

## Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века

М. А. ПРИХОДЬКО\*

Целью данной статьи является историко-юридический анализ общего процесса создания министерской системы управления и основных его этапов.

Государственное управление Российской Империи к моменту вступления Императора Александра I на престол находилось в глубоком кризисе и уже не отвечало потребностям государства. Особенно сильно кризис затронул центральные учреждения государственной власти: 9 коллегий;<sup>1</sup> 4 учреждения, имевших статус коллегий;<sup>2</sup> канцелярия генерал-прокурора, сосредоточившая управления внутренними делами, юстицией и финансами; 10 экспедиций, контор и т. п. учреждений, подчиненных Сенату, многочисленные сенатские учреждения;<sup>3</sup> 13 придворных учреждений,<sup>4</sup> подчиненных непосредственно Императору, в совокупности составляли неповоротливый и плохо управляемый механизм.<sup>5</sup> Данные учреждения, возникавшие на протяжении всего XVIII в. без всякого плана и еще продолжавшие действовать к 1801 г., не

---

\* Аспирант Московской государственной юридической академии.

© М. А. Приходько, 2000

<sup>1</sup> Камер-коллегия, Медицинская коллегия, Мануфактур-коллегия, Берг-коллегия, Коммерц-коллегия, Военная коллегия, Адмиралтейств-коллегия, Коллегия иностранных дел, Юстиц-коллегия Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел (данная коллегия осуществляла деятельность в сфере судебного контроля на территории Прибалтики и оставалась единственным действующим учреждением из числа подчиненных бывшей Юстиц-коллегии, упраздненной в 1786 г.).

<sup>2</sup> Герольдия, Департамент водяных коммуникаций, Почтовый департамент, «ведомство» Государственного казначея.

<sup>3</sup> Главная Соляная контора, Экспедиция государственного хозяйства, опекунства иностранных и сельского домоводства, Государственный заемный банк, Государственный ассигнационный банк, Государственный вспомогательный банк для дворянства, Правление ораниенбауманских дворцов и селений, Канцелярия речетмейстерских дел, Комиссия для составления законов Российской Империи, Тайная экспедиция.

<sup>4</sup> Военно-походная Е. И. В. Канцелярия, Свита Е. И. В. по квартирмейстерской части, Собственное Е. И. В. депо карт, Департамент уделов, Кабинет Е. И. В., Придворная контора, Придворная канцелярия, Капитул российских орденов, Гоф-интендантская контора, Придворная конюшенная контора, Егермейстерская контора, Мастерская Оружейной палаты, Экспедиция кремлевского строения.

<sup>5</sup> Цифры общего количества учреждений даются по изданиям: 1) *Государственные учреждения России в XVIII веке: Законодательные материалы* / Сост. А. В. Чернов. М., 1960. С. 55–57, 60–315, 527–529; 2) *Государственность России: Словарь-справочник*: В 2 кн. М., 1996–1999.

сложились еще в специализированные отрасли управления. Их внутренняя структура отличалась неопределенностью и большим разнообразием. Противоречивым был и правовой статус многих учреждений, что порождало неопределенность их компетенции.

Вступив на престол, молодой Император Александр I осуществил реформирование государственного аппарата Российской Империи. Был предпринят целый ряд административных преобразований, в частности, учреждены Непременный Совет (1801 г.) и впоследствии заменивший его Государственный Совет (1810 г.), а также Комитет Министров (1802 г.), проведены сенатская (1802 г.) и министерская реформы (1802–1811 гг.). В наибольшей степени реформаторская деятельность Александра I выразилась в создании министерской системы управления.

Обсуждение и разработка реформ осуществлялись в течение 1801–1803 гг. Негласным комитетом — неофициальным органом, в состав которого под руководством Александра I входили бывшие члены великокняжеского кружка: П. А. Строганов, В. П. Кочубей, А. Чарторыйский, Н. Н. Новосильцев. В данном органе, функционировавшем до 9 ноября 1803 г., рассматривались сенатская и министерская реформы, преобразование деятельности Непременного Совета, крестьянский вопрос, коронационные проекты 1801 г. и ряд внешнеполитических мероприятий. Обсуждению министерской реформы были посвящены 9 заседаний Негласного комитета<sup>6</sup> (8 заседаний с 10 февраля по 12 мая 1802 г. и одно заседание 16 марта 1803 г.).<sup>7</sup> Министерская реформа имела как сторонников (В. П. Кочубей, Н. Н. Новосильцев, А. Чарторыйский, П. А. Строганов и др.), так и противников (Д. П. Трошинский, Н. П. и С. П. Румянцевы, П. В. Завадовский и др.).

Начало становлению министерской системы управления в России было положено 8 сентября 1802 г. Манифестом «Об учреждении министерств» и Указом Сенату «Об образовании первых трех коллегий в образе производства дел на прежнем основании и о лицах, избранных к управлению министерствами». <sup>8</sup> Данным Манифестом учреждались первые восемь министерств: военных сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения.

Помимо восьми новых министерств, Манифест определил положение двух других учреждений государственного управления, существовавших прежде, — «ведомства» Государственного казначея и Экспедиции о государственных доходах. Они продолжали действовать «впредь до издания полного по сей части Устава», на основании Указа от 24 октября 1780 г.<sup>9</sup> Согласно

<sup>6</sup> РГАДА. Ф. 1278. Оп. 11. Л. 37–103 об; Оп. 12. Л. 1–66.

<sup>7</sup> Там же. Оп. 1. Л. 59–67. Данное заседание ошибочно датировано 16 марта 1802 г. и переплетено вместе с протоколами 1802 г. в одном томе (ед. хр. 11). На подлиннике рукописи протокола (Л. 69) имеется карандашное исправление последней цифры даты: цифра «3» исправлена на цифру «2», хотя достаточно ясно читается написанная чернилами цифра «3». Листы протокола этого заседания отличаются от других форматом и сортом бумаги, цветом чернил, более небрежным почерком. Содержание протокола говорит о событиях 1803 г. Подробнее см.: Сафонов М. М. Протоколы Негласного комитета // Вспомогательные исторические дисциплины. 1976. № 7. С. 191–209.

<sup>8</sup> Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое (далее — ПСЗ-1). Т. 27. № 20406. С. 243–248; № 20409. С. 249–250.

<sup>9</sup> Там же. № 20406. Ст. V.

данному указу,<sup>10</sup> Экспедиция о государственных доходах подчинялась лицу, исполняющему должность Государственного казначея.<sup>11</sup> Таким образом, подтверждался статус Государственного казначейства как еще одного, наряду с восемью министерствами, центрального учреждения государственного управления.

По Манифесту 8 сентября 1802 г. коллегии и подчиненные им места переходили под контроль министров. Каждый подчиненный орган представлял своему министру еженедельные мемории о текущих делах и представления в особых случаях. Министр отвечал на них предложениями. Подчиненные органы в случае несогласия с предложениями министра представляли министру рассуждения. Если последний настаивал на своем предложении, то оно исполнялось, а мнение подчиненных органов заносилось в журнал.<sup>12</sup>

Таким образом, было осуществлено совмещение двух систем государственного управления — коллежской и министерской, что было следствием компромиссного решения, принятого Александром I на заседании Негласного комитета 24 марта 1802 г. В соответствии с данным решением, коллегии не упразднялись, а продолжали действовать в подчинении министрам и подлежали постепенному упразднению в будущем, когда опыт покажет их бесполезность.<sup>13</sup>

В помощь министрам (кроме министров военных сухопутных сил, морских сил, коммерции и Государственного казначея) назначались заместители — товарищи министров, которые могли замещать последних в период их отсутствия.<sup>14</sup>

Министры обязывались немедленно заняться образованием своих канцелярий и составлением их штатов.<sup>15</sup>

Последнее предложение ст. XV Манифеста 8 сентября кратко упоминает о комитете, «составленном единственно» из министров, рассматривающем текущие дела. В соответствии с данной статьей был создан важный орган государственного управления — Комитет Министров, оказавший значительное влияние не только на министерскую систему, но и на всю систему государственной власти Российской Империи.<sup>16</sup>

Текст Манифеста «Об учреждении министерств» отличается отсутствием терминологического единства. Так, если во Введении провозглашается учреждение министерства в единственном числе, то в ст. I говорится уже о разделении государственного управления на 8 отделений, каждое из которых составляет особое министерство, и в последующих статьях говорится уже о 8 министерствах. Данный факт, с одной стороны, был отголоском обсуждения в Негласном комитете вопроса об «объединенном министерстве»,<sup>17</sup> с другой, — свидетельствовал об отсутствии законодательного опыта у членов Негласного

<sup>10</sup> Там же. Т. 20. № 15076. С. 1002–1005.

<sup>11</sup> Там же. Ст. I.

<sup>12</sup> Там же. Ст. IX.

<sup>13</sup> РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Л. 88 об. — 89.

<sup>14</sup> ПСЗ-1. Т. 27. № 20406. Ст. VIII, XVI.

<sup>15</sup> Там же. Ст. XVIII.

<sup>16</sup> Там же. С. 247–248.

<sup>17</sup> Заседания 10 февраля, 11 апреля, 21 апреля 1802 г. // РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Л. 37–44 об; № 12. Л. 11–38 об.

комитета. Поэтому термин «министерство» первое время употреблялся по отношению ко всей системе министерств.

Указ Сенату от 8 сентября 1802 г. был посвящен исключительно персональному руководящему составу учреждаемых министерств.<sup>18</sup> Им назначались министры и их заместители — товарищи министров. Товарищи были назначены только министрам иностранных дел, внутренних дел, финансов, народного просвещения.

Нужно отметить, что наряду с министерствами и Государственным казначейством продолжал действовать не упомянутый в Манифесте 8 сентября Департамент водяных коммуникаций. Он имел статус коллегии, подчинялся Сенату и возглавлялся главным директором.<sup>19</sup> Последний осуществлял управление Департаментом водяных коммуникаций и Экспедицией об устройении дорог в государстве. Данный орган не был присоединен к Департаменту водяных коммуникаций, а находился лишь в ведении Главного директора с 8 марта 1800 г.<sup>20</sup> С этого момента можно говорить о начале сосредоточения управления путями сообщения, водными и сухопутными, в ведении Главного директора водяных коммуникаций. Департамент водяных коммуникаций начинает превращаться в центральное учреждение, управляющее всеми путями сообщения.

Таким образом, формирование централизованной министерской системы государственного управления начинается в 1802 г. на основе 10 центральных учреждений. К ним нужно прибавить учреждения придворного управления, которые министерская реформа практически не затронула. Это Военно-походная Е. И. В. Канцелярия, Департамент уделов, Придворная контора, Кабинет Е. И. В., Гоф-интендантская контора, Придворная конюшенная контора, Егермейстерская контора и Капитул российских орденов. Узкая специализация данных учреждений и юридическая неопределенность правового статуса (за исключением Департамента уделов)<sup>21</sup> ставили их вне рамок общей системы государственного управления. Только позднее эти органы войдут в состав двух министерств. Военно-походная Е. И. В. Канцелярия в 1808 г. была подчинена военному министру, в 1812 г. упразднена и в 1832 г. восстановлена вновь в составе Военного министерства. Остальные учреждения (Департамент уделов, Придворная контора, Кабинет Е. И. В., Гоф-интендантская контора, Придворная конюшенная и Егермейстерская конторы) в 1826 г. будут объединены в составе министерства Императорского двора и уделов. Капитул российских орденов, получивший в 1832 г. наименование Капитула российских Императорских и царских орденов, войдет в состав министерства Императорского двора и уделов в 1842 г. Этот год станет годом завершения централизации придворного управления.

В своем практическом применении Манифест 8 сентября означал лишь учреждение должностей 8 министров и Государственного казначея, так как

<sup>18</sup> ПСЗ-I. Т. 27. № 20409. С. 249–250.

<sup>19</sup> Там же. Т. 24. № 17848. С. 504–505; Т. 27. № 18403. С. 109–110.

<sup>20</sup> *Краткий исторический очерк развития и деятельности ведомства путей сообщения за сто лет его существования (1798–1898 гг.)*. СПб., 1898. С. 22; РГИА. Ф. 156. Оп. 1. № 34. Л. 233–233 об.

<sup>21</sup> *Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе* (далее — ПСЗ-II). Т. 24. № 17906. С. 538–569.

коллегии и подчиненные им места не упразднились, а переходили под контроль министров с сохранением коллежского устройства. Коллежский порядок управления сохранялся в решении текущих дел, а единоличная власть министров осуществлялась в наиболее важных или требующих быстрого решения вопросах.

Только после утверждения Императором Александром I доклада министра внутренних дел В. П. Кочубея от 18 июля 1803 г. начинается практическая ликвидация коллегий и введение единоначалия в структуру министерств.<sup>22</sup> Данный доклад был посвящен непосредственно преобразованию структуры министерства внутренних дел, но в нем были высказаны мысли о коллежской системе управления и системе министерств в целом. Одна из главных мыслей В. П. Кочубея — ликвидация коллежского делопроизводства с одновременным преобразованием коллегий в департаменты, экспедиции и отделения министерств.<sup>23</sup> Доклад полностью вошел в Полное собрание законов Российской Империи вместе с общей таблицей структуры департамента внутренних дел (т. е. министерства внутренних дел). Структура последнего стала в определенной степени образцом для организации структуры других министерств.

Половина коллегий была упразднена к 1811 г. Камер-коллегия упразднена еще в 1801 г.<sup>24</sup> (Однако департамент для рассмотрения неоконченных дел Камер-коллегии будет действовать до 1828 г.)<sup>25</sup> Медицинская коллегия упразднена в 1803 г.<sup>26</sup> Мануфактур-коллегия окончательно ликвидирована в 1805 г.,<sup>27</sup> Берг-коллегия — в 1806 г.,<sup>28</sup> Коммерц-коллегия — в 1811 г.<sup>29</sup> (Временный департамент Коммерц-коллегии действует до 1823 г.)<sup>30</sup> В 1812 г. прекращает свое существование Военная коллегия.<sup>31</sup> Ликвидация остальных коллегий будет завершена уже в царствование Императора Николая I. Адмиралтейств-коллегия ликвидирована в 1827 г.,<sup>32</sup> Ревизион-коллегия — окончательно к 1829 г.,<sup>33</sup> Коллегия иностранных дел — в 1832 г.,<sup>34</sup> Юстиц-коллегия Лифляндских и Эстляндских дел — в 1832 г.<sup>35</sup>

Необходимо отметить, что в течение начального периода министерской реформы с 1802 по 1810 г. министры действуют в своеобразном правовом вакууме, так как кроме Манифеста и Указа 8 сентября 1802 г. не было иных законодательных актов, регламентировавших их деятельность. Подробные инструкции каждому министру, обещанные ст. X Манифеста, так и не были созданы.

В этот период введены в действие штаты департаментов нескольких министерств — военных сухопутных сил, юстиции, внутренних дел, финансов,

<sup>22</sup> Там же. Т. 27. № 20852. С. 753–781.

<sup>23</sup> Там же. С. 769–700.

<sup>24</sup> Там же. Т. 26. № 20068. С. 856.

<sup>25</sup> Там же. Т. 3. № 2307. С. 847.

<sup>26</sup> ПСЗ-I. Т. 27. № 21105. С. 1102–1114.

<sup>27</sup> Там же. Т. 28. № 21578. С. 763–764.

<sup>28</sup> Там же. Т. 29. № 22208. С. 437–630.

<sup>29</sup> Там же. Т. 31. № 24938. С. 942–943.

<sup>30</sup> Там же. Т. 38. № 29717. С. 1347.

<sup>31</sup> Там же. Т. 32. № 24971. С. 23–39.

<sup>32</sup> ПСЗ-II. Т. 2. № 1325. С. 702–725.

<sup>33</sup> Там же. Т. 4. № 3288. С. 792–800.

<sup>34</sup> Там же. Т. 7. № 5286. С. 196–197.

<sup>35</sup> Там же. № 5866. С. 941–942.

коммерции, народного просвещения,<sup>36</sup> военных морских сил.<sup>37</sup> Введено также в действие «Положение Департамента уделов».<sup>38</sup> Создано новое центральное государственное учреждение — Главное управление водяных и сухопутных путей сообщения,<sup>39</sup> с 25 июля 1810 г. переименованное в Главное управление путей сообщения.<sup>40</sup>

Правовую основу в рассматриваемый период получает только деятельность Комитета Министров в виде «Высочайше утвержденных правил для Комитета Министров...» от 4 сентября 1805 г.,<sup>41</sup> «Выписки из правил, данных в руководство Комитету Министров...» от 31 августа 1808 г.<sup>42</sup> и «Дополнительных статей к правилам, данным Комитету Министров...» от 11 ноября 1808 г.<sup>43</sup> Данными актами определялась компетенция Комитета Министров с наделением его правом разрешения неотложных дел в отсутствие Императора, устанавливался порядок его деятельности. При сохраняющейся неопределенности юридического статуса Комитет Министров начинает занимать на практике центральное место в государственном управлении, поглощая значительную часть полномочий Сената и Непременного Совета.<sup>44</sup>

Слабым звеном министерской реформы была ответственность министров перед Сенатом. Положения Манифеста 8 сентября 1802 г. о министерской ответственности остались только на бумаге. Сенат не имел реальных рычагов контроля над министрами. Непосредственное подчинение министров Императору и право личных докладов ему исключали возможность сенатского контроля. Хотя Комитет для освидетельствования министерских отчетов при Сенате действовал с 1803 по 1807 г., он рассмотрел министерские отчеты практически всех министерств (за исключением министерства морских сил) только за 1802 и 1803 гг.<sup>45</sup>

Отсутствие правового обеспечения организации и деятельности министерств, осложненное тем, что процесс замены коллегий департаментами и отделениями министерств осуществлялся без определенного плана и одновременно, породило значительные затруднения в государственном управлении.

28 марта 1806 г. министр внутренних дел В. П. Кочубей подает Императору Александру I «Записку об учреждении министерств».<sup>46</sup> В ней отмечается «совершенное смещение» в государственном управлении, которое «дошло до самой высшей степени» после министерской реформы 1802 г.<sup>47</sup> Министр предлагал следующие меры к исправлению положения: подбор на министерские посты единомышленников; определение отношения министерств к Сенату, Комитету Министров, Непременному Совету, губернскому управлению; урегулирование отношений между министерствами; наделение

<sup>36</sup> ПСЗ-1. Т. 27. № 20582. С. 424–425; Т. 44. Ч. II. Отд. IV. № 20747. С. 19.

<sup>37</sup> Там же. Т. 27. № 20747. С. 584; Т. 44. Ч. II. Отд. IV. С. 19.

<sup>38</sup> Там же. Т. 30. № 23020. С. 226–258.

<sup>39</sup> Там же. № 23996. С. 1305–1339.

<sup>40</sup> Там же. Т. 31. № 24307. С. 278–280, §3, § 11.

<sup>41</sup> Там же. Т. 28. № 21096. С. 1204–1205.

<sup>42</sup> Там же. Т. 30. № 23262. С. 563–570.

<sup>43</sup> Там же. № 23352. С. 679–680.

<sup>44</sup> Латкин В. Н. Комитет Министров в начале царствования Александра I // Юридический вестник. М., 1889. Т. 3. Кн. 1. С. 95.

<sup>45</sup> РГИА. Ф. 1370. Оп. 1. Д. 1–16.

<sup>46</sup> Сборник Русского Исторического общества. Т. 1–148. СПб., 1867–1916. Т. 90. С. 199–211.

<sup>47</sup> Там же. С. 205.

министров правомочием разрешения дел по существу; определение ответственности министров.<sup>48</sup> Однако эта записка, в отличие от доклада В. Н. Кочубея от 18 июля 1803 г., не оказала влияния на ход проведения министерской реформы.

Внешнеполитические события 1805—1808 гг. (война с Францией в составе третьей коалиции в 1805 г. и четвертой коалиции — в 1806—1807 гг., русско-французские переговоры в Тильзите в июне 1807 г. и в Эрфурте в октябре 1808 г.) отвлекли внимание Императора Александра I от дел внутреннего управления. Но именно в данное время все более активное участие в осуществлении министерской реформы начинает принимать чиновник министерства внутренних дел и подлинный автор доклада 18 июля 1803 г. и записки 28 марта 1806 г. — М. М. Сперанский.

С конца 1808 г. М. М. Сперанский становится ближайшим сотрудником Александра I, с санкции последнего занимающимся «предметами высшего управления». <sup>49</sup> К октябрю 1809 г. недостатки министерской реформы были систематизированы М. М. Сперанским в его «Введении к уложению государственных законов» — обширном плане реформ всего внутривластного устройства страны, составленном по поручению Александра I.<sup>50</sup>

В данном проекте Сперанский выделяет три основных недостатка министерской реформы: 1) «недостаток ответственности» министров; 2) «некоторая неточность и несоразмерность в разделении дел» между министерствами; 3) «недостаток точных правил или учреждения». <sup>51</sup>

На устранение данных недостатков и было направлено новое преобразование министерств 1810—1811 гг. Министерская реформа вступила в свой завершающий период. Его начало провозглашалось уже в Манифесте «Об учреждении Государственного Совета»: <sup>52</sup> «Различные части, Министерством вверенные, требуют разных дополнений. При первоначальном учреждении предполагалось было, постепенно и соображаясь с самым их действием, приводить сии установления к совершенству. Опыт показал необходимость довершить их удобнейшим дел разделением. Мы предложим Совету начала окончательного их устройства и главные основания Общего Министерского Наказа, в коем с точностью определятся отношения Министров к другим Государственным Установлениям и будут означены пределы действия и степень их ответственности». <sup>53</sup>

Юридической основой завершающего периода министерской реформы стали три законодательных акта: Манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих» от 25 июля 1810 г., «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. и «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. <sup>54</sup>

Данные акты предварительно обсуждались в специально созданном для рассмотрения предложений о преобразовании министерств, Сената и о новом

<sup>48</sup> Там же. С. 208—209.

<sup>49</sup> Шильдер Н. К. Император Александр I, его жизнь и царствование. Т. 1—4. СПб., 1897—1904. Т. 3. С. 515—527.

<sup>50</sup> Сперанский М. М. Проекты и записки. М.; Л., 1961. С. 143—222.

<sup>51</sup> Там же. С. 201—202.

<sup>52</sup> ПСЗ-1. Т. 31. № 24064. С. 3—15.

<sup>53</sup> Там же. С. 5.

<sup>54</sup> Там же. № 24307. С. 278—280; № 24326. С. 322—328; № 24686. С. 686—719.

порядке рекрутских наборов Комитете председателей департаментов Государственного Совета, который действовал с 27 мая 1810 г. по 28 ноября 1811 г.<sup>55</sup> Далее проекты утверждались на общем собрании Государственного Совета и подавались на «высочайшее» утверждение Императора. Проекты всех трех актов были разработаны М. М. Сперанским.

Манифест от 25 июля 1810 г. разделял все государственные дела «в порядке исполнительном» на пять главных частей: 1) внешние сношения, которые находились в ведении министерства иностранных дел; 2) устройство внешней безопасности, которое поручалось военному и морскому министерствам; 3) государственная экономия, которой ведали министерства внутренних дел, просвещения, финансов, Государственный казначей, ревизия государственных счетов, Главное управление путей сообщения; 4) устройство суда гражданского и уголовного, которое поручалось министерству юстиции; 5) устройство внутренней безопасности, вошедшее в компетенцию министерства полиции.

Провозглашалось создание новых центральных органов государственного управления: министерства полиции и Главного управления духовных дел разных исповеданий.<sup>56</sup>

Значительно изменялась компетенция министерства внутренних дел: его главным предметом становилось «попечение о распространении и поощрении земледелия и промышленности».<sup>57</sup> К министерству полиции переходили все дела, относящиеся к полиции «предохранительной» и «исполнительной».<sup>58</sup> Учреждалось звание Государственного контролера — руководителя ревизии государственных счетов. Окончательное образование данного органа откладывалось до будущего «определения» Государственному контролеру.<sup>59</sup>

Предметы ведения министерства коммерции переходили в министерства финансов и внутренних дел, что означало упразднение первого.<sup>60</sup>

В общих чертах устанавливались предметы большинства министерств. Не были определены функции военного министерства, министерства морских сил, иностранных дел, юстиции. Их предметы оставлены в пределах Манифеста 8 сентября 1802 г.,<sup>61</sup> что означало продолжение действия законодательства о трех государственных коллегиях, «Инструкции генерал-прокурору» и «Генерал-прокурорского наказа».

Подробности и спорные вопросы, возникшие при непосредственном распределении дел, обсуждались в Комитете Министров на заседании 4 августа 1810 г.<sup>62</sup> Были заслушаны доклады министров иностранных дел, финансов, народного просвещения, юстиции, а также товарища министра внутренних дел

Результатом этого обсуждения стало «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. Данный акт конкретизировал состав министерств внутренних дел, полиции, народного просвещения, финансов, Главного управления духовных дел иностран-

<sup>55</sup> РГИА. Ф. 1164. Оп. Т. 16. Д. 2. Л. 1—64.

<sup>56</sup> ПСЗ-1. Т. 31. № 24307. С. 279. § 3—4.

<sup>57</sup> Там же. § 6.

<sup>58</sup> Там же. § 12.

<sup>59</sup> Там же. § 9—10.

<sup>60</sup> Там же. § 6, § 8—9.

<sup>61</sup> Там же. Т. 27. № 20406. Ст. II.

<sup>62</sup> Журналы Комитета Министров: Царствование Императора Александра I (1802—1826 гг.): В 2 т. СПб., 1888. Т. 2. С. 75—78.



ных исповеданий, а также зафиксировал факт ликвидации министерства коммерции. Продолжением конкретизации в сфере государственного управления стал Манифест 28 января 1811 г. «Об устройстве Главного управления ревизии государственных счетов». <sup>63</sup>

«Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г. стало главным законодательным актом министерской реформы. Структурно оно состояло из двух частей: 1) «Образование министерств»; 2) «Общий наказ министерствам». Вместе они составляли 401 параграф и одно приложение («Формы письмоводства»).

«Образование министерств» определяло общее разделение государственных дел и предметы каждого министерства и главного управления, во многом текстуально повторяя положения Манифеста 25 июля 1810 г. Им устанавливалось единое общее организационное устройство центральных органов управления.

Министерство возглавлялось министром и его товарищем (заместителем). При министре состояли канцелярия и совет министра. Аппарат министерства состоял из нескольких департаментов, делившихся на отделения, которые, в свою очередь, делились на столы. Устанавливался жесткий принцип единоначалия. Министр подчинялся Императору, назначаясь и смещаясь по его выбору. Непосредственно министру подчинялись директора департаментов и канцелярии; директорам департаментов подчинялись начальники отделений; начальникам отделений — столоначальники.

«Общий наказ министерствам» устанавливал степень и пределы власти министров. «Существо власти, вверяемой министрам, принадлежит единственно к порядку исполнительному; никакой новый закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего не могут быть установлены властью министра». <sup>64</sup> Особо оговаривалось, что законодательные (фактически же законосовещательные) полномочия, составлявшие предмет ведения Государственного Совета, и судебные полномочия, составлявшие предмет Сената и судебных мест, в функции министров не входят. <sup>65</sup>

«Общим наказом министерствам» устанавливались степень и пределы власти департаментов и их директоров, обязанности канцелярии министра и ее директора, обязанности и степень ответственности всех департаментских чиновников. <sup>66</sup>

Приложением к «Общему учреждению министерств» «Формы письмоводства» вводились единые формы делопроизводственных документов всех центральных учреждений государственного управления. <sup>67</sup>

В историко-юридической литературе формам письмоводства 1811 г. уделялось мало внимания. А между тем в практической деятельности министров они сыграли важную роль в качестве средств объединения и установления единообразия в хаотическом состоянии официальных делопроизводственных документов центральных государственных учреждений предшествующего времени.

«Общее учреждение министерств» не упоминает о Комитете Министров, перечисляя в § 234 предметы, относящиеся к его компетенции, в числе дел, рассматриваемых в Правительствующем Сенате, что означало, что Комитет

<sup>63</sup> ПСЗ-1. Т. 31. № 24502. С. 529–631.

<sup>64</sup> Там же. § 208.

<sup>65</sup> Там же. § 206, 208, 220–221, 239.

<sup>66</sup> Там же. § 297–401.

<sup>67</sup> Там же. С. 718–719.

Министров должен был прекратить свою деятельность.<sup>68</sup> Однако этого не произошло, чему во многом способствовала отставка М. М. Сперанского. Более того, 20 марта 1812 г. Комитет Министров получает «Учреждение» (Указ Сенату — «Об учреждении Комитета Министров, с особою властью, по случаю Высочайшего отбытия из столицы»), которым наделяется полномочиями «с особенной властью по всем вообще делам государственного управления» в период отсутствия Императора в столице или в пределах Империи.<sup>69</sup> Таким образом, Комитет Министров получает законодательное оформление. Данный орган возглавляет особый руководитель — Председатель Комитета Министров.<sup>70</sup> Начавшаяся в июне этого года Отечественная война еще более усилила исключительное положение Комитета Министров как центрального органа государственного управления.

Созданная в 1811 г. система центральных учреждений государственного управления состояла из 8 министерств (военное, морских сил, иностранных дел, внутренних дел, полиции, юстиции, финансов, народного просвещения), трех главных управлений с правами министерств (Главного управления духовных дел иностранных исповеданий, Главного управления путей сообщения, Главного управления ревизии государственных счетов) и Государственного казначейства со статусом центрального учреждения.

Наряду с министерствами продолжали действовать на правах центральных органов управления отдельные «части» придворного управления — Департамент уделов, Кабинет Е. И. В., Придворная контора, Гоф-интендантская, Придворная конюшенная, Егермейстерская конторы и Капитул российских орденов.

**Законодательные акты 1810–1811 гг. (Манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих» 25 июля 1810 г., «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» 17 августа 1810 г., «Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г.)** завершили министерскую реформу в России. Все основные отрасли управления были выделены в самостоятельные министерства и главные управления. Вводилось отраслевое разграничение местных органов управления, что способствовало формированию ведомств — центральных государственных учреждений с подчиненными им местными государственными органами и должностными лицами.<sup>71</sup>

Положения «Общего учреждения министерств» были распространены на все центральные учреждения государственного управления в виде «Учреждений» или «Образований» каждого конкретного министерства.

В Комитете председателей департаментов Государственного Совета в январе–сентябре 1811 г. обсуждались подготовленные Сперанским проекты «Учреждений» министерства полиции, финансов, военного, иностранных дел и Главного управления духовных дел иностранных исповеданий.<sup>72</sup> Из них были утверждены только «Учреждения» министерства полиции и министерства финансов.<sup>73</sup> Остальные проекты остались не реализованными из-за отставки М. М. Сперанского 17 марта 1812 г.

<sup>68</sup> РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4 «А». Л. 124.

<sup>69</sup> ПСЗ-1. Т. 32. № 25043, № 25044. С. 234–236.

<sup>70</sup> Там же. № 25043. С. 234.

<sup>71</sup> *Ерошкин Н. П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX в.). М., 1981. С. 215.

<sup>72</sup> РГИА. Ф. 1164. Оп.: т. 16. Д. 6–7, 12–16.

<sup>73</sup> ПСЗ-1. Т. 31. № 24687. С. 719–728; № 24688. С. 728–756.

В 1812 г. «Общее учреждение министерств» было распространено на военное министерство,<sup>74</sup> в 1817 г. — на объединенное министерство духовных дел и народного просвещения,<sup>75</sup> в 1826 г. — на Главное управление путей сообщения<sup>76</sup> и объединенное министерство Императорского двора и уделов,<sup>77</sup> в 1827 г. — на морское министерство,<sup>78</sup> в 1832 г. — на министерство иностранных дел,<sup>79</sup> в 1835 г. — на министерства финансов, внутренних дел, юстиции, Главное управление ревизии государственных счетов и Капитул российских Императорских и царских орденов.<sup>80</sup>

14 июля 1816 г. Председателем Комитета Министров с одновременным продолжением исполнения обязанностей Председателя Государственного Совета был назначен П. В. Лопухин.<sup>81</sup> Данное назначение положило начало традиции совмещения этих постов в течение 1812–1865 гг. и подчинения законодательного механизма высшей администрации.

Таким образом, создание министерской системы управления в России в начале XIX в. проходит в два этапа: начальный и завершающий.

Первый период начинается в 1802 г. с издания Манифеста и Указа Сенату 8 сентября 1802 г. и продолжается до 1810 г. Данными актами закладываются основы министерской системы управления и начинается постепенная замена коллегий министерствами. Завершающий период министерской реформы начинается 25 июня 1810 г. изданием Манифеста «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих», который выделял 5 главных частей государственного управления с распределением по ним министерств и главных управлений. Следующий акт — «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. конкретизирует компетенцию и состав нескольких министерств (полиции, внутренних дел, финансов, Главного управления духовных дел иностранных исповеданий). «Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г. стало единой законодательной основой формирующейся министерской системы управления.

Правовое оформление министерской системы управления было завершено распространением «Общего учреждения министерств» на каждое центральное учреждение государственного управления в течение 1811–1835 гг.

На смену устаревшей коллежской системе управления со смешанными, нечеткими функциями, усложненным делопроизводством, коллегиальным принципом принятия решений вводится новая, более прогрессивная и отвечающая потребностям государства министерская система управления, основанная на принципе единоначалия.

Введенная в 1802 г. и получившая окончательное правовое оформление к середине 30-х гг. XIX в. министерская система управления в трансформированном виде продолжает действовать и активно развиваться в современной России.

Определить перспективы развития министерской системы управления — задача, стоящая перед современными юристами и правоведами.

<sup>74</sup> Там же. Т. 32. № 24971. С. 23–39.

<sup>75</sup> Там же. Т. 34. № 27106. С. 814–834.

<sup>76</sup> Там же. Т. 37. № 28291. С. 245–247.

<sup>77</sup> ПСЗ-II. Т. 1. № 541. С. 896–897.

<sup>78</sup> Там же. Т. 2. № 1325. С. 702–725.

<sup>79</sup> Там же. Т. 7. № 5286. С. 196–197.

<sup>80</sup> Свод законов Российской Империи. СПб., 1832. Т. 1. Ч. 1. Ст. 923–1318. С. 221–328; Ст. 1319–1395. С. 328–335; Ст. 1550–1645. С. 404–420; Ст. 1616–1627. С. 421–428; Ст. 2026–2198. С. 525–574.

<sup>81</sup> ПСЗ-I. Т. 32. № 26356. С. 937.