

А.С. Сенин

СТАНОВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Министерской системе управления в России - 200 лет.

Появившись в период расцвета Российской империи, она благополучно пережила ее упадок и гибель, три российские революции и Гражданскую войну, была одной из важнейших и составных частей управления в СССР и благополучно продолжает существовать в нынешней Российской Федерации в начале XXI в. Уже сам по себе этот удивительный факт заставляет задуматься о причинах столь длительного и успешного функционирования этой системы управления.

Министерствам не повезло в отечественной историографии. Наиболее интенсивно эта система управления изучалась в дореволюционной России. Ни один более или менее полный курс русского государственного права не обходился без соответствующих глав, посвященных этим учреждениям. Достаточно упомянуть наиболее известные работы А.Д. Градовского и Н.М. Коркунова.[1] В начале XX в. к столетнему юбилею министерств каждое из них опубликовало подробное описание своей деятельности. Эти издания существенно различаются по объему и качеству в зависимости от коллектива авторов. На наш взгляд, по информативности особо выделяется многотомное «Столетие Военного министерства», а по стилю изложения написанный историком С.В. Рождественским «Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения (1802 - 1902 гг.)». Однако юбилейные издания во все времена отличались особой подачей материала. Они в разной степени, но все без исключения, лакировали действительность, пытаются показать свое учреждение в максимально выгодном свете. К этой же группе изданий относятся обзоры деятельности ведомств за время царствования того или иного монарха.[2]

На этом фоне более объективными были статьи в ведомственной периодической печати, посвященные различным преобразованиям в центральном аппарате. Как правило, они содержали критику, и подчас достаточно резкую, состояния дел в ведомстве, объясняя необходимость проведения реформ.

В дореволюционной историографии есть только одно исследование, посвященное министерской системе управления в целом. Это работа С.П. Покровского «Министерская власть в России. Историко-юридическое исследование» (Ярославль, 1906). Автор на основе законодательства Российской империи разбирает роль министерств в управлении страной и особенно взаимоотношения министров с верховной властью.

В советский период отечественной истории наиболее интенсивно историей государственных учреждений, в том числе министерств, занимались преподаватели Московского государственного историко-архивного института. В МГИАИ в 1952 г. была создана кафедра истории государственных учреждений и постепенно сложилась научная школа, которую возглавил известный ученый и педагог Н.П. Ерошкин. Он стал автором классического учебника «История государственных учреждений дореволюционной России», выдержавшего четыре издания.[3] В соответствующих главах в энциклопедическом стиле изложены основные сведения обо всех российских министерствах. Несколько подробнее история министерств изложена в его учебном пособии «Министерства России первой половины XIX века – фондообразователи центральных государственных архивов СССР» (М., 1980).

И все же нельзя не отметить, что в масштабах страны эта тематика не пользовалась в советское время вниманием научной общественности. Дореволюционной министерской системе управления была посвящена лишь одна монография: работа Н.И. Ефремовой «Министерство юстиции Российской империи. 1802 - 1917 гг. Историко-правовое исследование», вышедшая в 1983 г. В ней автор, в частности, отметила: «До сих пор остаются не исследованными в полном объеме такие вопросы, как становление, организация, функции, место и значение Министерства юстиции в политической системе Российской империи, его взаимодействие с другими звеньями государственного аппарата, политика, им проводимая. Его практическая деятельность».[4] Эти слова не только тогда, но и сегодня применимы к истории любого из имперских министерств.

Лишь на рубеже XX - XXI вв. положение несколько изменилось. Статьи о министерствах Российской империи появились в энциклопедиях и справочниках энциклопедического характера. Особо следует выделить такие издания, как «Высшие и центральные государственные учреждения России» и «Государственность России»[5], в которых даны перечни основных законодательных актов, архивных фондов, наиболее заметных исследованиях в области государственного аппарата.

В 2000 г. была опубликована монография А.А. Мироноса[6], посвященная ученым комитетам и советам, существовавшим в структуре центрального государственного аппарата и призванным выполнять функции научного обеспечения государственного управления. Автор рассматривает тенденции развития этих подразделений, их роль в реализации правительственной политики.

В рамках подготовки к 200-летию министерской системы управления первым опубликовало очерк своей истории Министерство внутренних дел.[7] К сожалению, авторы раскрывают лишь те функции МВД, которые присущи этому учреждению сегодня. Поэтому в очерке не нашлось места проблемам строительства и связи, продовольствия и здравоохранения и т.п.

Гораздо более полно отражена деятельность министерства в фундаментальном издании «МВД России. Энциклопедия», вышедшем в 2002 г.[8] Оно приурочено к 200-летию образования министерской системы управления и содержит около 1000 статей с ценной информацией о структурных подразделениях МВД и их деятельности за весь этот период, об истории становления и современном состоянии внутренних войск, о формировании и действии уголовно-исправительной системы, развитии в России противопожарной службы. Особое внимание уделено биографическим статьям. В частности, в энциклопедии помещены отдельные статьи обо всех руководителях ведомства внутренних дел с 1802 по 2002 гг.

В связи с двухсотлетием министерств в ряде ведомств развернулась подготовка юбилейных изданий, были проведены научные конференции. Федеральная архивная служба открыла специальную выставку, посвященную этой исторической дате. На наш взгляд, наиболее дальновидно поступили в Министерстве иностранных дел. Здесь еще в 2001 г. создали Центр истории российской дипломатической службы.[9] Открытый по приказу министра иностранных дел И.С. Иванова, он призван сохранять и развивать исторические традиции российской дипломатии. Создание Центра призвано помочь использовать уникальный опыт, накопленный дипломатией России за многовековую историю, для воспитания будущих работников дипломатической службы на традициях патриотизма, государственности и гражданственности. А это значит, что интерес к прошлому МИДа не пропадет и после юбилейных торжеств.

И все же можно констатировать отсутствие сегодня социального заказа на подобную литературу. Отсюда - и нежелание издательств, в том числе вузовских, включать в свои планы книги по истории отдельных учреждений. Вызывает удивление безразличное отношение руководителей ряда ведомств к своей собственной истории. Подчас это приводит к курьезным ситуациям. Так, в 1995 г. было торжественно отмечено 130-летие Министерства путей сообщения. Глава российского правительства В.С. Черномырдин по этому случаю вручил министру путей сообщения отраслевое знамя с железнодорожной символикой. Спустя год в ведомственной печати поставили вопрос: «А что же собственно праздновали?» Ведь согласно «Общему учреждению министерств» 1811 г. Главное управление путей сообщения было приравнено по своему статусу к министерствам, а в 1865 г. произошло переименование соответствующего главного управления в министерство «в соответствии общей системе государственного управления» как было сказано в Указе Правительствующему Сенату императора Александра II.

Значение министерств для изучения отечественной истории чрезвычайно высоко. Это - основное звено исполнительной власти, которая в России традиционно определяла курс развития страны. В Российской империи министры были ближайшими советниками императоров и являлись посредствующим звеном между верховной властью и органами подчиненного управления. Ни одна крупная реформа в политической жизни, ни одно крупное преобразование в социально-экономической сфере не проходило мимо министерских канцелярий. Даже в период существования Государственной думы в начале XX в. именно от министерств исходила законодательная инициатива, а Правительствующий Сенат признал противоречащим закону один из параграфов наказа (регламента работы) Государственной думы, предоставлявший ее комиссиям право разрабатывать законопроект при согласии министра подготовить аналогичный проект закона. После этого Совет министров предписал чиновникам ведомств не сообщать комиссиям парламента необходимых им материалов. Они также не должны были являться в эти комиссии для разъяснения каких бы то ни было вопросов.[10]

Особенно важна история министерств для XX в., большую часть которого страна прожила в условиях чрезвычайного времени. А в условиях революций и Гражданской войны, внешней опасности, двух мировых войн и периодов восстановления народного хозяйства или сходных по своим последствиям результатам реформирования всех сторон жизни страны в 90-е гг. роль исполнительной власти неизбежно возрастала. Следует также напомнить, что даже до попытки построить в нашей стране социалистическое общество в России традиционно большое место в экономике занимал государственный сектор, а, следовательно, значительной была роль органов управления государственным имуществом. Всегда было велико значение органов государственного регулирования экономики, в котором самое активное участие принимали министерские чиновники.

В истории министерской системы управления есть ряд проблем, слабо изученных даже в теоретическом плане. Например, соотношение коллегиального и единоличного начала в принятии решений, трансформация министерств в наркоматы и снова в министерства, их место в системе партийно-государственного управления в СССР, роль министерств в условиях становления рыночной экономики в Российской Федерации.

Настоящая статья посвящена первому этапу существования министерской системы управления в Российской империи. Напомним, что кабинет с ответственными министрами впервые появился в Англии еще в XIV в. Тогда впервые Палата общин обеспечила за собою право привлекать к ответственности перед парламентом советников короля не только за уголовные преступления, но за их политическую деятельность, нанесшую ущерб стране. Во времена Генриха IV, первого из династии Ланкастеров (правил в Англии с 1399

по 1413 гг.), парламент принимал непосредственное участие в выборе министров. Призванный после так называемой «Славной революции» 1688 - 1689 гг. на английский престол правитель Нидерландов Вильгельм III Оранский по необходимости должен был опираться на парламент и стал назначать на министерские должности лиц, которые принадлежали к господствующей партии или пользовались расположением палаты общин. В XVIII в. в ходе войны с американскими колониями палата общин настояла на смене кабинета министров, и этот случай стал играть роль прецедента, на котором основывался принцип солидарной ответственности министров перед парламентом. С конца XVIII в. кабинет формировался из лиц партии, имевшей большинство в Палате общин. Король поручал составление кабинета лидеру этой партии, который становился первым министром (министром-президентом, премьером).

В континентальной Европе министерства образовались гораздо раньше появления конституционных форм правления. Это происходило под влиянием общего развития государственной власти, централизации управления и упорядочения его путем разделения отдельных отраслей между разными ведомствами. Так, например, еще в XVI в. возникли министерства во Франции. Кстати, здесь они первоначально ведали не отдельными отраслями управления, а территориями. В европейских государствах короли, как правило, сами назначали и увольняли министров.

В государствах Западной и Центральной Европы новая система управления утверждалась в борьбе с коллегиальным устройством центрального государственного аппарата. По мнению известного российского государствоведа конца XIX в. Н.М. Коркунова, коллегии неплохо справлялись со своими обязанностями, пока их роль сводилась к регламентации деятельности частных лиц. Когда же государство стало решительно вмешиваться в общественную жизнь, «явилась настоятельная необходимость поставить администрацию в более живую и непосредственную связь с верховным управлением и для того пришлось заменить коллегии единоличными органами».[11]

В отличие от большинства европейских государств, в России изначально система управления строилась на принципе единоначалия (приказы), что обуславливалось ролью, которую играло государство в ее истории. Переход от приказной системы управления к коллегиальной в начале XVIII в. был обусловлен конкретно-историческими обстоятельствами реформ Петра I. Коллегии оказались тогда более полезными для государства, ибо являлись хорошей школой управления. А царю-реформатору нужны были люди, которые помогали бы ему осуществлять грандиозные планы переустройства России.

Однако коллегиальное начало в построении центрального государственного аппарата не удержалось долго в России. Историки и юристы в разные годы пытались объяснить причину быстрого по историческим меркам перехода вновь от коллегиальности к единоначалию. Приведем несколько точек зрения.

А.Д. Градовский писал о незавершенности петровских реформ в области государственного аппарата. В частности, не удалось создать стройную и стабильную систему местного управления, что сразу сказалось на деятельности коллегий, «которые должны были взять на себя всю тяжесть администрации, со всеми ее подробностями, не имея, однако, средств к управлению, при незнании местных условий, при отсутствии достойных исполнителей в губерниях и провинциях».[12] Не было и органа, который мог бы координировать деятельность коллегий, осуществлять за ними должный надзор. Отчасти эти функции Петр I возложил на Правительствующий Сенат, но известно, что его роль после смерти первого российского императора резко упала. Как писал Градовский,

«деятельность Верховного тайного совета и Кабинета (Министров. – Авт.) способствовала разложению администрации больше, чем ее устройству. Возвышение Сената при Елизавете Петровне не спасло принципа, завещанного Петром»[13].

Ученик Градовского Н.М. Коркунов объяснял упадок коллегиальной формы управления отсутствием достаточного количества посредников между монархом и многочисленными органами администрации. В XVIII в. такую роль играл по существу лишь генерал-прокурор, соединив в своих руках три важнейших министерских портфеля: министра внутренних дел, юстиции и финансов. «Такое лицо, - писал Коркунов, - не могло стоять близко к отдельным задачам управления, не могло быть близко знакомо с условиями административной деятельности. Поэтому оно естественно являлось преимущественно представителем личной воли монарха, а не потребностей, запросов самого управления».[14] Организация министерств, по его словам, создала возможность представительства интересов ведомств в сфере верховного управления, ведь министр лично ответствен за успешное функционирование вверенной ему отрасли управления. Помимо этого Коркунов в отказе от коллегиальной формы управления видел стремление отделить административную власть от судебной.

В советское время наиболее распространенным объяснением перехода от коллегий к министерствам была необходимость перехода к более гибким и оперативным формам центрального управления в связи с обострением классово-политической борьбы в стране и общим усложнением стоящих перед государством задач.[15]

Современные исследователи указывают на дороговизну аппарата управления XVIII в., его низкую эффективность, постоянные поиски более рационального разделения функций государственного управления. Так, известный специалист в истории государственной службы России Л.Е. Шепелев отмечает, что «и сам Петр I, и его преемники были поражены теми трудностями, с которыми оказалось связано создание в России новой системы управления, а также огромностью возникавших расходов... Поэтому усилия ближайших преемников Петра I оказались направлены в первую очередь к упрощению и прямому сокращению создаваемого государственного аппарата». По его мнению, именно с этим связано постоянное изменение числа и состава коллегий, попытка резко сократить их количество (сохранить лишь несколько главнейших) при Екатерине II.[16]

Все эти точки зрения по-своему верны и отражают разные грани поиска наиболее оптимальной формы управления. Но первопричину появления министерств, на наш взгляд, следует искать в возрастании роли государства в хозяйственной жизни, образовании, культуре и т.д. Один из наиболее ревностных сторонников министерской системы В.П. Кочубей вполне справедливо писал: «С течением времени расширение народного труда, преумножение богатства, успехи промышленности и просвещения потребовали большей попечительности со стороны правительства: когда признано было нужным точнее означать для каждой части пределы ее и образ ее действия, тогда все неудобства бывшего тогда управления скоро и почти вдруг обнаружались».[17]

Термин «министр» неоднократно употреблялся в России с начала XVIII в. Так, при Петре I существовала Консилия (Конзилия) министров, а при Анне Иоанновне Кабинет министров. Но эти учреждения еще не представляли собой единоличного начала в управлении.

Впервые о реорганизации центрального управления открыто заявил видный государственный деятель второй половины XVIII в. Н.И. Панин. В докладе Екатерине II он указал, что государственное управление должно быть разделено между несколькими

лицами, обязанными заботиться «о тех государственных частях, кои по их натуре требуют всегдашнего поправления, частых перемен и полезных новостей».[18]

Эта идея не нашла поддержки у Екатерины II, но именно в годы ее правления личное начало стало вытеснять коллегиальное. В составе Сената для общего руководства отдельными отраслями управления были учреждены экспедиции и казначейства, подчиненные не его департаментам, а непосредственно генерал-прокурору. К тому же отдельные отрасли управления постепенно стали сосредотачиваться в руках отдельных лиц, которым доверяла императрица.

При Павле I личное начало управления еще более усилилось. Император восстановил ряд прежних коллегий, но поставил во главе их главных директоров. Они не входили в состав коллегий и пользовались правом личного доклада у государя по их делам. В результате значение коллегий существенно снизилось. В 1797 г. появился и первый министр – министр уделов князь А.Б. Куракин. Он возглавил только что образованный Департамент уделов.

В составленной Павлом I записке об устройстве разных частей государственного управления говорилось о разделении центральной администрации на семь главных департаментов (юстиции, «финанции», военного, иностранного, морского, коммерции и казны), каждый из которых «имеет своего министра». Отмечалось, что каждый министр будет иметь «день и час для переговора его с государем».[19] По свидетельству В.П. Кочубей, руководителям различных центральных учреждений удавалось вносить свои предложения на утверждение непосредственно императору. «Прочие части, - писал Кочубей, - кои или не имели своего главного директора, или коих директор не имел доступа к государю, входили по большей части прямо к генерал-прокурору, и от него подносились были непосредственно на высочайшее усмотрение».[20]

С приходом к власти Александра I вопрос о реформе центральных органов управления обсуждался в Негласном комитете, состоявшем из приближенных к императору лиц. В декабре 1801 г. А.А. Чарторыйский подал императору записку. К ней была приложена «Таблица властей империи». Государственное управление разделялось на три части: собственно «управление» (исполнительная власть), «юстиция» (судебная власть) и «охранительная часть» (контрольная власть, которая вручалась Сенату). 10 февраля 1802 г. записка (текст ее не сохранился) обсуждалась в Негласном комитете. Чарторыйский нарисовал картину «величайшего неурядиства» в управлении страной и предложил разделить исполнительную власть между 8-ю министрами, в руках которых находились бы все нити администрации. Надзор за их деятельностью он предложил предоставить Сенату. Вопрос о судьбе коллегий Чарторыйский не ставил, но из смысла его доклада вытекало, что они ликвидируются. Член негласного комитета Н.Н. Новосильцев познакомил с проектом учреждения министерств бывшего воспитателя Александра I Ф.С. де Лагарпа и члена Непременного совета канцлера А.Р. Воронцова, которые отнеслись к этой идее с полным одобрением. В.П. Кочубей передал императору французский календарь, где было представлено устройство министерств со всеми их подразделениями и канцеляриями, а 24 марта 1802 г. представил Александру I набросок введения к указу об учреждении министерств. Одновременно император поручил статс-секретарю А.Н. Оленину подготовить проект разделения дел между министерствами.

В.П. Кочубей, Н.Н. Новосильцев и граф П.А. Строганов стояли на позиции решительной замены коллегий министерствами. А.А. Чарторыйский проявлял осторожность, и его взгляды поддерживал император. На заседании Негласного комитета Александр I заявил, что нельзя сразу «уничтожить всю эту старую форму, но достаточно, может быть,

подчинить коллегии различным министерствам и затем, когда опыт покажет бесполезность этих учреждений, тогда уничтожить их». Строганов вел протоколы заседаний комитета и сделал запись: «По сему поводу возник спор, но не было решено ничего».

11 апреля Н.Н. Новосильцев представил комитету первый проект учреждения министерства[21] из восьми частей: юстиции, внутренних дел, финансов, государственного казначейства, иностранных дел, военной, морских сил и народного просвещения. Предварительно Новосильцев проконсультировался с де Лагарпом. Последний сделал замечание, суть которого заключалась в том, что, прежде чем проводить проект в жизнь, нужно обдумать порядок делопроизводства, работы канцелярии, формы используемых документов. Он предлагал послать в Европу образованного чиновника для изучения опыта западноевропейской бюрократии. Новосильцев отклонил эти предложения, отметив, что министры на первых порах будут руководствоваться «Генеральным регламентом» Петра I. Эта точка зрения получила поддержку Александра I.[22]

Затем в Негласном комитете возник спор об ответственности министров. Новосильцев включил в свой проект предложение Чарторыйского о том, что министры обязаны ежегодно подавать в Сенат отчет о своей деятельности, а уже Сенат будет представлять их царю со своими замечаниями. То есть деятельность назначенного монархом чиновника ставилась под контроль Сената. На это Александр I заметил, что Сенат «никогда не обладал таким правом». «Молодым друзьям» императора пришлось потратить немало сил, чтобы убедить Александра I согласиться с этим предложением. Они получили поддержку де Лагарпа, который написал императору длинное письмо о месте Сената в государственном управлении. В частности, он считал важным сочетание в одном органе высшей судебной инстанции и высшей контролирующей инстанции. Со временем, писал он, Сенат соединит в себе «компетенцию Верховного суда Англии и некоторые функции палаты парламента».[23]

На окончательный проект Новосильцева А.Р. Воронцов написал 5 записок, критикуя его в частностях. Например, он предлагал передать заведование путями сообщения в будущее Министерство коммерции. Воронцовские замечания обсуждались на двух заседаниях Негласного комитета.

Затем Строганов показал проект видному дипломату, российскому послу в Лондоне графу С.Р. Воронцову. Здесь следует отметить, что в первые годы после восшествия на престол Александра I наиболее влиятельной группировкой правящих кругов России оставались екатерининские вельможи – братья А.Р. и С.Р. Воронцовы, граф Н.П. Румянцев, Н.В. Чичагов, граф П.В. Завадовский. Г.Р. Державин и другие. К их мнению «молодые друзья» Александра I – члены Негласного комитета - должны были прислушиваться. Среди же чиновников екатерининской эпохи были сильны настроения в пользу ограничения власти императора, чаще всего за счет усиления роли Сената. Например, являясь приверженцем английского государственного устройства, С.Р. Воронцов писал своему сыну о будущем российского государства 21 апреля 1801 г.: «Страна слишком обширна, чтобы государь, будь он хоть вторым Петром Великим, мог все делать сам при существующей форме правления без конституции, без твердых законов, без несменяемых и независимых судов».[24]

С.Р. Воронцов поддержал как идею министерской реформы, так и роль Сената в виде контролирующей инстанции за деятельностью центрального государственного аппарата.

Еще одним вопросом, вызвавшим разногласия, стал порядок доклада министров императору. Согласно проекту Новосильцева, эти доклады представлялись не иначе как по предварительному обсуждению их с другими министрами. Александр I возражал против такого порядка, желая вести дела наедине с каждым министром, но был вынужден согласиться с доводами своих «молодых друзей», признав необходимость единства управления. Члены комитета убедили императора в полезности такой согласительной процедуры, ибо все отрасли управления «суть как бы звенья цепи» и действия одного министра не должны мешать другим. К тому же этот порядок связывал министров общей ответственностью за предлагаемые императору меры.

Наконец был составлен окончательный текст проекта манифеста об учреждении министерств в России, но Александр I медлил, колебался в принятии окончательного решения, ибо предстояло начать очень важную реформу администрации. Последней император уделял особое внимание. Не случайно в кругу «молодых друзей» он заявил еще 25 апреля 1801 г., что «реформа администрации должна быть предпочтительнее конституции».[25]

По оценке дореволюционных юристов, министерская система была такой организацией центрального управления, где «разные части управления распределены между отдельными ведомствами по реальной или логической системе и во главе каждой части поставлено одно лицо (министр), которое имеет полное начальство над всеми подчиненными ему лицами и местами; согласно с этим и подчиненные органы (департаменты и отделения их) имеют, по общему правилу, также организацию бюрократическую». Разумеется, министр опирался на те решения, которые готовились в недрах министерского аппарата, он не мог полностью игнорировать мнение подчиненных ему лиц, которых сам же и назначал на соответствующие должности. Но очень важная деталь: действительно, в немногих случаях по делу министр был обязан спросить, во всех прочих мог спросить, но в своем окончательном решении по делу министр оставался свободным. Министерская система предполагала ответственность единоличного начальника за законность действий, а также и за целесообразность принятых мер.[26] В условиях России на императора ложилась вся ответственность за назначение министров.

После долгих размышлений Александр I подписал 8 сентября 1802 г. манифест «Об учреждении министерств». В нем говорилось: «Мы заблагорассудили разделить государственные дела на разные части, сообразно естественной их связи между собою, и для благоуспешнейшего течения поручить оные ведению избранных нами министров, постановить им главные правила, коими они имеют руководствоваться в исполнение всего того, чего будет требовать от них должность».[27]

Фактически речь шла об учреждении должностей 8-ми министров: военных сухопутных сил, военных морских сил, иностранных дел, внутренних дел, финансов, юстиции, коммерции, народного просвещения. Им было предложено в трехмесячный срок «заняться образованием» своих канцелярий. Все существовавшие в России центральные государственные учреждения были распределены по министерствам и продолжали действовать по старым законам.

Больше всех учреждений перешло в распоряжение министра внутренних дел: Мануфактур-коллегия, Медицинская коллегия, Главная соляная контора, Экспедиция государственного хозяйства, Главное почтовое правление и другие. Таким образом, на министра внутренних дел были возложены самые разнообразные задачи: управление казенным хозяйством (вся государственная промышленность, кроме горной, и строительное дело), попечение о благосостоянии народа, обеспечение его безопасности

(министру была подчинена полиция), попечение о дворянстве (губернские предводители дворянства отныне могли делать представления о своих нуждах не только губернатору, но и министру внутренних дел) и т.п.

Министр финансов должен был заботиться о доходах государства и составлять бюджет страны. Поэтому под его руководством оказались Берг-коллегия, Лесной департамент, Монетный департамент, государственные банки и т.п. Министр ведал оброчными статьями, занимался хозяйственным управлением казенными землями. Государственное казначейство сохранило свою самостоятельность. Во главе его по-прежнему находился государственный казначей, действовавший на основе временных правил, установленных указом от 24 октября 1780 г.

Министр народного просвещения получил в управление Академию наук, университеты и все другие учебные заведения, кроме военных и находившихся в ведении вдовствующей императрицы Марии Федоровны, все типографии, народные библиотеки, музеи и т.п.

Министры военных сухопутных сил, военных морских сил, иностранных дел и коммерции получили в управление по одной коллегии. Должность министра юстиции предполагалось «особенно определить при издании сочиняемого уложения законов».

Все министры, за исключением военного, морского и коммерции, получали помощников со званием товарища министра, в обязанности которых входило замещать их по всем делам.

В своей деятельности министры отвечали перед монархом и Сенатом. В конце каждого года они должны были подать на имя монарха через Сенат письменный отчет об управлении вверенных ему дел (кроме секретных). Предполагалось, что здесь в присутствии министра отчет будет обсуждаться. И сенаторы смогут потребовать от него устных объяснений. Будут изучены документы о деятельности министерства, которые поступили в Сенат в течение отчетного времени. Затем отчет поступит к императору с замечаниями сенаторов. Сенат получал право в течение года требовать от министров разъяснений по поводу тех или иных его действий; в случае неудовлетворительных с точки зрения сенаторов ответов Сенат мог доложить об этом императору.

В манифесте 8 сентября 1802 г. упоминалось о комитете, составленном из министров, но ничего конкретно об этом органе управления сказано не было.

Отношения министра с коллегами первоначально отрегулированы не были. В манифесте 8 сентября 1802 г. говорилось лишь, что каждая коллегия и другие центральные учреждения, вошедшие в единое министерство, должны посылать министру еженедельные «мемории» о текущих делах, а о делах, требующих скорого решения – «особенные представления». Министр рассматривал представления и принимал самостоятельное решение. На «мемории» министр, если находил нужным, делал замечания. Если коллегия была не согласна с замечаниями министра, то подавала ему свои «рассуждения». И если министр все же предписывал решать дела согласно своим замечаниям, коллегия была обязана подчиниться этому требованию, но в журнале заседаний записывались особые мнения членов коллегии.

Таким образом, первое учреждение министерств носило характер компромисса между коллегиальной и министерской системами управления. Министры не входили в состав управляемых ими коллегий. Само коллегиальное устройство центральных учреждений осталось неприкосновенным, в силу чего до конца провести принцип единоначалия было

невозможно. Позднее М.М. Сперанский вспоминал, что в 1802 г. «казалось несходным пуститься с первого шага в большие уновления и, строя новое здание, разрушить все прежнее до основания».[28] Как уже отмечалось выше, император придерживался этой точки зрения и был вполне доволен начавшейся реформой.

26 октября 1802 г. Александр I написал де Лагарпу: «Мера, о которой мы так часто говорили, в полном действии: министерство образовано и идет хорошо уже более месяца (с 8-го сентября). Дела от этого приобрели более ясности и методы, и я знаю тотчас, с кого взыскать, если что-нибудь не так, как следует».[29]

Первыми министрами были назначены преимущественно известные чиновники, часть из которых относилась к министерской реформе недоброжелательно. Возможно, Александр I пытался таким образом привлечь возможных критиков реформы к конкретному делу. Но более вероятно, он просто не мог игнорировать влияние лиц, поддержавших его в первые месяцы после переворота 11 марта 1801 г.

Первыми министрами в новой системе управления стали: военных сухопутных сил – генерал от инфантерии, член Непременного совета С.К. Вязьмитинов, военных морских сил – адмирал, член Непременного совета Н.С. Мордвинов, иностранных дел – граф А.Р. Воронцов, юстиции – сенатор Г.Р. Державин, финансов – граф, член Непременного совета А.И. Васильев, коммерции – член Непременного совета Н.П. Румянцев, народного просвещения – граф, сенатор, член Непременного совета, председатель Комиссии для составления законов П.В. Завадовский. Из «молодых друзей» Александр I назначил В.П. Кочубей министром внутренних дел, Н.Н. Новосильцева – товарищем министра юстиции, А.А. Чарторыйского – товарищем министра иностранных дел, П.А. Строганова – товарищем министра внутренних дел.

В отличие от Александра I, министры сразу почувствовали недостатки манифеста 1802 г. об учреждении министерств. По мнению исследователя министерской власти в России С.П. Покровского, «недоговоренное, недомолвленное» в нем приходилось исправлять в текущей деятельности.[30]

В первом же собрании министров Державин заявил, что «без основательных инструкций или наставлений для каждого министра по его должности не будет в государственных делах никакой пользы, ни успеха, а, напротив, будут впадать в обязанности один другого, перессорятся, и все падет в беспорядок».[31] Слова эти оказались пророческими. К тому же сами министры не захотели, чтобы кто-либо вмешивался в их распоряжения, тяготились опекой со стороны сенаторов. Как заметил тот же Державин, «спала с господ министров всякая обузданность, а потому и забота; стали делать, что кому захотелось». В такой обстановке не все из первых министров захотели работать, и уже в декабре 1802 г. подал в отставку Мордвинов. В прошении адмирал объяснил свое решение тем, что его деятельность парализуется сепаратными указами других лиц, имеющих доступ к императору. В следующем году покинул свой пост Державин. Те же причины несколько позднее вызвали прошение об отставке и Чарторыйского, объяснявшего свой шаг тем, что государь не должен был вмешиваться в решение массы мелких вопросов, которые вполне окончательно были обязаны решать сами министры.

4 июня 1803 г. министр внутренних дел В.П. Кочубей представил императору всеподданнейший доклад, в котором обратил его внимание на ряд существенных недостатков в работе министров, порожденных одновременным применением двух начал в системе управления: коллегиальности и единоначалия.[32] Кочубей упрекал коллегии в медлительности при рассмотрении дел, весьма сложном порядке делопроизводства,

недостаточном разделении (специализации) работы и недостатке ответственности должностных лиц, что мешало ее усовершенствованию. В докладе Кочубей прямо подчеркивалось: «Министр, действуя в коллегии как главный директор, не может иначе управлять ею, как только внешним образом, т.е. он должен получать от нее мемории о делах текущих, рассматривать ее представления, давать на них предложения, составлять доклады, предписывать по ним исполнения – сколько излишней и ничего в себе существенного не заключающей переписки! Он должен иметь для каждой коллегии свою канцелярию и свой архив, и все сие только для того, чтоб сказать ей свою резолюцию или объявить свой указ! Сие вводит министра в бесполезные подробности, развлекает внимание, отнимает время и средства обозреть их в совокупности».

Доклад возымел свое действие, и Александр I предписал упразднить коллегиальные учреждения, подведомственные министру внутренних дел. В том же году во всех министерствах, кроме Министерства иностранных дел, были учреждены департаменты. В последующем коллегии были последовательно ликвидированы и в других министерствах, хотя процесс этот был достаточно долгим. Например, в МИДе коллегия сохранялась до 1832 г. Как признавали авторы юбилейного очерка деятельности этого министерства, одним из поводов к распространению на МИД уже общепринятого тогда устройства центральных учреждений стало окончание строительства специального здания министерства и переезд в него присутствия коллегии, Азиатского департамента и канцелярии, ранее размещавшихся в разных частях Петербурга.[33]

28 марта 1806 г. В.П. Кочубей подал Александру I новую записку, в которой выразил неудовольствие положением министров в системе государственной власти и предложил сделать отношения между министрами и другими должностными лицами и различными учреждениями (Сенатом, Непременным советом, Комитетом министров, местным аппаратом) более определенными. «Дело государя, - писал Кочубей, - думать и повелевать в больших чертах. Дело министра думать, как лучше исполнить повеления, им получаемые, как лучше управлять частью, ему вверенною, а механическая, так сказать, работа и мелочные дела должны подлежать подчиненным».[34]

Ставил Кочубей и вопрос о взаимоотношениях министров между собой. Он признавал, что уже при основании министерской системы управления было немало «ложных надежд и разных сплетен», да и состояли первые министерства «из людей, не только не сходных между собою в правилах, но и не входящих даже в те главные виды, кои при учреждении министерства были предполагаемы». По его мнению, разномыслие среди министров способствовало потере «всякого уважения и доверенности к высшему правительству». Трудно, без сомнения, найти восемь человек, «совершенно единомысленных», признавал Кочубей, «но должно искать». При этом он имел в виду не наличие одних и тех же взглядов по одному и тому же вопросу, а умение действовать в команде. Он хотел, чтобы министрами были люди, понимающие природу новой системы управления, действующие по одним правилам и в согласии с общими намерениями императора. «Неизбежные при обсуждении сложных проблем споры должны происходить только для пользы дела и не иметь в своей основе какие либо личные мотивы». «Должно желать, чтобы министры не дозволяли себе обнаруживать в сенате и вообще пред публикой мнений, противных мерам уже принятым, чтоб никто из них не присвоил себе право быть защитником древних установлений против так называемых новизн, вводимых другими». До тех пор, пока среди министров не будет единства, подчеркивал Кочубей, «нельзя ожидать, чтобы положения были единообразно понимаемы и уважаемы». Он предлагал расширить власть министров, дать им право самостоятельно решать некоторые вопросы, а не прикрываться именованным или сенатским указом. «В настоящем положении, - писал Кочубей, - ни один министр не может дать никакого по делам существенного разрешения».[35] С министром внутренних

дел был согласен и Сперанский, который писал в 1810 г. о власти министров, что «трудно определить, в чем она состояла».

По-видимому, прав известный государствовед XIX в. А.Д. Градовский, утверждавший, что «все учреждение министерств носит на себе характер поспешной работы, торопливого желания доставить своим идеям торжество в принципе, хотя в самой несовершенной форме, с тем, чтобы впоследствии дать ей более совершенную организацию. Оно было временным перемирием новых французско-канцелярских порядков с прежними петровскими учреждениями, перемирием, после которого должно было последовать окончательное падение этих последних».[36]

В последующие годы вокруг реформ центрального аппарата управления развернулась острая полемика между сторонниками и противниками министерской реформы. Рассмотрим основные аргументы обеих сторон.

Среди сторонников министерской системы мы, прежде всего, видим М.М. Сперанского. Он не вступал в полемику с кем-либо по поводу сути министерской реформы, а свои собственные идеи воплотил в основной законодательный акт, по которому эти учреждения просуществовали более 100 лет. Речь идет об «Общем учреждении министерств» 1811 г. В настоящей статье мы не будем комментировать этот пространственный законодательный акт, отметив только, что Сперанский стремился в первую очередь добиться точного определения власти министров, строгой их ответственности, сочетания совещательного начала в виде совета министра в каждом из министерств с единоначалием министров. Сперанский допускал широкую свободу действий ответственной исполнительной власти. Итак, Сперанский хотел видеть в России сильную исполнительную власть, облеченную законными полномочиями и подлежащую законной ответственности за свои действия.[37]

Активным проводником централизации государственного управления, усиления министерской власти был В.П. Кочубей. Правда, в отличие от Сперанского, он активно критиковал недостатки существовавших тогда министерств. В очередной записке о положении империи, составленной в декабре 1814 г., он писал о неимоверном числе чиновников по каждому министерству, многосложной переписке, которая не только не приносит пользы, но совершенно не нужна и вредна. Выход он видел в объединении министерств. В частности, он предложил создать объединенные министерства внутренних дел и полиции, финансов и государственного казначейства, духовных дел и народного просвещения.[38]

Близкие позиции занимал министр финансов Д.А. Гурьев. В записке «Об устройстве верховных правительств в России» он писал, что министерская реформа не избежала известных противоречий. Он обращал внимание на отсутствие четкого разграничения дел между Сенатом и министерствами. Поэтому министры «поступали в управлении вверенных им частей различно, каждый по своему разумению и склонности, от чего нарушалось единство и порядок в управлении». Министры в отсутствие коллегий должны были вникать во все подробности управления и в результате рассмотрение дел замедлялось даже по сравнению с коллегиями. Преимущества новой системы управления Гурьев видел в том, что в результате ежегодных отчетов министров впервые появилась общая картина жизни страны, улучшились сбор и обработка статистических сведений по всем отраслям управления.

Министр финансов пытался соединить в своих предложениях по совершенствованию государственного аппарата идею единства власти (государь как источник любой власти) и

принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.[39] Улучшению работы министерств, по мнению Гурьева, было связано и с более четким административно-территориальным делением страны.

В другой записке - «Предположения к исправлению настоящего установления» - он высказался за объединение ряда учреждений. Например, он считал возможным и желательным иметь объединенные министерства: внутренних дел, полиции и путей сообщения; финансов и государственного казначейства; исповеданий и просвещения.[40]

Среди противников министерств были Н.М. Карамзин и Д.П. Троицкий. В знаменитой «Записке о древней и новой России» Карамзин писал о поспешности введения министерств: «Министерства установлены и приведены в действие, а не было еще наказа министрам, т.е. верного, ясного руководства в исполнении важных из обязанностей!». С ностальгией Карамзин писал о замене «знаменитых чиновников» в коллегиях, с их долговременными навыками и строгой ответственностью, на чиновников «маловажных», на директоров, экспедиторов, столоначальников и т.п. И зря надеялись на бдительность и знания министров. «Одно честолюбие бывает неограниченно, - замечает историк. - Например, министр внутренних дел, захватив почти всю Россию, мог ли основательно вникать в смысл бесчисленных входящих к нему и выходящих от него бумаг? Мог ли даже разуместь предметы столь различные?» Карамзин задает риторический вопрос: кто более заслуживает «доверенности» - один ли министр или собрание знатнейших государственных сановников? Что же касается Комитета министров, то Карамзин подчеркивает одну житейскую мудрость, которая проявляется в его заседаниях и решениях: «Каждый из них, имея нужду в сговорчивости товарищей для своих собственных выгод, сам делается сговорчив».[41]

Наиболее полно точку зрения противников министерской реформы выразил министр юстиции Д.П. Троицкий в записке «О неудобствах, происходящих от государственного управления по форме единоличной, введенной закрытием коллегий и отменой коллежского обряда и подтвержденной общим учреждением министерств 1810 и 1811 годов».[42]

Прежде всего, Троицкий обращает внимание на взаимосвязь между государственным устройством и культурой населения, состоянием его политических и гражданских прав, образованием, историческими традициями в управлении: «Установления, кои могли быть введены без неудобства в одном государстве, могут произвести пагубные последствия в другом, если в заимствующем государстве образ правления и положение народа не будут таковы же, каковы они в государстве, из которого формы заимствуются».[43] При этом Троицкий отмечает, что образ правления можно переменить быстро, но положение народа «не переменяется иначе как постепенно».

Далее он обращается к опыту западноевропейских государств Англии, Испании и Франции и, в частности, отмечает достаточно высокий уровень образованности населения этих стран, управляемого чиновниками, «обученными законам», наличие парламентов, политическое могущество духовенства. «Во Франции, в Англии и даже в Испании, - пишет Троицкий, - действие правления под различными формами возбуждается или общественною волею, или общественным мнением, в коим оно почти всегда обязано иметь уважение». В России ситуация иная: те же министры не встретят противодействия общественного мнения, «кроме мнения нескольких лиц одного класса и то - только в двух столицах, ежели правительство само не устроит нужного противодействия в существе государственных установлений».[44]

Трощинский пишет о состоянии основных российских сословий и отмечает, что самое многочисленное из них - крестьянство - не имеет ни гражданских, ни политических прав, не обеспечено материально и не может быть сравнимо с классом хлебопашцев или земледельцев в западноевропейских государствах. Мещане и купечество имеют гражданские права, но лишь в Петербурге, Москве и Риге их голос слышен. «Во всех почти прочих городах состояние сие пользуется правами своими до такой только степени, до какой захотят допустить их правительственные чиновники», - отмечает министр юстиции. Духовенство свободно и обеспечено, но его политическое влияние минимально. То же и у дворянства, представители которого приобретают политическую власть не иначе, как со времени поступления на государственную службу. Но, находясь на службе, они делаются «чуждыми пользам своего состояния, приемлют интересы корпуса чиновников, от которого они заимствуют главнейшее свое уважение».[45] В результате реально управляют страной чиновники. По мнению Трощинского, вводя в России коллегии, Петр I, своими глазами видевший в Европе разные формы устройства государственного аппарата, не случайно выбрал коллегии, потому что только коллежский образ мог служить «стражею благоденствия народа, не имеющего никаких средств возвысить голоса своего противу насилия и злоупотреблений».[46]

Трощинский указывал, что новая форма управления ставит самих министров в зависимость от подчиненного им аппарата. В большинстве дел министры «суть только слепые орудия своих чиновников всякого звания, которые все пользуются равною привилегию обманывать их, не подвергаясь никакому законному взысканию». Это связано с тем, что министр не может вникать в суть каждого дела и неизбежно должен доверять подготовленным чиновниками документам.

Наконец, Трощинский прогнозировал рост посредственности в чиновничьей среде, нежелание отстаивать свое мнение, бороться с злоупотреблениями. Хорошо понимая психологию чиновника, он отмечал: «Тщетно законы в разные времена усиливались положить пределы слепому повиновению подчиненных; но несогласно с природою, чтобы подчиненный противопоставил закон своему начальнику, от которого зависит все его счастье и несчастье. Начальник определяет его к месту, тот же начальник лишает его места, когда заблагорассудит; следственно, подчиненному не остается ничего делать, как только содействовать видам начальника, которому он всем обязан, от покровительства которого он всего ожидает и от неудовольствия которого должен непрестанно опасаться худых для себя последствий. Впрочем и подчиненному не невыгодно исполнять то, чего от него требует начальник, ибо, в свою очередь, и он по своей части может также позволить себе злоупотребления, соразмерные с степенью своего звания».[47]

Несмотря на наличие этих весьма влиятельных и авторитетных критиков министерской системы, на серьезные замечания в ее адрес со стороны ведущих государственных деятелей, - министерства в России состоялись. Сильной стороной министерской системы управления в Российской империи была стабильность. Замечено, что любая реорганизация в такой системе резко снижает производительность труда. Чиновники начинают больше думать о своей дальнейшей судьбе, чем о деле, им порученном. Нарушается отработанный до автоматизма порядок документационного обеспечения управления, система отчетности и контроля. Любая реорганизация приводит на первых этапах к немалым финансовым затратам, ведь предстоит заменить все бланки, печати, удостоверения и т.п.

Спор о преимуществах коллегиального или единоличного принципа в работе учреждений не решен до сих пор. В начале XX в. один из крупнейших специалистов в области государственного права А.Н. Филиппов писал: «Для нас (Юристов. – Авт.) оба начала –

коллегиальное и единоличное – одинаково по идее правильные, и все дело состоит лишь в том, где и как применяются эти начала. Коллегиальный принцип менее всего пригоден для устройства органов власти исполнительной, единоличный – законодательной и судебной».[48]

За целый век число министерств в России увеличилось незначительно. В «Общем учреждении министерств» 1811 г. названо 8 министерств и 4 приравненных к ним по статусу отдельных главных управления. В 1911 г. в Российской империи было 10 министерств и 3 отдельных главных управлений.[49] Широкие рамки компетенции большинства министерств способствовали сокращению межведомственных столкновений и создавали для императора возможность личного руководства их деятельностью. В стабильности этой системы управления более века чиновный мир видел проявление незыблемости самого самодержавного строя в Российской империи.

Примечания:

[1] Градовский А.Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. Т. 8. СПб., 1907. Гл. III; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная. 6-е изд. СПб., 1909. Глава II.

[2] См., напр.: Обзор деятельности Министерства императорского двора и уделов за время царствования императора Александра III, 1884 - 1894. СПб., 1901.

[3] Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 4-е изд. М., 1997.

[4] Ефремова Н.Н. Министерство юстиции Российской империи 1802 - 1917 гг.: Историко-правовое исследование. М., 1983. С. 15.

[5] Высшие и центральные государственные учреждения России, 1801 - 1917 гг. В 4 т. Т. 2. Центральные государственные учреждения. СПб., 2001; Государственность России (конец XV в. - февраль 1917 г.): Словарь-справочник. Кн. 3. М., 2001; Отечественная история: История России с древнейших времен до 1917 года: Энциклопедия. Т. 3. М., 2000.

[6] Миронос А.А. Ученые комитеты и советы министров и ведомств в XIX веке: Задачи, структура, эволюция. Нижний Новгород, 2000.

[7] Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. М., 1996.

[8] МВД России: Энциклопедия. М., 2002.

[9] Дипломатический вестник. 2001. № 10. С. 132.

[10] См.: Демин В.А. Государственная дума России (1906 - 1917): механизм функционирования. М., 1996. С. 47.

[11] Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 350.

[12] Градовский А.Д. Указ. соч. С. 401.

[13] Там же.

- [14] Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 350 - 351.
- [15] См., напр.: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 148.
- [16] Шепелев Л.Е. Чиновный мир России, XVIII - начало XX в. СПб., 1999. С. 12, 13.
- [17] Цит. по: Ерошкин Н.П. Министерства России первой половины XIX века - фондообразователи центральных государственных архивов СССР. М., 1980. С. 6.
- [18] См.: Латкин В.Н. Учебник русского права периода империи XVIII и XIX вв. 2-е изд. СПб., 1909. С. 337.
- [19] Сборник РИО. Т. 90. СПб., 1894. С. 1 - 2.
- [20] Там же. С. 202.
- [21] В первоначальном проекте речь шла именно об одном министерстве.
- [22] Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. Л., 1988. С. 206.
- [23] Там же. С. 207.
- [24] Цит. по: Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIX века). М., 1981. С. 31.
- [25] Там же.
- [26] Эйхельман О.О. Обзор центральных и местных учреждений управления в России и устава о службе по определению от правительства. Киев, 1890. С. 4, 17.
- [27] Полное собрание законов Российской империи: Собрание 1. Т. XXVII. № 20406.
- [28] Филиппов А.Н. Исторический очерк образования министерств в России // Журнал Министерства юстиции. 1902. № 9. С.48.
- [29] Латкин В.Н. Указ. соч. С. 360.
- [30] Покровский С.П. Министерская власть в России: Историко-юридическое исследование. Ярославль, 1906. С. 69.
- [31] Державин Г.Р. Сочинения. 2-е изд. Т. 6. СПб., 1876. С. 742.
- [32] Автором доклада был молодой чиновник министерства М.М. Сперанский.
- [33] Очерк истории Министерства иностранных дел, 1802 - 1902. СПб., 1902. С. 122.
- [34] Сборник РИО. Т. 90. С. 207 - 208.
- [35] Там же. С. 206, 207.

- [36] Градовский А.Д. Указ. соч. Т. 1. С. 289.
- [37] Довнар-Запольский М.В. Зарождение министерств в России. М., 1906. С. 58.
- [38] Сборник РИО. Т. 90. С. 12.
- [39] Там же. С. 58 - 59, 70.
- [40] Там же. С. 78 - 79.
- [41] Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М., 1991. С. 57 - 59.
- [42] Сборник РИО. Т. 3. СПб., 1868. С. 23 - 82.
- [43] Там же. С. 46-47.
- [44] Там же. С. 49.
- [45] Там же. С. 54,55.
- [46] Там же. С. 49, 56-57.
- [47] Там же. С. 44-45.
- [48] Филиппов А.Н. Указ соч. с. 68.
- [49] Министерства: внутренних дел, иностранных дел, военное, морское, императорского двора, юстиции, финансов, путей сообщения, торговли и промышленности, народного просвещения; главные управления: землеустройства и земледелия, государственного коннозаводства и государственный контроль.