

## Учреждение министерской системы управления в России в 1802–1835 гг.: Правовой аспект

В основе данной статьи лежит новейшая концепция выделения двух основных этапов в процессе создания министерской системы управления. Первый этап — проведение министерской реформы в 1802–1811 гг. Он, в свою очередь, подразделяется на начальный (1802–1810) и завершающий (1810–1811) периоды министерской реформы. Второй этап — завершение правового оформления министерской системы управления в 1811–1835 гг. Данная концепция отражает целостный, систематизированный подход к изучению общего процесса создания министерской системы управления в России в первой трети XIX века.

Как известно, начало министерской системы управления в России было положено изданием 8 сентября 1802 г. Манифеста «Об учреждении министерств» и Указа Сенату «Об образовании первых трех коллегий в образе производства дел на прежнем основании и о лицах, избранных к управлению министерствами»<sup>1</sup>.

Манифестом 8 сентября учреждались первые восемь министерств: 1) *Министерство военных сухопутных сил*, в состав которого полностью вошла Военная коллегия; 2) *Министерство военных морских сил*, с включением в него Адмиралтейств-коллегии; 3) *Министерство иностранных дел*, объединившее Коллегию иностранных дел и Церемониальный департамент придворного ведомства; 4) *Министерство юстиции*, структурные подразделения которого не были точно зафиксированы в манифесте. Министр юстиции должен был руководствоваться в своей деятельности инструкцией генерал-прокурора, что означало слияние должности генерал-прокурора и министра юстиции. Тем самым, генерал-прокурор из первенствующего сановника Империи, превращался в первого среди равных, в одного из министров; 5) *Министерство внутренних дел*, в составе: Мануфактур-коллегии; Медицинской коллегии; Главной соляной конторы; Главного почтового управления (Почтового департамента); Экспедиции государственного хозяйства. К ведению министра внутренних дел были отнесены так же все отрасли государственной промышленности, кроме горной части, строительство и содержание всех публичных зданий в стране, продовольственное дело, местные полицейские учреждения, сословные учреждения и приказы общественного призрения; 6) *Министерство финансов*, в составе: Берг-коллегии; Монетного департамента; Экспедиции о заготовлении и хранении вексельной бумаги; подразделения Экспедиции государственного хозяйства, управляющие делами по Камеральному столу и печатанию векселей и заемных писем; Лесного департамента; Государственного ассигнационного банка и Государственного заёмного банка; Экспедиции заготовления листов для ассигнаций; Контора придворных банкиров и комиссионеров, а также не упомянутые в Манифесте от 8 сентября 1802 г. Контора разделения золота от серебра и Де-

партамент для рассмотрения неоконченных дел Камер-коллегии (Департамент Камер-коллегии). Наряду с этим, к ведению министра финансов были отнесены оброчные статьи, все Казенные палаты по винным подрядам и откупам, учреждение и отдача в содержание гербергов, хозяйственное управление казенных земель; 7) *Министерство коммерции*, в составе Коммерц-коллегии, с подчинением министру коммерции всех таможенных чиновников; 8) *Министерство народного просвещения*. В его ведение передавались: Главное училищное правление со всеми частями; Академия наук; Российская академия; университеты и все училища (кроме училищ ведомства императрицы Марии Федоровны); частные и казенные типографии (исключая находившихся в чем-либо ведомстве); цензура; издание периодики; библиотеки; музеи и все учреждения «для распространения наук».

Помимо восьми новых министерств, Манифест 8 сентября 1802 г. определил предметы ведения еще одного учреждения государственного управления — ведомства Государственного казначея или *Государственного казначейства*. В соответствии с Манифестом, к ведению Государственного казначея относились — Экспедиция о государственных доходах при Сенате, Казначейства для штатных и остаточных сумм в Санкт-Петербурге и Москве, а также все казенные палаты «только по части казенных сборов», все губернские и уездные казначеи и Счетная экспедиция казенных палат. Тем самым, юридически закреплялась структура этого учреждения, не получившего к 1802 г. организационного устройства<sup>2</sup>. В итоге, в его состав вошли: Экспедиция о государственных доходах, Казначейства для штатных и остаточных сумм в Санкт-Петербурге и Москве. В то же время, ведомство Государственного казначея не было упомянуто в Манифесте в качестве министерства. Более того, для должности Государственного казначея в Манифесте 8 сентября 1802 г. не было выделено отдельной статьи, и вся информация о ней была помещена в ст. V<sup>3</sup>, посвященной Министерству финансов. К тому же, один из пунктов ст. V, содержащий слова: «Государственный казначей без воли нашей чрез министра финансов ему объявленной, ни каких расходов и ни каких ассигнаций чинить не может»<sup>4</sup>, позволяет говорить даже о некоторых кураторских полномочиях министра финансов в отношении ведомства Государственного казначея и о подчиненном положении Государственного казначейства по отношению к Министерству финансов. В основе такого неопределенного положения Государственного казначейства лежало решение, принятое членами Негласного комитета еще на стадии разработки министерской реформы — отказ от создания Министерства государственного казначейства и учреждение вместо него Министерства коммерции<sup>5</sup>. Но, поскольку специальное учреждение, ведавшее движением сумм, поступивших в доход, и ревизией счетов, было необходимо, то ведомство Государственного казначея все-таки осталось в тексте Манифеста «Об учреждении министерств». По нашему мнению, о ведомстве Государственного казначея или Государственном казначействе после 1802 г., следует говорить как о центральном государственном учреждении со статусом или правами министерства. Эту позицию подтверждает Указ Сенату от 8 сентября 1802 г., в соответствии с которым вместе с министрами назначался и Государственный казначей<sup>6</sup>, а также — сам факт участия Государственного казначея в работе Комитета министров с первого его заседания<sup>7</sup>.

Важно подчеркнуть, что в данной попытке точного определения круга новых центральных учреждений государственного управления и проявилось, пожалуй,

основное предназначение Манифеста 8 сентября 1802 г. для государственного механизма Российской империи.

Согласно Манифесту 8 сентября 1802 г., учреждения коллежской системы управления не упразднялись, а переходили под контроль министров. Каждый такой подчиненный орган представлял своему министру еженедельные мемории о текущих делах и представления в особых случаях. Министр отвечал на них предложениями. Подчиненные ведомства, в случае несогласия с предложениями министра, представляли министру рассуждения. Если министр настаивал на своем предложении, то решение министра исполнялось, а мнение первых заносилось в журнал<sup>8</sup>. Так, в общих чертах определялся новый, модернизированный, коллежско-министерский порядок делопроизводства.

В помощь министрам (за исключением министров военных сухопутных сил, военных морских сил, коммерции и Государственного казначея) назначались заместители — товарищи министров, которые могли замещать глав министерств в период их отсутствия<sup>9</sup>.

Министры наделялись правом представления личных докладов императору в случае возникновения сомнений или предотвращения «неудобств» в сфере вверенного управления. Эти доклады должны были быть предварительно обсуждены всеми министрами. После утверждения императором такие доклады подлежали немедленному исполнению<sup>10</sup>.

Все министры становились членами Непременного Совета и присутствовали в Сенате. Каждый министр подавал ежегодный отчет о деятельности своего министерства императору, через Сенат. После его рассмотрения Сенатом, отчет, вместе с докладом и мнением Сената об управлении и состоянии дел, подавался императору<sup>11</sup>. Кроме того, Сенат был вправе требовать объяснений от министров, как непосредственно по докладу, так и в течение всего года, в случае выявления недостатков и злоупотреблений в сфере управления конкретного министерства<sup>12</sup>.

Министры обязывались немедленно заняться образованием своих канцелярий и составлением их штатов<sup>13</sup>.

Последнее предложение статьи XV Манифеста 8 сентября кратко упоминает о комитете, «составленном единственно» из министров, рассматривающем текущие дела. Будущие события в сфере государственного управления показали, что это предложение и частично статьи X и XI<sup>14</sup>, означали создание важного органа государственного управления — Комитета министров, оказавшего значительное влияние не только на министерскую систему управления, но и на всю систему государственной власти Российской империи.

Текст Манифеста «Об учреждении министерств» отличался отсутствием терминологического единства. Так, если во введении провозглашается учреждение министерства в единственном числе, то в ст. 1 уже говорится о разделении государственного управления на 8 отделений, каждое из которых составляет особое министерство, и в последующих статьях говорится уже о 8 министерствах. Этот факт, с одной стороны, являлся отголоском обсуждения в Негласном комитете вопроса о объединенном министерстве — «комитете, составленном из одних министров»<sup>15</sup>, с другой стороны, он свидетельствовал об отсутствии законодательного опыта у членов Негласного комитета.

Термин «министерство», по отношению ко всей системе министерств, использовался лишь в первое время после учреждения министерств. Так, император

Александр I в письме к своему воспитателю Ф. Ц. Лагарпу от 26 октября 1802 г., выразил свои первые впечатления по поводу министерской реформы следующим образом: «Мера, о которой мы так часто говорили, в полном действии. Министерство образовано и идет довольно хорошо уже более месяца. Дела от этого приобрели гораздо более ясности и методы, и я знаю тотчас с кого взыскать, если что-нибудь идет не так, как следует»<sup>16</sup>.

Указ Сенату от 8 сентября 1802 г. был посвящен исключительно персональному руководящему составу учреждаемых министерств<sup>17</sup>. Им назначались министры и их заместители — товарищи министров. (Товарищи были назначены только министрам иностранных дел, внутренних дел, финансов, народного просвещения). Вместе с министрами был назначен и Государственный казначей.

Таким образом, формирование централизованной министерской системы государственного управления начинается в 1802 г. на основе 8 центральных государственных учреждений и Государственного казначейства, близкого по своему положению к первым.

Однако к ним нужно прибавить учреждения коллежской системы управления<sup>18</sup>, не охваченные Манифестом «Об учреждении министерств». Несмотря на то, что после 8 сентября 1802 г. эти учреждения занимали уже, так сказать, второстепенное, после министерств и Государственного казначейства, положение, тем не менее, они продолжали свою деятельность в практически неизменном виде, оставаясь своеобразными действующими звеньями коллежской системы управления. К подобного рода ведомствам относились: Юстиц-коллегия Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел, Департамент водяных коммуникаций<sup>19</sup>, Герольдия, Комиссия для составления законов, Экспедиция о устройении дорог в государстве<sup>20</sup>, Канцелярия речетмейстерских дел, Экспедиция государственных конских заводов, Военно-походная Е. И. В. канцелярия и учреждения придворного управления — Департамент уделов, Кабинет Е. И. В., Капитул российских кавалерских орденов, Придворная контора, Гоф-индентандская контора, Придворная конюшенная контора, Егермейстерская контора, Экспедиция кремлевского строения, Мастерская и Оружейная палата. В приведенный перечень входило и Главное почтовое правление (Почтовый департамент), в отношении которого хотя и имелось прямое указание Манифеста «Об учреждении министерств» о присоединении его к Министерству внутренних дел<sup>21</sup>, но Почтовый департамент продолжал самостоятельную деятельность под руководством главного директора почт Д. П. Трощинского<sup>22</sup> вплоть до 9 июня 1806 г., когда тот был отправлен в отставку, а Почтовый департамент — присоединен к Министерству внутренних дел<sup>23</sup>.

В своем практическом применении начало министерской реформы затронуло учреждения коллежской системы управления в минимальной форме, в виде переподчинения большей части из них власти определенного министра, с оставлением организационного устройства и порядка делопроизводства в практически неизменном виде. Коллежский порядок управления сохранялся в решении текущих дел, а единоличная власть министров осуществлялась в наиболее важных или требующих быстрого решения вопросах.

Фактически, коллегии и коллежские учреждения стали организационной основой формирующейся министерской системы управления. Это было обусловлено тем, что кроме министерских канцелярий и департаментов, созданных

в 1802–1803 гг., министры не имели иных структурных подразделений, кроме коллегий и коллежских учреждений.

Реальная, практическая ликвидация учреждений коллежской системы управления начинается позднее<sup>24</sup>. Подобная задержка в коренном реформировании системы управления была обусловлена мнением императора Александра I, высказанным на заседании Негласного комитета 24 марта 1802 г., еще при разработке министерской реформы: «Трудно сразу ликвидировать весь этот отживший механизм, но может быть на данном этапе достаточно будет передать коллегии в подчинение различным министрам, а позже, если опыт проявит бесполезность этих учреждений, упразднить их»<sup>25</sup>.

Такой позицией императора Александра I и объясняется попытка искусственного сращивания коллежской и министерской систем управления, принятого в 1802 г.

Фактическая ликвидация коллегий и введение единоначалия в министерскую структуру начинается лишь после утверждения Александром I доклада министра внутренних дел В. П. Кочубея от 18 июля 1803 г.<sup>26</sup> Доклад, подлинным автором которого был<sup>27</sup> директор Департамента министра внутренних дел и статс-секретарь<sup>28</sup> М. М. Сперанский, был посвящен непосредственно преобразованию структуры Министерства внутренних дел. Но в нем были высказаны мысли о коллежской системе управления и системе министерств в целом. Одна из главных мыслей этого доклада — ликвидация коллежского делопроизводства с преобразованием коллегий в департаменты, экспедиции и отделения министерств<sup>29</sup>. «Высочайшее» утверждение предложений М. М. Сперанского–В. П. Кочубея юридически санкционировало ликвидацию коллегий и коллежских учреждений в МВД, а общая таблица структуры Министерства внутренних дел, также вошедшая в доклад<sup>30</sup>, стала примером построения структуры центрального учреждения государственного управления нового типа и, в значительной степени, образцом для организации структуры других министерств в это время.

Поэтому о хронологическом отрезке с 8 сентября 1802 г. по 18 июля 1803 г.<sup>31</sup> можно говорить как о периоде существования своеобразного полного симбиоза<sup>32</sup> двух противоположных систем государственного управления — старой, коллежской системы управления, и новой, только еще формировавшейся министерской системы управления.

В дальнейшем, после 1803 г., сосуществование двух систем продолжалось, но уже не на паритетных началах: во-первых, административные функции постепенно перераспределялись в пользу департаментов, экспедиций и канцелярий министерств за счет уменьшения компетенции коллегий, которая была переориентирована на исключительно хозяйственное управление; и, во-вторых, шел целенаправленный процесс ликвидации и преобразования коллегий и коллежских учреждений. Полный демонтаж коллежской системы управления был произведен не в одночасье, а растянулся на три долгих десятилетия: с 1803 по 1832 гг., завершившись лишь в царствование императора Николая I<sup>33</sup>.

К 1811 г. была упразднена только половина коллегий: *Медицинская* — в 1803 г.<sup>34</sup>; *Мануфактур-коллегия* первоначально была преобразована во 2-е отделение Экспедиции государственного хозяйства МВД (1803)<sup>35</sup>, окончательная же ликвидация произошла двумя годами позже — в 1805 г.<sup>36</sup>; *Берг-коллегия* — в 1806 г.<sup>37</sup>; *Юстиц-коллегия* Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел, продолжая свою дея-

тельность, с 1810 г. оказалась фактически подчинена Главному управлению духовных дел иностранных исповеданий<sup>38</sup>; *Коммерц-коллегия* — в 1811 г.<sup>39</sup>

Герольдия, получившая статус коллегии в 1800 г.<sup>40</sup>, так и не стала самостоятельным центральным государственным учреждением, продолжая функционировать в качестве структурного подразделения Сената с особым статусом. Указом от 4 февраля 1803 г.<sup>41</sup> была упразднена должность директора Герольдии и ее снова возглавил герольдмейстер, при этом Герольдии «повелено... состоять по прежнему в ведении министра юстиции, или генерал-прокурора, яко главного директора канцелярии Сената»<sup>42</sup>. Тем самым, правовое положение Герольдии было юридически определено, как учреждения при Сенате.

Департамент водяных коммуникаций продолжал свою деятельность до 1809 г. Централизация управления водными и сухопутными путями сообщения, осуществленная в 1809 г. путем присоединения Экспедиции о устройении дорог в государстве к Департаменту водяных коммуникаций<sup>43</sup>, с последующим преобразованием Департамента водяных коммуникаций в Экспедицию водяных сообщений<sup>44</sup> и образованием нового центрального государственного учреждения — Управления водяных и сухопутных путей сообщения<sup>45</sup>, положила конец деятельности Департамента водяных коммуникаций.

Коллежские учреждения упразднялись или преобразовывались в структурные подразделения министерств. Отсутствие у коллегий юридического статуса центрального государственного учреждения, облегчало их включение в аппарат министерств и не требовало их специальной ликвидации. *Экспедиция государственного хозяйства, опекунства иностранных и сельского домоводства* и *Главная соляная контора* в 1803 г. были преобразованы в 1-е и 3-е отделения Экспедиции государственного хозяйства Министерства внутренних дел<sup>46</sup>. *Государственный ассигнационный* и *Государственный заемный* банки с образованием в 1802 г. центрального государственного учреждения финансового управления — Министерства финансов, потеряли значение центральных учреждений (или близких к центральным) и перешли в ведение министра финансов<sup>47</sup> в виде специальных кредитных установлений при Министерстве финансов. *Комиссия об учреждении народных школ*, или *Главное училищное правление*, в 1802 г. вошла в состав Министерства народного просвещения<sup>48</sup>. Последнее заседание этой комиссии состоялось 20 марта 1803 г.<sup>49</sup> На смену этому учреждению пришла Комиссия об училищах<sup>50</sup>, преобразованная 24 января 1803 г. в Главное правление училищ Министерства народного просвещения<sup>51</sup>.

В связи с тем, что по Манифесту 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» должность генерал-прокурора Сената была соединена с должностью министра юстиции<sup>52</sup>, Канцелярия генерал-прокурора вошла в состав Министерства юстиции. В первые месяцы существования указанного министерства<sup>53</sup>, Канцелярия генерал-прокурора стала тем учреждением, на основе которого образовались, сначала Консультация при Министерстве юстиции<sup>54</sup>, а потом и Департамент министра юстиции<sup>55</sup>. В итоге, Канцелярия генерал-прокурора прекращает свое существование в 1803 г.

Фактическое присоединение Главного почтового правления (Почтового департамента) к Министерству внутренних дел было осуществлено в 1806 г.<sup>56</sup> А в 1811 г. Главное почтовое правление было преобразовано в Почтовый департамент МВД<sup>57</sup>.

К 1811 г. оказались преобразованными и часть коллежских учреждений, не охваченных Манифестом «Об учреждении министерств». Комиссия для составления законов по Указу от 21 октября 1803 г. была подчинена министру юстиции<sup>58</sup>. В 1804 г. эта Комиссия была преобразована и переименована в Комиссию составления законов<sup>59</sup>, которая действовала в составе Министерства юстиции в 1803–1809 гг. в качестве специализированного кодификационного учреждения. С 1810 г. Комиссия составления законов была переподчинена Государственному Совету<sup>60</sup>. Военно-походная Е. И. В. Канцелярия в 1808 г. перешла в подчинение к военному министру<sup>61</sup>. Канцелярия рекетмейстерских дел, возглавляемая генерал-рекетмейстером, будучи учреждением Сената с особым статусом, продолжала свою деятельность и после учреждения министерств до 1810 г., когда в связи с образованием Комиссии прошений при Государственном Совете, генерал-рекетмейстер был назначен членом этой комиссии<sup>62</sup> и Канцелярия рекетмейстерских дел фактически прекратила свою деятельность<sup>63</sup>. Из числа учреждений придворного управления к 1811 г. изменения затронули только одно учреждение: Мастерская и Оружейная палата (Мастерская Оружейная контора) в 1805 г. была подчинена Экспедиции кремлевского строения<sup>64</sup>.

Процесс ликвидации и преобразования учреждений коллежской системы управления вел к устранению тенденции, присущей коллежской системе управления, а именно: разделение судебных и административных полномочий, совмещенных во многих коллегиях. Подчинение и вхождение в состав министерств местных органов и «частей» коллегий, и коллежских учреждений закладывало основы будущих ведомств.

Необходимо отметить, что в течение начального периода министерской реформы (1802–1810), министры действовали в своеобразном правовом вакууме: за исключением Манифеста и Указа 8 сентября 1802 г. иных законодательных актов, регламентировавших их деятельность, просто не существовало. Подробных инструкций для каждого министра, обещанных статьей X Манифеста 8 сентября 1802 г., так и не было разработано. В этот период были введены в действие только штаты Департаментов министерств: военных сухопутных сил, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения<sup>65</sup>, штат Департамента министра военных морских сил<sup>66</sup>. Введено в действие «Положение Департамента уделов»<sup>67</sup>.

Слабым звеном министерской реформы являлась ответственность министров перед Сенатом. Положения Манифеста 8 сентября 1802 г. о министерской ответственности плохо реализовались на практике. Сенат не имел реальных рычагов контроля над министрами. Непосредственное подчинение министров императору и право личных докладов ему — фактически исключали возможность сенатского контроля. Хотя Комитет для освидетельствования министерских отчетов при Сенате и действовал с 1803 по 1807 гг., и даже рассмотрел министерские отчеты практически всех министерств (за исключением Министерства военных морских сил), но только за 1802 и 1803 гг.<sup>68</sup> Кроме того, министерская реформа проходила в противостоянии сторонников (В. П. Кочубей, Н. Н. Новосильцев, П. А. Строганов, А. А. Чарторыйский и др.) и противников (П. В. Заводовский, Д. П. Троцинский и др.) ее проведения.

Отсутствие правового обеспечения организации и деятельности министерств осложнялось тем, что процесс замены коллегий департаментами и отделениями

министерств осуществлялся без определенного плана и одновременно. При том структура организации каждого министерства была не унифицирована, юридический характер взаимоотношений между подразделениями как внутри того или иного министерства, так и между министерствами оставался неопределенным. Все это породило значительные затруднения в государственном управлении.

28 марта 1806 г. министр внутренних дел В. П. Кочубей представил императору Александру I «Записку об учреждении министерств»<sup>69</sup>. В ней отмечалось «совершенное смешение» в государственном управлении после 1802 г., которое «дошло до самой высшей степени»<sup>70</sup>. В Записке были предложены меры к исправлению подобного положения: 1) подбор на министерские посты единомышленников; 2) определение отношения министерств к Сенату, Комитету министров, Непременному Совету, губернскому управлению; 3) урегулирование отношений между министерствами; 4) наделение министров правомочием разрешения дел по существу; 5) определение ответственности министров<sup>71</sup>. Однако эта записка, в отличие от доклада В. П. Кочубея от 18 июля 1803 г., не оказала влияния на ход проведения министерской реформы.

Внешнеполитические события 1805–1808 гг. отвлекли внимание Александра I от дел внутреннего управления<sup>72</sup>. Но именно в данное время все более активное участие в осуществлении министерской реформы начинает принимать руководящий чиновник сначала Министерства внутренних дел, а с 1808 г. — товарищ министра юстиции<sup>73</sup> и подлинный автор<sup>74</sup> доклада от 18 июля 1803 г. и записки от 28 марта 1806 г. — М. М. Сперанский. С конца 1808 г. М. М. Сперанский становится ближайшим сотрудником Александра I, занимающимся «предметами высшего управления»<sup>75</sup>. К октябрю 1809 г. недостатки министерской реформы были систематизированы М. М. Сперанским в его «Введении к уложению государственных законов» — обширном плане реформ всего внутриполитического устройства страны, составленном по поручению Александра I и представленном ему<sup>76</sup>. В этом проекте М. М. Сперанский выделил три основных недостатка министерской реформы:

1. «недостаток ответственности»;
2. «некоторая неточность и несоразмерность в разделении дел»;
3. «недостаток точных правил или учреждения»<sup>77</sup>.

На ликвидацию этих недостатков было направлено новое преобразование министерств — завершающий период министерской реформы (1810–1811). О его начале провозглашалось уже в Манифесте 1 января 1810 г. «Об учреждении Государственного Совета»<sup>78</sup>.

«Различные части, министерствам вверенные, требуют разных дополнений. При первоначальном учреждении предполагалось было, постепенно и соображаясь с самым их действием, приводить сии установления к совершенству. Опыт показал необходимость довершить их удобнейшим дел разделением. Мы предложим Совету начала окончательного их устройства и главные основания общего министерского наказа, в коем с точностью определятся отношения министерств к другим государственным установлениям, и будут означены пределы действия и степень их ответственности»<sup>79</sup>.

Юридической основой завершающего периода министерской реформы стали три правовых акта: 1) Манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов каждому управлению принадлежащих» от



25 июля 1810 г.; 2) «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. и 3) «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г.<sup>80</sup> Все эти акты прошли предварительное обсуждение в специально созданном для рассмотрения предположений о преобразовании министерств, Сената и о новом порядке рекрутских наборов Комитете председателей департаментов Государственного Совета, который действовал с 27 мая 1810 г. по 28 ноября 1811 г.<sup>81</sup> Далее проекты утверждались на общем собрании Государственного Совета и подавались на «высочайшее» утверждение императора. Проекты всех трех актов были разработаны М. М. Сперанским.

Манифест от 25 июля 1810 г. разделил все государственные дела «в порядке исполнительном» на пять главных частей:

1. Внешние сношения, которые находились в ведении Министерства иностранных дел.

2. Устройство внешней безопасности, которое поручалось Военному Министерству и Министерству военных морских сил.

3. Государственная экономия, которой ведали Министерство внутренних дел, Министерство народного просвещения, Министерство финансов, Государственный казначей, Ревизия государственных счетов, Главное управление путей сообщения.

4. Устройство суда гражданского и уголовного, которое поручалось Министерству юстиции.

5. Устройство внутренней безопасности, вошедшее в компетенцию Министерства полиции.

Провозглашалось создание новых центральных органов государственного управления: Министерства полиции, Главного управления духовных дел разных исповеданий и Ревизии государственных счетов<sup>82</sup>. Значительно изменялась компетенция МВД. Его главным предметом становилось «попечение о распространении и поощрении земледелия и промышленности»<sup>83</sup>. К Министерству полиции переходили все дела, относившиеся к полиции «предохранительной» и «исполнительной» и составившие две главные части его компетенции<sup>84</sup>. Учреждалось звание Государственного контролера — руководителя ревизии государственных счетов. Окончательное образование этого органа откладывалось до будущего «определения» Государственного контролера<sup>85</sup>. Предметы ведения Министерства коммерции переходили в Министерство финансов и Министерство внутренних дел, что означало упразднение Министерства коммерции<sup>86</sup>.

В общих чертах устанавливались предметы ведения большинства министерств. Не были определены функции Военного министерства, Министерства военных морских сил, Министерства иностранных дел, Министерства юстиции. Их предметы оставлены в пределах Манифеста 8 сентября 1802 г.<sup>87</sup>, что означало продолжение действия норм законодательства о трех государственных коллегиях, «Инструкции генерал-прокурору» и «Генерал-прокурорского наказа»<sup>88</sup>.

Подробности и спорные вопросы, возникшие при непосредственном распределении дел, обсуждались в Комитете министров в заседании 4 августа 1810 г.<sup>89</sup> Там были заслушаны доклады министра иностранных дел, министра финансов, товарища министра внутренних дел, министра народного просвещения, министра юстиции<sup>90</sup>. Результатом этого обсуждения стало «Высочайше утвержден-

ное разделение государственных дел по министерствам» 17 августа 1810 г. Этот акт конкретизировал состав Министерства внутренних дел, Министерства полиции, Министерства народного просвещения, Министерства финансов, Главного управления духовных дел иностранных исповеданий и факт ликвидации Министерства коммерции. Внимание уделялось всем подразделениям, которые выделялись или присоединялись к этим учреждениям.

Продолжением конкретизации в сфере государственного управления, стал также Манифест 28 января 1811 г. «О учреждении Главного управления ревизии государственных счетов»<sup>91</sup>, которым создавалось новое центральное государственное учреждение (проекты звания Государственного контролера и устройства ревизии государственных счетов были подготовлены в Комитете председателей департаментов Государственного Совета<sup>92</sup>).

«Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г. стало главным и определяющим законодательным актом министерской реформы. Структурно оно состояло из двух частей:

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

«Общее учреждение министерств» включило в себя 401 параграф и одно приложение: «Формы письмоводства». «Образование министерств» определяло общее разделение государственных дел и предметы каждого министерства и главного управления, во многом, текстуально повторяя положения Манифеста от 25 июля 1810 г. Им устанавливалось единое общее организационное устройство центральных учреждений государственного управления. Министерство возглавлялось министром и его товарищем (заместителем). При министре состояли Канцелярия и Совет министра. Аппарат министерства включал в себя несколько департаментов, делившихся на отделения, которые в свою очередь, делились на столы. Устанавливался жесткий принцип единоначалия. Министр подчинялся императору, который назначал и смещал первого в соответствии со своим волеизъявлением. Непосредственно министру подчинялись директора департаментов и канцелярии. Директорам департаментов подчинялись начальники отделений, начальникам отделений — столоначальники.

«В министерствах, коих предметы по пространству их и разнообразию разделены на многие департаменты», для разрешения дел требующих общего «соображения», учреждался совет министра, состоявший из директоров департаментов, под председательством министра (или его товарища, или одного из директоров департаментов)<sup>93</sup>.

В сложных по составу департаментах, учреждались общие присутствия, состоявшие из начальников отделений, под председательством директора департамента<sup>94</sup>.

В состав министерства входили и специализированные органы — «особенные установления»: Особенности канцелярии, счетные отделения и столы, установления по судебной или тяжёлой части, ученые комитеты, чертежные, лаборатории, состоявшие при департаментах переводчики, чиновники особых поручений, молодые люди для обучения<sup>95</sup>.

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

полнения документов<sup>96</sup>. Вводился единый порядок отчетности. Министры подавали три вида ежегодных отчетов<sup>97</sup>:

1. «Отчет о суммах», подаваемый в Министерство финансов<sup>98</sup>;
2. «Отчет в делах», подаваемый в Государственный Совет<sup>99</sup>;
3. «Отчет о видах и предложениях к усовершенствованию каждой части», подаваемый императору<sup>100</sup>.

«Общий наказ министерствам» устанавливал степень и пределы власти министров. «Существо власти,веряемой министрам, принадлежит единственно к порядку исполнительному; никакой новый закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего, не могут быть установлены властью министра»<sup>101</sup>. Особо выделялось, что законодательные (фактически же законосовещательные) полномочия, составлявшие предмет ведения Государственного Совета, и судебные полномочия, составляющие предмет Сената и судебных мест, из задач министров исключены<sup>102</sup>.

Министр являлся высшим должностным лицом в министерстве, осуществлявшим надзор за всеми подчиненными сотрудниками и местами. В его обязанности входило: определение и увольнение чиновников; удаление от должности и предание их суду, в случае совершения ими преступлений; разрешение затруднений в сфере вверенного управления; принятие мер к действию законов и учреждений. В случае чрезвычайных обстоятельств министр наделялся правом действовать своей властью, с обязательным уведомлением императора о принятых мерах. «Само нарушение закона министром не вменялось ему в вину, если на это он был уполномочен верховной властью»<sup>103</sup>. Министрам принадлежало право законодательной инициативы. Оно осуществлялось через Государственный Совет путем подачи представления<sup>104</sup>. Министры наделялись правом непосредственного представления императору по делам исполнительным<sup>105</sup>. (Это право станет практическим осуществлением законодательной инициативы министров и обеспечит их значительное влияние в сфере законодательства.) Кроме того, министры в своих действиях в отношении подчиненного управления могли давать предписания для осуществления собственной власти<sup>106</sup>. Такие предписания очень скоро превратятся в способ толкования законов — в знаменитые циркуляры.

Глава V «Общего наказа министерствам» посвящена ответственности министров. Ответственность министров составлялась из предметов ответственности, порядка ответственности и последствий ответственности. Предметы ответственности — это превышение министром пределов своей власти или бездействие, вызвавшее государственный ущерб или злоупотребление. Порядок ответственности строился на: жалобах императору, предписаниях местных властей, последствиях судебных решений, представлениях лиц, осуществлявших обозрение губерний или смотр войск, отчеты министров. Последствия ответственности — это лишение звания министра при отсутствии умысла, и предание суду в случае вины. Таким образом, необходимым условием ответственности было «высочайшее» усмотрение императора, а потому реальную ответственность министры несли только перед ним.

«Общий наказ министерствам» устанавливал степень и пределы власти департаментов и их директоров, обязанности канцелярии министра и ее директора, обязанности и степень ответственности всех департаментских чиновников<sup>107</sup>.

Сравнительный анализ полномочий товарища министра и директора департамента показывает неопределенность полномочий первого и, напротив, полную ясность при установлении полномочий второго<sup>108</sup>. Этот факт отразил действительное положение вещей. К 1811 г. должность товарища министра была ликвидирована в большинстве министерств, а с 1812 г. она и вовсе перестала существовать вплоть до второй половины 20-х гг. XIX в.<sup>109</sup>

Приложением к «Общему учреждению министерств» — «Формами письмоводства», — вводились единые формы делопроизводственных документов всех центральных учреждений государственного управления. Количество вводимых форм было четыре: 1. Отношения министров между собой и с людьми им равными, и предписания лицам подчиненным; 2. Отношения и представления к министрам; 3. Предписания министров в отношении департаментов; 4. Представление или докладная записка, исходившие к министру от Департамента. В исторической и историко-юридической литературе формам письмоводства 1811 г. уделяется крайне мало внимания. А между тем, в дальнейшей практической деятельности министров, они сыграли важную роль в качестве средств объединения и установления единообразия в большом разнообразии официальных делопроизводственных документов центральных государственных учреждений предшествующего 1811 г. времени.

«Общее учреждение министерств», перечисляя в § 234 предметы, относящиеся к компетенции Комитета министров в числе дел, рассматриваемых в Правительствующем Сенате, вместе с тем не упоминало собственно о Комитете министров. Данный факт мог говорить лишь о том, что Комитет министров в скором времени должен был прекратить свою деятельность<sup>110</sup>. Однако этого не произошло, и тому во многом способствовала отставка М. М. Сперанского 17 марта 1812 г.

Созданная в 1811 г. система центральных учреждений государственного управления состояла из 8 министерств: военное, военных морских сил, иностранных дел, внутренних дел, полиции, юстиции, финансов, народного просвещения. Трех главных управлений — Главного управления духовных дел иностранных исповеданий, Главного управления путей сообщения, Главного управления ревизии государственных счетов и Государственного казначейства.

Наряду с министерствами и главными управлениями, продолжали действовать Экспедиция государственных конских заводов при Правительствующем Сенате<sup>111</sup> и целый комплекс учреждений придворного управления — Департамент уделов, Кабинет Е. И. В., Капитул российских кавалерских орденов, Придворная контора, Гоф-интендантская контора, Придворная конюшенная контора, Егермейстерская контора и Экспедиция кремлевского строения.

Законодательные акты 1810–1811 гг.: Манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов каждому управлению принадлежащих» от 25 июля 1810 г., «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г., «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. — фактически завершили министерскую реформу. Практически все основные отрасли управления были выделены в самостоятельные министерства и главные управления. Вводилось отраслевое разграничение местных органов управления, что способствовало формированию ведомств — центральных государственных учреждений, с подчиненными им местными государственными органами и должностными лицами<sup>112</sup>.

Вставала новая задача — распространить «Общее учреждение министерств» на каждое центральное государственное учреждение и завершить, тем самым, правовое оформление министерской системы управления. После издания «Общего учреждения министерств» начинается следующий этап в создании министерской системы управления — этап завершения ее правового оформления, т. е. распространения «Общего учреждения министерств» на все центральные государственные учреждения в виде «Учреждений» или «Образований» каждого конкретного министерства и главного управления.

В Комитете председателей департаментов Государственного Совета (в январе — сентябре 1811 г.) обсуждались подготовленные при участии М. М. Сперанского проекты «Учреждений» министерств полиции, финансов, военного, иностранных дел и Главного управления духовных дел иностранных исповеданий<sup>113</sup>. Из них были утверждены только «Учреждения» Министерства полиции и Министерства финансов<sup>114</sup>. Остальные проекты остались нереализованными из-за отставки М. М. Сперанского и начавшейся вскоре Отечественной войны 1812 г.

После 1811 г. без специальных «Образований» и «Учреждений», основанных на «Общем учреждении министерств», оставались следующие ведомства: Министерство иностранных дел, Военное министерство<sup>115</sup>, Министерство военных морских сил, Государственное казначейство, Главное управление ревизии государственных счетов, Министерство внутренних дел<sup>116</sup>, Министерство народного просвещения, Главное управление путей сообщения, Министерство юстиции, Главное управление духовных дел иностранных исповеданий, а также Экспедиция государственных конских заводов и учреждения придворного управления (их перечень см. выше)<sup>117</sup>. Конечно, это не означало, что все отмеченные ведомства принадлежали к числу учреждений коллежской системы управления и оставались в неизменном виде, характерном для XVIII в. Тем не менее, в их структуре и порядке делопроизводства достаточно долго содержались элементы смешанного, коллежско-министерского порядка управления, введенного в 1802 г. Вместе с тем, в большей части указанных ведомств к 1811 г. министерский порядок организационного устройства и делопроизводства утвердился практически. Недоставало лишь единого организационно-учредительного документа. Исключение составляли Экспедиция государственных конских заводов и учреждения придворного управления, которые продолжали свою деятельность, как после 1802 г., так и после 1810–1811 гг. в практически неизменном виде, оставаясь в полном смысле этого слова учреждениями коллежской системы управления, а вернее — пережитками этой системы.

Что же касается последних из сохранившихся коллегий — Военной коллегии, Адмиралтейств-коллегии, Коллегии иностранных дел и Юстиц-коллегии Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел, то к 1811 г. эти учреждения в основном уже потеряли значение центральных учреждений государственного управления. Их объем компетенции и сфера деятельности были ограничены рамками структурных подразделений министерств, в составе или в подчинении которых они действовали.

Таким образом «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. распространялось на центральные учреждения государственного управления в течение длительного времени: в 1812 г. оно было распространено на *Военное министерство*<sup>118</sup>; в 1817 г. — на объединенное *Министерство духовных дел и народного просвещения*<sup>119</sup>; в 1820 г. — на *Главное управление путей сообщения*<sup>120</sup>; в 1826 г. —

на основную часть учреждений придворного управления, в виде образования объединенного *Министерства императорского двора и уделов*<sup>121</sup>; в 1827 г. — на *Морское министерство*<sup>122</sup>; в 1832 г. — на *Министерство иностранных дел*<sup>123</sup>; в 1835 г., с вступлением в законную силу Свода законов Российской империи<sup>124</sup>, содержавшего «Образования» *Министерства внутренних дел, Министерства народного просвещения*<sup>125</sup>, *Главного управления почт*<sup>126</sup>, *Главного управления ревизии государственных счетов, Министерства юстиции* и «Учреждение *Капитула российских императорских и царских орденов*»<sup>127</sup>, «Общее учреждение министерств» было распространено и на эти государственные учреждения.

Вместе с завершением распространения «Общего учреждения министерств» была закончена ликвидация коллегий и коллежских учреждений, еще продолжавших действовать после 1811 г.: в 1812 г. была упразднена *Военная коллегия*<sup>128</sup>; в 1819 г. — *Экспедиция государственных конских заводов*<sup>129</sup>, *Адмиралтейств-коллегия* — в 1827 г.<sup>130</sup>; в 1832 г.<sup>131</sup> прекратили свое существование одни из последних пережитков коллежской системы управления — *Коллегия иностранных дел* и *Юстиц-коллегия Лифляндских и Эстляндских дел*.

Также, в 20–30-х гг. XIX в. прекратили свое существование департаменты для решения старых дел и счетов упраздненных ранее коллегий: *Временный департамент Коммерц-коллегии* — в 1823 г.<sup>132</sup>, *Департамент Берг-коллегии* — в 1825 г.<sup>133</sup>, *Департамент Камер-коллегии*<sup>134</sup> и *Департамент Ревизион-коллегии*<sup>135</sup> — в 1828 г., *Вотчинный департамент* в 1830 г. был подчинен Министерству юстиции<sup>136</sup> и окончательно упразднен в 1852 г., войдя в состав Московского архива Министерства юстиции<sup>137</sup>.

В итоге, к 1 января 1835 г. *систему центральных государственных учреждений* составили следующие ведомства: Министерство иностранных дел, Военное министерство, Главный морской штаб Е. И. В., Морское министерство, Министерство финансов, Главное управление ревизии государственных счетов, Министерство внутренних дел, Министерство народного просвещения, Главное управление путей сообщения и публичных зданий, Министерство юстиции, Министерство императорского двора и уделов, Капитул российских императорских и царских орденов и Главное управление почт.

Процесс создания министерской системы управления в России в первой трети XIX в. прошел в своем развитии несколько этапов правового оформления. Если к моменту окончания этапа проведения министерской реформы (в 1802–1811 гг.) были заложены единые законодательные основы министерской системы управления, закрепленные в «Общем учреждении министерств» от 25 июня 1811 г., и министерская система управления была фактически создана, то в заключении следующего этапа — этапа завершения правового оформления министерской системы управления (в 1811–1835 гг.) — 1 января 1835 г. окончательно оформилось распространение этих законодательных основ на все элементы министерской системы управления. Таким образом, создание министерской системы управления завершилось де-юре.

Во многом, этот последний этап имел сугубо юридическое или правовое значение для уже фактически сложившейся к 1811 г. и действовавшей министерской системы государственного управления. Но, тем не менее, он заслуживает особого, специального выделения, которого не было в предшествующей историко-юридической и исторической литературе, посвященной данной теме.

## Примечания

- 1 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20406. С. 243–248; № 20409. С. 249–250.
- 2 До 1802 г. подведомственность Государственному казначею Экспедиции о государственных доходах и Казначейств для штатных и остаточных сумм в Санкт-Петербурге и Москве определялась разными правовыми актами (ПСЗ РИ-I. Т. 20. № 15039. С. 965; № 15075. С. 1003; № 15076. С. 1005). Отнесение же по Манифесту 8 сентября 1802 г. этих учреждений к ведению Государственного казначея позволяет (по аналогии с министерствами, в состав которых вошли коллегии, экспедиции и конторы) уже говорить о них, как о структурных подразделениях ведомства Государственного казначея (ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20406. Ст. V. С. 245–246).
- 3 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20406. Ст. V. С. 245–246.
- 4 Там же.
- 5 РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. 12. Л. 49 об. – 50 об.
- 6 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20409. С. 250.
- 7 РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 1. Л. 12.
- 8 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20406. Ст. IX. С. 246–247.
- 9 Там же. Ст. XIII, XVI. С. 246–248.
- 10 Там же. Ст. X.
- 11 Там же. Ст. XII–XV.
- 12 Там же. Ст. XIII.
- 13 Там же. Ст. XVIII.
- 14 Там же. С. 247–248.
- 15 РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. 11. Л. 42 – 43 об.; Д. 12. Л. 16–17 об., 29 об., 30 об. – 31 об.
- 16 Сборник Русского исторического общества. Т. 5. СПб., 1870. С. 35.
- 17 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20409. С. 249–250.
- 18 Для удобства систематизации и максимально полного охвата исследуемых государственных учреждений в нашей статье мы используем группировку всех учреждений коллежской системы управления по следующим группам: коллегии — центральные отраслевые органы управления; учреждения, имевшие статус коллегии — учреждения государственного управления в отношении которых имелось прямое правовое подтверждение того факта, что они являются коллегиями; коллежские учреждения — учреждения государственного управления, подчинявшиеся в основном Сенату, не обладающие юридическим статусом коллегий и вследствие этого, имеющие неопределенный правовой статус и занимающие промежуточное положение между центральными и местными учреждениями государственного управления, но фактически близкое к центральным учреждениям государственного управления; учреждения придворного управления — учреждения государственного управления, подчиненные непосредственно императору и осуществлявшие управление императорским двором и дворцовым хозяйством.
- 19 В ранних проектах учреждения министерств Н. Н. Новосильцева предусматривалось присоединение Департамента водяных коммуникаций к Министерству внутренних дел. (См.: ОР РНБ. Ф. 526. Оп. 1. Д. 71. № 2. Л. 6; Архив СПб ИИ РАН. К. 15. Оп. 1. Д. 1186. Л. 3, 4, 19, 21; РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. 9. Л. 20, 22). Но образование отдельного Министерства коммерции с Н. П. Румянцевым во главе, с оставлением за ним должности главного директора водяных коммуникаций, привело к тому, что Департамент водяных коммуникаций фактически сохранил за собой положение центрального государственного учреждения.
- 20 Экспедиция о устройении дорог в государстве находившаяся в ведении главного директора водяных коммуникаций Н. П. Румянцева продолжала свою деятельность до 1809 г. практически полностью автономно от Департамента водяных коммуникаций, под непосредственным руководством первенствующего члена, инженер-генерала Я. Я. Девитте.
- 21 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20406. Ст. IV. С. 245.
- 22 Центральный музей связи им. А. С. Попова. Ф. История почты. Прибавление к общему циркуляру по Главному управлению почт. 1846. № 33. С. 35; Министерство внутренних дел. Исторический очерк. Приложение 2-е. СПб., 1901. С. 3; *Шедлинг М. Ю.* К истории российской почты // Почтово-телеграфный журнал. Отдел неофициальный. 1915. Ноябрь – декабрь. С. 467–468.
- 23 РГИА. Ф. 1289. Оп. 1. Д. 136. Л. 1 об.
- 24 Исключение составила Камер-коллегия, которая была упразднена еще в 1801 г. (ПСЗ РИ-I. Т. 26. № 20068. С. 866). Ее упразднение не было связано с проведением предстоящей министерской реформы, а было обусловлено передачей ведения по винным откупам и поставкам из Камер-коллегии в ведение губернских Казенных палат.
- 25 РГАДА. Ф. 1278. Оп. 1. Д. 11. Л. 89.

- 26 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20852. С. 753–781.
- 27 Корф М. А. Жизнь графа Сперанского. Т. 1. СПб., 1861. С. 99.
- 28 РГИА. Ф. 1349. Оп. 3. Д. 2128. Л. 57–58.
- 29 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20852. С. 769–770.
- 30 Там же. С. 781.
- 31 Даты подписания императором Александром I доклада министра внутренних дел.
- 32 Симбиоз (от греческого symbiosis — совместная жизнь), форма совместного существования двух организмов разных видов. (Большой энциклопедический словарь. СПб., 1997. С. 1095). В данной статье этот термин применяется в смысле полного взаимопроникновения и взаимодействия учреждений, противоположных систем государственного управления — коллежской и министерской.
- 33 1832 г. — это год окончательной ликвидации коллегий и преобразования практических всех учреждений. Исключением стал Капитул российских кавалерских орденов, с 1832 г. именовавшийся Капитулом российских императорских и царских орденов. Он был присоединен к Министерству императорского двора и уделов только в 1842 г.
- 34 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 21105. С. 1102–1114.
- 35 Там же. № 20852. С. 753–781.
- 36 Там же. Т. 28. № 21578. С. 763–764.
- 37 Там же. Т. 29. № 22208. С. 437–630; № 22632. С. 1290–1291.
- 38 Там же. Т. 31. № 24326. § 4. С. 279; § 13. С. 280.
- 39 Там же. № 24938. С. 942.
- 40 Там же. Т. 26. № 19432. С. 164–165.
- 41 Там же. Т. 27. № 20608. С. 454–457.
- 42 Там же. С. 455.
- 43 Там же. Т. 30. № 23816. С. 1115.
- 44 Там же. № 23996. С. 1306; § 13–14.
- 45 Там же. С. 1305–1339. Управление водяных и сухопутных путей сообщения 25 июля 1810 г. было переименовано в Главное управление путей сообщения.
- 46 Там же. Т. 27. № 20852. С. 753–781.
- 47 Там же. № 20406. Ст. V. С. 245.
- 48 Там же. Ст. VII. С. 246.
- 49 Описание дел архива Министерства народного просвещения. Т. 1. Пг., 1917. С. 80–82.
- 50 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20407. С. 248–249.
- 51 Там же. № 20597. С. 437–442.
- 52 Там же. № 20406. Ст. III. С. 244.
- 53 До 7 января 1803 г., когда был утвержден штат Департамента министра юстиции. (ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20582. С. 424–425; Т. 44. Ч. 2. Отд. 4. К № 20582, № 20747. С. 19).
- 54 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20477. С. 318–320.
- 55 Там же. № 20582. С. 424 – 425; Т. 44. Ч. 2. Отд. 4. К № 20582, № 20747. С. 19.
- 56 Там же. Т. 29. № 22168. С. 364.
- 57 Там же. Т. 31. № 24659. С. 670–671.
- 58 Там же. Т. 27. № 20995. С. 937.
- 59 Там же. Т. 28. № 21187. С. 166.
- 60 Там же. Т. 31. № 24064. С. 3–15; § 2, 67–69, 71, 80–87.
- 61 Там же. Т. 30. № 22783. С. 45.
- 62 Там же. § 80, 88–94.
- 63 История Правительствующего Сената. Т. 3. СПб., 1911. С. 401.
- 64 С 21 марта 1805 г. это учреждение перешло под руководство главноначальствующего Экспедиции кремлевского строения. (РГАДА. Ф. 1239. Оп. 3. Ч. 98. Д. 46868. Л. 18–18 об.).
- 65 ПСЗ РИ-I. Т. 27. № 20582. С. 424–425; Т. 44. Ч. 2. Отд. 4. К № 20747. С. 19.
- 66 Там же. Т. 27. № 20747. С. 584; Т. 44. Ч. 2. Отд. 4. К № 20747. С. 19.
- 67 Там же. Т. 30. № 23020. С. 226–258.
- 68 РГИА. Ф. 1370. Оп. 1. Д. 1–16.
- 69 Сборник РИО. Т. 90. СПб., 1894. С. 199–211.
- 70 Там же. С. 205.
- 71 Там же. С. 208–209.
- 72 Россия участвует в войне с Францией в составе 3-й коалиции в 1805 г. и 4-й коалиции в 1806–1807 гг. Затем император лично участвует в русско-французских переговорах в Тильзите в июне 1807 г. и в Эрфурте в октябре 1808 г.



- 73 РГИА. Ф. 1349. Оп. 3. Д. 2128. Л. 58–59.
- 74 Корф М. А. Указ. соч. Т. 1. С. 99.
- 75 Шильдер Н. К. Император Александр Первый, его жизнь и царствование. Т. 3. СПб., 1898. Приложение XXI. С. 515–527. (Пермское письмо М. М. Сперанского к Александру I. Январь 1813 г.).
- 76 Сперанский М. М. Проекты и записки. М.:Л., 1961. С. 143–222.
- 77 Там же. С. 201–202.
- 78 ПСЗ РИ-I. Т. 31. № 24064. С. 3–15.
- 79 Там же. С. 5.
- 80 Там же. № 24307. С. 278–280; № 24326. С. 323–328; № 24686. С. 686–719.
- 81 РГИА. Ф. 1164. Оп. Т. 16. Д. 2. Л. 1–64.
- 82 ПСЗ РИ-I. Т. 31. № 24307. С. 279–280. § 3–4, 8–9, 12–13.
- 83 Там же. § 6.
- 84 Там же. § 12.
- 85 Там же. § 9–10.
- 86 Там же. § 6, 8–9.
- 87 Там же. Т. 27. № 20406. Ст. II. С. 244.
- 88 Там же. Т. 23. № 16959. С. 235; Т. 25. № 18308. С. 9–10; Т. 43. Ч. 1. Отд. 1. К № 18308. С. 28; Т. 17. № 12459. С. 233–314; Т. 20. № 14673. С. 569. Т. 44. Ч. 1. Отд. 2. К № 14673. С. 165–167; Т. 6. № 3518. С. 130–131; Т. 20. № 14834. С. 784; Т. 44. Ч. 2. Отд. 4. К № 14834. С. 160–166; Т. 16. № 11912. С. 367; Т. 18. № 12950. С. 281–283.
- 89 Журналы Комитета министров: Царствование императора Александра I. 1802–1825. Т. 2. СПб., 1891. С. 75–78.
- 90 Примечание на обложке журнала этого заседания показывает, что все доклады были сначала переданы к руководителю Государственной канцелярии Государственного Совета, Государственному секретарю М. М. Сперанскому и после утверждены императором. (РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 21. Л. 37).
- 91 ПСЗ РИ-I. Т. 31. № 24502. С. 529–531.
- 92 РГИА. Ф. 1164. Оп. Т. 16. Д. 2. Л. 9–10.
- 93 ПСЗ РИ-I. Т. 31. № 24686. С. 686–719. § 25–30.
- 94 Там же. § 31–34.
- 95 Там же. § 39–47.
- 96 Там же. § 61–176.
- 97 Там же. § 177.
- 98 Там же. § 191, 246.
- 99 Там же. § 198.
- 100 Там же. § 199, 204.
- 101 Там же. § 208.
- 102 Там же. §§ 206, 208, 220–221, 239.
- 103 Российское законодательство X–XX веков. Т. 6. М., 1988. С. 151.
- 104 ПСЗ РИ-I. Т. 31. № 24686. §§ 220–221.
- 105 Там же. §§ 235–236.
- 106 Там же. § 258.
- 107 Там же. §§ 297–401.
- 108 Там же. §§ 214–218, 299–314.
- 109 Журналы Комитета министров: Царствование императора Александра I. 1802–1825. Т. 1. СПб., 1888. С. 26, 34–35.
- 110 РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4а. Л. 124.
- 111 Это учреждение должно быть упомянуто в числе учреждений близких по своему фактическому положению к центральным государственным учреждениям, поскольку оно являлось предшественником Главного управления государственного коннозаводства — центрального государственного учреждения в 1843–1848, 1856–1874, 1881–1918 гг.
- 112 Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIX века). М., 1981. С. 215.
- 113 РГИА. Ф. 1164. Оп. Т. 16. Д. 2, 6, 7, 12–14.
- 114 ПСЗ РИ-I. Т. 31. № 24687. С. 719–728; № 24688. С. 728–756.
- 115 Реформирование Военного министерства будет осуществлено в 1812 г.
- 116 Министерство внутренних дел с 1803 г. занимало лидирующее положение в реализации министерской реформы. Но постепенное образование его структурных подразделений, задержка с

- включением в его состав Почтового департамента, изменение его компетенции в связи с образованием Министерства полиции способствовали сохранению в структуре и порядке делопроизводства МВД элементов коллежско-министерского порядка управления и, как следствие этого, отодвинули время разработки общего «Образования Министерства внутренних дел» до 1832 г.
- 117 Поскольку статус учреждений придворного управления был неопределенным и противоречивым, нами перечисляются все учреждения, которые в 1826 г. были подчинены министру императорского двора и уделов, а также и Капитул российских кавалерских (см. также примечание № 34).
- 118 ПСЗ РИ-I. Т. 32. № 24971. С. 23–39.
- 119 Там же. Т. 34. № 27106. С. 814–834.
- 120 Там же. Т. 37. № 28291. С. 245–247.
- 121 ПСЗ РИ-II. Т. 1. № 541. С. 896–897.
- 122 Там же. Т. 2. № 1325. С. 702–725.
- 123 Там же. Т. 7. № 5286. С. 196–197.
- 124 Т. е. 1 января 1835 г.
- 125 Уже в качестве самостоятельного центрального государственного учреждения.
- 126 В виде единого и специального «Образования Главного управления почт».
- 127 СЗ РИ. Издание 1-е. Т. 1. Ч. I. СПб., 1832. С. 329–373, 390–428, 512–574.
- 128 ПСЗ РИ-I. Т. 32. № 24971. С. 23–39.
- 129 Там же. Т. 36. № 27982. С. 380.
- 130 ПСЗ РИ-II. Т. 2. № 1325. С. 702–725.
- 131 Там же. Т. 7. № 5286. С. 196–197; № 5866. С. 941–942.
- 132 ПСЗ РИ-I. Т. 38. № 29717. С. 1347.
- 133 Там же. Т. 40. № 30239. С. 83–85.
- 134 ПСЗ РИ-II. Т. 3. № 2307. С. 847.
- 135 Описание дел и бумаг, хранящихся в Московском архиве Министерства юстиции. Кн. 6. СПб., 1889. С. 100.
- 136 Государственность России. Словарь-справочник. Кн. 1. М., 1996. С. 115.
- 137 ПСЗ РИ-II. Т. 27. Отд. 1. № 26423. С. 455.

*А. Ю. Бендин*  
*Минск*

## **Религиозно-этнические проблемы Северо-Западного края в контексте процесса интеграции (1863–1914 гг.)**

К началу XX столетия Северо-Западный край Российской империи характеризовался особым религиозно-этническим многообразием среди других регионов Российской империи<sup>1</sup>. Отношения, складывавшиеся между приверженцами различных конфессий и общин, нередко приводили к конфликтам, делавшим этот край проблемным религиозным пространством, наряду с Царством Польским, Юго-Западным краем и Поволжьем. Ведущее место в сложной системе межрелигиозных отношений на территории края занимали отношения между католичеством и православием, имевшие долгую историческую традицию. С включением белорусско-литовских земель в состав Российской империи на её западных окраинах на протяжении XIX – начала XX вв. происходила сложная борьба за установление политических, конфессиональных и этнолингвистических границ. Результаты этой борьбы должны были определить принад-