

ДАВИД ИОСИФОВИЧ РАСКИН

кандидат исторических наук

(Санкт-Петербург),

начальник отдела научных публикаций документов

Российского государственного исторического архива,

специалист по истории институтов государственной власти

МИНИСТЕРСКАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ – БАЗОВЫЙ ИНСТИТУТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Создание министерств, провозглашенное манифестом 8 сентября 1802 г., стало одним из важнейших преобразований государственного устройства Российской империи. Эта дата обозначила рубеж в истории развития российской имперской государственности, заложенной Петром I и продолженной Екатериной II. Не случайно система министерств и ведомств, созданная реформами 1802–1811 гг., более чем на столетие пережила и своих создателей, и даже социальные основы государственного строя дореформенной России.

Формирование министерской системы завершило процесс модернизации государственной машины Российской империи, начатый еще Петром I. Этот процесс включал отделение верховной власти от органов управления, личности монарха – от должностных лиц, непосредственно осуществлявших властные функции, персональные поручения высшим сановникам, – от определенной законом компетенции, а также единообразную систематизацию сфер управления и создание на основе этой систематизации ведомств, обеспечивающих вертикаль управления.

Провозглашенное Петром I «регулярное государство» было призвано возглавить процесс модернизации страны. Оно играло ведущую роль и в экономическом развитии России, и в формировании системы сословий, и в насаждении науки, культуры и просвещения. Продолжением «регулярного государства» стала «законная монархия» Екатерины II, базирующаяся на идеологии просвещенного абсолютизма. Империя XIX – начала XX в., обозначенная в Своде законов как монархия, управляемая «в твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих»¹, была высшей и последней стадией этого государства. Сыграв решающую роль в формировании системы сословий, бюрократических государственных институтов, регулярной армии, образовательных и научных учреждений, в создании экономики, способной (при сохранении крепостного права) – до поры до времени – более или менее

успешно конкурировать с западноевропейской это государство смогло осуществить реформы 1860–х гг. В дальнейшем оно могло либо эволюционировать в направлении современного либерального правового государства, либо стать препятствием на пути прогресса страны. Колебания между этими двумя возможными вариантами развития в конце концов завершились крушением империи в 1917 г. Но до этого многие десятилетия «регулярное государство» было вполне жизнеспособным и даже, по выражению А.С.Пушкина, «главным европейцем» в России

Созданная при Петре I система управления включала Сенат как высшее учреждение, совмещавшее в себе законосовещательные (а по ряду второстепенных вопросов и законодательные), высшие административные и высшие судебные функции, коллегии – центральные учреждения, основанные на коллегиальном начале (что считалось тогдашними идеологами панацеей от коррупции, как и отделение управления налогами и сборами от управления государственными расходами) и губернские учреждения, подчиненные тем или иным коллегиям. Принцип коллегиальности был по тем временам последним словом европейской государственной мысли (хотя уже зарождалась идея разделения властей, сформулированная Монтескье). Отделение судебных функций от административных было предусмотрено и системой местных учреждений в петровских губерниях и провинциях, но этот порядок продержался, как и сама система местных учреждений, недолго. Уже при Петре и его ближайших наследниках попытка создать на местах зачатки ведомств провалилась. Вся власть на местах сосредоточилась у городских и провинциальных воевод и у губернаторов, подчиненных непосредственно Сенату и монарху.

Разукрупнение губерний и создание системы губернских учреждений в 1775 г. не только означало дальнейший шаг по пути модернизации российской государственной машины (например, отделение судебной власти от исполнительной), но и сопровождалось ликвидацией большинства коллегий и сосредоточением их функций на местах. По мнению некоторых государственных деятелей того времени, генерал–губернаторы в результате екатерининской губернской реформы были приравнены к коллегиям².

В то же время, почти упразднив отраслевое центральное управление, губернская реформа 1775 г. создала систему отраслевых органов управления на местах. Это были органы административно–полицейские (губернские правления, полицеймейстеры в губернских и городничие в уездных городах, капитан–исправники и подчиненные им нижние земские суды в уездах), финансовые (казенные палаты, уездные казначейства), судебные (уездные суды, губернские судебные палаты). В этом смысле созданные Екатериной II местные учреждения стали важнейшей предпосылкой формирования

впоследствии системы ведомств. Но пока все они находились в подчинении гражданских губернаторов и наместников. В результате местные отраслевые учреждения не имели единых центральных управлений, так что в каждом наместничестве существовали свои отдельные ведомства, объединенные наместником.

Эта система оказалась к концу XVIII – началу XIX в. недостаточно эффективной. Осуществление на местном уровне отраслевого управления во многом зависело от личности наместников, пользовавшихся личным доверием императрицы, что в какой-то мере означало воскрешение средневекового принципа личного поручения, противоречащего принципу законодательно закрепленного разделения функций управления и отделения личного начала от институционально определенной компетенции учреждений, входящих в единую систему. Сосредоточение большинства вопросов гражданского (административного, судебного и финансового) управления в руках генерал-прокурора Сената (с минимальным исполнительным аппаратом в виде экспедиций Сената), а также личных докладчиков Екатерине II по тем или иным вопросам делало систему центрального управления и громоздкой, и ненадежной, и чрезмерно зависящей от личностных особенностей приближенных сановников, и даже непомерно обременительной для самого монарха. Предпринятые при Павле I преобразования – воссоздание ряда коллегий, попытки преобразования органов центрального управления на принципах единоначалия (в 1797 г. была введена должность министра уделов, в 1800 г. – министра коммерции, но соответствующие министерства не были созданы) были непоследовательны и в целом мало успешны. Все это сделало преобразование системы центральных государственных учреждений насущным и необходимым. Сыграл свою роль и пример создания эффективной системы центрального управления, установленной во Франции в годы консульства, а затем империи Наполеона.

Реформа 1802 г. совпала по времени с поисками нового курса, с проектами таких далеко идущих преобразований, как введение основ конституционного правления, незыблемых гражданских законов, постепенная отмена крепостного права, оставшихся, в отличие от реформы высших и центральных учреждений, по большей части нереализованными. Идея создания министерств обсуждалась в кружке «молодых друзей» императора и получила дальнейшее развитие в работах Негласного комитета. Первоначальный план образования министерств был разработан при участии графа П.А.Строганова и князя А.А.Чарторыйского. В марте–апреле 1802 г. по поручению императора статс-секретарем А.Н.Олениным был составлен проект о разделении дел между министерствами. Подготовленный Н.Н.Новосильцевым проект учреждения министерств, представленный в Негласный комитет 11 и 21 апреля 1802 г.,

предусматривал создание объединенного министерства, разделенного на восемь отделов, во главе с министрами. Министры должны были образовывать постоянно действующий Совет (комитет), на который возлагалось предварительное обсуждение всех планов и мероприятий до представления их на утверждение императору. Совет министров должен был, по замыслу членов Негласного комитета, «связывать все части управления воедино», вносить определенную закономерность в действия верховной власти³.

Однако в манифесте об учреждении министерств идея объединенного министерства была отвергнута. Управление государственных дел было разделено на восемь отделений, каждое из которых составляло особое министерство: Военно-сухопутных сил, Военно-морских сил, Иностранных дел, Внутренних дел, Коммерции, Финансов, Народного просвещения и Юстиции, а также Главное казначейство на правах министерства. Сохранился также действовавший с 1797 г. как центральное учреждение Департамент уделов. В 1809 г. было образовано Главное управление водяных и сухопутных сообщений.

Но в 1802 г. было лишь провозглашено создание министерств и назначены первые министры. Аппарат новых центральных учреждений и систему их взаимодействия с местными учреждениями еще предстояло создать. Решающую роль в формировании министерской системы сыграл М.М.Сперанский, по плану которого 17 августа 1810 г. был принят закон «О разделении государственных дел по министерствам»⁴, а 25 июня 1811 г. утверждено «Общее учреждение министерств»⁵, ставшее законодательной основой для регламентации внутреннего устройства и порядка деятельности министерств вплоть до 1917 г.

При систематизации функций государственного управления в качестве образца был использован пример наиболее эффективной системы управления, основанной на жесткой централизации и сочетании неограниченной власти первого лица в государстве с развитой бюрократией ведомств. Такой пример представляла тогдашняя Франция.

Для сравнения приведем список французских министерств: Иностранных дел, Вероисповеданий, Юстиции, Внутренних дел, Финансов, Государственного казначейства, Военное (из которого было выделено Министерство военного управления, занимавшееся в основном вопросами военного снабжения и формирования армии), Морское и Общей полиции. В качестве отдельного ведомства существовал также Статс-секретариат (должность статс-секретаря сам Наполеон определял как «министра министров», «главного нотариуса Империи», от которого исходили все правительственные акты, которые он подписывал и узаконивал)⁶. В 1811 г. Наполеон учредил также Министерство мануфактур и торговли.

Аналогия здесь достаточно полная, а имеющиеся расхождения объясняются

очевидными различиями между двумя странами. Так, например, делами православной церкви в России ведал Святейший правительствующий синод. Но в течение первой половины XIX в. роль светского, назначаемого императором обер–прокурора Синода постоянно повышалась, достигнув, по сути дела, объема полномочий министра по делам православного исповедания, так что сама система синодальных учреждений стала в официальном делопроизводстве именоваться Ведомством православного исповедания. В то же время заведование делами так называемых иностранных исповеданий было в 1810 г. передано в Главное управление духовных дел иностранных исповеданий.

Выделение полиции в самостоятельное ведомство также произошло в России в соответствии с законом от 17 августа 1810 г. «О разделении государственных дел по министерствам»⁷. В то же время этим же законом было упразднено Министерство коммерции с передачей большей части его функций Министерству финансов, а части – Министерству внутренних дел.

Министерство финансов первоначально создавалось как центральный орган управления государственными доходами и лишь отчасти расходами⁸. Государственные расходы первоначально были отнесены к ведению государственного казначея, независимого от Министерства финансов, но поскольку в 1807–1810 гг. должность государственного казначея фактически совмещалась с должностью министра финансов, а с 1821 г. Государственное казначейство окончательно вошло в состав Министерства финансов, «расходная часть» также вошла в компетенцию данного ведомства⁹.

После упразднения Министерства коммерции и далее после объединения МВД в 1819 г. с Министерством полиции и передачи мануфактур в ведение Министерства финансов управление всей промышленностью и торговлей окончательно стало предметом компетенции Министерства финансов.

Лишь в 1902 г. были созданы Центральные учреждения Министерства финансов по части торговли и промышленности, а в 1905 г. – отдельное Министерство торговли и промышленности.

В то же время отдельное Министерство внутренних дел, в функциях которого немалое место заняли вопросы экономического благоустройства страны, и особое Министерство полиции просуществовали только до 1819 Г.

Характерно как выделение «внутренних дел» в особую отрасль государственного управления, так и поиски подходящего обозначения этой отрасли. 7 января 1803 г. в составе МВД была образована Экспедиция спокойствия и благочиния¹⁰, уже 3 июля того же года переименованная в Экспедицию государственного благоустройства¹¹ (вошедшую в 1810 г. в состав Министерства полиции). И «спокойствие и благочиние», и

«государственное благоустройство» предусматривались как задачи государственного аппарата еще при проведении екатерининских реформ, но лишь в 1802 г. эти задачи были объединены в рамках ведомства внутренних дел. «Должность министра внутренних дел, – гласил манифест, – обязывает его пещись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине, и благоустройстве всей империи. В управления своем имеет он все части государственной промышленности, кроме горной; в ведении его находится также построение и содержание всех публичных зданий в государстве и сверх того возлагается на него долг стараться всеми мерами об отвращении недостатка в жизненных припасах и во всем, что принадлежит необходимым надобностям в общежитии»¹². В этом определении хозяйственные функции преобладали над административно–полицейскими.

Создание в 1811 г. самостоятельного Министерства полиции (с названием здесь никаких проблем не возникало) означало в какой-то мере воскрешение существовавшей в XVIII в. должности генерал–полицеймейстера, заведовавшего полицией в губернских и провинциальных городах. В законе «о разделении государственных дел по министерствам» так и говорилось: «Для общего соображения и главного управления всех предметов, принадлежащих к государственной полиции, кои доселе ведомы были в Министерстве внутренних дел, восстанавливается прежде существовавшее звание *генерал-полицеймейстера, под именем министра полиции*»¹³.

В результате упразднения Министерства полиции и передачи его функций в МВД, а заведование и городским, и земским хозяйством, и общей (исполнительной) полицией, и гражданской медицинской частью, и местной администрацией, и государственной статистикой, и в дальнейшем (с 1832 г.) духовными делами «иностранных» исповеданий, и рядом других отраслей государственного управления оказалось сосредоточено в одном, самом мощном и обладающем самой обширной и разветвленной сетью местных учреждений ведомстве. Центральное положение МВД в государственной машине вытекало из подчинения ему губернаторов и, следовательно, почти всего местного управления и органов местного самоуправления, а также органов корпоративной и сословной организации (дворянских собраний, гильдейских органов и т.д.).

Торжеством принципа министерского управления стало объединение в 1826 г. управления даже такими интимно близкими российской императорской фамилией учреждениями, как различные придворные конторы, Кабинет его императорского величества, Департамент уделов и т.д., в рамках Министерства императорского двора¹⁴.

Создание в 1837 г. нового Министерства государственных имуществ (на базе Департамента государственных имуществ Министерства финансов) означало попытку правительства приступить к решению крестьянского вопроса. В дальнейшем это

ведомство эволюционировало в сторону перехода от управления государственными землями (а до крестьянской реформы – и государственными крестьянами), лесами и другими имуществами к попечительству над сельским хозяйством. Отсюда и его переименование в 1893 г. в Министерство земледелия и государственных имуществ, а в дальнейшем – в Главное управление землеустройства и земледелия (в 1906 г. с целью содействия проведению столыпинской реформы) и, наконец, в Министерство земледелия (в 1915 г.).

Министерство народного просвещения продолжало традиции просвещенного абсолютизма Екатерины II. Разделение всей территории империи на учебные округа с университетом в центре и создание иерархии начальных, средних и высших учебных заведений означало дальнейший шаг по пути унификации народного образования и укрепления государственного контроля за ним. Но в этой системе насаждение просвещения вплоть до 1863 г. было неразрывно связано и с цензурным контролем над неизбежными плодами этого просвещения – печатью и литературой.

Попытка объединить в одном ведомстве управление просвещением и всеми вероисповеданиями, включая господствующее – православное (так, что Синод оказался подчинен даже не министерству, а его структурной части – одному из отделений Департамента духовных дел)¹⁵, провалилась главным образом вследствие оппозиции православного духовенства. Но само создание Министерства духовных дел и народного просвещения в 1817 г. и его существование до 1824 г. было обусловлено не только господствующим в это время направлением внутренней политики и влиянием главы этого ведомства А.Н.Голицына, но и наличием аналогичного опыта не только в протестантских странах (например, Пруссии), но и во Франции времени Реставрации.

При этом, как указывал министр народного просвещения (в 1861–1866 гг.) А.В.Головнин, «положение министра просвещения совсем особенное. В нем никто не нуждается, никому он не может быть полезен или нужен. Совсем другим является положение других министров. Некоторые из них располагают большим числом мест и должностей, от других зависит назначение денежных ссуд, значительных пособий, аренд, земель; управление иных так специально, что вмешиваться в оное и критиковать его весьма трудно; иные сами имеют прямою обязанностью надзирать и контролировать то, что у других происходит. По всему этому всех других министров более или менее опасаются, их щадят и оставляют в покое»¹⁶.

Министр юстиции унаследовал от XVIII в. не только титул генерал-прокурора (каковым он признавался по должности), но и реальную власть над Сенатом – формально высшим учреждением империи, а фактически зависящей от министра высшей

апелляционной судебной инстанцией. Реально место Правительствующего сената как высшего законосовещательного учреждения занял созданный в 1810 г. Государственный совет. А Департамент гражданских и духовных дел Государственного совета стал высшей апелляционной инстанцией по судебным делам, вызвавшим разногласия в Сенате или между Сенатом и министром юстиции¹⁷.

С 1890 г. Министерство юстиции стало также составлять отзывы на законопроекты всех ведомств, подготовленные для представления в Государственный совет или Комитет (с 1906 г. – Совет) министров¹⁸. Каждому министерству подчинялись подведомственные ему местные учреждения. Создание нового министерства, как правило, означало одновременное создание соответствующих местных учреждений. Так, например, создание Министерства государственных имуществ привело к формированию в губерниях палат государственных имуществ, подчиненных этому министерству.

Главной тенденцией развития местных учреждений в XIX в. было их обособление от «хозяина губернии» – губернатора. Прямое или косвенное подчинение этих учреждений губернаторам было наследием екатерининской губернской реформы. Так, например, Казенную палату возглавлял вице-губернатор, причем для исполнения решений палаты требовалось содействие губернского правления. Суды формально были независимы от губернской администрации, но за генерал-губернаторами и за гражданскими губернаторами оставались право ревизии и другие пути влияния на эти учреждения. В то же время полномочия губернских прокуроров по надзору за законностью действий администрации реализовывались далеко не всегда.

С 1845 г. казенные палаты получили отдельных управляющих, целиком подчиненных Министерству финансов, а вице-губернаторы стали председательствовать в губернских правлениях.

Палаты государственных имуществ с самого начала были поставлены в независимое от губернаторов положение.

А судебная реформа 1866 г. окончательно установила полную независимость учреждений юстиции от губернских властей.

В то же время в ведении МВД оставалось значительное количество местных учреждений различных отраслей управления – административно-полицейские, медицинские, почтовые и т.д. В пореформенный период все большее место в деятельности МВД и в системе подчиненных ему местных органов стало занимать «крестьянское дело» и, соответственно, крестьянские учреждения.

Преодоление ведомственной разобщенности на местах с самого начала стало одной из важнейших проблем функционирования министерской системы управления. Уже в

первые годы существования министерств стали появляться проекты дополнения системы министерского управления системой органов, координирующих и контролирующих деятельность местных отраслевых учреждений. Имелось в виду разделение всей территории империи на 12–14 генерал-губернаторств (наместничеств). Эти проекты предусматривали создание при генерал-губернаторах и при гражданских губернаторах областных и губернских советов, объединяющих глав местных учреждений различных ведомств. В виде опыта такое управление было введено в 1819 г. в нескольких центральных губерниях, подчиненных генерал-губернатору, бывшему министру полиции А.Д.Балашову. Но опыт был признан неудачным, а идея разделения России на генерал-губернаторства была окончательно отвергнута в 1827 г. Генерал-губернаторства были оставлены в основном на окраинах. Идея же создания губернских советов предусматривалась проектами реформы губернского управления в 1837 г., а затем возродилась в недрах МВД сначала в 1903 г., а затем в 1908 г. Но вплоть до 1917 г. в губерниях, управляемых на общих основаниях, она так и не была осуществлена¹⁹. На окраинах же в некоторых генерал-губернаторствах и областях советы существовали, но, судя по всему, к заметному повышению эффективности местного государственного аппарата не привели²⁰. Основной тенденцией развития системы местного управления в России в XIX – начале XX в. стала постепенная унификация местных органов власти.

Характерно, что противниками идеи создания губернских советов выступали в основном министры финансов – главы ведомства, имевшего развитую сеть местных учреждений и стремившегося к полной независимости от МВД²¹.

Ведомственная разобщенность оставалась органическим свойством министерской системы в России, как на центральном, так и на местном уровне.

Общий наказ министерствам определял министерства как «установление, посредством коего высшая исполнительная власть действует на все части управления»²². Вплоть до 1917 г. действовало положение, что «все министры в действиях их подчинены непосредственно высшей власти»²³.

В системе представлений российских монархов министры воспринимались как слуги монарха, одни более усердные или успешные и потому приближенные к трону, другие менее. С некоторыми российскими императорами могли связывать даже дружеские отношения, но эти отношения были обусловлены не столько ролью данного ведомства в системе управления, сколько воспоминаниями юности или особой личной симпатией. Но, конечно, свою роль играли и представления монарха о важности тех или иных государственных функций.

Характерно, например, что Николай I, прощаясь перед смертью с наиболее близкими

своими сотрудниками, пожелал видеть главного начальника III отделения Собственной его императорского величества канцелярии графа А.Ф.Орлова и министров императорского двора и военного, поручив наследнику поблагодарить от его имени всех остальных министров за службу²⁴.

Военные министры и министры императорского двора и в дальнейшем оставались наиболее интимно приближенными к трону. Место же самого влиятельного министра в разное время с большим или меньшим успехом оспаривали министры внутренних дел и финансов.

Роль министра внутренних дел вытекала из сосредоточения в его ведомстве заведования административно-полицейскими учреждениями в губерниях, тайной полицией (после упразднения в 1880 г. III отделения Собственной его императорского величества канцелярии и подчинения Отдельного корпуса жандармов Департаменту полиции МВД) и цензурой (с 1863 г.), что делало МВД главным инструментом выработки и проведения внутренней политики.

Значение министра финансов определялось тем обстоятельством, что от него зависело бюджетное финансирование всех ведомств, а также решение вопросов о назначении пенсий, пособий и т. д.

Министерство иностранных дел было главным органом выработки и проведения внешней политики. Министры иностранных дел редко находились в интимной близости к трону, но всегда пользовались значительной самостоятельностью относительно всех других министров и в определенном отдалении от повседневного управления страной. Внешняя политика, как и армия и флот, в Российской империи всегда были личной заботой императора и зависели непосредственно от его воли и распоряжений. Поэтому все мероприятия по координации политики разных ведомств, в том числе и создание в 1905 г. Совета министров, не затрагивали обособленного положения министров иностранных дел, военного и морского.

При всех обширных полномочиях министра юстиции в судебных и отчасти законодательных делах его положение среди других министров никогда не было ведущим. Министры юстиции, даже если они пользовались личным доверием и уважением императора, как правило, не принадлежали к числу наиболее близких к нему сановников.

Главным действующим лицом системы министерского управления был министр. Сущность власти министра как представителя исполнительной власти наиболее полно определялась «Общим учреждением министерств». В соответствии с ним, «никакой новый закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего не могут быть установлены властью министра». Власть министров заключалась в том, чтобы «понуждать все

подчиненные им места и лица к исполнению законов и учреждений». Учреждения и лица, подчиненные министру, должны были исполнять его предписания «с точностью и беспрекословно»²⁵.

Министр обязан был исполнять любой новый закон, независимо оттого, насколько он согласен с его содержанием. Ст. 168 «Общего образования министерств» указывала, что даже если утвержденный закон расходился с первоначальными предположениями министра, «он, тем не менее, должен его исполнить так точно, как бы сам его предложил»²⁶.

Единственным правом министра в этом случае оставалось право контрассигновать (скрепить своей подписью) или не контрассигновать тот или иной императорский указ, относящийся к вверенному ему ведомству. На практике этим правом министры почти не пользовались.

О необходимости нового закона или учреждения министр должен был вносить представление в Государственный совет, хотя на практике нередко новые узаконения принимались через Комитет министров (особенно часто в виде временных положений) или путем личного всеподданнейшего доклада.

В случае превышения пределов вверенной ему власти, допущения злоупотреблений или причинения своими действиями ущерба государству министр подлежал ответственности в пределах существовавшего законодательства. На практике худшее, что могло случиться с министром, – это отставка без прошения, без благодарственного рескрипта и без назначения членом Государственного совета. Ни одного случая предания министра суду нам не известно.

Должность министра относилась к числу высших. Министр назначался на основе личного доверия императора и оставлял свой пост, утратив это доверие. Министры, как правило, имели чин 2-го или 3-го класса Табели о рангах – тайного или действительного тайного советника, генерал-лейтенанта (вице-адмирала) или полного генерала (адмирала). С постом министра были сопряжены также либо придворные чины, либо придворное звание камергера. Это было необходимо для постоянного доступа ко двору. Министры могли иметь также звания генерал-адъютанта (военный и морской) или статс-секретаря (гражданских ведомств). И те, и другие имели право объявлять высочайшие повеления и также допускались ко двору без специальных предварительных процедур.

Должность министра чаще всего была венцом карьеры сановника. При отставке министр, как правило, назначался членом Государственного совета, что обеспечивало ему содержание, не намного меньшее, чем то, какое он получают на прежней должности. Нередко министр получал при отставке в знак особого благоволения графский титул,

впрочем, мог получить его и во время своей министерской службы. Необходимой нормой государственного этикета при отставке министра был милостивый рескрипт императора. Признаком сохранения милостивого отношения императора служила также отставка по прошению под предлогом расстроенного здоровья, даже если в действительности причина замены министра была совсем другая.

Перестав быть министром, сановник утрачивал большую часть влияния на деятельность исполнительной власти и тем самым устранялся от активных властных функций. Но в качестве влиятельного члена Государственного совета, председателя одного из его департаментов или председателя Государственного совета он мог сохранить существенное влияние на процесс законодательства.

Если министр внутренних дел после отставки становился генерал-губернатором, то это был редкий случай. Можно назвать только А.А.Закревского, который после неудачного пребывания во главе МВД в 1828–1831 гг. стал впоследствии (с 1848 по 1859 г.) московским генерал-губернатором. Впрочем, должность «московского главнокомандующего» в те годы едва ли была ниже должности министра. В то же время в военном и морском ведомствах переходе министерской должности на строевую командную должность был нормальным явлением: М.Б.Барклай-де-Толли в 1812 г. или А.Н.Куропаткин в 1904 г., А.А.Пешуров (морской министр) в 1882 г., в мирное время.

Случаи, когда министр после пребывания в отставке становился министром в другом ведомстве, были не столь уж редкими.

Чаще всего это был переход в другое ведомство. Так, например, Д.Н.Блудов в 1828–1832 гг. возглавлял Главное управление иностранных исповеданий, в 1832–1839 гг. занимал пост министра внутренних дел, а в 1839 г. – министра юстиции, после чего занял должность главноуправляющего II отделением Собственной его императорского величества канцелярии («по специальности» – законоведа). С.К.Вязмитинов с 1802 по 1808 г. был министром военно-сухопутных сил, а в 1812–1819 гг. – министром полиции (при этом в 1805 и 1812 гг. во время пребывания Александра I в армии он занимал пост главнокомандующего в Петербурге, а с 1816 г. – генерал-губернатора Санкт-Петербурга). Государственный контролер (в 1811–1823 гг.) Б.Б.Кампенгаузен в 1823 г. был поставлен во главе МВД. Впоследствии министр внутренних дел П.А.Валуев, занимавший этот пост в 1861–1868 гг., в 1872–1879 гг. был министром государственных имуществ. А министр народного просвещения Д.А.Толстой, совмещавший этот пост с должностью обер-прокурора Синода и к всеобщей радости уволенный в 1880 г. в отставку (что послужило признаком перехода правительства к либеральной политике), был в 1882 г. назначен министром внутренних дел и возглавил политику контрреформ. В 1852 г. на пост

министра уделов был переведен министр внутренних дел Л.А.Перовский, возглавлявший МВД в 1841–1852 гг. В 1867–1868 гг. пост главы выделенного в самостоятельное Министерство почт и телеграфов занимал будущий министр внутренних дел (и бывший управляющий III отделением Собственной е.и.в. канцелярии) А.Е. Тимашев, а в 1880–881 гг. во главе вновь образованного самостоятельного почтово–телеграфного ведомства встал бывший министр внутренних дел Л.С.Маков.

Для высшей бюрократии Российской империи в дореформенное время характерен относительно низкий уровень специализации, «своеобразный бюрократический дилетантизм», по выражению Н.П.Ерошкина²⁷. Тем не менее, в ходе эволюции министерской системы постепенно происходил процесс разграничения военной и гражданской карьер, а также постепенный рост образовательного ценза высших сановников²⁸.

Но в целом степень специализации высшей бюрократии в дореформенной России была не высокой. Около 70% высших руководителей МВД того времени ранее служили в Министерстве иностранных дел, Министерстве юстиции и даже в Министерстве финансов. Примерно 60% сановников таких же рангов в Министерстве юстиции ранее делали карьеру в Министерстве иностранных дел, в МВД, Министерстве народного просвещения. Почти 75% руководства Министерства финансов ранее служили в МВД, Министерстве иностранных дел, Главном управлении путей сообщения и публичных зданий. В Министерстве народного просвещения, вообще гораздо более специализированном ведомстве, каждый четвертый из высших руководителей ранее служил в МВД, Министерстве финансов, Венном министерстве²⁹.

Среди «сановников на все руки», таких как Д.Н.Блудов или Д.В.Дашков, были действительно образованные и способные люди, недостаток в которых остро ощутил в первые же дни своего царствования Николай I, на что он жаловался умиравшему Н.М.Карамзину (именно Карамзин и рекомендовал императору Дашкова и Блудова).

Еще более типичный образец высшей административной карьеры в николаевское царствование представлял собой Д.Г.Бибиков. Получив домашнее образование, он служил в кавалерии, участвовал в русско–турецкой войне 1806–1812 гг. и в Отечественной войне 1812 г., при Бородине потерял левую руку. С 1819 г. он перешел в гражданскую службу, был владимирским, саратовским, затем московским вице–губернатором, управлял Московской казенной палатой. В 1823–1835 гг. он служил директором Департамента внешней торговли, а с декабря 1837 г. по 1852 г. был волынским, подольским и киевским генерал–губернатором (восстановившись в военном чине). С 1852 по 1855 г. Д.Г.Бибиков возглавлял МВД.

Недостатком сложившейся системы назначения на министерские посты было то, что министры сравнительно редко проходили службу на низовых должностях в том ведомстве, которое они возглавляли.

Так, например, в Министерстве юстиции всего 10% его высших руководителей (министров, товарищей министров и директоров единственного в дореформенное время в этом министерстве департамента) имели опыт председателя судебной палаты и еще 10% – советника губернского правления.

В МВД ни один министр не имел опыта службы в этом ведомстве на низовых должностях, из товарищей министра лишь М.И.Лекс проходил ранее службу на низовых должностях в провинции (в Бессарабии он был в свое время сослуживцем А.С.Пушкина), и лишь 5% директоров департаментов имели за плечами опыт службы в качестве советника губернского правления³⁰.

В царствование Николая I в прошлом военными были не только министры внутренних дел (например, А.А.Закревский или Д.Г.Бибиков), но и министр государственных имуществ П.Д.Киселев, главноуправляющие путями сообщения (К.Ф.Толь, П.А.Клейнмихель) и даже обер-прокурор Синода Н.А.Протасов.

Но уже к концу XIX – началу XX в. картина изменилась. Среди министров и товарищей министров гражданского ведомства бывшие военные стали составлять не более 15%, а среди директоров департаментов – около 3%. Более 85% высших сановников того времени имели высшее образование. Среди министров около 60% окончили университеты, 15% – Училище правоведения, 14% – Александровский лицей. Почти половина бывших военных также имела высшее (академическое) военное образование. Но бывшие универсанты и лицеисты (не говоря уже о правоведах) имели чаще всего гуманитарное (главным образом, юридическое) образование, далеко не всегда «профильное» для возглавляемого ими ведомства. С.Ю.Витте и П.А.Столыпин, окончившие физико-математические факультеты, составляли исключение. Вплоть до 1917 г. в России не было ни одного министра финансов, имевшего специальное экономическое образование. А министр земледелия и государственных имуществ А.С.Ермолов, изучавший после окончания Лицея сельское хозяйство в Земледельческом институте, был единственным министром в этом ведомстве, получившим специальную подготовку. Зато во главе Министерства путей сообщения, как правило, стояли лица с инженерным образованием, а один из наиболее успешных министров в этом ведомстве – князь М.И.Хилков, окончивший Пажеский корпус, специально изучал железнодорожное дело за границей, начав с простого рабочего³¹.

Как сказано выше, идея объединенного министерства была при подготовке

министерской реформы отвергнута. Учрежденный одновременно с созданием министерств Комитет министров не стал ни «кабинетом» в западноевропейском смысле этого слова, ни даже сколько-нибудь эффективным органом, объединяющим направления деятельности отдельных министерств. Председатель Комитета министров (а до 1 января 1865 г. эта должность была объединена с должностью председателя Государственного совета), формально одно из высших должностных лиц в империи, не обладал никакой самостоятельной властью и не имел влияния на политику отдельных министров. Его роль сводилась, по сути дела, к роли спикера на заседаниях комитета, на которых обсуждались вопросы, требовавшие взаимодействия нескольких ведомств, превышавшие компетенцию одного министерства или представленные на обсуждение по инициативе того или иного министра, а также предложенные для рассмотрения императором. Самостоятельность отдельных министров основывалась на праве каждого из них во время регулярных (для одних, как, например, для военного министра, ежедневных, для других – раз в несколько дней) личных докладов императору представлять ему проекты высочайших указов и повелений, нередко противоречивших политике других министров. Подписание императором этих проектов, приобретающих таким образом силу закона, означало отсутствие единства в осуществлении одной из важнейших функций министерского управления – законодательной инициативы по предметам ведомства.

Право личного всеподданнейшего доклада всегда воспринималось министрами как важнейшая часть их полномочий. Так, например, министр народного просвещения граф А.К.Разумовский подал в 1816 г. в отставку в знак протеста против требования председателя Комитета министров князя Н.И.Салтыкова докладывать часть дел по министерству через Комитет министров. Он писал: «... по министерству, мне вверенному, веете дела, кои во время отсутствия его величества выносимы были в Комитет министров, могут, по мнению моему, и всегда (если так государю угодно) туда же поступать... Но дела сии не составляют главнейшей части моего министерства. Самая важная оного часть относится к воспитанию и истинному просвещению юношества, к полезному направлению нравственности целой нации... представляет разные предметы, о коих министр должен его величеству лично докладывать, и коих ни предвидеть, ни исчислить не можно, а потому и представить их в записке не нахожу возможности. И я должен был, имея несколько таковых немаловажных предметов к личному донесению государю, ожидать его возвращения и назначения времени, в которое удобно бы ему было дозволить мне об них доложить.

При сем случае не могу умолчать и той истины, что кому бы государь ни соизволил поручить моей должности, едва ли будет оный понимать обязанности свои во всем их

пространстве и не будет при том подрывать доверенностью государя иметь доступа к нему, равно как и не будет в состоянии управлять столь важною для государства частью с тою пользою и успехом, коих государь и отечество требовать от него могут»³².

Российские императоры не только не стремились бороться с разномыслием своих министров, но даже нередко поощряли их соперничество. В самодержавном (хотя бы и модернизированном на европейский манер) государстве никто не мог быть вторым лицом – только первое (сам император) и рядом с ним никого.

Отсутствие единства в политике различных ведомств и наличие вневедомственного и не входящего в министерскую систему органа центрального управления в виде Собственной его императорского величества канцелярии, прежде всего ее III отделения, были наиболее заметными недостатками министерской системы в России.

Одним из способов преодоления ведомственной разобщенности были всевозможные межведомственные комиссии, комитеты и особые совещания. Создаваемые для выработки проектов реформ, а также для решения отдельных конкретных вопросов управления, эти временные совещательные органы в какой-то мере позволяли сглаживать междуведомственные трения и объединять деятельность отдельных ведомств для решения определенных задач.

Другой попыткой объединить политику разных ведомств стало создание 19 декабря 1861 г. Совета министров под личным председательством императора. В Совете министров обсуждались дела, ранее разрешавшиеся по личным докладам министров и представлявшиеся через I отделение Собственной его императорского величества канцелярии, за исключением дел секретных, «не терпящих отлагательства», а также дел Военного и Морского министерств, МИД и Министерства императорского двора³³. 12 ноября 1861 г. совет был конституирован как орган «для содействия соблюдению единства действий министерств и главных управлений и рассмотрения наряду с Комитетом министров дел высшего государственного управления»³⁴. Но с 1863 г. деятельность Совета министров затухает, а после 1882 г. он в течение 22 лет ни разу не собирался.

Пореформенный период в истории министерской системы управления ознаменовался постепенным переходом управленческих функций от чрезвычайных, вневедомственных органов управления к «системным» высшим и центральным учреждениям. Так, например, III отделение Собственной его императорского величества канцелярии было упразднено, а его функции перешли к Департаменту полиции МВД. II отделение было заменено сначала Кодификационным отделом при Государственном совете, а затем последний был упразднен, и его функции перешли к Государственной канцелярии³⁵. Постепенно было

упразднено большинство высших комитетов (Сибирский –1864 г., Западный –1865 г., Кавказский –1882 г., Комитет железных дорог – 1874 г., Комитет по делам Царства Польского – 1881 г. и т.д.) с передачей их функций отчасти Комитету министров, отчасти соответствующим ведомствам³⁶.

В то же время увеличение объема полномочий отдельных министров, прежде всего министра внутренних дел, и устранение такой влиятельной инстанции, как III отделение, а также усложнение функций государственного аппарата и рост объема повседневных подлежащих разрешению дел не могли не привести к усилению политической роли действующих министров. Именно в это время в публицистике стали раздаваться голоса о «министерском самодержавии», о присвоении министрами прав верховной власти. Отсюда проистекало и усиление мотивов личного доверия императора при назначении на министерские должности, и ослабление мер по объединению деятельности отдельных министерств, и даже поощрение разногласий между министрами.

Вплоть до 1905 г. система министерств и ведомств и объединения их деятельности в рамках Комитета министров оставалась практически неизменной. Но вследствие необходимости противопоставить революционному натиску единую волю правительства, а также в результате создания «русского парламента» – Государственной думы, отношения с которой также должен был осуществлять более или менее солидарный «кабинет», пришлось создать Совет министров (19 октября 1905 г.; формально произошло преобразование старого совета) во главе с председателем, наделенным определенной самостоятельной властью, в том числе по отношению к отдельным министрам. Но объединение министерств и ведомств в Совете министров носило ограниченный характер. Министры военной, морской, иностранных дел и императорского двора сохраняли свою самостоятельность от Совета министров, а все министры и главноуправляющие сохранили право самостоятельного всеподданнейшего доклада, что открывало возможность решать многие вопросы ведомственной политики в порядке верховного управления, минуя Совет министров и законодательные учреждения. А председатели Совета министров постоянно вызывали подозрения императора. Призрак «великого визиря» и после 1905 г. продолжал витать над императорским престолом, отравляя отношения монарха с первыми министрами. Главы зарубежных правительств, в том числе союзных России, удивлялись, узнавая, что российский премьер-министр не был наделен никакими полномочиями в области внешней политики, так что разговаривать с ним на эту тему бесполезно³⁷. А наиболее тонко понимающий свою роль в системе власти и поэтому наиболее любимый Николаем II председатель Совета министров Н.Л.Горемыкин был, в сущности, прав, заявляя в годы Первой Мировой войны, что война – не его дело³⁸.

Таковы были органические свойства системы министерского управления, существовавшей в Российской империи с 1802 по 1917 г. Эта система была в известной степени компромиссом между принципом неограниченного самодержавия и потребностями управления на основе регламентирующих это управление законодательных норм и построенных по более или современным нормам административных учреждений.

Эта система в целом была достаточно эффективной как в дореформенной России, так и в первые пореформенные десятилетия. Явный архаизм системы и ее несоответствие задачам развития страны и даже сохранения существующего строя сказались в предреволюционные годы. А после 1905 г. система центрального управления в Российской империи так и не смогла ни приспособиться к реалиям обновленного государственного строя, ни обеспечить сохранение самих основ имперской государственности.

1. Свод законов Российской империи, повелением гос. имп. Николая Павловича составленный. СПб., 1832. Т. 1. Ч. 2: Основные законы.

2. «Высшие места губернские, состоя на праре коллегий...», – писал в 1803 г. министр внутренних дел гр. В.П.Кочубей (Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ). Т. 27. 20852. 18.07.1803).

3. *Приходько М.А.* Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль–сентябрь 1802 г.). М., 2002. С. 25–28.

4. ПСЗ. Т. 31. №24307. 25.07.1810.

5. Там же. №24686. 25.06.1811.

6. См.: История XIX века /Под ред. проф. Лависса и Рамбо. М., 1938. Т. 1. С. 240–241.

7. ПСЗ. Т. 31. №24307. 25.06.1810.

8. Манифест 8 сентября 1802 г. так определял функции Министерства финансов: «Должность министра финансов имеет два главные предмета: управление казенными и государственными частями, кои доставляют правительству нужные на содержание его доходы; и генеральное всех доходов ассигнование по разным частям государственных расходов» (ПСЗ. Т. 27. № 20406. 08.09.1802).

9. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917: В 4 т. СПб., 2001. Т. 2: Центральные государственные учреждения / Отв. ред. Раскин Д.И. С. 108–111, 129–131.

10. ПСЗ. Т. 27. № 20582. 07.01.1803.

11. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. Т. 2. С.

15.

12. ПСЗ. Т. 27. № 20406. 08.09.1802.

13. Там же. Т. 31. № 24307. 25.07.1810. Курсив подлинника.

14. ПСЗ. Т. 1. №541.22.08.1826.

15. См. учреждение Министерства духовных дел и народного просвещения (ПСЗ. Т. 34. № 27106. 24.10.1817).

16. *Головнин А.В.* Записки для немногих / Отв. сост. и отв. ред. Б.Д.Гальперина. СПб., 2004. С. 216.

17. См.: ПСЗ. Т. 31. №24064. 01.01.1810.

18. Высшие и центральные государственные учреждения России. Т. 2. С. 98–99.

19. *Раскин Д.И.* Министерская система и местное управление в Российской империи // Проблемы истории государственного управления: Государственный аппарат и реформы в России (к 200–летию министерской системы управления в России. СПб., 2004. Ч. 1. С. 59–62.

20. *Он же.* Принцип коллегиальности в российском государственном реформаторстве XVIII – начала XX века //Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Материалы IV Междунар. науч.–теорет. конф. СПб., 2004. С. 209–210.

21. Институт генерал–губернаторства и наместничества в Российской империи. СПб., 2001. Т. 1 / Гл. ред. В.В.Черкесов. С. 75–90.

22. ПСЗ. Т. 31. №24686. 25.06.1811.

23. Там же.

24. См.: *Блудов Д.Н.* Завещание и последние дни жизни императора Николая Первого. М., 1856.

25. ПСЗ. Т. 31. №24686. 25.06.1811.

26. Свод законов... 1832. Т. 1.

27. *Ерошкин Н.П.* Самодержавие накануне краха. М., 1975. С. 135.

28. Подробнее см.: *Раскин Д.И.* Специализация высшей российской бюрократии XIX – начала XX в.: Образование, профессиональный опыт, продвижение по службе // Из глубины времен. 1994. № 3. С. 29–42.

29. Там же.

30. Там же.

31. Там же.

32. Российский государственный исторический архив. Ф. 1101. Оп. 1. Д. 325. Л. 1–2 об.

33. Высшие и центральные государственные учреждения России... Т. 1. С. 80–82.

34. Там же. С. 81.
35. Там же. С. 28–29.
36. Там же. С. 66–82.
37. *Коковцов В.Н.* Из моего прошлого: Воспоминания 1903–1919 гг. М., 1992. С. 128, 170–172.
38. Кризис самодержавия в России. 1895–1917. Л., 1884. С. 567.