

Научная статья

УДК 94(47).073

DOI 10.25205/1818-7919-2024-23-8-33-45

М. М. Сперанский и проблема Комитета министров в первой трети XIX века

Татьяна Васильевна Андреева

Санкт-Петербургский институт истории Российской академии наук
Санкт-Петербург, Россия

ta-a.andreeva2014@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6941-1639>

Аннотация

Статья посвящена изучению позиции М. М. Сперанского в отношении институционального статуса Комитета министров, его места и значения во властной структуре Российской империи в первой трети XIX в. Показано, что взгляды реформатора, обусловленные стратегической целью и конкретными задачами преобразовательной программы, а также внутри- и внешнеполитической ситуацией, эволюционировали от признания определенной роли Комитета министров в государственном управлении через идею упразднения в царствование Александра I как органа, не имевшего законодательно закрепленных функций и дублирующего законосовещательные полномочия Государственного совета, исполнительные и судебные прерогативы Сената до положения о его преобразовании и соединении с предполагаемым Правительствующим Сенатом в правление Николая I.

Ключевые слова

Россия, первая треть XIX в., М. М. Сперанский, Комитет министров, проекты реформы государственного управления, преемственность в правительственной преобразовательной политике

Благодарности

Исследование выполнено в рамках гранта РНФ № 23-28-00769 «Документальная память российской государственности: кейс Сперанского. Новые подходы к изучению рукописного наследия»

Для цитирования

Андреева Т. В. М. М. Сперанский и проблема Комитета министров в первой трети XIX века // Вестник НГУ. Серия: История, филология. 2024. Т. 23, № 8: История. С. 33–45. DOI 10.25205/1818-7919-2024-23-8-33-45

M. M. Speransky and the Problem of the Committee of Ministers in the 1st Third of the 19th Century

Tatyana V. Andreeva

Saint Petersburg Institute of History of the Russian Academy of Sciences
St. Petersburg, Russian Federation

ta-a.andreeva2014@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6941-1639>

Abstract

M. M. Speransky's reform projects and notes are integral to understanding the historical development of the Russian state in the early 19th century. They provide valuable insight into the functioning of the Russian Empire's institutions and its modernization. These documents cover the whole range of socio-political, economic and institutional problems, strategic goals, tactical guidelines, the most important directions, successive and distinctive features of the transformative policy of the two reigns – Alexander I and Nicholas I, as well as give an idea of the specifics of reform activities of the managerial elite of this time. “A truly statesman”, Speransky was highly esteemed as a statesman by his peers due to his merging of theoretical expertise and practical administrative skills. This article delves into

© Андреева Т. В., 2024

ISSN 1818-7919

Вестник НГУ. Серия: История, филология. 2024. Т. 23, № 8: История. С. 33–45
Vestnik NSU. Series: History and Philology, 2024, vol. 23, no. 8: History, pp. 33–45

Speransky's perspectives on the institutional status of the Committee of Ministers within the power structure of the Russian Empire in the first third of the 19th century. It illustrates that his viewpoint on the Committee's role changed based on the reform program's objectives, domestic and foreign political contexts, and strategic goals. Initially, Speransky acknowledged the Committee's role in state administration, but later during the reign on Alexander I contemplated its abolition due to overlapping functions with the State Council and the Senate. Ultimately, he proposed its transformation and integration with the Committee of Ministers.

Keywords

Russia, 1st third of the 19th century, M. M. Speransky, Committee of Ministers, projects of reform of state administration, continuity in the governmental transformative policy

Acknowledgements

The research was carried out within the framework of the RSF grant no. 23-28-00769 "Documentary Memory of Russian Statehood: the Speransky Case. New Approaches to the Study of Handwritten Heritage"

For citation

Andreeva T. V. M. M. Speransky and the Problem of the Committee of Ministers in the 1st Third of the 19th Century. *Vestnik NSU. Series: History and Philology*, 2024, vol. 23, no. 8: History, pp. 33–45. (in Russ.) DOI 10.25205/1818-7919-2024-23-8-33-45

Неопределенность положения Комитета министров в государственной системе Российской империи определяла проблему его институционального статуса и правительственных полномочий в продолжение всей первой трети XIX столетия. Во многом это было связано с реформаторскими установками, оформившимися на заседаниях Негласного комитета еще на стадии разработки министерской реформы в ноябре 1801 – апреле 1802 г. Именно тогда был поставлен вопрос о необходимости межведомственной координации, в силу этого о введении в состав Непременного (Государственного) совета глав проектируемых министерств и процедуре разрешения дел управления, превышающих или выходящих за пределы их полномочий. Членами комитета было высказано единое мнение, что «обыкновенные дела» будут рассматриваться коллективным обсуждением министрами, а вопросы первостепенной важности – в Непременном совете на специально созываемых совещаниях. Собственно, название «Комитет министров» не звучало, поскольку речь не шла о создании нового государственного института в лице органа, имеющего функции объединенного правительства и координирующего деятельность руководителей центральных ведомств, а имелись в виду изменения в составе и принципах деятельности Непременного совета. По сути, формировалась его новая организация, имевшая два состава: один расширенный, состоявший из советников-министров и остальных советников, другой узкий, чисто министерский [Приходько, 2013, с. 119–121].

Результатом деятельности Негласного комитета стал манифест 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств», окончательно закрепивший в государственной жизни страны принцип отраслевого управления. Было образовано 8 министерств, учреждались должности министров, которые имели право личного доклада императору, но прежде с ним должны были ознакомиться все министры. Согласно манифесту они одновременно являлись членами Непременного совета, могли вносить в него различные дела своего ведомства. Процедура их рассмотрения зависела от статуса дел: «Дела обыкновенные трактуются в Комитете, составленном единственно из них; другие же, особенную важность в себе содержащие, рассматриваются с прочими членами Совета» (ПСЗ-I, 1830, т. 27, № 20406, с. 248).

Так был создан «Комитет господ министров», как его назвал П. А. Валуев, учреждение которого в манифесте не получило законодательного и организационного закрепления, а полномочия не были четко определены. И хотя позже различными постановлениями Комитет приобрел черты высшего административного органа Российской империи, но всё же не стал настоящим правительством России. Обеспечение единства государственной политики оставалось прерогативой верховной власти, которая всегда опасалась появления какого-либо высшего учреждения, обладавшего независимой политической инициативой. Кроме этого, важно было сохранить систему сдержек и противовесов, основными элементами которой являлись Комитет министров и Государственный совет. Именно поэтому всю первую половину XIX в. сохранялась неопределенность в разграничении их компетенций. При этом

в Комитете вопреки манифесту обсуждались не только «дела обыкновенные», но вопросы законодательства, а также насущные государственные дела (рассмотрение смет доходов и расходов, бюджета страны, утверждение штатов министерств и т. д.). И всё же тенденция к дифференциации функций высших учреждений империи определила в большей степени административную специализацию Комитета министров, тогда как собственно Государственный совет сохранял свои доминирующие законосовещательные полномочия [Управленческая элита..., 2008, с. 570–588; Зуев, 2008, с. 143; Ружицкая, 2018, с. 73].

Что касается Комитета министров, то в дореволюционной и советской историографии он определялся не только административным, но и законосовещательным органом, хотя в николаевское царствование «делами законодательного характера» занимался гораздо меньше [Середонин, 1902, т. 1, с. 63–64; т. 2, с. 24–69; Зайончковский, 1978, с. 134–136]. Подобную точку зрения разделял и А. В. Ремнев, который видел в Комитете «самодержавное правительство», представлявшее собой полузаконодательное полуадминистративное учреждение [Ремнев, 2010, с. 241; Ружицкая, 2018, с. 58]. В современных исследованиях по истории становления министерской системы в эпоху Александра I и в начале царствования Николая I, а также специально посвященных Комитету министров и Государственному совету в первой половине XIX в., особое внимание уделяется анализу их взаимоотношений. По мнению Л. Ф. Писарьковой, создание Комитета и его вторжение в законосовещательную сферу не могло не сказаться на положении Совета, важнейшей составляющей деятельности которого стали дела судебные, главным образом тяжёлые. В целом же «реформы 1801–1802 гг. не решили важнейшей задачи – они не создали систему управления, построенную на принципе разделения властей» [Писарькова, 2019, с. 19–21]. С точки зрения Н. И. Зуева, хотя Комитет министров рассматривал «дела законодательного свойства», но это было исключением, притом что обсуждались не фундаментальные («коренные») законодательные акты, регулирующие или изменяющие общественные отношения, а частные законы. Причем в николаевское время вопросы, связанные с законодательством, передавались чаще всего в Государственный совет [Зуев, 2008, с. 140–143]. И. В. Ружицкая подчеркивает, что на протяжении первой половины XIX в. взаимоотношения Комитета министров и Государственного совета «не оставались неизменными». При этом отсутствие четкого разграничения их законосовещательных компетенций обусловило «миф о всесии Комитета министров в *законотворческой сфере*», тогда как в царствование Николая I значение министерского комитета «неуклонно снижалось» [Ружицкая, 2018, с. 73–89]. Главным же посылом всех трех авторов является мысль, что в первой половине XIX столетия не существовало строгого и четкого разграничения функций и полномочий высших государственных учреждений. В силу этого в деятельности Государственного совета, Комитета министров и Сената смешивались законосовещательная, административная и судебная функции.

Именно на этот аспект функционирования государственного управления в России обращал внимание М. М. Сперанский в ряде проектов, носящих обобщающий, теоретико-концептуальный характер. Одной из наиболее важных для реформатора являлась проблема Комитета министров, его места во властной структуре России, постоянных и временных полномочий, взаимоотношений с Государственным советом и Сенатом. Однако в историографической традиции изучения документального наследия Сперанского, посвященного российской государственности, нет специальных работ о его взглядах на Комитет министров. Данная статья имеет целью заполнить эту лауну.

В современных работах ведущих специалистов по истории реформ в России реформаторская деятельность Сперанского, с одной стороны, рассматривается в общем контексте особенностей российского реформаторского процесса, а с другой – делается акцент на отношении к ней современников и потомков. С. В. Мироненко в обобщающей статье, посвященной выявлению общих и особенных черт в деятельности трех российских реформаторов – Петра Великого, Сперанского и П. А. Столыпина, – к общим чертам относит «модернизационный характер» их преобразовательных инициатив, а также отсутствие или очевидную недоста-

точность «общественной среды, способной быть опорой реализовывавшихся или намечавшихся реформ». Особенным, как справедливо считает историк, был сам контекст эпох, «степень зрелости социальной опоры реформ», «готовность всего общества к модернизационным трансформациям». Согласно «Плану всеобщего Государственного образования», над которым Александр I и Сперанский работали в 1808–1809 гг., Россия должна была превратиться в конституционно-представительную монархию. Однако проект не был реализован. Причины неудачи исследователь видит прежде всего в том, что у реформаторов не было единомышленников и союзников ни в правительственной, ни в общественной среде. «У реформ, необходимость которых осознавалась властью и радикальной частью общества (декабристы), не было широкой социальной базы», – подчеркивает С. В. Мироненко. И здесь важным представляется наблюдение исследователя, что реформы в России часто обуславливались «не уровнем социально-экономического развития, а политическими соображениями», передовые идеи, приходившие в Россию с Запада, не находили «экономической и социальной готовности страны к реформам» [Мироненко, 2022, с. 59–70].

В статье Л. Ф. Писарьковой, в которой реформаторская программа Сперанского анализируется в сравнительной перспективе с программой коррекции реформ, проведенных в царствование Александра II, также ставится вопрос о социальной основе реформаторства и об изменении общественно-политического климата в пореформенной России по сравнению с эпохой Александра I. Одним из основных авторов так называемых «контрреформ» конца 1880-х – начала 1890-х гг. являлся А. Д. Пазухин, ставший «антигероем» публицистики либерального направления этого времени. Предложенные им «исправительные» преобразования, корректирующие и устраняющие просчеты «смелых реформаторов», были негативно восприняты, как либеральным большинством правящей элиты, так и общественным мнением. Между тем и в начале XIX в. государственные преобразования, проведенные по проектам Сперанского – указы от 3 апреля 1809 г. «о придворных чинах» и от 6 августа 1809 г. «об экзаменах на чин», реформы центрального управления и финансов 1810–1811 гг., вызвали общее недовольство, как в высшем обществе, так и чиновном мире. Как подчеркивает исследовательница, только годы спустя оценка преобразовательной деятельности Сперанского стала меняться. Причем именно в период подготовки и проведения реформ 1860-х – 1870-х гг. произошла актуализация проблемы «Сперанский и его роль в истории российского реформаторского процесса». Этому весьма способствовало издание в 1861 г. книги М. А. Корфа «Жизнь графа Сперанского», вызвавшей общественную дискуссию. Авторы рецензий и откликов на издание отмечали как сильные (прежде всего высочайший интеллектуальный потенциал), так и слабые стороны Сперанского, важнейшими из которых определяли его утопичность и недостаточную компетентность в делах управления. И хотя представители разных политических течений, такие как М. Н. Катков и Н. Г. Чернышевский, «сходились в оценке проектов Сперанского, считая их преждевременными и даже вредными», по мнению Л. Ф. Писарьковой, новые поколения реформаторов с большим вниманием относились к его проективному творчеству, а идеи, которые казались утопичными, в начале XX в. стали воплощаться в условиях другой эпохи. Таким образом, несмотря на негативное отношение современников, Сперанский получил «высокую оценку последующих поколений» и «вошел в историю как великий реформатор», подытоживает свое исследование Л. Ф. Писарькова [2020, с. 160–187].

К подобному выводу приходит и И. В. Ружицкая в статье «“Великий реформатор” или “гениальный бюрократ”»: М. М. Сперанский в общественном мнении начала 1860-х гг.». По мнению исследовательницы, именно период подготовки программы реформ 1860–1870-х гг. характеризуется повышенным интересом к деятельности и реформаторскому наследию Сперанского. При этом формирование представлений общественных и государственных деятелей о его роли и значении в истории российских реформ во многом происходило под влиянием двухтомного сочинения М. А. Корфа «Жизнь графа Сперанского» (СПб., 1861). Выход в свет биографии реформатора в то время, когда «процесс реформирования им-

перии набирал обороты», стал важным событием в общественно-политической жизни страны и вызвал дискуссию о том, «нужны или России перемены того или иного масштаба». Это было обусловлено тем, что, хотя Корф принадлежал к либеральной, «просвещенной» бюрократии, возникновение которой произошло благодаря усилиям Сперанского, их преобразовательные взгляды не всегда совпадали. Корф, будучи продолжателем кодификационных начинаний реформатора, критиковал его некоторые проекты «как кабинетные, оторванные от жизни или несвоевременные». И всё же, как справедливо указывает И. В. Ружицкая со ссылкой на «Исторический очерк конституционных начинаний в России», подготовленный Корфом для Александра II в 1863 г., Сперанский был «смел до дерзости» в замыслах реформ и гораздо более осмотрителен в их исполнении. Именно поэтому реформатор сам отказался «от полномасштабной реализации своих замыслов» [Ружицкая, 2022, с. 38–45].

Надо думать, это относится и к проблеме Комитета министров. Следует подчеркнуть, что в первые годы своего существования, благодаря регулярному участию и даже председательствованию в нем Александра I (в 1803 г. император участвовал в 43 его заседаниях), Комитет отличался активизацией деятельности и приобрел черты «государственного установления». Поэтому не удивительно, что к этому времени относится первая записка Сперанского, в которой затрагивалась проблема Комитета министров. «Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России», созданная по повелению императора в 1803 г., была посвящена концептуально-теоретической разработке программы реформ государственного управления в России. По сути данная записка отражает главные принципы правительственной преобразовательной политики в административной сфере всей первой трети XIX в., поскольку в 1826 г. она была вновь востребована, отшлифована Сперанским и легла в основу деятельности Комитета 6 декабря 1826 г.¹ В ее основании лежали концептуальные положения реформатора, не изменившиеся в процессе его проективного творчества в продолжение двух царствований, – «единство управления», «централизация управления», «связь закона с управлением». Взаимосвязь законодательных мероприятий и институциональных преобразований с важнейшим принципом реформаторской политики определяла четкое разграничение законосовещательной, исполнительной и судебной сфер. Однако административная практика вносила свои коррективы. В центральной части записки, обращаясь к анализу «настоящего управления в России», Сперанский подчеркивал, что «первые государственные места» – Государственный совет, Сенат и Комитет министров – «собственной политической силы не имеют», «законодательным телом признаны быть не могут» и являются только «средствами» реализации верховной власти «государя самодержавного». Предметы и «правила действия» во всех трех институциях одинаковы, поскольку они сочетают законосовещательные, исполнительные и судебные полномочия, притом что их взаимоотношения и связи четко не определены. Всё это создает «великие неудобства». В данном контексте реформатор ставил вопрос о необходимости разделения «двух главных родов» управления – «части законодательной» и «власти исполнительной»: «Государственным установлениям, без связи и порядка ныне существующим, дабы дать некоторое между собою отношение, должно разделить предметы их на два главных рода: к одному отнести всё то, что касается до части законодательной, к другому – всё, что принадлежит к власти исполнительной»².

Таким образом, на первом этапе истории Комитета министров (1802–1805 гг.) вслед за Александром I, который в это время рассматривал данное учреждение как орган, который мог бы разрешать административные проблемы быстро и оперативно, и в силу этого лично

¹ Об этом свидетельствуют карандашные пояснения на первом листе документа личного секретаря Сперанского – К. Г. Репинского: «Это первая работа, государем М. М-чу порученная в 1803 году... М. М. Сперанский пересмотрел всё это в 1826 году. NB. Зачерки карандашные все им тогда сделаны... Не делали ли тогда каких-нибудь выписок отсюда для Комитета 6 Дек[абря] 1826, в котором тогда шло дело о государственных учреждениях» (ОР РНБ. Ф. 731. Д. 52. Л. 1).

² ОР РНБ. Ф. 731. Д. 52. Л. 125 – 125 об.

руководил комитетской работой, Сперанский видел в нем составную часть механизма управления страной, которая требовала усовершенствования.

Второй этап деятельности Комитета министров (1805–1808 гг.) характеризуется, с одной стороны, определением в общих чертах предметов и принципов его деятельности, с другой – ослаблением активности, уменьшением количества заседаний, а главное – отсутствием на них Александра I (в 1805 г. император присутствовал только на 4 из 16 заседаний, поскольку был за границей, но и по возвращении в Петербург в 1807 г. их редко посещал). В особых «Правилах» от 4 сентября 1805 г. важнейшим принципом деятельности Комитета определялась установка, что министры имели право вносить в него только те дела, которые они затруднялись решать единолично или которые требовали их согласованной позиции для внесения в Государственный совет, а также представлять свои всеподданнейшие доклады на общее обсуждение (ПСЗ-I, 1830, т. 28, № 21896, с. 1204–1205).

Перед отъездом Александра I и М. М. Сперанского на Эрфуртский конгресс, который проходил 27 сентября – 15 октября 1808 г., по повелению императора был создан нормативный акт, который регламентировал деятельность Комитета министров на период отсутствия главы государства в России. Разработанная Сперанским 31 августа 1808 г. особая «Инструкция Комитету Министров» существенно расширяла его полномочия. В условиях необходимости сохранения государственной безопасности и социально-политической стабильности в стране, а также важности бесперебойного функционирования бюрократической машины Комитету министров передавались дела высшей полиции, которой «цель есть сохранение всеобщего спокойствия и тишины граждан». В этой связи Комитету были даны новые «Правила» деятельности: в обычном режиме он должен был собираться два раза в неделю; место председательствующего занимал поочередно каждый член Комитета в течение четырех заседаний; для обыкновенных собраний министры накануне обязаны были прислать председательствующему записки о делах, которые предлагались для обсуждения; по вопросам, требующим немедленного рассмотрения, следовало созывать чрезвычайные собрания; принятые на заседаниях решения должны были вноситься в журналы, которые составлялись управляющим делами Комитета. По делам же, относящимся к высшей полиции, Комитет, «имея попечение о сохранении общественного спокойствия», через министра внутренних дел получал сведения: о «подозрительных людях», особенно приезжающих в столицу из-за границы; о собраниях и обществах, «могущих подавать на себя подозрение»; о разглашаемых слухах и известиях, «опасение и тревогу наводящих»; о подозрительной переписке. Исходя из полученной информации, если Комитет усматривал, что «спокойствие общественное» может быть нарушено, то обязан был принять «благоразумные меры к восстановлению безопасности». При этом применительно к делам, решение по которым зависело от высочайшего утверждения, но которые «не терпят ни малейшего отлагательства», было сказано: «Государь император дает право Комитету Министров под собственною ответственностию всех, дать разрешение министру и уполномочить его к исполнению необходимых мер». На подлинном документе есть собственноручная императорская резолюция: «Быть по сему. Александр. СПбург. Августа 31 1808» (ПСЗ-I, 1830, т. 30, № 23262, с. 568–570)³.

После возвращения Александра I и сопровождавшего его М. М. Сперанского из Эрфурта в данной «Инструкции» были произведены изменения, прежде всего связанные с делами по высшей полиции. Они были изъяты из ведения Комитета министров, на заседаниях которого император более не председательствовал. В новом нормативном документе «Изменения Инструкции Комитету Министров от 31 августа 1808 г.», разработанном Сперанским 11 ноября 1808 г., подчеркивалось, что поскольку статьи «Инструкции», посвященные государственной безопасности и дающие право Комитету министров разрешать дела, требующие срочных мер, относились только ко времени отсутствия императора в России, то теперь они «не принадлежат уже к предметам его», поскольку каждый министр может «немедленно

³ ОР РНБ. Ф. 731. Д. 88. Л. 1 – 19 об.

докладывать Его Императорскому Величеству», и следует ожидать «высочайшего утверждения». Помимо этого, изменялись «Правила» его деятельности: Комитет должен был собираться один раз в неделю; в случае необходимости чрезвычайного собрания председательствующий министр должен был доложить императору для получения высочайшего повеления (ПСЗ-I, 1830, т. 30, № 23352, с. 679–680)⁴.

Однако почти месячное отсутствие императора (российская делегация, в которую также входил великий князь Константин Павлович, прибыла в Эрфурт 25 сентября, а вернулась 20 октября 1808 г.) продемонстрировало необходимость создания нового нормативного документа, определявшего предметы и правила деятельности Комитета министров в экстремальных условиях, связанных с бунтами, неповиновениями властям, продовольственным или эпидемическим кризисом. К ноябрю 1808 г. относится «Наказ Комитету Министров на время продолжительного отсутствия Его Императорского Величества». В «чрезвычайных обстоятельствах» Комитету министров вверялась власть, превышающая прерогативы каждого министра, и позволялось действовать «под соединенною их ответственностию чрез Правительствующий Сенат». Данными обстоятельствами определялись: 1) государственная безопасность (опасность вторжения в Россию, возмущения при отправлении рекрутской повинности и сборе податей, крестьянские бунты, эпидемия); 2) народное продовольствие (неурожай, дороговизна предметов первой необходимости). В случае одного из указанных обстоятельств все министры, каждый в своем ведомстве, обязаны были собрать точную информацию и передать ее Комитету, который после обсуждения на чрезвычайном заседании, обязан был принять «все чрезвычайные меры к охранению внутренней безопасности», в том числе использовать военные силы и производить нужные финансовые мероприятия. В конце документа подчеркивалось: «Действие сих положений продолжается до самого возврата Е[го] И[мператорского] В[еличества] в столицу; тогда сами собою они пресекаются, и Комитет возвращается в порядок, уставом его постановленный»⁵. Как видно, расширение полномочий Комитета министров в 1808 г. носило временный и чрезвычайный характер, а не было последовательной политической линией, направленной на усиление его позиций в системе государственного управления.

Более того, «План всеобщего Государственного образования», над которым Александр I и М. М. Сперанский работали после возвращения из Эрфурта в 1808–1809 гг. и который имел характер поисков общего направления преобразовательной политики [Андреева, 2001, с. 59–70], вообще не предусматривал сохранение Комитета министров как государственного института. В «Плане» речь идет о Государственном совете, Государственной думе, Сенате и министерствах. Причем реформированный Совет определялся высшим органом межведомственной координации («местом средоточия, чрез которое власть державная действует на другие установления»), объединяющим центром, в котором «все действия части законодательной, судной и исполнительной в главных их отношениях соединяются и чрез него восходят к державной власти и из нее изливаются» (Сперанский, 1961, с. 216, 233).

Между тем открытый в намеченный срок 1 января 1810 г. Государственный совет, заменивший собой Непременный, остался только высшим законосовещательным учреждением Российской империи. Вопреки «Плану» Совет не стал «особым органом, венчавшим новую систему государственного управления» и соединявшим императора со всеми ее частями [Писарькова, 2019, с. 22]. В речи Александра I, подготовленной Сперанским и произнесенной императором при открытии Совета, подчеркивалось, что целью реформы было «положить твердое основание одному из важнейших государственных установлений», сделать его «средоточием всех дел высшего управления»⁶, но этого не произошло.

Именно неполная реализация реформы Государственного совета, как считал Сперанский, т. е. отсутствие учреждения «для общего соображения дел государственных в отношении их

⁴ ОР РНБ. Ф. 731. Д. 89. Л. 1 – 6 об.

⁵ Там же. Д. 91. Л. 1 – 11 об.

⁶ Там же. Д. 80. Л. 1–2.

к части законодательной», определяло «беспорядок и смешение во всех частях управления» [Нольде, 2004, с. 66]. Помимо этого вопреки «Плану» был сохранен Комитет министров. Более того, компетенции Государственного совета и Комитета министров в «Образовании Государственного совета» от 1 января 1810 г. четко не разграничивались. По справедливому мнению И. В. Ружицкой, это было связано с тем, что Сперанский, различая, с одной стороны, законы, а с другой – уставы и учреждения, полагал, что составление первых подлежит ведению законодательной власти, а вторых – исполнительной. Однако поскольку в российском законодательстве в это время не было строго определенного понятия законов, под ними часто понимались административные распоряжения и нормативные акты, то это обуславливало трудности «при разграничении функций различных структур, не только законодательных, но и исполнительных, в практике которых законами нередко называли акты, регулирующие *порядок применения законов*» (особенно это было присуще Комитету министров) [Ружицкая, 2018, с. 58, 80].

Эти важные положения И. В. Ружицкой находят подтверждение не только в «Плане» 1809 г. (Сперанский, 1961, с. 171, 204–206), но и в более ранних записках Сперанского. Так, в «Записке о порядке государственного управления (в частности, в России) и об улучшении организации губернской администрации» 1803 г., являющейся вариантом упоминаемой «Записки об устройстве судебных и правительственных учреждений в России», Сперанский, подчеркивая тесную связь закона с управлением, указывал, что «управление (администрация) во всякой монархии не что другое есть, как исполнение законов», а сам «порядок исполнительный по самому существу и именованию своему есть нечто другое, как способ, каким законы приводятся в действие». При этом реформатор четко отделял законы от (учреждений) регламентов, поскольку первые «имеют предметом отношения постоянные и непреходящие», а вторые «простираются на действия и происшествия, непрестанной перемене подлежащие». Именно поэтому составление законов государственных, гражданских, уголовных принадлежит ведению законосовещательной власти, а «учреждения всегда постановляются властью исполнительной»⁷.

Действительно, согласно журналам заседаний Комитета министров 1810 г., на которых утверждались коррективы «к расписанию дел по министерствам», круг вопросов, подлежащих его рассмотрению, в большей степени касался нормативных актов и учреждений. Представленные в Комитет министрами, они касались земельной собственности казенной и частной, городских доходов и расходов, финансовых мер «по разным чрезвычайным случаям», оборотов государственных банков, злоупотреблений и притеснений в отношении казенных крестьян, денежной системы, паспортной политики, а также определений и увольнений чиновников, зависящих от высочайшего утверждения, наград и поощрений им в виде «пенсии»⁸. В циркуляре министрам статс-секретаря Александра I П. С. Молчанова указывалось, что они должны вносить в Комитет министров упомянутые дела без предварительного представления императору, и утверждалось «непременное исполнение» его постановлений⁹.

Однако вскоре под влиянием критики министерской системы Сперанским по повелению Александра I был разработан проект «нового административного устройства министерств», получивший реальное воплощение в двух законодательных актах. 25 июля 1810 г. был обнародован указ «О новом распределении государственных дел в порядке исполнительном», а 25 июня 1811 г. опубликованы «Общее учреждение министерств» и «Наказ министрам». Эти законодательные акты организовывали и упрочивали административную систему Российской империи усилением в ней бюрократического принципа, определением состава и четким установлением круга ведомств министерств, распределением по ним государственных дел, указанием степени власти, полномочий и обязанностей министров, их ответственности, единообразным порядком прохождения дел.

⁷ ОР РНБ. Ф. 637. Д. 758. Л. 15 – 16 об.

⁸ Там же. Ф. 731. Д. 92. Л. 1–18; Д. 94. Л. 1–6.

⁹ Там же. Д. 93. Л. 1.

В этой ситуации положение Сената в прежнем его значении со смешением в нем суда и управления, а главное – совместное сосуществование с Комитетом министров, дублирующим его полномочия, было уже невозможно. Необходимость связать Сенат с новыми министерствами, важность его адаптации к ним обусловили проект сенатской реформы 1811 г., основные положения которой изложены М. М. Сперанским во «Введении к образованию Сената» и нашли отражение в официальных материалах особого Комитета при Государственном совете, работавшем в 1810–1811 гг. и состоявшем из председателей его департаментов. Именно в данном Комитете обсуждался проект Сперанского о разделении Сената на Правительствующий и Судебный. В «Проекте учреждения Правительствующего Сената» реформатор предлагал сделать его «верховным сословием управления в империи», средоточием всех его частей. Сенат должен был состоять из «государственных министров» и представлять в себе все министерства в «соединенном их действии». Предметом «общих дел исполнительных» Правительствующего Сената определялись все государственные дела, 1) превышающие пределы власти, вверенной отдельным министрам, 2) не принадлежащие ни к какому министерству, 3) требующие высочайшего разрешения, 4) а также те, которые по действующему законодательству ему уже принадлежали. Помимо этого, все нормативные документы, связанные с порядком управления, а также с удостоверением прав и преимуществ разных состояний и сословий также вносились на его рассмотрение. Производство дел поручалось статс-секретарям под надзором министра, «управляющего письмоводством». Дела поступали в виде манифестов, указов, высочайших повелений, докладов и представлений министров, а также прошений частных лиц, содержащих жалобы на «начальства, Сенату подчиненные». Вопросы, связанные с тайной или чрезвычайными обстоятельствами, должны были докладываться отдельными министрами, но «в совокупном присутствии» всех министров¹⁰. Как видно, Комитет министров, согласно данному проекту Сперанского, должен был быть поглощен Правительствующим Сенатом. Обсуждавшийся в том же 1811 г. не только в Комитете председателей, но и Общем собрании Государственного совета проект сенатской реформы хотя и был поддержан большинством советников, но так и не был реализован.

Позже Комитет 6 декабря 1826 года, главная цель деятельности которого состояла в «пересмотре государственного устройства и управления» и подготовке программы институциональных преобразований, а основными принципами реформаторской политики являлись преемственность и системность, вновь вернулся к рассмотрению проекта преобразования Сената также в контексте проблемы Комитета министров. На одном из первых заседаний 22 декабря 1826 г. при обсуждении недостатков и неудобств в деятельности высших государственных учреждений, главным из которых указывалось смешение исполнительной и судебной «частей» в деятельности Государственного совета, Комитета министров и Сената, был поставлен «коренной вопрос»: «Нужны ли сии три установления, и нет ли каких-либо неудобств в настоящем их образовании». По мнению Комитета, необходимо было сделать высшим судебным органом только Сенат и назвать его «Судебным», а его правительственные функции вверить «особенному Правительствующему Сенату». Он определялся «одним из верховных установлений империи», которому вручались «высшие дела управления, превышающие власть, данную одному министру». В его состав должны были входить министры, главноуправляющие, а также назначаемые императором лица «под общим именем сенаторов» (Сборник..., 1891, т. 74, с. 7–9).

Подготовка сенатской реформы 1827 г., в которой совершенно четко просматривается преемственность с проектом 1811 г., была вновь поручена Сперанскому, о чем свидетельствуют писарские копии проектов реформатора 1827 г. – «Проект учреждения Правительствующего Сената» и «Проект учреждения Судебного Сената», имеющие подзаголовок «Работа Комитета 6 декабря 1826 года» и карандашную правку реформатора. Что касается Правительствующего Сената, то его «высочайше дарованная власть» ограничивалась только

¹⁰ РГИА. Ф. 1164. Оп. 1. Д. 9. Ч. 13. Л. 1–57.

делами управления и надзора за действием подведомственных ему учреждений. Важнейшими его функциями также определялись «признание и охранение» прав и преимуществ различных состояний и сословий, а также предварительное обсуждение преобразовательных предложений министров, которые затем поступали на высочайшее рассмотрение¹¹.

Надо думать, идея создания Правительствующего Сената была обусловлена стремлением Николая I ограничить «самовластие» министров и сконцентрировать все правительственные функции в одном органе под непосредственным ведомством и руководством самодержца. Об этом свидетельствует резолюция императора на журнале заседания Комитета 6 декабря от 4 января 1827 г., объявленная на заседании 12 января 1827 г., «что Комитет Министров или по новому предположению Правительствующий Сенат заниматься должен точным исполнением представленного ему или повеленного изданными постановлениями» (Сборник..., 1891, т. 74, с. 32).

Между тем проект создания Правительствующего Сената, который рассматривался как новый Комитет министров, ставил вопрос о сущности и функциональности «старого» Комитета министров. Вопрос об его устройстве, организации деятельности и полномочиях обсуждался в Комитете 6 декабря в 1827, 1830 гг. Заседание 9 февраля 1827 г. было посвящено рассмотрению основных недостатков Комитета министров как в устройстве, так и в производстве дел. При обсуждении подчеркивалось, что Комитет министров – «учреждение новое, о коем не объявлено никаким манифестом и которое по существу своему и первоначальному назначению долженствует быть просто собранием министров для совещания о некоторых общих мерах». Однако постепенно он приобрел законосовещательные, исполнительные и судебные функции, что привело к падению действенности административной системы. В этой ситуации предлагалось преобразование Комитета министров и соединение его с предполагаемым Правительствующим Сенатом (Сборник..., 1891, т. 74, с. 60–62).

В этой связи Сперанским 10 февраля 1827 г. была подготовлена записка «Об изменениях в организации Комитета Министров». В ней реформатор писал, что учреждение Комитета министров не было основано на законодательном акте с определением «пространства и пределов» его полномочий. Он был создан только для докладов министров императору «в совокупном их присутствии» по делам, требующим общего рассмотрения. В предметах его смешаны все части государственной системы – законосовещательная, исполнительная, судебная. При этом «роды дел», подлежащие его рассмотрению, не были определены с точностью, а в порядке производства дел допущена медленность и «многословность бесполезная», что нашло отражение в мемориях Комитета министров. Всё это требует «преобразования сего установления и соединения его с Пр[авительствующим] Сенатом»¹².

В «Записке о необходимых изменениях в ведении дел и составлении меморий Комитета Министров» от 24 октября 1830 г. Сперанский подчеркивал, что в Комитете дело излагается «двукратно» – при докладе министра и в мемории, но поскольку «заседание Комитета Министров есть не что иное, как заочный доклад каждого министра государю в присутствии первых, следовательно, здесь истинный докладчик есть министр, а правитель дел есть редактор временный в Комитете. Поскольку смешение сих двух должностей в одном лице... всегда было источником медленности и беспорядка», то предлагалось, как «первый шаг к порядку», сделать докладчиком не только в Комитете, но и в мемории заочно министра¹³.

Заключением о необходимости преобразования Комитета министров и его соединения с Правительствующим Сенатом Сперанский завершает сюжет о Комитете министров и в «Обзрении гражданских установлений» 1827 г., указывая, что «к составу Сената принадлежит Комитет Министров», поскольку «в собственном смысле он есть нечто иное, как отдельное присутствие Первого Департамента Сената», действующее на основании «особенных правил» и дублирующее его функции. Самостоятельное же существование Комитета

¹¹ ОР РНБ. Ф. 637. Д. 750. Л. 1 – 116 об.

¹² Там же. Ф. 731. Д. 102. Л. 1 – 3 об.

¹³ Там же. Д. 98. Л. 1 – 3 об.

министров, «сей отдельный образ его бытия, как мера временная, был необходим», но как «установление постоянное он должен быть соображен с первыми и коренными понятиями о Сенате и министерствах». Без этой связи и единства «всегда будут в нем разные неудобства» и бесполезное разделение государственных дел в разных установлениях, их двойное рассмотрение и в Комитете министров, и в Сенате¹⁴. Но, как известно, сенатский проект 1827 г. не был реализован, а Комитет министров сохранился в его неопределенном институциональном статусе.

Итак, анализ преобразовательных проектов и записок Сперанского в контексте проблемы Комитета министров в первой трети XIX в. дает основание сделать следующие выводы.

1. Отношение Сперанского к институциональному статусу Комитета министров, его роли в российской государственности менялось в зависимости от позиции императора, стратегической цели и конкретных задач реформаторской программы, а также внутри- и внешнеполитической ситуации.

2. В течение первой трети XIX в. взгляды Сперанского эволюционировали от признания определенной роли Комитета министров в государственном управлении через идею его упразднения в царствование Александра I до положения о преобразовании и соединении с предполагаемым Правительствующим Сенатом в правление Николая I.

3. При всех особенностях и отличительных чертах тактики прослеживается безусловное сходство в преобразовательной политике Александра I и Николая I, нашедшей отражение в проектах и записках Сперанского, посвященных проблеме Комитета министров и основанных на принципах преемственности и совершенствования существующих государственных институтов.

Список литературы

- Андреева Т. В.** Александр I и М. М. Сперанский: еще раз о «Плане всеобщего Государственного образования» 1809 года // Английская набережная, 4: ежегодник С.-Петербург. науч. об-ва историков и архивистов. СПб., 2001. С. 41–75.
- Зайончковский П. А.** Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978. 288 с.
- Зуев Н. И.** Комитет министров в первой половине XIX в. Магадан: Ноосфера, 2008. 206 с.
- Мироненко С. В.** Три российских реформатора (К 250-летию юбилею М. М. Сперанского) // Вестник Моск. ун-та. Серия 8. История. 2022. № 6. С. 59–70.
- Нольде А. Э.** М. М. Сперанский. Биография. М.: Моск. школа полит. исслед., 2004. 304 с.
- Писарькова Л. Ф.** Государственное управление в первой трети XIX в.: становление министерской системы. М.: Новый хронограф, 2019. 416 с.
- Писарькова Л. Ф.** М. М. Сперанский и А. Д. Пазухин: судьба реформаторов и реформ в России // Россия XXI. 2020. № 3. С. 160–187.
- Приходько М. А.** Негласный комитет и разработка административных реформ в России в начале XIX века // Власть, общество, армия: от Павла I к Александру I. Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. СПб., 2013. Т. 11. С. 119–129.
- Ремнев А. В.** Самодержавное правительство: Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М.: РОССПЭН, 2010. 511 с.
- Ружицкая И. В.** Государственный совет при Николае I: особенности функционирования. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2018. 312 с.
- Ружицкая И. В.** «Великий реформатор» или «гениальный бюрократ»: М. М. Сперанский в общественном мнении начала 1860-х гг. // Российская история. 2022. № 4. С. 38–45.

¹⁴ ОР РНБ. Ф. 731. Д. 938. Л. 11 об., 33 – 33 об.

- Середонин С. М.** Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб.: Канцелярия Комитета министров, 1902. Т. 1. 360 с.; Т. 2. 373 с.
- Управленческая элита Российской империи. История министерств. 1802–1917. СПб.: Лики России, 2008. 695 с.

Список источников

- ПСЗ-1 – Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб.: Тип. II Отд-ния СЕИВК, 1830. Т. 27. 1122 с.; Т. 28. 1328 с.; Т. 30. 1404 с.
- Сборник Императорского русского исторического общества. СПб.: Гос. тип., 1891. Т. 74. 487 с.
- Сперанский М. М.** Проекты и записки / Под ред. С. Н. Валка. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1961. 244 с.

References

- Andreeva T. V.** Aleksandr I i M. M. Speransky: eshche raz o “Plane vseobshchego Gosudarstvennogo obrazovaniya” 1809 goda [Alexander I and M. M. Speransky: Once Again about the “Plan of Universal State Education” of 1809]. In: *Angliiskaya naberezhnaya, 4: ezhegodnik Sankt-Peterburgskogo nauchnogo onshchestva istorikov i arkhivistov* [English Embankment, 4: Yearbook of the St. Petersburg Scientific Society of Historians and Archivists]. St. Petersburg, 2001, pp. 41–75. (in Russ.)
- Mironenko S. V.** Tri rossiyskikh reformatora (K 250-letnemu yubileyu M. M. Speranskogo) [Three Russian Reformers (To the 250th Anniversary of M. M. Speransky)]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 8. Istoriya* [Bulletin of Moscow University. Series 8: History], 2022, no. 6, pp. 59–70. (in Russ.)
- Nolde A. E.** M. M. Speransky. Biografiya [M. M. Speransky. Biography]. Moscow, Moskovskaya shkola politicheskikh issledovaniy, 2004, 304 p. (in Russ.)
- Pisarkova L. F.** Gosudarstvennoe upravlenie v pervoi treti XIX v.: stanovlenie ministerskoi sistemy [State Administration in the 1st Third of the 19th Century: The Formation of the Ministerial System]. Moscow, Novyi khronograf Publ., 2019, 416 p. (in Russ.)
- Pisarkova L. F.** M. M. Speransky i A. D. Pazukhin: sud’ba reformatorov i reform v Rossii [M. M. Speransky and A. D. Pazukhin: The Fate of Reformers and Reforms in Russia]. *Rossiya XXI* [Russia. XXI], 2020, no. 3, pp. 160–187. (in Russ.)
- Prikhodko M. A.** Neglasnyi komitet i razrabotka administrativnykh reform v Rossii v nachale XIX veka [The Privy Committee and the Development of Administrative Reforms in Russia in the Early 19th Century]. In: *Vlast’, obshchestvo, armiya: ot Pavla I k Aleksandru I. Trudy Istoricheskogo fakul’teta Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta* [Power, Society, Army: From Paul I to Alexander I. Proceedings of the History Department of St. Petersburg State University]. St. Petersburg, 2013, vol. 11, pp. 119–129. (in Russ.)
- Remnev A. V.** Samoderzhavnoe pravitel’stvo: Komitet ministrov v sisteme vysshego upravleniya Rossiiskoi imperii (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka) [The Tsarist Government: The Committee of Ministers in the System of Supreme Administration of the Russian Empire (2nd Half of the 19th – Beginning of the 20th Century)]. Moscow, ROSSPEN Publ., 2010, 511 p. (in Russ.)
- Ruzhitskaya I. V.** Gosudarstvennyi sovet pri Nikolae I: osobennosti funktsionirovaniya [The State Council under Nicholas I: Peculiarities of Functioning]. Moscow, St. Petersburg, Tsentrum gumanitarnykh initsiativ Publ., 2018, 312 p. (in Russ.)
- Ruzhitskaya I. V.** “Velikii reformator” ili “genial’nyi byurokrat”: M. M. Speransky v obshchestvennom mnenii 1860-kh gg. [“Great Reformer” or “Brilliant Bureaucrat”: M. M. Speransky

in Public Opinion in the Early 1860s]. *Rossiiskaya istoriya* [Russian History], 2022, no. 4, pp. 38–45. (in Russ.)

Seredonin S. M. Istoricheskii obzor deyatel'nosti Komiteta ministrov [Historical Overview of the Activities of the Committee of Ministers]. St. Petersburg, Kantselyariya Komiteta ministrov, 1902, vol. 1, 360 p.; vol. 2, 373 p. (in Russ.)

Upravlencheskaya elita Rossiiskoi imperii. Istoriya ministerstv. 1802–1917 [Managerial Elite of the Russian Empire. History of Ministries. 1802–1917]. St. Petersburg, Liki Rossii Publ., 2008, 695 p. (in Russ.)

Zaionchkovsky P. A. Pravitel'stvennyi apparat samodержавnoi Rossii v XIX v. [The Government Apparatus of Tsarist Russia in the 19th Century]. Moscow, Mysl' publ., 1978, 288 p. (in Russ.)

Zuev N. I. Komitet ministrov v pervoi polovine XIX v. [Committee of Ministers in the 1st Half of the 19th Century]. Magadan, Noosfera Publ., 2008, 206 p. (in Russ.)

List of Sources

Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe [Complete Collection of Laws of the Russian Empire. 1st Collection]. St. Petersburg, Tipografiya II Otdeleniya SEIVK, 1830, vol. 27, 1122 p.; vol. 28, 1328 p.; vol. 30, 1404 p. (in Russ.)

Sbornik Imperatorskogo russkogo istoricheskogo obshchestva [Collection of the Imperial Russian Historical Society]. St. Petersburg, Gosudarstvennaya tipografiya, 1891, vol. 74, 487 p. (in Russ.)

Speransky M. M. Proekty i zapiski [Projects and Notes]. Ed. by S. N. Valk. Moscow, Leningrad, AS USSR Publ., 1961, 244 p. (in Russ.)

Информация об авторе

Татьяна Васильевна Андреева, доктор исторических наук
WoS Researcher ID AAE-9846-2019

Information about the Author

Tatyana V. Andreeva, Doctor of Sciences (History)
WoS Researcher ID AAE-9846-2019

*Статья поступила в редакцию 15.04.2024;
одобрена после рецензирования 10.07.2024; принята к публикации 25.07.2024
The article was submitted on 15.04.2024;
approved after reviewing on 10.07.2024; accepted for publication on 25.07.2024*