

М. А. Приходько

М. М. Сперанский и министерская реформа в 1809–1811 гг. (правоведческий аспект)

Как известно, в течение начального периода министерской реформы с 1802 по 1810 г. министры действуют в своеобразном правовом вакууме, так как, кроме Манифеста и Указа 8 сентября 1802 г., не было иных законодательных актов, регламентировавших их деятельность. Подробные инструкции каждому министру, обещанные статьей X Манифеста 8 сентября 1802 г., так и не были разработаны¹.

При этом 18 учреждений коллежской системы управления вообще не были охвачены манифестом «Об учреждении министерств». Несмотря на то что после 8 сентября 1802 г., эти учреждения занимали уже, так сказать, второстепенное, после министерств и Государственного казначейства, положение, но они продолжали свою деятельность в практически неизменном виде, оставаясь своеобразными действующими звеньями коллежской системы управления. Это: Юстиц-коллегия Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел, Департамент водяных коммуникаций, Герольдия, Комиссия для составления законов, Экспедиция о устройении дорог в государстве, Канцелярия рекетмейстерских дел, Экспедиция государственных конских заводов, Военно-походная е. и. в. канцелярия и учреждения придворного управления — Департамент уделов, Кабинет е. и. в., Капитул российских кавалерских орденов, Придворная контора, Гоф-интендантская контора, Придворная конюшенная контора, Егермейстерская контора, Экспедиция кремлевского строения, Мастерская и Оружейная палата. А также Главное почтовое правление (Почтовый департамент), в отношении которого хотя и имелось прямое указание манифеста «Об учреждении министерств» о присоединении

его к Министерству внутренних дел², но Почтовый департамент продолжал самостоятельную деятельность под руководством главного директора почт Д. П. Трощинского вплоть до 9 июня 1806 г., когда Д. П. Трощинский был уволен в отставку, а Почтовый департамент присоединен к Министерству внутренних дел³.

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

Все это не могло не укрыться от педантичного взгляда государственного деятеля той эпохи и лица приближенного к императору Александру I — Михаила Михайловича Сперанского.

В 1809 г. товарищ министра юстиции и председатель Комиссии составления законов М. М. Сперанский очень точно уловил насущную потребность системы государственного управления Российской империи, а именно разработку и введение в действие специального учредительного документа каждого центрального государственного учреждения.

Но начал он упорядочение в этом вопросе с разработки единого и общего учредительного документа.

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

Структурно оно состояло из двух частей:

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

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

Им устанавливалось единое общее организационное устройство и порядок делопроизводства центральных учреждений государственного управления.

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

Министерство возглавляли министр и его товарищ (заместитель). При министре состояли канцелярия и совет министра. Аппарат министерства состоял из нескольких департаментов, делившихся на отделения, которые в свою очередь делились на столы. Устанавливался жесткий принцип единоначалия. Министр подчинялся императору, по выбору которого министра назначали и смещали. Непосредственно министру подчинялись директора департаментов и канцелярии, директорам департаментов подчинялись начальники отделений, начальникам отделений подчинялись столоначальники.

«В министерствах, коих предметы по пространству их и разнообразию разделены на многие департаменты», для разрешения дел, требующих общего «соображения», учреждался совет министра, состоявший из директоров департаментов под председательством министра или его товарища, или одного из директоров департаментов⁴.

В сложных по составу департаментах учреждались общие присутствия, состоявшие из начальников отделений под председательством директора департамента⁵.

В состав министерства входили специализированные органы — «особенные установления». (Особенные канцелярии, счетные отделения и столы, установления по судебной или тяжёлой части, ученые комитеты, чертежные, лаборатория, состоявшие при департаментах переводчики, чиновники особых поручений, молодые люди для обучения.)⁶

Устанавливался единый порядок делопроизводства с определением порядка движения дел в каждом структурном подразделении министерства, формы регистрации документов, сроков исполнения, проверки, отправки, проверки исполнения документов⁷.

Вводился единый порядок отчетности. Министры подавали три вида ежегодных отчетов⁸:

1. Отчет о суммах, подаваемый в Министерство финансов⁹.
2. Отчет в делах, подаваемый в Государственный совет¹⁰.
3. Отчет о видах и предложениях к усовершенствованию каждой части, подаваемый императору¹¹.

«Общий наказ министерствам» устанавливал степень и пределы власти министров. «Существо власти, вверяемой министрам, принадлежит единственно к порядку исполнительному; никакой новый закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего, не могут быть установлены властью министра»¹².

Тем самым «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. заложило единые законодательные основы министерской системы управления, не входя специально в организационное устройство и порядок делопроизводства конкретных министерств и главных управлений.

Следующим шагом, по мысли М. М. Сперанского, должны были стать учредительные документы каждого центрального государственного учреждения, разработанные в достаточно короткий срок и по образцу «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г.

Действительно, в Комитете председателей департаментов Государственного совета (в январе — сентябре 1811 г.) обсуждались подготовленные при участии М. М. Сперанского проекты «Учреждений» министерств полиции, финансов, военного, иностранных дел и Главного управления духовных дел иностранных исповеданий¹³, но из них были утверждены только «Учреждения» Министерства полиции и Министерства финансов. Остальные проекты остались нере-

ализованными из-за отставки М. М. Сперанского, последовавшей 17 марта 1812 г. и начавшейся вскоре Отечественной войны 1812 г.

В связи с этим после 1811 г. без специальных «Образований» и «Учреждений», основанных на «Общем учреждении министерств», оставались 19 учреждений: Министерство иностранных дел, Военное министерство, Министерство военных морских сил, Государственное казначейство, Главное управление ревизии государственных счетов, Министерство внутренних дел, Министерство народного просвещения, Главное управление путей сообщения, Министерство юстиции, Главное управление духовных дел иностранных исповеданий, а также Экспедиция государственных конских заводов и учреждения придворного управления — Департамент уделов, Кабинет е. и. в., Капитул российских кавалерских орденов, Придворная контора, Гоф-интендантская контора, Придворная конюшенная контора, Егермейстерская контора и Экспедиция кремлевского строения. (Поскольку статус учреждений придворного управления был неопределенным и противоречивым, мы перечисляем все учреждения, которые в 1826 г. были подчинены министру императорского двора и уделов, а также и Капитул российских кавалерских орденов (с 1832 г. — Капитул российских императорских и царских орденов), который вошел в состав Министерства императорского двора и уделов в 1842 г.)

Конечно, это не означало, что все эти учреждения принадлежали к числу учреждений коллежской системы управления и оставались в неизменном виде, характерном для XVIII в.

Но в структуре и порядке делопроизводства их достаточно долго содержались элементы смешанного, коллежско-министерского порядка управления.

Кроме того, не было достигнуто жесткое организационно-структурное единообразие, запланированное М. М. Сперанским.

Таким образом, был упущен шанс завершения правового оформления министерской системы управления уже в 1811 г.

Распространение же «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г. на центральные государственные учреждения в виде издания специальных «Учреждений» и «Образований» соответствующих министерств и главных управлений происходило постепенно и растянулось на достаточно продолжительное время — 24 года.

На этом факте мы и акцентируем особенное внимание, поскольку ему уделяется мало внимания в современной исторической и историко-юридической литературе, посвященной М. М. Сперанскому.

¹ ПСЗ-1. Т. 27. № 20406. Ст. X. С. 247.

² Там же. Ст. IV. С. 245.

³ РГИА. Ф. 1289. Оп. 1. Д. 136. Л. 1 об.

⁴ ПСЗ-1. Т. 31. № 24686. С. 686–719.

⁵ Там же.

⁶ Там же. С. 39–47.

⁷ Там же. С. 61–176.

⁸ Там же. С. 177.

⁹ Там же. С. 191, 246.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же. С. 199, 204.

¹² Там же.

¹³ РГИА. Ф. 1164. Оп. 16. Д. 2, 6, 7, 12–14.

References

Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobranie 1-e. [The complete collection of laws of the Russian Empire. The first collection. In Russ.]. Т. 27. St. Petersburg, 1830.

Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobranie 1-e. [The complete collection of laws of the Russian Empire. The first collection. In Russ.]. Т. 31. St. Petersburg, 1830.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

М. А. Приходько. М. М. Сперанский и министерская реформа в 1809–1811 гг. (правоведческий аспект) // Петербургский исторический журнал. 2023. № 2. С. 96–101

Аннотация: Как известно, в течение начального периода министерской реформы с 1802 по 1810 г. министры действуют в своеобразном правовом вакууме, так как, кроме Манифеста и Указа 8 сентября 1802 г., не было иных законодательных актов, регламентировавших их деятельность. Все это не могло укрыться от педантичного взгляда государственного деятеля той эпохи и лица, приближенного к императору Александру I, — М. М. Сперанского. Он начал упорядочение в этом вопросе с разработки единого и общего учредительного документа — «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г. Следующим шагом, по мысли М. М. Сперанского, должны были стать учредительные документы каждого центрального государственного учреждения, разработанные в достаточно короткий срок и по образцу «Общего учреждения министерств» от 25 июня 1811 г. В Комитете председателей департаментов Государственного совета (в январе — сентябре 1811 г.) обсуждались подготовленные при участии М. М. Сперанского проекты «Учреждений» министерств полиции, финансов, военного, иностранных дел и Главного управления духовных дел иностранных исповеданий, но из них были утверждены только «Учреждения» Министерства полиции и Министерства финансов. Остальные проекты остались нереализованными из-за отставки М. М. Сперанского, последовавшей 17 марта 1812 г. и начавшейся вскоре Отечественной войны 1812 г. Таким образом, был упущен шанс завершения правового оформления министерской системы управления уже в 1811 г.

Ключевые слова: государственная система Российской империи, государственное управление, административные реформы, министерская реформа, систематизация, правовое оформление.

FOR CITATION

M. A. Prikhodko. M. M. Speransky and the ministerial reform in 1809–1811 (legal aspect) // Petersburg historical journal, no. 2, 2023, pp. 96–101

Abstract: As you know, during the initial period of the ministerial reform from 1802 to 1810, ministers operate in a kind of legal vacuum, since apart from the Manifesto and the Decree of September 8, 1802, there were no other legislative acts regulating their activities. All this could not but hide from the pedantic gaze of a statesman of that era and a person close to Emperor Alexander I – Mikhail Mikhailovich Speransky. He began to streamline this issue with the development of a single and common constituent document – the “General Establishment of Ministries” of June 25, 1811. The next step, according to M. M. Speransky, was to be the constituent documents of each central state institution, developed in a fairly short time and on the model of the “General Institution of Ministries” of June 25, 1811. Indeed, in the Committee of the Chairmen of the Departments of the State Council (in January – September 1811), the drafts of the “Institutions” of the Ministries of Police, Finance, Military, Foreign Affairs and the Main Directorate of Spiritual Affairs of Foreign Confessions, prepared with the participation of M. M. Speransky, were discussed, but only the “Institutions” of the Ministry of Police and the Ministry of Finance were approved. The remaining projects remained unrealized due to the resignation of M. M. Speransky, which followed on March 17, 1812 and the outbreak of the Patriotic War of 1812 soon after. Thus, the chance to complete the legal formalization of the ministerial management system was already missed in 1811.

Key words: state system of the Russian Empire, public administration, administrative reforms, ministerial reform, systematization, legal registration.

Автор: Приходько, Михаил Анатольевич – к. ю. н., доцент кафедры истории государства и права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

Author: Prikhodko, Mikhail Anatolyevich – Candidate of Law, Associate Professor, Department of History of State and Law Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

E-mail: mprihod@list.ru