

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ РОССИИ

РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ 1801—1802 ГГ.: ЗАМЫСЛЫ И ВОПЛОЩЕНИЕ

Л.Ф. Писарькова

Центр «История России в XIX в.»
Институт российской истории РАН
ул. Дм. Ульянова, 19, Москва, Россия, 117036

В статье реформы начала царствования Александра I рассматриваются в связи с преобразовательными планами Павла I и как результат законодательной деятельности противоборствовавших групп реформаторов, окружавших молодого императора. Такой ракурс дает возможность понять противоречивую природу реформ 1801—1802 гг., представлявших сложное переплетение замыслов сторонников как эволюционного, так и радикального путей развития российской государственности.

Ключевые слова: реформы, Правительствующий сенат, Государственный совет, Негласный комитет, министерства.

Первая четверть XIX в. прошла под знаком проводимых или ожидаемых реформ, которые по воле Александра I открыто или в условиях повышенной секретности разрабатывались в недрах официальных и неофициальных структур. Впервые мысль о лучшем устройстве управления вышла за пределы высоких чиновничьих кабинетов и стала достоянием образованной части русского общества. Попытки реализации смелых замыслов далеко не всегда приводили к желаемым результатам, что заставляло реформаторов искать новые пути преобразования России.

Многочисленные проекты, исходившие как от правительства, так и его оппонентов, поступали на имя Александра I, и часто без движения оседали в кабинете императора. Большинство этих проектов получили достаточно полное освещение в исторической литературе. Однако, рассматривая законодательные инициативы первой четверти XIX в., исследователи, как правило, акцентировали внимание на конституционных проектах и личности самого Александра I, пытаясь найти ответ на вопросы: был ли он реформатором или не был и почему не ввел в России обещанную конституцию. В зависимости от задач исследования, убеждений ис-

торика и политической конъюнктуры в стране менялась и общая оценка преобразований (1).

В настоящей статье впервые ставится задача соотнести реформы начала царствования Александра I с преобразовательными планами Павла I и выявить степень преемственности преобразований 1801—1802 гг., явившихся результатом законодательной деятельности противоборствовавших групп реформаторов, окружавших молодого императора.

Как известно, Павел I вступил на престол с четкой программой, направленной на централизацию управления и торжество законности. Замысел императора в отношении устройства разных частей управления раскрывает его «Записка», которая была хорошо известна Александру I (хранилась в его кабинете). «Государство имеет семь главных департаментов, — отмечалось в «Записке», — кроме Сената, яко главного трибунала... которые составляют правление оного: 1) юстиции, 2) финансов, 3) военной, 4) иностранной, 5) морской, 6) коммерц, 7) казна. Каждый из оных имеет своего министра. Министр юстиции имеет под собой юстиц и вотчинную коллегии. Финанс министр имеет камер, берг, экономию для государственных вообще владений и соляную коллегии. Коммерц министр имеет коммерц, мануфактур коллегии и таможеню. Прочие остаются каждый при своем департаменте» (2). Таким образом, близкие по характеру деятельности коллегии объединялись в единый департамент под властью министра, который являлся не столько правителем, сколько связующим звеном между верховной властью и подведомственными коллегиями. В результате предполагалось ввести систему управления, сочетающую коллегиальное и единоличное начала. Идея создания подобных структур не отличалась новизной: во второй половине XVII в. (при царе Алексее Михайловиче и особенно его преемнике Федоре Алексеевиче) широко практиковалось объединение близких по роду деятельности приказов под властью одного начальника (судьи). Можно предположить, что этот исторический опыт и был положен в основу проекта.

Павел I намеревался провести реформу государственного управления, исходя из принципа разделения властей. В его «Записке» Сенату отводилась роль исключительно судебного органа; значение высшего законосовещательного органа получал Совет, учреждаемый из министров и вице-канцлеров. Особое место занимала Государева канцелярия или Кабинет, подразделявшаяся на семь отделений (по числу министерских департаментов). Через Канцелярию к императору поступали доклады министров и исходили его решения. Канцелярия получала значение исполнительного высшего органа, контролирующего деятельность министров.

С первого дня царствования Павел I приступил к осуществлению этой программы. В 1796—1797 гг. полномочия Совета и Сената получили более четкое разграничение; восстановлены центральные коллегии, учреждены первые министерства и министры. Одновременно проведена вторая губернская реформа, в ходе которой упрощена система местного управления; в выборных учреждениях слиты общественное и коронное начала, из администрации исчезла должность всесильного наместника, а роль главного местного правителя перешла к губернатору,

подчиненному Сенату и коллегиям. В результате формировалась четко выстроенная вертикаль власти, предполагавшая переход от «островной» к «линейной» организации управления. С конца XVIII в. важным направлением внутренней политики стала законодательная деятельность. В 1796 г. была создана «Комиссия для составления законов»; в отличие от Уложенной комиссии Екатерины II перед ней стояла вполне осуществимая задача: составить свод действовавших законов (3).

Осознавая необходимость реформ, Павел I определил их направление и приступил к преобразованиям, но не осуществил их. Краткий срок пребывания у власти, а главное, непредсказуемый характер императора стали причиной того, что не учреждения, а доверенные лица по-прежнему играли решающую роль в управлении страной. По оценке современников, в области государственного управления Александр получил непростое наследство. «Нет части, от малой до большой, не требующей поправления, — писал гр. А.Р. Воронцову в мае 1801 г. один из его корреспондентов. — Нет нужды распространяться, как все перековеркано в последние годы; хотя и не признать нельзя, что и в прежние времена все части не весьма были еще устроены» (4).

В начале XIX в. первостепенное значение сохраняло решение таких задач, как установление законности и усиление центральной власти, необходимых для преодоления злоупотреблений, ставших постоянной язвой государственного управления. Вопрос заключался лишь в выборе путей для осуществления назревших задач.

В Манифесте 12 марта 1801 г., провозгласившем о восшествии на престол нового императора, Александр I обещал управлять своим народом «по законам и по сердцу» своей «августейшей бабки» (5). Написанный Д.П. Троцинским, манифест обещал перемены в управлении и определял основное направление внутривластного курса Александра I, отвечавшее чаяниям старшего поколения государственных деятелей. Однако из воспоминаний современников и писем самого Александра Павловича хорошо известно, что, будучи наследником престола, император крайне негативно оценивал правление Екатерины II. Не менее критично относился наследник престола и к правлению своего отца, что находило понимание в обществе. В дружном хоре порицателей политики Павла тонули редкие голоса тех, кто считал необходимым сохранить преемственность общего курса.

Вместе с тем мероприятия первых месяцев нового царствования воспринимались как начало реализации правительственного курса, провозглашенного в Манифесте. С 12 марта до 28 мая 1801 г. издано в общей сложности двадцать манифестов и указов, пересматривавших распоряжения, принятые в последние годы XVIII в. Первые мероприятия отменяли постановления Павла I, особенно возмущавшие и раздражавшие общество, но не устраняли коренных недостатков государственной системы; главным из них, по мнению Александра I, был «произвол нашего правления». Причину беспорядков, господствовавших в административном управлении, император видел, прежде всего, в отсутствии твердых государственных законов. С его вступлением на престол началась активная законотворческая деятельность, направленная на переустройство всей административной системы.

К началу лета 1801 г. при Александре I действовало два законосовещательных органа: официальный Государственный совет (6) и неофициальный Негласный комитет. Их члены представляли две противоборствующие «партии», предлагавшие различные пути реформирования государственного управления и дальнейшего развития России. Их лидеры Д.П. Троицкий (1749—1829) и гр. В.П. Кочубей (1768—1834) пользовались особым расположением Александра I и в разные периоды оказывали заметное влияние на общее направление преобразований.

С начала царствования Александра I средоточием работ по подготовке законодательных актов стал Государственный совет (учрежден 30 марта 1801 г. по инициативе Д.П. Троицкого), получивший значение постоянно действующего при императоре совещательного учреждения. Новому совету предстояло решить многие задачи в области законодательства, накопившиеся на протяжении предшествовавшего столетия, и разработать коренные законы государственного управления (7). В марте 1801 г. в Совет назначены двенадцать наиболее известных деятелей двух предыдущих царствований: генерал-прокурор А.А. Беклешов, бар. А.И. Васильев, кн. Г.П. Гагарин, гр. В.А. Зубов, кн. П.А. Зубов, кн. Ал-др Б. Куракин, гр. Г.Г. Кушелев, И.В. Ламб, кн. П.В. Лопухин, гр. П.А. Пален, гр. Н.И. Салтыков и Д.П. Троицкий. За исключением Ламба, бр. Зубовых и Троицкого, остальные восемь человек входили ранее в Совет при Высочайшем дворе. Трое из двенадцати членов (братья Зубовы и Пален) участвовали в заговоре 11 марта 1801 г. В апреле в Совет вошли гр. П.В. Завадовский и гр. А.Р. Воронцов, затем гр. Н.П. Румянцев (август), адмирал Н.С. Мордвинов (сентябрь), гр. В.П. Кочубей (декабрь); в 1802 г. его членами стали С.К. Вязмитинов (январь), гр. С.П. Румянцев (апрель) и Г.Р. Державин (сентябрь). Новые назначения практически не влияли на численность Совета, так как из первоначального состава до конца 1801 г. уволены Пален, Кушелев и Гагарин, в декабре 1801 г. умер Ламб, отошел от дел П. Зубов, в ноябре 1802 г. вышел в отставку С. Румянцев, в октябре 1803 г. — Державин. Из 20 человек, назначенных в Совет до конца 1802 г., большинство начинали службу еще при Екатерине II и имели большой опыт гражданской службы в качестве руководителей центральных учреждений, генерал-губернаторов и губернаторов; 14 членов Совета являлись одновременно и сенаторами. Средний возраст 20 членов Совета превышал 50 лет. Очевидно, что официальный законосовещательный орган составляли в основном лица, умудренные как служебным, так и жизненным опытом.

Совет не пользовался расположением Александра I. В течение первых девяти лет существования этого учреждения (с марта 1801 г. до конца 1809 г.) император присутствовал в нем только пять раз (8). Он не разделял взглядов большинства членов Совета, но не мог не считаться с их опытностью в государственных делах и умением вести систематическую, на первый взгляд рутинную работу. В начале царствования молодой император опирался на Совет, из недр которого выходили проекты указов и постановлений, определявших основные направления внутренней и внешней политики России. В 1801—1802 гг. деятельность Совета отличалась особой активностью, а на его заседаниях рассматривались дела первостепенной важности: об устройстве губернского и городского управления, присоединении

Грузии к России, непродаже крепостных крестьян без земли, роли Сената в системе управления, упразднении цензуры и др. (9).

Заседаниям Государственного совета император предпочитал собрания «молодых друзей», составлявших неофициальный законосовещательный орган, так называемый Негласный комитет, где под его председательством в узком кругу (гр. В.П. Кочубей, Н.Н. Новосильцов, гр. П.А. Строганов и кн. А.А. Чарторыйский) обсуждались масштабные задачи переустройства всех сторон жизни России. По определению гр. Строганова, первостепенная задача, стоявшая перед членами Комитета, заключалась «в систематической работе над реформой безобразного здания государственной администрации» (10). Кн. А. Чарторыйский в своих «Записках» конкретизировал эту задачу. «Целью реформ было принятое в большей части европейских государств разделение министерств, точное определение границ их ведомств, сосредоточение в каждом министерстве дел одного и того же рода, т.е. централизация управления ими и увеличение через это ответственности высших должностных лиц в империи. Надеялись, что кроме других благих результатов, меры эти послужат действительным средством для ограничения злоупотреблений властью, взяточничества и бессмысленных хищений, составлявших язву русского государства, так как никакое другое средство не в силах было прекратить их» (11). Итак, основными направлениями будущих преобразований должны были стать централизация государственного управления и установление законности. Необходимость такого развития признавалась уже Павлом I.

24 июня 1801 г., на первом заседании Комитета, был намечен общий план его работы, предусматривавший кардинальное переустройство государственного управления России. Предполагалось, прежде всего, изучить действительное положение дел, затем провести административные реформы по различным частям управления и, наконец, увенчать все преобразования Уложением, основанным на истинном народном духе (12). Осуществление такого обширного плана могло быть результатом многолетней, во многом рутинной законодательной работы, предполагавшей высокий уровень юридической подготовки исполнителей и наличие у них практических знаний в области русского законодательства и управления. В этой связи уместно задать вопрос: в какой степени члены Комитета были подготовлены к решению поставленных задач?

Сановники двух предшествовавших царствований, ревниво относившиеся к растущему влиянию советников Александра I, видели в них «молодых людей образованного ума, получивших слегка понятие о теориях новейших публицистов и напитанных духом преобразований и улучшений», которые «были набиты конституционным французским и польским духом», но «ни государства, ни дел гражданских основательно не знающие»; кроме того, среди них «ни одного не находилось с познаниями о России» (13). В этих нелестных отзывах была значительная доля правды. Действительно, средний возраст членов Комитета (вместе с 23-летним императором) составлял 30 лет (членов Государственного совета — 50), они плохо знали Россию и не имели опыта в гражданских делах. Их карьера была во многом сходна: после службы военной — придворная служба, затем жизнь

за границей в связи с учебой, дипломатической службой или просто путешествиями. Очевидно, что за переустройство России взялись образованные для своего времени люди, искренне верившие в успешное решение поставленных задач. Но, как и сто лет назад, когда новое управление вводилось по иностранным образцам и иностранными специалистами, реформаторы плохо знали страну, которую собирались реформировать, и ее язык, предпочитая писать и говорить на более доступном для них французском.

В 1801—1802 гг. в центре внимания законодателей стояли вопросы преобразования Сената и учреждения министерств, определившие главное направлением законотворческой деятельности первых десяти лет царствования Александра I. Реформы вызывали горячие споры, как в Сенате и Государственном совете, так и в Негласном комитете; они рассматривались авторами многочисленных «записок» и проектов; обсуждались в обществе (14). Кипевшие тогда страсти вокруг решения этих вопросов были не случайны: от организации Сената и центральных учреждений, их взаимодействия в значительной степени зависело направление дальнейших административных преобразований, и, в конечном итоге, характер государственного управления страны в целом. Россия в очередной раз стояла перед выбором системы управления.

Подготовка реформы Сената. Путь к устранению беспорядков в управлении и злоупотреблений император видел в упорядочении законодательства. И в этом процессе решающая роль отводилась тогда Сенату. Указом 5 июня 1801 г. («о сочинении Сенату особого доклада о правах и обязанностях его, для утверждения оных силою закона на незыблемом основании») объявлялось желание императора восстановить и возвысить значение этого старейшего учреждения России, «яко верховное место правосудия и исполнения законов», поставив его «на прежнюю степень приличную и для управления мест ему подвластных толико нужную» (15).

Ответом на указ 5 июня 1801 г. стал проект доклада Сената под названием «Положение о правах и преимуществах Сената» (16). Его автор гр. П.В. Завадовский, проследив изменения в правах и полномочиях Сената от Петра I до Александра I, пришел к выводу о необходимости возратить Сенату значение «первого государственного правительства», наделенного исполнительной и судебной властью. Как высшее административное учреждение, Сенат должен «управлять всеми гражданскими местами в империи и высшей власти над собой не иметь, кроме единой самодержавного Государя»; также и в судебном управлении, где «суд и расправа верховным образом принадлежит Сенату». Осуществляя надзорные функции, Сенат должен следить за исполнением законов и проявлять заботу «о всякой вообще пользе народной и о течении законного правосудия повсеместно» (статья 1).

Для исполнения этих обязанностей Сенату необходимо предоставить соответствующие права. Приговоры Сената должны быть окончательными и апелляции не подлежать (статья 2). При этом и в департаментах, и общем собрании решения принимать не большинством голосов, как было введено при Павле I, а по единогласному согласию сенаторов (статьи 3 и 4). В случае «разномыслия» генерал-прокурор с двумя сенаторами, отстаивавшими разные точки зрения, представля-

ют дело на рассмотрение Государя (статья 5). Сенат должен назначать чиновников по исполнительной части, а также иметь право представлять Государю кандидатов на должности президентов коллегий (кроме трех первых) и губернаторов (ст. 13).

В докладе особое внимание уделено роли Сената как хранилища законов, призванного обеспечить неукоснительное их исполнение. В стремлении оградить Сенат от постороннего вмешательства в сферу его деятельности автор в очередной раз подчеркивал исключительное положение этого учреждения в государственном управлении и законодательстве. Так, 12-й статьей предусматривалось, чтобы только «один Государь или именной указ Его мог переменить или остановить повеление Сената; и также, никто бы не мог, кроме единого Сената, предписывать образ исполнения законов, и дабы все недоразумения представляемы были на его разрешение». Ссылаясь на указы Петра I и Екатерины II, автор проекта «испрашивал дозволения» возродить дарованное ранее право Сената толковать законы, чтобы Сенат мог «представлять Государю, если бы закон или указ от Него вышел, противен прежде изданным, вреден или неясен был. Но когда по представлению о том, не угодно будет отменить, тогда уже исполняется оной безмолвно» (статья 15).

Обсуждение проекта доклада в Сенате (продолжалось до 26 июля) вызвало значительное число уточнений, дополнений и предложений, но внесены в него были лишь некоторые дополнения и изменения редакционного характера, что не сказалось на основных положениях документа (17). Особого внимания заслуживает «мнение» сенатора-поэта Г.Р. Державина, считавшего, что Сенат должен стать сосредоточием всех властей: законодательной, исполнительной, судебной и оберегательной или надзорной. Все четыре власти объединяются в императоре, но отделяются одна от другой в Сенате, и каждая из них является орудием монарха (18). Очевидно, что при наделении Сената такими широкими правами существование других высших учреждений становилось излишним.

Сенат утвердил доклад гр. Завадовского, и вместе с мнениями сенаторов он поступил на рассмотрение Негласного комитета, а затем Государственного совета (19).

В Негласном комитете обсуждение доклада Сената продолжалось свыше 9 месяцев (с августа 1801 г. до апреля 1802 г.). Причиной тому стали разногласия в вопросе о полномочиях Сената, возникшие между императором и членами Комитета. Рассматривая сенатскую реформу с точки зрения разделения властей, члены Комитета не соглашались с «мнением» Державина, предлагавшим сосредоточить в Сенате все власти, включая законодательную. Александр, напротив, считал необходимым отложить утверждение доклада до представления Державиным проекта организации Сената (20).

11 сентября 1801 г. в Москве, накануне коронации, Негласный комитет рассмотрел проекты кн. П.А. Зубова (не сохранился) и Г.Р. Державина, которые объединяла мысль о необходимости создания сильного Сената. В «Проекте устройства Сената» Державин конкретизировал свои предложения, направленные на сосредоточение в Сенате всех властей и превращение его в единственное орудие

монарха по управлению страной. По проекту все власти отделялись друг от друга, и каждая осуществлялась особым собранием, где заседали или все сенаторы (в законодательном), или только часть их (в судебном и исполнительном собраниях), и имела своего министра. Оберегательная власть или власть надзора за всеми присутственными местами получала особую структуру: ее осуществляла оберегательная дума, состоявшая из министра оберегательной власти или генерал-прокурора и обер-прокуроров — его помощников. В связи с огромной территорией России судебные департаменты предлагалось открыть в обеих столицах и крупных губернских городах. Новым в законодательстве было предложение учредить высший совестный суд, который бы судил не по строгости законов, а внимая «гласу человеколюбия». Предлагался и новый способ формирования состава Сената: путем выбора. Для этой цели из высших чиновников обеих столиц (до V класса включительно) создавалось собрание, которое избирало кандидатов в сенаторы (из чинов I—IV классов), затем император из трех кандидатов избирал одного сенатора (21). Как вспоминал впоследствии Державин, «Государю мнение его лучше всех прочих полюбилось... Хотя не удостоилась сия организация письменной конфирмации Государя и не обнародована, но Державин получил в Москве при коронации за нее орден св. Александра Невского» (22).

О проекте Державина много говорили в обществе, обсуждая замеченные в нем конституционные тенденции. У членов Негласного комитета он вызвал негативное отношение, как и все другие предложения по реформированию Сената, направленные на усиление роли этого учреждения. И это неудивительно: сильный Сенат явно не вписывался в намечавшуюся реформу центрального управления. В конечном итоге Александр поручил членам Комитета самим составить проект преобразования Сената (23).

В новом варианте «Положения о правах и обязанностях Сената», составленном гр. П.А. Строгановым при участии других членов Комитета (обсуждался в декабре 1801 г.), особо подчеркивался судебный характер Сената. И хотя за Сенатом сохранялось значение высшего исполнительного и надзорного органа, но уже в первой статье он назывался только «верховным местом суда и расправы», а его функции состояли «в беспристрастном и нелицеприятном отправлении правосудия...». В проекте не оказалось статьи о выборах кандидатов в сенаторы, включенной в доклад Сената по предложению Державина. Кроме того, была пересмотрена статья о единогласном принятии приговоров общим собранием Сената: дела должны были решаться «по большинству голосов», а не «по единогласию», как того добивались сенаторы (24). На основе проекта гр. Строганова Новосильцову было поручено составить два проекта указа о правах и преимуществах Сената: в торжественной и простой форме.

В начале января 1802 г. Негласный комитет обсуждал оба проекта указа, составленные Н.Н. Новосильцовым, которые после исправлений и дополнений редакционного характера были одобрены Александром I. Однако вопрос о правах и обязанностях Сената продолжал обсуждаться членами Комитета и в заседаниях 16 и 17 марта. Связан он был уже с разработкой министерской реформы и необ-

ходимостью согласовать реформу Сената с организацией новых учреждений, а главное, с решением вопроса об ответственности министров. К этому времени представление Александра I о правах и полномочиях Сената заметно изменилось. Если в сентябре 1801 г. он настаивал на наделении Сената исполнительной властью, то спустя полгода считал, что Сенат не должен даже проверять действия министров. Членам Комитета (кн. Чарторыйскому и гр. Строганову) пришлось доказывать, что без ответственности министров права Сената будут мнимыми, и учреждение министерств даст простор «самому неограниченному произволу» (25).

21 апреля 1802 г. доклад Сената о его правах и преимуществах и проекты указов, подготовленные Негласным комитетом, поступили в Государственный совет, посвятившему их обсуждению 5 собраний в апреле—мае 1802 г. Большинство членов Государственного совета признали сенатскую реформу недостаточно подготовленной. При этом одни опасались, что предложенные меры не принесут пользы, так как «произведут брожение умов, нисколько не ускорив ход дела». Другие считали необходимым провести более глубокие преобразования, в частности, разделить Сенат на две высшие палаты: администрации и суда. Многие предлагали ограничиться реформой делопроизводства, чтобы таким путем ускорить решение дел и ослабить значение канцелярии. Против проекта указа выступил и В.П. Кочубей. По согласованию с императором и членами Негласного комитета он предлагал ограничиться изданием статей о судопроизводстве и не упоминать в указе о правах и преимуществах Сената, оставив «сие до того времени, когда новое законоположение российское к окончанию приведено будет» (26).

В ходе обсуждения проекта в Государственном совете многие статьи были дополнены, исправлены и отредактированы. Прежде всего, исправлена 1-я статья, по которой Сенат получал более широкие полномочия, чем предусматривали члены Негласного комитета. Как отмечалось в окончательном варианте этой статьи, «Сенат есть верховное место в империи; имея себе подчиненными все присутственные места, он как хранитель законов печется о повсеместном наблюдении правосудия» (27). Таким образом, за Сенатом сохранялось то высокое место, которое предназначалось ему докладом Сената.

С учетом замечаний членов Совета был выработан третий, окончательный, проект указа «о правах и обязанностях Сената», утвержденный Александром I (хотя и не без колебаний) 8 сентября 1802 г., в один день с Манифестом о министерствах (28). За время подготовки реформы император заметно охладел к Сенату и даже сожалел о том, что дал указ 5 июня 1801 г., положивший начало законодательной работе по возрождению былого значения этого учреждения.

Обсуждение указа о Сенате продолжалось более года и привлекло всеобщее внимание. Его подготовка вызвала большие надежды в обществе и споры в правительственных верхах, выявила разные, порой противоположные, взгляды на роль и место Сената в системе управления.

Однако, несмотря на разногласия, выявившиеся в ходе разработки законопроекта, в указе 1802 г. нашли отражение основные положения Всеподданнейшего доклада Сената.

Как и предполагалось, Сенат получил значение «верховного места», наделенного исполнительными, судебными и надзорными функциями (ст. 1). Верховный статус этого учреждения находил подтверждение и в других статьях указа.

Над Сенатом не было никакой другой власти, кроме власти императора (ст. 2), и его указы должны исполняться всеми «как собственные Императорского величества» (ст. 4). К нему должны относиться с рапортами и донесениями все начальники центральных и местных учреждений (ст. 7). Кроме того, Сенат вновь получил право делать представления императору на высочайшие указы (ст. 9).

По оценке историков, указ являлся «до известной степени, уступкой старым защитникам Сената», так же как и Манифест об учреждении министерств, по которому Сенат получил значение «инстанции, контролирующей министров» (29). Однако эта уступка была вынужденной. Все участники законотворческого процесса, независимо от их отношения к Сенату, признавали необходимость установления ответственности министров, так же как и то, что в качестве контролирующей инстанции альтернативы этому старейшему учреждению тогда не было. Реальное положение Сената в значительной степени зависело от точного исполнения принятого в тот же день Манифеста об учреждении министерств. В отличие от указа о Сенате, работа над этим документом велась в Негласном комитете в условиях особой секретности.

Начало разработке *министерской реформы* положил доклад кн. А.А. Чарторыйского, прочитанный 10 февраля 1802 г. в заседании Негласного комитета. По мнению докладчика, основные недостатки администрации, представлявшей «картину величайшего неустройства», заключались в безответственности министров и лиц, наделенных исполнительной властью, слабости прокурорского надзора, отсутствии законодательно утвержденных прав и обязанностей разных ведомств.

Для исправления такого «неустройства» кн. Чарторыйский предлагал реформировать государственное управление, подразделив его на три части: административную, судебную и контрольную, или «охранительную». При этом исполнительную власть распределить между несколькими министрами, сосредоточив в их руках все нити управления; при министрах учредить советы из старших чиновников. Судебную власть разделить на гражданскую, уголовную и полицейскую части (каждую с двумя инстанциями и кассационным судом). Сенату поручить надзор за всеми чиновниками, не исключая министров, которые должны были представлять на его рассмотрение ежегодные отчеты. План кн. Чарторыйского получил одобрение императора, признавшего, что «он еще никогда не видел ничего столь ясного, как эта записка и... что, следуя этой стезею, можно было достигнуть желаемой им реформы». Эту точку зрения разделяли все члены Комитета (30).

Как и сто лет назад, реформаторы надеялись с помощью новых учреждений и рационально выстроенной системы управления быстро решить проблемы большой страны.

В марте 1802 г., обсуждая организационные начала министерской реформы, Комитет рассмотрел предложение гр. Кочубея о закрытии коллегии и учреждении вместо них министерских канцелярий по французскому образцу (31). Такое преобразование центральных учреждений означало замену совещательного начала

единоличным. За исключением кн. Чарторыйского, члены Негласного комитета поддержали предложение об упразднении коллегий, полагая, что они будут затруднять деятельность министерств. Однако Александр I в отношении коллегий занял другую позицию. Он считал, что нельзя «уничтожить разом все эти старинные формы, и что, может быть, достаточно подчинить их министрам, и впоследствии уже, когда они на опыте окажутся бесполезными, заменить их другими учреждениями» (32).

Не исключено, что, настаивая на сохранении коллегий, Александр предполагал продолжить реформу центрального управления, начатую его отцом. Как уже отмечалось, Павел I намеревался подчинить близкие по характеру деятельности коллегии одному министру и, таким образом, объединить в управлении коллегияльное и единоличное начала. При такой организации министр являлся не столько правителем, сколько связующим звеном между верховной властью и каждой из подведомственных ему коллегий.

Позиция Александра I в отношении коллегий определила характер первой министерской реформы. 8 сентября 1802 г. проект Манифеста об учреждении министерств, представленный Н.Н. Новосильцовым и одобренный членами Негласного комитета, был утвержден Александром вместе с указом о правах и должностях Сената (33).

Организация министерств в 1802 г. «Введение» к Манифесту 8 сентября 1802 г. раскрывает основные начала, положенные в основу государственными делами:

1) государственные дела подразделяются на части, «сообразно естественной их связи между собой», и каждая часть поручается ведению отдельного министра;

2) министры действуют на основе специально разработанных должностных инструкций или «главных правил»;

3) правительствующий Сенат является по отношению к министрам высшей надзирающей и проверяющей инстанцией. Действующее на этих началах государственное управление или «министерство» должно было «утвердить всеобщее спокойствие», поднять общее благосостояние и обеспечить прочное устройство всех частей государства.

Согласно 1-й статье Манифеста, «министерство» подразделялось на восемь отделений или особых министерств, состояло из министров, их помощников (товарищ министра), которые были не везде, и канцелярий. Коллегии не входили в состав министерств, а только подчинялись им. Создавались своего рода ведомства во главе с министрами (табл.).

Таблица

Министерства в 1802 г.

№	Министерства во главе с министрами	Им подчинены учреждения
1	Военно-сухопутных сил — С.К. Вязмитинов; Товарищ — гр. Х. А. Ливен	Военная коллегия
2	Морских сил — Н.С. Мордвинов; Товарищ — П.В. Чичагов	Адмиралтейств коллегия
3	Иностранных дел — гр. А.Р. Воронцов; Товарищ — кн. А.А. Чарторыйский	Иностранных дел коллегия и Церемониймейстерские дела

Окончание таблицы

№	Министерства во главе с министрами	Им подчинены учреждения
4	Внутренних дел — В.П. Кочубей; Товарищ — гр. П.А. Строганов	Мануфактур-коллегия; Медицинская коллегия; Главная соляная контора; Главное почтовое правление; Экспедиция государственного хозяйства, опекунства иностранных и сельского домоводства; Губернские правления; Казенные палаты
5	Коммерции — гр. Н.П. Румянцев	Коммерц-коллегия; Управление путей сообщения
6	Финансов — А.И. Васильев; Товарищ — Д.А. Гурьев	Берг-коллегия; Монетный департамент; Мануфактур-коллегия (Экспедиция вексельных бумаг); Лесной департамент; Горное Правление; Камер-коллегия; Государственные банки Казенные палаты (винная часть)
7	Юстиции* — Г.Р. Державин	Звание генерал-прокурора (осталось в его составе)
8	Народного просвещения — гр. П.В. Завадовский; Товарищ — М.Н. Муравьев	—
9	Государственное казначейство Гос. казначей — Ф.А. Голубцов	Государственные казначейства (Штатное и Остаточное); Счетные экспедиции; Казенные палаты

Примечание: * В Министерстве юстиции предусматривалась должность товарища министра, но в 1802 г. она не была занята. В октябре 1803 г., после отставки Державина и назначения министром кн. П.В. Лопухина им стал Н.Н. Новосильцов.

Составлено по: ПСЗ-I. — Т. 27. — № 20406 и 20409. — 8 сентября 1802 г.; Журналы Комитета министров в царствование Александра I. — Т. 1: 1802—1810 гг. — СПб., 1888. — С. 32—35; *Сперанский М.М.* О государственных установлениях // Сперанский М.М. План государственного преобразования. — С. 151—152.

Как следует из таблицы, наряду с опытными сановниками старшего поколения на министерские посты были назначены все члены Негласного комитета, что изначально предполагало отсутствие единства среди руководителей новых учреждений.

Очевидно, что борьба между реформаторами, отстаивавшими эволюционный путь развития российской государственности, и сторонниками радикальных преобразований должна была перейти из теоретической в практическую плоскость. Усугубляло обстановку и то обстоятельство, что сановники, получившие портфели министров (Г.Р. Державин, П.В. Завадовский, Д.П. Трошинский), в разработке и обсуждении проекта реформы не участвовали и о готовящихся преобразованиях узнали только накануне их введения.

Манифест 8 сентября 1802 г. не внес изменений в организацию коллегий, но определил их отношения с министрами. Министр должен был иметь «непрерывное сношение со всеми местами под управлением его состоящими, и быть сведущ о всех делах, которые в них производятся».

Коллегии были обязаны посылать своему министру *еженедельные мемории* о всех текущих делах, а о делах срочных — особые *представления*. В ответ министр, «сообразив всякое дело с пользой и выгодами всех частей ему вверенных», сообщал им свои *предложения*. Коллегии могли не согласиться с ними и представить министру свои *рассуждения*. Однако после вторичного представления предложений министра члены коллегии должны были их выполнить, записав при этом свое мнение в журнал (ст. IX).

Таким образом, несмотря на высокий административный статус, министры по характеру власти и полномочиям напоминали главных директоров, введенных Павлом I. В прямом их подчинении находились только личные канцелярии, осуществлявшие связь с подведомственными учреждениями (ст. XVIII).

Министры получили право входить к императору с личными докладами по делам, не предусмотренным инструкциями, которыми предполагалось снабдить каждого из них (ст. X). Но прежде такие доклады должны были обсуждаться всеми министрами в созданном из них Комитете (ст. XI). Интересно, что на стадии разработки проекта этого документа Александр I высказал сомнения в пользу такого порядка. Однако члены Негласного комитета убедили его в необходимости совместного обсуждения докладов министрами, позволявшего, с одной стороны, согласовать действия всех частей администрации, чтобы они не мешали друг другу, а «были направлены к общей цели», с другой — связать министров взаимной ответственностью, чтобы они «не вводили в заблуждение Государя» (34).

Манифест 1802 г. устанавливал контроль Сената за деятельностью министров. В конце года каждый министр должен был представить в Сенат отчет, чтобы из него можно было заключить, «какое употребление сделано из денег, отпущенных на годичное сих частей содержание, какие успехи каждая из них имела, в каком положении все они находятся и чего в будущие времена от них ожидать можно» (ст. XII).

Отчет обсуждался в присутствии министра, и вместе с мнением Сената «об управлении и состоянии дел ему порученных» поступал к императору. Сенат также получал рапорты с мест от губернских прокуроров, что позволяло сравнивать с ними сведения, представленные министрами, и давало сенаторам возможность иметь собственное представление о состоянии дел в местном управлении (ст. XIII). Усмотрев, что в какую-нибудь часть «вкрались злоупотребления», а дела производятся «беспорядочно и противозаконно», Сенат должен «тотчас требовать объяснений от министра той части...» (ст. XIV). Очевидно, что, несмотря на полученное министрами право личных докладов императору, их деятельность находилась под контролем Сената.

Взаимоотношениям министров с Советом посвящена только одна статья Манифеста. Согласно статье XV, все министры являлись членами Государственного совета и вносили на его рассмотрение дела, имевшие «особенную важность»; о делах «обыкновенных» министры могли рассуждать в Комитете, «составленном единственно из них» (35). В статье не указано, какие дела считать особо важными, а какие обыкновенными, что позволяло министрам самостоятельно судить об их значимости.

Таким образом, Манифест сохранял коллегии и признавал приоритет Сената над министерствами, но, составленный в условиях особой секретности, содержал много неясностей и противоречий. Документ был плохо согласован с указом о Сенате и оставлял большой простор для свободы действий министров, власть которых была заметно усилена введением Комитета министров. Создание Комитета министров, разделявшего бремя трудов с Государственным советом, не мог-

ло не сказаться и на положении законосовещательного учреждения. Недостатки манифеста 8 сентября 1802 г. были очевидны. «Набросанное на бумагу в нескольких поверхностных очерках, без всяких подробностей исполнения, — писал барон М.А. Корф, — и между тем тотчас же приведенное в действие, это образование во всем носило на себе отпечаток особенной спешности и малой опытности составителей» (36).

«Особенная спешность» проявилась и при открытии новых учреждений: они начали действовать раньше, чем были разработаны инструкции, которые в соответствии с манифестом 8 сентября 1802 г. должны были четко определить круг обязанностей и порядок занятий каждого министра. Как отмечал в известной «Записке» Д.П. Трошинский, «Образование 1802 г. не достигло цели оттого, что инструкции, в Манифесте о министрах предназначенные, никогда не были изданы, и что по недостатку сих инструкций, все было оставлено на произвол министров» (37).

Несогласованность преобразований 1801—1802 гг. указывала на то, что они не завершали, а открывали собой длительный период реформаторской деятельности.

Масштабные проекты реформирования государственного управления, находившиеся в центре внимания правительства и общества в течение первых двух лет правления Александра, привели к преобразованию Совета, Сената и созданию министерств.

Наиболее удачной представляется реформа Государственного совета. В эти годы в нем рассматривались важнейшие законопроекты, с его мнением считался император, и Совет действительно был высшим законосовещательным учреждением.

Менее удачными были преобразования Сената и центрального управления, которые проводились в условиях борьбы между старой и новой «партиями» реформаторов за влияние на императора и, в конечном итоге, за выбор дальнейшего пути развития российской государственности.

Вопреки чаяниям молодых сотрудников Александра, стремившихся ввести в России принцип разделения властей, Сенат не стал судебным учреждением. Под воздействием деятелей двух предшествовавших царствований за Сенатом сохранилось значение «верховного» места, объединявшего административные и судебные функции.

Министерская реформа, подготовленная членами Негласного комитета, также не принесла им полной победы. Министерства 1802 г., объединявшие деятельность коллегий, не имели ничего общего с французской или английской системой центрального управления и в значительной степени были воплощением замысла императора Павла. В данном случае оппонентом по отношению к членам Негласного комитета выступил сам Александр I.

Преобразованные учреждения плохо соотносились друг с другом, что предполагало проведение большой и кропотливой работы законодателей по согласованию их деятельности и дальнейшему развитию заложенных в них начал.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) *Богданович М.И.* История царствования императора Александра I и России в его время. — СПб., 1869—1871. — Т. 1—6; *Шильдер Н.К.* Император Александр I. Его жизнь и царствование. — СПб., 1897—1898. — Т. 1—4; *Вел. кн. Николай Михайлович.* Император Александр I: Опыт исторического исследования. — СПб., 1912; *Корнилов А.А.* Курс истории России XIX в. — М., 1918. — Ч. 1; *Пытин А.Н.* Общественное движение при Александре I. — СПб., 1871; *Предтеченский А.В.* Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. — М.; Л., 1957; *Минаева Н.В.* Правительственный конституционализм и передовое общественное мнение России в начале XIX в. — Саратов, 1982; *Сафонов М.М.* Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. — Л., 1988; *Мироненко С.В.* Самодержавие и реформы: Политическая борьба в России в начале XIX в. — М., 1989; *Мироненко С.В.* Страницы тайной истории самодержавия. Политическая история России первой половины XIX столетия. — М., 1990; *Цамутали А.Н.* Планы либеральных реформ в начале царствования Александра I // Власть и реформы. От самодержавной к советской России. — СПб., 1996. — С. 201—230; *Сахаров А.Н.* Александр I. — М., 1998; *Хартли Джанет М.* Александр I. — Ростов н/Д., 1998; и др.
- (2) Записка императора Павла I об устройстве разных частей государственного управления // Сборник РИО. — СПб., 1894. — Т. 90: Бумаги Комитета, учрежденного Высочайшим рескриптом 6 декабря 1726 г. — С. 1—2.
- (3) *Майков П.* Комиссия составления законов при императорах Павле I и Александре I // Журнал Министерства юстиции. — 1905. — № 7 (сентябрь). — С. 263—267.
- (4) Записка неизвестного лица о Сенате и государственном устройстве (1801) // Архив князя Воронцова. — М., 1877. — Кн. 12: Бумаги графов Александра и Семена Романовичей Воронцовых. — С. 459.
- (5) ПСЗ-1. — Т. 26. — № 19779. — 12 марта 1801 г.
- (6) См.: *Писарькова Л.Ф.* Непременный или Государственный Совет был в России в 1801—1809 гг.? (К вопросу об уточнении терминологии) // Отечественная история. — 2008. — № 5. — С. 128—130.
- (7) Архив Государственного совета. — СПб., 1878. — Т. III. — Ч. 1. — Стлб. XIX.
- (8) Там же. — Стлб. IX—X. В литературе утвердилось мнение, что Александр I присутствовал в Совете только один раз — 16 мая 1801 г., когда рассматривался вопрос о запрете продавать крестьян без земли (См.: *Шильдер Н.К.* Император Александр I... — Т. 2. — С. 20; Государственный Совет. 1801—1901. — СПб., 1901. — С. 12; и др.).
- (9) Архив Государственного совета. — Т. III. — Ч. 1. — Стлб. XIII—XIV, 13—50, 70—102, 761—788; *Сафонов М.М.* Проблема реформ... — С. 62.
- (10) Извлечения из «Заседаний неофициального комитета» // Богданович М.И. История царствования... — Т. 1. — Приложение. — С. 38.
- (11) *Чарторыйский А.* Русский двор в конце и начале столетия: из записок князя А. Чарторыйского. 1795—1805. — М., 2007. — С. 161.
- (12) Извлечения из «Заседаний неофициального комитета». — С. 39.
- (13) *Дмитриев И.И.* Взгляд на мою жизнь: Записки действительного тайного советника Ивана Ивановича Дмитриева. — М., 1866. — С. 180; *Державин Г.Р.* Записки // Державин Г.Р. Избранная проза. — М., 1984. — С. 215, 220; *Дивов П.Г.* Повествование о царствовании императора Александра I, для него одного писанное. Записка П.Г. Дивова // Русская старина. — 1899. — № 10 (октябрь). — С. 82.
- (14) О настроениях в обществе см.: *Гросул В.Я.* Русское общество XVIII—XIX веков: Традиции и новации. — М., 2003. — С. 119—188.
- (15) ПСЗ-1. — № 19908. — 5 июня 1801 г.

- (16) Материалы, относящиеся до издания указа 8 сентября 1802 г. о существе должности, правах и обязанности Сената // Сборник Археологического института (Далее — Сборник АИ). — СПб., 1878. — Кн. 1. — С. 69—78.
- (17) Сборник АИ. — Кн. 1. — С. 82—109.
- (18) Там же. — С. 96—97.
- (19) История Правительствующего Сената за 200 лет. — СПб., 1911. — Т. 3. — С. 37—38; Архив Государственного совета. — Т. III. — Ч. 1. — Стлб. 15—50.
- (20) Извлечения из «Заседаний неофициального комитета». — С. 44—46; Сборник АИ. — С. 160—163; *Сафонов М.М.* Протоколы Негласного комитета // Вспомогательные исторические дисциплины. — Л., 1976. — Вып. 7. — С. 204, 206; *Он же.* Проблема реформ... — С. 158—159.
- (21) Сборник АИ. — Кн. 1. — С. 137—151.
- (22) *Державин Г.Р.* Записки. — С. 213.
- (23) Извлечения из «Заседаний неофициального комитета». — С. 48—49; *Предтеченский А.В.* Очерки общественно-политической истории... — С. 119—120.
- (24) Извлечения из «Заседаний неофициального комитета». — С. 57, 59; История Правительствующего Сената за 200 лет. — Т. 3. — С. 49—51; *Предтеченский А.В.* Очерки общественно-политической истории... — С. 120—124.
- (25) Извлечения из «Заседаний неофициального комитета». — С. 60, 67—68, 70; История Правительствующего Сената за 200 лет. — Т. 3. — С. 51—55.
- (26) Извлечения из «Заседаний неофициального комитета». — С. 84; История Правительствующего Сената за 200 лет. — Т. 3. — С. 56; Архив Государственного совета. — Т. 3. — Ч. 1. — Стлб. 38.
- (27) Архив Государственного совета. — Т. 3. — Ч. 1. — Стлб. 15—50. Подробно см.: История Правительствующего Сената за 200 лет. — Т. 3. — С. 55—59; *Предтеченский А.В.* Очерки общественно-политической истории... — С. 126—129.
- (28) Сборник АИ. — Кн. 1. — С. 168; ПСЗ-1. — Т. 27. — № 20405. — 8 сентября 1802 г. Подробно см. *Сафонов М.М.* Проблема реформ... — С. 212—229.
- (29) История Правительствующего Сената за 200 лет. — Т. 3. — С. 413.
- (30) Извлечения из «Заседаний неофициального комитета». — С. 65.
- (31) Извлечения из «Заседаний неофициального комитета». — С. 67; *Приходько М.А.* Черновики Манифеста 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств». — М., 2003. — С. 21, 24.
- (32) Извлечения из «Заседаний неофициального комитета». — С. 73.
- (33) Подробно о подготовке Манифеста 8 сентября 1802 г. См.: *Сафонов М.М.* Проблема реформ... — С. 206—212, 232—233; *Приходько М.А.* Черновики Манифеста...; *Сенин А.С.* Становление министерской системы управления в России // Новый исторический вестник. — М., 2003. — № 1 (9). — С. 13—16.
- (34) Извлечения из «Заседаний неофициального комитета». — С. 81.
- (35) ПСЗ-1. — Т. 27. — № 20406. — 8 сентября 1802 г.
- (36) *Корф М.А.*, бар. Жизнь графа Сперанского. — СПб., 1861. — Т. 1. — С. 94.
- (37) *Трошинский Д.П.* Записка Трошинского «О неудобствах, происходящих от государственного управления по форме единоличной, введенной закрытием коллегий и отменой коллежского обряда и подтвержденной общим учреждением министерств 1810 и 1811 гг. // Сборник Русского Исторического общества. — СПб., 1868. — Т. 3. — С. 77—78.

**REFORMS
OF STATE MANAGEMENT 1801—1802:
PROJECTS AND REALIZATION**

L.F. Pisarkova

Centre «History of Russia in the 19th century»
Institute of Russian History of Russian Academy of Sciences
Dmitry Ulianov Str., 19, Moscow, Russia, 117036

The article analyzes reforms of the beginning of Alexander I reign in connection with Paul I's modernization plan and as a result of legislative activities of different opposite groups, encircled the young emperor. It gives the opportunity to understand the conflicting nature of reforms 1801—1802, representing complex interlocking designs supporters as an evolutionary and radical ways of development of Russian statehood.

Key words: reform, Governing Senate, State council, Silent Committee, ministries.