Министерство образования Российской Федерации

НОУ ВПО Омский гуманитарный институт

Кафедра экономики и управления

##### КУРСОВАЯ РАБОТА

###### История государственного управления

###### Министерская реформа (1802-1811 гг.) в Российской Империи

|  |
| --- |
| Выполнил: студент 2-го курса |
| Специальность: Государственное |
| и муниципальное управление |
| XXX |
| Научный руководитель: |
| XXX |
|  |

Омск – 2006

Оглавление

Введение 3

**Глава I. Истоки** **министерской** **реформы** 5

1.1. Преобразовательные опыты первых лет. 5

1.2. Сперанский и его преобразовательный план. 8

1.3. Подготовка и разработка министерской реформы. 12

**Глава II. Завершающий период министерской реформы** 16

2.1. Устройство центрального управления по плану Сперанского. 16

2.2. Законодательная точка в реформе. 21

Заключение 26

Список использованных источников 29

Введение

Министерская реформа, проводимая в начале XIX века, в период правления Императора Александра I, послужила истоком создания Министерской системы в России. Министерства – высшие центральные государственные органы исполнительной власти, в круг ведения которых входят отдельные отрасли администрации на пространстве целого государства.

Актуальность темы обусловлена большой значимостью министерств в современной системе государственных органов власти. Это основа управления государством, основа, – создаваемая столетиями. Отечественная история показывает, что управление различными частями государственной деятельности в истории России прошло долгий путь развития. Систему так называемых путей в XVI-XVII вв. сменили *приказы* с канцелярией. Им на смену пришли уже центральные правительственные учреждения, организованные по направлениям деятельности государства, получившие единообразное устройство, – знаменитые *коллегии* Петра I. Но шло время, и коллегии то множились чиновной братией, то сокращались, а волокита и взяточничество все больше поражали тяжелую неповоротливую государственную махину. XIX столетие принесло в Россию новые веяния: появился Государственный совет, особое внимание было обращено на состояние законодательства, но требовалась и новая управленческая система, способная оперативно решать множество нарастающих проблем государственной политики. Двести лет назад, 8 сентября 1802 г., Александр I подписал Манифест с мало о чем говорящим названием: «Об учреждении министерств». Еще тогда император-реформатор подчеркивал, что «мы ожидаем от их верности, деятельности и усердия ко благу общему…»[[1]](#footnote-1).

Объектом моего исследования является проведение министерской реформы в период 1802-1811 гг., рассмотрение истории государственного управления, предметом – преобразовательный план Сперанского, основанный на идеях конституции и буржуазных преобразований, провозглашенных французской революцией.

Первая глава моего исследования рассматривает истоки проведения министерской реформы: предпосылки, цели, задачи, аспекты, подготовку и разработку реформы. Вторая глава раскрывает содержание реформы и её итоги, устанавливающие значение и правильность курса проведенного реформирования.

И прошлые, и современные министерства составляли и составляют основу управления сложнейшими процессами жизнедеятельности в нашей стране. В условиях государственных преобразований административная реформа приобретает особое значение в реализации функций государства. Целью моей работы является рассмотрение истории государственного управления, одной из важнейших составных частей которой является история министерств в России, представляющая интерес и сейчас – в период нового витка реформ, когда мы все ожидаем и от новых российских министров «верности, деятельности и усердия ко благу общему»[[2]](#footnote-2).

**I. Истоки министерской реформы**

1.1 Преобразовательные опыты первых лет

Преобразовательные опыты первых лет связаны с начальным периодом правления императора Александра I. Этот император вступил на престол 12 марта 1801 г. Его вступление на престол возбудило в русском, преимущественно дворянском, обществе самый шумный восторг; предшествующее царствование для этого общества было строгим великим постом.

Новое правительство поспешило прямо заявить направление, в каком оно намерено было действовать. В манифесте 12 марта 1801 г. император принимал на себя обязательство управлять народом «по законам и по сердцу своей премудрой бабки». В указах, как и в частных беседах, император выражал основное правило, которым он будет руководиться: на место личного произвола деятельно водворять строгую законность. Император не раз указывал на главный недостаток, которым страдал русский государственный порядок. Этот недостаток он называл «произволом нашего правления»[[3]](#footnote-3). Для устранения этого недостатка он указывал на необходимость коренных, т. е. основных, законов, которых почти еще не было в России. В таком направлении велись преобразовательные опыты первых лет.

С первых дней нового царствования императора окружили люди, которых он призвал помогать ему в преобразовательных работах. То были люди, воспитанные в самых передовых идеях XVIII в. и хорошо знакомые с государственными порядками Запада. Они принадлежали к поколению, непосредственно следовавшему за дельцами екатерининского времени. Во второй половине этого царствования они принадлежали к великосветской молодежи, которая вместе с манерами французских салонов усвоила незаметно и политические идеи французской литературы просвещения. То были граф Кочубей, племянник екатерининского дельца Безбородка Новосильцев, граф Строганов, родственник Новосильцева, и поляк князь Адам Чарторыйский. Эти люди составили интимный кружок, неофициальный комитет, который собирался после обеденного кофе в укромной комнате императора, и вместе с ним вырабатывали план преобразований. Благодаря тому что один из членов этой комиссии – граф Строганов вел для себя записи его негласных заседаний на французском языке (24 июня 1801 г. – 9 ноября 1803 г.), мы можем следить за деятельностью этого комитета. Он сразу затронул самые разнообразные государственные вопросы.

Задачей этого комитета было помогать императору «в систематической работе над реформою бесформенного здания управления империей»[[4]](#footnote-4) – так выражена была эта задача в одной записи. Положено было предварительно изучить настоящее положение империи, потом преобразовать отдельные части администрации и эти отдельные реформы завершить «уложением, установленным на основании истинного народного духа»[[5]](#footnote-5).

Начали с центрального управления. Екатерина, как мы видели, оставила незавершенным здание центрального управления. Создав сложный и стройный порядок местной администрации и суда, она не дала правильных центральных учреждений с точно распределенными ведомствами, с ясным обозначением «твердых пределов», что было обещано в июльском манифесте 1762 г. Внук продолжал работу бабки, но выведенная им вершина правительственного здания по духу и строю своему вышла непохожей на корпус, не соответствовала своему фундаменту. Собиравшийся по личному усмотрению императрицы Екатерины Государственный совет 30 марта 1801 г. заменен был постоянным учреждением, получившим название «Непременного совета», для рассмотрения и обсуждения государственных дел и постановлений. Он был организован на скорую руку, состоял из 12 высших сановников без разделения на департаменты. Затем преобразованы были петровские коллегии, уже при Екатерине утратившие свой первоначальный характер.

Манифестом 8 сентября 1802 г. они преобразованы были в восемь министерств. То были министерство иностранных дел, военно-сухопутных сил, морских сил, внутренних дел, финансов, юстиции, коммерции и народного просвещения с комитетом министров для обсуждения дел, требующих общих соображений. Это последнее является впервые в системе наших центральных учреждений. Прежние коллегии подчинены министерствам или вошли в новые министерства, как их департаменты; главным отличием новых органов центрального управления была их единоличная власть: каждое ведомство управлялось министром вместо прежнего коллегиального присутствия; каждый министр был ответственен перед Сенатом.

Одновременно с реформами административными затронуты были и общественные отношения. Здесь также резко заявлено было направление, в каком предполагалось действовать. Направление это состояло в уравнении всех общественных состояний перед законом.

Таковы были первые опыты перестройки центрального управления и общественных отношений, они составляют первую эпоху преобразовательной деятельности Александра I. Эти первые перестроечные опыты недостаточно обдумывались и страдали важными недостатками: недостаточно соглашались одни с другими, велись чрезвычайно торопливо. Так, новые центральные ведомства, министерства явились единоличными учреждениями, а руководимые ими губернские учреждения сохранили прежний коллегиальный строй.

1.2 Сперанский и его преобразовательный план

Сын сельского священника, Сперанский, не только не принадлежал к аристократии, но даже не был дворянином. Он родился в 1771 г. в селе Черкутино Владимирской губернии, учился сперва во Владимирской, затем в Суздальской и, наконец, в Петербургской семинарии. Отлично кончив здесь курс, он остался преподавателем академии. Преподавал сначала свой любимый предмет – математику, потом красноречие, философию, французский язык. Все эти разнообразные предметы Сперанский преподавал с большим успехом. Жажда знания заставила его перейти на гражданскую службу. Он думал ехать за границу и довершить свое образование в немецких университетах. Так в 1797 г. 25-летний магистр богословия преобразился в титулярного советника. Сперанский принес в русскую неопрятную канцелярию XVIII в. необыкновенно выправленный ум, способный бесконечно работать (48 часов в сутки), и отличное умение говорить и писать. Карьера эта была в полном смысле слова стремительной: уже через четыре с половиной года Сперанский имел чин действительного статского советника равный генеральскому званию в армии и дававший право на потомственное дворянство[[6]](#footnote-6).

В первые годы царствования Александра I Сперанский еще оставался в тени, хотя уже готовил некоторые документы и проекты для членов Негласного комитета, в том числе и по министерской реформе. Он был переведен в новообразованный Непременный совет, где в звании статс-секретаря ему поручено было управлять экспедицией гражданских и духовных дел. После осуществления реформы он был переведен на службу в Министерство внутренних дел. Когда были образованы министерства, министр внутренних дел граф Кочубей перевёл его в свою канцелярию с оставлением в прежней должности статс-секретаря при Государственном совете. Все важнейшие проекты законов, изданных с 1802 г., были редактированы Сперанским как управляющим департаментом министерства внутренних дел. В 1803 г. по поручению императора Сперанский составил «Записку об устройстве судебных и правительственных учреждений в России», в которой проявил себя сторонником конституционной монархии, создаваемой путем постепенного реформирования общества на основе тщательно разработанного плана. Однако практического значения Записка не имела. С 1806 г., когда первые сотрудники императора удалялись от него один за другим, Сперанский за болезнью Кочубея раз послан был с докладом к императору. Александр, уже знавший ловкого и расторопного статс-секретаря, был изумлен искусством, с каким был составлен и прочитан доклад. С тех пор они сблизились. И лишь в 1807 г. после неудачных войн с Францией и подписания Тильзитского мира, в условиях внутрипо-литического кризиса, Александр вновь обратился к планам реформ[[7]](#footnote-7).

Но почему именно на Сперанского пал выбор императора и кем он являлся для него? Прежде всего – послушным исполнителем воли монарха, который пожелал превратить двух незнатных, но лично преданных ему людей во всесильных министров, с чьей помощью он надеялся осуществить свои планы. Сперанский был, по существу, усердным и старательным чиновником, независимым в силу своего происхождения от той или иной группировки сановной аристократии. Сперанский должен был разработать и претворить в жизнь план реформ на основе идей и принципов, подсказанных императором.

Новую роль Сперанский получил не сразу. Сперва император поручал ему некоторые «частные дела». Уже в 1807 г. Сперанского несколько раз приглашают на обед ко двору, осенью этого года он сопровождает Александра в Витебск, на военный смотр, а год спустя – в Эрфурт, на встречу с Наполеоном. Это был уже знак высокого доверия. В Эрфурте Сперанский, отлично владевший французским языком, сблизился с представителями французской администрации, присмотрелся к ним и многому от них научился. Раз на балу, говорят, император спросил Сперанского, как ему нравятся чужие края в сравнении с отечеством. «Мне кажется, – ответил Сперанский, – здесь установления, а у нас люди лучше». «Воротившись домой, – заметил император, – мы с тобой много об этом говорить будем»[[8]](#footnote-8). По возвращении в Россию Сперанский назначен был товарищем министра юстиции и вместе с императором начал работать над общим планом государственных реформ. Этот план отличается особенностями, которые имеют тесную связь с характером и складом ума его составителя. Впечатлительного, более восприимчивого, чем деятельного, Александра подкупило обаяние этого блестящего ума, твердого, как лед, но и холодного, как лед же.

План реформ, составленный Сперанским в виде обширного документа под названием «Введение к Уложению государственных законов», был как бы изложением мыслей, идей и намерений самого государя. Как верно замечает современный исследователь этой проблемы С. В. Мироненко, «самостоятельно, без санкции царя и его одобрения, Сперанский никогда не решился бы на предложение мер, чрезвычайно радикальных в условиях тогдашней России». Что же это были за меры?

Прежде всего Сперанский настаивал на тождестве исторических судеб России и Европы, тех процессов, которые в них происходили. Со времени установления в России самодержавия при Иване Грозном «напряжение общественного разума к свободе политической всегда, более или менее, было приметно»[[9]](#footnote-9). Первые попытки изменить политический строй произошли при вступлении на престол Анны Иоанновны ив царствовании Екатерины II, когда она созвала Уложенную комиссию. Но «толпа сих законодателей не понимала ни цели, ни меры своего предназначения, но едва ли было между ними одно лицо, один разум, который мог бы стать на высоте сего звания», и в результате лишь «грамоты дворянству и городам остались единственными памятниками великих ее замыслов». Отчего так произошло? Да потому, «начинания при императрице Анне и Екатерине II, очевидно, были преждевременны». Теперь же время для серьезных перемен настало. Об этом свидетельствует состояние общества, в котором исчезло уважение к чинам и титулам, подорван авторитет власти и «все меры правительства, требующие не физического, но морального повиновения, не могут иметь действия», а «дух народа страждет в беспокойствии». Причина этих явлений не в ухудшении положения народа, ибо «все вещи остались в прежнем почти положении», а в том, что царит «выражение пресыщения и скуки от настоящего порядка вещей»[[10]](#footnote-10). Что же делать? Есть два выхода из положения.

Первый состоит в том, чтобы «облечь правление самодержавное всеми... внешними формами закона, оставив в существе ему ту же силу», и тогда «все установления так должны быть соображены, чтобы они в мнении народном казались действующими, но никогда не действовали бы на самом деле». Этот путь ведет «самовластию», т.е. к деспотизму, который обречен на гибель.

Другой путь в том, чтобы «учредить державную власть на законе не словами, но самим делом». Для этого необходимо осуществить подлинное разделение властей, создав независимые друг от друга законодательную, судебную и исполнительную власти. Законодательная власть осуществляется через систему выборных органов – дум, начиная с волостных и до Государственной думы, без согласия которой самодержец не должен иметь право издавать законы, за исключением тех случаев, когда речь идет о спасении отечества. Государственная дума осуществляет контроль за исполнительной властью – правительством, министры которого ответственны перед ней за свои действия. Отсутствие такой ответственности – главный недостаток министерской реформы 1802 г. За императором остается право распустить думу и назначить новые выборы[[11]](#footnote-11).

1.3 Подготовка и разработка министерской реформы

Изучение процесса подготовки реформы центральных учреждений государственного управления и учреждения министерств в России в начале XIX в. остается темой актуальной и требующей углубленного изучения.

Основная часть дореволюционных, советских и современных научных исследований, посвященных теме преобразования российской администрации в начале XIX в., затрагивает весь комплекс преобразований во внутренней политике Российской империи начала XIX в. Причем, основное внимание в них уделяется, как правило, уже осуществлению министерской реформы, т.е. периоду уже после 8 сентября 1802 г. В связи с чем, вопросы подготовки и разработки министерской реформы, до настоящего времени разработаны недостаточно полно.

Обсуждение и разработка реформ осуществлялись в течение 1801-1803 гг. Негласным комитетом – неофициальным органом, в состав которого под руководством Александра I входили бывшие члены великокняжеского кружка: П. А. Строганов, В. П. Кочубей, А. Чарторыйский, Н. Н. Новосильцев. В данном органе, функционировавшем до 9 ноября 1803 г., рассматривались сенатская и министерская реформы, преобразование деятельности Непремен­ного Совета, крестьянский вопрос, коронационные проекты 1801 г. и ряд внешнеполитических мероприятий. Обсуждению министерской реформы были посвящены 9 заседаний Негласного комитета (8 заседаний с 10 февраля по 12 мая 1802 г. и одно заседание 16 марта 1803 г.). Министерская реформа имела как сторонников (В. П. Кочубей, Н. Н. Новосильцев, А. Чарто­рыйский, П. А. Строганов и др.), так и противников (Д. П. Трощинский, Н. П. и С. П. Румянцевы, П. В. Завадовскийи др.)[[12]](#footnote-12).

Начало становлению министерской системы управления в России было положено 8 сентября 1802 г. Манифестом «Об учреждении министерств» и Указом Сенату «Об образовании первых трех коллегий в образе производства дел на прежнем основании и о лицах, избранных к управлению мини­стерствами».Данным Манифестом учреждались первые восемь министерств: военных сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, юстиции, внутрен­них дел, финансов, коммерции, народного просвещения.

Помимо восьми новых министерств, Манифест определил положение двух других учреждений государственного управления, существовавших прежде, — «ведомства» Государственного казначея и Экспедиции о государ­ственных доходах. Они продолжали действовать «впредь до издания полного по сей части Устава», на основании Указа от 24 октября 1780 г.Согласно данному указу, Экспедиция о государственных доходах подчинялась лицу, исполняющему должность Государственного казначея.Таким образом, подтверждался статус Государственного казначейства как еще одного, наряду с восемью министерствами, центрального учреждения государственного управления.

По Манифесту 8 сентября 1802 г. коллегии и подчиненные им места переходили под контроль министров. 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 последний настаивал на своем предложении, то оно исполнялось, а мнение подчиненных органов заносилось в журнал[[13]](#footnote-13).

Таким образом, было осуществлено совмещение двух систем государ­ственного управления – коллежской и министерской, что было следствием компромиссного решения, принятого Александром I на заседании Негласного комитета 24 марта 1802 г. В соответствии с данным решением, коллегии не упразднялись, а продолжали действовать в подчинении министрам и подлежали постепенному упразднению в будущем, когда опыт покажет их бесполезность. В помощь министрам (кроме министров военных сухопутных сил, морских сил, коммерции и Государственного казначея) назначались замести­тели – товарищи министров, которые могли замещать последних в период их отсутствия.Министры обязывались немедленно заняться образованием своих канцелярий и составлением их штатов.

Последнее предложение Манифеста кратко упоминает о комитете, «составленном единственно» из министров, рассматривающем текущие дела. В соответствии с данной статьей был создан важный орган государственного управления – Комитет Министров, оказавший значи­тельной влияние не только на министерскую систему, но и на всю систему государственной власти Российской Империи[[14]](#footnote-14).

Текст Манифеста «Об учреждении министерств» отличается отсутствием терминологического единства. Так, если во Введении провозглашается учреждение министерства в единственном числе, то в ст. 1 говорится уже о разделении государственного управления на 8 отделений, каждое из которых составляет особое министерство, и в последующих статьях говорится уже о 8 министерствах. Данный факт свидетельствовал об отсутствии законодательного опыта у членов Негласного комитета. Поэтому термин «министерство» первое время употреблялся по отношению ко всей системе министерств[[15]](#footnote-15).

«Указ Сенату» от 8 сентября 1802 г. был посвящен исключительно персо­нальному руководящему составу учреждаемых министерств. Им назначались министры и их заместители – товарищи министров. Товарищи были назна­чены только министрам иностранных дел, внутренних дел, финансов, народного просвещения.

Нужно отметить, что наряду с министерствами и Государственным казначейством продолжал действовать не упомянутый в Манифесте Департамент водяных коммуникаций. Он имел статус коллегии, подчинялся Сенату и возглавлялся главным директором. Последний осуществлял управление Департаментом водяных коммуникаций и Экспедицией об устроении дорог в государстве. Данный орган не был присоединен к Депар­таменту водяных коммуникаций, а находился лишь в ведении Главного директора с 8 марта 1800 г. С этого момента можно говорить о начале сосредоточения управления путями сообщения, водными и сухопутными, в ведении Главного директора водяных коммуникаций. Департамент водяных коммуникаций начинает превращаться в центральное учреждение, управ­ляющее всеми путями сообщения.

В своем практическом применении Манифест 8 сентября означал лишь учреждение должностей 8 министров и Государственного казначея, так как коллегии и подчиненные им места не упразднялись, а переходили под контроль министров с сохранением коллежского устройства. Коллежский порядок управления сохранялся в решении текущих дел, а единоличная власть министров осуществлялась в наиболее важных или требующих быстрого решения вопросах. И только после утверждения Александром I доклада министра внутренних дел В. П. Кочубея от 18 июля 1803 г. начинается практическая ликвидация коллегий и введение единоначалия в структуру министерств.

**Таким образом, формирование централизованной министерской системы государственного управления начинается в 1802 г. на основе 10 центральных учреждений. К ним нужно прибавить учреждения придворного управления, которые министерская реформа практически не затронула. Это Военно-походная Е. И. В. Канцелярия, Департамент уделов, Придворная контора, Кабинет Е. И. В., Гофф-интендантская контора, Придвор­ная конюшенная контора, Егермейстерская контора и Капитул российских орденов. Узкая специализация данных учреждений и юридическая неопре­деленность правового статуса (за исключением Департамента уделов) ставили их вне рамок общей системы государственного управления.**

**II. Завершающий период министерской реформы**

2.1 Устройство центрального управления по плану Сперанского

28 марта 1806 г. министр внутренних дел В. П. Кочубей подает Импера­тору Александру I «Записку об учреждении министерств».В ней отмечается «совершенное смешение» в государственном управлении, которое «дошло до самой высшей степени» после министерской реформы 1802 г.Министр предлагал следующие меры к исправлению положения:

* 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 министров[[16]](#footnote-16).

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

Внешнеполитические события 1805-1808 гг. (война с Францией в составе третьей коалиции в 1805 г. и четвертой коалиции – в 1806-1807 гг., русско-французские переговоры в Тильзите в июне 1807 г. и в Эрфурте в октябре 1808 г.) отвлекли внимание Императора Александра I отдел внутрен­него управления. Но именно в данное время все более активное участие в осуществлении министерской реформы начинает принимать чиновник министерства внутренних дел и подлинный автор доклада 18 июля 1803 г. и записки 28 марта  1806 г. – М. М. Сперанский.

Осуществленные части преобразовательного плана Сперанского все относятся к центральному управлению, и осуществление их сообщило последнему более стройный вид. Это был второй, более решительный приступ к устройству нового государственного порядка. Приступу этому предпосланы были две частные меры, имевшие внутреннюю связь с готовившимися реформами, они давали последнему дух и направление этой реформы, указывая, какие дельцы требуются для новых правительственных учреждений. 3 апреля 1809 г. издан был «Указ о придворных званиях». Звания камергера и камер-юнкера не соединялись с определенными и постоянными должностными обязанностями, однако давали важные преимущества. Указом представлялось всем, носившим это звание, но не состоявшим в какой-нибудь службе, военной или гражданской, в двухмесячный срок поступить на такую службу, заявив, по какому ведомству они желают служить. Само звание обращается впредь в простое отличие, не соединенное ни с какими служебными правами[[17]](#footnote-17).

Указ 6 августа того же года установил порядок производства в гражданские чины коллежского асессора (8-й класс) и статского советника (5-й класс). Эти чины, которыми в значительной степени обусловливалось назначение на должности, приобретались не только заслугой, но и простой выслугой, т. е. установленным сроком службы. Новый указ запретил производить в эти чины служащих, которые не имели свидетельства об окончании курса в одном из русских университетов или не выдержали в университете экзамена по установленной программе, которая и была приложена к указу. По этой программе от желавшего получить чин коллежского асессора или статского советника требовалось знание русского языка и одного из иностранных, знание прав естественного, римского и гражданского, государственной экономии и уголовных законов, основательное знакомство с отечественной историей и элементарные сведения в истории всеобщей, в статистике Русского государства, в географии, даже в математике и физике.

Оба указа произвели тем больший переполох в придворном обществе и чиновной среде, что были изданы совершенно неожиданно. Они были выработаны и составлены Сперанским тайно от высших правительственных сфер. Указы ясно и твердо выражали требования, каким должны удовлетворять служащие в правительственных учреждениях. Закон требовал исполнителей «опытом и постепенным прохождением службы приуготовленных, минутными побуждениями не развлекаемых», по выражению указа 3 апреля, – «исполнителей сведущих, обладающих твердым и отечественным образованием», т. е. воспитанных в национальном духе, возвышающихся не выслугой лет, а «действительными заслугами и отличными познаниями», как гласит указ 6 августа[[18]](#footnote-18).

Действительно, требовались новые дельцы, чтобы действовать в духе тех начал, какие старались провести в правительственных учреждениях, открытых с 1810 г. Эти учреждения назывались скромным именем «новых образований прежних учреждений», возникших в первые годы царствования. Однако начала и формы, внесенные в управление этими «новыми образованиями», были так новы для России, что преобразование сообщило правительственным местам характер новых учреждений.

1 января 1810 г. открыт был преобразованный Государственный совет. Это учреждение в основаниях своих действует доселе по плану Сперанского, настолько своеобразному, что он заслуживает внимания даже в коротком обзоре царствования. Значение его в системе управления выражено в манифесте 1 января определением, что в нем «все части управления в их главном отношении к законодательству сообразуются и чрез него восходят к верховной власти». Это значит, что Государственный совет обсуждает все подробности государственного устройства, насколько они требуют новых законов, и свои соображения представляет на усмотрение верховной власти[[19]](#footnote-19).

Итак, Государственный совет не законодательная власть, а только ее орудие, и притом единственное, которое собирает законодательные вопросы по всем частям управления, обсуждает их и свои заключения возносит на усмотрение верховной власти. Таким образом устанавливается твердый порядок законодательства. В этом смысле и определяет значение Совета Сперанский в ответе государю о деятельности учреждения за 1810 г., говоря, что Совет «учрежден для того, чтобы власти законодательной, дотоле рассеянной и разбросанной, дать новое начертание постоянства и единообразия»[[20]](#footnote-20). Такое начертание, сообщенное законодательству, тремя обозначенными в законе чертами характеризует новое учреждение:

1) Совет рассматривает новые законы по всем отраслям управления;

2) он один их рассматривает;

3) ни один закон, им рассмотренный, не передается к исполнению без утверждения верховной власти.

Этими чертами указывается двоякое значение Совета – законодательное и объединительное: он, во-первых, обсуждает возбуждаемые по всем отраслям управления законодательные вопросы; во-вторых, утвержденными верховной властью решениями он объединяет деятельность всех этих отраслей, сообщая им одинаковое направление. Но тому и другому значению поставлены были известные пределы. В законодательных актах следует различать два элемента – законодательную норму, устанавливающую известные отношения в государстве, и законодательный авторитет, сообщающий этим нормам силу закона. Авторитет принадлежит верховной власти, выработка нормы есть дело Совета. Но не разделяя законодательного авторитета, Совет, так сказать, соприкасается с ним. Таким соприкосновением служат мнения Совета – большинства и меньшинства, как и отдельных членов, представляемые на рассмотрение верховной власти. Высказанные разногласия вместе с заключениями, т. е. проектами законов, и принимаются верховной властью во внимание при окончательном решении дела. Потому Совет нельзя назвать простой машиной для изготовления законопроектов в заранее предназначенном смысле: он разрешает законодательные вопросы не по указанной программе, а по собственному разуму «пользуется всею свободою мнений», по выражению закона.

В Совете председательствует сам государь, назначающий и членов Совета, числом которых положено было 35. Совет состоял из общего собрания и четырех департаментов – законодательного, дел военных, дел гражданских, духовных и государственной экономии. Для ведения делопроизводства Совета при нем учреждена государственная канцелярия с особым отделением для каждого департамента. Дела каждого отдельного управления статс-секретарь докладывает в своем департаменте, а всей канцелярией руководит государственный секретарь, докладывающий дела в общем собрании и представляющий журнал Совета на высочайшее усмотрение. Государственным секретарем был назначен, разумеется, Сперанский, главный организатор учреждения, что при новости дела давало ему значение руководителя всего Совета[[21]](#footnote-21).

2.2 Законодательная точка в реформе

С конца 1808 г. М. М. Сперанский становится ближайшим сотрудником Александра I, с санкции последнего занимающимся «предметами высшего управления». К октябрю 1809 г. недостатки министерской реформы были систематизированы М. М. Сперанским в его «Введении к уложению государ­ственных законов» – обширном плане реформ всего внутриполитического устройства страны, составленном по поручению Александра I.

В данном проекте Сперанский выделяет три основных недостатка министерской реформы:

1. «недостаток ответственности» министров;
2. «некоторая неточность и несоразмерность в разделении дел» между министерствами;
3. «недостаток точных правил или учреждения»[[22]](#footnote-22).

На устранение данных недостатков и было направлено новое преобразование министерств 1810-1811 гг. Министерская реформа вступила в свой завершающий период. Его начало провозглашалось уже в Манифесте «Об учреждении Государственного Совета»: «Различные части, Мини­стерствам вверенные, требуют разных дополнений. При первоначальном учреждении предполагаемо было, постепенно и соображаясь с самым их действием, приводить эти установления к совершенству. Опыт показал необходимость довершить их удобнейшим дел разделением. Мы предложим Совету начала окончательного их устройства и главные основания Общего Министерского Наказа, в коем с точностью определятся отношения Министров к другим Государственным Установлениям и будут означены пределы действия и степень их ответственности».

Юридической основой завершающего периода министерской реформы стали три законодательных акта: Манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с обозначением 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.

Данные акты предварительно обсуждались в специально созданном для рассмотрения предложений 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. Далее проекты утверждались на общем собрании Государственного Совета и подавались на «высочайшее» утверждение Императора. Проекты всех трех актов были разработаны М. М. Сперанским[[23]](#footnote-23).

Манифест от 25 июля 1810 г. разделял 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 и морскому министерствам; 3) государственная экономия, которой ведали министерства внутренних дел, просвещения, 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[[24]](#footnote-24).

Провозглашалось создание новых центральных органов государствен­ного управления: министерства полиции и Главного управления духовных дел разных исповеданий.

Значительно изменялась компетенция министерства внутренних дел: его главным предметом становилось «попечение о распространении и поощрении земледелия и промышленности». К министерству полиции переходили все дела, относящиеся к полиции «предохранительной» и «исполнительной».Учреждалось звание Государственного контролера — руководителя ревизии государственных счетов. Окончательное образование данного органа отклады­валось до будущего «определения» Государственному контролеру.

Предметы ведения министерства коммерции переходили в министерства финансов и внутренних дел, что означало упразднение первого.

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

Подробности и спорные вопросы, возникшие при непосредственном распределении дел, обсуждались в Комитете Министров на заседании 4 августа 1810 г. Были заслушаны доклады министров иностранных дел, финансов, народного просвещения, юстиции, а также товарища министра внутренних дел.

Результатом этого обсуждения стало «Высочайше утвержденное разде­ление государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. Данный акт конкретизировал состав министерств внутренних дел, полиции, народ­ного просвещения, финансов, Главного управления духовных дел иностранных исповеданий, а также зафиксировал факт ликвидации министерства коммерции. Продолжением конкретизации в сфере государственного управления стал Манифест 28 января 1811 г. «Об устройстве Главного управления ревизии государственных счетов».

«Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г. стало главным законодательным актом министерской реформы. Структурно оно состояло из двух частей: 1) «Образование министерств»; 2) «Общий наказ мини­стерствам». Манифест определял общее разделение государ­ственных дел и предметы каждого министерства и главного управления, во многом текстуально повторяя положения Манифеста 25 июля 1810 г. Им устанавливалось единое общее организационное устройство центральных органов 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 директоры департаментов и канцелярии. Директорам департаментов подчинялись начальники отделений. Начальникам отделений подчинялись столоначальники.

«Общий наказ министерствам» устанавливал степень и пределы власти министров. «Существо власти, вверяемой министрам, принадлежит един­ственно к порядку исполнительному. Никакой новый закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего не могут быть установлены властью министра». Особо оговаривалось, что законодательные (фактически же законосовещательные) полномочия, составлявшие предмет ведения Госу­дарственного Совета, и судебные полномочия, составлявшие предмет Сената и судебных мест, в функции министров не входят.Наказом устанавливались степень и пределы власти департаментов и их директоров, обязанности канцелярии министра нее дирек­тора, обязанности и степень ответственности всех департаментских чиновников.Приложением к «Общему учреждению министерств» «Формы письмо­водства» вводились единые формы делопроизводственных документов всех центральных учреждений государственного управления.

В историко-юридической литературе формам письмоводства 1811 г. уделялось мало внимания. А между тем в практической деятельности министров они сыграли важную роль в качестве средств объединения и установления единообразия в хаотическом состоянии официальных дело­производственных документов центральных государственных учреждений предшествующего времени.

«Общее учреждение министерств» не упоминает о Комитете Министров, перечисляя предметы, относящиеся к его компетенции, в числе дел, рассматриваемых в Правительствующем Сенате, что означало, что Комитет Министров должен был прекратить свою деятельность. Однако этого не произошло, чему во многом способствовала отставка М. М. Сперанского. Более того, 20 марта 1812 г. Комитет Министров получает «Учреждение» (Указ Сенату — «Об учреждении Комитета Министров, с особою властью, по случаю Высочайшего отбытия из столицы»), которым наделяется полно­мочиями «с особенной властью по всем вообще делам государственного управления» в период отсутствия Императора в столице или в пределах Империи. Таким образом, Комитет Министров получает законодательное оформление. Данный орган возглавляет особый руководитель – Пред­седатель Комитета Министров.Начавшаяся в июне этого года Отече­ственная война еще более усилила исключительное положение Комитета Министров как центрального органа государственного управления[[25]](#footnote-25).

**Таким образом, в 1810-1812 гг. были заложены правовые основы и создана отраслевая система управления в стране. Дальнейшее развитие министерств строилось уже с учетом управленческих потребностей государства. Изменения в составе министерств в первой половине XIX столетия были связаны с поиском путей наиболее рациональной системы центрального управления империей.**

Заключение

Созданная в 1811 г. система центральных учреждений государственного управления состояла из 8 министерств (военное, морских сил, иностранных дел, внутренних дел, полиции, юстиции, финансов, народного просвещения), трех главных управлений с правами министерств (Главного управления духовных дел иностранных исповеданий, Главного управления путей сообщения, Главного управления ревизии государственных счетов) и Государственного казначейства со статусом центрального учреждения.

Наряду с министерствами продолжали действовать на правах центральных органов управления отдельные «части» придворного управления — Департамент уделов, Кабинет Е. И. В., Придворная контора, Гоф-интендантская, Придворная конюшенная, Егермейстерская конторы и Капитул российских орденов.

Законодательные акты 1810-1811 гг. (Манифест «О разделении государ­ственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих» 25 июля 1810г., «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» 17 августа 1810 г., «Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г.) завершили министерскую реформу в России. 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 лицами.

Таким образом, создание министерской системы управления в России в начале XIX в. проходит в два этапа: начальный и завершающий.

Первый период начинается в 1802 г. с издания Манифеста и Указа Сенату 8 сентября 1802 г. и продолжается до 1810 г. Данными актами закладываются основы министерской системы управления и начинается постепенная замена коллегий мини­стерствами.

Завершающий период министерской реформы начинается 25 июня 1810 г. изданием Манифеста «О разделении государственных дел на особые управ­ления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих», который выделял 5 главных частей государственного управления с распределением по ним министерств и главных управлений. Следующий акт – «Высочайше утвержден­ное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 181 0г. конкретизирует компетенцию и состав нескольких министерств, (полиции, внутренних дел, финансов, Главного управления духовных дел иностранных испо­веданий). «Общее учреждение министерств» 25 июня 1811г. стало единой законо­дательной основой формирующейся министерской системы управления. Правовое оформление министерской системы управления было завершено распространением «Общего учреждения министерств» на каждое центральное учреждение государственного.

На смену устаревшей коллежской системе управления со смешанными, нечеткими функциями, усложненным делопроизводством, коллегиальным принципом принятия решений вводится новая, более прогрессивная и отвечающая потребностям государства министерская система управления, основанная на принципе единоначалия.

Введенная в 1802 г. и получившая окончательное правовое оформление к середине 30-х гг. XIX в. министерская система управления в трансформиро­ванном виде продолжает действовать и активно развиваться в современной России.

**Итак, создание в 1802 г. министерств в России положило начало строительству отраслевой системы управления, построенной на началах централизации, определению предмета ведения и компетенции органов управления, введению принципов единоначалия и ответственности в систему исполнительной власти. Вместе с тем министерская система страдала прежними пороками бюрократизации власти. Наряду с бесспорно талантливыми администраторами, нередко во главе ведомств становились самодуры, невежды и интриганы. И хотя назначение на пост министра зависело от воли императора, но и он был ограничен обстоятельствами.**

Но все же министерская реформа означала значительное продвижение вперед в модернизации и создании государственно-управленческого механизма в России. Многие прежние министерские начала в системе государственного управления сохранили свое значение и в настоящее время.

Список использованных источников

1. Анисимов Е.В., Каменский А.Б. Россия в XVII-первой половине XIX века. – М., 1994.
2. Довнар-Запольский М.В. Зарождение министерств в России и указ о правах Сената 8 сентября 1802 года. – М., 1906.
3. Ключевский В.О. Избранные лекции «Курса русской истории». – Ростов-на-Дону: Феникс, 2002.
4. Милов Л.В., Зырянов П.Н., Боханов А.Н. История Россия с начала XVII до конца XIX века. – М.: АСТ, 1996.
5. Орлов А.С., Георгиев В.А. История России. – М.: ПРОСПЕКТ, 1997.
6. Предтеченский А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. – М.-Л., 1957.
7. Приходько М.А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль - сентябрь 1802 г.). – М.: Компания Спутник+, 2002.
8. Российское законодательство X-XX вв.: Законодательство первой половины XIX века. / Под общ. редакцией Чистякова О.И. – М.: Юридическая литература, 1988.
9. Томсинов В.А. Светило российской бюрократии: Исторический портрет М.М.Сперанского. – М.: Молодая гвардия, 1991.
10. Чибиряев С.А. Великий русский реформатор: жизнь, деятельность, политические взгляды М.М.Сперанского. – М.: Воскресенье, 1993.
11. Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской империи 1802-1917. Библиографический справочник. – СПб., 2001.

1. Предтеченский А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. – М.-Л., 1957. [↑](#footnote-ref-1)
2. Довнар-Запольский М.В. Зарождение министерств в России и указ о правах Сената 8 сентября 1802 года. – М., 1906. [↑](#footnote-ref-2)
3. Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской империи 1802-1917. Библиографический справочник. – СПб., 2001. [↑](#footnote-ref-3)
4. Анисимов Е.В., Каменский А.Б. Россия в XVII-первой половине XIX века. – М., 1994. [↑](#footnote-ref-4)
5. Там же. [↑](#footnote-ref-5)
6. Чибиряев С.А. Великий русский реформатор: жизнь, деятельность, политические взгляды М.М.Сперанского. – М., 1993. [↑](#footnote-ref-6)
7. Чибиряев С.А. Великий русский реформатор: жизнь, деятельность, политические взгляды М.М.Сперанского. – М., 1993. [↑](#footnote-ref-7)
8. Томсинов В.А. Светило российской бюрократии: Исторический портрет М.М.Сперанского. – М., 1991. [↑](#footnote-ref-8)
9. Там же. [↑](#footnote-ref-9)
10. Томсинов В.А. Светило российской бюрократии: Исторический портрет М.М.Сперанского. – М., 1991. [↑](#footnote-ref-10)
11. Орлов А.С., Георгиев В.А. История России. – М., 1997. [↑](#footnote-ref-11)
12. Милов Л.В., Зырянов П.Н., Боханов А.Н. История Россия с начала XVII до конца XIX века. – М., 1996. [↑](#footnote-ref-12)
13. Приходько М.А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль - сентябрь 1802 г.). – М., 2002. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ключевский В.О. Избранные лекции «Курса русской истории». – Ростов-на-Дону, 2002. [↑](#footnote-ref-14)
15. Там же. [↑](#footnote-ref-15)
16. Российское законодательство X-XX вв.: Законодательство первой половины XIX века. / Под общ. редакцией Чистякова О.И. – М., 1988. [↑](#footnote-ref-16)
17. Приходько М.А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль - сентябрь 1802 г.). – М., 2002. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ключевский В.О. Избранные лекции «Курса русской истории». – Ростов-на-Дону, 2002. [↑](#footnote-ref-18)
19. Там же. [↑](#footnote-ref-19)
20. Приходько М.А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль - сентябрь 1802 г.). – М., 2002. [↑](#footnote-ref-20)
21. Милов Л.В., Зырянов П.Н., Боханов А.Н. История Россия с начала XVII до конца XIX века. – М., 1996. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ключевский В.О. Избранные лекции «Курса русской истории». – Ростов-на-Дону, 2002. [↑](#footnote-ref-22)
23. Приходько М.А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль - сентябрь 1802 г.). – М., 2002. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ключевский В.О. Избранные лекции «Курса русской истории». – Ростов-на-Дону, 2002. [↑](#footnote-ref-24)
25. Приходько М.А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль - сентябрь 1802 г.). – М., 2002. [↑](#footnote-ref-25)