

**Т. В. Андреева**

**Государственное управление России  
во второй половине XVIII —  
первой четверти XIX в.:  
к проблеме преемственности  
и различия в правительственной  
преобразовательной политике**

На протяжении второй половины XVIII — первой четверти XIX в. вопросы совершенствования государственного управления России были в центре внимания монархов, управленческой и интеллектуальной элит. Последовательное падение действенности абсолютистской административной системы в условиях общественного развития и усложнения задач, стоявших перед правительственным аппаратом, заставляло верховную власть и формирующуюся «просвещенную бюрократию» искать пути ее адаптации к новым историческим реалиям. Новой организации управления требовалась постепенная модернизация социальной структуры империи.

Само по себе усовершенствование административного механизма без коренного преобразования политического строя страны не могло предотвратить ослабления его управленческих возможностей. Неэффективность и слабость правительственного реформаторства были связаны с органической непригодностью «громоздкой феодально-бюрократической машины к каким-либо капитальным преобразованиям страны»<sup>1</sup>. Кроме этого, отсутствовал постоянный

<sup>1</sup> *Мироненко С. В.* Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989. С. 234.

государственный орган, способный разработать реформаторскую программу и план действий по ее реализации. Тем не менее, хотя отсутствует официальный документ, который можно было бы считать долгосрочной общегосударственной программой, явное объединяющее начало в предполагаемой законодательной реформе и связанных с ней институциональных преобразованиях<sup>2</sup> свидетельствует о наличии в ней неких стратегических элементов.

Почти 100 лет — от начала правления Екатерины II до конца царствования Николая I — в России прошли под знаком осуществленных или не состоявшихся преобразований в организации и функционировании государственной власти. В настоящей статье ставятся следующие задачи: рассмотреть основные принципы преобразовательной практики и реформаторских поисков второй половины XVIII в. в сфере управления высшего и центрального уровня; выявить причины актуализации административных реформ в начале XIX в.; определить преемственные и отличительные черты в преобразовательной политике Александра I и его предшественников.

В целом официальное реформаторство второй половины XVIII — первой четверти XIX в. было направлено на формирование монархического государства с эффективной, унифицированной и рационализированной системой управления и кодифицированным законодательством. Для носителей верховной власти и представителей управленческой элиты было характерно стремление только бюрократическим путем решать проблемы российской модернизации<sup>3</sup>. Доминировало приспособление просветительских принципов к условиям России. Это перенесение на самодержавно-крепостническую почву результатов «чужого», европейского социально-политического опыта приводило к тому, что прогрессивные формы государственной и общественной жизни, не подготовленные внутренним развитием, не приживались или не соответствовали западным образцам.

В передовых европейских государствах законность, имевшая сложную многоэлементную структуру, формировалась длительно и постепенно под влиянием социально-экономических и политических процессов. Накапливая правовые элементы и основываясь на рецепции римского права и кодификации законов (Франция) или базируясь на судебном прецеденте и сохраняя «старое» право (Англия), к концу XVIII — началу XIX в. она превратилась в общеобязательную норму. Мощный толчок к развитию законности как важнейшего просветительского принципа дали буржуазные революции, одним из главных последствий которых стало оформление буржуазного права в виде националь-

<sup>2</sup> О специфике российских реформ, их классификации см.: Реформы в России XVI–XIX вв.: Сб. науч. трудов. М., 1992; Власть и реформы в России: материалы круглого стола // Отечественная история. 1998. № 2. С. 2–36; Каменский А. Б. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века. Опыт целостного анализа. М., 2001. С. 44–46.

<sup>3</sup> В данном контексте правы историки, которые считают, что применительно к истории России XVIII в. (прибавлю и XIX в.) понятия «модернизация» и «европеизация» практически тождественны. См. об этом: Медушевский А. Н. Утверждение абсолютизма в России. М., 1994. С. 47, 78.

ных правовых систем<sup>4</sup>. Для России также были характерны многоэлементность содержания законности и последовательное развитие ее элементов<sup>5</sup>. Однако процесс кодификации законодательства, создания фундаментальных («коренных», «непременных») законов (Жалованных Грамот 1785 г.) и выработки «Свода коренных законов» был запущен самой абсолютистской властью. В силу этого формирование законодательных основ государства и общества происходило форсированно, в искаженном виде, путем приспособления переловых европейских образцов к национальным условиям.

## Царствование Екатерины II

Екатерина II, стремясь утвердить статус России как великой европейской державы, смягчить образ российского абсолютизма (самодержавия) западными формами, поставила вопрос о законодательной («конституционной») реформе. Стратегической целью ее «реформаторской программы», основанной на идеях Просвещения и реализуемой во внутренней политике, стало укрепление российской государственности путем ее трансформации в «истинную», «законную монархию» с верховенством закона, единственным источником и гарантом которого является власть просвещенного абсолютного монарха. Реализация программы была направлена на решение двух взаимосвязанных задач — формирование государственного и сословного строя, опирающегося на прочный фундамент «непременных» законов, и дальнейшее совершенствование управления путем его централизации, рационализации и унификации. Это была попытка осуществить план последовательных и взаимосвязанных преобразований<sup>6</sup>.

С этим связано написание самой Екатериной II в 1765–1766 гг. «Наказа Уложенной комиссии»<sup>7</sup>. Носивший декларативный характер и являвшийся изложением политической доктрины императрицы, он воплотил в себе ее важнейшую идею о позитивной сущности самодержавия. В «Наставлении»

<sup>4</sup> История государства и права зарубежных стран: В 2 т. Т. 2. М., 1991. С. 122–129; Всеобщая история государства и права. М., 1997. С. 295–305.

<sup>5</sup> Краковский К. П. Российский абсолютизм XVIII — первой половины XIX в. и законность // Сословия и государственная власть в России. XV — середина XIX в. Международная конференция. Чтения памяти ак. Л. В. Черепнина. М., 1994. Ч. 1. С. 233.

<sup>6</sup> В данном контексте присоединяюсь к тем исследователям, которые рассматривают преобразовательную деятельность Екатерины II как «единый реформаторский процесс», базирующийся на «единой» и «системной» программе, и не делят ее царствование на два этапа: реформаторский и стагнационный: Анисимов Е. В. Реформы Екатерины II // Власть и реформы. От самодержавной к советской России. 1-е изд. СПб., 1996. С. 169; Каменский А. Б. 1) Реформы в России XVIII века в исторической ретроспективе // Сословия и государственная власть в России. XV — середина XIX в. Международная конференция. Ч. 1. С. 149; 2) От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века. С. 331–332, 465, 523.

<sup>7</sup> Наказ императрицы Екатерины II, данный Комиссии о сочинении проекта Нового Уложения / Под ред. Н. Д. Чечулина. СПб., 1907.

кн. А. А. Вяземскому, вступавшему в должность генерал-прокурора Сената, Екатерина II утверждала: «Российская Империя есть столь обширна, что кроме Самодержавнаго Государя, всякая другая форма правления вредна ей, ибо все прочие медлительные в исполнениях <...> к раздроблению власти и силы влекут»<sup>8</sup>. «Наказ», не являясь законодательным актом, обязательным для исполнения, а будучи инструкцией для депутатов Уложенной комиссии, формулировал также важнейшие принципы будущего «нового Уложения», составление которого предоставлялось депутатскому корпусу. Хотя «Наказ» не содержал теории общественного договора и принципа разделения властей, а отражал «просветительскую» концепцию абсолютизма, тем не менее в нем впервые была сделана попытка сформулировать «правовой статус самодержавия»<sup>9</sup>.

Созыв и деятельность самой Уложенной комиссии относятся к 1767–1768 гг. Эта комиссия являлась не бюрократическим, а временным сословно-представительным учреждением. Ее главной задачей определялась выработка Уложения, или «Свода коренных законов», понимаемого во второй половине XVIII в. как конституция государства. Понятие «конституция» означало целостную систему фундаментальных законов, исходящих от просвещенного монарха и устанавливающих «единое общегосударственное урегулирование всего правопорядка»; оно соединяло «принципы, постоянно действующие законы и институты, создающие основу упорядоченного управления»<sup>10</sup>. Сама Екатерина II утверждала: «Законы наши требуют поправления: 1-е) Чтоб всё ввести в одну систему, которой и держаться надлежит. 2-е) Чтоб отрешить те, которыя оной прекословят. 3-е) Чтобы разделить временные и на персон данныя от вечных и непременных. О сем уже было помышляемо, но короткость времени Меня к произведению сего в действие еще не допустила»<sup>11</sup>. Уложенная комиссия состояла из более чем 500 выборных депутатов дворянского, городского и крестьянского сословий (кроме духовенства и крепостных крестьян). «Обряд выборов» в нее предусматривал сложную систему сословного представительства: по одному депутату от дворянства каждого уезда, одному чиновнику от каждого центрального правительственного учреждения и одному депутату от государственных крестьян и однодворцев<sup>12</sup>. Однако эксперимент

<sup>8</sup> Наставление Екатерины II князю Александру Вяземскому. Список начала XIX в. // НИ Архив СПб ИИ РАН. Ф. 36 (Воронцовы). Оп. 1. Д. 400. Л. 193 об. — 194.

<sup>9</sup> *Омельченко О. А.* «Законная монархия» Екатерины Второй: Просвещенный абсолютизм в России. М., 1993. С. 80–98; *Анисимов Е. В.* Реформы Екатерины II. С. 188; *Каменский А. Б.* От Петра I до Павла I. С. 356–359, 368–371, 523.

<sup>10</sup> *Омельченко О. А.* 1) Конституция «просвещенного абсолютизма» в России: Неизвестные законодательные проекты Екатерины II // Советское государство и право. 1989. № 8. С. 136–142; 2) «Законная монархия» Екатерины Второй. С. 104, 337–360; *Каменский А. Б.* 1) «Под сению Екатерины...». Вторая половина XVIII в. СПб., 1992. С. 318–319; 2) От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века. С. 407; *Анисимов Е. В.* Реформы Екатерины II. С. 169, 187–190.

<sup>11</sup> Наставление Екатерины II князю Александру Вяземскому. Л. 195 об. — 196.

<sup>12</sup> *Флоровский А. В.* Состав Законодательной комиссии 1767–1774 гг. Одесса, 1915.

с российским сословно-представительным учреждением окончился ничем. После нескольких заседаний «Большого собрания депутатов» комиссия была распущена в декабре 1768 г. под предлогом начавшейся войны с Турцией. В современной историографии до сих пор нет единой точки зрения на причины прекращения ее работы. Обоснованным представляется положение А. Б. Каменского, что дискуссии на заседаниях собрания, выявившие острые социальные противоречия и обнаружившие низкий уровень политической культуры представителей сословий, отсутствие опыта законодательной деятельности, продемонстрировали императрице, что «они не являются действенным механизмом при решении такой задачи, как законотворческая»<sup>13</sup>. Следует добавить, что Екатерина II увидела в комиссии как сословно-представительном учреждении «зародыш» парламентской традиции и политический институт, представлявший опасность для принципа полноты самодержавной власти.

В целом «реформаторская программа» Екатерины II, являясь механизмом модернизации существующего самодержавно-крепостнического строя, его адаптации к новым историческим условиям, в реальной преобразовательной практике не могла дать желаемых результатов. Ведь «законность», декларированная императрицей, и просветительская идеологическая установка на реформирование власти и общества во внутренней политике в большей степени были подчинены задачам укрепления абсолютистской государственной системы, нежели развитию социума.

Важнейшим инструментарием их решения признавалось комплексное преобразование высших и центральных учреждений. Идеологический принцип незыблемости самодержавия определял базовый принцип преобразовательного процесса, когда вся система государственных органов рассматривалась лишь как «механизм реализации верховной воли просвещенного самодержца в жизнь»<sup>14</sup>. Для предупреждения концентрации правительственных полномочий в одном из них (в связи с властными устремлениями сановной аристократии) имелась в виду система «сдержек и противовесов». Для ослабления Сената 15 декабря 1763 г. была осуществлена сенатская реформа. Но даже через год Екатерина II считала, что «Сенат вышел единожды из своих границ, и ныне с трудом привыкает к порядку»<sup>15</sup>. Неудивительно, что он перестал быть единым коллегиальным учреждением, был разделен на шесть департаментов, каждый из которых имел некоторые исполнительские компетенции, превратился в «хранилище законов», т.е. наблюдающую за исполнением законов инстанцию<sup>16</sup>, как это позже фигурировало в «Наказе Сенату». С утратой Сенатом статуса высшего правительственного и координирующего административную

<sup>13</sup> Каменский А. Б. От Петра I до Павла I. С. 413.

<sup>14</sup> Анисимов Е. В. Реформы Екатерины II. С. 167.

<sup>15</sup> Наставление Екатерины II князю Александру Вяземскому. Л. 193 об.

<sup>16</sup> ПСЗ-I. Т. XVI. № 11989.

систему империи органа изменился и сам принцип управления империей. Екатерина II осуществляла свои властные полномочия не посредством высшего коллегиального учреждения, а через лично доверенных ей администраторов центрального и местного уровня. Усилилась роль генерал-прокурора Сената, который, обладая различными полномочиями (полиция, финансы, внутренние дела), превратился в обособленного от него управляющего юстицией<sup>17</sup>. С середины 1780-х гг. императрица приступила к составлению «Свода государственных установлений», в составе которого был проект «Наказа Сенату», подготовленный в 1787 г., но так и не опубликованный, как и сам «Свод». В «Наказе» Сенат был назван не только «хранилищем законов», но и гарантом незыблемости фундаментальных законов (Жалованных грамот 1785 г.), исходящих от самодержавной власти. В нем, вероятно, как реакция на конституционно-представительный проект Н. И. Панина — Д. И. Фонвизина 1773–1774 гг.<sup>18</sup>, были развиты идеи «Наказа Уложенной комиссии», связанные с утверждением незыблемости принципа полноты самодержавной власти. В «Наказе Сенату» неизменяемость верховных прав самодержца определялась «коренным» законом. В проектах более позднего времени Екатерина II предполагала превратить Сенат в высший судебный орган страны<sup>19</sup>.

В противовес Сенату 17 января 1769 г. был создан законосовещательный Совет при Высочайшем дворе<sup>20</sup>, который заменил собой Конференцию при Высочайшем дворе и был предшественником Государственного Совета. Отвергнув проект 1762 г. воспитателя Павла Петровича — Н. И. Панина о создании коллегиального Императорского Совета, без одобрения которого императрица не имела бы права подписывать указы, Екатерина II учредила свой Совет, не имевший законодательных полномочий и не обладавший законодательно закрепленным статусом<sup>21</sup>.

В 1779–1788 гг. была проведена реформа центрального управления: были ликвидированы — Мануфактур-, Берг-, Камер-, Юстиц-коллегии и Коллегия экономии, в 1796 г. — Коммерц-коллегия<sup>22</sup>. Были оставлены только центральные коллегии — Военная, Адмиралтейская, Иностранных дел. Результатом стало уничтожение созданной Петром I коллегиальной системы. В современной

<sup>17</sup> История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911 гг. Т. 3. СПб., 1911. С. 2–6.

<sup>18</sup> Сафонов М. М. Конституционный проект Н. И. Панина — Д. И. Фонвизина // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. VI. Л., 1974. С. 261–280.

<sup>19</sup> Коркунов Н. М. Два проекта преобразования Сената 2-й половины царствования Екатерины II 1788 и 1794 гг. // Журнал Министерства юстиции. 1899. № 5. Май. С. 139–171.

<sup>20</sup> ПСЗ-И. Т. XVIII. № 13232.

<sup>21</sup> Анисимов Е. В. Реформы Екатерины II. С. 170; Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй. С. 246–248; Каменский А. Б. От Петра I до Павла I. С. 382, 417.

<sup>22</sup> ПСЗ-И. Т. XX. № 14947; Т. XXI. № 15660; Т. XXII. № 16096, 16307, 16399; Т. XXIII. № 17510, 17567.

историографии существуют различные трактовки реформы, сведение которых воедино дает более цельное представление о причинах ее проведения и последствиях. Петровская коллегиальность управления к середине XVIII в. оказалась неэффективной, в деятельности важнейших коллегий происходила эволюция в направлении единоначалия. Реформа центрального управления оказалась вполне естественной мерой в связи с губернской реформой и передачей многих функций центральных органов в губернии (Е. В. Анисимов). «Коллегиальность замедляла процесс управления», речь шла о «кардинальном перераспределении полномочий между органами власти в центре и на местах» (А. Б. Каменский). Ликвидация коллегиального принципа управления обуславливалась необходимостью реализации «реформаторской программы» Екатерины II, в которой «смысл и задачи централизма оставались неизменными». При этом если «проводником централизма» ранее была «система коллегиальных ведомств, подконтрольных и подчиненных монарху», то теперь — чиновники, «действующие строго по предписанию государственного закона» (О. А. Омельченко, А. Б. Каменский)<sup>23</sup>. Процесс утверждения единоначалия и «отступления» коллегиальности управления в данную эпоху был характерен для ряда европейских государств<sup>24</sup>. Принцип централизма и личное начало в России были не только усилены административно, но и расширены территориально.

В трактовке реформаторской деятельности Екатерины II в современной историографии нет единства мнений. Одни авторы оценивают реформы в рамках концепции «просвещенного абсолютизма», который определяют по-разному: как «социально и политически консервативную доктрину» (О. А. Омельченко), как «максимальное приспособление» «традиционных структур путем реформ сверху» (А. Н. Медушевский)<sup>25</sup>. Для других исследователей характерно рассмотрение екатерининских преобразований «в общем контексте модернизации Российского государства» (А. Б. Каменский)<sup>26</sup>. С моей точки зрения, две последние трактовки не противоречат друг другу.

Екатерининская «административная конструкция», при которой верховная власть осуществляла свои функции посредством узкого круга доверенных лиц — генерал-прокурора Сената и наместников — упрощала процесс управления страной. В условиях поворота России к активной внешней политике, повлекшей доминирование в государственной политике международных дел, данная «конструкция» была даже эффективной, поскольку освобождала императрицу от пристального внимания к внутренним проблемам. Однако к концу екатерининского царствования она стала давать сбой, всё больше проявлялись

<sup>23</sup> Анисимов Е. В. Реформы Екатерины II. С. 171; Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй. С. 261–264; Каменский А. Б. От Петра I до Павла I. С. 436–437.

<sup>24</sup> Всеобщая история государства и права. С. 113.

<sup>25</sup> Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй. С. 379; Медушевский А. Н. Утверждение абсолютизма в России. С. 293.

<sup>26</sup> Каменский А. Б. От Петра I до Павла I. С. 41–42, 329, 466.

ее негативные составляющие (отсутствие бюрократической системности управления, распространение злоупотреблений). В мае 1796 г. Александр Павлович в своем хорошо известном в историографии письме В. П. Кочубею писал: «В наших делах господствует неимоверный беспорядок; грабят со всех сторон; все части управляются дурно; порядок, кажется, изгнан отовсюду, а империя стремится лишь к расширению своих пределов»<sup>27</sup>.

Однако именно при Екатерине II оформились те принципы государственного реформаторства, которые были взяты на вооружение ее потомками. Оказались востребованными как условие незыблемости самодержавия и идея централизма, так и просветительская доктрина «законной монархии», которая легла в основу политической концепции верховной власти первой четверти XIX в. Логика наследственной монархии подразумевала преемственность в реформаторской политике или, по крайней мере, в ее принципах. Не вызывает возражений мнение ряда современных исследователей о необходимости рассматривать историю реформ XVIII — первой половины XIX в. как единый целостный преобразовательный процесс<sup>28</sup>. В его основе лежала единая стратегическая цель<sup>29</sup>, стоявшая перед представителями царствующей династии и направленная на укрепление и усовершенствование российской государственности путем модернизации государственной системы и развития социальной структуры империи. Однако единство стратегической цели официального реформаторства вовсе не предполагало единства тактических средств ее достижения. Это проявлялось в различных подходах к административным преобразованиям.

<sup>27</sup> Цит. по: *Шильдер Н. К.* Император Александр Первый. Его жизнь и царствование: В 4 т. Т. 1. СПб., 1897. С. 277.

<sup>28</sup> *Каменский А. Б.* От Петра I до Павла I. С. 8, 12, 521; *Шенелев Л. Е.* Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб., 2007. С. 3–6; *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России в первой четверти XIX в.: Замысли, проекты, воплощение. М., 2012. С. 8–12, 383–386.

<sup>29</sup> Иная тенденция характерна для некоторых историков, в работах которых подчеркивается циклический характер преобразований в России и отчетливо просматривается неправомерное противопоставление правительственного реформаторства, базирующегося на западной модели, контрреформаторству, основанному на выборе особого национального пути развития страны. С моей точки зрения, изучение российского реформаторского процесса как отдельных и изолированных друг от друга «вспышек» модернизации и продолжительных периодов стагнации является бесперспективным, разрывающим целостность представления о развитии общества и государства. См.: *Янов А. Л.* Три лика «русского деспотизма». Российская политическая традиция в зеркале западной историографии // Свободная мысль. 1992. № 10. С. 14–23; Реформы и контрреформы в России: Циклы модернизационного процесса / В. В. Ильин, А. С. Панарин, А. С. Ахиезер; под ред. В. В. Ильина. М., 1996. С. 39–45; *Миронов Г. Е.* Государи и государевы люди: Российские реформаторы и контрреформаторы XIX — начала XX в. М., 1999. С. 8–76; *Сафаров Т. А., Садриев М. М.* Российские реформы и контрреформы: Исторические, политические, экономические аспекты. М., 2001. С. 98–137.

## Правление Павла I

Приход к власти Павла I вернул в государственное управление принцип коллегиальности. Еще в великокняжеский период им был написан ряд записок, в которых просматриваются элементы определенной реформаторской «программы». В «Рассуждении о государстве вообще» 1774 г. Павел Петрович утверждал, что России нужно «отказаться от завоевания новых земель; прекратить войны и не начинать новых», а заняться прежде всего внутренними проблемами<sup>30</sup>. В его дневниковых записках 1783 г. и «Наказе» 1788 г. речь шла о преобразованиях в государственном управлении. В записках цесаревича имеется указание на необходимость превращения Сената не только в высший судебный, но и выборный орган дворянско-аристократического представительства, ограничивающий прерогативы монарха<sup>31</sup>. Трудно сказать — было ли это предложение отражением его собственных политических взглядов или воспроизведением идей конституционно-представительного проекта Н. И. Панина — Д. И. Фонвизина. Важнее другое — в «Наказе» 1788 г., написанном самим Павлом Петровичем, утверждалась не только позитивная сущность самодержавия, подчеркивалась необходимость кодификации существующих законов, но и четко определялся статус Сената, который должен был стать только высшей судебной и контролирующей исполнение законов инстанцией<sup>32</sup>.

После прихода к власти Павел I составил записку, отложившуюся в материалах Комитета 6 декабря 1826 г., в которой предполагалось ввести в России управление, основанное на разделении властных полномочий и сочетавшее коллегиальное и единоличное начала. «Главное правление» должны были составить 7 департаментов — юстиции, финансов, военный, иностранный, морской, «коммерц», «казна», которые управлялись министрами, и в каждый из которых входили профильные коллегии во главе с вице-канцлерами. При этом министры, обладавшие правом личного доклада императору, в большей степени описывались не как управители, а как посредники между верховной властью и департаментами, коллегиями. Высшим законосовещательным органом определялся Совет, состоявший из первых министров департаментов и вице-канцлеров и имевший своей важнейшей функцией быть связующим звеном между монархом и министрами. Сенату отводилась роль высшей судебной инстанции — «главного трибунала». Особое место в административной системе занимал «Кабинет», или «Государева Канцелярия», состоявшая из генерал-адъютанта (который имел в своем управлении помимо дел военного ведомства все дела Канцелярии) и 6 секретарей-адъютантов, «каждый принадлежавший одному из департаментов». Через генерал-адъютанта, контролирующего

<sup>30</sup> Цит. по: *Кобеко Д. Ф.* Цесаревич Павел Петрович. Изд-е 3-е. СПб., 1887. С. 105–107.

<sup>31</sup> *Каменский А. Б.* От Петра I до Павла I. С. 483–486.

<sup>32</sup> Наказ // *Вестник Европы*. 1867. Т. 1. С. 316–320.

деятельность департаментов, императору поступали доклады министров и исходили его решения<sup>33</sup>.

«Программа» Павла I была компромиссом между коллегиальной и министерской системами, между принципом опоры на учрежденческие силы и екатерининским принципом функционирования верховной власти посредством доверенных лиц. Она была переходным этапом в развитии правительственного реформаторства конца XVIII — первой четверти XIX в. в сфере государственного управления. С 1796 г. началась ее реализация. При сохранении центральных коллегий (Военной, Адмиралтейской, Иностранных дел) 19 ноября восстанавливались Мануфактур-, Берг-, Коммерц-коллегии, а в феврале 1797 г. — Камер-коллегия<sup>34</sup>. Однако восстанавливая принцип коллегиальности в центральном управлении, Павел I во многом его парализовал созданием в 1796 г. первых министерств — уделов и коммерции<sup>35</sup> во главе с министрами — главными директорами. В целом процесс централизации не привел к созданию системы центрального управления с юридически закрепленным статусом учреждений<sup>36</sup>. Однако «министерское» начало всё более закреплялось в управлении: законосовещательные функции Совета при Высочайшем дворе были переданы генерал-прокурору Сената, сохранившему широкие властные полномочия и ставшему центральной фигурой в административной структуре империи. Значение самого Сената как коллегиального органа с высшими судебными и частично хозяйственно-экономическими функциями всё более умахалось. Это укрепление принципа единоначалия и опоры на доверенных лиц способствовало усилению той системы единоличной власти, которую сумела сохранить и развить Екатерина II. Также на базе екатерининской Уложенной комиссии 16 декабря 1796 г. была создана «Комиссия для составления законов» для кодификации действующих законов<sup>37</sup>.

Для достижения стратегической цели — укрепления российской абсолютистской государственности — во внутренней политике применялись жесткие ограничительные меры, а в системе государственного управления усилились административно-бюрократические начала за счет частных и публичных прав и преимуществ дворянского сословия. В 1797 г. дворяне, исключенные из воинской службы, не только не могли сами быть избираемы в органы дворянского

<sup>33</sup> Записка Императора Павла I об устройстве разных частей государственного управления // Сборник РИО. Т. 90. СПб., 1894. С. 1–4. Дата ее написания не указана в документе. Об этом также см.: *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России в первой четверти XIX в. С. 17–18.

<sup>34</sup> ПСЗ-I. Т. XXIV. № 17567, 17584, 17594, 17793.

<sup>35</sup> Там же. Т. XXVI. № 19554.

<sup>36</sup> *Приходько М. А.* Политические предпосылки министерской реформы в России в начале XIX века // Уроки истории — уроки историка. Сборник статей к 80-летию Ю. Д. Марголиса. СПб., 2012. С. 129–133.

<sup>37</sup> ПСЗ-I. Т. XXIV. № 17652, 17697.

управления, но и подавать голоса при выборе других<sup>38</sup>. Уничтожалось освобождение от телесных наказаний для лиц, лишенных дворянства; вводилась обязательная служба. В результате вмешательства государства в избирательный процесс в 1798–1799 гг.<sup>39</sup> дворянские губернские выборы фактически были отменены. Усилилось вмешательство государства в отношении помещиков и крестьян<sup>40</sup>; ужесточилась цензура в отношении частных типографий и иностранных книг, введенная еще Екатериной II.

В оценке преобразований Павла I исследователи столь же разноречивы, как и в отношении реформ Екатерины II. Одни, продолжая традицию Н. Я. Эйдельмана<sup>41</sup>, рассматривают их в рамках «непросвещенного абсолютизма» — как реализацию «собственного плана» Павла I, отличающегося от реформаторских программ Екатерины II и Александра I, т.е. как «два пути» развития России<sup>42</sup>. В результате реформ «власть законодательная принадлежала ему, государю; власть, хранящая законы, была поручена Сенату, а власть исполнительная — коллегиям, de facto ставшим при Павле министерствами»<sup>43</sup>. Другие видят в противоречивой внутренней и внешней политике Павла I «русский вариант просвещенного деспотизма» как разновидность «просвещенного абсолютизма»<sup>44</sup>. При этом и те, и другие рассматривают реформы павловского царствования в рамках эволюции российского абсолютизма как поступательный процесс, тогда как с точки зрения А. Б. Каменского «процесс преобразований был прерван» с приходом к власти Павла I: «По существу это была попытка государственно-полицейского реванша над сословиями»<sup>45</sup>.

Действительно, во внутренней политике Павла I отсутствовали две важнейшие составляющие поступательного развития — «законность» и стабильность. Тем не менее как реальная политическая практика, так и перспективная направленность его правительственного курса вполне укладывались в заданные Екатериной II рамки реформирования государства, а с его помощью и «общества» в широком смысле по пути модернизации. Сословная политика Павла I,

<sup>38</sup> Там же. № 18245.

<sup>39</sup> Там же. Т. XXV. № 18333, 19154.

<sup>40</sup> Долгих А. Н. Крестьянский вопрос во внутренней политике российского самодержавия в конце XVIII — первой четверти XIX в.: Монография. Т. 1. Липецк, 2006. С. 132–161.

<sup>41</sup> Эйдельман Н. Я. Грань веков: Политическая борьба в России. Конец XVIII — начало XIX столетия. М., 1982. С. 152.

<sup>42</sup> Сорокин Ю. А. 1) Павел I: Личность и судьба. Омск, 1996. С. 163–165; 2) Российский абсолютизм в последней трети XVIII в. Омск, 1999. С. 5–8, 163–167, 184–185.

<sup>43</sup> Песков А. М. Павел I. М., 2003. С. 254.

<sup>44</sup> Захаров В. Ю. 1) Эволюция российского абсолютизма в контексте развития конституционных идей в России и Европе во 2-й половине XVIII — 1-й четверти XIX в. М., 2008; 2) Российский конституционализм 2-й половины XVIII — 1-й четверти XIX в. в контексте развития западноевропейской правовой мысли: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2010. С. 40–41.

<sup>45</sup> Каменский А. Б. От Петра I до Павла I. С. 511–512, 523–524.

детерминированная задачами укрепления и расширения социального фундамента абсолютистской власти, в перспективе была направлена на развитие новых социально-экономических сил, расширение прав других сословий и их сближение.

Однако по своей форме и методам правление Павла I оказалось деспотичным и дестабилизирующим. Это делало внутреннее состояние Российской империи весьма неустойчивым и не застрахованным от социальных катаклизмов. Один из руководителей государственного переворота 1801 г. — П. А. Пален — в своих воспоминаниях, отложившихся в составе записок А. Ф. Ланжерона, подчеркивал, что «настоятельная необходимость переворота» обуславливалась опасностью, которая угрожала не только лично ему и другим заговорщикам, но прежде всего России. Необходимо было «избавить Россию, а может быть, и всю Европу от кровавой и неизбежной смуты». События трагической ночи с 11 на 12 марта П. А. Пален считал вполне оправданными и называл «революцией»: «Я прекрасно знал, что надо завершить революцию или уже совсем не затевать ее, и что если жизнь Павла не будет прекращена, то двери его темницы скоро откроются, произойдет страшнейшая реакция, и кровь невинных, как и кровь виновных, вскоре обагрят и столицу, и губернии». Видя, что Александр Павлович «предавался в своих покоях отчаянию, довольно натуральному, но неуместному», Пален, грубо схватив его за руку, сказал: «Будет ребячиться! Идите царствовать, покажитесь гвардии!»<sup>46</sup>. Незвестный автор, ретроспективно рассуждая об истоках трагедии в ночь с 11 на 12 марта 1801 г., пришел к важному выводу: главная ошибка Павла I состояла в отсутствии связи между верховной властью и подданными, отделении «общих интересов» от личных эгоистических устремлений императора. Управляя страной «по единому произволу своих страстей, не внемля никаким законам», он «обратил пользу общественную в ничто, народ в пустое слово <...> Слепленный ложным блеском частных своих выгод, отделяя себя от общества, исключая свою пользу от пользы общественной, он сам себе стал лютейшим врагом»<sup>47</sup>. Об этом же писал в своих записках Ф. Ф. Вигель, охранительная направленность политического мировоззрения которого была всем известна. Характеризуя царствование Павла I как «краткий, удушливый сон, кошмар», мемуарист подчеркивал, что гибель императора была закономерна, поскольку это было «произвольное» правление самодержца, который «высоко ценил только свои права» и считал, «что Россия как поместье ему досталась в удел». Он не хотел признавать, что «обязанности, с правами соединенные, не менее священны»<sup>48</sup>. Таким образом, главной ошибкой павловского режима как представители нарождающегося ли-

<sup>46</sup> Из записок графа Ланжерона // Царевубийство 11 марта 1801 года. СПб., 1907. С. 133, 135–136, 148–149.

<sup>47</sup> Записка неизвестного лица «О вреде для народа и государства неограниченного и безответного единовластия». Писарская копия. 1800–1810 гг. // РГИА. Ф. 1101. Оп. 1. Д. 337. Л. 6 — 6 об.

<sup>48</sup> Вигель Ф. Ф. Записки. М., 2000. С. 76.

берального направления общественной мысли, так и консерваторы считали отсутствие в политической идеологии верховной власти принципа «законности».

### На переломе двух веков

В XIX в. Россия вступила феодальной страной с неограниченным фундаментальными законами самодержавием, которое легко могло перейти в «безответное единовластие» и потому расшатывало устои монархического строя. Кризис системы «традиционной» абсолютной монархии находил отражение в хаотичном функционировании государственного управления. Организованная под авторитарную модель, не справляющаяся с управлением огромной империей, Россия оказалась ослаблена отсутствием централизованного, развитого административного аппарата, нарушенной связью между монархом и дворянством. Получившее «печальный опыт» правления Павла I дворянское просвещенное сообщество стремилось к твердому («конституционному») осуществлению своих частных и публичных прав и формированию регламентированной фундаментальными законами, а потому устойчивой административной структуры. Положение о важности законов для организации управления было общепринятым в общественном мнении всей первой четверти XIX в.<sup>49</sup>

Не вызывает сомнений, что Александр I осознавал ошибки своего предшественника. Его правление стало, с одной стороны, возвращением к гибкой и маневренной политике Екатерины II, а с другой — осуществлением поставленных императрицей, но отложенных реформ. Император очень скоро пришел к пониманию того, что заговор столичной знати, лишивший его отца престола и жизни, показал новый уровень политической самоидентификации просвещенного дворянства и продемонстрировал необходимость формирования новой модели взаимоотношений верховной власти и дворянского общества. Следовало продемонстрировать приверженность идеалам «законной монархии», дать основанные на фундаментальных законах гарантии обеспечения прав дворянского и городского сословий и законодательно регламентировать деятельность органов государственного управления. Однако неординарные обстоятельства восшествия на престол, связанные с убийством Павла I, отсутствие политического опыта и опыта преобразований создавали для молодого реформатора на троне весьма непростую обстановку.

### Расстановка сил

Ситуация осложнялась борьбой за влияние на Александра I трех основных «партий»: «молодых друзей», руководителей дворцового переворота с 11 на 12 марта 1801 г. и «екатерининских стариков». Каждая группировка

<sup>49</sup> Тимофеев Д. В. Европейские идеи в социально-политическом лексиконе образованного российского подданного первой четверти XIX века. Челябинск, 2011. С. 126.

пыталась использовать преобразовательные начинания императора в своих корпоративных интересах.

Кружок молодых аристократов, возникший в начале 1790-х гг. и состоявший из П. А. Строганова, В. П. Кочубея, Н. Н. Новосильцова, А. А. Чарторийского, оказал большое влияние на формирование политических взглядов Александра Павловича. С восшествием на престол Александра I они продолжали претендовать на роль его идеологических руководителей. Из них Александр I составил неофициальный Негласный комитет, созданный в апреле 1801 г. Именно в нем был осуществлен анализ возможностей проведения реформ и их принципов, сформирована программа и определен план действий<sup>50</sup>. «Ключом» всей работы «молодые друзья» считали либерально-просветительскую идею о прогрессивной сущности просвещенного абсолютизма как инструмента преобразований и советовали, вслед за воспитателем императора — Ф.-С. Лагарпом<sup>51</sup>, проводить реформы постепенно и не жертвовать полнотой самодержавной власти преждевременно, до окончания работ по подготовке к ним «отсталой общественной среды». Преобразование России на конституционно-представительных началах они видели возможным только в отдаленном будущем<sup>52</sup>. Александр I согласился с этими предложениями и перспективами. Вместе с тем, приобретая политический опыт, он всё с большим раздражением относился к опеке со стороны «молодых друзей».

Весьма опасным для молодого монарха было возвращение на политический «Олимп» убийц Павла I — кн. П. А. Зубова и гр. П. А. Палена — которых Александр I был вынужден ввести в состав Государственного Совета. Политические условия марта 1801 г. заставляли его, с одной стороны, пойти на временный компромисс с Зубовым и его приверженцами, а с другой — искать единомышленников в других сферах. «Зубовцы», будучи сторонниками дворянско-аристократического (олигархического) типа конституционализма<sup>53</sup>, стремились к созданию аристократической конституции и аристократического представительного органа, которым видели Совет или Сенат<sup>54</sup>, что

<sup>50</sup> *Арискина Ю. Э.* Негласный комитет: истоки реформаторской политики Александра I: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2015.

<sup>51</sup> *Андреев А. Ю., Тозато-Риго Д.* Александр I и Ф.-С. Лагарп — ученик и учитель в годы революций и либеральных реформ // Император Александр I и Фредерик-Сезар Лагарп. Письма. Документы. Т. 1: 1782–1802 / Сост., вступ. ст. и коммент. А. Ю. Андреева и Д. Тозато-Риго. М., 2014. С. 31–112.

<sup>52</sup> *Сафонов М. М.* Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. Л., 1988. С. 242.

<sup>53</sup> Конституционализмом его можно назвать лишь условно, поскольку он не предусматривал введения фундаментальных законов, закреплявших гражданские и политические права всех граждан. См.: *Захаров В. Ю.* Российский конституционализм 2-й половины XVIII — 1-й четверти XIX в. в контексте развития западноевропейской правовой мысли. С. 24.

<sup>54</sup> История Правительствующего Сената за двести лет. С. 11; *Захаров В. Ю.* Конституционные замыслы участников антипавловского заговора // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2009. № 4. С. 202–203.

привело бы к доминированию высшего дворянства как над верховной властью, так и над большинством дворянского общества. Декабрист М. А. Фонвизин — племянник Д. И. Фонвизина — подчеркивал, что проект Н. И. Панина — Д. И. Фонвизина «опять и здесь явился на сцену, может быть, с некоторыми модификациями»: «Убийцы Павла», «мечтая, что будут царствовать» с императором, хотели воспользоваться им, «чтобы ограничить самодержавие, заставя Александра в первую минуту принять этот конституционный акт и утвердить его своею подписью». Александр Павлович сразу отверг это предложение Н. П. Панина (племянника Н. И. Панина) и П. А. Палена, поскольку оно «имело вид принуждения»<sup>55</sup>. Тем не менее члены «зубовской партии» развивали при Дворе, в столичном обществе и гвардии бурную агитационную деятельность в целях усиления в дворянском сознании идеи о введении «умеренной конституции» и создании представительного органа аристократической олигархии. В силу этого очень скоро они были убраны с политической арены (путем увольнения из состава Государственного Совета и Сената): в июне 1801 г. П. А. Пален, в декабре П. А. Зубов, в декабре 1804 г. Н. П. Панин<sup>56</sup>.

Сходное понимание роли высшего дворянства в социально-политической системе империи было характерно и для «екатерининских стариков», заседавших в Сенате. Считая дворянскую аристократию ведущей политической силой, они видели в ней «новый правящий класс», способный разделить власть с монархом. Именно эти идеи лежали в основании проектов превращения Сената в высший исполнительный и судебный орган, имеющий также законосовещательные и контролирующие функции (проекты Д. П. Трошинского — М. М. Сперанского, П. В. Завадовского — А. Р. Воронцова, Г. Р. Державина).

## Конституция

Понятие «конституция», заимствованное в XVIII в. из европейского политического лексикона, в процессе культурной адаптации в России в начале XIX в. сохраняло значение, характерное для предшествующей эпохи. В официальных материалах и источниках личного происхождения оно имело несколько вариантов своего употребления: «учреждение или устав», «постановление Государя», «основополагающий законодательный акт», «собрание коренных законов». Доминирующим было представление о конституции в категориях континентальной правовой системы XVIII в. и рамках концепции «законной

<sup>55</sup> Фонвизин М. А. Сочинения и письма: В 2 т. Т. 2: Сочинения. Иркутск, 1982. С. 145–147.

<sup>56</sup> Шилов Д. Н., Кузьмин Ю. А. Члены Государственного Совета Российской империи. 1801–1906. Библиографический справочник. СПб., 2007. С. 336, 606; Мурзанов Н. А. Словарь русских сенаторов. 1711–1917 гг. Материалы для биографии / Изд. подг. Д. Н. Шилов. СПб., 2011. С. 331.

монархии» как целостная система фундаментальных законов, исходящих от просвещенного монарха<sup>57</sup>.

Именно в данном аспекте воспринималась конституция Александром I и его ближайшим окружением в начале XIX в. Так, во время приема 22 июля 1804 г. одного из членов «Комиссии для составления законов» (Г. А. Розенкампа) император указывал: «Я желал бы вообще даровать участие всей нации, всем моим народам в пользовании правами граждан, насколько это возможно. Это должно быть определено общим кодексом (книгою законов), который мои предшественники, начиная с Петра I, обещали нации. Вот, мне кажется, чем надлежало бы заняться, прежде всего потому, что оно будет обнимать всё остальное»<sup>58</sup>. В записке 1801 г. «О существе нашей конституции» П. А. Строганов подчеркивал: «Конституция есть законное признание прав народа и тех форм, в которых он может осуществлять свои права. Для укрепления действенности этих прав необходимо иметь обеспечение, что посторонние власти не препятствуют пользованию этими правами. Где нет такого обеспечения, которое воздержало бы правительство от мер, противных интересам народа, там нет конституции. Таким образом, в конституции три части: установление прав, пользование ими и обеспечение их»<sup>59</sup>. И если две первые, как считалось, уже существовали в Жалованных грамотах дворянству и городам, то гарантией, их обеспечивающей, должна была стать конституция. «Государственный закон принято вместо слова конституция и всегда означает закон, определяющий первоначальные права и отношения всех классов государственных между собой», — писал М. М. Сперанский в своем первом пространном трактате — «Записке об устройстве судебных и правительственных учреждений в России», написанном в 1803 г. по заказу Александра I<sup>60</sup>. Подобное восприятие конституции свойственно и другим сановникам<sup>61</sup>.

Следует подчеркнуть, что хотя представители формирующейся «просвещенной бюрократии» являлись наиболее образованной и государственно мыслящей частью русского общества, сосредоточение в их руках преобразовательного «проектирования» приводило к неоднозначным последствиям. С одной сторо-

<sup>57</sup> Тимофеев Д. В. Европейские идеи в социально-политическом лексиконе образованного российского подданного первой четверти XIX века. С. 128–138.

<sup>58</sup> Цит. по: Розенкампф Г. А. Отрывки из автобиографии // Русская старина. 1904. Т. 120. № 10. С. 151.

<sup>59</sup> Цит. по: История Правительствующего Сената за двести лет. С. 12.

<sup>60</sup> Сперанский М. М. Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России. 1803 г. // Сперанский М. М. Избранное / Под. ред. В. С. Парсамова. М., 2010. С. 276–278.

<sup>61</sup> Мнение графа Александра Воронцова в Совет. Записка о Правительствующем Сенате. 3-го мая 1802-го года. Копия // НИ Архив СПбИИ РАН. Ф. 36. Оп. 1. Д. 400. Л. 3–12; Записка о положении Империи и о мерах к прекращению беспорядков и введению лучшего устройства в разные отрасли правительства, составленная д. т. с. Кочубеем. Декабрь 1814 г. Копия // ОР РНБ. Ф. 1000. Оп. 1. Д. 483. Л. 1–10.

ны, их высокий образовательный уровень и ориентация на Запад способствовали формированию либерально-просветительских идеалов, а с другой — социальный статус крупных земельных и крестьянских собственников, принадлежность к правительственной сфере приводили к тому, что они определяли как приоритетные государственные интересы устремления верхов дворянства, а не общественные нужды. Всё это обуславливало синкретизм политического мировоззрения государственных деятелей, в формировании которого немаловажную роль сыграло несоответствие теоретических построений идеологов европейского Просвещения и российских реалий (социально-экономическая отсталость страны, политическая неразвитость поместного дворянства и непросвещенность народа)<sup>62</sup>. В силу этого сущность преобразовательной модели «просвещенной бюрократии» состояла в постепенном государственном и общественном развитии при сохранении абсолютной монархии и сословного строя<sup>63</sup>.

Между тем решение конституционного вопроса в рамках абсолютно-монархической формулы предлагали и представители старшего поколения дворянских интеллектуалов — Н. М. Карамзин, А. Х. Востоков, И. И. Дмитриев, П. Ю. Львов. Стремление верховной власти опереться на широкую общественную поддержку при подготовке предполагаемой конституции определило идейные рамки проправительственных и ведомственных органов печати<sup>64</sup>. Неудивительно, что уже с первых лет alexandrovского царствования наиболее устойчивой и близкой к идеалу формой правления представлялась «законная» абсолютная монархия<sup>65</sup>.

Улавливая преобладавшее у дворян и общества стремление к установлению «законности», стремясь преодолеть кризис «традиционного», феодального абсолютизма, в центре формирующейся преобразовательной программы Александр I поставил конституционную реформу. Поскольку установление предполагаемой конституции виделось как мирный способ преобразований, эволюционное развитие государственных и общественных институтов<sup>66</sup>, то она представлялась

<sup>62</sup> Тимофеев Д. В. Европейские идеи в России: восприятие либерализма правительственной элитой в первой четверти XIX века. Челябинск, 2006. С. 188.

<sup>63</sup> Акульшин П. В. Просвещенная бюрократия Российской империи в дореформенную эпоху // Дискуссионные вопросы российской истории: Материалы IV международной научно-практической конференции. Арзамас, 2000. С. 74–78; Ружицкая И. В. «Просвещенная бюрократия» (1800–1860-е гг.). М., 2009. С. 8.

<sup>64</sup> Календарова В. В. Либеральные идеи в России в начале XIX в.: попытки правительственной пропаганды (опыт количественного анализа содержания первых министерских журналов) // Источник. Историк. История: Сб. науч. работ аспирантов Европейского ун-та в С.-Петербурге. Вып. 1. СПб., 2001. С. 52–72.

<sup>65</sup> Жуковская Т. Н. Дворянский либерализм при Александре I: Споры о конституциях и «рабстве» в русских журналах 1800–1810-х гг. Петрозаводск, 2001. С. 14, 38.

<sup>66</sup> Конституционные проекты в России XVIII — начала XX века / Под ред. А. Н. Медушевского. М., 2000. С. 112, 114; Тимофеев Д. В. Европейские идеи в социально-политическом лексиконе. С. 130–138.

Александр I важнейшим инструментом выхода из кризиса. Конституция должна была оптимизировать механизм реализации государственной власти, усилить связь между государством и «обществом» в широком смысле, обеспечить их устойчивость при необходимой модернизации. Однако просветительский принцип «соблюдения законности», являясь выражением «общеобязательности права», как и при Екатерине II, продолжал оставаться не более чем отвлеченной формой политической риторики, когда любой закон или учреждение могли быть уничтожены монархом, личность и мера власти которого определялись гарантиями будущей правовой и государственной организации.

Осторожный, умеющий лавировать Александр I прекрасно осознавал, что следует не только продолжить совершенствование российской административной системы, но и приспособить ее к новым историческим условиям после-революционной эпохи. Это достигалось существованием законосовещательных и в определенной мере сословно-представительных органов при монархе. В силу этого он выделяет реформу государственного управления как одну из ключевых.

### **Причины актуализации преобразований в государственном управлении в начале XIX в.**

В царствование Александра I реформа управления приобрела общественно-политическое и государственное значение, обусловленное несколькими причинами. Во-первых, тот факт, что план реализации «всеобщего законоположения» Екатерины II не был доведен до конца и не завершился введением в жизнь «Свода государственных установлений», обусловил уже в последний период ее правления ослабление управленческих возможностей правительственного аппарата. Во-вторых, своего продолжения требовало восстановление центральных ведомств, начатое Павлом I. В-третьих, международный авторитет России, ее возросшие политические и экономические связи диктовали необходимость создания стабильной системы государственных органов, которая обеспечила бы ее развитие в кругу ведущих европейских государств. В-четвертых, переустройство управления было связано с предполагаемым введением конституции, которая, как считал Александр I и его «молодые друзья», должна была стать «только следствием преобразования администрации». На первом заседании Негласного комитета 24 июня 1801 г. основной задачей его деятельности определялось: «Прежде всего, узнать действительное положение дел, затем реформировать различные части администрации и, наконец, обеспечить государственные учреждения конституциею, основанною на истинном духе русского народа»<sup>67</sup>.

Взаимосвязь административных реформ и законодательных мероприятий была очевидна как носителю верховной власти, так и сановной бюрократии.

<sup>67</sup> Цит. по: История Правительствующего Сената за двести лет. С. 12.

Учреждение «конституционных» институтов обуславливало необходимость создания бюрократически организованного, приспособленного к социальным условиям России правительственного аппарата. Необходимо было вернуть законосовещательные функции учреждению, а не лицу, т.е. создать постоянный законосовещательный государственный орган, определить место Сената в административной системе империи. Следовало сформировать структуру центральных ведомств с законодательно закрепленным статусом, определением функций, личной ответственностью министров перед законом и носителем верховной власти. В целом с преобразованием высшего и центрального управления связывалось решение следующих важнейших задач: четкое разграничение функций между государственными органами; создание условий для контроля над их деятельностью; оптимизация управленческой практики; создание единой системы государственного управления высшего, центрального и местного уровня. Причем в основу преобразовательного процесса ставился принцип не уничтожения, а совершенствования существующих учреждений. М. М. Сперанский в упоминаемой «Записке об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» 1803 г. писал: «Учреждения наши, конечно, недостаточны, но их можно усовершенствовать и исправить <...> Усовершенствование губернского управления не может быть без усовершенствования управления государственного»<sup>68</sup>.

### Государственный Совет

Прежде всего следовало ввести новый принцип осуществления монархом своих властных полномочий — не через узкий круг доверенных лиц, а посредством учреждений. Ведь закрепление при Павле I личного начала в управлении сделало его правление дестабилизирующим, ослабило управленческие возможности правительственного аппарата. Положение, что монархи «одни сами собою с избранными двумя-тремя доверенными лицами управлять Россией не могут»<sup>69</sup>, в начале XIX в. было достаточно распространено. Поэтому неудивительно, что уже 30 марта 1801 г. был создан Государственный Совет<sup>70</sup>, обладавший законодательно закрепленным официальным статусом, вместо неофициального и бездействовавшего Совета при Высочайшем дворе. В Государственный Совет вошли 12 наиболее известных сановников двух предыдущих царствований, в большинстве ранее входивших в распущенный Совет. После учреждения министерств его членами стали и министры. Государственный

<sup>68</sup> Сперанский М. М. Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России. С. 276–278.

<sup>69</sup> Мнение графа Александра Воронцова в Совет. Записка о Правительствующем Сенате. Л. 6 об.

<sup>70</sup> Писарькова Л. Ф. Непременный или Государственный Совет был в России в 1801–1809 гг.? (К вопросу об уточнении терминологии) // Отечественная история. 2008. № 5. С. 128–130.

Совет стал постоянно действующим при императоре совещательным учреждением по вопросам законодательства, был обязан принимать решения по важнейшим внутри- и внешнеполитическим делам, уделяя особое внимание упорядочению местного управления и административно-территориальному устройству страны<sup>71</sup>.

По замыслам Александра I, Совет должен был стать управляемым, повиновующимся императорской воле органом, центром реформаторского процесса. Однако этого не произошло. Хотя со дня своего основания Совет, безусловно, влиял на принятие важнейших решений государственной политики<sup>72</sup>, однако все поставленные императором фундаментальные «русские» вопросы советниками решались с единственной целью — сохранить существовавшую систему экономических, социальных и политических отношений.

Между тем, помимо создания административной «подушки» отсутствие свода действующих гражданских законов и «состояние умов» в империи делали крайне необходимой подготовку юридического и идеологического оснований для будущей конституции. Работу по выявлению и систематизации законов продолжила упомянутая выше «Комиссия для составления законов», учрежденная Павлом I и подчинявшаяся генерал-прокурору Сената. Согласно указу от 5 июня 1801 г.<sup>73</sup> и рескрипту от того же числа на имя назначенного председателем комиссии гр. П. В. Завадовского, она перешла в прямое ведение Александра I.

Вторая задача решалась созданием «правовых», административных и социальных условий для соблюдения, условно говоря, «национальных интересов». Политический термин «национальные интересы» появился лишь во второй половине XIX в., но само словосочетание употреблялось уже в начале столетия<sup>74</sup>. Демонстрацией движения в сторону формирования правительством законодательных, административных и социальных условий для соблюдения, условно говоря, «национальных интересов» являлся один из коронационных документов Александра I, который так и не был реализован.

### «Грамота, Российскому народу жалуемая»

Ко дню своей коронации, 15 сентября 1801 г., Александр I повелел готовить особый конституционный акт под названием «Всемилоштивейшая

<sup>71</sup> ПСЗ-И. Т. XXVI. 1801 г. № 19806; Наказ Непременному совету 5 апреля 1801 года // Архив Государственного Совета. СПб., 1878. Т. 3. Ч. 1. Стб XIX; *Шилов Д. Н., Кузьмин Ю. А.* Члены Государственного Совета Российской империи. 1801–1906. С. 68, 110, 167, 332, 336, 417, 429, 434, 463, 606, 720, 804; *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России в первой четверти XIX в. С. 39–49.

<sup>72</sup> *Морозов А. В.* Государственный совет в структуре государственной власти Российской империи (первая половина XIX в.): Автореф. дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2001. С. 11–12.

<sup>73</sup> ПСЗ-И. Т. XXVI. 1801. № 19904.

<sup>74</sup> *Дубровин Н. Ф.* Русская жизнь в начале XIX века // Русская старина. 1898. Т. 96. С. 511.

Грамота, российскому народу жалуемая»<sup>75</sup>. В работе над документом, продолжавшейся около полугода, принимали участие члены Государственного Совета (А. Р. Воронцов, Д. П. Трощинский), Негласного комитета (В. П. Кочубей, Н. Н. Новосильцов), «Комиссии для составления законов» (А. Н. Радищев). Первоначальная редакция А. Р. Воронцова<sup>76</sup> была подвергнута изменениям после обсуждения в Негласном комитете в июле–августе 1801 г. Окончательная редакция проекта была возложена на Трощинского, но почти целиком легла на его секретаря — М. М. Сперанского. Об этом свидетельствует писарская копия «Грамоты», сохранившаяся в ОР РНБ в личном фонде ближайшего сотрудника Сперанского — К. Г. Репинского — с пометой последнего: «Сочинение Трощинского, бывшего министра юстиции, карандашные поправки Михаила Михайловича Сперанского»<sup>77</sup>.

Окончательный вариант проекта «Грамоты» дает основание предположить, что она представляла собой российский аналог «Декларации прав человека и гражданина» 1789 г. (созданной, как считали ее авторы, «для всех времен и народов»<sup>78</sup>). В «Грамоте» также были использованы основополагающие конституционные акты эпохи средневековья и Нового времени — *Charta magna* 1215 г. и *Nabeas Corpus Act* 1679 г. Но главное — она была создана с учетом сословно-крепостнических реалий в России и развития революционного процесса во Франции. «Грамота» должна была стать составной частью блока конституционных актов (Декларации и Конституции). Состоявшая из 26 статей, она возобновляла, подтверждала, законодательно закрепляла и расширяла предоставленные Манифестом о вольности дворянства Петра III и «Жалованной грамотой дворянству» Екатерины II частные и публичные права и привилегии дворянства (ст. 2–5). Возобновлялись и подтверждались «все права и преимущества», данные «городам, купечеству, мещанству» (ст. 10, 11). Гарантировались минимальные имущественные права государственных поселян, предоставлялись законодательные гарантии движимой собственности помещичьих крестьян как от произвола помещиков, так и от казенных взысканий государства (ст. 12). Всем лицам «свободного состояния» гарантировались гражданские права — личная безопасность, движимая и недвижимая собственность, свобода передвижения, презумпция невиновности (ст. 13). В преамбуле «Грамоты» закреплялась ключевая обязанность просвещенного монарха быть гарантом нерушимости этих прав, стабильности и общей безопасности. Самым

<sup>75</sup> Захаров В. Ю. Всемиловнейшая жалованная грамота российскому народу 1801 г. в контексте развития конституционных идей в России во второй половине XVIII — первой четверти XIX в. М., 2002.

<sup>76</sup> Первоначальная редакция проекта А. Р. Воронцова: НИ Архив СПбИИ РАН. Ф. 36. Оп. 1. Д. 400. Л. 210–215; вторая, более поздняя: РГИА. Ф. 1409. Оп. 1. Д. 149. Л. 1–27.

<sup>77</sup> Проект Всемиловнейшей Грамоты, Российскому народу жалуемой. 1801 г. Писарская копия // ОР РНБ. Ф. 637. Оп. 1. Д. 922. Л. 1–18.

<sup>78</sup> История государства и права зарубежных стран. С. 49–52.

важным в данном документе явилось включение статей, провозглашавших буржуазные свободы. Декларировалось, что «каждому российскому подданному предоставляется беспрепятственно пользоваться свободой мысли, веры, или исповедания, богослужения, слова или речи, письма и деяния», с оговоркой: если «они законам государственным не противны и никому не оскорбительны» (ст. 8)<sup>79</sup>.

9 сентября 1801 г., т.е. за шесть дней до коронации, эта последняя редакция «Грамоты» была внесена на обсуждение Государственного Совета, члены которого ее единодушно одобрили, предложив лишь несколько незначительных поправок. «Грамота» не требовала срочной реализации выдвинутых в ней положений; провозглашение абстрактных просветительских принципов вовсе не означало их немедленного воплощения, но демонстрировало либерально-просветительскую направленность идеологии нового царствования и придавало бы империи вполне европейский вид. Однако Александр I не дал ей хода, имея на то вполне конкретные доводы: «Грамота», являясь попыткой ослабить исключительность правового положения дворянского сословия, создала бы для неокрепшей власти императора ситуацию конфронтации с большинством консервативного дворянства. Это усложнило бы работу набирающего обороты механизма преобразований.

Между тем, положение Сената как «первого и верховного установления среди всех прочих, подчиненных императору», было «освящено временем» и достаточно уникально, что делало всякое покушение на его прерогативы весьма опасным. Усиление Государственного Совета и придание ему законосовещательных функций вызывали ревнивое неудовольствие и сопротивление со стороны сенаторов. Тем более что при Екатерине II утверждение единоначалия умалило роль Сената как высшего коллегиального органа административного управления, что было усилено при Павле I. Поэтому при Александре I неудивительно вполне объективное стремление сенаторов восстановить свой высокий правительственный статус, сохранить за собой административно-бюрократический ресурс.

## Проблема Сената

Споры вокруг определения компетенции и объема власти Сената, а также принципов его формирования (назначением императора или выборно-представительным путем), тянувшиеся с апреля 1801 по сентябрь 1802 г., выявили достаточно широкий разброс мнений. В обсуждении участвовали как сами сенаторы, так и советники — члены «зубовской партии» и члены Негласного комитета. При этом все они надеялись путем изменения организации государственной власти увеличить свою долю участия в управлении страной.

<sup>79</sup> Проект Всемиловейшей Грамоты, Российскому народу жалужемой. Л. 1–18.

Сам вопрос о необходимости реформы Сената был поставлен сенатором Г. Р. Державиным на аудиенции у императора 1 мая 1801 г.<sup>80</sup> 9 мая того же года его коллегой Д. П. Трощинским Александру I была представлена записка «О причинах унижения Сената», которую он подготовил с помощью М. М. Сперанского. По мнению авторов, уменьшение власти Сената произошло не столько вследствие вытеснения принципов коллегиальности «единоначалием», сколько в результате злоупотреблений генерал-прокурорами Сената своими властными полномочиями. Причем в большей степени это относилось к делам, подлежащим ведению самого Сената. Исправить положение могло бы возвращение сенаторам административных и законосовещательных функций путем представления проектов законодательных актов на Высочайшее имя<sup>81</sup>.

Доводы авторов записки не удовлетворили Александра I. Считая совершенно необходимым более четкое разделение административных и судебных ведомств, он подготовил свой вариант указа, который был им подписан и обнародован 5 июня 1801 г. В нем император определял Сенат как «верховное место правосудия и исполнения законов» и давал обещание утвердить его права «фундаментальным государственным законом и преобразовать на новых началах». Для чего сенаторам было предписано выразить их воззрения на роль, место и значение Сената в системе государственных учреждений, установить причины падения авторитета и наметить меры по расширению его прав<sup>82</sup>.

Выполняя данное в указе обещание, Александр I решил подготовить к дню коронации не только упоминаемую «Грамоту», но и указ (манифест) о правах Сената. Его основой должны были стать сенаторские предложения о том, каким должен быть этот орган. После долгих обсуждений сенаторами данного вопроса Александру I был представлен обобщающий Всеподданнейший доклад Сената под названием «Положение о правах и преимуществах Сената», подготовленный сенатором, членом Государственного Совета гр. П. В. Завадовским<sup>83</sup> с приложенными письменными «мнениями» сенаторов. В докладе предлагалось возратить Сенату уникальное положение в государственной системе России приданием ему значения высшего административного, судебного и контролирующего деятельность других учреждений органа, являвшегося также «хранителем законов». Сенаторы должны были назначаться императором<sup>84</sup>.

В начале июля 1801 г. доклад был рассмотрен в 1-м Департаменте, а затем в Общем собрании петербургских департаментов Сената. Свои «мнения» с замечаниями на доклад представили некоторые сенаторы, в том числе Г. Р. Державин.

<sup>80</sup> Сочинения Г. Р. Державина / Прим. Я. Грота. Т. VI. СПб., 1871. С. 760–761.

<sup>81</sup> Корф М. А. Александр I и его приближенные до эпохи Сперанского // Русская старина. 1903. № 2.

<sup>82</sup> ПСЗ-I. Т. XXVI. № 19908.

<sup>83</sup> Завадовский П. В. Мнение о правах и преимуществах Сената // Чтения в Обществе истории и древностей российских. М., 1864. № 1.

<sup>84</sup> Писарькова Л. Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в. С. 71–72.

Он предлагал, чтобы Сенат, члены которого назначались бы императором из выборных кандидатов, стал «местом соединения», восходящего к верховной власти, всех трех частей высшего управления — законосовещательной, исполнительной и судебной<sup>85</sup>. Именно таким, но без выборного принципа, станет Государственный Совет в 1810 г.

Предложения Державина не были поддержаны Общим собранием Сената, который 26 июля 1801 г. утвердил Всеподданнейший доклад Завадовского. Разумеется, вскоре доклад вместе с письменными «мнениями» сенаторов был передан Александром I в Негласный комитет, где 5 августа того же года обсуждался. Весьма резкую критику со стороны «молодых друзей» вызвало «мнение» Державина. Между тем Александр I, вынужденный вести себя с вельможными стариками весьма осторожно, всячески демонстрировал им приверженность реформированию Сената и решил составить проект указа о Сенате с учетом «мнений» сенаторов. Д. П. Трощинскому, которому всё так же помогал М. М. Сперанский, было поручено на основании сенаторских проектов составление обобщающего документа о правах Сената. В августе 1801 г. ими был подготовлен «Проект Манифеста о правах и преимуществах Сената», который не был утвержден императором.

Поэтому 11 сентября 1801 г., накануне коронации, Негласный комитет рассмотрел весьма схожие проекты кн. П. А. Зубова и Г. Р. Державина. «Проект устройства Сената» Державина представлял обширный план преобразования Сената с конкретизацией его прежних предложений. Главная идея о сосредоточении в данном высшем государственном учреждении империи законосовещательной, исполнительной, судебной и надзорной функций оставалась неизменной<sup>86</sup>. При этом идея Державина о превращении Сената в выборный, полупредставительный орган вновь подверглась наибольшим нападкам со стороны «молодых друзей». Подобная реакция обуславливалась их убеждением в несвоевременности представительного правления в России. Поэтому император поручил им самим составить проект преобразования Сената. 9 и 30 декабря 1801 г. новый вариант «Положения о правах и обязанностях Сената», составленный П. А. Строгановым и ненамного отличавшийся от Всеподданнейшего доклада П. В. Завадовского, обсуждался на заседании Негласного комитета. В середине марта 1802 г. вопрос о преобразовании Сената ввиду необходимости его согласования с подготавливаемой в Негласном комитете министерской реформой был вновь поставлен на обсуждение «молодых друзей». В результате в конце апреля — начале мая проект указа о правах Сената — в виде до-

<sup>85</sup> Материалы, относящиеся до издания указа 8 сентября 1802 г. о существе должности, правах и обязанностях Сената // Сборник Археологического института. Кн. 1. СПб., 1878. С. 96–100.

<sup>86</sup> Материалы, относящиеся до издания указа 8 сентября 1802 г. о существе должности, правах и обязанностях Сената. С. 134–151; *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России в первой четверти XIX в. С. 75–77.

кумента под названием «Второй проект Манифеста о правах и преимуществах Сената», в основе которого был Всеподданнейший доклад Завадовского с внесенными в него поправками членов Негласного комитета — рассматривался в Государственном Совете. Однако проект поддержали только три советника — А. Р. Воронцов, П. В. Завадовский, Д. П. Трощинский — которые сделали много замечаний и внесли поправки. В «мнении» Воронцова, которое обсуждалось на заседании Государственного Совета 5 мая 1802 г., нашли отражение проблема взаимоотношений предполагаемых ведомств центрального управления и Сената и вопрос о соотношении «личного управления» и «посредством учреждений». С точки зрения автора, чтобы предотвратить недостатки личного начала в управлении и опоры на доверенных лиц, следовало создать «Правительствующий Сенат», который должен стать «местом, в коем соединились бы все части внутренняго Государственнаго управления», с восстановлением его полномочий высшего судебного органа, имеющего также законосовещательные полномочия. Возобновление прав Сената «в прежних пределах», по мнению Воронцова, являясь «первым шагом» в преобразовании государственного управления, укрепит политический авторитет самодержавной власти. Когда же будет введен «Свод государственных законов», то Сенат примет на себя обязанности «хранителя и блюстителя законов»<sup>87</sup>.

С учетом обсуждения в Государственном Совете был выработан третий, окончательный проект, составленный М. М. Сперанским. 8 сентября 1802 г., одновременно с Манифестом о создании министерств, был подписан и опубликован указ «О правах и преимуществах Сената»<sup>88</sup>. Данные законодательные акты подтвердили первенствующее положение Сената в государственной системе России предоставлением ему некоторых исполнительных, а главное — судебных и контролирующих деятельность министров полномочий, и частично восстановили его законосовещательные функции. Между тем в своем большинстве советники, которых поддержал В. А. Кочубей, посчитали сенатскую реформу неподготовленной. Да и сам Александр I, под влиянием политических интриг «зубовской» партии и радикализма некоторых сенаторов, посчитал, что реформирование Сената с предоставлением ему широких властных полномочий дает в руки сановной аристократии законный механизм противодействия проводимой им политической программе. Поэтому уже сенатская реформа 27 января 1805 г.<sup>89</sup> свелась к утверждению Сената лишь высшим судебным органом и учреждением надзора за соблюдением законности. Вопрос о Сенате стал первым предзнаменованием той несогласованности позиций Александра I и «просвещенной бюрократии», которая выражала точку зрения, с одной стороны, власти, а с другой — определенной части дворянского общества.

<sup>87</sup> Мнение графа Александра Воронцова в Совет. Записка о Правительствующем Сенате. Л. 5 об. — 11 об.

<sup>88</sup> ПСЗ-I. Т. XXVII. № 20405.

<sup>89</sup> Там же. Т. XVIII. № 21605.

## Министерская реформа

Министерская система формально была установлена в России манифестом от 8 сентября 1802 г., согласно которому учреждались восемь министерств и Комитет министров<sup>90</sup>. Политическими и административными предпосылками министерской реформы были утрата Сенатом широких исполнительных функций, всё бóльшая его специализация в качестве высшего судебного органа империи; отсутствие четкой системы центральных учреждений с их юридически закрепленным статусом и законодательной регламентацией деятельности; смешение функций местных и центральных учреждений; необходимость систематизации и унификации власти на основе жесткой централизации, а также усиления оперативности и динамизма<sup>91</sup>. Кроме этого, учреждение министерств являлось подготовительным мероприятием для введения конституции, т.е. было первым шагом к подготовке общей «правовой» реформы. Предполагалось, что министерства станут оперативными, гибкими исполнительными органами, функционировавшими на основе принципов «ответственности» и «единства и скорости действий», приспособленными к проведению в жизнь преобразовательных начертаний верховной власти.

Однако на практике министерская реформа оказалась достаточно противоречивой и незавершенной. В организации центрального управления не было достигнуто четкого определения сфер деятельности и компетенции министров и Комитета министров, сохранялось первенствующее значение Сената, до конца не были уничтожены коллегии. Хотя на заседаниях Негласного комитета высказывалось мнение, что создание министерской системы должно повлечь за собой полное уничтожение коллегиального принципа в управлении и замену свойственного им совещательного делопроизводства единоличным, Александр I счел правильным осуществлять это постепенно. И хотя министры как главы отдельных отраслей государственного управления были лично ответственны перед императором, скоро проявилась их фактическая бесконтрольность. Идея же единства управления и солидарности между министрами, нашедшая отражение в предполагавшемся, согласно Манифесту, «едином министерстве», которым должен был стать Комитет министров<sup>92</sup>, на практике не осуществилась. Неудивительно, что министр внутренних дел В. П. Кочубей в записке «Об учреждении министерств» 1806 г., уловив нежелание Александра I превращать Комитет в «объединенное правительство», обладающее реальными полномочиями координировать деятельность министров, настаивал

<sup>90</sup> Там же. Т. XXVII. № 20406.

<sup>91</sup> Приходько М. А. Политические предпосылки министерской реформы в России в начале XIX века. С. 129–133.

<sup>92</sup> Зуев Н. И. Комитет министров России в первой половине XIX века: Автореферат дис. ... канд. юр. наук. М., 2002.

на праве императора решать важнейшие государственные вопросы самому, наедине с каждым из них<sup>93</sup>.

Недостатки реформы 1802 г. очень скоро стали очевидны самим министрам и другим государственным деятелям, а также дворянским интеллектуалам. Причем в критике министерской системы оказались едины как либералы, так и консерваторы<sup>94</sup>. Почти сразу после создания министерств возникла дилемма — коллегиальное управление или министерское «самовластие», — которая стала «камнем преткновения» прежде всего в бюрократической среде. К ноябрю 1802 г. относится Всеподданнейшая записка Д. П. Трощинского, в которой он стремился продемонстрировать императору пагубность для российской абсолютистской государственности учреждения министерств. С его точки зрения, введение принципа единоначалия привело к ограничению власти монарха, поскольку «самовластные министры» способны навязать ему свое единоличное мнение. Отдавая предпочтение коллегиальной системе как наиболее приемлемой для самодержавной России, Трощинский видел в ней не только основу стабильности государственного управления, но и гарантию незыблемости самодержавия<sup>95</sup>.

Его оппонентом выступил В. П. Кочубей, который 18 июля 1803 г. подал императору докладную записку, посвященную министерской проблеме. В ней он утверждал, что главной преградой к успешному функционированию различных отраслей центрального управления является сохранившийся «коллегиальный порядок», который приводит к медленности в прохождении дел, недостатку ответственности. В записке предлагалось сократить стадии делопроизводства, передать функции коллегий департаментам министерств, а главное — усилить активную роль самого министра в управлении. Александр I, одоббив доклад, приказал составить указ, который так и не был им подписан<sup>96</sup>.

Проблема министерств продолжала оставаться дискуссионной. Даже участвовавший в разработке министерской реформы М. М. Сперанский в своей записке 1804 г. «Размышления о государственном устройстве империи», подготовленной по повелению Александра I и посвященной вопросу о создании долговременной стратегической программы развития России, указывал, что важнейшим «препятствием» в работе министерской системы также является «самовластие» министров. Он подсказывал императору: «И Ты, действуя чрез него (через предполагаемое учреждение, составляющее эту программу. — Т. А.)

<sup>93</sup> Цит. по: Тимофеев Д. В. Европейские идеи в России. С. 156.

<sup>94</sup> Марней Л. П. Министерская реформа 1802, 1811 гг. в оценках современников // Вестник Московского университета. Сер. 8: История. 2000. № 1. С. 69–89.

<sup>95</sup> Записка Д. П. Трощинского о министерствах // Сборник РИО. Т. 3. СПб., 1868.

<sup>96</sup> Шепелев Л. Е. Торгово-промышленные ведомства России в первой четверти XIX в. // Английская набережная, 4. Ежегодник Санкт-Петербургского научного общества историков и архивистов. СПб., 2000. С. 169–171.

по утвержденному самим тобою плану, и быв предупрежден о видах и намерениях каждого из твоих министров, с совершенною уже уверенностию не преминешь руководствовать и ими к предположенному тобою концу. И им останется только с удивлением покориться воле твоей, не находя ничего предоставить тебе вопреки оной»<sup>97</sup>.

О «самовластии» министров говорил и бывший воспитатель Александра I Ф.-С. Лагарп, советуя императору «сохранить в неприкосновенности» абсолютную власть и приучать министров к мысли, что «они — только уполномоченные», исполняющие его волю. Только сам император, выслушав «внимательно их мнения», может принимать решения, а министрам «останется лишь исполнение»<sup>98</sup>. Безусловно, Сперанский и Лагарп стремились лишь к нивелированию недостатков министерской системы. Сами министры поддерживали министерскую реформу, но отмечали ее незавершенность, дублирование полномочий Сената и министерств, неопределенность своих административных обязанностей. Более всего их раздражал сенатский контроль, который выражался в том, что Сенат, получая постоянные рапорты от губернских прокуроров и увидев злоупотребления в какой-либо части управления, имел право требовать от министра отчета по этому поводу. Кроме этого, каждый министр в конце года направлял отчет о работе своего ведомства в Сенат, который должен был обсудить его и только затем войти с докладом к императору с добавлением своего мнения о нем<sup>99</sup>.

Во многом под влиянием критики министерской системы император считал необходимым исправить ее недостатки. В 1807 г. Сперанскому было поручено «выработать новое административное устройство» министерств. Согласно манифесту от 1 января 1810 г. об учреждении Государственного Совета, министрам было предоставлено право законодательной инициативы. При этом не только отчеты по министерствам, но и все законопроекты они должны были представлять на рассмотрение Совета. Так, часть ответственности за принятие важнейших решений по внешне- и внутриполитическим делам была снята с императора и распределена между министрами и советниками. 25 июля 1810 г. был обнародован указ о «новом распределении государственных дел между министерствами», 25 июня 1811 г. изданы «Общее учреждение министерств» и «Наказ» министрам, которые разделяли государственные дела «в порядке исполнительном». Эти законодательные акты организовывали и упрочивали административную систему Российской империи усилением в ней бюрократического принципа, определением состава министерств, указанием степени

<sup>97</sup> *Сперанский М. М.* Размышления о государственном устройстве империи // Сперанский М. М. Проекты и записки / Под ред. С. Н. Валка. Л., 1961. С. 66–67.

<sup>98</sup> Цит. по: *Шильдер Н. К.* Император Александр Первый. Его жизнь и царствование. Т. 2. С. 22–23, 48–50.

<sup>99</sup> *Богданович М. И.* История царствования императора Александра I и России в его время: В 6 т. Т. 4. СПб., 1869. С. 565.

власти и круга обязанностей самих министров, чиновников разного уровня и структурных подразделений ведомств, четким порядком прохождения дел. По словам назначенного 1 января 1810 г. министром юстиции И. И. Дмитриева, «вместо прежнего неловкого смешения коллегияльных и бюрократических форм Сперанский сумел правильно разграничить их и связать в одно стройное управление»<sup>100</sup>. Однако, по справедливому мнению Л. Е. Шепелёва, принцип ответственности министров остался только на бумаге, а также сохранилось первенствующее значение Сената, который оставался органом верховного административного надзора<sup>101</sup>.

К декабрю 1814 г. относится Всеподданнейшая записка сенатора и председателя Департамента законов Государственного Совета В. П. Кочубея «О положении империи и мерах к прекращению беспорядков и введении лучшего устройства в разные отрасли, правительство составляющие». Ее автор подчеркивал, что все преобразования государственного управления требуют окончания реформирования и усовершенствования. Это было обусловлено форсированным темпом просвещения России, ее вхождением в европейскую систему и необходимостью соответствия западным державам: «Россия, следуя большими шагами за просвещенным образованием и поставив себя в числе держав европейских, необходимо должна и установления свои располагать образом, соответствующим европейской державе». Прежде всего следовало обратить внимание на «устройство министерств и неудобства оною». Полагая, что абсолютизм как форма монархического правления адекватно отвечает географическому положению и уровню развития России, Кочубей видел помеху функционированию государственного управления в смешении функций администрации и суда, отсутствии точного определения властных полномочий Государственного Совета, министерств, Комитета министров и Правительствующего Сената. Неэффективность управленческой системы он связывал с величиной и неповоротливостью бюрократического аппарата, медленностью производства дел, «произволом и деспотизмом всех чиновников от министра до последнего». С точки зрения Кочубея необходимо было оставить Государственный Совет только как законсовещательный орган; Сенат традиционно сохранить как орган, объединяющий в себе верховную судебную и «некоторую правительственную власть»; Комитет министров, дублирующий законсовещательные полномочия Совета, сделать коллегияльным органом «для совещания по исполнительной части»; министерства сохранить «как орудие исполнительной власти по части управления», но усовершенствованные. Главным же «усовершенствованием» предлагалось установление ответственности министров путем предоставления

<sup>100</sup> Цит. по: Министерство внутренних дел: Исторический очерк. 1802–1902. СПб., 1902. С. 20.

<sup>101</sup> Шепелёв Л. Е. Торгово-промышленные ведомства России в первой четверти XIX в. С. 172–173.

1-му Департаменту Правительствующего Сената «исполнительной власти, которая Комитету Министров присвоена». Кочубей предлагал объединить некоторые министерства (внутренних дел и полиции, народного просвещения и духовных дел, финансов и Государственного казначейства), сократить количество канцелярий и уменьшить штат чиновников<sup>102</sup>. Часть этих предложений была реализована.

Проблема министерств оставалась до конца не решенной, заставляя виднейших государственных деятелей эпохи вновь и вновь возвращаться к ней. К послевоенной эпохе относится Всеподданнейшая записка члена Государственного Совета и министра финансов Д. А. Гурьева. В данном документе дилемма — коллегиальное управление или министерское «самовластие» — решалась в пользу первого. Это свидетельствовало о том, что принцип единоначалия вызывал опасения некоторой части министерского корпуса, поскольку власть императора ограничивалась «самовластием министров», имевших возможность навязать монарху свое единоличное мнение. Наиболее приемлемым для России Гурьев, как и Трощинский, считал принцип коллегиальности, в котором он видел основу стабильности государственного управления и гарантию неизбежности самодержавия<sup>103</sup>.

Министерская реформа была подвергнута критике и Н. М. Карамзиным. Речь идет о его знаменитой «Записке о древней и новой России». Созданная по «заказу» вел. кн. Екатерины Павловны, «Записка» была подана Александру I при ее посредничестве в феврале 1811 г. В ней министерская реформа, воспринимавшаяся Карамзиным как составная часть всего комплекса форсированных преобразований государственного управления по западным образцам, была подвергнута им резкой критике. Нарекания историка вызывали следующие важнейшие положения: неосведомленность министров о состоянии дел в подведомственных им местах, поскольку они не управляли ими непосредственно; отсутствие законодательной регламентации их полномочий и юридической ответственности. Всё это приводило к произволу, коррупции, местничеству<sup>104</sup>. Не вызывает сомнений, что критическое острие «Записки» во многом направлялось против либеральных советников Александра I, главным образом против исполнителя его рефор-

<sup>102</sup> Записка графа В. П. Кочубея «О положении империи и о мерах к прекращению беспорядков и введению лучшего устройства в разные отрасли, правительства составляющие» // Сборник РИО. Т. 90. СПб., 1894. С. 5–38.

<sup>103</sup> Гурьев Д. А. Всеподданнейшая записка «Об устройстве верховных правительственных мест в России. Предложения к исправлению настоящего установления». 1815–1816 гг. Список // ОР РНБ. Ф. 836 (А. И. Чернышев). Оп. 1. Д. 21. Л. 1–32. Опубликовано по другому списку «Записка неизвестного [графа Д. А. Гурьева] «Об устройстве верховных правительств в России» // Сборник РИО. Т. 90. СПб., 1894. С. 39–92.

<sup>104</sup> Карамзин Н. М. Записка о Древней и Новой России // Русский архив. 1870. Кн. 1. Стб 2267.

маторских замыслов М. М. Сперанского<sup>105</sup>. Подчеркивая отсутствие у «новых законодателей России» государственного мышления, Карамзин писал, что они «славятся наукою письмоводства более, нежели наукою государственной»<sup>106</sup>.

### План Всеобщего государственного образования 1809 г.

Если Екатерина II отказалась от сословно-представительного принципа, то Александр I в своих преобразовательных инициативах шел дальше. Во многом это было обусловлено потребностью в новых исторических условиях соответствовать ведущим странам Европы, в которых «уроки» Французской революции способствовали модернизации монархических институтов. Весьма впечатляющим был позитивный опыт строительства Наполеоном модернизированной абсолютной монархии, имеющей рационально организованную бюрократическую систему и управляемый верховной властью сословно-представительный орган. Согласно Конституции 1799 г., закреплялось верховенство правительства во главе с первым консулом — Наполеоном. Консул, обладавший законодательной инициативой, осуществлял исполнительную власть, назначал министров и членов Государственного Совета. Законодательный корпус — в виде Государственного Совета, составлявшего законопроекты, Законодательного собрания, утверждавшего или отвергавшего их без обсуждения, Охранительного Сената, контролировавшего конституционность — находился в полной зависимости от консула. Во время Первой империи во Франции окончательно восстановилась централизованная и бюрократически организованная система государственного управления<sup>107</sup>. Конституционная монархия в Англии в начале XIX в. была дуалистической, поскольку в руках короля оставалась сильная исполнительная власть и право абсолютного вето в отношении актов парламента<sup>108</sup>.

В имперской России первым приступом к изменению политического строя страны стала работа по созданию знаменитого «Плана Всеобщего государственного образования» 1809 г., у которого были два автора — Александр I и М. М. Сперанский<sup>109</sup>. Стремясь выйти за пределы «феодалного

<sup>105</sup> *Мирзоев Е. Б.* Записка Н. М. Карамзина и проекты М. М. Сперанского: Два взгляда на российское самодержавие // Вестник Московского государственного университета. Сер. 8: История. 2001. № 1. С. 61–76.

<sup>106</sup> *Карамзин Н. М.* Записка о Древней и Новой России. Стб 2289.

<sup>107</sup> История государства и права зарубежных стран. Т. 2. С. 61–65.

<sup>108</sup> Там же. С. 22–23.

<sup>109</sup> *Уманец Ф. М.* Александр I и Сперанский. СПб., 1810. С. 67–81; *Предтеченский А. В.* Очерки общественно-политической истории России в первой половине XIX в. М.; Л., 1957. С. 127–137; *Мироненко С. В.* Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. С. 29; *Андреева Т. В.* Александр I и М. М. Сперанский: еще раз о «Плане Всеобщего государственного образования» 1809 года // Английская набережная, 4. Ежегодник Санкт-Петербургского научного общества историков и архивистов. СПб., 2001. С. 41–74.

самоуправства»<sup>110</sup>, создатели «Плана» видели в установлении конституционно-представительной монархии дуалистического типа, т.е. с парламентом и сильной, почти абсолютной властью монарха, гарантию укрепления и стабилизации российской государственности, а также механизм просвещения нации. Неподготовленность России в идеологическом и экономическом отношении для введения «истинного монархического правления», т.е. конституционно-представительного правления классического образца, заставляла авторов «Плана» стремиться к сохранению верховенства монарха, крепостного права, сословного строя, а также к отказу от реализации классического принципа разделения властей.

Формирование представлений Александра I и Сперанского о дуалистической монархии как наиболее адекватной российским условиям происходило путем анализа конституционных актов Старого и Нового Света и выборки из них принципов, необходимых для приспособления к национальной специфике России. В опубликованном нами в 2011 г. новом варианте записок С. П. Трубецкого есть указания на то, что до создания «Плана» 1809 г. «Сперанский был уже с некоторого времени занят по поручению Александра разбором конституций существующих представительных государств»<sup>111</sup>.

Это находит подтверждение в постоянном обращении М. М. Сперанского к основополагающим английским конституционным актам — *Charta magna* 1215 г. и *Habeas Corpus Act* 1679 г. При этом в парламентских реалиях Англии он подчеркивал «видимое властей ее разделение», и отсюда — «политическую силу ее правителей»<sup>112</sup>. Что же касается государственного устройства наполеоновской Франции, то реформатор совершенно четко увидел в нем принципы «много конституционализма», при котором политические и правовые атрибуты классического монархического конституционализма использовались для утверждения внешних конституционно-парламентских форм и легитимации нового типа авторитаризма — диктатуры Бонапарта<sup>113</sup>.

Создателей «Плана» 1809 г. интересовала и американская модель конституционализма. В РГИА, в фонде под названием «Бумаги М. М. Сперанского» сохранился рукописный текст Конституции США 1787 г.<sup>114</sup> Интерес к важнейшему законодательному акту Нового времени был обусловлен тем, что в ос-

<sup>110</sup> Противопоставление «истинного монархического правления» и «феодалного самодержавства», «самоуправства» постоянно присутствует в работах Сперанского, предшествующих «Плану». См.: *Сперанский М. М.* 1) Записка о порядке государственного управления (в частности в России) и об улучшении организации губернской администрации. 1803 или 1804 годы // ОР РНБ. Ф. 637. Оп. 1. Д. 758. Л. 3 об.; 2) Проекты и записки. С. 24, 45, 67.

<sup>111</sup> *Трубецкой С. П.* Записки. Письма И. Н. Толстому; 1818–1823 гг. / Сост.: Т. В. Андреева и П. В. Ильин. СПб., 2011. С. 69.

<sup>112</sup> *Сперанский М. М.* Избранное. С. 198, 235, 324.

<sup>113</sup> Там же. С. 321, 324, 328, 335.

<sup>114</sup> РГИА. Ф. 1251. Оп. 1. Д. 136.

нове американской Конституции лежал не классический принцип разделения властей, а его национальный американский вариант. Созданный не столько в соответствии с классическими теориями, сколько с учетом собственного политического опыта Северной Америки, он был направлен на предотвращение «деспотизма» в высшем управлении. В основе данного варианта лежала идея единства государственной власти, имеющей три ветви — законодательную, исполнительную и судебную. Для предупреждения концентрации властных полномочий одной из них Конституция утверждала систему «сдержек и противовесов», которая базировалась на следующих началах: все три ветви имели различные источники формирования; все органы власти имели различные сроки полномочий; каждая из ветвей власти имела законное право нейтрализовать узурпаторские намерения другой<sup>115</sup>.

Одной из важнейших задач «Плана» 1809 г. Александра I и Сперанского, концептуально направленного только на подготовку условий для перехода от «феодалного самодержавия» к «истинному монархическому правлению», также являлось формирование системы «сдержек и противовесов». Это было обусловлено трагическими уроками Французской революции, традициями российских дворцовых переворотов XVIII — начала XIX в., а также стремлением части российского сановничества к установлению аристократической конституции и превращению Государственного Совета или Сената в орган аристократической олигархии. Чтобы избежать всего этого, сохранить в государственной системе верховенство носителя «державной власти», сосредоточить в его руках законодательную, исполнительную, судебную «части», необходимо было прежде всего законодательно закрепить «власть и преимущества императора». Поэтому в «Проекте Уложения государственных законов» как основной части «Плана» утверждалось: «Особа императора есть священна. Император, вместе с восшествием на престол, восприимлет державную власть во всем ее пространстве. По праву державной власти и в порядке для нее установленном, император есть верховный законодатель <...>, верховный охранитель правосудия <...> он есть верховное начало силы исполнительной»<sup>116</sup>.

Само же приближение к «истинному монархическому правлению» должно было происходить путем утверждения «образа правления Империи на непремняемом (т.е. конституционном. — Т.А.) законе», что давало «внутреннее политическое бытие России»<sup>117</sup>: «Не внешними только формами покрыть самодержавие, но ограничить его внутреннею и существенною силою установленных и учредить державную власть на законе». Предметами «непремняемого» «закона государственного (конституционного)» авторы «Плана» определяли:

<sup>115</sup> История государства и права зарубежных стран. Т. 2. С. 38–40.

<sup>116</sup> Сперанский М. М. Проект Уложения государственных законов в Российской империи // Сперанский М. М. Избранное. С. 367.

<sup>117</sup> Сперанский М. М. Общее обозрение всех преобразований и распределение их по временам // Там же. С. 376.

«права верховной власти», «права престола и его наследства», «образ составления законов, их сила действия», «права подданных, разделение состояний, означение прав политических каждого состояния и общих прав гражданских», а также «устройство порядка законодательного <...>, судного <...>, управления», т.е. устройство тех высших государственных учреждений, «коими закон составляется и исполняется». Все они в целом и составляют «Государственное уложение», т.е. «российскую конституцию»<sup>118</sup>. Предполагалось, что «державная власть, заключающаяся в особе императора и соединяющая в себе всю силу законодательную, судную и исполнительную», будет «приводить их в действие посредством государственных сословий, для сего установленных»<sup>119</sup>. Под «сословиями» имелись в виду Государственный Совет, Государственная Дума, Сенат и министерства.

При этом соотношение властных полномочий между «сословиями» и верховной властью и принципы их функционирования базировались на системе «сдержек и противовесов»: все «сословия» должны были иметь различные источники формирования и разные сроки полномочий; Государственный Совет, Государственная Дума и носитель «державной власти» являлись по отношению к друг другу политическими противовесами; «государственная ответственность» министров перед Государственной Думой утверждала новые просветительские принципы взаимоотношений законодательной и исполнительной «частей».

Что касается Государственного Совета, то он имел две политические функции. По отношению к носителю верховной власти Совет рассматривался как высший законосовещательный орган. По отношению к Государственной Думе, Сенату и министерствам он выступал как высший орган, координирующий их деятельность. Намечалось, что все проекты новых законов будут рассматриваться на Общем собрании Совета, члены которого должны представлять императору свои «мнения». Этим системе законодательства придавался централизованный и четкий порядок. Государственный Совет должен был состоять из членов, назначаемых императором, который председательствовал; причем министры также входили в его состав «по званию». Срок полномочий советников не оговаривался и полностью зависел от монарха. Совет был разделен на четыре департамента — законов, военных дел, гражданских и духовных дел, государственной экономии, в компетенцию которых входило рассмотрение проектов законов, представляемых министрами и «Комиссией составления законов», а также — дел по различным министерствам. При этом «ничто не выходит из Совета без Высочайшего утверждения», а все постановления, указы, манифесты, исходящие из него, после их Высочайшего утверждения должны были иметь преамбулу: «Вняв мнению Государственного Совета, повелеваем

<sup>118</sup> *Сперанский М. М.* Общее обозрение всех преобразований... С. 367.

<sup>119</sup> *Сперанский М. М.* Введение к Уложению государственных законов // Там же. С. 313–315, 321–322.

или учреждаем и проч.». Из четырех «сословий», функционирование которых было необходимо для введения конституции, т.е. «Государственного уложения», первым должен был быть учрежден Государственный Совет. Его открытие было назначено на 1 января 1810 г.<sup>120</sup>, что и произошло.

Устройство Сената в порядке преобразований «Плана» намечалось вторым, поскольку «смещение дел управления и суда в Сенате дошло уже до такого беспорядка, что, независимо от общего преобразования, нельзя более отлагать нужные меры и исправления». По мнению авторов «Плана», Сенат должен был стать высшим судебным органом, каким его видели Екатерина II и Павел I. При этом он должен был стать выборным органом, но не учреждением аристократического представительства. Кроме министра и канцлера юстиции, Сенат должен был состояться из сенаторов, «избранных в губернских думах», но обязательно «утвержденных державной властью». Срок их полномочий — пожизненный, с возможностью увольнения по собственному желанию. Сенат имел четыре департамента — два гражданских и два уголовных, по равному числу в обеих столицах. Каждый департамент раз в три года мог избирать из своих членов трех кандидатов и представлять императору для утверждения одного из них президентом Сената. В полномочия Сената должно было входить прежде всего рассмотрение дел по государственным преступлениям (преступления «государственного бунта, или измены, или важного какого-либо потрясения государственной безопасности»). Все «суждения и решения» Сената должны были носить публичный характер. К государственным относились и все уголовные или должностные преступления, совершённые государственными деятелями — членами Государственной Думы и Государственного Совета, министрами, генерал-губернаторами и губернаторами, а также самими сенаторами. Для их рассмотрения из одной трети состава Сената, всех членов Совета, определенного числа депутатов Думы и всех министров создавался Верховный уголовный суд. Сенату как высшему судебному «сословию» также вверялся контроль над деятельностью нижестоящих судебных инстанций (суда волостного, окружного, губернского) и надзор за исполнением процедурных норм. Сенат, формирование которого должно было закончиться к 1 сентября 1810 г., задумывался и как высший апелляционный орган<sup>121</sup>.

Центральной инстанцией «исполнительной части», т.е. «управления государственного», оставались министерства, во главе которых стояли министры, назначаемые императором. Срок их полномочий зависел от Высочайшей воли. Утверждалось, что «в России вся исполнительная часть должна принадлежать

<sup>120</sup> *Сперанский М. М.* 1) Введение к Уложению государственных законов. С. 362–366; 2) Краткое начертание государственного образования // Там же. С. 371–372; 3) Общее обозрение всех преобразований и распределение их по временам. С. 377.

<sup>121</sup> *Сперанский М. М.* 1) Введение к Уложению государственных законов. С. 347–349; 2) Краткое начертание государственного образования. С. 372; 3) Общее обозрение всех преобразований и распределение их по временам. С. 378, 380.

власти державной», но ее следует «усовершенствовать и усилить». Главное внимание обращалось на отсутствие «государственной ответственности» министров, под которой понималась «законная ответственность», т.е. перед «конституционным законом» и «государственным законодательным сословием». По мнению авторов «Плана», это было обусловлено тем, что в России не было ни «коренных законов», т.е. конституции, ни законодательного учреждения. Модернизация министерской системы напрямую связывалась с формированием законодательного представительного органа и являлась важнейшей частью системы сдержек двух «сословий». Другим важнейшим недостатком министерского правления виделась «некоторая неточность и несоразмерность» в системе разделения дел между министерствами. Авторы «Плана» предлагали в ее основу положить принцип деления права на публичное и частное. Это должно было привести к более четкому разделению «в порядке исполнительном» на пять главных частей центрального управления. Это — «внешние сношения» (Министерство иностранных дел); «устройство внешней безопасности» (Военное министерство и Морское министерство); «публичная экономия» (Министерства внутренних дел и финансов); «устройство внутренней безопасности» (Министерство полиции); «устройство и надзор суда» (Министерство юстиции). Еще одним важным несовершенством министерской системы признавалось отсутствие «точных правил или учреждения, на коем можно действовать министру». Необходимо было ввести для всех министров «общий наказ», определяющий границы их «степени, власти и ответственности». Усовершенствование министерской системы авторы «Плана» видели не только в усилении единства и централизации государственного управления, но и в приведении его в соответствие с местной администрацией. «Устройство исполнительной части» должно было закончиться к 1 мая 1810 г.<sup>122</sup>

Важнейшим государственным учреждением империи должна была стать Государственная Дума. Думе, по замыслам Александра I и Сперанского, как «законодательному сословию», должен был «вверяться закон». В системе высших органов «державной власти» ей предназначалось «место, равное Сенату и министерству». Дума не обладала законодательной инициативой и могла только рассматривать законопроекты, предлагаемые императором. Однако они превращались в закон только после их рассмотрения в Думе и утверждения императором: «Законы предлагаются правительством, уважаются в Думе, утверждаются государем». Являясь высшим сословно-представительным органом, она «составлялась» по принципу многоступенчатости выборов «из депутатов от всех свободных состояний по избранию дум губернских»<sup>123</sup>. Подобный принцип был заложен в основание не только Конституции США при формировании

<sup>122</sup> Сперанский М. М. 1) Введение к Уложению государственных законов. С. 325, 349–359; 2) Краткое начертание государственного образования. С. 373; 3) Общее обозрение всех преобразований и распределение их по временам. С. 377.

<sup>123</sup> Сперанский М. М. Краткое начертание государственного образования. С. 372.

высшей палаты Конгресса — Сената, но и Конституции Наполеона 1799 г. при составлении Законодательного корпуса. Российская Государственная Дума должна была созываться ежегодно по «коренному», т.е. конституционному закону, а не указу императора, но император мог не только приостановить деятельность, но и распустить ее «совершенным всех членов ее увольнением». Согласно важнейшему просветительскому принципу, ей вверялся контроль над деятельностью центрального управления, т.е. министров: «Думе должны были представляться отчеты министров»; в случаях явного нарушения «Государственного уложения» Думе предоставлялось право «взыскивать ответ от министров, представляя отчет государю». По порядку преобразований Государственная Дума должна была открыться 1 сентября 1810 г.<sup>124</sup>

Александр I так и не реализовал «План» 1809 г. в полном объеме, но учреждение 1 января 1810 г. законосовещательного Государственного Совета рассматривалось императором как первый приступ к его воплощению и «безмерный шаг от самовластия к истинным формам монархическим»<sup>125</sup>.

### Государственная Уставная грамота

Разработку проекта «Государственной Уставной Грамоты Российской империи»<sup>126</sup> в 1816 г. Александр I поручил Н. Н. Новосильцову, поскольку последний имел возможность во время поездок в конце XVIII в. во Францию и Англию ознакомиться с их парламентскими системами, его перу принадлежал ряд записок 1801 г., посвященных конституционному вопросу. Первая редакция проекта была готова и рассмотрена Александром I в октябре 1819 г. Вторая редакция текста «Уставной Грамоты» в Варшаве была представлена Александру I, привезшему ее летом 1820 г. в Петербург, где она стала достаточно широко известна<sup>127</sup>.

«Уставная Грамота», основные положения которой развивали идеи «Плана» 1809 г., имела как отличительные, так и схожие черты с западноевропейскими конституциями первой четверти XIX в. Сходство с Конституционной Хартией Франции 1814 г., Конституционной Хартией Царства Польского 1815 г., конституциями Баварии и Бадена 1818 г. прослеживается прежде всего в структуре политического устройства. В «Грамоте» предполагалось введение «народного

<sup>124</sup> *Сперанский М. М.* 1) Введение к Уложению государственных законов. С. 329, 344–345; 2) Краткое начертание государственного образования. С. 372; 3) Общее обозрение всех преобразований и распределение их по временам. С. 381.

<sup>125</sup> *Сперанский М. М.* Отчет от 11 февраля 1811 года о делах 1810 года, представленный Александру I // Сборник РИО. Т. 21. СПб., 1877. С. 449.

<sup>126</sup> Публикации проекта см.: *Шильдер Н. К.* Император Александр Первый. Его жизнь и царствование. Т. 4. С. 499–526; Конституционные проекты в России XVIII — начала XX в. М., 2000. С. 411–453.

<sup>127</sup> *Мироненко С. В.* Самодержавие и реформы. С. 178, 182–183.

представительства» в форме общероссийского парламента — Государственного сейма (Государственной Думы) — которому вверялась законодательная власть. Он должен был состоять из двух паритетных политических сил — «Государя и двух Палат». Палаты — Высшая (Сенат), нижняя (Посольская Палата), имея политическое равенство, не обладали правом законодательной инициативы, которой в полном объеме владел только император. Верховным главой государства объявлялся монарх, который мог наложить абсолютное вето на любой закон, уже утвержденный Сеймом, или распустить его. Император в полном объеме обладал исполнительной властью с правом назначения высших должностных лиц. В основе избирательного права лежали высокий имущественный ценз и многоступенчатость выборов, что обеспечивало контроль над представительным органом. Главной отличительной чертой «Уставной Грамоты» по сравнению с европейскими конституциями был принцип федеративного устройства, что отвечало объективным потребностям Российской империи, и, как известно, было положено в основу «Русской Правды» П. И. Пестеля. Отсутствовали также основополагающий просветительский принцип контроля сословно-представительного органа над деятельностью носителя верховной власти в лице императора, а также право вотирования им государственного бюджета. И главное — в России сохранялись сословный строй и крепостное право<sup>128</sup>.

«Уставная Грамота» была следующим (применительно к «Плану» 1809 г.) шагом на пути преобразования Российской империи в конституционно-представительную дуалистическую монархию. Основанная на компромиссе парламентаризма и абсолютизма, она выявляла стремление Александра I приспособить либерально-просветительские идеи и принципы к российским условиям. Кроме этого, «План» 1809 г. и «Уставная Грамота» отражали главную идею преобразовательной программы Александра I, состоявшую, как и «реформаторская программа» Екатерины II, в проведении взаимосвязанных преобразований системного характера. В том и другом случае их главной целью являлась законодательная («конституционная») реформа, которой были подчинены перестройка высшего, центрального и местного управлений и увязывание их в единую систему, функционировавшую на всей территории Российской империи. Это отчетливо проявляется в утверждении М. М. Сперанского в его «Обзрении гражданских установлений» (1821 г.), что «вместе с учреждением министерств помышлено было и о лучшем образовании губернского устройства, но ни в 1802 году, ни в 1809 году не было составлено полного на сию часть проекта»<sup>129</sup>.

Необходимость унификации административного управления и создания местной власти на принципах, заданных министерской реформой и предпо-

<sup>128</sup> *Мироненко С. В.* Самодержавие и реформы. С. 184–206; *Захаров В. Ю.* Российский конституционализм 2-й половины XVIII — первой половины XIX в. С. 43.

<sup>129</sup> Цит. по: Материалы, собранные для Высочайше учрежденной Комиссии о преобразовании Губернских и уездных учреждений. Ч. 1. Отдел 1. СПб., 1870. С. 230.

лагаемым введением конституционно-представительного правления, заставляла верховную власть после событий 1812–1814 гг. инициировать создание проекта «Учреждения наместничеств»<sup>130</sup>. Скорее всего, его автором также был Н. Н. Новосильцов. Тот факт, что именно ему было поручено создание проекта, вероятно, был обусловлен тем, что он был автором последней редакции Конституционной Хартии Царства Польского 1815 г., являлся сторонником имперского централизма и стремился к созданию единообразного управления над всеми имперскими территориями<sup>131</sup>. То, что нормы Конституционной Хартии нашли отражение в проекте «Учреждения наместничеств», а его основные положения, связанные с проблемой генерал-губернаторств, легли в основу «Уставной Грамоты», свидетельствует о взаимосвязанности преобразований. В разговоре с генерал-адъютантом А. Д. Балашевым (ноябрь 1819 г.) император подчеркивал: «Я, войдя на престол, нашел управление Государства в довольно смешанном и странном виде <...> по сему последовало разделение Министерств, которое потом показав свои удобства и неудобства, нужно было переименовывать иногда; учрежден Комитет Министров; преобразован Государственный Совет <...> Я уверен, что Государство не может быть хорошо управляемо, есть ли не будет в среднем и нижнем его разряде подобия с вышним; также и в том, что Государство, дабы деятельно было управляемо, должно быть разделено на весьма многие части, иначе надзор Государя будет везде слаб»<sup>132</sup>. 2 марта 1823 г. начался «балашовский эксперимент», который в историографии справедливо рассматривается в комплексе реформаторских проектов как составная часть общего преобразования государственного управления и реализация «Уставной Грамоты»<sup>133</sup>. Ведь ее третья редакция была создана в 1824 г. с учетом опыта создания генерал-губернаторств под руководством Балашева<sup>134</sup>.

Итак, административные преобразования начала XIX в., а также проекты «Грамоты российскому народу» 1801 г., «Плана» 1809 г. и «Государственной Уставной Грамоты» 1818–1820 гг., предполагавшие преобразование всей

<sup>130</sup> Проект учреждения наместничеств 1816 г. // Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи: В 2 т. Т. 2. СПб., 2003. С. 36–57.

<sup>131</sup> Любезников О. А., Скрыдлов А. Ю. Н. Н. Новосильцов и А. Д. Балашев: разработка и реализация преобразований в системе местного управления при императоре Александре I // Клио. 2013. № 12. С. 108–111.

<sup>132</sup> Цит. по: Там же. С. 111.

<sup>133</sup> Вернадский Г. В. Государственная Уставная Грамота Российской Империи 1820 г. Историко-юридический опыт. Прага, 1925. С. 44–45; Мироненко С. В. Самодержавие и реформы. С. 178; Чернов К. С. Забытая конституция: «Государственная Уставная Грамота Российской империи». М., 2007. С. 128; Любезников О. А., Скрыдлов А. Ю. Н. Н. Новосильцов и А. Д. Балашев. С. 108–115; Скрыдлов А. Ю. На службе России: Александр Дмитриевич Балашев. 1770–1837. СПб., 2016. С. 202.

<sup>134</sup> Чернов К. С. Забытая конституция: «Государственная Уставная Грамота Российской империи». С. 128, 138–146.

государственной структуры империи, а также генерал-губернаторский эксперимент — свидетельствовали, что реформаторский процесс царствования Александра I носил целостный, программный и системный характер.

## Выводы

1. В целом историю реформ в государственном управлении России во второй половине XVIII — первой четверти XIX в. следует рассматривать как единый, целостный процесс, отражавший поступательный характер ее политического развития и направленный на укрепление Российского государства. Однако единство стратегической цели официального реформаторства не предполагало единства тактических средств ее достижения. Если Екатерина II проводила политику «просвещенного абсолютизма» с «элементами доктрины конституционализма», Павел I строил «регулярное государство», то Александр I использовал правительственный конституционализм.

2. При всех особенностях и отличительных чертах реформаторской тактики прослеживается определенная преемственность в преобразовательной политике второй половины XVIII — первой четверти XIX в.: а) в основе официального реформаторства лежали реформаторские программы или их элементы; преобразования при Екатерине II и Александре I носили последовательный, системный и взаимосвязанный характер; б) реформирование административного строя империи в данную эпоху являлось составной частью процесса модернизации российской государственности и было тесно связано с созданием кодифицированного законодательства; в) важнейшей задачей преобразований признавалась централизация управления, хотя инструментарий ее решения были избраны разные — личное начало при Екатерине II и Павле I, посредством государственных учреждений при Александре I; тогда как система «сдержек и противовесов», коллегиальный и министерский принципы варьировались; г) при Екатерине II и Александре I преобразования были подчинены законодательной («конституционной») реформе, но граница официального реформаторства была различной; в основе политической концепции власти лежала идеологическая просветительская концепция «законной монархии», которая на практике использовалась прагматично и выборочно. До конца александровского царствования так и не были реализованы: 1) основополагающая просветительская идея об ограничении власти монарха путем законодательного закрепления его обязанностей, установления социального контроля над его деятельностью в лице сословно-представительного органа; 2) положение о даровании всем подданным гражданских прав и буржуазных свобод, об обеспечении прав граждан на участие в осуществлении государственной власти.

3. В царствование Александра I реформирование управления являлось составной частью модели взаимоотношений верховной власти и «общества»

в широком смысле. Александровская модель включала: философию Просвещения как ее идеологический источник, предполагаемую конституцию как законодательную базу, систему усовершенствованного государственного управления как административную практику.

### References

*Anisimov E. V. Reformy Ekateriny II // Vlast' i reformy. Ot samoderžavnoj k sovetskoj Rossii. 1-e izd. SPb., 1996. S. 164–190.*

*Anisimov E. V. Rossiâ pri Pavle I // Tam že. S. 191–198.*

*Četov K. S. Zabytaâ konstituciâ: «Gosudarstvennaâ Ustavnaâ Gramota Rossijskoj imperii». M., 2007.*

*Ėjdel'man N. Â. Gran' vekov: Političeskaâ bor'ba v Rossii. Konec XVIII — načalo XIX stoletîâ. M., 1982.*

*Istoriâ Pravitel'stviuščego Senata za dvesti let. 1711–1911 gg. T. 3. SPb., 1911.*

*Kamenskij A. B. «Pod seniû Ekateriny...». Vtoraâ polovina XVIII v. SPb., 1992.*

*Kamenskij A. B. Ot Petra I do Pavla I. Reformy v Rossii XVIII veka. Opyt celostnogo analiza. M., 2001.*

*Konstitucionnye proekty v Rossii XVIII — načala XX v. M., 2000.*

*Mironenko S. V. Samoderžavie i reformy. Političeskaâ bor'ba v Rossi v načale XIX v. M., 1989.*

*Omel'čenko O. A. «Zakonnaâ monarhiâ» Ekateriny Vtoroj: Prosvetšennyy absolûtizm v Rossii. M., 1993.*

*Pisar'kova L. F. Gosudarstvennoe upravlenie Rossii v pervoj četverti XIX v.: Zamysli, proekty, voplošenie. 1-e izd. M., 2012.*

*Safonov M. M. Problema reform v pravitel'svennoj politike Rossii na rubeže XVIII i XIX vv. L., 1988.*

*Šepelev L. E. Apparat vlasti v Rossii. Ėpocha Aleksandra I i Nikolâ I. SPb., 2007.*

*Sorokin Ū. A. Pavel I: Ličnost' i sud'ba. Omsk, 1996.*

*Sorokin Ū. A. Rossijskij absolûtizm v poslednej treti XVIII v. Omsk, 1999.*

*Timofeev D. V. Evropejskie idei v Rossii: vospriâtie liberalizma pravitel'svennoj èlitoj v pervoj četverti XIX veka. Čelâbinsk, 2006.*

*Timofeev D. V. Evropejskie idei v social'no-političeskom leksikone obrazovannogo russijskogo poddannogo pervoj četverti XIX veka. Čelâbinsk, 2011.*

*Zaharov V. Ū. Ėvolûciâ russijskogo absolûtizma v kontekste razvitiâ konstitucionnyh idej v Rossii i Evrope vo 2-j polovine XVIII — 1-j četverti XIX v. M., 2008.*

*Zaharov V. Ū. Vsemilostivejšaâ žalovannaâ gramota russijskomu narodu 1801 g. v kontekste razvitiâ konstitucionnyh idej v Rossii vo vtoroj polovine XVIII — pervoj četverti XIX v. M., 2002.*

### Список литературы

*Анисимов Е. В. Реформы Екатерины II // Власть и реформы. От самодержавной к советской России. 1-е изд. СПб., 1996. С. 164–190.*

*Анисимов Е. В. Россия при Павле I // Там же. С. 191–198.*

*Захаров В. Ю. Всемиловнейшая жалованная грамота российскому народу 1801 г. в контексте развития конституционных идей в России во второй половине XVIII — первой четверти XIX в. М., 2002.*

*Захаров В. Ю. Эволюция российского абсолютизма в контексте развития конституционных идей в России и Европе во 2-й половине XVIII — 1-й четверти XIX в. М., 2008.*

*История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911 гг. Т. 3. СПб., 1911.*

*Каменский А. Б. «Под сению Екатерины...». Вторая половина XVIII в. СПб., 1992.*

*Каменский А. Б. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века. Опыт целостного анализа. М., 2001.*

*Конституционные проекты в России XVIII — начала XX в. М., 2000.*

*Мироненко С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в Росси в начале XIX в. М., 1989.*

*Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй: Просвещенный абсолютизм в России. М., 1993.*

*Писарькова Л. Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. 1-е изд. М., 2012.*

*Сафонов М. М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. Л., 1988.*

*Сорокин Ю. А. Павел I: Личность и судьба. Омск, 1996.*

*Сорокин Ю. А. Российский абсолютизм в последней трети XVIII в. Омск, 1999.*

*Тимофеев Д. В.* Европейские идеи в России: восприятие либерализма правительственной элитой в первой четверти XIX века. Челябинск, 2006.

*Тимофеев Д. В.* Европейские идеи в социально-политическом лексиконе образованного российского подданного первой четверти XIX века. Челябинск, 2011.

*Чернов К. С.* Забытая конституция: «Государственная Уставная Грамота Российской империи». М., 2007.

*Шепелёв Л. Е.* Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб., 2007.

*Эйдельман Н. Я.* Грань веков: Политическая борьба в России. Конец XVIII — начало XIX столетия. М., 1982.