

## Dzieje biurokracji na ziemiach polskich tom III

Любов Федоровна Писарькова  
(Институт Российской Истории Российской Академии Наук)

### Реформы государственного управления 1801-1802 гг. - замыслы и воплощение

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 вопрос: был ли он реформатором или не был, и почему не ввел в России обещанную конституцию. В зависимости от задач исследования, убеждений историка и политической конъюнктуры в стране, менялась и общая оценка преобразований<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> М.И. Богданович, *История царствования императора Александра I и России в его время*, т. 1-6, Sankt Petersburg 1869-1871; Н.К. Шильдер, *Император Александр I. Его жизнь и царствование*, т. 1-4. Sankt Petersburg 1897-1898; Вел. кн. Николай Михайлович. Император Александр I: Опыт исторического исследования, Sankt Petersburg 1912; А.А. Корнилов, *Курс истории России XIX в., cz. 1*, Moskwa 1918; А.Н. Пыпин, *Общественное движение при Александре I*, Sankt Petersburg 1871; А.В. Предтеченский, *Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века*, Moskwa - Leningrad 1957; Н.В. Минаева, *Правительственный конституционализм и передовое общественное мнение России в начале XIX в.*, Saratow 1982; М.М. Сафонов, *Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв.*, Leningrad 1988; С.В. Мироненко, *Самодержавие и реформы: Политическая борьба в России в начале XIX в.*, Moskwa 1989; tenże, *Страницы тайной истории самодержавия. Политическая история России первой половины XIX столетия*, Moskwa 1990; А.Н. Цамутали, *Планы либеральных реформ в начале*

В настоящем докладе впервые ставится задача соотнести реформы начала царствования Александра I с преобразовательными планами Павла I и выявить степень согласованности преобразований, 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<sup>2</sup>.

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 коллегияльное 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,

---

*царствования Александра I, [w] Власть и реформы. От самодержавной к советской России, Sankt Petersburg 1996, s. 201-230; А.Н. Сахаров, Александр I, Moskwa 1998; М. Хартгли Джанет, Александр I, Rostow n. Donem 1998, i in.*

<sup>2</sup> *Записка императора Павла I об устройстве разных частей государственного управления, „Сборник РИО“ т. 90 (Бумаги Комитета, учрежденного Высочайшим рескриптом 6 декабря 1726 г.), Sankt Petersburg 1894, s. 1-2.*

## Reformy zarządu państwowego w latach 1801-1802

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; 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<sup>3</sup>.

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 страны. По оценке современников, в области государственного управления Александр получил непростое наследство.

Нет части, от малой до большой, не требующей поправки, – 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<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> П. Майков, *Комиссия составления законов при императорах Павле I и Александре I*, „Журнал Министерства юстиции“ 1905, № 7 (сентябрь), с. 263-267.

<sup>4</sup> *Записка неизвестного лица о Сенате и государственном устройстве (1801)*, [w] *Архив князя Воронцова*, кс. 12: *Бумаги графов Александра и Семена Романовичей Воронцовых*, Moskwa 1877, s. 459. Судя по содержанию «записки» ее автором мог быть гр. П.В. Завадовский.

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»<sup>5</sup>. Написанный Д.П. Трощинским, манифест обещал перемены в управлении и определял основное направление внутриполитического 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 века (уволены ближайшие сотрудники Павла I, возобновлены дворянские выборы в уездные и земские суды, упразднены губернские ратгаузы и уездные ордонансгаузы, восстановлены Жалованные грамоты дворянству и городам 1785 г., закрыта Тайная экспедиция Сената и др.). Первые мероприятия отменяли постановления Павла I, особенно возмущавшие и раздражавшие общество, но не устранили 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 законодательная деятельность, направленная на переустройство всей административной системы.

К началу лета 1801 г. при Александре I действовало два законосовещательных органа: официальный Государственный совет и неофициальный Негласный комитет. Их члены представляли две противоборствующие «партии», предлагавшие различные пути реформирования государственного управления и дальнейшего развития России. Их лидеры Д.П. Трощинский (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.

В 1801-1802 гг. Трощинский являлся одним из наиболее влиятельных советников молодого императора. Он был автором Манифеста 12 марта 1801 г. и создателем Государственного совета (так называемого «Непременного»

---

<sup>5</sup> Полное Собрание Законов Российской Империи, собр. 1 [dalej: ПСЗ-1], т. 26, № 19779, 12 марта 1801 г. Текст Манифеста написан Д.П. Трощинским.

совета<sup>6</sup>), сыграл решающую роль и в подготовке важнейших документов 1801-1802 гг., в том числе указа 9 сентября 1802 г. «о правах и преимуществах Сената». Однако Трощинского не привлекли к разработке министерской реформы 1802 г., готовившейся в Негласном комитете, что свидетельствовало о сокращении его влияния и переориентации императора на других советников.

В.П. Кочубей благодаря дяде гр. А.А. Безбородко сделал блестящую карьеру на дипломатическом поприще и до 1801 г. жил в основном за границей. С 1782 г. находился в дружеских отношениях с вел. кн. Александром Павловичем и состоял с ним в переписке. Узнав о его восшествии на престол, вернулся в Россию и стал одним из ближайших сотрудников Александра I. По признанию современников, Кочубей был главой «партии» молодых людей, входивших в Негласный комитет, и принимал деятельное участие в подготовке проектов реформ государственного управления. В 1802-1807 гг. возглавлял самое обширное Министерство внутренних дел, где вместе с М.М. Сперанским осуществлял преобразования, подготовившие почву для проведения в 1810-1811 гг. новой министерской реформы.

С начала царствования Александра I средоточием работ по подготовке законодательных актов стал Совет, учрежденный 30 марта 1801 г. по инициативе Д.П. Трощинского. Его открытию предшествовал роспуск Совета при Высочайшем дворе, созданного в 1768 г. Екатериной II и продолжавшего действовать при Павле I. Необходимость такой меры законодатели объясняли тем, что екатерининский Совет «быв редко занимаем предметами существенными доселе носил он одно имя государственного установления, без ощутительного влияния на дела общественные». Новому учреждению отводилась совершенно другая роль: он учреждался «для рассмотрения и уважения государственных дел и постановлений»<sup>7</sup>.

Совет получил значение постоянно действующего при императоре совещательного учреждения по вопросам законодательства<sup>8</sup>. 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. Трощинский. За исключением Ламба, бр. Зубовых и Трощинского, остальные восемь человек входили ранее в Совет при Высочайшем дворе. Трое из двенадцати членов (братья Зубовы и Пален) участвовали в заговоре 11 марта 1801 года. 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.

---

<sup>6</sup> См.: Л.Ф. Писарькова, *Непрерывный или Государственный Совет был России в 1801-1809 гг.? (К вопросу об уточнении терминологии)*, „Отечественная история” 2008, № 5, с. 128-130.

<sup>7</sup> ПСЗ-1, т. 26, № 19805, 26 марта 1801 г. и № 19806, 30 марта 1801 г.

<sup>8</sup> АГС [dalej: АГС], т. III, cz. 1, zwój XIX. Этот документ не вошел в ПСЗ.

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<sup>9</sup>.

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. Из них одиннадцать человек находились в возрасте от 51 года (Беклешов, Трощинский) до 64 лет (Салтыков), шесть – от 46 до 48 лет и только трое самых молодых членов ( В. Зубов, Кочубей и П. Зубов) имели от роду соответственно 29, 31 и 33 года. Таким образом, официальный законосовещательный орган составляли в основном лица, умудренные как служебным, так и жизненным опытом.

Государственному совету предстояло решить многие задачи в области законодательства, накопившиеся на протяжении предшествовавшего столетия. После пересмотра и исправления законов и постановлений, принятых в конце XVIII в., Совет должен был приступить к разработке коренных законов в области государственного управления<sup>10</sup>. Для решения столь обширных задач при нем создавалась канцелярия. В отличие от Государственного совета, состоявшего только из Общего собрания (деление на департаменты введено в 1810 г.), Канцелярия получила довольно сложную структуру. В зависимости от характера поступающих дел она подразделялась на 4 экспедиции (отделения): 1) по иностранной и коммерческой части, 2) военных дел, сухопутных и морских, 3) по гражданской и духовной части, 4) государственного хозяйства. Их возглавляли, соответственно: Ф.И. Энгель, кн. П.Д. Цицианов, П.И. Аверин (с 23 апреля – М.М. Сперанский) и А.Н. Оленин. Общее руководство делами Канцелярии осуществлял Д.П. Трощинский, в обязанности которого входило представлять на рассмотрение и утверждение императора протоколы заседаний Совета и подготовленные по ним указы, а также объявлять его членам высочайшую волю<sup>11</sup>.

В 1801-1802 гг. деятельность Государственного совета отличалась особой активностью, а на его заседаниях рассматривались дела первостепенной важности. За 9 месяцев 1801 г. (с 26 марта) состоялось 70 заседаний, в 1802 г. – 71

---

<sup>9</sup> AGS, t. III, cz. 1, zwój III-VI; Н.К. Шильдер, dz. cyt., t. 2, Sankt Petersburg 1897, s. 19, 268; Д.Н. Шилов, *Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений 1802-1917. Библиографический справочник*, Sankt Petersburg 2001, s. 116, 139, 156, 215, 246, 325, 347, 382, 573, 586, 679.

<sup>10</sup> AGS, t. III, cz. 1, zwój XIX.

<sup>11</sup> AGS, t. III, cz. 1, zwój XXV-XXVII, 10; *Государственный совет. 1801-1901*, Sankt Petersburg 1901, s. 7.

## Reformy zarządu państwowego w latach 1801-1802

заседание, на которых рассмотрено соответственно 211 и 250 дел. Большинство заседаний 1801 г. члены Совета посвятили устройству губернского и городского управления, обсуждению вопросов о присоединении Грузии к России и о непродаже крепостных крестьян без земли. В 1802 г. предметом жарких споров стал вопрос о роли Сената в системе управления, об упразднении цензуры, о разборе земельных споров в Крыму и др.<sup>12</sup>

Совет не пользовался расположением Александра I. В течение первых девяти лет существования этого учреждения (с марта 1801 до конца 1809 г.), Александр I присутствовал в нем только пять раз. Он председательствовал в собраниях 16 мая 1801 г., когда рассматривался вопрос о запрете продавать крестьян без земли, 27 мая 1801 г. при обсуждении устройства Новороссийской губернии и Сибири; участвовал в трех чрезвычайных заседаниях 28 декабря 1805 г., 5 и 6 января 1806 г., посвященных внешнеполитическим делам<sup>13</sup>.

Не принимая участия в непосредственной работе Государственном совете, Александр I утверждал практически все его предложения. 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 его политики. По оценке историка М.М. Сафонова, в 1801 г. позиция членов этого учреждение «в значительной степени предопределяла окончательное решение Александра в наиболее важных вопросах внутренней и внешней политики»<sup>14</sup>.

Заседаниям Государственного совета император предпочитал собрания «молодых друзей», составивших 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»<sup>15</sup>. Кн. 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

---

<sup>12</sup> AGS, t. III, cz. 1, zwój XIII–XIV, 13-50, 70-102, 761-788.

<sup>13</sup> AGS, t. III, cz. 1, zwój IX–X. В литературе утвердилось мнение, что Александр I присутствовал в Совете только один раз – 16 мая 1801 г. (patrz: Н.К. Шильдер, dz. cyt., t. 2, s. 20; *Государственный Совет. 1801-1901*, s. 12; i in.).

<sup>14</sup> М.М. Сафонов, *Проблема реформ...*, s. 82.

<sup>15</sup> *Извлечения из «Заседаний неофициального комитета»*, [w] М.И. Богданович, dz. cyt., t. 1, zał., s. 38.

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<sup>16</sup>.

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<sup>17</sup>.

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 задаться вопросом: 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»<sup>18</sup>, которые «были набиты конституционным французским и польским духом», но «ни государства, ни дел гражданских основательно не знающие»<sup>19</sup>; кроме того, среди них «ни одного не находилось с познаниями о России»<sup>20</sup>.

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

---

<sup>16</sup> А. Чарторыйский, *Записки князя Адама Чарторыйского*, [w] *Царевубийство 11 марта 1801 года. Записки участников и современников*, Moskwa 1990, s. 161.

<sup>17</sup> *Извлечения из «Заседаний неофициального комитета»*, [w] М.И. Богданович, dz. cyt., t. 1, zał., s. 39.

<sup>18</sup> И.И. Дмитриев, *Взгляд на мою жизнь: Записки действительного тайного советника Ивана Ивановича Дмитриева*, w 3 cz., Moskwa 1866, s. 180.

<sup>19</sup> Г.Р. Державин, *Записки ...*, [w] Г.Р. Державин, *Избранная проза*, Moskwa 1984, s. 215, 220.

<sup>20</sup> П.Г. Дивов, *Повествование о царствовании императора Александра I, для него одного писанное. Записка П.Г. Дивова, „Русская старина“ 1899, № 10 (октябрь), s. 82.*



границей, в связи с учебной, дипломатической службой или просто путешествиями<sup>21</sup>.

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 языке.

В 1801-1802 гг. в центре внимания законодателей стояли вопросы преобразования Сената и учреждения министерств, определившие главное направление законотворческой деятельности первых десяти лет правления Александра I. Реформы вызвали горячие споры, как в Сенате и Государственном совете, так и в Негласном комитете; они рассматривались авторами многочисленных «записок» и проектов; обсуждались в обществе<sup>22</sup>. 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. В указе 5 июня 1801 г. («о сочинении Сенату особого доклада о правах и обязанностях его, для утверждения оных силою закона на незыблемом основании») было заявлено 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». Предписывалось установить причины падения авторитета Сената и наметить меры необходимые для его возрождения, чтобы права и преимущества Сената «поставить на незыблемом основании как государственный закон [...] и соделать его навеки непоколебимым»<sup>23</sup>.

Исполнить указ 5 июня 1801 г. сенаторы поручили гр. П.В. Завадовскому, который трудился над докладом целый месяц. Доклад, получивший название

---

<sup>21</sup> Д.Н. Шилов, dz. cyt., s. 324-327, 465-467, 712-714 i in. wydawnictwa przewodnikowe.

<sup>22</sup> О настроениях в обществе см.: В.Я. Гросул, *Русское общество XVIII-XIX веков: Традиции и новации*, Moskwa 2003, rozdz. 3: *Расщепление*, s. 119-188.

<sup>23</sup> ПСЗ-1. Т. 26. № 19908. 5 июня 1801 г.

«Положение о правах и преимуществах Сената»<sup>24</sup>, 6 июля 1801 г. был рассмотрен Первым департаментом, а 9 июля – Общим собранием петербургских департаментов. Завадовский проследил изменения в правах и полномочиях Сената от его создания Петром I до воцарения Александра I, акцентируя внимание на причинах его упадка, и наметил пути возрождения этого учреждения. По его мнению, Сенату необходимо было вернуть 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, представляют 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 (статья 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

---

<sup>24</sup> *Материалы, относящиеся до издания указа 8 сентября 1802 г. о существе должности, правах и обязанности Сената*, [w] *Сборник Археологического института* [dalej: *Сборник АИ*], ks. 1, Sankt Petersburg 1878, s. 69-78.

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).

Доклад гр. Завадовского не оставил сенаторов равнодушными: обсуждение «Положения о правах и преимуществах Сената» продолжалось до 26 июля и вызвало значительное число уточнений, дополнений и предложений<sup>25</sup>. Особого внимания заслуживает «мнение» Г.Р. Державина. Поэт-сенатор считал, что поднять значение Сената можно лишь наделив его необходимыми полномочиями, так как «никакое политическое тело без властей или сил, ему потребных, сохраниться и управляться порядочно не может». По этой причине Сенат должен стать сосредоточием всех властей: законодательной, исполнительной, судебной и оберегательной или надзорной. Эти четыре власти объединяются в императоре, но отделяются одна от другой в Сенате, и каждая из них является орудием монарха.

Без такого тесного союза монарха с властями своими ни мудрых законов, ни скорого исполнения, ни верного правосудия, ни надежной безопасности и даже самого государя быть не может<sup>26</sup>.

Очевидно, что при наделении Сената такими широкими правами существование других высших учреждений становилось излишним. Державин готов был развить эти положения в подробном проекте организации Сената, но собрание не поддержало это предложение<sup>27</sup>.

В проект были внесены лишь некоторые дополнения и изменения редакционного характера, что не сказалось на основных положениях документа. 26 июля 1801 г. Сенат утвердил доклад гр. Завадовского, подготовленный в исполнение указа 5 июня. Вместе с мнениями сенаторов он поступил на рассмотрение Негласного комитета, а затем Государственного совета<sup>28</sup>.

В Негласном комитете обсуждение доклада Сената продолжалось с августа 1801 г. до апреля 1802 г., т.е. свыше 9 месяцев. Причиной тому стали разногласия, возникшие между императором и членами Комитета в вопросе о полномочиях Сената. 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. Члены Комитета, не разделявшие идей сенатора, не поддержали это предложение и в конечном

---

<sup>25</sup> Сборник АИ, кс. 1, s. 82-109.

<sup>26</sup> Сборник АИ, кс. 1, s. 96-97.

<sup>27</sup> Там же, s. 101; *История Правительствующего Сената за 200 лет*, т. 3, s. 40.

<sup>28</sup> *История Правительствующего Сената ...*, т. 3, s. 37-38; АГС, т. III, cz. 1, zwój 15-50.

итоге было решено приступить к разработке указа о правах Сената, не дожидаясь получения проекта. По поручению Александра I Троицкий к концу лета 1801 г. подготовил проект указа о правах Сената, но он не был утвержден, и обсуждение реформы продолжалось<sup>29</sup>.

11 сентября 1801 г. в Москве, накануне коронации, Комитет рассмотрел проекты кн. П.А. Зубова (не сохранился) и Г.Р. Державина, которые объединяла мысль о необходимости создания сильного Сената. Как уже отмечалось, суть предложений Державина сводилась к сосредоточению в Сенате всех властей (законодательной, исполнительной, судебной, оберегательной или надзорной) и превращению этого учреждения в единственное орудие монарха по управлению страной. В «Проекте устройства Сената», состоящем из Введения и 10 глав (§§ 1-116), Державин конкретизировал свои предложения. В Введении он указал причины, сделавшие преобразование Сената необходимым. Главная заключалась в «беспорядочном слиянии четырех властей», что приводило к смешению разных дел в департаментах и «несообразности» их власти с местными учреждениями и, в конечном итоге, исключало возможность соотнесения разных частей управления «с общим кругом государственных дел к пользе империи»<sup>30</sup>.

По Проекту все власти отделялись друг от друга, и каждая власть осуществлялась особым собранием, где заседали или все сенаторы (в законодательном), или только часть их (в судебном и исполнительном собраниях), и имела своего министра (§§ 3-7). 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 (§§ 11-12). В связи с огромной территорией России, судебные департаменты предлагалось открыть в обеих столицах и крупных губернских городах (§ 8). Новым в законодательстве было предложение учредить высший совестный суд, который бы судил не по строгости законов, а внимая «гласу человеколюбия» (§§ 105, 114). 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 (§§ 21-23)<sup>31</sup>. Как вспоминал впоследствии Державин,

Государю мнение его лучше всех прочих полюбилось. [...] Хотя  
не удостоилась сия организация письменной конфирмации

---

<sup>29</sup> Извлечения из «Заседаний неофициального комитета», [w] М.И. Богданович, dz. cyt., t. 1, zał., s. 44-46; Сборник АИ, s. 160-163; М.М. Сафонов, Протоколы Негласного комитета, [w] Вспомогательные исторические дисциплины, wyd. 7, Leningrad 1976, s. 204, 206; tenże, Проблема реформ..., s. 158-159.

<sup>30</sup> Сборник АИ, ks. 1, s. 134-135.

<sup>31</sup> Тамże, s. 137-151.

## Reformy zarządu państwowego w latach 1801-1802

Государя и не обнаружена, но Державин получил в Москве при коронации за нее орден св. Александра Невского<sup>32</sup>.

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. Ссылаясь на «мнение» Лагарпа, советовавшему Александру не лишать себя власти, члены Комитета предостерегали императора и от передачи Сенату всей исполнительной власти. Они отмечали, что «не следует себе связывать руки, и что лучше предоставить какую-либо часть администрации одному человеку, с возложением на него известной доли ответственности, нежели отдать ее в руки многих лиц». Через 15 лет император воспользовался этим советом, поручив гр. А.А. Аракчееву не часть, а все управление, но в сентябре 1801 г. он настаивал на сохранении за Сенатом исполнительной и охранительной власти.

На все замечания, – писал гр. Строганов, – Его Величество отвечал, что характер власти, которую предполагалось предоставить Сенату, состоял в том, что он мог получать сведения обо всем происходящем и следить за администрацией, а не иметь на нее влияния.

В конечном итоге Александр поручил членам Комитета самим составить проект преобразования Сената<sup>33</sup>.

Новый вариант «Положения о правах и обязанностях Сената», составленный гр. Строганов при участии других членов Комитета, обсуждался в заседаниях Негласного комитета 9 и 30 декабря 1801 г. По замыслу Александра I, в «Положении», помимо доклада Сената, особых мнений и записок сенаторов, должны были найти отражение проекты Зубова и Державина. Однако члены Комитета сочли нужным не принимать во внимание эти проекты, чтобы, с одной стороны, «не отнять у правительства свободы в его дальнейших распоряжениях», а с другой, «поставить Сенат в отношении к судебной части в большую независимость от его канцелярии», превратив его в «высшее судилище»<sup>34</sup>.

В связи с тем, что гр. П.А. Строганов не учел предложения Зубова и Державина, его проект в значительной степени повторял доклад Сената.

---

<sup>32</sup> Г.Р. Державин, dz. cyt., s. 213.

<sup>33</sup> Извлечения из «Заседаний неофициального комитета», s. 48-49; А.В. Предтеченский, dz. cyt., s. 119-120. Проекты Зубова и Лагарпа не сохранились.

<sup>34</sup> Извлечения из «Заседаний неофициального комитета», s. 57, 59.

Изменения, в духе представлений членов Негласного комитета о роли и месте Сената, были внесены лишь в некоторые статьи проекта. Так, в проекте гр. Строганова особо подчеркивался судебный характер Сената и его назначение как органа суда. 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<sup>35</sup>. На основе проекта гр. Строганова Новосильцову было поручено составить два проекта указа о правах и преимуществах Сената: в торжественной и простой форме.

3 и 6 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 необходимостью 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. Чарторыскому и гр. Строганову) пришлось доказывать, что без ответственности министров права Сената будут мнимыми, и учреждение министерств даст простор «самому неограниченному произволу»<sup>36</sup>.

21 апреля 1802 г. доклад Сената о его правах и преимуществах и проекты указов, подготовленные Негласным комитетом, поступили на рассмотрение Государственного совета. Однако члены Комитета еще не однажды возвращались к вопросу о правах Сената, имевшего непосредственное отношение к преобразованию центрального управления.

Проекты указов о правах и обязанностях Сената Государственный совет обсуждал в 5 собраниях: 21, 24 и 28 апреля, 1 и 5 мая 1802 г.<sup>37</sup> В «Сборнике Археологического института» среди документов, связанных с подготовкой

---

<sup>35</sup> *История Правительствующего Сената ...*, т. 3, с. 49-51; А.В. Предтеченский, *dz. cyt.*, s.120-124.

<sup>36</sup> *Извлечения из «Заседаний неофициального комитета»*, с. 60, 67-68, 70; *История Правительствующего Сената ...*, т. 3, с. 51-55.

<sup>37</sup> AGS, т. 3, cz. 1, Sankt Petersburg 1878, zwój 15-50. Подробно см.: *История Правительствующего Сената ...*, т. 3, с. 55-59; А.В. Предтеченский, *dz. cyt.*, s. 126-129.

указа 8 сентября, без даты опубликован «Второй проект Манифеста о правах и преимуществах Сената»<sup>38</sup>. Судя по «мнению» Д.П. Трощинского, с которым он выступил в Совете<sup>39</sup>, именно этот проект рассматривался в заседаниях весной 1802 г. По содержанию «второй проект» близок к указу 8 сентября: он также состоит из 27 статей и включает поправки, внесенные членами Негласного комитета в доклад Сената (см. выше). Проект, поступивший в Совет из Негласного комитета, указывал на явное стремление его разработчиков рассматривать Сенат, прежде всего, как судебный орган<sup>40</sup>.

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». Таким образом, за Сенатом сохранялось то высокое место, которое предназначалось ему докладом Сената.

Наибольшее число поправок в проект внес Д.П. Трощинский, причем большинство из них (9 из 11) нашли отражение в окончательном тексте указа. По его предложению сокращено введение к указу, снято деление проекта на три отдела («власть и должность Сената», «права Сената», «делопроизводство»); отредактированы пять статей и существенно доработаны две статьи (8-я и 14-я). По проекту Сенат мог представлять императору о неудачных указах с целью их пересмотра в том случае, «если бы от Императорского Величества *вышел* (курсив мой – Л.П.) указ по делам тяжбы или судебным или несогласный или противоречащий существующим законам...» (статья 8). Трощинский обосновал необходимость распространить это право Сената и на общие государственные дела. Члены Совета согласились с этим предложением и в указе 8 сентября 1802 г. эта статья (вошла под № 9) получила другую редакцию: «...если бы по общим государственным делам *существовал* (курсив мой – Л.П.) указ ...»<sup>41</sup>. Новая формулировка статьи расширяла права Сената, но в то же время давала простор для различного ее толкования.

Другое дополнение сделано Трощинским к статье 14-й проекта, которая подтверждала введенное Павлом I правило о принятии решений общим собранием Сената по большинству голосов.

Если право единогласного решения [...] необходимо должно уничтожить, – замечает Трощинский, – то, по крайней мере,

---

<sup>38</sup> Сборник АИ, ks. 1, s. 163-168.

<sup>39</sup> АГС, t. 3, cz. 1, zwoj 46-50.

<sup>40</sup> Сборник АИ, ks. 1, s. 164.

<sup>41</sup> Мнение д.т.с. Д.П. Трощинского о правах Сената, [w] АГС, t. 3, cz. 1, zwoj 48; ПСЗ-1, t. 27, № 20405, 8 сентября 1802 г.

должно постановить некоторую степень в большинстве голосов, ибо несовместно было бы положить, что из тридцати один излишний голос может опровергнуть решение 14 сенаторов, а мнение генерал-прокурора остановить и целое собрание.

В результате статья была дополнена конкретными цифрами: «большинство» составляло 2/3 всех сенаторов<sup>42</sup>.

В ходе обсуждения проекта большинство членов Государственного совета признали сенатскую реформу недостаточно подготовленной и высказались против издания указа. При этом одни опасались, что предполагаемые 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»<sup>43</sup>.

С учетом замечаний членов Совета был выработан третий, окончательный, проект указа о правах и обязанностях Сената. Он написан рукой Сперанского и по содержанию идентичен тексту указа (за исключением ссылок на законы, поясняющие статьи 5, 10 и 11, которых нет в указе). Этот последний проект Александр I подписал, хотя и не без колебаний<sup>44</sup>, 8 сентября 1802 г., в один день с Манифестом о министерствах. 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).

---

<sup>42</sup> AGS, t. 3, cz. 1, zwój 49.

<sup>43</sup> Извлечения из «Заседаний неофициального комитета», s. 84; *История Правительствующего Сената ...*, t. 3, s. 56; AGS, t. 3, cz. 1, zwój 38; А.В. Предтеченский, dz. cyt., s. 130-131.

<sup>44</sup> *Сборник АИ*, ks. 1, s. 168; ПСЗ-1, t. 27, № 20405, 8 сентября 1802 г. Подробно см.: М.М. Сафонов, *Проблема реформ...*, s. 212-229.



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 современника, указ 8 сентября 1802 г. был «своего рода хартией», которая не только подтверждала прежние права Сената, но и «придавала ему немалую власть в государстве», что проявлялось в подотчетности министров и праве Сената делать представления о несообразностях в новых законах<sup>45</sup>. По оценке историков указ являлся «до известной степени, уступкой старым защитникам Сената», также как и Манифест об учреждении министерств, по которому Сенат получил значение «инстанции, контролирующей министров»<sup>46</sup>. 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.

### Разработка министерской реформы

10 февраля 1802 г. в заседании Негласного комитета кн. А.А. Чарторыйский сделал доклад о необходимости преобразования администрации, представлявшей, по его мнению, «картину величайшего неустройства». Основные недостатки действовавшей системы управления он видел в безответственности министров и лиц, наделенных исполнительной властью, слабости прокурорского надзора, отсутствии законодательно утвержденных прав и обязанностей разных ведомств. Все это создавало условия для столкновений и конфликтов как между Сенатом и генерал-прокурором, так и между Советом и Сенатом, которые нередко занимались одними и теми же делами. 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,

---

<sup>45</sup> Г.А. Розенкампф, [Отрывки из автобиографии]. С дополнениями П.М. Майкова, „Русская старина“ 1904, № 10, Октябрь, с. 153.

<sup>46</sup> История Правительствующего Сената ..., т. 3, с. 413.

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. Чарторьского получил одобрение императора, сказавшего, 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<sup>47</sup>.

Важным условием для воплощения этого плана признавалось достижение необходимого единства во всем управлении. Обеспечить общий ход дел предполагалось назначением на должности министров людей, близких по духу и «составляющих из себя как бы одно нераздельное», а также включением министров в состав Совета. По мнению членов Негласного комитета, «такое управление, руководимое одной общей волей и направленное к одной и той же цели, на основании рациональной системы, поставило бы России в короткое время на высшую степень благосостояния»<sup>48</sup>. Как и сто лет назад реформаторы надеялись с помощью новых учреждений и рационально выстроенной системы управления быстро решить проблемы большой страны.

В марте Комитет активно обсуждал организационные начала министерской реформы. С планом кн. Чарторьского познакомили Ф.-Ц. Лагарпа и гр. А.Р. Воронцова; оба они высказали полное одобрение готовившемуся преобразованию<sup>49</sup>. В заседании 10 марта предметом обсуждения стали структура и организация министерств Франции. Подробные сведения о них содержались в «Народном французском календаре», который принес гр. Кочубей в качестве образца. Но Александр признал их структуру излишне дробной и сообщил, что работа по составлению проекта разделения дел между министерствами поручена статс-секретарю А.Н. Оленину и уже много сделано<sup>50</sup>.

24 марта 1802 г. В.П. Кочубей представил проект введения к указу об учреждении министерств («Для мотивировки указа, который повлечет за собой создание министерства»). Обосновывая необходимость министерской реформы, Кочубей наметил в своем проекте и способ ее проведения: он предлагал закрыть коллегии, а вместо них учредить министерские канцелярии по французскому образцу. Такое преобразование центральных учреждений означало замену совещательного начала единоличным<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Извлечения из «Заседаний неофициального комитета», с. 65.

<sup>48</sup> Там же, с. 66.

<sup>49</sup> Там же, с. 71.

<sup>50</sup> Там же, с. 67.

<sup>51</sup> М.А. Приходько, *Черновики Манифеста 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств»*, Москва 2003, с. 21, 24.

## Reformy zarządu państwowego w latach 1801-1802

За исключением кн. Чарторьского, 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.

Как писал гр. Строганов, это мнение принадлежало кн. Чарторьскому<sup>52</sup>. Однако не исключено, что Александр самостоятельно пришел к такому решению, и, настаивая на сохранении коллегий, предполагал продолжить реформу центрального управления, начатую его отцом. Как уже отмечалось, Павел I намеревался объединить близкие по характеру деятельности коллегии под властью министра, который являлся не столько правителем, сколько связующим звеном между верховной властью и каждой из подведомственных ему коллегий.

После получения от Оленина подробных сведения о распределении дел между министерствами Н.Н. Новосильцов разработал первоначальный проект Манифеста и 11 апреля 1802 г. представил его членам Негласного комитета<sup>53</sup>. Обсуждение проекта продолжалось в заседаниях 21 апреля, 5 и 12 мая. Император одобрил проект и хотел, чтобы с ним ознакомили Ф.-Ц. Лагарпа, а Новосильцов просил разрешения обсудить некоторые положения проекта с опытными людьми (в данном случае с гр. А.Р. и С.Р. Воронцовыми). Лагарп и гр. А.Р. Воронцов дали в целом высокую оценку проекту<sup>54</sup>.

8 сентября 1802 г. проект был утвержден Александром, подписавшим в тот день два важных документа: указ о Сенате и манифест об учреждении министерств.

### Организация министерств 1802 года.

С обнародованием манифеста 8 сентября 1802 г. новая организация центрального управления привлекла внимание не только чиновников, но и

---

<sup>52</sup> Извлечения из «Заседаний неофициального комитета», с. 73.

<sup>53</sup> Подробно о подготовке Манифеста 8 сентября 1802 г. см.: М.М. Сафонов, *Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII-XIX вв.*, Leningrad 1988, s. 206-212, 232-233; М.А. Приходько, *dz. cyt.*; А.С. Сенин, *Становление министерской системы управления в России*, „Новый исторический вестник” № 1 (9), Moskwa 2003, s. 13-16. Проект Манифеста был написан Я.К. Дружининым, чиновником канцелярии статс-секретаря Н.Н. Новосильцова (Б.Л. Модзалевский, *Дружинин Я.К.*, [w] *Русский биографический словарь* [РБС], t. «Дабелов-Дядьковский», Sankt Petersburg 1905, s. 691).

<sup>54</sup> Извлечения из «Заседаний неофициального комитета», с. 77-88. Подробно см.: М.М. Сафонов, *Протоколы Негласного комитета...*, s. 195-200.

общества. Особый интерес вызывал новый для России Комитет министров, в котором объединялись все части управления, возглавляемые отдельными министрами. «Многие находили в этом плане подобие того, что введено было во Франции самозванцем Бонапарте», – отмечал кн. И.М. Долгоруков<sup>55</sup>. Авторы министерской реформы, напротив, не видели в этих учреждениях ничего нового, а их введение объясняли лишь стремлением упорядочить действовавшую в России систему управления.

Введение к Манифесту 8 сентября 1802 г. раскрывает основные начала, положенные в основу управления государственными делами. 1). Государственные дела подразделяются на разные 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» («учреждая министерство на таковых правилах...») 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 „управление государственных дел разделяется на восемь отделений, из коих каждое [...] составляет особое министерство и находится под непосредственным управлением министра.“ Эти «особые» министерства состояли из министров, их помощников со званием товарища министра (они были не везде) и канцелярий. Коллегии сохранялись как установления внешние и не входили в состав министерств, а только подчинялись им. Создавались своего рода ведомства во главе с министрами. Центральное управление получило следующую организацию:

Таблица 1. Министерства в 1802 г. (их структура и руководители).

№	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. Чарторьский	Иностранных дел коллегия и Церемониймейстерские дела
4	Внутренних дел – В.П. Кочубей Товарищ – гр. П.А. Строганов	Мануфактур-коллегия, Медицинская коллегия, Главная соляная контора,

<sup>55</sup> И.М. Долгоруков, *Повесть о рождении моем, происхождении и всей жизни, писанная мной самим...*, т. 1, Sankt Petersburg 2004, s. 593.

## Reformy zarządu państwowego w latach 1801-1802

		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 назначении министром кн. П.В. Лопухина, им стал Н.Н. Новосильцов.

Составлено по: ПСЗ-1, т. 27, №№ 20406 и 20409, 8 сентября 1802 г.; *Журналы Комитета министров в царствование Александра I*, т. 1: 1802-1810 гг., Sankt Petersburg, 1888, s. 32-35; М.М. Сперанский, *О государственных установлениях*, [w:] М.М. Сперанский, *План государственного преобразования*, s. 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. Усугубляло обстановку и то обстоятельство, что сановники, получившие портфели министров (Г.Р. Державин, П.В. Завадовский, Д.П. Трощинский) в разработке и обсуждении проекта реформы не участвовали и о готовящихся преобразованиях узнали только накануне издания манифеста.

Манифест 8 сентября 1802 г. не внес никаких изменений в организацию коллегий, но определил их отношения с министрами. По этому закону министр должен был иметь

непрерывное сношение со всеми местами под управлением его состоящими, и быть сведущ о всех делах, которые в них производятся. По сему каждое место обязано посылать к своему

министру еженедельные мемории обо всех текущих делах, о делах же затруднительных или скорого решения требующих особые представления. Министр, сообразив всякое дело с пользой и выгодами всех частей ему вверенных, [...] сообщает предложениями. Если места сии не согласны будут с замечаниями министра на их мемории, то представляют ему о том свои рассуждения.

Но если министр будет настаивать на исполнении своих предложений и после вторичного их представления, то члены присутствия должны выполнить предписание министра, записав при этом свое мнение в журнал (ст. IX). 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).

По Манифесту 1802 г. 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»<sup>56</sup>.

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. Помимо отчетов министров, Сенат постоянно 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, и что дела до нее касающиеся, производятся беспорядочно и противозаконно», Сенат должен «тотчас требовать объяснений от министра той части ...» (ст. XIV). Очевидно,

---

<sup>56</sup> Извлечения из «Заседаний неофициального комитета», s. 81.

## Reformy zarządu państwowego w latach 1801-1802

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»<sup>57</sup>. 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 могло не сказаться и на положении этого законосовещательного учреждения. Недостатки манифеста 8 сентября 1802 г. были очевидны. Не случайно, противники министерств называли его «произведением легкомысленности и честолюбия молодых людей, окружавших царя»<sup>58</sup>. Биограф гр. М.М. Сперанского барон М.А. Корф писал об учреждении министерств:

набросанное на бумагу в нескольких поверхностных очерках, без всяких подробностей исполнения, и между тем тотчас же приведенное в действие, это образование во всем носило на себе отпечаток особенной спешности и малой опытности составителей<sup>59</sup>.

«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. Отсутствие таких инструкций генерал-прокурор и министр юстиции Г.Р. Державин считал серьезным недостатком новой организации управления, так как без них министры «будут впадать в обязанности один другого, перессорятся, и все падет в беспорядок, что к несчастью и случилось». Эту точку зрения разделял и Д.П. Троицкий. «Образование 1802 года не достигло цели, – писал он в известной «записке», – оттого, что инструкции, в Манифесте о министрах

---

<sup>57</sup> ПСЗ-1, т. 27, № 20406, 8 сентября 1802 г.

<sup>58</sup> П.Г. Дивов, dz. cyt., s. 82.

<sup>59</sup> М.А. Корф бар., *Жизнь графа Сперанского*, т. 1, с. 94.

*предназначенные, никогда не были изданы, и что по недостатку сих инструкций, все было оставлено на произвол министров»<sup>60</sup>.*

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 явилась реформа Государственного совета. В эти годы в нем рассматривались важнейшие законопроекты, с его мнением считался император, и Совет действительно стал высшим законосовещательным учреждением. Менее удачными были преобразования Сената и центрального управления, которые проводились в условиях борьбы между старой и новой «партиями» сановников за воздействие на императора, что оказывало значительное влияние на выбор дальнейшего пути развития российской государственности. Вопреки чаяниям молодых сотрудников Александра, стремившихся ввести в России принцип разделения властей, Сенат не стал судебным учреждением. Под влиянием 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 были воплощением замысла императора Павла. Опponentом по отношению к членам Негласного комитета в данном случае 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.

---

<sup>60</sup> Г.Р. Державин, *dz. cyt.*, s. 215; Д.П. Трошинский, *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.*, [w] *Сборник Русского Исторического общества*, т. 3, Sankt Petersburg 1868, s. 77-78.



## Reformy zarządu państwowego w latach 1801-1802

### Streszczenie

#### Reformy zarządu państwowego w latach 1801-1802 – zamysł i realizacja.

Autorka zwraca uwagę historyków, na projekty reform władzy wykonawczej w Rosji z pocz. XIX w. Zauważa, że mimo w miarę pełnego omówienia tych projektów w literaturze, to z reguły autorzy starali się odpowiedzieć na pytanie: czy Aleksander I był reformatorem czy nie, i dlaczego nie wprowadził obiecanej konstytucji? Tymczasem Autorka już na początku artykułu stawia sobie za cel porównanie reform z początku panowania Aleksandra I z planami przekształceń Pawła I i sprawdzić w ten sposób stopień ich kompatybilności, które to reformy były przecież rezultatem działalności prawodawczej przeciwnych sobie grup reformatorów, otaczających młodego imperatora. Niezwykle trafnie konstatuje tę część pracy stwierdzeniem, że Paweł I dążył także do centralizacji władzy, precyzyjnego podziału kompetencji i określeniu podstaw prawnych działalności władz wykonawczych. Jego następcą aczkolwiek odwołał szereg niepopularnych decyzji i współpracowników ojca to nie zamierzał zaniechać dążenia do zasadniczych celów.

Pomyślane na szeroką skalę projekty reformowania zarządu państwowego, znajdujące się w centrum uwagi władz i społeczeństwa przez pierwsze lata panowania Aleksandra I, doprowadziły do reformy Rady Państwowej, Senatu Rządzącego i utworzenia ministerstw. Najbardziej udana okazała się reforma Rady Państwowej. W tych latach rozpatrywano w nim ważniejsze projekty praw a z jego opinią liczył się imperator i Rada rzeczywiście stała się najwyższym organem doradczym w procesie stanowienia prawa. Mniej udane były reformy Senatu i centralnych władz wykonawczych, które przeprowadzano w warunkach wojny o wpływ na imperatora między starą i nową „partią” dygnitarzy, co miało znaczny wpływ na wybór dalszej drogi rozwoju państwowości rosyjskiej. Wbrew oczekiwaniom młodych współpracowników Aleksandra, dążących do wprowadzenia w Rosji zasady trójpodziału władzy, Senat nie stał się organem sądowym. Pod wpływem działaczy dwóch poprzednich władców, Senat zachował znaczenie organu *zwierzchniego*, łączącego funkcje administracyjne i sądowe. Reforma ministerstw, przygotowana przez członków Tajnego Komitetu, także nie przyniosła im pełnego zwycięstwa. Ministerstwa z 1802 r., łączące działalność kolegiów, nie miały niczego wspólnego z francuskim ani z angielskim systemem centralnych władz wykonawczych i były realizacją pomysłu Pawła I. W roli oponenta wobec członków Tajnego Komitetu w tym wypadku wystąpił sam Aleksander I. Zreformowane organy nie były ze sobą kompatybilne i wymagały podjęcia ciężkich i kłopotliwych działań prawodawców na gruncie wzajemnego dopasowania ich działalności i dalszego rozwoju na zarysowanych podstawach. Był to więc początek a nie koniec reform.