

КОМИТЕТ МИНИСТРОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

А.С. Данченко,

аспирант кафедры теории и истории государства и права Уральской академии государственной службы

Процессы развития государственного управления и реформирования административной системы в современной России сталкиваются с проблемами, которые являлись актуальными для модернизации управленческой сферы деятельности Российского государства на протяжении нескольких столетий. XVIII в. в истории России весьма четко обозначил необходимость определения в системе органов верховного управления высшего административно-совещательного учреждения и показывает процесс формирования и становления коллегиальных совещательно-административных учреждений в России, которые эволюционизировали от неофициальных (личных при главе государства совещаний) к действующим официально и включенным в систему государственного управления учреждениям. Именно таким государственным учреждением и явился Комитет министров, созданный в начале XIX в. и занявший к середине 1950-х гг. одно из ведущих мест в системе государственного управления Российской империей.

При этом заметим, что в историографии практически отсутствуют специальные исследования комплексного характера, посвященные именно Комитету министров как одному из центральных органов государственного управления. Исключением является работа С.М. Сердонова «Исторический обзор деятельности Комитета министров», изданная к столетию министерской системы России и представляющая обзор его деятельности¹. В историографии XIX – начала XX в. можно выделить труды А. Ермолова, В.Н. Латкина, Н.М. Кокунова², а также отдельные сюжеты, посвященные Комитету министров в курсах государственного права³. Исследователи в последующем обращались к отдельным аспектам истории Комитета министров в связи с изучением политических процессов (Н.П. Ерошкин) и реформ (С.В. Мироненко), государственного аппарата и службы (П.А. Зайончковский), юридической политики Российского государства (С.В. Кодан) и др.⁴. Поэтому изучение ис-

тории Комитета министров представляется весьма актуальным в плане исследования его возникновения и становления как высшего правительственного административно-совещательного учреждения в 1800–1850-е гг.

Комитет министров фактически образовался с возникновением министерств и приобрел значение своеобразного совещания руководителей основными отраслями государственного управления при императоре. В его компетенцию входило: обсуждение проблем государственного управления; предварительное рассмотрение докладов императору по отдельным министерствам; коллективное управление административными делами при отсутствии царя в столице. И хотя фактически Комитет министров действовал как орган оперативного управления исполнительно-распорядительной деятельностью в стране, совещательный характер обсуждения дел позволял повысить качество и согласованность государственного управления. Но в условиях абсолютистской формы правления Комитет министров выступал лишь исключительно как административно-совещательный орган и окончательное решение оставалось за носителем верховной государственной власти – императором, что обеспечивало реализацию принципа «правительство – это монарх» как глава исполнительной (административной) власти. В то же время Комитет министров при отсутствии царя в столице по «особым высочайшим указам» имел право решать дела в чрезвычайном порядке его именем. Но 25 августа 1841 г. право самостоятельного принятия решений комитетом было ограничено утверждением журналов наследником престола как членом комитета.

Комитет министров с первых месяцев своего существования выступал в качестве высшего административного органа Российской империи (вытеснил из сферы высшего государственного управления Сенат), что отразилось на его компетенции. Как совещательный орган для дел, требующих согласованных действий нескольких министров, ко-

митет обсуждал как действительно сложные проблемы, так и массу мелких дел по ведомствам отдельных министерств. 20 марта 1812 г. Александр I утвердил «Учреждение Комитета министров», по которому ему вверялась «особенная власть по всем вообще делам государственного управления». Одновременно для повышения уровня согласованности в реализации основных законодательного и исполнительного направлений государственной деятельности были в одной должности объединены полномочия председателей Государственного совета и Комитета министров, но за последним сохранялась вся полнота исполнительной власти с подчинением всего центрального и местного правительственного аппарата в случае отсутствия в столице императора. Делопроизводство и подготовку дел к рассмотрению стала вести канцелярия Комитета министров. В Своде законов Российской империи 1832 г. определялось: «Дела, к высшему государственному управлению относящиеся, рассматриваются в Комитете министров» и «комитет сей составляют под председательством лица, особенно назначаемого к сему от Императорского Величества, председатели департаментов Государственного совета, министры и главноуправляющие разными отдельными частями, принадлежащими к общему министерскому устройству»⁵.

Регламентация деятельности Комитета министров складывалась крайне непоследовательно, по мере отработки процедурных вопросов его текущей деятельности. Работа началась 10 сентября 1802 г. первым заседанием вновь назначенных министров (прошло в доме государственного канцлера гр. А.Р. Воронцова). После этого комитет стал собираться в Зимнем дворце «по вторникам и пятницам, пополудни в 6 часов». И только 4 сентября 1805 г. впервые нормативно был определен порядок работы правилами, которые установил император в связи с отъездом из Санкт-Петербурга. По ним комитет собирался (как и ранее) с председательством «старшего в чине, по очереди, каждый в течение четырех собраний комитета». Выделялось три категории дел: 1) дела, по которым окончательное решение принадлежало исключительно императору и по которым министры должны были представлять царю «всепопданнейшие доклады»; 2) дела, передаваемые на рассмотрение по «высочайшим повелениям» и по которым «сомнения» министров передавались на ус-

мотрение монарха; 3) рассматриваемые дела во время отсутствия главы государства в столице, по которым комитет получал право «под ответственность всех его членов давать разрешение министрам на исполнение не терпящих отлагательства мер, не испрашивая на то высочайшего соизволения» с возможностью принятия решения по большинству голосов членов комитета и с обязательным донесением императору. Одновременно определялся порядок проведения заседаний и ведения журналов (протоколов) заседаний с кратким изложением существа дел и мнением членов комитета⁶.

Решения Комитета министров оформлялись в виде журналов, подлежащих утверждению императором, и действовало общее правило, по которому «никакое заключение комитета не приводится в исполнение, пока оно не удостоено высочайшего утверждения». При этом заключение комитета, принятое единогласно или большинством голосов, вносилось в журнал (где излагались также «особые мнения» и мнения участников заседаний), который управляющим делами представлялся на «высочайшее утверждение». Решения по представленным заключениям объявлялись комитету и при необходимости обнародовались в виде «высочайше утвержденных положений Комитета министров», которые являлись источником права и по своей юридической силе приравнивались к законам.

Место в системе государственного управления Комитета министров характеризуют рассматриваемые в нем дела. Комитет рассматривал широкий круг проблем государственного управления: 1) в сфере общего управления страной – организации управления в целом, вопросы по военному ведомству, которые требовали взаимодействия с министерствами и затрагивали интересы гражданского управления, обсуждались некоторые проблемы по ведомству иностранных дел; заслушивались ежегодные отчеты министров о состоянии дел в управляемых ведомствах и отчеты губернаторов; обсуждались проблемы, связанные с отдельными территориями и национальными регионами, проблемы управления и развития коммуникаций – путей сообщения и почты, благотворительных заведений и т.п.; 2) в сфере организации деятельности государственного аппарата – рассматривались списки должностей по государственной или общественной службе и штаты временных учреждений; обсуждались вопросы о назначе-

нии пенсий и единовременных пособий в случаях, выходящих за пределы компетенции отдельного министра, о наградах за служебную и внеслужебную деятельность; рассматривались представления министров и определения Сената о вынесении выговоров губернаторам и губернским правлениям, а также дела о лишении знаков отличия и медалей лиц недворянских сословий, осужденных уголовным судом, и др.; 3) в сфере экономического развития – обсуждение вопросов об изменении повинностей и налогов; дела, связанные с народным продовольствием и предупреждением голода; учреждением акционерных компаний, изменением их уставов и основного капитала, разрешением иностранным обществам производить свои операции в России, уставами акционерных обществ, не предусматривавшими особых привилегий; развитием горного, соляного и лесного дела, сельского хозяйства, торговли и промышленности; денежного обращения и кредита, и т.п.; 4) в сфере обеспечения внутренней безопасности и обеспечения правопорядка – дела, «относящиеся до общего спокойствия, безопасности» и по чрезвычайным происшествиям; связанные с массовыми волнениями (при обсуждении, кроме решения вопросов о строгом наказании зачинщиков беспорядков, выяснялись причины беспорядков); об организации цензуры и др.; 5) в сфере судопроизводства – выступал в качестве «обвинительной камеры» (принимал решение о предании суду) или в качестве ревизионной инстанции (занимался пересмотром решения судов, иногда в гражданских делах выступал и в роли высшей апелляционной инстанции по отношению к Сенату и принимал жалобы частных лиц на его решения); с 1826 г. вносились на рассмотрение комитета приговоры военного суда над крестьянами, не повинующимися помещикам и властям, если к ссылке или телесным наказаниям присуждалось более 9 человек, а с 1838 г. рассматривались в порядке ревизии приговоры уголовных палат по религиозным преступлениям и др., а также обсуждал и ряд духовных дел с их решением помимо Синода⁷.

Комитет министров являлся государственным органом, в котором была представлена высшая бюрократия во главе с императором. До 13 октября 1806 г. в нем председательствовал лично император (до 1804 г. практически всегда присутствовал на заседаниях), а при его отсутствии – члены по очереди (со старшего в чине до четырех заседаний подряд). С 31 мая

1810 г. по 20 марта 1812 г. председателем являлся государственный канцлер. С 20 марта 1812 г. должность председателя комитета была совмещена с председательством в Государственном совете, и председательствовали по мере смены на должностях представители высшей бюрократии – кн. Н.И. Салтыков, св. кн. П.В. Лопухин, кн. В.П. Кочубей, Н.Н. Новосильцев, кн. И.В. Васильчиков, гр. В.В. Левашов, св. кн. А.И. Чернышев. По должности в состав комитета входили: первоначально все министры и их товарищи (последние до 1808 г., в 1808–1810 гг. только вместо министров). С 31 мая 1810 г. по важным делам на заседаниях Комитета министров должны были присутствовать председатели департаментов Государственного совета (с 20 марта 1812 г. стало постоянным). В 1812 г. стало практиковаться назначение членами Комитета министров лиц, не возглавляющих государственные органы центрального управления «высочайшей властью», первым из которых был назначен вице-адмирал А.С. Шишков, сменивший на должности государственного секретаря М.М. Сперанского после его ссылки. 24 декабря 1815 г. «для доклада и надзора за комитетом» был назначен А.А. Аракчеев, под надзором которого до 10 декабря 1825 г. действовала канцелярия Комитета министров. В царствование Николая I состав министров был дополнен руководителями ряда центральных государственных органов: главноуправляющими отделений Собственной е.и.в. канцелярии (III – 1826 г., V – 1837 г., II – 1838 г.); с 29 марта 1835 г. на заседания приглашался по делам своего ведомства обер-прокурор Синода, с 1841 – статс-секретарь Царства Польского, а с 1850 г. – министр двора (с 1852 г. – министр уделов). С 10 декабря 1840 г. представительство в комитете «царствующей фамилии» обеспечивало членство наследника престола вел. кн. Александра Николаевича. Важную роль играли управляющие делами⁸.

Данные о составе Комитета министров весьма показательны. Так, на исходе правления Александра I (1825 г.) в него входили 15 членов: 8 – министры, 4 – председатели департаментов Государственного совета, начальники Главного штаба и начальник Морского штаба, а также член по должности главнокомандующего в Петербурге. Председателем комитета был назначен кн. П.В. Лопухин, но дела докладывал А.А. Аракчеев. В начале 1850-х гг. Комитет министров состоял из 20 человек: 13 министров и главноуправляющих

ведомствами (главноуправляющий путей сообщения и публичных зданий, государственный контролер, статс-секретарь Царства Польского), 4 председателя департаментов Государственного совета, 2 члена императорской фамилии и председатель Комитета министров. 18 членов Комитета (без учета членов императорской фамилии) были дворяне, в т.ч. 13 – титулованные (5 князей – 3 светлейших и 8 графов). Генералов в составе комитета было 10 (55 %). По вероисповеданию: православных – 14; католиков – 1; лютеран – 3. По возрасту: до 60 лет – 7, от 61 до 70 – 8 и от 71 до 80 – 3. Лишь 4 имели высшее образование, 3 – среднее и 11 – домашнее. По собственности преимущественно были представлены крупные землевладельцы⁹.

Кабинет министров, таким образом, в ходе своего становления постепенно выделился в системе государственного управления как орган верховного управления, который выполнял функции совещательного учреждения в сфере реализации верховной исполнительной власти при ее носителе – императоре, которым окончательно принимались решения по обсуждаемым в комитете основным проблемам государственного управления. И только ряд дел, не имеющих принципиального значения, решались окончательно в Комитете министров. Вместе с тем его создание и деятельность отразили характер административной политики и использование Комитета министров в качестве инструмента коллективной выработки управленческих решений, как учреждения «коллективного руководства» государственными делами в период выездов императора из столицы, когда в комитете сосредоточивалась вся полнота управления страной. Позитивной стороной его деятельности был переход к коллективному обсуждению государственных дел, координации и согласованию реализации своих функций различными органами центрального управления, отработка механизмов проведения в жизнь управленческих решений.

¹ См.: Сердонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. – СПб., 1902. – Т. 1–2.

² См.: Ермолов А. Комитет министров в царствование императора Александра I. – СПб., 1891; Латкин В.Н. Комитет министров в начале царствования императора Александра I // Юридический Вестник. – 1889. – № 9; Коркунов Н.М. Комитет министров: Сб. статей. – СПб., 1898.

³ См.: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. – СПб., 1875. – Т. 1; Куплевский Н.О. Русское государственное право. – Харьков, 1911. – Т. 1; Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских основных законов. – М., 1912; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. – СПб., 1910. – Вып. 1; Романович-Славатинский А.В. Система русского государственного права. – Киев, 1886; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. – М., 1910. – Вып. 1–4.

⁴ Ерошкин Н.П. 1) Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1960; 2) Министерства России первой половины XIX века – фондообразователи центральных государственных архивов СССР. – М., 1980; 3) Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIX века). – М., 1981; Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. – М., 1989; Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978; Кодан С.В. Юридическая политика Российской империи в 1800–1850-е гг.: деятели, идеи, институты. – Екатеринбург, 2005.

⁵ ПСЗ-1. – Т. 32. – № 25682; Свод учреждений министерств // Свод законов Российской империи. – СПб., 1832. – Т. I. – Ч. 1. – Ст. 737–922; Коркунов Н.М. Комитет министров // Коркунов Н.М. Сб. статей. – СПб., 1898. – С. 427–432; Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. – СПб., 1909. – С. 3–19; Ермонов А. Комитет министров в царствование императора Александра I. – СПб., 1891; Комитет министров в царствование Александра I. – СПб., 1888; Журналы Комитета министров. Царствование императора Александра I. – Т. 1–2.

⁶ ПСЗ-1. – Т. 28. – № 21896.

⁷ См.: Сердонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. – СПб., 1902. – Т. 1–2; Ремнев А.В., Раскин Д.И. Комитет министров // Высшие и центральные государственные учреждения России. – Т. 1. – С. 62–66.

⁸ См.: Сердонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. – СПб., 1902. – Т. 1; Журналы Комитета министров. 1802–1826 гг. – СПб., 1889–1891. – Т. 1–2.

⁹ См.: Мироненко С.В. Самодержавие и реформы... – М., 1989. – С. 40–42; Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – С. 134–136.