

Михаил Анатольевич Приходько
(Московская государственная юридическая академия)

Специфика учреждения министерств в России в начале XIX века

Начало министерской системы управления в России было положено изданием 8 сентября 1802 г. Манифеста «Об учреждении министерств» и Указа Сенату «Об образовании первых трех коллегий в образе производства дел на прежнем основании и о лицах, избранных к управлению министерствами»¹.

Манифестом 8 сентября учреждались первые восемь министерств:

1. Министерство военных сухопутных сил, в состав которого полностью вошла Военная коллегия.

2. Министерство военных морских сил, в состав которого вошла Адмиралтейств-коллегия.

3. Министерство иностранных дел, в состав которого вошла Коллегия иностранных дел, а также Церемониальный департамент придворного ведомства.

4. Министерство юстиции, состав которого не был точно зафиксирован в манифесте. Министр юстиции должен был руководствоваться в своей деятельности инструкцией генерал-прокурору, что означало слияние должности генерал-прокурора и министра юстиции. Тем самым, генерал-прокурор из первенствующего сановника империи, превращался в первого среди равных, в одного из министров.

5. Министерство внутренних дел, в составе: Мануфактур-коллегии; Медицинской коллегии; Главной соляной конторы; Главного почтового управления (Почтового департамента); Экспедиции государственного хозяйства. К ведению министра внутренних дел были отнесены так же все части государственной промышленности, кроме горной части, строительство и содержание

¹ Полное Собрание Законов Российской Империи, собрание первое [dalej jako: ПСЗ-1], т. 27, № 20406, s. 243-248; № 20409, s. 249-250.

всех публичных зданий в государстве, продовольственное дело, местные полицейские учреждения, сословные учреждения и приказы общественного призрения.

6. Министерство финансов, в составе: Берг-коллегии; Монетного департамента; Экспедиции о заготовлении и хранении вексельной бумаги; части Экспедиции государственного хозяйства, управляющей делами по Камеральному столу и печатанию векселей и заемных писем; Лесного департамента; Государственного ассигнационного банка и Государственного заёмного банка; Экспедиции заготовления листов для ассигнаций, Конторы придворных банкиров и комиссионеров, а также не упомянутых в Манифесте от 8 сентября 1802 г. Конторы разделения золота от серебра и Департамента для рассмотрения неоконченных дел Камер-коллегии (Департамент Камер-коллегии). Наряду с этим, к ведению министра финансов были отнесены оброчные статьи, все Казенные палаты по винным подрядам и откупам, учреждение и отдача в содержание гербергов, хозяйственное управление казенных земель.

7. Министерство коммерции, в составе Коммерц-коллегии, с подчинением министру коммерции всех таможенных чиновников.

8. Министерство народного просвещения. В его ведение передавались Главное училищное правление со всеми частями, Академия наук, Российская академия, университеты и все училища, (кроме училищ ведомства императрицы Марии Федоровны), частные и казенные типографии, (исключая, находящиеся в чьем-либо ведомстве), цензура, издание периодических изданий, библиотеки, музеи, все учреждения «для распространения наук».

Помимо 8 новых министерств, Манифест 8 сентября 1802 г. определил предметы ведения еще одного учреждения государственного управления – ведомства Государственного казначая или Государственного казначейства. В соответствии с Манифестом 8 сентября 1802 г. к ведению Государственного казначая относились – Экспедиция о государственных доходах при Сенате, Казначейства для штатных и остаточных сумм в Санкт-Петербурге и Москве, а также все казенные палаты «только по части казенных сборов», все губернские и уездные казначеи, и Счетная экспедиция казенных палат. Тем самым, юридически закреплялась структура этого учреждения, не получившего к 1802 г. организационного устройства², в составе – Экспедиции о государственных доходах, Казначейств для штатных и остаточных сумм в Санкт-Петербурге и Москве. В то же время, ведомство Государственного казначая не было упомянуто в Манифесте в качестве министерства. Более того, для должности Государственного казначая в Манифесте 8 сентября 1802 г. не было выделено

² До 1802 г. подведомственность Государственному казначая Экспедиции о государственных доходах и Казначейств для штатных и остаточных сумм в Санкт-Петербурге и Москве, определялась разными правовыми актами (ПСЗ-1. т. 20, № 15039, s. 965; № 15075, s. 1003; № 15076, s. 1005). Отнесение же по Манифесту 8 сентября 1802 г. этих учреждений к ведению Государственного казначая позволяет (по аналогии с министерствами, в состав которых вошли коллегии, экспедиции и конторы) уже говорить о них, как о структурных подразделениях ведомства Государственного казначая (ПСЗ-1, т. 27, № 20406, art. V, s. 245-246).

отдельной статьи и вся информация о ней была помещена в ст. V³, посвященной Министерству финансов. Кроме того, один из пунктов ст. V, содержащий слова: «Государственный казначей без воли нашей чрез министра финансов ему объявленной, ни каких расходов и ни каких ассигнаций чинить не может»⁴, позволяет говорить даже о некоторых кураторских полномочиях министра финансов в отношении ведомства Государственного казначея и о подчиненном положении Государственного казначейства по отношению к Министерству финансов. В основе такого неопределенного положения Государственного казначейства лежало решение, принятое членами Негласного комитета еще на стадии разработки министерской реформы – отказ от учреждения Министерства государственного казначейства и учреждение вместо него Министерства коммерции⁵. Но, поскольку специальное учреждение, ведавшее движением сумм поступивших в доход и ревизией счетов было необходимо, то ведомство Государственного казначея все-таки осталось в тексте Манифеста «Об учреждении министерств». По нашему мнению, о ведомстве Государственного казначея или Государственном казначействе после 1802 г., следует говорить как о центральном государственном учреждении со статусом или правами министерства. Эту позицию подтверждают Указ Сенату от 8 сентября 1802 г., в соответствии с которым вместе с министрами назначался и Государственный казначей⁶, а кроме того, в последующем, сам факт участия Государственного казначея в работе Комитета министров с первого его заседания⁷.

Нужно отметить, что в данной попытке точного определения круга новых центральных учреждений государственного управления проявилось, пожалуй, основное значение Манифеста 8 сентября 1802 г. для государственного механизма Российской империи.

По Манифесту 8 сентября 1802 г. учреждения коллежской системы управления не упразднялись, а переходили под контроль министров. Каждый такой подчиненный орган представлял своему министру еженедельные мемории о текущих делах и представления в особых случаях. Министр отвечал на них предложениями. Подчиненные органы, в случае несогласия с предложениями министра, представляли министру рассуждения. Если министр настаивал на своем предложении, то решение министра исполнялось, а мнение подчиненных органов заносилось в журнал⁸. Так, в общих чертах определялся новый, модернизированный, коллежско-министерский порядок делопроизводства.

В помощь министрам (кроме министров военных сухопутных сил, военных морских сил, коммерции и Государственного казначея), назначались заме-

³ ПСЗ-1, т. 27, № 20406, art. V, s. 245-246.

⁴ Там же.

⁵ Российский Государственный Архив Древних Актов [dalej jako: РГАДА], ф. 1278, оп. 1, д. 12, к. 49v.-50v.

⁶ ПСЗ-1, т. 27, № 20409, s. 250.

⁷ Российский Государственный Исторический Архив [dalej jako: РГИА], ф. 1263, оп. 1, д. 1, к. 12.

⁸ ПСЗ-1, т. 27, № 20406, art. IX, s. 246-247.

стителю – товарищу министров, которые могли замещать министров в период их отсутствия⁹.

Министры наделялись правом представления личных докладов императору, в случае возникновения сомнений или предотвращения «неудобств» в сфере вверенного управления. Эти доклады должны были быть предварительно обсуждены всеми министрами. После утверждения императором такие доклады подлежали немедленному исполнению¹⁰.

Все министры становились членами Непременного Совета и присутствовали в Сенате. Каждый министр подавал ежегодный отчет о деятельности своего министерства императору, через Сенат. После его рассмотрения Сенатом, он вместе с докладом и мнением Сената об управлении и состоянии дел подавался императору¹¹.

Кроме того, Сенат был вправе требовать объяснений от министров, как непосредственно по докладу, так и в течение всего года, в случае выявления недостатков и злоупотреблений в сфере управления конкретного министерства¹².

Министры обязывались немедленно заняться образованием своих канцелярий и составлением их штатов¹³.

Последнее предложение статьи XV Манифеста 8 сентября кратко упоминает о комитете, «составленном единственно» из министров, рассматривающем текущие дела. Будущие события в сфере государственного управления показали, что это предложение и частично статьи X и XI¹⁴, означали создание важного органа государственного управления – Комитета министров, оказавшего значительное влияние не только на министерскую систему управления, но и на всю систему государственной власти Российской империи.

Текст Манифеста «Об учреждении министерств» отличался отсутствием терминологического единства. Так, если в введении провозглашается учреждение министерства в единственном числе, то в статье I уже говорится о разделении государственного управления на 8 отделений, каждое из которых составляет особое министерство и в последующих статьях говорится уже о 8 министерствах. Этот факт, с одной стороны, был отголоском обсуждения в Негласном комитете вопроса о объединенном министерстве – «комитете, составленном из одних министров»¹⁵, с другой стороны, он свидетельствовал об отсутствии законодательного опыта у членов Негласного комитета.

Термин министерство, по отношению ко всей системе министерств, использовался в первое время после учреждения министерств.

⁹ Tamże, art. XIII, XVI, s. 246-248.

¹⁰ Tamże, art. X.

¹¹ Tamże, art. XII-XV.

¹² Tamże, art. XIII.

¹³ Tamże, art. XVIII.

¹⁴ Tamże, s. 247-248.

¹⁵ РГАДА, ф. 1278, оп. 1, д. 11, к. 42-43v; д. 12. к. 16-17v., 29v., 30v.-31v.

Так, император Александр I в письме к своему воспитателю Ф.Ц.Лагарпу от 26 октября 1802 г., выразил свои первые впечатления по поводу министерской реформы следующим образом: «Мера, о которой мы так часто говорили, в полном действии. Министерство образовано и идет довольно хорошо уже более месяца. Дела от этого приобрели гораздо более ясности и методы, и я знаю тотчас с кого взыскать, если что-нибудь идет не так, как следует»¹⁶.

Указ Сенату от 8 сентября 1802 г. был исключительно посвящен персональному руководящему составу учреждаемых министерств¹⁷. Им назначались министры и их заместители – товарищи министров. (Товарищи назначены только министрам иностранных дел, внутренних дел, финансов, народного просвещения). Вместе с министрами был назначен и Государственный казначей.

Таким образом, формирование централизованной министерской системы государственного управления начинается в 1802 г. на основе 8 центральных государственных учреждений и Государственного казначейства, близкого по своему положению к центральным государственным учреждениям.

К ним нужно прибавить учреждения коллежской системы управления¹⁸ не охваченные Манифестом «Об учреждении министерств». Несмотря на то, что после 8 сентября 1802 г., эти учреждения занимали уже так сказать второстепенное, после министерств и Государственного казначейства, положение, но они продолжали свою деятельность в практически неизменном виде, оставаясь своеобразными действующими звеньями коллежской системы управления. Это: Юстиц-коллегия Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел, Департамент водяных коммуникаций¹⁹, Герольдия, Комиссия для составления

¹⁶ Сборник Императорского Русского Исторического Общества [dalej jako: Сборник РИО], т. 5, Sankt Petersburg 1870, s. 35.

¹⁷ ПСЗ-1, т. 27, № 20409, s. 249-250.

¹⁸ Для удобства систематизации и максимально полного охвата исследуемых государственных учреждений в нашем исследовании мы используем группировку всех учреждений коллежской системы управления по следующим группам: коллегии – центральные отраслевые органы управления; учреждения, имевшие статус коллегии – учреждения государственного управления в отношении которых имелось прямое правовое подтверждение того факта, что они являются коллегиями; коллежские учреждения – учреждения государственного управления, подчинявшиеся в основном Сенату, не обладавшие юридическим статусом коллегий и вследствие этого, имевшие неопределенный правовой статус и занимавшие промежуточное положение между центральными и местными учреждениями государственного управления, но фактически близкое к центральным учреждениям государственного управления; учреждения придворного управления – учреждения государственного управления, подчиненные непосредственно императору и осуществлявшие управление императорским двором и дворцовым хозяйством.

¹⁹ В ранних проектах учреждения министерств Н.Н.Новосильцева предусматривалось присоединение Департамента водяных коммуникаций к Министерству внутренних дел (Отдел рукописей Российской национальной библиотек [dalej jako: ОР РНБ], f. 526, op. 1, d. 71, № 2, k. 6; Санкт-Петербургский Институт Истории Российской Академии Наук [dalej jako: СПб ИИ РАН], К. 115, op. 1, d. 1186, k. 3, 4, 19, 21; РГАДА, f. 1278, op. 1, d. 9, k. 20, 22), но образование отдельного Министерства коммерции с Н.П.Румянцевым во главе, с оставлением за ним должности главного директора водяных коммуникаций, привело к тому, что Департамент водяных коммуникаций фактически сохранил за собой положение центрального государственного учреждения.

законов, Экспедиция о устройении дорог в государстве²⁰, Канцелярия рекетмейстерских дел, Экспедиция государственных конских заводов, Военно-походная е.и.в. канцелярия и учреждения придворного управления – Департамент уделов, Кабинет е.и.в., Капитул российских кавалерских орденов, Придворная контора, Гоф-индентандская контора, Придворная конюшенная контора, Егермейстерская контора, Экспедиция кремлевского строения, Мастерская и Оружейная палата. А также Главное почтовое правление (Почтовый департамент), в отношении которого хотя и имелось прямое указание Манифеста «Об учреждении министерств» о присоединении его к Министерству внутренних дел²¹, но Почтовый департамент продолжал самостоятельную деятельность под руководством главного директора почт Д.П.Трощинского²² вплоть до 9 июня 1806 г., когда Д.П.Трощинский был уволен в отставку, а Почтовый департамент был присоединен к Министерству внутренних дел²³.

В своем практическом применении начало министерской реформы затронуло учреждения коллежской системы управления в минимальной форме, в виде переподчинения большей части из них власти определенного министра, с оставлением их организационного устройства и порядка делопроизводства в практически неизменном виде.

В самих же министерствах устанавливался смешанный коллежско-министерский порядок управления, основные черты которого были определены в Манифесте «Об учреждении министерств» 8 сентября 1802 г.

Каждый подчиненный орган представлял своему министру еженедельные мемории о текущих делах и представления в особых случаях. Министр отвечал на них предложениями. Подчиненные органы, в случае несогласия с предложениями министра, представляли министру рассуждения. Если министр настаивал на своем предложении, то решение министра исполнялось, а мнение подчиненных органов заносилось в особый журнал²⁴. Таким образом, коллежский порядок управления сохранялся в решении текущих дел, а единоличная власть министров осуществлялась в наиболее важных или требующих быстрого решения вопросах.

Фактически, коллегии и коллежские учреждения стали организационной основой формирующейся министерской системы управления. Это было обусловлено тем, что кроме министерских канцелярий и департаментов, со-

²⁰ Экспедиция о устройении дорог в государстве находившаяся в ведении главного директора водяных коммуникаций Н.П.Румянцева продолжала свою деятельность до 1809 г. практически полностью автономно от Департамента водяных коммуникаций, под непосредственным руководством первенствующего члена, инженер-генерала Я.Я.Девитте.

²¹ ПСЗ-1, т. 27, № 20406, art. IV, s. 245.

²² Центральный музей связи [dalej jako: ЦМС] им. А.С.Попова, ф. История почты, Прибавление к общему циркуляру по Главному управлению почт. 1846, № 33, s. 35; Министерство внутренних дел. Исторический очерк. Приложение 2-е, Sankt Petersburg 1901, s. 3; М. Ю. Шедлинг, *К истории российской почты*, „Петербургский Театральный Журнал” R. 1915, Отдел неофициальный, Ноябрь-декабрь, с. 467-468.

²³ РГИА, ф. 1289, оп. 1, d. 136, k. 1v.

²⁴ ПСЗ-1, т. 27, № 20406, art. IX, s. 246-247.

зданных в 1802-1803 гг., министры не имели иных структурных подразделений, кроме коллегий и коллежских учреждений.

Реальная, практическая ликвидация учреждений коллежской системы управления начинается позднее²⁵, что было обусловлено мнением императора Александра I, высказанным на заседании Негласного комитета 24 марта 1802 г., еще при разработке министерской реформы: «Трудно сразу ликвидировать весь этот отживший механизм, но может быть на данном этапе достаточно будет передать коллегии в подчинение различным министрам, а позже, если опыт проявит бесполезность этих учреждений, упразднить их»²⁶.

Этой точкой зрения императора Александра I и объясняется попытка искусственного скрещивания коллежской и министерской систем управления, предпринятая в 1802 году.

Только с момента утверждения императором Александром I доклада министра внутренних дел В.П.Кочубея от 18 июля 1803 г.²⁷, начинается фактическая ликвидация коллегий и введение единоначалия в структуру министерств.

Доклад от 18 июля 1803 г., подлинным автором которого был²⁸ директор Департамента министра внутренних дел и статс-секретарь²⁹ М.М.Сперанский, был посвящен непосредственно преобразованию структуры Министерства внутренних дел, но в нем были высказаны мысли о коллежской системе управления и системе министерств в целом. Одна из главных мыслей этого доклада – ликвидация коллежского делопроизводства, с преобразованием коллегий в департаменты, экспедиции и отделения министерств³⁰. «Высочайшее» утверждение этого доклада юридически санкционировало ликвидацию коллегий и коллежских учреждений в МВД, а общая таблица структуры Министерства внутренних дел, также вошедшая в доклад³¹, стала примером построения структуры центрального учреждения государственного управления нового типа и в определенной степени, образцом для организации структуры других министерств в это время.

Поэтому с 8 сентября 1802 г. по 18 июля 1803 г.³² можно говорить о существовании своеобразного полного симбиоза двух противоположных систем государственного управления – старой, коллежской системы управления и новой, формирующейся министерской системы управления.

²⁵ Исключение составила Камер-коллегия, которая была упразднена еще в 1801 г. (ПСЗ-1, т. 26, № 20068, s. 866). Ее упразднение не было связано с проведением предстоящей министерской реформы, а было обусловлено передачей ведения по винным откупам и поставкам из Камер-коллегии в ведение губернских Казенных палат.

²⁶ РГАДА, ф. 1278, оп. 1, д. 11, к. 89.

²⁷ ПСЗ-1, т. 27, № 20852, s. 753-781.

²⁸ М. А. Корф, *Жизнь графа Сперанского*, т. 1, Sankt Petersburg 1861, s. 99.

²⁹ РГИА, ф. 1349, оп. 3, д. 2128, к. 57-58.

³⁰ ПСЗ-1, т. 27, № 20852, s. 769-770.

³¹ Там же, s. 781.

³² Даты подписания императором Александром I доклада министра внутренних дел.

В дальнейшем, после 1803 г. этот симбиоз продолжался, постепенно сокращаясь, но он уже не был полным и сопровождался, с одной стороны, постепенным перераспределением административных функций в пользу департаментов, экспедиций и канцелярий министерств, за счет уменьшения компетенции коллегий, которые все более сосредотачивались на хозяйственном управлении, а с другой стороны, сопровождался неуклонным продолжением ликвидации и преобразования коллегий и коллежских учреждений.

Процесс ликвидации учреждений коллежской системы управления не был одномоментным и продолжался в течение трех десятилетий с 1803 по 1832 гг., завершившись в целом уже в царствование императора Николая I-го. (1832 г. – это год окончательной ликвидации коллегий и преобразования практических всех учреждений. Исключение составил Капитул российских кавалерских орденов (с 1832 г. Капитул российских императорских и царских орденов), присоединенный к Министерству императорского двора и уделов в 1842 г.).

Коллегии ликвидировались постепенно. Только половина из них будет упразднена к 1811 г.

Медицинская коллегия упразднена в 1803 г.³³. Мануфактур-коллегия была сначала преобразована в 1803 г.³⁴ во 2-е отделение Экспедиции государственного хозяйства МВД и окончательно ликвидирована в 1805 г.³⁵. Берг-коллегия ликвидирована в 1806 г.³⁶. Юстиц-коллегия Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел, продолжая свою деятельность, с 1810 г. фактически переподчинена Главному управлению духовных дел иностранных исповеданий³⁷. Коммерц-коллегия была ликвидирована в 1811 г.³⁸. Ликвидация остальных коллегий будет завершена уже после 1811 г.

Герольдия, получившая статус коллегии в 1800 г.³⁹, так и не стала самостоятельным центральным государственным учреждением, продолжая оставаться структурным подразделением Сената с особым статусом. Указом от 4 февраля 1803 г.⁴⁰ была упразднена должность директора Герольдии и ее снова возглавил герольдмейстер, при этом Герольдии «повелено... состоять по прежнему в ведении министра юстиции, или генерал-прокурора, яко главного директора канцелярии Сената»⁴¹. Тем самым, правовое положение Герольдии было юридически определено, как учреждения при Сенате.

Департамент водяных коммуникаций продолжал свою деятельность до 1809 г. Централизация управления водными и сухопутными путями сообщения осуществленная в 1809 г., путем присоединения Экспедиции о устроении

³³ ПСЗ-1, т. 27, № 21105, с. 1102-1114.

³⁴ Там же, № 20852, с. 753-781.

³⁵ Там же, т. 28, № 21578, с. 763-764.

³⁶ Там же, т. 29, № 22208, с. 437-630; № 22632, с. 1290-1291.

³⁷ Там же, т. 31, № 24326, § 4, с. 279; § 13, с. 280.

³⁸ Там же, № 24938, с. 942.

³⁹ Там же, т. 26, № 19432, с. 164-165.

⁴⁰ Там же, т. 27, № 20608, с. 454-457.

⁴¹ Там же, с. 455.

дорог в государстве к Департаменту водяных коммуникаций⁴², с последующим преобразованием Департамента водяных коммуникаций в Экспедицию водяных сообщений⁴³ и образованием нового центрального государственного учреждения – Управления водяных и сухопутных путей сообщения⁴⁴, с 25 июля 1810 г. переименованного в Главное управление путей сообщения; положила конец деятельности Департамента водяных коммуникаций.

Коллежские учреждения упразднялись или преобразовывались в структурные подразделения министерств. Отсутствие у них юридического статуса центрального государственного учреждения, облегчало их включение в аппарат министерств и не требовало их специальной ликвидации.

Экспедиция государственного хозяйства, опекунов иностранных и сельского домоводства и Главная соляная контора в 1803 г. были преобразованы в 1 и 3 отделения Экспедиции государственного хозяйства Министерства внутренних дел⁴⁵.

Государственный ассигнационный и Государственный заемный банки с образованием в 1802 г. центрального государственного учреждения финансового управления – Министерства финансов, потеряли значение центральных учреждений (или близких к центральным) и перешли в ведение министра финансов⁴⁶, в виде специальных кредитных установлений при Министерстве финансов.

Комиссия об учреждении народных школ или Главное училищное правление в 1802 г. вошла в состав Министерства народного просвещения⁴⁷. Последнее заседание этой комиссии состоялось 20 марта 1803 г.⁴⁸. На смену этому учреждению пришла Комиссия об училищах⁴⁹, преобразованная 24 января 1803 г. в Главное правление училищ Министерства народного просвещения⁵⁰.

Так как, по Манифесту 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» должность генерал-прокурора Сената была соединена с должностью министра юстиции⁵¹, то и Канцелярия генерал-прокурора вошла в состав Министерства юстиции. В первые месяцы существования этого министерства⁵², Канцелярия генерал-прокурора стала тем учреждением, на основе которого образуются,

⁴² Tamże, t. 30, № 23816, s. 1115.

⁴³ Tamże, № 23996, s. 1306; § 13-14.

⁴⁴ Tamże, s. 1305-1339.

⁴⁵ Tamże, t. 27, № 20852, s. 753-781.

⁴⁶ Tamże, № 20406, art. V, s. 245.

⁴⁷ Tamże, art. VII, s. 246.

⁴⁸ Описание дел архива Министерства народного просвещения, т. 1, Piotrogród 1917, s. 80-82.

⁴⁹ ПСЗ-1, т. 27, № 20407, s. 248-249.

⁵⁰ Tamże, № 20597, s. 437-442.

⁵¹ Tamże, № 20406, art. III, s. 244.

⁵² До 7 января 1803 г., когда был утвержден штат Департамента министра юстиции. (ПСЗ-1, т. 27, № 20582, s. 424-425; т. 44. cz. 2, dział 4, К № 20582, № 20747, s. 19).

сначала Консультация при Министерстве юстиции⁵³, а потом и Департамент министра юстиции⁵⁴. Таким образом, в 1803 г. Канцелярия генерал-прокурора прекращает свое существование.

Фактическое присоединение Главного почтового правления (Почтового департамента) к Министерству внутренних дел было осуществлено в 1806 г.⁵⁵. А в 1811 г. Главное почтовое правление было преобразовано в Почтовый департамент МВД⁵⁶.

Экспедиция о устройении дорог в государстве присоединена к Департаменту водяных коммуникаций в 1809 г.⁵⁷

К 1811 г. будет преобразована и часть коллежских учреждений не охваченных Манифестом «Об учреждении министерств».

Комиссия для составления законов по Указу от 21 октября 1803 г. была подчинена министру юстиции⁵⁸. В 1804 г. эта комиссия была преобразована и переименована в Комиссию составления законов⁵⁹. Данная комиссия действовала в составе Министерства юстиции в 1803-1809 гг. в качестве специализированного кодификационного учреждения. С 1810 г. Комиссия составления законов была переподчинена Государственному Совету⁶⁰.

Военно-походная е.и.в. канцелярия в 1808 г. подчинена военному министру⁶¹.

Канцелярия рекетмейстерских дел, возглавляемая генерал-рекетмейстером, будучи учреждением Сената с особым статусом, продолжала свою деятельность и после учреждения министерств до 1810 г., когда в связи с образованием Комиссии прошений при Государственном Совете, генерал-рекетмейстер был назначен членом этой комиссии⁶² и Канцелярия рекетмейстерских дел фактически прекратила свою деятельность⁶³.

Из числа учреждений придворного управления к 1811 г. изменения затронули только одно учреждение.

Мастерская и Оружейная палата (Мастерская Оружейная контора) в 1805 г. подчинена Экспедиции кремлевского строения⁶⁴.

Процесс ликвидации и преобразования учреждений коллежской системы управления вел к устранению тенденции, присущей коллежской системе

⁵³ ПСЗ-1, т. 27, № 20477, с. 318-320.

⁵⁴ Там же, № 20582, с. 424-425; т. 44, cz. 2, dział 4, К № 20582, № 20747, с. 19.

⁵⁵ Там же, т. 29, № 22168, с. 364.

⁵⁶ Там же, т. 31, № 24659, с. 670-671.

⁵⁷ Там же, т. 30, № 23816, с. 1115.

⁵⁸ Там же, т. 27, № 20995, с. 937.

⁵⁹ Там же, т. 28, № 21187, с. 166.

⁶⁰ Там же, т. 31, № 24064, с. 3-15; § 2, 67-69, 71, 80-87.

⁶¹ Там же, т. 30, № 22783, с. 45.

⁶² Там же, § 80, 88-94.

⁶³ *История Правительствующего Сената*, т. 3, Санкт Петербург 1911, с. 401.

⁶⁴ С 21.03.1805 это учреждение перешло под начальство главноначальствующего Экспедиции кремлевского строения. (РГАДА, ф. 1239, оп. 3, cz. 98, d. 46868, k. 18-18v.).

управления, а именно, разделению судебных и административных полномочий, совмещенных во многих коллегиях. Подчинение и вхождение в состав министерств местных органов и «частей» коллегий, и коллежских учреждений закладывало основы будущих ведомств.

Необходимо отметить, что в течение начального периода министерской реформы с 1802 по 1810 г., министры действуют в своеобразном правовом вакууме, так как кроме Манифеста и Указа 8 сентября 1802 г., не было иных законодательных актов, регламентирующих их деятельность. Подробные инструкции каждому министру, обещанные статьей X Манифеста 8 сентября 1802 г., так и не были разработаны.

В это время введены в действие только штаты Департаментов министерств: штаты Департаментов министров военных сухопутных сил, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения⁶⁵, штат Департамента министра военных морских сил⁶⁶. Введено в действие «Положение Департамента уделов»⁶⁷. Создано новое центральное государственное учреждение – Управление водяных и сухопутных путей сообщения⁶⁸, с 25 июля 1810 г. переименованное в Главное управление путей сообщения⁶⁹.

Слабым звеном министерской реформы была ответственность министров перед Сенатом. Положения Манифеста 8 сентября 1802 г. о министерской ответственности плохо реализовались на практике. Сенат не имел реальных рычагов контроля над министрами. Непосредственное подчинение министров императору и право личных докладов ему – фактически исключали возможность сенатского контроля. Хотя, Комитет для освидетельствования министерских отчетов при Сенате, действовал с 1803 по 1807 годы, он рассмотрел министерские отчеты практически всех министерств (за исключением Министерства военных морских сил), но только за 1802 и 1803 г.⁷⁰

Кроме того, министерская реформа проходила в противостоянии сторонников (В.П.Кочубей, Н.Н.Новосильцев, П.А.Строганов, А.А.Чарторыйский и др.) и противников (П.В.Завадовский, Д.П.Троцинский и др.) ее проведения.

Отсутствие правового обеспечения организации и деятельности министерств, осложненное тем, что процесс замены коллегий департаментами и отделениями министерств, осуществлялся без определенного плана и одновременно, с неединообразной структурой организации каждого министерства, без определения юридического характера взаимоотношений между подразделениями как внутри определенного министерства, так и между министерствами; породило значительные затруднения в государственном управлении.

⁶⁵ ПСЗ-1, т. 27, № 20582, с. 424-425; т. 44, cz. 2, dział 4, № 20747, s. 19.

⁶⁶ Там же, № 20747, s. 584; т. 44, cz. 2, dział 4, K № 20747, s. 19.

⁶⁷ Там же, т. 30, № 23020, s. 226-258.

⁶⁸ Там же, № 23996, s. 1305-1339.

⁶⁹ Там же, т. 31, № 24307, s. 278-280, § 3, § 11.

⁷⁰ РГИА, ф. 1370, оп. 1, д. 1-16.

28 марта 1806 г. министр внутренних дел В.П.Кочубей подает императору Александру I «Записку об учреждении министерств»⁷¹. В ней отмечалось «совершенное смешение» в государственном управлении после 1802 года, которое «дошло до самой высшей степени»⁷². Предложены меры к исправлению: подбор на министерские посты единомышленников; определение отношения министерств к Сенату, Комитету министров, Непременному Совету, губернскому управлению; урегулирование отношений между министерствами; наделение министров правомочием разрешения дел по существу; определение ответственности министров⁷³.

Эта записка, в отличие от доклада В.П.Кочубея от 18 июля 1803 г., не оказала влияния на ход проведения министерской реформы.

Внешнеполитические события 1805-1808 гг. отвлекли внимание императора Александра I от дел внутреннего управления. (Война с Францией в составе 3-й коалиции в 1805 г. и 4-й коалиции в 1806-1807 гг. Русско-французские переговоры в Тильзите в июне 1807 г. и в Эрфурте в октябре 1808 г.). Но, именно в данное время, все более активное участие в осуществлении министерской реформы начинает принимать руководящий чиновник сначала Министерства внутренних дел, а с 1808 г. товарищ министра юстиции⁷⁴ и подлинный автор⁷⁵ доклада от 18 июля 1803 г. и записки от 28 марта 1805 г. – М.М.Сперанский.

С конца 1808 г. Сперанский становится ближайшим сотрудником Александра I, занимающимся «предметами высшего управления»⁷⁶.

К октябрю 1809 г. недостатки министерской реформы были систематизированы М.М.Сперанским в его «Введении к уложению государственных законов» – обширном плане реформ всего внутривнутриполитического устройства страны, составленном по поручению Александра I и представленном ему⁷⁷.

В этом проекте Сперанский выделил три основных недостатка министерской реформы:

1. «недостаток ответственности»;
2. «некоторая неточность и несоразмерность в разделении дел»;
3. «недостаток точных правил или учреждения»⁷⁸.

На ликвидацию этих недостатков было направлено новое преобразование министерств – завершающий период министерской реформы 1810-1811 гг.

О его начале провозглашалось уже в Манифесте 1 января 1810 г. «Об учреждении Государственного Совета»⁷⁹. «Различные части, министерствам

⁷¹ Сборник РИО, t. 90, Sankt Petersburg 1894, s. 199-211.

⁷² Там же, s. 205.

⁷³ Там же, s. 208-209.

⁷⁴ РГИА, f. 1349, оп. 3, d. 2128, k. 58-59.

⁷⁵ М. А. Корф, dz, cyt., t. 1, s. 99.

⁷⁶ Н. К. Шильдер, *Император Александр Первый, его жизнь и царствование*, t. 3. Sankt Petersburg 1898, załącznik XXI, s. 515-527 (Пермское письмо М.М.Сперанского к Александру I. Январь 1813 г.).

⁷⁷ М. М. Сперанский, *Проекты и записки*, Moskwa - Leningrad 1961, s. 143-222.

⁷⁸ Там же, s. 201-202.

⁷⁹ ПСЗ-1, t. 31, № 24064, s. 3-15.

зверенные, требуют разных дополнений. При первоначальном учреждении предполагаемо было, постепенно и соображаясь с самым их действием, приводить сии установления к совершенству. Опыт показал необходимость доверить их удобнейшим дел разделением. Мы предложим Совету начала окончательного их устройства и главные основания общего министерского наказа, в коем с точностью определятся отношения министерств к другим государственным установлениям, и будут означены пределы действия и степень их ответственности»⁸⁰.

Юридической основой завершающего периода министерской реформы стали 3 правовых акта: Манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов каждому управлению принадлежащих» от 25 июля 1810 г.; «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. и «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г.⁸¹.

Все эти акты прошли предварительное обсуждение в специально созданном для рассмотрения предположений о преобразовании министерств, Сената и о новом порядке рекрутских наборов Комитете председателей департаментов Государственного Совета, который действовал с 27 мая 1810 г. по 28 ноября 1811 г.⁸². Далее проекты утверждались на общем собрании Государственного Совета и подавались на «высочайшее» утверждение императора. Проекты всех трех актов были разработаны М.М.Сперанским.

Манифест от 25 июля 1810 г. разделил все государственные дела «в порядке исполнительном» на пять главных частей:

1. Внешние сношения, которые находились в ведении Министерства иностранных дел.

2. Устройство внешней безопасности, которое поручалось Военному министерству и Министерству военных морских сил.

3. Государственная экономия, которой ведали Министерство внутренних дел, Министерство народного просвещения, Министерство финансов, Государственный казначей, Ревизия государственных счетов, Главное управление путей сообщения.

4. Устройство суда гражданского и уголовного, которое поручалось Министерству юстиции.

5. Устройство внутренней безопасности, вошедшее в компетенцию Министерства полиции.

Провозглашалось создание новых центральных органов государственного управления: Министерства полиции, Главного управления духовных дел разных исповеданий и Ревизии государственных счетов⁸³. Значительно изменялась компетенция МВД, его главным предметом становилось «попечение о

⁸⁰ Там же, s. 5.

⁸¹ Там же, № 24307, s. 278-280; № 24326, s. 323-328; № 24686, s. 686-719.

⁸² РГИА, ф. 1164, оп., т. 16, д. 2, к. 1-64.

⁸³ ПСЗ-1, т. 31, № 24307, s. 279-280, § 3-4, 8-9, 12-13.

распространении и поощрении земледелия и промышленности»⁸⁴. К Министерству полиции переходили все дела, относящиеся к полиции «предохранительной» и «исполнительной», составившие две главные части его предмета⁸⁵. Учреждалось звание Государственного контролера – руководителя ревизии государственных счетов. Окончательное образование этого органа откладывалось до будущего «определения» Государственного контролера⁸⁶.

Предметы ведения Министерства коммерции переходили в Министерство финансов и Министерство внутренних дел, что означало упразднение Министерства коммерции⁸⁷.

В общих чертах устанавливались предметы большинства министерств. Не были определены функции Военного министерства, Министерства военных морских сил, Министерства иностранных дел, Министерства юстиции. Их предметы оставлены в пределах Манифеста 8 сентября 1802 г.⁸⁸, что означало продолжение действия норм законодательства о 3-х государственных коллегиях, «Инструкции генерал-прокурору» и «Генерал-прокурорского наказа»⁸⁹.

Подробности и спорные вопросы, возникавшие при непосредственном распределении дел, обсуждались в Комитете министров в заседании 4 августа 1810 г.⁹⁰

В заседании были заслушаны доклады министра иностранных дел, министра финансов, товарища министра внутренних дел, министра народного просвещения, министра юстиции. (Примечание на обложке журнала этого заседания показывает, что все доклады были сначала переданы к руководителю Государственной канцелярии Государственного Совета, Государственному секретарю М.М.Сперанскому и после утверждены императором⁹¹).

Результатом этого обсуждения стало «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» 17 августа 1810 г. Этот акт конкретизировал состав Министерства внутренних дел, Министерства полиции, Министерства народного просвещения, Министерства финансов, Главного управления духовных дел иностранных исповеданий и факт ликвидации Министерства коммерции. Внимание уделялось всем подразделениям, которые выделялись или присоединялись к этим учреждениям.

⁸⁴ Там же, § 6.

⁸⁵ Там же, § 12.

⁸⁶ Там же, § 9-10.

⁸⁷ Там же, § 6, 8-9.

⁸⁸ Там же, т. 27, № 20406, art. II, s. 244.

⁸⁹ Там же, т. 23, № 16959, s. 235; т. 25, № 18308, s. 9-10; т. 43, cz. 1, dział 1. К № 18308, s. 28; т. 17, № 12459, s. 233-314; т. 20, № 14673, s. 569, t. 44, cz. 1, dział 2. К № 14673, s. 165-167; т. 6, № 3518, s. 130-131; т. 20, № 14834, s. 784; т. 44, cz. 2, dział 4. К № 14834, s. 160-166; т. 16, № 11912, s. 367; т. 18, № 12950, s. 281-283.

⁹⁰ *Журналы Комитета министров: Царствование императора Александра I. 1802-1825*, т. 2, Sankt Petersburg 1891, s. 75-78.

⁹¹ РГИА, ф. 1263, оп. 1, д. 21, к. 37.

Продолжением конкретизации в сфере государственного управления, стал также Манифест 28 января 1811 г. «О учреждении Главного управления ревизии государственных счетов»⁹², которым создавалось новое центральное государственное учреждение (Проекты звания Государственного контролера и устройства ревизии государственных счетов были подготовлены в Комитете председателей департаментов Государственного Совета⁹³).

«Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г. – стало главным и определяющим законодательным актом министерской реформы.

Структурно оно состояло из двух частей:

1. «Образование министерств»;
2. «Общий наказ министерствам».

Вместе они составляли 401 параграф и одно приложение: «Формы письменного моводства».

«Образование министерств» определяло общее разделение государственных дел и предметы каждого министерства, и главного управления. (Во многом, текстуально повторяя положения Манифеста от 25 июля 1810 года.) Им устанавливалось единое общее организационное устройство центральных учреждений государственного управления.

Министерство возглавлялось министром и его товарищем (заместителем). При министре состояли Канцелярия и Совет министра. Аппарат министерства состоял из нескольких департаментов, делившихся на отделения, которые в свою очередь, делились на столы. Устанавливался жесткий принцип единоначалия. Министр подчинялся императору, назначаясь и смещаясь по его выбору. Непосредственно министру подчинялись директора департаментов и канцелярии, директорам департаментов подчинялись начальники отделений, начальникам отделений подчинялись столоначальники.

«В министерствах, коих предметы по пространству их и разнообразию разделены на многие департаменты», для разрешения дел требующих общего «соображения», учреждался совет министра, состоявший из директоров департаментов, под председательством министра, или его товарища, или одного из директоров департаментов⁹⁴.

В сложных по составу департаментах, учреждались общие присутствия, состоявшие из начальников отделений, под председательством директора департамента⁹⁵.

В состав министерства входили специализированные органы – «особенные установления». (Особенные канцелярии, счетные отделения и столы, установления по судебной или тяжёбной части, ученые комитеты, чертежные, лаборатории, состоявшие при департаментах переводчики, чиновники особых поручений, молодые люди для обучения⁹⁶).

⁹² ПСЗ-1, т. 31, № 24502, s. 529-531.

⁹³ РГИА, ф. 1164, оп., т. 16, д. 2, к. 9-10.

⁹⁴ ПСЗ-1, т. 31, № 24686, s. 686-719, § 25-30.

⁹⁵ Там же, § 31-34.

⁹⁶ Там же, § 39-47.

Устанавливался единый порядок делопроизводства, с определением порядка движения дел в каждом структурном подразделении министерства, формы регистрации документов, сроков исполнения, проверки, отправки, проверки исполнения документов⁹⁷.

Вводился единый порядок отчетности. Министры подавали три вида ежегодных отчетов⁹⁸:

1. «Отчет о суммах», подаваемый в Министерство финансов⁹⁹;
2. «Отчет в делах», подаваемый в Государственный Совет¹⁰⁰;
3. «Отчет о видах и предложениях к усовершенствованию каждой части», подаваемый императору¹⁰¹.

«Общий наказ министерствам» устанавливал степень и пределы власти министров. «Существо власти,веряемой министрам, принадлежит единственно к порядку исполнительному; никакой новый закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего, не могут быть установлены властью министра»¹⁰². Особо выделялось, что законодательные (фактически же законосовещательные) полномочия, составлявшие предмет ведения Государственного Совета и судебные полномочия, составляющие предмет Сената и судебных мест, из задач министров исключены¹⁰³.

Министр был высшим должностным лицом в министерстве, осуществлявшим надзор за всеми подчиненными лицами и местами, определение и увольнение чиновников, удаление от должности и предание их суду, в случае совершения ими преступлений, разрешение затруднений в сфере вверенного управления, принятие мер к действию законов и учреждений. В случае чрезвычайных обстоятельств министр наделялся правом действовать своей властью, с обязательным уведомлением императора о принятых мерах. «Само нарушение закона министром не вменялось ему в вину, если на это он был уполномочен высшей властью.»¹⁰⁴ Министрам принадлежало право законодательной инициативы. Оно осуществлялось через Государственный Совет, путем подачи представления¹⁰⁵. Министры наделялись правом непосредственного представления императору по делам исполнительным¹⁰⁶. (Это право станет практическим осуществлением законодательной инициативы министров и обеспечит их значительное влияние в сфере законодательства.) Кроме того, министры в своих действиях в отношении подчиненного управления, могли

⁹⁷ Там же, § 61-176.

⁹⁸ Там же, § 177.

⁹⁹ Там же, § 191, 246.

¹⁰⁰ Там же, § 198.

¹⁰¹ Там же, § 199, 204.

¹⁰² Там же, § 208.

¹⁰³ Там же, §§ 206, 208, 220-221, 239.

¹⁰⁴ *Российское законодательство X-XX веков*, т. 6, Москва 1988, с. 151.

¹⁰⁵ ПСЗ-1, т. 31, № 24686, § 220-221.

¹⁰⁶ Там же, § 235-236.

давать предписания для осуществления собственной власти¹⁰⁷. Эти предписания, очень скоро превратятся в способ толкования законов, в знаменитые циркуляры.

Глава V «Общего наказа министерствам» посвящена ответственности министров. Ответственность министров составлялась из предметов ответственности, порядка ответственности и последствий ответственности. Предметы ответственности – это превышение министром пределов своей власти или бездействие, вызвавшее государственный ущерб или злоупотребление. Порядок ответственности строился на: жалобах императору, предписаниях местных властей, последствиях судебных решений, представлениях лиц осуществлявших обозрение губерний или смотр войск, отчеты министров. Последствия ответственности – это лишение звания министра при отсутствии умысла и предание суду в случае вины. Таким образом, необходимым условием ответственности было «высочайшее» усмотрение императора и реальную ответственность министры несли только перед ним.

«Общий наказ министерствам» устанавливал степень и пределы власти департаментов и их директоров, обязанности канцелярии министра и ее директора, обязанности и степень ответственности всех департаментских чиновников¹⁰⁸.

Сравнительный анализ полномочий товарища министра и директора департамента, показывает неопределенность полномочий товарища министра и определенность полномочий директора департамента¹⁰⁹. Этот факт отразил действительное положение вещей. К 1811 г. должность товарища министра ликвидирована в большинстве министерств, а в 1812 г. будет упразднена во всех министерствах до 2-ой половины 20-х гг. XIX в.¹¹⁰.

Приложением к «Общему учреждению министерств» – «Формы письмоводства», вводились единые формы делопроизводственных документов всех центральных учреждений государственного управления.

Количество вводимых форм было четыре: 1. Отношения министров между собой и с людьми им равными, и предписания лицам подчиненным; 2. Отношения и представления к министрам; 3. Предписания министров их департаментам; 4. Представление им или докладная записка от Департамента министру.

В исторической и историко-юридической литературе формам письмоводства 1811 г. уделяется крайне мало внимания. А между тем, в дальнейшей практической деятельности министров, они сыграли важную роль в качестве средств объединения и установления единообразия в большом разнообразии официальных делопроизводственных документов центральных государственных учреждений предшествующего 1811 г. времени.

¹⁰⁷ Там же, § 258.

¹⁰⁸ Там же, § 297-401.

¹⁰⁹ Там же, §§ 214-218, 299-314.

¹¹⁰ Журналы Комитета министров: Царствование императора Александра I. 1802-1825, т. 1, Санкт Петербург 1888, с. 26, 34-35.

«Общее учреждение министерств» не упоминает Комитет министров, перечисляя в § 234 предметы, относящиеся к компетенции Комитета министров, в числе дел, рассматриваемых в Правительствующем Сенате. Что очевидно означало, что Комитет министров должен был прекратить свою деятельность¹¹¹. Но, этого не произошло, чему во многом способствовала отставка М.М.Сперанского, которая произошла 17 марта 1812 г.

Созданная в 1811 г. система центральных учреждений государственного управления, состояла из 8 министерств: военное, военных морских сил, иностранных дел, внутренних дел, полиции, юстиции, финансов, народного просвещения. Трех главных управлений – Главного управления духовных дел иностранных исповеданий, Главного управления путей сообщения, Главного управления ревизии государственных счетов и Государственного казначейства.

Наряду с министерствами и главными управлениями, продолжали действовать Экспедиция государственных конских заводов при Правительствующем Сенате¹¹² и целый комплекс учреждений придворного управления – Департамент уделов, Кабинет е.и.в., Капитул российских кавалерских орденов, Придворная контора, Гоф-интендантская контора, Придворная конюшенная контора, Егермейстерская контора и Экспедиция кремлевского строения.

Законодательные акты 1810-1811 годов, Манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов каждому управлению принадлежащих» от 25 июля 1810 г., «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г., «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г., фактически завершили министерскую реформу. Практически все основные отрасли управления были выделены в самостоятельные министерства и главные управления. Вводилось отраслевое разграничение местных органов управления, что способствовало формированию ведомств – центральных государственных учреждений, с подчиненными им местными государственными органами и должностными лицами¹¹³.

Вставала новая задача – распространить «Общее учреждение министерств» на каждое центральное государственное учреждение и завершить, тем самым, правовое оформление министерской системы управления.

После издания «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г. начинается следующий этап в создании министерской системы управления, этап завершения ее правового оформления, т.е. распространения «Общего учреждения министерств» на все центральные государственные учреждения в

¹¹¹ РГИА, ф. 1263, оп. 1, д. 4а, к. 124.

¹¹² Это учреждение должно быть упомянуто в числе учреждений близких по своему фактическому положению к центральным государственным учреждениям, поскольку оно являлось предшественником Главного управления государственного коннозаводства – центрального государственного учреждения в 1843-1848, 1856-1874, 1881-1918 гг.

¹¹³ Н. П. Ерошкин, *Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIX века)*, Moskwa 1981, s. 215.

виде «Учреждений» или «Образований» каждого конкретного министерства и главного управления.

В Комитете председателей департаментов Государственного Совета (в январе-сентябре 1811 г.) обсуждались подготовленные при участии М.М.Сперанского проекты «Учреждений» министерств полиции, финансов, военного, иностранных дел и Главного управления духовных дел иностранных исповеданий¹¹⁴. Из них были утверждены только «Учреждения» Министерства полиции и Министерства финансов¹¹⁵. Остальные проекты остались нереализованными из-за отставки М.М.Сперанского, последовавшей 17 марта 1812 г. и начавшейся вскоре Отечественной войны 1812 г.

В связи с этим, после 1811 г. без специальных «Образований» и «Учреждений», основанных на «Общем учреждении министерств», оставались следующие учреждения: Министерство иностранных дел, Военное министерство¹¹⁶, Министерство военных морских сил, Государственное казначейство, Главное управление ревизии государственных счетов, Министерство внутренних дел¹¹⁷, Министерство народного просвещения, Главное управление путей сообщения, Министерство юстиции, Главное управление духовных дел иностранных исповеданий, а также Экспедиция государственных конских заводов и учреждения придворного управления – Департамент уделов, Кабинет е.и.в., Капитул российских кавалерских орденов, Придворная контора, Гоф-интендантская контора, Придворная конюшенная контора, Егермейстерская контора и Экспедиция кремлевского строения. (Поскольку статус учреждений придворного управления был неопределенным и противоречивым, нами перечисляются все учреждения, которые в 1826 г. были подчинены министру императорского двора и уделов, а также и Капитул российских кавалерских орденов (с 1832 г. – Капитул российских императорских и царских орденов), который вошел в состав Министерства императорского двора и уделов в 1842 г.).

Конечно, это не означало, что все эти учреждения принадлежали к числу учреждений коллежской системы управления и оставались в неизменном виде, характерном для XVIII в. Но, в структуре и порядке делопроизводства их, достаточно долго содержались элементы смешанного, коллежско-министерского порядка управления, введенного в 1802 г.

Вместе с тем, в большей части из них, к 1811 г. министерский порядок организационного устройства и делопроизводства утвердился практически, недоставало же только единого организационно-учредительного документа.

¹¹⁴ РГИА, ф. 1164, оп. т. 16, д. 2, 6, 7, 12-14.

¹¹⁵ ПСЗ-1, т. 31, № 24687, с. 719-728; № 24688, с. 728-756.

¹¹⁶ Реформирование Военного министерства будет осуществлено в 1812 г.

¹¹⁷ Министерство внутренних дел с 1803 г. занимало лидирующее положение в реализации министерской реформы, но постепенное образование его структурных подразделений, задержка с включением в его состав Почтового департамента, изменение его компетенции в связи с образованием Министерства полиции, способствовали сохранению в структуре и порядке делопроизводства Министерства внутренних дел элементов коллежско-министерского порядка управления и, как следствие этого, отодвинули время разработки общего «Образования Министерства внутренних дел» до 1832 г.

Исключение составляли Экспедиция государственных конских заводов и учреждения придворного управления, которые продолжали свою деятельность, как после 1802 г., так и после 1810-1811 гг. в практически неизменном виде, оставаясь в полном смысле этого слова учреждениями коллежской системы управления, точнее, так сказать, пережитками этой системы.

Что же касается последних коллегий – Военной коллегии, Адмиралтейств-коллегии, Коллегии иностранных дел и Юстиц-коллегии Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел, то к 1811 г. эти учреждения в основном уже потеряли значение центральных учреждений государственного управления, их объем компетенции и сфера деятельности были ограничены рамками структурных подразделений министерств, в составе или в подчинении которых они действовали.

Тем самым, только постепенно «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. распространялось на центральные учреждения государственного управления.

В 1812 г. «Общее учреждение министерств» было распространено на Военное министерство¹¹⁸. В 1817 г. «Общее учреждение министерств» распространяется на объединенное Министерство духовных дел и народного просвещения¹¹⁹. В 1820 г. на Главное управление путей сообщения¹²⁰. В 1826 г. на основную часть учреждений придворного управления, в виде образования объединенного Министерства императорского двора и уделов¹²¹. В 1827 г. на Морское министерство¹²². В 1832 г. на Министерство иностранных дел¹²³. В 1835 г. с вступлением в законную силу Свода законов Российской империи¹²⁴, содержащего «Образования» Министерства внутренних дел, Министерства народного просвещения¹²⁵, Главного управления почт¹²⁶, Главного управления ревизии государственных счетов, Министерства юстиции и «Учреждение Капитула российских императорских и царских орденов»¹²⁷, «Общее учреждение министерств» было распространено на эти государственные учреждения.

Вместе с завершением распространения «Общего учреждения министерств» была закончена ликвидация коллегий и коллежских учреждений, продолжавших действовать после 1811 г.

¹¹⁸ ПСЗ-1, т. 32, № 24971, с. 23-39.

¹¹⁹ Там же, т. 34, № 27106, с. 814-834.

¹²⁰ Там же, т. 37, № 28291, с. 245-247.

¹²¹ ПСЗ-2, т. 1, № 541, с. 896-897.

¹²² Там же, т. 2, № 1325, с. 702-725.

¹²³ Там же, т. 7, № 5286, с. 196-197.

¹²⁴ Т.е. 1 января 1835 г.

¹²⁵ Уже в качестве самостоятельного центрального государственного учреждения.

¹²⁶ В виде единого и специального «Образования Главного управления почт».

¹²⁷ Свод законов Российской империи. Издание 1-е, т. 1, cz. I, Sankt Petersburg 1832, с. 329-373, 390-428, 512-574.

В 1812 году была упразднена Военная коллегия¹²⁸. В 1819 г. Экспедиция государственных конских заводов¹²⁹¹³⁰. Адмиралтейств-коллегия в 1827 г.¹³⁰. В 1832 г.¹³¹ прекратили свое существование одни из последних пережитков коллежской системы управления – Коллегия иностранных дел и Юстиц-коллегия Лифляндских и Эстляндских дел.

Также, в 20-30-х гг. XIX в. прекратили свое существование департаменты для решения старых дел и счетов упраздненных ранее коллегий: Временный департамент Коммерц-коллегии в 1823 г.¹³², Департамент Берг-коллегии в 1825 г.¹³³, Департамент Камер-коллегии¹³⁴ и Департамент Ревизион-коллегии в 1828 г., Вотчинный департамент в 1830 г. был подчинен Министерству юстиции¹³⁵ и окончательно упразднен в 1852 г. войдя в состав Московского архива Министерства юстиции¹³⁶.

В связи с этим, к 1 января 1835 г. систему центральных государственных учреждений составили следующие учреждения: Министерство иностранных дел, Военное министерство, Главный морской штаб е.и.в., Морское министерство, Министерство финансов, Главное управление ревизии государственных счетов, Министерство внутренних дел, Министерство народного просвещения, Главное управление путей сообщения и публичных зданий, Министерство юстиции, Министерство императорского двора и уделов, Капитул российских императорских и царских орденов и Главное управление почт.

Таким образом, процесс создания министерской системы управления в России в первой трети XIX в. прошел в своем развитии различные степени правового оформления.

Если к моменту окончания этапа проведения министерской реформы (в 1802-1811 гг.) были заложены единые законодательные основы министерской системы управления, закрепленные в «Общем учреждении министерств» от 25 июня 1811 г. и министерская система управления была фактически создана, то окончание следующего этапа – этапа завершения правового оформления министерской системы управления (в 1811-1835 гг.), завершило 1 января 1835 г. распространение этих законодательных основ на каждый элемент министерской системы управления, завершив, тем самым, создание министерской системы управления де-юре.

Во многом, этот последний этап имел сугубо юридическое или правовое значение для фактически сложившейся к 1811 г. и действующей министерской системе государственного управления. Но, тем не менее, он заслуживает осо-

¹²⁸ ПСЗ-1, т. 32, № 24971, с. 23-39.

¹²⁹ Там же, т. 36, № 27982, с. 380.

¹³⁰ ПСЗ-2, т. 2, № 1325, с. 702-725.

¹³¹ Там же, т. 7, № 5286, с. 196-197; № 5866, с. 941-942.

¹³² ПСЗ-1, т. 38, № 29717, с. 1347.

¹³³ Там же, т. 40, № 30239, с. 83-85.

¹³⁴ ПСЗ-2, т. 3, № 2307, с. 847.

¹³⁵ *Государственность России. Словарь-справочник*, кс. 1, Moskwa 1996, с. 115.

¹³⁶ ПСЗ-2, т. 27, dział 1, № 26423, с. 455.

бого, специального выделения, которого не было в предшествующей историко-юридической и исторической литературе, посвященной данной теме.

Наряду с этим, в развитии центральных государственных учреждений в 1811-1835 гг. можно выделить следующие особенности.

За это время было образовано несколько новых центральных государственных учреждений.

В 1811 г. с утверждением «Учреждения Министерства полиции» от 25 июня 1811 г.¹³⁷, было учреждено Министерство полиции – центральное административно-полицейское учреждение. (Создание которого было провозглашено еще в 1810 г.¹³⁸).

В 1817 г. было образовано объединенное Министерство духовных дел и народного просвещения¹³⁹ – центральное государственное учреждение в ведение которого вошли дела всех вероисповеданий Российской империи, организация народного просвещения и контроль за ним.

В 1819 г. из состава МВД выделился Почтовый департамент¹⁴⁰ – центральное государственное учреждение по управлению почтовой частью, под руководством главноначальствующего над Почтовым департаментом А.Н.Голицына¹⁴¹.

В 1824 г.¹⁴² из МДДиНП выделились Министерство народного просвещения и Главное управление духовных дел иностранных исповеданий, под общим руководством министра народного просвещения и главноуправляющего духовными делами иностранных исповеданий (совмещенных в одном лице).

В 1826 г. было учреждено Министерство императорского двора и уделов¹⁴³ – центральное государственное учреждение по управлению всеми делами придворного ведомства. Тем самым, «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. было распространено на многочисленную группу (кроме Капитула российских кавалерских орденов) учреждений придворного управления.

В 1830 г. Почтовый департамент был реорганизован в Главное управление почт¹⁴⁴ под управлением главноначальствующего А.Н.Голицына.

В 1832 г. Главное управление путей сообщения было реорганизовано в Главное управление путей сообщения и публичных зданий¹⁴⁵.

За это же время были упразднены некоторые центральные государственные учреждения.

¹³⁷ ПСЗ-1, т. 31, № 24687, с. 719-728.

¹³⁸ Там же, № 24307, с. 279-280.

¹³⁹ Там же, т. 34, № 27106, с. 814-834.

¹⁴⁰ РГИА, ф. 1289, оп. 1, д. 294, к. 1-2.

¹⁴¹ ЦМС им. А.С.Попова, ф. История почты, оп. 1, д. 86, к. 218.

¹⁴² ПСЗ-1, т. 39, № 29914, с. 319.

¹⁴³ ПСЗ-2, т. 1, № 541, с. 896-897.

¹⁴⁴ Там же, т. 5, dział 2, № 4019, с. 178-180; № 4020, с. 180-203.

¹⁴⁵ Там же, т. 7, № 5624, с. 626-635.

В 1819 г. Министерство полиции было присоединено к Министерству внутренних дел¹⁴⁶.

В 1821 г. Государственное казначейство вошло в состав Министерства финансов¹⁴⁷.

В 1824 г. прекратило свое существование Министерство духовных дел и народного просвещения¹⁴⁸.

В 1832 г. было ликвидировано Главное управление духовных дел иностранных исповеданий, войдя в состав Министерства внутренних дел¹⁴⁹.

После 1811 г. в развитии Военного министерства и Министерства военных морских сил (Морского министерства с 1815 г.) проявились специфические особенности ведомственной штабной организации центрального военного и военно-морского управления.

В 1815 г. учреждается Главный штаб е.и.в.¹⁵⁰, который постепенно занимает доминирующее положение в центральном военном управлении и соответственно Военное министерство и военный министр переходят на подчиненное положение по отношению к Главному штабу е.и.в. и его начальнику.

Подобная организация была воспроизведена в центральном военно-морском управлении в 1828 г.¹⁵¹, с учреждением Морского штаба е.и.в. (с 1831 г. Главного морского штаба е.и.в.).

Тем самым, в центральном военном и военно-морском управлении возникло по 2 организационных центра: Главный штаб е.и.в. и Военное министерство, Морской штаб е.и.в. (с 1831 г. Главный морской штаб е.и.в.) и Морское министерство. Первенствующую роль в этой организации играли штабы, министерства же перешли на второстепенное положение.

Кроме того, Главный штаб е.и.в. и Морской штаб е.и.в. (с 1831 г. Главный морской штаб е.и.в.) стали на короткое время новыми, наряду с министерствами и главными управлениями, центральными государственными учреждениями.

Подобный дуализм в центральном военном управлении продолжался до 1832 г.¹⁵², когда оно было вновь сосредоточено в Военном министерстве под управлением военного министра, а в центральном военно-морском управлении до 1836 г.¹⁵³, когда центральное военно-морское управление было снова объединено в Морском министерстве, но под руководством начальника Главного морского штаба е.и.в. с правами министра.

Далее, ориентировочно к 1816 г.¹⁵⁴ относился обширный и детально проработанный проект восстановления коллегий в Российской империи – записка

¹⁴⁶ ПСЗ-1, т. 36, № 27964, с. 367.

¹⁴⁷ Там же, т. 37, № 28545, с. 601-616; № 28542, с. 593-601.

¹⁴⁸ Там же, т. 39, № 29914, с. 319.

¹⁴⁹ ПСЗ-2, т. 7, № 5126, с. 53.

¹⁵⁰ ПСЗ-1, т. 33, № 26021, с. 399-402.

¹⁵¹ ПСЗ-2, т. 3, № 1895, с. 329-331.

¹⁵² Там же, т. 7, № 5318, с. 225-240.

¹⁵³ Там же, т. 11, dział 1, № 9069, с. 400-412.

Д.П.Трощинского «О неудобствах происходящих от государственного управления по форме единоличной, введенной закрытием коллегий и отменой коллежского обряда и подтвержденной общим учреждением министерств 1810 и 1811 годов»¹⁵⁵.

Исходя из своей долголетней государственной службы и длительной деятельности в качестве министра уделов, главного директора почт, а также министра юстиции, Д.П.Трощинский обосновал радикальную точку зрения о вреде министерств в центральном государственном управлении, необходимости их ликвидации и восстановления коллегий.

Несмотря на серьезную проработку темы, записка Д.П.Трощинского не имела последствий.

В середине 20-х гг. происходит восстановление фактически прекратившей свое существование к 1811 г. должности товарища министра в ряде министерств: в 1826 г. в МНП¹⁵⁶, в 1827 г. в МЮ¹⁵⁷ и МВД¹⁵⁸, в 1834 г. в Военном министерстве¹⁵⁹.

Причинами этого стал рост числа структурных подразделений отдельных ведомств (особенно МФ, МВД и ГУПСИПЗ) и значительное увеличение количества дел, подлежащих личному рассмотрению министров, пришедших в противоречие со стремлением министров к самовластию и управленческому централизму.

Начало назначений товарищей министров совпало с утверждением «Дополнительных статей к «Общему учреждению министерств» о должности товарищей министров» от 30 декабря 1826 г.¹⁶⁰, которые расширили и конкретизировали их полномочия.

Прежде всего, это касалось указания «Дополнительных статей...» на постоянный характер полномочий товарища министра: «Товарищи министров определяются для облегчения министров в занятиях их, для споспешествования безостановочному ходу дел и для управления министерством в случае болезни или во время отсутствия министров»¹⁶¹. Т.е. товарищ министра не только заменял министра в случае его отсутствия или болезни, но и участвовал в повседневной деятельности по управлению министерством под руководством министра.

¹⁵⁴ Так как к этому же времени относится проект всеподданнейшего доклада Д.П.Трощинского «О преобразовании центрального управления» со схожими выводами (РГИА, ф. 1260, оп. 1, д. 37, к. 1-60).

¹⁵⁵ Сборник РИО, т. 3, Sankt Petersburg 1868, s. 23-162.

¹⁵⁶ *Сборник исторических материалов, извлеченных из архива Собственной е.и.в. канцелярии*, wyd. 7, Sankt Petersburg 1895, s. 28.

¹⁵⁷ *Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917*, т. 2, Sankt Petersburg 2001, s. 82.

¹⁵⁸ Там же, s. 13.

¹⁵⁹ ПСЗ-2, т. 9, dział 1, № 7020, s. 319.

¹⁶⁰ Там же, т. 1, № 785, s. 1348-1349.

¹⁶¹ Там же, art. 1.

По прежнему, товарищ министра при действующем министре «никакой власти не имеет и никаких предписаний не дает от имени своего» и сообщает данные предписания по поручению министра. Но, статьей 5-й «Дополнительных статей...» товарищу министра предоставлялось право «находиться при рассмотрении министром представлений, относящихся до распоряжений, кои выходя из округа обыкновенного исполнения, должны обрацаемы быть в Государственный Совет или Комитет министров»¹⁶².

Кроме того, товарищ министра наделялся правом «требовать сведений о делах в департаментах министерства и Канцелярии», чтобы в необходимых случаях вступать в обязанности министра с полным знанием дела¹⁶³.

Товарищ министра присутствует в Совете министерства, имеет голос равный с другими членами и в отсутствии министра председательствует в нем.

Во всех частных совещаниях для рассмотрения соображений к улучшению какой-либо части хозяйственной или искусственной, товарищ министра принимает участие и подписывает вместе с прочими членами положения на данных совещаниях принимаемые.

Согласно статье 218 «Общего учреждения министерств» товарищу министра могло быть предоставлено временное управление какой-либо частью или департаментом. В этом случае товарищ входил с представлениями к министру и если представления должны были обращаться на усмотрение императора, то они подписывались министром и товарищем министра¹⁶⁴.

Товарищ министра был вправе представлять министру о всем, что может служить к исправлению неудобств в управлении министерством. Эти представления, в случае согласия с ними министра, представлялись на утверждение императора за подписью министра и товарища министра.

В свою очередь, министр был вправе поручать своему товарищу дела, которые требовали особого внимания¹⁶⁵.

Кроме того, 2 июля 1829 г. были утверждены дополнительные статьи к «Общему учреждению министерств» по званию товарища министра юстиции, по делам производящимся в Правительствующем Сенате, по делам поступающим от министра юстиции на высочайшее усмотрение или в Государственный Совет и Комитет министров, по делам губернского судебного управления¹⁶⁶.

Основное значение этих дополнительных статей сводилось к учету мнения товарища министра юстиции в случае его разногласия с мнением министра юстиции и присоединении в этом случае мнения товарища министра юстиции к всеподданнейшему докладу министра юстиции императору, пред-

¹⁶² Там же, art. 2, 5.

¹⁶³ Там же, art. 6.

¹⁶⁴ Там же, art. 3, 4, 7.

¹⁶⁵ Там же, art. 8, 9.

¹⁶⁶ ПСЗ-2, т. 4, № 2964, с. 458-459.

ставлениям министра юстиции в Государственный Совет или Комитет министров и предложениям Правительствующему Сенату.

Также, товарищ министра юстиции был обязан делать представления министру юстиции о нарушениях в судебной деятельности департаментов Правительствующего Сената, присутствовать в Общем собрании департаментов Правительствующего Сената, наблюдать за производством дел по протестам и представлениям губернских прокуроров и стряпчих.

6 декабря 1826 г. на основе высочайшего рескрипта на имя В.П.Кочубея¹⁶⁷ был образован Комитет 6 декабря 1826 г. (1826-1832) – особый секретный комитет для рассмотрения найденных в бумагах императора Александра I законодательных предположений, обозрения общего состояния государственного управления, подготовки и обсуждения проектов преобразований государственных учреждений и государственного управления.

На заседаниях Комитета, наряду с другими вопросами, рассматривались предположения о новом разделении министерств, о преобразовании ряда центральных государственных учреждений – МИДв, МФ, Государственного казначейства, Министерства коммерции, МНП, ГУДЦИИ, МЮ и МВД¹⁶⁸.

Кроме того, в Комитете 6 декабря 1826 г. был выработан на основе изменений и дополнений «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г., новый проект «Общего учреждения министерств»¹⁶⁹.

Впрочем, получив предварительное одобрение императора Николая I, проекты Комитета 6 декабря 1826 г. не имели дальнейшего развития и отложились в архиве Собственной е.и.в. канцелярии¹⁷⁰.

Необходимо отметить, что в Комитете 6 декабря 1826 г. рассматривался и один из последних проектов восстановления коллегий¹⁷¹: «Рассуждение о средствах исправления учреждений и законодательства в России» М.А.Балугьянского¹⁷².

В конце 1826 г. на основе высочайшего рескрипта на имя председателя Комитета министров П.В.Лопухина от 30 декабря 1826 г.¹⁷³ восстанавливаются ежегодные отчеты министров и главноуправляющих по делам их ведомств, подаваемые императору через Комитет министров¹⁷⁴.

Далее, в конце 20-х гг. XIX вв. была предпринята попытка унификации штатной организации министерств и главных управлений.

В специально созданном Комитете для составления штатов разных мест и управлений по государству (Комитет для составления новых штатов всей

¹⁶⁷ Сборник РИО, t. 74, Sankt Petersburg 1891, s. XV.

¹⁶⁸ Там же, s. 46, 116-119, 140-144, 216-219, 230-232, 356-361, 469-477.

¹⁶⁹ Там же, s. 216-230.

¹⁷⁰ Там же, s. XII.

¹⁷¹ С сохранением и министерств.

¹⁷² Сборник РИО, t. 90, Sankt Petersburg 1894, s. 27-38.

¹⁷³ Сборник исторических материалов, извлеченных из архива Собственной е.и.в. канцелярии, wyd. 7, Sankt Petersburg 1895, s. 31.

¹⁷⁴ РГИА, f. 1263, op. 1, d. 498, k. 1.

империи) (1829-1832) под председательством И.В.Васильчикова¹⁷⁵, рассматривались штаты¹⁷⁶ следующих центральных государственных учреждений – МВД, МЮ, ЮК ЛЭ, ГУРГС (Государственного контроля). Капитула российских кавалерских орденов, МНП, МФ, ГУПС¹⁷⁷.

После обсуждения все они были направлены в Государственный Совет¹⁷⁸.

Из них были официально утверждены штаты отдельных структурных подразделений и их чиновников МНП¹⁷⁹, МЮ¹⁸⁰, МФ¹⁸¹, МВД¹⁸² и ГУДДИИ¹⁸³.

Также нужно отметить проведенную в начале 30-х гг. XIX в. регламентацию документации по финансовой отчетности центральных государственных учреждений. Путем введения в действие специальных правил финансовой отчетности: в 1830 г. МИД и Капитула российских кавалерских орденов¹⁸⁴, МФ¹⁸⁵, ГУПС¹⁸⁶ и МНП¹⁸⁷, в 1832 г. ГУДДИИ¹⁸⁸ и ГУП¹⁸⁹.

Наряду с этим, в 1830-1831 гг. были предприняты меры к сокращению делопроизводственной переписки в центральных государственных учреждениях¹⁹⁰, но эти меры имели ничтожные результаты¹⁹¹.

Таким образом, развитие министерской системы управления после 1811 г. было обусловлено ее внутренними тенденциями, связанными с образованием и ликвидацией отдельных центральных государственных учреждений, изменениями в структуре, порядке делопроизводства и отчетности, штатном устройстве и т.д. конкретных министерств и главных управлений.

Необходимость разработки единого учредительного документа на основе «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г. довлела над большей

¹⁷⁵ Там же, f. 1341, op. 303, d. 69, k. 1-242.

¹⁷⁶ Штаты Департаментов и Канцелярий министерств и главных управлений.

¹⁷⁷ РГИА, f. 1341, op. 303, d. 69, k. 160, 162-165v.

¹⁷⁸ Там же, k. 195-195v., 213.

¹⁷⁹ ПСЗ-2, t. 6, dział 2, № 4788, s. 7-8; там же, Штаты и табели, do № 4788, s. 1; там же, № 4970, s. 230; там же, Штаты и табели, do № 4970, s. 70-71.

¹⁸⁰ Там же, t. 6, dział 2, № 4906, s. 168; там же, Штаты и табели, do № 4906, s. 24-26.

¹⁸¹ Там же, t. 6, dział 2, № 4967, s. 230; там же, Штаты и табели, do № 4967, s. 28-35.

¹⁸² Там же, t. 6, dział 2, № 4969, s. 230; там же, Штаты и табели, do № 4969, s. 68-70; t. 9, dział 2, № 7685, s. 283; там же, Штаты и табели, do № 7685, s. 277-280.

¹⁸³ Там же, t. 6, dział 2, № 4971, s. 230; там же, Штаты и табели, do № 4971, s. 71.

¹⁸⁴ Там же, t. 5, dział 1, № 3591, s. 270; там же, Штаты и табели, do № 3591, s. 56-125.

¹⁸⁵ Там же, t. 5, dział 2, № 4074, s. 259-350.

¹⁸⁶ Там же, № 4118, s. 396-406.

¹⁸⁷ Там же, № 4219, s. 556-569.

¹⁸⁸ Там же, t. 7, № 5642, s. 651-658.

¹⁸⁹ Там же, № 5643, s. 658-669.

¹⁹⁰ Там же, t. 6, dział 1, № 4223, s. 128-129.

¹⁹¹ Н.П. Ерошкин, *Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIX в.)*, Moskwa 1981, s. 219.

частью центральных государственных учреждений, но не была насущно необходимой.

Тем более, временной отрезок после издания «Общего учреждения министерств», пришедшийся на годы Отечественной войны 1812 г. и заграничных походов русской армии 1813-1814 гг., естественным образом затормозил процесс разработки единых учредительных документов в министерствах и главных управлениях не только в эти, но и в последующие годы.

Вступление на престол нового императора Николая I, деятельность Комитета 6 декабря 1826 г., II отделения Собственной е.и.в. канцелярии и Комитета для составления штатов разных мест и управлений по государству, дали этому процессу новый стимул.

Наконец, вступление в законную силу 1 января 1835 г. Свода законов Российской империи подвело черту в процессе правового оформления министерской системы управления, распространив «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. в виде «Образований» и «Учреждений» центральных государственных учреждений не имевших до этого единых учредительных документов – МВД, МНП¹⁹², ГУП¹⁹³, ГУРГС, МЮ, Капитул российских императорских и царских орденов¹⁹⁴ и завершив тем самым распространение «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г. на все министерства и главные управления.

¹⁹² В смысле единого учредительного документа МНП.

¹⁹³ В смысле единого учредительного документа ГУП.

¹⁹⁴ В смысле единого учредительного документа Капитула российских императорских и царских орденов в той или иной степени согласованного с «Общим учреждением министерств» от 25 июня 1811 г.

Streszczenie

Specyfika utworzenia ministerstw w Rosji na początku wieku XIX.

Proces reformowania centralnych instytucji państwa oraz formowania systemu ministerialnego w Rosji na początku XIX w. pozostaje tematem aktualnym, żądającym dalszych badań i głębszych analiz.

Większość przedrewolucyjnych, a później radzieckich i współczesnych rosyjskich badaczy danego tematu, jak również większość zagranicznych historyków ograniczało zasięg czasowy swoich prac naukowych przeważnie rokiem 1811 – datą wydania «Ogólnych zasad utworzenia ministerstw», tym samym wiążąc w czasie właśnie z tą datą fakt ostatecznego ukształtowania się rosyjskiego systemu ministerialnego.

Jedynie prace N. P. Jeroszki i S. M. Kazancewa zawierały pojedyncze wypowiedzi wskazujące na fakt, że «Ogólne zasady założenia ministerstw» zostały wprowadzone w centralnych organach wykonawczych państwa nie od razu, a jeśli chodzi o kolegia i instytucje kolegialne, to kontynuowały one swoją działalność do lat trzydziestych XIX wieku. Przy czym, współczesny prawnik S. W. Kodan rozszerza ramy czasowe procesu utworzenia i kształtowania się ministerstw w systemie państwowego zarządzania Imperium Rosyjskiego na całą pierwszą połowę XIX wieku.

U podstaw koncepcji, przedstawionej w artykule, leży wyodrębnienie dwóch głównych etapów tworzenia systemu ministerialnego:

1. Etap przeprowadzenia ministerialnej reformy w latach 1802-1811 (który z kolei można podzielić na fazę początkową – lata 1802-1810 - i końcową - lata 1810-1811);
2. Etap zakończenia prawnego kształtowania się systemu ministerialnego w latach 1811-1835.

Jak wiadomo, kształtowanie się systemu ministerialnego w Rosji rozpoczęło się z dniem 8 września 1802 roku Manifestem «O zakładaniu ministerstw» i Dekretem, adresowanym do Senatu, «O utworzeniu pierwszych trzech kolegiów w postaci prowadzenia spraw na poprzedniej podstawie i o osobach, wybranych dla celów kierowania ministerstwami». Te akty prawne powołały do życia pierwsze osiem ministerstw oraz mianowały na stanowiska pierwszych ministrów i ich zastępców. W tym okresie mamy do czynienia ze współistnieniem starego-kolegialnego i nowego-ministerialnego systemu zarządu.

Akta ustawodawcze z lat 1810-1811 (Manifest z dnia 25 lipca 1810 roku «O podziale spraw państwowych między odrębne resorty, z wyznaczeniem każdemu resortowi zakresów rzeczowych, do niego należących», «Najwyżej zatwierdzony podział spraw państwowych między ministerstwa» z dnia 17 sierpnia 1810 roku, «Ogólne zasady utworzenia ministerstw» z dnia 25 czerwca 1811 roku) w praktyce sfinalizowały reformę ministerialną w Rosji, nadając faktycznie wszystkim głównym branżom zarządzania kształt samodzielnych ministerstw i głównych zarządów, oraz ustalając jednolite podstawy prawne systemu ministerialnego.

Po wydaniu «Ogólnych zasad utworzenia ministerstw» dnia 25 czerwca 1811 roku zaczyna się następny etap w formowaniu systemu ministerialnego, - etap finalizowania kształtu prawnego, czyli rozszerzenia «Ogólnych zasad utworzenia mini-

sterstw» na wszystkie centralne organa zarządu państwowego pod postacią tworzenia w ich strukturze «Instytucji» albo «Zarządów» przyporządkowanych do konkretnego ministerstwa.

Jako pierwsze swoje «Instytucje» otrzymały ministerstwo policji i ministerstwo finansów. W 1812 roku «Ogólne zasady utworzenia ministerstw» objęły już ministerstwo wojskowe, w 1817 roku zostały one rozciągnięte na połączone ministerstwa spraw duchowych i edukacji narodowej. Z kolei w 1820 roku - na główny zarząd komunikacji, w 1826 roku - na połączone ministerstwa cesarskiego dworu i dóbr, w 1827 roku - na ministerstwo morskie, zaś w 1832 roku - na ministerstwo spraw zagranicznych. W roku 1835, po wydaniu Kodeksu prawnego Imperium Rosyjskiego, zasady powyższe rozciągnięto również na ministerstwo spraw wewnętrznych, główny zarząd kontroli rachunków państwowych, ministerstwo sprawiedliwości i kapitułę rosyjskich imperatorskich i carskich orderów.

Tak więc, proces formowania systemu ministerialnego w Rosji w czasie pierwszych trzech dziesięcioleci XIX wieku przeszedł kilka faz prawnej realizacji. W momencie zakończenia etapu pierwszego – wprowadzenia reformy ministerialnej, jednolite podstawy prawne systemu ministerialnego zostały jedynie zarysowane by następnie zostać ugruntowane poprzez «Ogólne zasady utworzenia ministerstw» z dnia 25 czerwca 1811 roku. Oznaczało to pojawienie się w nomenklaturze nowych organów władzy wykonawczej. Natomiast zakończenie następnego etapu - etapu ostatecznego wdrożenia prawnego systemu ministerialnego, sfinalizowało rozprzestrzenienie nowych zasad funkcjonowania i organizacji wewnętrznej na poszczególne elementy aparatu wykonawczego na szczeblu centralnym oraz stało się rzeczywistym zwieńczeniem dzieła tworzenia nowego systemu zarządzania.

Przedstawiona wyżej koncepcja naukowa zapewnia kompleksowe spojrzenie na sprawę, pozwalając wyodrębnić główne etapy i zasady procesu kształtowania systemu ministerialnego w Rosji na początku XIX wieku.

