

Михаил Анатольевич Приходько  
(Московский государственный юридический Университет)

**Адам Чарторьский и административные реформы  
Российской империи в начале XIX века  
(учреждение Непременного Совета и сенатская реформа)**

Одними из важнейших преобразований во внутренней политике Российской империи в начале XIX в. были учреждение Непременного Совета и сенатская реформа. Данные преобразования, в той или иной степени, обсуждались в Негласном комитете – особом секретном органе при императоре Александре I (в составе В.П.Кочубея, Н.Н.Новосильцева, П.А.Строганова и А.А.Чарторьского). Будучи членом Негласного комитета, Адам Чарторьский сыграл активную роль в подготовке и разработке преобразования Непременного Совета и сенатской реформы. Непременный Совет был учрежден 30 марта 1801 г.<sup>1</sup>, значительно ранее начала заседаний Негласного комитета. Тем самым, в Негласном комитете шло обсуждение его возможного дальнейшего преобразования на 7 заседаниях: 18, 21, 25 ноября, 23 декабря 1801 г. и 10 февраля, 11, 21 апреля 1802 г.<sup>2</sup>

На заседании Негласного комитета 18 ноября 1801 г. обсуждалось предложение С.Р.Воронцова о рассмотрении всех государственных дел в Непременном Совете. Н.Н.Новосильцевым была оглашена его записка по данному вопросу. Н.Н.Новосильцев особо выделил минусы данного предложения – отсутствие единства мнений членов Непременного Совета и нарушение секретности в обсуждении важнейших государственных вопросов. И минусы перевесили во мнении членов Негласного комитета, в том числе и А.А.Чарторьского. При этом, Александр I выразил пожелание о составлении полного перечня дел, передаваемых на обсуждение в Непременный Совет<sup>3</sup>.

На заседании Негласного комитета 21 ноября 1801 г. члены Негласного комитета попытались определить этот перечень. Александр I возражал против включения туда иностранных дел, которые требовали секретности в обсуждении. Кроме того, обсуждалась записка Ф.Ц.Лагарпа о Непременном

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи, собр. 1-е. [dalej: ПСЗ-1], т. 26, № 19806, с. 598.

<sup>2</sup> Российский государственный архив древних актов [dalej: РГАДА], zesp. 1278, inw. 1, sygn.10, k. 64-98v, 125-140v; sygn. 11, k. 37-44v; sygn. 12, k. 11-38v.

<sup>3</sup> Tamże, sygn. 10, k. 78-82v.

Совете. Главное предложение его сводилось к учреждению должности вице-президента (заместителя председателя) Непременного Совета, который в отсутствие императора, председательствовал в Непременном Совете. Далее, Ф.Ц.Лагарп предложил ввести в состав Непременного Совета будущих министров, но только с совещательным голосом. Итогом обсуждения стало поручение Александра I В.П.Кочубею составить преамбулу (вводную часть) к «постановлению» о Непременном Совете. А.А.Чарторыйский был солидарен с общим мнением<sup>4</sup>.

На заседании 25 ноября 1801 г. В.П.Кочубей зачитал преамбулу к «постановлению» о Непременном Совете. Ее содержание в протоколах Негласного Комитета осталось неясным, а мнение А.А.Чарторыйского не отраженным<sup>5</sup>.

На заседании Негласного комитета 23 декабря 1801 г. Н.Н.Новосильцев отчитался о беседе с А.Р.Воронцовым по вопросу о «регламенте» Непременного Совета. Судя по его словам, А.Р.Воронцов одобрил идею учреждения должности вице-президента Непременного Совета, который будет поддерживать порядок в ходе заседаний Непременного Совета. Данная информация была принята к сведению другими членами Негласного комитета и А.А.Чарторыйским<sup>6</sup>.

На заседании 10 февраля 1802 г. была рассмотрена записка А.А.Чарторыйского «о форме правления». В ней А.А.Чарторыйский исследовал состояние всего государственного управления Российской империи и отметил «огромный беспорядок, конфликт власти» между Непременным Советом и Сенатом. Одной из мер, предложенных им, было учреждение нового Совета при императоре, в виде общего координирующего органа.

В связи с этим А.А.Чарторыйский предложил полную реорганизацию государственного управления – «распределить административные полномочия между несколькими министрами, которые держали бы в своих руках все нити управления, как то, народное просвещение, внутренние дела, финансы, юстицию, военное ведомство, морской флот и т.д.» При этих министрах должен быть образован совет, имеющий только совещательный голос и состоящий из главных чиновников<sup>7</sup>. Данная мера соотносима и с действующим Непременным Советом и с будущим Комитетом министров. Александр I поинтересовался, как будет устроен Совет. Члены Негласного комитета ответили, что он будет состоять из одних министров<sup>8</sup>. Кроме того,

---

<sup>4</sup> Tamże, k. 85-88.

<sup>5</sup> Tamże, k. 98-98v.

<sup>6</sup> Tamże, k. 127v-128.

<sup>7</sup> Tamże, sygn. 11, k. 37-39v.

<sup>8</sup> Tamże, k. 42-43v.

император Александр I и другие члены Негласного комитета отметили глубину проработки темы в записке А.А.Чарторьского<sup>9</sup>.

Адам Чарторьский. Портрет неизвестного художника. Начало XIX века.



---

<sup>9</sup> Там же, к. 40v-42.

На заседании 11 апреля 1802 г. внимание Негласного комитета было обращено на процедуру разрешения вопросов превышающих власть министров. Н.Н.Новосильцев в своем проекте учреждения министерств предложил следующее. Каждый министр будет иметь инструкцию, которая точно определит объем его полномочий. Все вопросы, превышавшие министерскую власть, разрешались императором на основании министерского доклада и мнения Непременного Совета по данному вопросу. Утвержденный императором проект указа, скрепленный подписью министра, обнародовался обычным порядком. Вопрос о внесении указов на предварительное рассмотрение Непременного Совета вызвал дискуссию, в которой принял участие и А.А.Чарторыйский. Поскольку предполагалось существенно доработать проект Новосильцева, то решение этого вопроса было отложено<sup>10</sup>.

Обсуждение этого вопроса было продолжено на следующем заседании Негласного комитета 21 апреля 1802 г. Члены Негласного комитета и А.А.Чарторыйский пришли к общему мнению, что обычные дела будут рассматриваться самими министрами, но наиболее важные из них будут обсуждаться в Непременном Совете, на специально созываемых для этого совещаниях.

Император поинтересовался у членов Негласного комитета, о том, почему бы не вносить в Непременный Совет все дела. Члены комитета объяснили императору, что только от его воли зависит внесение вопросов в Непременный Совет и, что внесение всех вопросов в Непременный Совет, затруднит порядок управления, и деятельность министров, которые и без того несут большую ответственность. Император одобрил мнение членов Негласного комитета.

Далее, была одобрена статья, в которой устанавливалось, что все министры являются членами Непременного Совета. Вопросы управления обсуждаются в Непременном Совете, при участии министра, в компетенцию которого входит данный вопрос и при обязательном участии министров юстиции, внутренних дел и финансов. Было решено, что Непременный Совет будет собираться только по официальному уведомлению, направленному лично каждому из членов.

Александр I отметил, что для заседаний Непременного Совета уже существуют специальные дни и если не будет дела, требующего срочного созыва, то можно будет оповестить членов Непременного Совета об отмене очередного заседания. Эту реплику приняли к сведению<sup>11</sup>. На этом обсуждение в Негласном комитете вопроса о преобразовании Непременного Совета было завершено.

---

<sup>10</sup> Tamże, sygn. 12, k. 16-17v.

<sup>11</sup> Tamże, k. 30v.-36.

Обсуждение сенатской реформы были посвящены 15 заседаний Негласного комитета: 24 июня, 5, 13 августа, 11 сентября, 2, 9, 30 декабря 1801 г.; 3, 6 января, 10 февраля, 17, 24 марта, 21 апреля, 5 мая 1802 г. и 16 марта 1803 г.<sup>12</sup> Если вычленить главное в этих обсуждениях, то им стали вопросы о преобразовании Правительствующего Сената в представительное учреждение и объём компетенции Правительствующего Сената – быть ли ему «средоточием» всех властей или только высшим судебным учреждением и хранителем законов.

Николай Николаевич Новосилцев



Уже на первом заседании Негласного комитета 24 июня 1801 г. Александр I «напомнил о необходимости выбирать сенаторов только среди людей, способных с честью справляться с этой функцией» и предложил возможный порядок их избрания – «назначить от всех губерний по два

---

<sup>12</sup> Там же, sygn. 10, к. 1-4v, 29-44, 49-53, 99-118, 141-150v.; sygn. 11, к. 1-8v, 37-44v, 59-103v; sygn. 12, к. 23-47v.

кандидата и выбирать сенаторов уже из составленного списка»<sup>13</sup>. Кроме этого Александр I одобрил предложение членов Негласного комитета о поручении сенатору П.В.Завадовскому составления доклада о правах и преимуществах Сената<sup>14</sup>. В конце июля 1801 г. доклад Сената по проекту П.В.Завадовского поступил к Александру I и был передан им на рассмотрение «молодых друзей»<sup>15</sup>.

На заседании Негласного комитета 5 августа 1801 г. от имени «молодых друзей» записку о Сенате зачитал Н.Н.Новосильцев. В ней, он выступил против превращения Сената в законодательное учреждение и высказался за то, чтобы «передать в руки Сената только юридическую<sup>16</sup> власть»<sup>17</sup>. Было решено поручить составление проекта Указа Сенату Д.П.Троцинскому и дождаться разработки проекта реформы Сената Г.Р.Державина<sup>18</sup>.

На следующем заседании Негласного комитета 13 августа 1801 г., Александр I объявил о том, что он отдал распоряжение о составлении Указа Сенату<sup>19</sup>. Одновременно с этим, в обход «молодых друзей», император поручил Г.Р.Державину через посредство П.А.Зубова, составить еще один проект устройства Сената<sup>20</sup>. В дальнейшем, вопрос о преобразовании Сената в представительное учреждение в основном будет связан именно с сенатскими проектами Г.Р.Державина и П.А.Зубова. Как установил современный историк М.М.Сафонов, данные проекты были редакциями одного и того же документа, отличавшимися друг от друга степенью радикализма предложенных мер<sup>21</sup>.

По проекту Г.Р.Державина, Сенат являлся собранием первых государственных чинов, в котором император представлял лицо президента. В функциональном плане Сенат проектировался как высший и всеобъемлющий орган, которому вверялись законодательная, исполнительная, судебная и оберегательная (т.е. надзор за исполнением законов) власти. Каждую власть возглавлял отдельный министр, заведовавший Канцелярией и осуществлявший сношение с императором. В связи с чем, эти предложения непосредственным образом затрагивали министерскую реформу. Превращая министров не в руководителей центральных государственных учреждений, а в начальников властей (департаментов) Сената. С вероятным продолжением

<sup>13</sup> Tamże, sygn. 10, k. 4.

<sup>14</sup> Tamże, k. 3v-4.

<sup>15</sup> М.М. Сафонов, Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв., Leningrad 1988, s. 155.

<sup>16</sup> To jest władzy sądowej [przyp.aut].

<sup>17</sup> РГАДА, zesp. 1278, inw. 1, sygn. 10, k. 29v, 30v-31.

<sup>18</sup> Tamże, k. 31v-32.

<sup>19</sup> Tamże, k. 41.

<sup>20</sup> Сочинения Державина, т. 6, Sankt Petersburg 1871. s. 762.

<sup>21</sup> М.М. Сафонов, Конституционный проект П.А.Зубова – Г.Р.Державина, „Вспомогательные исторические дисциплины” 1978: т. X, s. 235.

функционирования коллегий и коллежских учреждений и сохранением коллежской системы управления в целом.

По замыслу Г.Р.Державина, формирование Сената осуществлялось следующим образом. Собрание знатнейших государственных чинов и чиновников первых 5-ти классов всех присутственных мест Санкт-Петербурга и Москвы выбирало из лиц первых 4-х классов по три кандидата на каждое место. Из которых, император утверждал одного<sup>22</sup>. Тем самым, Г.Р.Державиным Сенат задумывался как орган дворянского представительства.

Проект П.А.Зубова отличался от проекта Г.Р.Державина отсутствием главы об устройстве законодательной власти и отдельных статей, касающихся законодательной деятельности Сената. Т.е. Сенат в нем не был законодательным (законосовещательным) органом<sup>23</sup>. Проекты Г.Р.Державина и П.А.Зубова рассматривались на московском заседании Негласного комитета 11 сентября 1801 г.

Предметом дискуссии стало разделение властей в рамках Сената. Причем, император настолько дорожил проектом П.А.Зубова, что «молодые друзья» и А.А.Чарторыйский были вынуждены его похвалить и выбрать из него что-то для последующей работы<sup>24</sup>. В конце этого заседания Александр I велел членам Негласного комитета составить проект по этому вопросу<sup>25</sup>.

Далее, к вопросу о реформе Сената вернулись на заседании Негласного комитета 2 декабря 1801 г., в конце которого Александр I заявил «молодым друзьям», что пора этот вопрос решить окончательно и рассмотреть его на следующем заседании<sup>26</sup>.

Кроме того, на заседании Негласного комитета 2 декабря 1801 г., А.А.Чарторыйский активно поддерживал положение, чтобы все постановления, исходившие от императора, были детально проработаны, перед передачей их в Правительство Сенат<sup>27</sup>.

На заседании Негласного комитета 9 декабря 1801 г. зачитал свою записку о Сенате П.А.Строганов. В ней он попытался согласовать положения июльского доклада Сената с положениями проекта П.А.Зубова, по возможности убрав из него все статьи противоречащие докладу Сената<sup>28</sup>. Как показывают подготовительные материалы работы П.А.Строганова с проектом П.А.Зубова, он полностью отказался от статей, содержащих положения о разделении властей в Сенате и о выборах сенаторов<sup>29</sup>. Тем самым, П.А.Строганов стремился убрать из сенатского проекта любое упоминание о

---

<sup>22</sup> Сборник Археологического института, ks. 1, dz. 2, Sankt Petersburg 1878, s. 137-139.

<sup>23</sup> М.М. Сафонов, dz.cyt., s. 235.

<sup>24</sup> РГАДА, zesp. 1278, inw. 1, sygn. 10, k. 50v-51.

<sup>25</sup> Там же, k. 53.

<sup>26</sup> Там же, k. 109v-110.

<sup>27</sup> Там же, k. 102.

<sup>28</sup> Там же, k. 112v-124v.

<sup>29</sup> Там же, sygn. 13, k. 20-20v, 21, 23.

представительном характере формирования Сената и о соединении в нем всех властей. А.А.Чарторыйский поддерживал точку зрения П.А.Строганова<sup>30</sup>.

И П.А.Строганов преуспел в этом, поскольку на следующих заседаниях Негласного комитета посвященных обсуждению сенатской реформы – 30 декабря 1801 г. и 3 января 1802 г., вопрос о выборности сенаторов и о преобразовании Сената в представительное учреждение не поднимался. Обсуждение же касалось в основном редакционных деталей проекта реорганизации Сената. Мнение членов Негласного комитета и А.А.Чарторыйского было солидарно, между тем, император Александр I склонялся к проекту П.А.Зубова<sup>31</sup>.

Только на заседании Негласного комитета 6 января 1802 г., неожиданно для «молодых друзей», к способу выборов сенаторов вернулся сам император. Он предложил заняться разработкой новых правил их избрания и зачитал статьи из проекта Г.Р.Державина, в которых предусматривалась двухступенчатая избирательная система: 1) Помещики каждого округа выбирают из лиц первых 8-ми классов выборщиков; 2) Выборщики избирают кандидатов из лиц первых 4-х классов и представляют их императору, который и назначает сенаторов из общего списка кандидатов.

Члены Негласного комитета и А.А.Чарторыйский заявили Александру I, что жители губерний плохо знают чиновников первых 4-х классов и поэтому не могут осуществить свой выбор со знанием дела. Опираясь на этот тезис, они сумели переубедить императора<sup>32</sup>. На этом вопрос о выборе сенаторов и о преобразовании Сената в представительный орган в Негласном комитете был закрыт.

На заседании 10 февраля 1802 г. при рассмотрении записки «о форме правления» А.А.Чарторыйского был затронут и вопрос о реорганизации Сената. Адам Чарторыйский видел Сенат как высший контролирующий орган за действиями чиновников – ежегодно будущие министры должны были предоставлять Сенату отчет о своих действиях. Эта мера была одобрена членами Негласного комитета и императором Александром I<sup>33</sup>.

Заседание Негласного комитета 17 марта 1802 г. было посвящено наряду с другими вопросами, обсуждению проектов А.Р.Воронцова, целью которых были реформа Канцелярии Сената и Герольдии<sup>34</sup>. Наряду с этим, на заседании Негласного комитета 17 марта 1802 г. А.А.Чарторыйский зачитал проект предложений («программы») для ведущих европейских юристов, по поводу составления «кодекса» законов Российской империи. Проект предложений содержал три главных вопроса: 1) методы кодификации, 2) структура («предметы») кодекса, 3) отраслевое деление («подразделения

---

<sup>30</sup> Там же, sygn. 10, k. 116.

<sup>31</sup> Там же, sygn. 10, k. 141-150v; sygn. 11, k. 1-1v.

<sup>32</sup> Там же, sygn. 11, k. 7v-8v.

<sup>33</sup> Там же, k. 37-41v.

<sup>34</sup> Там же, k. 70-72v.

юриспруденции»). Данное предложение, по мысли императора Александра I, должно было быть разослано ведущим юристам Европы. (В том числе, французскому юристу и государственному деятелю Ж.Порталису (J.Portalis))<sup>35</sup>.

Заседания Негласного комитета 24 марта, 21 апреля и 5 мая 1802 г. были посвящены обсуждению конкретных вопросов сенатской реформы: предложение адресования указов императора сначала Сенату, который и будет их направлять министрам в соответствии с их компетенцией<sup>36</sup>, вопрос об ответственности министров перед Сенатом<sup>37</sup>, обсуждение нескольких мнений членов Непременного совета относительно проекта Указа Сенату<sup>38</sup> (будущего Указа «О правах и обязанностях Сената» от 8 сентября 1802 г.).

Заседание Негласного комитета 16 марта 1803 г. было посвящено подготовке проекта Указа Сенату<sup>39</sup>, утвержденному 21 марта 1803 г.<sup>40</sup> и фактически ликвидировавшему право представления Сената императору на указы, противоречащие ранее изданным узаконениям, установленное Указом от 8 сентября 1802 г.<sup>41</sup> (Как свидетельствует П.А.Строганов, перед заседанием 16 марта 1803 г. Н.Н.Новосильцев зачитал свой проект ему и А.А.Чарторыйскому и им он показался удовлетворительным<sup>42</sup>). На этом обсуждение в Негласном комитете сенатской реформы было закончено.

К сожалению, так называемые протоколы Негласного комитета, которые вел П.А.Строганов, крайне скупы в отображении персональной точки зрения каждого из членов Негласного комитета. Очень часто, П.А.Строганов использует местоимение мы, что в свою очередь, позволяет только предположительно реконструировать точку зрения А.А.Чарторыйского.

Во всяком случае, можно отметить единство мнений членов Негласного комитета по большинству вопросов, иногда, противоречащих или расходящихся с мнением императора Александра I. Тем не менее, стоит отметить достаточно активное участие Адама Чарторыйского в подготовке преобразования Непременного Совета и сенатской реформы 1802-1803 гг.

---

<sup>35</sup> Там же, к. 78-81v.

<sup>36</sup> Там же, к. 90.

<sup>37</sup> Там же, sygn. 12, к. 32-34.

<sup>38</sup> Там же, к. 46-47.

<sup>39</sup> datacja według rękopisu dokumentu (РГАДА, zesp. 1278, inw. 1, sygn. 11, k. 59).

<sup>40</sup> ПСЗ-1, т. 27, № 20676, s. 505-506.

<sup>41</sup> РГАДА, zesp. 1278, inw. 1, sygn. 11, к. 59-62.

<sup>42</sup> Там же, к. 59-59v.

Streszczenie

Michaił Anatoljewicz Prichodźko

**Adam Czartoryski i reformy administracyjne Imperium Rosyjskiego na początku XIX w. (utworzenie Rady Nieustającej i reforma senacka )**

Artykuł relacjonuje przebieg przygotowań do jednej z najważniejszych reform administracyjnych w polityce wewnętrznej Imperium Rosyjskiego w początkach XIX wieku i udział w nich ks. Adama Czartoryskiego. Chodzi mianowicie o powołanie Rady Nieustającej i reformę Senatu. Przekształcenia te były w różnym stopniu omówione w na posiedzenia Komitetu Niejawnego w l 1801-1803 – specjalnego tajnego organu działającego w pierwszym okresie panowania Aleksandra I (w składzie: W.P. Koczubej, N.N. Nowosilcow, P.A. Stroganow, A. Czartoryski, pod przewodnictwem Aleksandra I). Jako członek Komitetu Niejawnego, Adam Czartoryski odegrał aktywną rolę w zainicjowaniu powołania Rady Nieustającej i reformy Senatu. Niniejszy artykuł ma na celu usystematyzowanie informacji o udziale Adama Czartoryskiego w przygotowaniach do zreformowania tych organów Imperium Rosyjskiego, co miało miejsce na początku XIX wieku. Autor informacje zaczerpnął z oryginalnych rękopisów - tzw. protokołów Komitetu Niejawnego.

Summary

Mikhail Anatolyevich Prikhod'ko

**Adam Czartoryski and administrative reforms of the Russian Empire in the early nineteenth century (establishment Permanent Council and Senate reform)**

Article reports the preparation for one of the most important administrative reforms in the internal politics of the Russian Empire in the early nineteenth century, and participating in the prince Adam Czartoryski. It is about the establishment of the Permanent Council and the reform of the Senate. These changes were discussed to varying degrees in the meeting of the implicit l 1801-1803 - special secret authority acting in the first period of the reign of Alexander I (consisting of V.P. Koczubej, N.N. Novosiltsev, P.A. Stroganov, A. Czartoryski, under the leadership of Alexander I). As a member of the Committee discreet, Adam Czartoryski played an active role in initiating the appointment of the Permanent Council and the reform of the Senate. This article aims to systematize the information on the participation of Adam Czartoryski in preparation for the reform of these bodies of the Russian Empire, which took place in the early nineteenth century. Author information were taken from the original manuscripts - the so-called protocols Discreet Committee.