

МИНИСТЕРСКАЯ РЕФОРМА, КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX В.

ПУСТОВАЯ Елена Павловна,
соискатель Краснодарского университета МВД России.
E-mail: Bsn510@mail.ru.

Краткая аннотация: в статье говорится о министерской реформе как об одном из направлений реформирования политической системы Российской империи в первой четверти XIX в.

The article talks about the Ministerial reform as one of directions of reforming the political system of the Russian Empire in the first quarter of the 19th century.

Ключевые слова: реформа; политическая система; российское государство; власть.
Reform; the political system; the Russian state; power.

В последние два десятилетия развития политической системы России происходит, по существу, перманентная административная реформа. Анализ результатов преобразований в системе органов исполнительной власти позволяет сделать неутешительный вывод: реформа, в значительной степени, проводится бессистемно. Такой подход не может не отразиться негативно на стабильности политической системы общества, что, в свою очередь, стимулирует усиливающуюся политическую конфронтацию. Тем актуальнее становится исследование истории эволюции политической системы российского государства, ведь без учета исторического опыта прошлого невозможно движение вперед.

Назревшая необходимость реформы государственного аппарата в начале XIX в. была одним из составных элементов системного кризиса политической системы Российской империи. Качественные, структурные кризисные явления затронули, практически, всю систему центральных учреждений государственного управления, которая к моменту вступления императора Александра I на престол уже не отвечала потребностям государства. В начале XIX в. было уже совершенно очевидно, что органы, являвшиеся центральными звеньями в системе высших органов государственной власти Российской империи, нуждались в реформирова-

нии. Это признавали современники, об этом убедительно свидетельствуют и последние научные исследования.

Вся высшая исполнительная власть сосредоточилась к началу XIX в. в «неформальном» узком круге особо приближенных к императору отдельных должностных лиц, отличительной особенностью которых было право личного доклада императору, на аудиенциях у которого вопросы центрального государственного управления вносились непосредственно на «высочайшее» утверждение. В этом и проявлялось, в основном, высшее государственное управление. Однако к началу XIX в. усилий отдельных должностных лиц перестало хватать в связи с отраслевым и технико-организационным усложнением труда по управлению государством.

Назревшая необходимость реформы государственного аппарата обусловила проведение ряда последовательных административных преобразований: учреждение Непременного Совета в 1801 г., сенатскую реформу 1802 г., министерскую реформу 1802-1811 гг., учреждение Государственного Совета в 1810 г. Одно из центральных мест в системе административных преобразований первой четверти XIX в., бесспорно, занимает министерская реформа. Известный специалист в истории государственной службы России Л.Е. Шепелев отмечает, что «и

сам Петр I, и его преемники были поражены теми трудностями, с которыми оказалось связано создание в России новой системы управления, а также огромностью возникавших расходов... Поэтому усилия ближайших преемников Петра I оказались направлены в первую очередь к упрощению и прямому сокращению создаваемого государственного аппарата»¹.

Причина отказа от коллегиального принципа в построении центрального государственного аппарата, введенного Петром I и не оправдавшего себя, в конечном счете, неоднократно привлекала к себе внимание отечественных ученых. Как нам представляется, министерская реформа стала следствием поиска наиболее оптимальной формы управления в новых исторических условиях.

Центром, сосредоточившим в себе основную работу по подготовке министерской реформы, стал Негласный комитет, 9 заседаний которого были посвящены её обсуждению. Кроме того, к обсуждению будущей реформы комитетом привлекались и некоторые другие либерально настроенные лица из близкого окружения императора. Одним из первых с предложением административной реформы выступил князь Адам Чарторыйский, который 10 февраля 1802 г. представил императору и членам комитета свою записку о будущей «форме правления», в которой предлагал осуществить полную реорганизацию государственного управления². И хотя вопрос о судьбе коллегий в докладе не ставился и на заседании комитета не обсуждался, анализ текста доклада А. А. Чарторыйского позволяет предположить, что автор исходил из необходимости их ликвидации. Вопрос о будущей судьбе коллегий, как покажет дальнейшее развитие событий, станет предметом принципиальных разногласий. Проект В.П. Кочубея предусматривал их упразднение. Однако Александр I не поддержал это предложение. Он был против радикальных мер и считал, что переход от коллегий к министерствам должен быть постепенным. Поэтому император предложил сначала подчинить коллегии министрам, и только

позднее постепенно осуществить их ликвидацию. Однако П.А. Строганов, В.П. Кочубей, Н.Н. Новосильцев считали, что соединение двух противоположных, по существу, административных систем, основанных на разных принципах организации и формах делопроизводства, породит множество проблем. Тем не менее, возобладало мнение императора, что, в конечном итоге, предопределило половинчатость манифеста «Об учреждении министерств» 8 сентября 1802 г. и всего начального периода министерской реформы.

Еще одним вопросом, вокруг которого разгорелись споры, стал вопрос об ответственности министров. Н.Н. Новосильцев и А.А. Чарторыйский отстаивали идею о том, что министры обязаны ежегодно подавать в Сенат отчет о своей деятельности, а уже Сенат будет представлять их царю со своими замечаниями. Совершенно очевидно, что это ставило деятельность назначенного монархом чиновника под контроль Сената. Первоначально это предложение не получило поддержки Александра I. П.А. Строганов показал проект видному дипломату, российскому послу в Лондоне графу С.Р. Воронцову, стороннику английской модели государственного строя, который еще весной 1801 г. в письме сыну размышлял о будущем российского государства: «Страна слишком обширна, чтобы государь, будь он хоть вторым Петром Великим, мог все делать сам при существующей форме правления без конституции, без твердых законов, без несменяемых и независимых судов»³. С.Р. Воронцов поддержал, как идею самой министерской реформы, так и роль Сената в виде контролирующей инстанции за деятельностью центрального государственного аппарата.

Обсуждение проекта министерской реформы ставило перед членами Непременного комитета новые вопросы, которые первоначально в проекте не предусматривались. Таким вопросом стала проблема, связанная с процедурой разрешения дел, выходящих за пределы компетенции министров. В черновике проекта Н.Н. Новосильцева устанавливался порядок, в соответствии с которым по всем вопросам, пре-

¹ Шепелев Л.Е. Чиновный мир России, XVIII - начало XX в. СПб., 1999. С. 12, 13

² РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. 11. Л. 39-40 об.

³ Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIX века). М., 1981. С. 31.

вышающим полномочия министра, требовалось предоставить доклад императору. Если меры, предложенные министром, не влекли за собой отмены существующих законов и издания новых, то император утверждал доклад. В противных же случаях доклад министра должен был направляться на обсуждение Непременного Совета и только после его одобрения подписывался императором и скреплялся подписью министра¹. Так как Непременный Совет, как инстанция, выступающая связующим звеном между императором и министрами, был отвергнут Александром I, встал вопрос: «Где же должны обсуждаться дела превышающие компетенцию министров»? Выход виделся в создании совещательного органа при императоре, состоящего из одних министров. Однако решение данного вопроса было отложено. Вновь к нему вернулись лишь на заседании 21 апреля 1802 г., на котором Н.Н. Новосильцев внес новое предложение: эти доклады предварительно рассматривались комитетом, составленным из министров. Так, впервые появился термин «комитет, составленный из министров»².

Таким образом, было положено начало созданию нового высшего административного органа Российской империи - будущего Комитета министров, институционализация которого завершилась с принятием манифеста «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г.

Итак, период разработки проекта министерской реформы и подготовки к ее проведению завершился. Начался новый этап в истории государственной системы административного управления России. Но, как справедливо указывает М.А. Приходько, в течение начального периода министерской реформы в 1802-1810 гг., министры действовали в специфичном правовом вакууме, так как кроме манифеста и указа 8 сентября 1802 г., не было иных законодательных актов, регламентирующих их деятельность³. Подробные инструкции каждому министру, обещанные статьей X манифеста 8 сентября 1802 г., так и не были разработаны.

Отсутствие правового обеспечения организации и деятельности министерств, осложненное тем, что процесс замены учреждений коллежской системы управления департаментами и отделениями министерств осуществлялся без четкого плана и одновременно, с неединообразной структурой организации каждого министерства, породило значительные затруднения в ходе проведения реформы.

Несмотря на то, что на заседаниях Негласного комитета в работе над проектом реформы принимал участие целый круг видных государственных деятелей, ряд важных вопросов министерской реформы не был достаточно разработан. Сохранение старой, изжившей себя административной модели в форме коллегий наряду с формированием новой, основанной на принципиально новом принципе - принципе единоначалия, простое механическое перераспределение учреждений коллежской системы управления по министерствам, плохо проработанный правовой механизм взаимодействия этих учреждений с министрами, практически полное отсутствие нового порядка делопроизводства учреждаемых министерств, отсутствие правовой регламентации статуса, компетенции и структуры будущего Кабинета министров - вот наиболее важные пробелы в теоретической модели новой министерской системы управления, которая легла в основу Манифеста 21 сентября 1802 г. Это дает основание признать, что организационная, структурная и правовая подготовка министерской реформы оказалась, по существу, слабой, что закономерно негативно отразилось на ходе практического воплощения реформы в жизнь, предопределило компромиссный, половинчатый характер её начального периода (1802-1810 гг.). Во многом, именно по этим причинам завершение правового оформления новой административной системы управления было осуществлено только к середине 30-х гг. XIX в.

Итак, министерская реформа являлась одним из центральных звеньев административной реформы начала XIX в. В основу её была положена идея соединения старой, коллегиальной системы административных органов, созданных Петром I, и новой, министерской, базирующейся на принципе единоначалия, что

¹ СПбФ ИРИ РАН. К. 115. Оп. 1. Д. 1186. Л. 29об-31об.

² РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. 12. Л. 29об.

³ Приходько М.А. Современная концепция общего процесса создания министерской системы управления в России в первой трети XIX в. М., 2005. С. 9.

должно было, по мнению Александра I, и его единомышленников обеспечить преемственность управления и эволюционный характер преобразования административного аппарата при переходе его на принципиально новые принципы функционирования - единоначалия, ответственности, исполнительности.

Таким образом, как мы видим, первый этап формирование новой административной системы носил компромиссный характер между старой коллегиальной и новой министерской системами управления. Позднее М.М. Сперанский объяснял указанные противоречия тем, что в 1802 г. «казалось несходным пуститься с первого шага в большие увлечения и, строя но-

вое здание, разрушить все прежнее до основания»¹. На самом же деле, как нам представляется, противоречивый характер начавшейся реформы был обусловлен позицией Александра I, мнение которого имело решающий характер. Разработчики реформы - члены Непременного комитета, выступавшие за ликвидацию коллегий, вынуждены были подчиниться императору.

В связи с этим, процесс ликвидации учреждений коллежской системы управления не был одномоментным и продолжался, практически, в течение трех десятилетий - с 1803 по 1832 гг., завершившись, в целом, уже в царствование императора Николая I-го.

¹ Филиппов А.Н. Исторический очерк образования министерств в России // Журнал Министерства юстиции. 1902. № 9. С.48.