

в Негласном комитете (РГИА, ф. 1409, оп. 1, д. 123, л. 4–19 об., опубликовано: *Семенников В.П.* Радищев: очерки и исследования. М.; Пг., 1923. С. 432–443); третья редакция из 25 статей сохранилась среди бумаг Сперанского, переданных К.Г. Репинским Публичной библиотеке (ОР РНБ, ф. 637, оп. 1, д. 922, л. 1–18. См. также: *Минаева Н.В.* Указ. соч. С. 47–48; *Сафонов М.М., Филиппова Э.Н.* Журналы Непременного совета // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XI. Л., 1979. С. 147–149); четвертая предполагаемая редакция из 26 статей, видимо, возникла в результате обсуждения ряда положений проекта в Непременном Совете и последовавших за этим двух вставок, выполненных главой его канцелярии Трошинским (ОР РНБ, ф. 637, оп. 1, д. 922, л. 1–18). О соотношении редакций грамоты см.: *Сафонов М.М.* Указ. соч. С. 165–171; *Захаров В.Ю.* «Всемилоостивейшая Жалованная грамота российскому народу» 1801 г. в контексте развития конституционных идей в России во второй половине XVIII – начале XIX вв. М., 2002. С. 103–113.

³⁹ РГАДА, ф. 1278, оп. 1, д. 14, л. 57; *Сафонов М.М.* Указ. соч. С. 195–197; *Захаров В.Ю.* «Всемилоостивейшая Жалованная грамота российскому народу»... С. 120–122.

⁴⁰ *Сперанский М.М.* Проекты и записки. М.; Л., 1961. С. 144–221. См. также: План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.). М., 2004. С. 5–67.

⁴¹ РГАДА, ф. 1278, оп. 1, д. 504, л. 1–44 об. Опубликовано: *Шильдер Н.К.* Указ. соч. Т. 4. СПб., 1898. С. 499–526; Конституционные проекты в России XVIII – начала XX вв. М., 2000. С. 411–453.

⁴² *Чернов К.С.* Забытая конституция «Уставная грамота Российской империи»; *он же.* Реформа администрации должна быть предпочтительнее конституции.

⁴³ Подробнее см.: *Захаров В.Ю.* Рецензия на монографию К.С. Чернова «Забытая конституция “Государственная Уставная грамота Российской империи”» // Отечественная история. 2008. № 4. С. 190–195.

⁴⁴ *Сафонов М.М.* Указ. соч. С. 140; *Чернов К.С.* Забытая конституция «Уставная грамота Российской империи». С. 8–9.

⁴⁵ Здесь и далее используется текст Уставной грамоты, опубликованный в издании «Конституционные проекты в России XVIII – начала XX вв.». (М., 2000. С. 411–453).

⁴⁶ *Чернов К.С.* Забытая конституция «Уставная грамота Российской империи». С. 92–93.

⁴⁷ Постатейный анализ Уставной грамоты и рассуждения о ее назначении, структуре и взаимоотношениях ветвей власти см.: *Захаров В.Ю.* Эволюция российского абсолютизма... С. 420–454.

⁴⁸ О деятельности И. Каподистрии и его роли в формировании политики «конституционной дипломатии» подробнее см.: *Захаров В.Ю.* Эволюция российского абсолютизма... С. 488–491; Российская дипломатия в портретах. М., 1992. С. 138–142.

© 2011 г. Л. Ф. ПИСАРЬКОВА *

ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО В 1803–1809 годах: на пути к реформам государственного управления 1810–1811 годов

История государственного управления первой четверти XIX в. относится к числу недостаточно изученных тем. Внимание исследователей привлекали, как правило, наиболее яркие моменты преобразовательной деятельности в царствование Александра I: реформы 1801–1802 и 1809–1811 гг., конституционные проекты, прежде всего Государственная уставная грамота 1820 г., а также проекты реформирования местного управления¹. В данной статье рассматривается 7-летний период, разделявший реформы 1801–1802 и 1810–1811 гг. В области внутренней политики 1803–1809 гг. не были отмечены яркими событиями, но они важны для понимания особенностей преобразо-

* **Писарькова Любовь Федоровна**, доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН.

вательной деятельности Александра I. Именно в эти годы выявились слабые стороны системы управления, сложившейся в ходе реализации реформ 1801–1802 гг., которые обсуждались и в правительственных кабинетах, и в обществе. Александр I инициировал разработку проектов, направленных на исправление недостатков в административной системе, и, в конечном итоге, согласился с теми, кто предлагал идти по пути дальнейшей бюрократизации управления.

Напомню, что реформы 1801–1802 гг., подготовка которых в течение двух лет будоражила российское общество, привели к преобразованию Совета и Сената, созданию министерств и Комитета министров². В марте 1801 г. по проекту Д.П. Трошинского был учрежден Государственный (историки называли его «Непременным»³) совет. В эти годы его члены рассматривали важнейшие законопроекты, с их мнением считался император, и Государственный совет действительно был высшим законосовещательным учреждением. В 1802 г. (указ 8 сентября) значение «верховного места» получил Сенат, наделенный исполнительными, судебными и надзорными функциями; ему были подотчетны все учреждения и должностные лица, включая министров. Сенат не имел над собой другой власти, кроме власти императора, и его указы должны были исполняться всеми «как собственные Императорского величества». Высокий статус Сената подтверждало и дарованное ему право делать представления императору о несообразностях в высочайше утвержденных указах (ст. 9).

В 1802 г. одновременно с реформой Сената в России были учреждены 8 министерств (манифест 8 сентября). По своей организации они существенным образом отличались от пришедших им на смену министерств 1811 г., так как состояли только из министров, их помощников (товарищей министров) и канцелярий, осуществлявших связь с подведомственными учреждениями. Коллегии не входили в состав министерств, а сохранялись как внешние установления, поэтому министры, хотя и признавались верховными руководителями коллегий, не должны были вмешиваться в сферу их деятельности. По характеру власти и полномочиям министры напоминали главных директоров, введенных Павлом I. Но манифест 1802 г. в силу слабой разработки оставлял большой простор для свободы действий министров. Не были составлены предусмотренные законом инструкции, определявшие круг обязанностей и порядок занятий каждого министра. Усилению их власти способствовало и введение Комитета министров, разделявшего бремя трудов с Государственным советом. Министры, являясь членами Государственного совета, вносили на его рассмотрение дела «особенной важности», а о делах «обыкновенных» могли рассуждать в Комитете, «составленном единственно из них». При этом вопрос о значимости дел министры решали самостоятельно. Законодательные акты 1801–1802 гг. плохо соотносились друг с другом, а их реализация предполагала проведение большой и кропотливой работы законодателей по дальнейшему развитию заложенных в них начал и согласованию деятельности вновь созданных учреждений.

Министерства 1802 г. и оценка их современниками

Открытие министерств привлекло всеобщее внимание общественных кругов и стало событием общероссийского масштаба. По воспоминаниям владимирского губернатора кн. И.М. Долгорукова, «и Питер, и Москва несколько недель неумолчно рассуждали о министерствах. Гул от них доходил до губернских городов, и там также всякий об них толковал по-своему... Много ли надобно, чтоб вскружить голову? Словом, публика вся как бы проснулась, даже и дамы стали вмешиваться в судебные диспуты, рассуждая о законах, бредить о конституциях»⁴. Широкий интерес, который проявлялся тогда в России к вопросам законодательства, заметили и иностранцы. Так, например, Э. Дюмон, издатель трудов известного философа и правоведа И. Бентама, посетивший в 1803 г. Петербург, писал: «Я удивляюсь, как многие говорят о моем издании Бентама. Его продали здесь столько же, сколько в Лондоне и даже больше, около сотни в

шесть месяцев, и книгопродавцы возобновляют запас. Они еще продадут сотню между Санкт-Петербургом и Москвой»⁵.

Император был доволен новыми учреждениями. 25 октября 1802 г. он писал Ф. Лагарпу: «Мера, о которой мы так часто говорили, в полном действии: министерство образовано и идет довольно хорошо уже больше 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»⁶. Но далеко не все были согласны с такой оценкой нового управления. Министр внутренних дел В.П. Кочубей рисует совсем другую картину, сложившуюся в управлении после введения новых учреждений. «Наши внутренние дела идут кое-как, — сообщил он 20 января 1803 г. гр. С.Р. Воронцову. — Нет никакого согласия. Министры ненавидят друг друга и занимаются крючкотворством. Согласия, столь необходимого в управлении, не было никогда»⁷. Отсутствие единства и согласия между министрами, о необходимости которых так много рассуждали на заседаниях Негласного комитета, наносило большой вред не только управлению, но и авторитету власти в целом. Более взвешенную оценку министерствам дал гр. П.В. Завадовский. По его мнению, новая организация государственной администрации «в основании своем благоразумна и к устройству государства преползнейшая», хотя «во многом система сшита на живую нитку, поэтому старый обряд с новым часто сталкиваются. Конечно, со временем все отделения установятся в предположенный им быт, к чему простерто старание, но доселе еще квас бродит образуемого хаоса. Настанут министры, способные довершить вещи, а первым и то в славу, что проложили лучшую дорогу»⁸.

О преобразовании государственного управления ходило много толков, и министерства «тогда сильно критиковали»⁹. Противники министерской реформы 1802 г. считали, что министры наделены слишком обширными полномочиями, а право личных докладов императору делает их бесконтрольными со стороны высших учреждений. Негативные последствия новой организации управления сказались, прежде всего, на расходовании государственных средств. Как писал Г.Р. Державин, с введением «правления государства через министерский комитет» министры без «остережения прокуроров» стали подавать «сами от себя доклады государю о миллионах, который их и подтверждал; и уже сего исправить не можно было, а потому и зачали министры тащить казну всякий по своему желанию... Спала с господ министров всякая обузданность, а потому и забота. Стали делать, что кому захотелось»¹⁰. Вероятно, оценка современников не беспристрастна, но среди государственных деятелей новая организация управления имела тогда больше критиков, чем защитников.

Реализация «прав и преимуществ» Сената, полученных им в 1802 г.

Право представления на высочайшие указы. Начало деятельности реформированного Сената показало, что его «права и преимущества» носили в значительной степени теоретический характер. Уже в 1803 г. Сенат лишился права делать представления на высочайшие указы. Поводом стал принятый по докладу министра военно-сухопутных сил С.К. Вязьмитинова указ 5 декабря 1802 г., которым запрещалось дворянам в обер-офицерских чинах военной службы выходить в отставку, не отслужив 12 лет. Спустя 9 дней после рассмотрения этого указа Общим собранием Сената гр. С.О. Потоцкий представил «мнение», где предлагал сенаторам опротестовать указ, как нарушавший привилегию дворян служить, сколько хотят¹¹. Это предложение вызвало неоднозначную реакцию и в Сенате, и в обществе. Генерал-прокурор Г.Р. Державин во время доклада императору счел необходимым сообщить ему о «мнении» гр. Потоцкого, написанным «не токмо дерзко против Сената, который непристойными выражениями разруган, но и против государя неприлично, который как бы в каком народном правлении сравнен со всеми гражданами». Реакция Александра I на доклад Державина была резкой: «Что же? Мне не запретить мыслить, кто как хочет! Пусть его подает, и Сенат пусть рассуждает». Однако когда при следующем докладе генерал-прокурор сообщил императору, что сенаторы согласились с мнением Потоцкого и «Сенат весь против него», то, по сви-

детельству Державина, «он так сильно встревожился, что побледнел». Затем «с негодованием сказал: “Я им дам себя знать”»¹². Александр I приказал поскорее завершить обсуждение этого дела, чтобы «унять молву народную, разносящуюся по сему случаю с разными толками». По мнению генерал-прокурора, дискуссия, развернувшаяся вокруг принятия этого указа и вызвавшая «мятеж сенаторов», имела политическое значение, так как в ней проявилась борьба монархического правления с аристократическим¹³.

Ответом Александра I на сенатский инцидент стал указ 21 марта 1803 г. Его первоначальный проект, составленный Н.Н. Новосильцовым, предусматривал сохранение за Сенатом «права представления» верховной власти о неудобствах принимаемых законов, так как оно позволяло проверять действия министров и докладывать императору о решениях высшей администрации, противоречивших общей пользе. Такую позицию разделяли и другие члены Негласного комитета. Но Александр не согласился с их мнением. Он задавался вопросом, ответ на который содержал уже указ 8 сентября 1802 г.: «Можно ли предоставить Сенату право, по утверждении доклада Высочайшей подписью, входить с представлением к государю?»¹⁴. Новосильцову пришлось переработать первоначальный проект, и 21 марта новый его вариант был утвержден Александром. Указ 21 марта 1803 г. объяснял, что Сенат получил право представлять императору о неудобствах исполнения по уже существовавшим законам, но оно не касается «вновь издаваемых и подтверждаемых нами» законов¹⁵. Указ фактически отменил девятую статью указа 8 сентября 1802 г., наделявшую Сенат столь важным правом. Принятие этого «неожиданного» указа «вызвало немалое смущение» среди ближайших его сотрудников, не исключая и Н.Н. Новосильцова, подготовившего проект именного указа 1803 г. Либерально настроенная часть общества считала, что «Государь в данном случае поступил, по-видимому, против своего убеждения», и приписывала появление указа 21 марта «сумасбродству» генерал-прокурора Державина, а тот рассматривал его принятие как свою победу в деле защиты монархического правления¹⁶. По мнению гр. Завадовского, причина «утраты сего важного преимущества» Сената заключалась в том, что «всего хотим лучшего, и, кажется, стремительно; но лишь к исполнению – тут и препоны»¹⁷.

Отчетность министров перед Сенатом. «Препоны» возникли и при реализации другого, не менее значимого права – контроля над деятельностью министерств. Ответственность министров устанавливалась посредством ежегодных отчетов Сенату. После их всестороннего рассмотрения и проверки Сенат по каждому отчету составлял «заклучения», которые вместе с всеподданнейшим докладом и отчетами министров представлял на рассмотрение императора. В первые годы отчеты министров действительно поступали в Сенат и рассматривались комитетом «Для предварительного освидетельствования министерских отчетов», созданным 7 сентября 1803 г. в составе трех сенаторов. Комитет самым тщательным образом анализировал каждый отчет, проверял их по имеющимся в Сенате делам, приглашал министров для объяснений по неясным вопросам, требовал от них дополнительных сведений. За время существования Комитета в него поступили 8 отчетов за 1802 г., 7 – за 1803 г. (без отчета министра военно-сухопутных сил) и 4 – за 1804 г. (их прислали министры морских сил, военно-сухопутных сил, внутренних дел и финансов). Отчеты поступали с большим опозданием. В 1804 г. высочайшим указом министрам предписывалось представлять отчеты в Сенат не позднее декабря следующего года. Тем не менее отчет за 1804 г. министр финансов представил Сенату в мае 1806 г., а министр военно-сухопутных сил – только в июне 1807 г.¹⁸ Очевидно, что несвоевременное представление отчетов заметно сокращало их значение как средства контроля.

Однако рассмотрение отчетов вскоре прекратилось, а с ним и контроль Сената за деятельностью министров. По мнению историка Берендста, контроль Сената явно противоречил единоличному началу, заложенному в организации министерств, поэтому он должен был прекратиться¹⁹. Реальной причиной стал отъезд в 1805 г. из столицы императора, вверившего высшую власть по управлению Комитету министров. Такое назначение явно не соответствовало положению Комитета министров, который, как писал Сперанский, «был ни место, ни особое установление – он был только образ доклада»²⁰.

Усиление роли Комитета министров

С начала деятельности Комитет министров получил большее значение, чем предусматривалось при разработке Манифеста 8 сентября 1802 г. Причину тому представители старшего поколения правящей элиты видели прежде всего в отсутствии специальных инструкций для министров, определявших пределы их полномочий. В те годы министры рассматривали росписи государственных доходов и расходов, обсуждали внешние дела и принятие важных указов, вводили новое деление губерний, утверждали штаты и проч. В результате Комитет министров постоянно вторгался в сферу деятельности Сената и являлся по сути дела параллельным ему учреждением. Комитет министров создавал серьезную конкуренцию не только Сенату, но и Государственному совету. Неопределенность в разделении дел на обыкновенные и «дела особенной важности» (последние должны были рассматриваться в Совете) способствовала концентрации в Комитете основной массы дел, что заметно ослабляло позиции Совета, превращая его в ненужную инстанцию. Но решающую роль в усилении влияния Комитета министров сыграли не просчеты законодателей, а постоянное участие Александра I в его заседаниях (см. табл. 1).

Таблица 1

Количество заседаний Комитета министров в 1802–1809 гг.*

Годы	1802	1803	1804	1805	1806	1807	1808	1809
Всего заседаний	23	42	31	16	13	9	30	67
В том числе с участием Александра I	20	42	26	4	10	–	–	–

* Составлено по: Журналы Комитета министров. Царствование императора Александра I. 1802–1826. Т. 1. 1802–1810 гг. СПб., 1888. Паг. 2. С. 9, 34, 92, 112, 131, 139, 149, 245.

С осени 1802 г. Александр I обсуждал и решал основные вопросы государственного управления или в Комитете министров, или при личных докладах министров, что стало причиной сокращения значения не только Сената и Государственного совета, но и Негласного комитета²¹. В результате трудно было провести грани, разделявшие полномочия высших учреждений, так как занимались они одними и теми же делами. Все это свидетельствовало о несогласованности реформ 1801–1802 гг. и делало необходимым дальнейшие преобразования.

Проекты государственных преобразований 1803–1804 гг. и их реализация

Проект Г.А. Розенкампа 1803 г. Выпускник Лейпцигского университета, много лет служивший судьей в Лифляндии, Г.А. Розенкамп в конце 1802 г. был приглашен императором в Петербург в качестве сотрудника Комиссии для составления законов, чтобы принять активное участие в разработке российского законодательства. По поручению Александра I он должен был прежде всего составить проект преобразования Сената, разделив его на Судебный и Правительствующий. По воспоминаниям Розенкампа, это поручение до крайности его изумило, «потому что только в сентябре 1802 года было утверждено государем учреждение, в котором подробно говорилось о значении и преимуществах Сената»²².

К лету 1803 г. помимо проекта новой реформы Сената он подготовил и тесно связанное с ним преобразование губернского управления. Текст этих документов не известен, но общее представление о реформе Сената можно составить на основе «Автобиографических записок» автора этих проектов. В соответствии с поручением императора,

Розенкампф предусмотрел полное отделение административной деятельности Сената от судебной. В качестве высшей инстанции новый Правительствующий Сенат надзирал за всеми административными учреждениями империи, разрешал споры по административным делам, рассматривал отчеты министров. Наряду с министрами в состав Сената входили и правители коллегий. Судебный Сенат являлся высшей судебной инстанцией и разделялся на пять округов. Три округа составляли 29 великорусских губерний с центрами в Петербурге, Москве и Казани; в отдельный округ входили все сибирские и бывшие польские губернии и еще в один – губернии Остзейского края. В центральном управлении проект сохранял систему коллегиального управления. «Я имел в виду, – отмечает Розенкампф, – как можно менее изменять существующее и по возможности держаться установленных учреждений». По его мнению, при сохранении действовавшей системы министры могли лучше знать состояние дел в их ведомстве, чем при замене коллегий департаментами или канцеляриями²³.

Проект был давно готов и даже поправлен с учетом замечаний Новосильцова, гр. П.А. Строганова и кн. А.А. Чарторыйского, но представление его императору откладывалось. Только 22 июля 1803 г. Розенкампф получил возможность сообщить о нем Александру I. К его удивлению, проект не вызвал интереса у императора. Причиной тому было желание министра внутренних дел гр. В.П. Кочубея отсрочить обсуждение предположений о Сенате и губернских учреждениях до полного завершения работ по преобразованию его министерства. Результаты этой работы нашли отражение в Положении о министерстве и Записке, где предусматривалось упразднение коллегий и создание вместо них департаментов, входивших в структуру министерства. Розенкампф знал, что «истинным творцом» этого преобразования был М.М. Сперанский, который пользовался у Кочубея «большим значением и большим влиянием» и также «был заинтересован в том, чтобы ниспровергнуть совершенно всю старую систему коллегиального управления и ввести управление департаментское». Отстаивая коллегиальный способ управления, Розенкампф тщетно пытался убедить членов Негласного комитета в своей правоте. Но, «увлеченные блестящим принципом централизации и министерствами», они не считали коллегии главными частями в организации министерств и не стремились к их сохранению. Не без горечи автор проекта замечает: «Граф Кочубей убедил их, и все трое полагали, что иначе и быть не может; они думали, что иначе министерства и существовать не могут, как по образцу французскому, хотя уже в то время министерства по учреждению 8-го сентября 1802 г. существенно отличались от французского. Это отличие являлось своеобразным, основным, твердым правилом, которое отнюдь не надлежало колебать и низвергать». По его наблюдению, судьба коллегий была решена уже манифестом 8 сентября, в котором о них лишь упоминается²⁴.

Рассмотрим предложения гр. Кочубея 1803 г., направленные на реформирование его министерства.

Реорганизация министерств в 1803 г. 18 июля 1803 г. министр внутренних дел представил императору всеподданнейший доклад, написанный Сперанским²⁵, в котором признавал деятельность своего министерства неудовлетворительной. «Нетерпимая» медленность в делах управления, недостаток разделения труда, множество лишних форм, затруднительный способ письмоводства, недостаток ответственности, отличавшие организацию подведомственного ему министерства, Кочубей объяснял сохранившимся в учреждениях «коллежским обрядом».

По его мнению, именно коллегии и коллегиальный порядок делопроизводства являлись главным препятствием для успешного хода дел. «Министр, действуя в коллегии как главный директор, – отмечалось в докладе, – не может иначе управлять ею, как только внешним образом, т.е. он должен получать от нее мемории о делах текущих, рассматривать ее представления, давать на них предложения, составлять доклады, предписывать по ним исполнение: сколько излишней и ничего в себе существенного не заключающей переписки!». Для устранения недостатков предлагалось изменить форму и порядок делопроизводства, а главное, усилить роль министра в управлении. «Не должно допускать общего присутствия двух или более членов, но каждый должен

иметь свое отделение, им управлять и за него ответственность». При этом «работа каждого отделения должна быть расположена на степени одна другой подчиненные, так чтобы дело, проходя через сии степени, в каждой из них усложнялось, пополнялось и пояснялось, и таким образом, возрастая, восходило бы к начальнику отделения, а от него к начальнику части и так далее»²⁶.

Очевидно, что предложения министра были направлены на упразднение коллегиального порядка и установление вертикали исполнительной соподчиненности. Для введения новой организации министерства автор доклада считал необходимым расширить полномочия Департамента внутренних дел, выполнявшего по закону²⁷ лишь роль канцелярии по сношению с коллегиями, и передать ему функции самих коллегий. В качестве первого шага в этом направлении предлагалось закрыть Мануфактур-коллегию с ее конторой, Главную соляную контору, а также Экспедицию государственного хозяйства, опекунов иностранных и сельского домоводства. Дела упраздненных учреждений передать в первую и третью Экспедиции Департамента, которые затем объединить в Экспедицию государственного хозяйства²⁸.

Д.П. Трошинский (главный оппонент Кочубея в вопросе об организации государственного управления), всесторонне рассмотрев доклад 1803 г., пришел к выводу, что «ни одна из причин, побудивших закрыть коллегии и отменить коллежский обряд, не может быть признана основательною». По его мнению, «манифесты 1802 года подчиняли министров правильному ходу, который основан был на существовании коллегий и коллежского обряда», а «с уничтожением оных уничтожены и все те благие действия, коих можно было ожидать от сего нового образования»²⁹.

Александр I одобрил предложения Кочубея, получившие в тот же день законодательное подтверждение³⁰. По указу 18 июля 1803 г. в состав Департамента министерства внутренних дел вошли Экспедиция государственного хозяйства, Мануфактур-коллегия с ее конторой, Главная соляная контора; сохранились только Медицинская коллегия и Главное почтовое правление³¹. Департамент внутренних дел утратил значение только канцелярии министра по связям с коллегиями и принял на себя управленческие функции коллегий. Таким образом, не министерская реформа 1802 г., а доклад министра внутренних дел 1803 г. положил начало упразднению коллегий и стал точкой отсчета в переходе к новой системе управления, законодательно оформленной в 1810–1811 гг. По другому всеподданнейшему докладу, представленному Кочубеем 31 декабря 1803 г., прекратила существование Медицинская коллегия, также присоединенная к Департаменту внутренних дел³². По мнению современника, именно Кочубей «главный есть виновник многосложности, которая потом внедрилась в управление государством». Будучи человеком трудолюбивым и честолюбивым, «но по несчастью без познания о своем отечестве и, удивляясь премудрости иностранной, [он] истребил весь древний порядок»³³.

В январе 1803 г. директором Департамента внутренних дел был назначен Сперанский³⁴. Это была его первая управленческая должность, так как вся предыдущая деятельность носила преимущественно канцелярский характер. Кочубей также ничем не управлял до назначения на пост министра и не имел опыта работы. Оба реформатора «учились на самих своих реформах...», – писал М.А. Корф, – оба действовали как бы в чаду, ощупью, не умея дать себе достаточного отчета в том, что из всего ими делаемого выйдет»³⁵. Через 13 лет Сперанский, умудренный опытом службы в провинции, дал оценку начальному этапу своей преобразовательной деятельности. «Если бы теперь спросили, – писал он Кочубею в 1816 г. из Пензы, – какие же для внутреннего устройства России учреждения наиболее нужны, не теряясь в воздушных высотах, можно было бы с достоверностью ответить: всего нужнее учреждение или устав об управлении губерний. Мысль о лучшем губернском уставе сама уже приведет к другим учреждениям, кои во всех случаях должны предшествовать преобразованиям политическим, если желают, чтобы сии последние когда-либо у нас возникли с прочной пользой и без потрясений»³⁶. Но в 1803 г. первоочередную задачу он видел в реформировании высшего управления.

Утверждение императором доклада Кочубея 1803 г. о преобразовании Министерства внутренних дел делало проект Розенкампа бесполезным. Идея сохранения коллегий, которую он упорно отстаивал, не получила поддержки и дальнейшего развития. Осталась не востребованной и другая часть проекта, касавшаяся организации Сената. В 1803 г. параллельно с Розенкампом над проектом реформирования Сената работал Сперанский. Но его проект также постигла неудача.

Записка М.М. Сперанского 1803 г. Задача, стоявшая перед Сперанским, заключалась в согласовании деятельности высших государственных учреждений, созданных реформами 1801–1802 гг. Как и проект Розенкампа, записка Сперанского «Об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» написана по поручению Александра I и также направлена на усиление роли Сената. Рассмотрев в общих чертах организацию действовавшего тогда управления, Сперанский сделал вывод о существовании сложных взаимоотношений Совета, Сената, Комитета министров и министерств, которые так же трудно определить, как и найти отличия в их полномочиях. «Предметы во всех сих местах одинаковы. Сенат занимается теми же ветвями полиции, экономии, суда, какие вносятся в Совет и к министрам. Правило действия в них также одинаково: все они или соображают дело с законом, или, когда закона нет, или по обстоятельствам кажется он неудобен, представляют мнение свое о новом установлении»³⁷.

В поисках лучшей организации государственных мест, «без связи и порядка ныне существующим», Сперанский пошел дальше Розенкампа. Он предложил сосредоточить в Сенате все власти, в том числе законодательную, при этом четко определив полномочия каждой из них. По плану Сперанского Сенат должен был состоять из законодательного и исполнительного Сенатов, которые по своей сути представляют «два отделения внутреннего государева кабинета». Исполнительный Сенат в свою очередь подразделялся на две части: управления и суда. Необходимыми условиями для упорядочения управления и суда должны были стать публичность действий правительства и издание законов. Созданию законодательной базы Сперанский придавал решающее значение. Но такой базой, по его мнению, могло стать только издание действующих законов «не новых несовершенных, но прежних, в порядок и ясность приведенных». Намеченные в «Записке» преобразования Сперанский рассматривал в качестве первоначальных, так как их можно было осуществить, «не вводя великих переломов»³⁸. Как и в последующих, более масштабных проектах, Сперанский считал необходимым проводить преобразования не постепенно, а одновременно, чтобы все места «открыть в одно время, дабы, вступая вместе в новый вещей порядок, представляли они стройное целое, коего все части покорны одному закону»³⁹.

В «Записке» не упоминаются ни Совет, ни Комитет министров: преобразование Сената по плану Сперанского обрекало их на закрытие. Автор обходит молчанием и организацию министерств, преобразованием которой он занимался в масштабе Министерства внутренних дел. Это обстоятельство позволяет предположить, что к тому времени вопрос о судьбе коллегий был в целом решен, и в министерстве Кочубея, ставшего для Сперанского своеобразным полигоном, разрабатывались и внедрялись идеи и проекты, получавшие затем общероссийское распространение.

Очевидно, «Записку» 1803 г., направленную на расширение полномочий Сената, следует рассматривать в неразрывной связи с преобразованиями в структуре Министерства внутренних дел. Развитие единоличного начала и преобразование министерств по французскому образцу вело к усилению власти министров, что в свою очередь придавало особую актуальность решению вопроса об установлении «истинной министерской ответственности»⁴⁰. Необходимость в усилении роли Сената признавалась и Розенкампом, и Сперанским, хотя в отношении организации министерств они занимали противоположные позиции. Однако ни тот, ни другой проект не были осуществлены. Не последнюю роль в их судьбе сыграл Комитет министров. В поисках органа, объединяющего и направляющего деятельность министров, Александр I к тому времени сделал выбор в пользу Комитета министров.

Законодательная деятельность и проект конституции. В 1803 г. практическое воплощение получили только предложения Кочубея по реформированию Министерства внутренних дел, направленные на усиление единоличного начала (см. выше). Из остальных учреждений преобразования коснулись лишь Комиссии для составления законов, деятельность которой в те годы находилась под пристальным вниманием императора. В приватном письме гр. П.В. Завадовский писал о своей работе в качестве председателя Комиссии: «Возложен труд: исправить, очистить наши законы, писанные во мраке невежества, работа, несколько раз предпринимаемая в начале и в течение прошедшего столетия»⁴¹. Немногочисленная Комиссия занималась переводами и выписками из европейских кодексов, которые должны были лечь в основу российского Уложения, но не торопилась с разработкой самого Уложения. Александр I, недовольный работой Комиссии, потребовал объяснений от ее председателя. Медлительность в делах гр. Завадовский объяснял многочисленностью российских законов и их несоответствием требованиям нового времени. «Законоположения старых времен уподобительны обветшалой храмине, – писал он в свое оправдание, – из которой одни только удобные вещи выбираются для нового здания; но где суть недостатки, там лучше, приличнее, и свойственное очищенным от грубости чрез просвещение заимствовать от других законодательств»⁴². Вероятно, в первую очередь предполагалось заимствовать из английских законов, которые Завадовский считал «наилучшими» и был «давно ими пленен, как произведением ума человеческого превыспренного»⁴³. Делая ставку на заимствование статей из европейских кодексов, Завадовский явно отступал от замысла Павла I, предусматривавшего создание сводов российских законов⁴⁴.

Объяснения не удовлетворили императора, и в 1803 г. председатель Комиссии был уволен от должности, а Комиссия для составления законов перешла в ведение министра юстиции: вначале Г.Р. Державина, а с октября 1803 г. кн. П.В. Лопухина, назначенного ее управляющим. Делами Комиссии должен был заниматься Н.Н. Новосильцов, утвержденный в должности товарища министра юстиции. Комиссия находилась в подчинении Сената, но приказания получала только от императора. Результаты ее работы еженедельно обсуждались на заседаниях дирекции и ежемесячно докладывались императору министром юстиции кн. Лопухиным.

В 1804 г. по докладу министра юстиции Комиссия получила новую организацию и стала называться Комиссией составления законов. Изменилось и направление ее деятельности. Как отмечалось в докладе, нельзя «предоставить ей сочинение законов новых или введение чуждых образу правления и местному положению России несоответственных. В таком случае Комиссия принесла бы больше вреда, нежели пользы государству». Результатом работы Комиссии должна была стать «Общая книга законов» из 6 частей, включающих основания прав, законы общие и частные, судебные обряды. Судя по докладу кн. Лопухина, с 1804 г. Комиссия взяла курс на изучение российских законов; основная ее задача заключалась уже не в сочинении свода и введении в России новых или заимствованных законов, а в обработке действующего российского законодательства. Комиссия начала свои занятия с разработки плана своих действий и структуры нового Уложения, которое должно было включать общие и частные законы, судебное гражданское и уголовное законодательство. Составление столь всеобъемлющей книги законов предполагало выявление законодательных источников и переработку их в четкие и ясные законы в соответствии с намеченным планом⁴⁵.

В «Автобиографических записках» Розенкампа приводит малоизвестные сведения о работе Комиссии, проливающие дополнительный свет как на ее деятельность, так и на умонастроения Александра I. В начале июня 1804 г. император, ознакомившись с планом Розенкампа по русскому государственному праву, приказал ему «заняться законом о престолонаследии и проектом конституции для России! Я едва верил своим ушам», – отмечает автор «записок». Его удивление вызвала преждевременность такого задания. «Комиссия не успела еще ознакомиться с основными началами существующего государственного строя России, – пишет Розенкамп, – а от нее желают иметь окончательный их вывод, конституцию. Это венец великого здания, который должно

не только нарисовать на бумаге, но основать на прочном русском фундаменте». Чтобы подготовить фундамент для «начертания строя всего государственного организма», Комиссии предстояло не только изучить, но и собрать многочисленные законы о разных сословиях, их гражданских и правовых отношениях, преимуществах, городском и общинном управлении и т.д. «Неужели же нам предстояло, как прежним кодификаторам или эмпирическим смельчакам прожекторам, составить в самом благоприятном случае только весьма поверхностный очерк, остов, который ничего в точности определять не будет», – восклицает с горечью Розенкампф. Однако «обязанный повиноваться», он составил для Александра «ему желаемый очерк» с необходимыми подразделениями и ссылками на различные правовые положения. В ходе работы над законом о престолонаследии Розенкампф соединил в одно целое все узаконения по этому вопросу, начиная с избрания на царство Михаила Федоровича, и составил таким образом постатейное систематическое изложение актов XVII–XVIII вв. Несмотря на то что автор законов считал их «спешными и незрелыми», Александр «остался его трудами очень доволен». Это обстоятельство внушало Розенкампфу серьезные опасения, «что и прочие отделы законодательства будут рассматриваться столь же поверхностно»⁴⁶.

Проект Розенкампфа, представлявший, по определению современника, лишь «кадр конституции»⁴⁷, поступил на рассмотрение Новосильцова и Чарторыйского, которые выработали полный текст конституции. Однако до 1808 г. проект оставался без движения. Вероятно, что причиной тому стали военные события 1805–1807 гг. Можно предположить, что определенную роль в забвении проекта сыграло и письмо профессора Дерптского университета Паррота, пользовавшегося большим доверием Александра I. 28 марта 1805 г. он писал императору, что Россия не подготовлена к восприятию политической свободы, так как в стране нет третьего сословия, у народа не развито уважение к законам, и он недостаточно просвещен. «Я убежден, – заключал Паррот, – что Россия придет к этому не ранее, как через сто лет, если вообще это бестолковое скопище народов и народностей способно к восприятию представительного правления... Все вышеописанное должно побудить Ваше Величество твердо охранять самодержавие, не только как Ваше собственное наследство, но и как наследство Вашего народа»⁴⁸. Только в 1808 г. император передал проект вместе с другими бумагами Сперанскому, приступившему к разработке общего плана государственных преобразований. Но тот проект не одобрил⁴⁹. Однако в данном случае важна не столько судьба этого законопроекта. По плану, разработанному на заседаниях Негласного комитета, конституция должна была «увенчать» преобразования в области управления, поэтому, предусматривая в 1804 г. подготовку конституции, Александр тем самым признавал программу по реформированию государственного управления выполненной.

Иного мнения придерживался Розенкампф. Характеризуя обстановку, сложившуюся тогда в управлении, он писал: «Старое и новое как бы таились в темноте. Никто поистине не знал, что собственно желает государь... Разные канцелярии умножились, но уважение к ним исчезло, так как они сами относились с меньшим уважением к возложенным на них занятиям. Ощущался недостаток в общем руководящем принципе правления. Все раздробилось на мелкие части... С введением министерств нападкам новых преобразований подверглось все старое управление, своим столетним существованием достигшее известной устойчивости. Эти новаторы, опираясь на взгляды, выраженные в записке 1803 года июля, выдвинули из колеи всю основу государственного здания»⁵⁰. Вскоре Розенкампфу пришлось убедиться, что преобразования касались не только старых учреждений.

Изменения в государственном управлении в 1805–1808 гг.

Деятельность Государственного совета. С созданием министерств количество дел, поступавших в Государственный совет, резко сократилось: с 250 в 1802 г. до 123 в 1803 г., т.е. более чем в 2 раза. Эта тенденция сохранялась и в последующие годы (см. табл. 2).

Деятельность Государственного совета в 1801–1809 гг.*

Годы	1801**	1802	1803	1804	1805	1806	1807	1808	1809
Заседаний	71	71	38	39	47	45	45	64	77
Дел	211	250	123	130	143	119	152	143	222

* Составлено по: Архив Государственного совета. Т. 3. Ч. 1. Стб. XII–XIV.

** С 26 марта 1801 г., т. е. за 9 месяцев.

Изменилась и тематика заседаний. Наряду с делами общегосударственного значения Совет обсуждал множество второстепенных вопросов: о порядке проверки сельских запасных магазинов, о выходах из-за границы в Грузию, о способах к прекращению бродяжничества цыган и проч. К 1809 г. важной составляющей деятельности Совета стали судебные и тяжёлые дела, поступавшие на его рассмотрение, и утверждение по докладам общего собрания Сената⁵¹. Именно ростом числа судебных дел объясняется активизация деятельности Совета накануне его реформирования в 1810 г. Несмотря на многообещающее начало, значение Государственного совета как законосовещательного учреждения к 1809 г. заметно сократилось.

Реформа Сената 1805 г. Первые годы существования новых учреждений показали, что их деятельность не вписывалась в законодательные рамки организации 1802 г. Вопреки указу 8 сентября Сенат не стал верховным органом управления. В то же время смешение административных и судебных функций, которые в большей или меньшей степени выполнял каждый департамент, мешало превращению его в судебный орган. Организация Сената, полученная им в 1763 г., явно не отвечала как заметно возросшей численности населения, так и количеству дел, поступавших на его рассмотрение. Необходимость преобразования этого учреждения, по крайней мере структурного характера, была очевидна.

Проекты реформирования Сената 1801–1803 гг., предполагавшие разделение его на два верховных органа (Правительствующий и Судебный), не получили законодательного утверждения. Вместе с тем многие предложения по изменению организационной структуры были осуществлены в ходе реформы Сената, проведенной в январе 1805 г. по докладу министра юстиции кн. П.В. Лопухина⁵². Главным результатом реформы 1805 г. стало новое распределение полномочий и дел между департаментами, количество которых возросло с 7 до 9 (из них 6 – в Санкт-Петербурге и 3 – в Москве). Сохранившиеся у Сената административные и надзорные функции (проведение сенаторских ревизий, определение и увольнение чиновников, награды, пожалование дворянства, рекрутские наборы и проч.) были сосредоточены в первом департаменте. Остальные департаменты, кроме Межевого, получили исключительно судебный характер. В каждый апелляционный или уголовный департамент поступали дела из 8–27 губерний. Министр юстиции кн. П.В. Лопухин в своем докладе не ставил задачу кардинального переустройства Сената, способного поднять этот орган на ту ступень, какая отводилась ему в проектах о создании Правительствующего и Судебного Сенатов. Тем не менее в 1805 г. фактически была осуществлена реформа Сената, основные начала которой без существенных изменений действовали до 1870-х гг.⁵³ Изменения в структуре Сената привели к усилению судебных функций, получивших, вопреки указу 8 сентября 1802 г., преобладающее значение в его деятельности. Сенатская реформа 1805 г. оказалась в тени великих замыслов Сперанского и не получила должного освещения в исторической литературе.

С изменением роли Сената центральные учреждения и возглавлявшие их лица стали фактически бесконтрольны. Отчеты министров, поступавшие на рассмотрение сенаторов, хотя и с большими опозданиями, вскоре совсем прекратились. В результате Сенат утратил право контроля над центральным управлением, полученное по указу

2 сентября 1802 г. Напомню, что уже в 1803 г. сенаторы лишились другого, не менее важного права: толковать высочайшие указы в случае их несоответствия существующим законам⁵⁴. Именно эти права определяли то высокое положение Сената в системе государственного управления, которое отводилось ему законодателями. О реальном статусе Сената, представлявшего по закону «верховное место в империи», красноречиво свидетельствует решение Александра I в 1805 г. доверить дела управления не сенаторам, как это делал Петр I при отъезде из столицы, а министрам.

Дальнейшее усиление роли Комитета министров. До 1805 г. полномочия Комитета министров оставались неопределенными. Министры должны были вносить в Комитет дела, касавшиеся нескольких ведомств или вызывавшие затруднения в их решении. По отношению к Сенату и Государственному совету Комитет должен был занимать такое же положение, как и министерства, т.е. руководствоваться законами 8 сентября 1802 г. Вместе с тем расплывчатость формулировок в определении полномочий Комитета, а главное, участие в заседаниях Александра I способствовали расширению его деятельности в ущерб другим высшим учреждениям.

Значение Комитета заметно возросло в 1805 г., когда, уезжая из Петербурга, император поручил ему управление страной. Правила 4 сентября 1805 г., данные Комитету министров «в руководство при решении дел, по случаю отбытия Его Императорского Величества из столицы» предписывали сохранять «тот же порядок, который наблюдался во время высочайшего присутствия». Членам Комитета предоставлялось право принимать решения «под собственную ответственность всех», по делам, «которые зависят от высочайшего разрешения» (ст. 8). В случае разногласий решения должны были приниматься по большинству голосов (ст. 9). Особые требования предъявлялись к журналам заседаний. Их следовало составлять таким образом, чтобы император мог получить представление обо всем происходившем, даже не участвуя в заседаниях, и разрешить сомнения, какие могли возникнуть в ходе обсуждения дел (ст. 12)⁵⁵.

«Правила» 1805 г. положили начало превращению Комитета из совещания министров в верховный орган, наделенный широкими правами и полномочиями. В 1808 г. ситуация повторилась: уезжая в Эрфурт, император вновь поручил Комитету все управление. По сравнению с 1805 г. «Правила» 31 августа 1808 г., данные в руководство Комитету министров, заметно расширили его полномочия. Комитету были поручены даже дела высшей полиции, в задачи которой входило «сохранение всеобщего спокойствия и тишины граждан и обеспечение народного продовольствия»⁵⁶.

Значение Комитета среди других высших учреждений постепенно упрочилось. До преобразования Государственного совета, т.е. до 1810 г., на его рассмотрение и разрешение вносились почти все важнейшие вопросы государственного управления. Резко возросло и количество заседаний: если в 1807 г. их было только 9, то в 1808 г. – 30, а в 1809 г. – уже 67. Судя по содержанию журналов заседаний Комитета, в его ведении находились военные и морские силы, высшее государственное управление, внешняя политика, финансы, местное управление, народное просвещение, экономика, соляное и горное дело, цензура и вопросы веры. Все дела министры вносили в Комитет, оставляя без работы членов Совета. По распоряжению императора на рассмотрение Комитета поступали и проекты законодательных актов. Так, например, 31 марта 1809 г. министры обсуждали проекты двух важных указов о чинах придворных и гражданских, вызвавших широкий резонанс в обществе⁵⁷.

В Комитет поступали доклады и рапорты Сената, что было полным нарушением законов 8 сентября 1802 г., так как уже не Сенат контролировал деятельность министров, а министры рассматривали и изменяли приговоры Сената. В результате Комитет сосредоточил исполнительные, законодательные и судебные функции и фактически ничем не отличался от Сената времен Петра I и Елизаветы Петровны. По оценке С.М. Середонина, «в этом оказался самый слабый пункт реформы: единство управления было нарушено, реформа очень скоро возвратилась к старому порядку, только под новым именем; единство держалось на одном – на личности государя»⁵⁸. Сперанский считал

Кабинет министров лишним звеном в высшем управлении, поэтому это учреждение не предусмотрено ни одним из его проектов.

Министерства и предложения по дальнейшему их преобразованию. Записка В.П. Кочубея 1806 г. Министерства с трудом вживались в государственный быт России. Упразднение в 1803 г. ряда коллегий и передача управленческих функций Департаменту (канцелярии) министра внутренних дел усложнили работу этого министерства и его взаимодействие с другими министерствами, где формально сохранялась коллегиальная форма управления. Очевидно, что в таких условиях законодатели должны были сделать новый шаг по реформированию центральных учреждений.

28 марта 1806 г. Кочубей представил императору «Записку об учреждении министерств», где обосновал необходимость продолжить реформы в направлении дальнейшего развития единоличного начала⁵⁹. Как и всеподданнейшие доклады Кочубея, «Записка» была написана Сперанским. Судя по ее содержанию, к этому времени борьба вокруг министерств не утихла, а только усилилась. Резкий тон «Записки», нескрываемое раздражение против оппонентов и упреки императору, охладевшему к продолжению реформ («Ваше Величество отнюдь не привязаны к правилу, которое побудило Вас на сие учреждение»⁶⁰), министр объясняет стремлением принести пользу делу, а не личными видами, тем более тогда, когда он решил выйти в отставку («сделаться чуждым службе»⁶¹). Рассмотрим основные положения «Записки», которые дают представление о тех трудностях, с какими сталкивались реформаторы, и о расколе в рядах высшей администрации по вопросу организации управления.

«Министерство при самом основании своем было уже предметом неудовольствия, ложных надежд и разных сплетен»⁶², — замечает автор. Недовольны новыми учреждениями были как те, кто считал себя незаслуженно отстраненными от участия в управлении, так и те, кто разочаровался в министерствах, потому что питали излишние иллюзии при их введении. «Думали, что в первые два или три месяца все злоупотребления будут истреблены, все дела перевершены, и все примет другой вид»⁶³.

Однако не в них автор «Записки» видит причину споров вокруг министерской реформы, не утихавших в течение 4 лет. Беспокойство за судьбу преобразований вызывают в нем действия противников новых учреждений, а главное, отсутствие твердости и решимости у самого императора, чтобы довести начатое дело до конца. «Некоторыми же было внушаемо, и может быть и теперь еще внушается, — замечает автор, — что Ваше Величество хотели потрясти древние установления империи и что потому должно непременно в Сенате и везде, где только можно, восставать против правительства или министерства и всеми способами оградить покушение его на старинные установления»⁶⁴.

Стараясь убедить Александра в необходимости продолжить реформы в управлении, автор обращается непосредственно к нему и, с излишней для официального лица эмоциональностью, восклицает: «Трудно, чтоб Ваше Величество, дав столь гласный пример убеждения своего, не только перед всей Россией, но и перед всей Европой, чтоб получа справедливую дань похвалы, не токмо в России от людей беспристрастных, но и вне пределов ее, где власть Ваша не действует и где потому не можно предполагать ни страха, ни ласкательства, допустить могли Вы до себя таковые внушения. Трудно, чтоб Ваше Величество не видели тут намерения, под предлогом коренных и древних установлений, прикрывать злоупотребления и виды самовластия. Трудно, чтоб Ваше Величество не видели в лицах, кои бы осмелились делать такие внушения, кои бы дерзнули предлагать привести все в прежнее положение, людей совершенно отдаленных от всякого попечения о славе Вашей и не привязанных к пользам государства». Решив, что приведены достаточно убедительные доводы в пользу министерств, автор делает вывод о необходимости продолжить реформу, чтобы «довести министерство до того совершенства, в коем по плану его существовать ему было предполагаемо»⁶⁵.

«Записка» возымела действие, и процесс реорганизации министерств в направлении, намеченном гр. Кочубеем в 1803 г., заметно ускорился. В апреле 1806 г. был утвержден доклад министра внутренних дел об устройстве второй экспедиции Департамен-

та внутренних дел; в сентябре по его докладу при Департаменте создан Строительный комитет⁶⁶. 9 июня 1806 г. управление почтами перешло в ведение министра внутренних дел, что поставило главного директора почт в подчиненное положение по отношению к его политическому оппоненту и, возможно, стало причиной выхода Д.П. Трошинского в отставку (с 9 июня 1806 г.). В июле 1806 г. прекратила существование Берг-коллегия, передав свои полномочия Горному департаменту Министерства финансов⁶⁷. Процесс упразднения коллегий вышел за пределы Министерства внутренних дел.

Но автора «Записки» беспокоит не только судьба министерской реформы. Он пишет о «неудобствах настоящего управления», главными из которых признает отсутствие единства между разными ветвями власти и ответственности министров. Он считает необходимым прежде всего четко определить отношения министров как с высшими, так и с губернскими учреждениями. Для этого предлагает разграничить сферу деятельности Сената, Комитета министров, Совета и освободить императора от решения массы мелких дел; провести реформу губернского управления, чтобы соотнести его с министерским устройством⁶⁸. Не менее важным условием для решения накопившихся проблем Кочубей считает достижение единства в самом правительстве, чтобы по всем вопросам министры «представляли одно лицо, которое не может и не должно иметь двух противоположных мнений». А это значит, что министры не должны высказывать «в Сенате или вообще перед публикой мнений, противных мерам уже принятым» или выступать «защитником древних установлений против так называемых новизн, вводимых другими», оказывая тем самым противодействие правительству. «Какое доверие могут иметь люди к правительству, — замечает автор, — когда видят первых его исполнителей в беспрерывном между собой противоречии»⁶⁹. Действительно, тогда разногласия и споры между высшими чиновниками нередко выносились за пределы кабинетов, обсуждались в салонах и будоражили общественное мнение. «Нескромность водворилась в совещаниях государственных, — писал сенатор П.Г. Дивов. — Раздраженные старые служители государства, желая явиться в глазах публики в виде истинных патриотов, пекущихся о благе отечества, разглашали о предметах разбирательств и говоренных ими по сему поводу речах, часто вымышленных. Молодые, не уважая ничего, говорили без запинания (без остановки. — Л.П.) обо всем, перед всяким посещающим их»⁷⁰.

Новые учреждения вызывали неоднозначную оценку не только столичной чиновничьей элиты, но и губернских чиновников, а разногласия в правительстве становились достоянием и местной администрации, что, по мнению Кочубея, наносило большой вред управлению. «Разделение мнений министров производит разделение мнений в губернии, — замечает он в «Записке». — Чиновники входят в правила министров и между собой разделяются. Например, губернатор будет того правила, что полезно установление министерств, а губернский прокурор защищает старинные установления. Если... и губернатор предан сим старинным установлениям, то вот уже почти вся губерния против высшего правительства, а тут какому быть добру?»⁷¹.

По свидетельству владимирского губернатора кн. И.М. Долгорукова, в начале деятельности министерств такие «расколы» на местах были нередким явлением. Сам Долгоруков положительно оценивал министерское управление, признавая, что с его введением делопроизводство заметно упростилось, а решение дел ускорилося. Губернатор имел в виду прежде всего деятельность Министерства внутренних дел и его главы гр. Кочубея, с которым он был тесно связан по роду службы. «Сколько противу министерств ни возрождалось по местам расколов, — замечает кн. Долгоруков, — признается должно, что много потекло добра из этого источника, доколе он не засорился». Однако уже через 2 года губернатор пришел к неутешительному выводу, что этот источник «засорился» и что «из самого добра вышли злоупотребления»⁷².

Разочарование постигло кн. Долгорукова после служебной поездки в Петербург в марте 1805 г. Он обнаружил большие перемены в жизни северной столицы; особенно поразили его изменения в государственном управлении. «Министры мало-помалу очутились аристократы! Личности их вредили общим пользам. Канцелярии, наподобие прежних гвардейских полков, в которых числилось по несколько тысяч малолетних

унтер-офицеров, считали сотнями своих служителей, из коих большая половина в модных фраках шатались по набережным. Многие не умели взять пера в руки, а владеть им часто и самые высокие чины не разумели. Сенат, несмотря на новое приращение нескольких департаментов, был в моральном параличе, и пружины его совсем истерлись. Он переставал значить. Совет изредка выпускал пустые указы и давал самые бедные признаки жизни, пульс его бился редко и весьма слабо... Указы выдавались скоро, опрометчиво... Утро распоряжалось так, а вечер иначе. Словом, можно было уже заметить, что из благоустроенной гражданской сферы вырастала образованная анархия... Финансы истощались беспутным распоряжением. Расходы были непомерны, приходы недостаточны, деньги бумажные понижались час от часу, серебро высылось и дорожало»⁷³.

По оценке кн. Долгорукова, Министерство внутренних дел оставалось единственным светлым пятном на этой мрачной картине административного неустройства. В отличие от других министерств его канцелярию наполняли хорошо подготовленные чиновники (в том числе М.М. Сперанский, Ф.П. Лубяновский, М.Л. Магницкий, Д.С. Серебряков), а возглавлявший министерство гр. Кочубей как государственный человек заслуживал «наилучшие похвалы»⁷⁴. Справедливость слов владимирского губернатора подтверждает отчет гр. Кочубея, свидетельствующий о том, что первый министр внутренних дел действительно много сделал для министерства.

Деятельность Министерства внутренних дел в 1802–1807 гг. Накануне выхода в отставку Кочубей представил императору «Краткий отчет по Министерству внутренних дел с начала учреждения его по 25 ноября 1807 г.», который дает конкретное представление о деятельности главного министерства России в первые годы его существования⁷⁵. В сопроводительном письме Кочубей признается, что «трудности при установлении Министерства внутренних дел были чрезмерны» и что усердие, с которым он старался наладить работу, было вызвано не только желанием исполнить свой долг, но и стремлением доказать противникам министерств жизнеспособность новых учреждений⁷⁶.

Вступив в должность, глава министерства столкнулся с полным отсутствием сведений о состоянии частей управления, находившихся в его ведении. Уже в сентябре 1802 г. специальным циркуляром губернаторам предписывалось в течение 6 недель прислать в министерство подробные сведения о губерниях с картами и планами городов. Кроме того, каждые 2 недели они должны были представлять ведомости о состоянии губерний, ценах на хлеб, чрезвычайных происшествиях и проч.⁷⁷ В результате к концу 1807 г. было собрано огромное количество карт, табелей и прочих сведений о каждой губернии, что в значительной степени упрощало задачи управления. Что касается управленческой деятельности министерства, то за сравнительно короткий срок были достигнуты заметные успехи в устройстве губернского управления и развитии государственного хозяйства; положено начало преобразованиям медицинской и почтовой частей⁷⁸.

Судя по «Отчету», в те годы Министерство внутренних дел занимало лидирующую позицию в новой организации управления и всей своей деятельностью доказывало ее жизнеспособность. Пятилетняя служба в должности министра внутренних дел позволила Кочубею на собственном опыте оценить созданную при его активном участии систему управления, увидеть ее сильные и слабые стороны. В «Записке» 1806 г. он подробно писал о недостатках управления, напомнил о них и в «Отчете», сосредоточив внимание на организации местной администрации. По мнению министра, для лучшего устройства губернского управления, пришедшего в «совершенную запутанность», необходимо преобразовать екатерининские учреждения, заметно устаревшие за 30 лет существования, кроме того, следовало повысить престиж губернаторской должности и восстановить генерал-губернаторов для управления тремя или четырьмя губерниями⁷⁹.

И «Записка», и «Отчет» министра внутренних дел указывали на необходимость дальнейшего реформирования управления. К тому времени стало очевидным, что деятельность высших учреждений далеко не всегда отвечала замыслу их создателей. Го-

сударственный совет и Сенат теряли свое значение, вместе с тем росло влияние Комитета министров, и в ущерб коллегиальному началу усиливалась единоличная власть министров. Характеризуя позицию Александра I, спокойно реагировавшего на тревожные донесения сановников, С.М. Середонин писал: «Оттого, может быть, он смотрел так хладнокровно на усилившееся значение Комитета, на падение Сената и на прозябание Совета, что он уже решил в уме своем дать этим учреждениям новое устройство; истинно законодательная деятельность того времени сосредоточивалась не в Совете, но и не в Комитете министров, а в частных доверительных беседах с М.М. Сперанским»⁸⁰. В октябре 1807 г. Сперанский, автор докладов, записок и отчетов Кочубея, был уволен из Министерства внутренних дел, чтобы состоять при императоре; в августе 1808 г. он был назначен членом Комиссии составления законов⁸¹, где по указанию Александра I занялся разработкой коренной реформы государственного управления.

Комиссия составления законов под управлением М.М. Сперанского. В декабре 1808 г. Сперанский получил назначение на должность товарища министра юстиции⁸², что автоматически делало его председателем Комиссии составления законов. Необходимо отметить, что к тому времени Комиссия добилась определенных успехов. Как следует из подробного отчета, представленного Александру I в январе 1808 г., за 4 года (с 28 февраля 1804 г.) работы по сбору российских законов заметно продвинулись и, что не менее важно, были сформулированы основные принципы для составления нового уложения. «Розенкамф, главный и единственный двигатель Комиссии, – писал П.М. Майков, – поняв невозможность дать государству совершенно новое законодательство, намеревался извлечь законы действующие... и утвердить их на непоколебимом основании права»⁸³.

Итак, новое российское уложение должно было: охватить все части законодательства (судебное, государственного управления, частные права); действовать на всей территории Российской империи, за исключением некоторых отклонений в ряде губерний; состоять только из русских законов и не включать никакие постановления иностранных держав, чтобы «быть истинно русским»; утвердиться «на практических основаниях права, т.е. самых простых и ясных положениях»; содержать простые и точные формулировки законов, понятные каждому, так как «книга законов должна быть книгой для народа»⁸⁴. Теоретические основы предусматривалось изложить в особой книге законов. Определив основные начала будущего уложения, Комиссия разделила свои труды на этапы. Начатые в 1804 г. подготовительные работы по выявлению и обработке законодательных материалов, к концу 1808 г. близились к завершению. За 4 года Комиссия составила по разным частям законодательства систематические своды российских законов и провела их сравнительный анализ с лучшими иностранными законами. Но до составления Уложения было еще далеко. Медлительность Комиссии вызывала толки в обществе и раздражала Александра I. С назначением нового председателя ситуация в корне изменилась.

Доклад Комиссии, представленный императору 28 декабря 1808 г., полностью пересмотрел план работ, утвержденный в феврале 1804 г. В докладе, в основу которого был положен план Сперанского, отмечалось, что Комиссия завершила подготовительный этап и приступила ко второму этапу, т.е. к составлению проектов Уложений. Чтобы ускорить их разработку, предлагалось сосредоточить силы на главных направлениях и только после полного завершения работ над уложениями гражданских, уголовных и коммерческих законов приступить к другим частям законов. Предусматривалось также составить подробные планы для каждой книги Уложения и даже для каждой главы, чтобы затем неукоснительно им следовать. Кроме того, Сперанский считал необходимым внести изменения в организацию и состав Комиссии.

Александр I одобрил предложения, изложенные в докладе, и 7 марта 1809 г. вступило в силу новое Положение о составе и управлении Комиссии⁸⁵. Однако главное изменение произошло в переориентации деятельности Комиссии с отечественного на иностранное законодательство, что противоречило прежнему направлению ее работы, исходившей из принципа, что «русское Уложение должно быть истинно русским»⁸⁶.

План работы Отделения гражданских законов, написанный Сперанским, «содержал в себе рубрики, почти те же самые, которые встречаются в кодексе Наполеона, и которые по мере надобности могли быть расширены»⁸⁷. Как заметил Середонин, «Сперанский свернул с правильной дороги, на которую не без труда стала Комиссия в 1808 году»⁸⁸.

Весной 1809 г. первая часть Уложения была готова. Член Комиссии Ильинский, ознакомившись с текстом, пришел к выводу, что «все сие написано не из русских законов и о таких маловажных предметах, которые должно бы было поместить разве в конце Уложения». Сперанский также был недоволен содержанием проекта. Он признался Розенкампу, «что ошибся в лицах, взявшихся составлять гражданские законы, и что их крайне неудачную работу он никак не может представить Совету, который должен открыться 1-го мая». Он просил Розенкампа и Ильинского доработать проект по началам российского права и обосновать рубрики Уложения ссылками на российские законы. По воспоминаниям Ильинского, эта работа шла «с крайним затруднением», так как отдельные статьи проекта требовали не одного, а многих законов. Розенкамп, считавший составление Уложения не начальным, а завершающим этапом законодательных работ, заметил, что Сперанский «хотел жать, не только не посеяв, но даже и не пахав земли»⁸⁹. В октябре 1809 г. проект первой части Уложения гражданских законов был готов, 1 января 1810 г. он поступил на рассмотрение реформированного Совета⁹⁰. Очевидно, что Сперанский не имел тогда достаточно сил и времени для подготовки Уложения. По поручению Александра I он одновременно трудился над разработкой обширного проекта переустройства всей системы государственного управления, положенного в основу реформ 1810–1811 гг.

Подведем некоторые итоги. Преобразования 1801–1802 гг. не упростили, а усложнили здание администрации. Законодателям не удалось воплотить в жизнь принцип разделения властей, и функции высших учреждений по-прежнему смешивались, а их место и роль в системе управления определялись не законом, а волей и отношением к ним императора. Ситуацию, сложившуюся в государственном управлении, можно охарактеризовать словами гр. Завадовского: «Легкое дело начинить систему новостями; весьма трудное основать прочно, к чему потребно долгое и внимательное размышление»⁹¹.

Несогласованность законодательных актов, утвержденных 8 сентября 1802 г., предполагала доработку и дальнейшее развитие заложенных в них начал. Проекты Розенкампа и Сперанского, составленные в 1803 г. по поручению Александра I, позволяют судить о направлении, в каком должно было идти это развитие: усиление роли Сената и соединение в центральном управлении единоличного и коллегиального начал, как предусматривал в своих планах Павел I. Авторитетное мнение гр. Кочубея и талантливое перо Сперанского убедили императора в необходимости отказаться от избранного им направления и, следуя французским образцам, пойти по пути дальнейшей бюрократизации управления.

Законодательные меры 1803–1809 гг. подготовили почву для проведения министерской реформы 1810–1811 гг. В эти годы Сенат утратил полученные им в 1802 г. «преимущества»: право представления на утвержденные императором указы и осуществление контроля над деятельностью министров, а Комитет министров, напротив, получил значение высшего учреждения, обладавшего законодательными, исполнительными и судебными функциями. Возвышение Комитета министров над Сенатом и Государственным советом способствовало усилению министерского начала, а проведение в 1805 г. реформы Сената, в значительной степени ослабившей его административные функции, делало власть министров фактически бесконтрольной.

Противостояние сторонников и противников министерской системы управления закончилось не в пользу «старой партии», позиции которой с отставкой Трошинского заметно ослабли. Деятельность Кочубея и Сперанского по реформированию Министерства внутренних дел создавала предпосылки для повсеместного распространения министерского начала, и в конечном итоге подталкивала императора к продолжению реформ. Вопреки утвердившемуся в исторической литературе представлению о без-

деятельности Александра I, в 1803–1809 гг. именно он наряду с активным участием в военных и дипломатических делах определял основное направление законодательной деятельности. Позиция императора сыграла решающую роль в выборе дальнейшего пути развития государственного управления. В этот период Александр I не отказывался и от мысли ввести в России конституцию, проект которой разрабатывался в 1804–1805 гг.

Примечания

¹ Шильдер Н.К. Император Александр I. Его жизнь и царствование. Т. 1–4. СПб., 1904–1905; Николай Михайлович, вел. кн. Император Александр I: Опыт исторического исследования. СПб., 1912; Корнилов А.А. Курс истории России XIX в. Ч. 1. М., 1918; Пытин А.Н. Общественное движение при Александре I. СПб., 1871; Предтеченский А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. М.; Л., 1957; Минаева Н.В. Правительственный конституционализм и передовое общественное мнение России в начале XIX в. Саратов, 1982; Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. Л., 1988; Мироненко С.В. Самодержавие и реформы: Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989; Цамутали А.Н. Планы либеральных реформ в начале царствования Александра I // Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб., 1996. С. 201–230; Сахаров А.Н. Александр I. М., 1998; Хартли Джанет М. Александр I. Ростов н/Д., 1998; Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т. 1–2. СПб., 2001–2003; Шепелев Л.Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб., 2007; и др.

² См.: Писарькова Л.Ф. Реформы государственного управления 1801–1802 гг.: замыслы и воплощение // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России. 2009. № 4. С. 35–51.

³ См.: Писарькова Л.Ф. Непременный или Государственный совет был в России в 1801–1809 гг.? (К вопросу об уточнении терминологии) // Отечественная история. 2008. № 5. С. 128–130.

⁴ Долгоруков И.М. Повесть о рождении моем, происхождении и всей жизни, писанная мной самим... Т. 1. СПб., 2004. С. 594–595.

⁵ Дюмон Э. Дневник Этьена Дюмона о пребывании его в России в 1803 году // Голос минувшего. 1913. № 2 (февраль). С. 159.

⁶ Письма императора Александра I и других особ царствующего дома к Ф.Ц. Лагарпу // Сборник Русского исторического общества (далее – Сборник РИО). Т. 5. СПб., 1870. С. 35.

⁷ Архив князя Воронцова. Кн. 18. М., 1880. С. 283.

⁸ Письмо гр. С.Р. Воронцову 11 апреля 1803 г. // Архив князя Воронцова. Кн. 12. Бумаги графов Александра и Семена Романовичей Воронцовых. М., 1877. С. 272.

⁹ Фадеев А.М. Воспоминания Андрея Михайловича Фадеева // Русский архив. 1891. № 2. С. 295.

¹⁰ Державин Г.Р. Записки // Державин Г.Р. Избранная проза. М., 1984. С. 217.

¹¹ Вопреки утверждению Потоцкого доклад военного министра не нарушал прав дворянского сословия. По «Манифесту о вольности дворянства» дворяне, не имевшие офицерских чинов, могли выйти в отставку, отслужив не менее 12 лет, что подтверждалось и «Жалованной грамотой дворянству» (ПСЗ-I. Т. 15. № 11444. 18 февраля 1862 г. Ст. 8; Т. 22. № 16187. 21 апреля 1785 г. Ст. 18).

¹² Державин Г.Р. Указ. соч. С. 219–221, 226.

¹³ Там же. С. 220, 224, 225.

¹⁴ Извлечения из «Заседаний неофициального комитета» // Богданович М.И. История царствования императора Александра I и России в его время. Т. 1. СПб., 1869. Приложение. С. 67–68. Обсуждение происходило 16 марта 1803 г., но запись о том помещена в протоколе заседания 16 марта 1802 г., что объясняется ошибкой при переплете протоколов в три отдельные книги (Сафонов М.М. Протоколы Негласного комитета // Вспомогательные исторические дисциплины. Кн. VII. Л., 1976. С. 200–201).

¹⁵ ПСЗ-I. Т. 27. № 20676. 21 марта 1803 г.

¹⁶ Розенкамф Г.А. [Отрывки из автобиографии]. С дополнениями П.М. Майкова // Русская старина. 1904. № 10. С. 153; Державин Г.Р. Указ. соч. С. 227, 225.

- ¹⁷ Письмо гр. П.В. Завадовского к графу Семену Романовичу. 11 апреля (1803) // Архив князя Воронцова. Кн. 12. С. 271.
- ¹⁸ ПСЗ-І. Т. 28. № 21495. 4 ноября 1804 г.; Подробный разбор отчетов см.: История Правительствующего Сената за 200 лет. Т. 3. СПб., 1911. С. 417–428.
- ¹⁹ История Правительствующего Сената за 200 лет. Т. 3. С. 427.
- ²⁰ *Сперанский М.М.* О государственных установлениях // *Сперанский М.М.* План государственного преобразования. С приложением. М., 2004. С. 154.
- ²¹ Журналы Комитета министров царствования императора Александра I. Т. 1. 1802–1809 гг. СПб., 1888. Паг. 2. С. 9.
- ²² *Розенкамф Г.А.* Указ. соч. // Русская старина. 1904. № 10. С. 147.
- ²³ Там же. С. 154, 165–166.
- ²⁴ Там же. С. 175–177.
- ²⁵ *Дмитриев И.И.* Взгляд на мою жизнь // Труды и дни Ивана Дмитриева. В 2 кн. Кн. 2. Сочинения и переводы. М.; Ульяновск, 2010. С. 77.
- ²⁶ Министерство внутренних дел. Исторический очерк. 1802–1902. СПб., 1902. С. 16; *Сперанский М.М.* О государственных установлениях // *Сперанский М.М.* План государственного преобразования... С. 152–153.
- ²⁷ Имеется в виду закон 7 января 1803 г. (ПСЗ-І. Т. 27. № 20582), по которому при всех министрах, кроме министра иностранных дел, были учреждены департаменты, заменившие собой канцелярии. Однако несмотря на новое название, департаменты ничем не управляли, а оставались канцеляриями министров по связям с коллегиями, за которыми по-прежнему сохранялись управленческие функции.
- ²⁸ Министерство внутренних дел. Исторический очерк... С. 17.
- ²⁹ *Троицкий Д.П.* Записка «О неудобствах, происходящих от государственного управления по форме единоличной, введенной закрытием коллегий и отменой коллежского обряда и подтвержденной общим учреждением министерств 1810 и 1811 гг. // Сборник РИО. Т. 3. СПб., 1868. С. 40.
- ³⁰ ПСЗ-І. Т. 27. № 20852. 18 июля 1803 г.
- ³¹ *Варадинов Н.В.* История Министерства внутренних дел. Ч. 1. СПб., 1858. С. 251 (Табл. 1).
- ³² ПСЗ-І. Т. 27. № 21105. 31 декабря 1803 г.
- ³³ *Дивов П.Г.* Повествование о царствовании императора Александра I, для него одного писанное. Записка П.Г. Дивова // Русская старина. 1899. № 10. С. 83.
- ³⁴ *Шилов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи. 1802–1917. СПб., 2001. С. 601.
- ³⁵ *Корф М.А., бар.* Жизнь графа Сперанского. Т. 1. СПб., 1861. С. 98.
- ³⁶ Цит. по: *Середонин С.М.* Сперанский // Русский биографический словарь (далее – РБС). Т. «Смеловский – Суворина». СПб., 1909. С. 234.
- ³⁷ *Сперанский М.М.* Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России (1803 г.) // *Сперанский М.М.* План государственного преобразования. С. 101.
- ³⁸ Там же. С. 110–118.
- ³⁹ Там же. С. 119–120.
- ⁴⁰ Там же. С. 104.
- ⁴¹ Письмо гр. П.В. Завадовского к графу Семену Романовичу. 1 августа (1801) // Архив князя Воронцова. Кн. 12. С. 266–267.
- ⁴² Ответ государю от первого члена Комиссии составления законов гр. Завадовского на запрос о медленности Комиссии // Чтения в Обществе истории и древностей российских при Московском университете. 1860. Январь–март. Кн. 1. «Смесь». С. 61–64.
- ⁴³ Письмо гр. П.В. Завадовского к графу Семену Романовичу Воронцову. 11 апреля (1803) // Архив князя Воронцова. Кн. 12. С. 270.
- ⁴⁴ *Майков П.* Комиссия составления законов при императорах Павле I и Александре I // Журнал министерства юстиции. 1905. № 7. С. 263–264.
- ⁴⁵ ПСЗ-І. Т. 28. № 21187. 28 февраля 1804 г.; *Богданович М.М.* Указ. соч. С. 118–129; *Майков П.* Указ. соч. С. 280–284.
- ⁴⁶ *Розенкамф Г.А.* Указ. соч. // Русская старина. 1904. № 11. С. 373–374.
- ⁴⁷ *Михайловский-Данилевский А.И.* Из воспоминаний // Русский вестник. 1890. № 9. С. 164.
- ⁴⁸ Письма и записки Георга-Фридриха Паррота к императорам Александру I и Николаю I // Русская старина. 1895. № 4. Апрель. С. 193–194.

⁴⁹ *Семевский В.И.* Либеральные планы в правительственных сферах в первой половине царствования императора Александра // Отечественная война и русское общество. 1812–1912 гг. Т. 2. М., 1911. С. 173–174; *Корнилов А.А.* Курс истории России XIX века. Ч. 2. М., 1918. С. 156.

⁵⁰ *Розенкамф Г.А.* Указ. соч. // Русская старина. 1904. № 11. С. 374–375.

⁵¹ Архив Государственного совета. Т. III. СПб., 1878. Ч. 1. Стб. VII–VIII; Ч. 2. Стб. 965–1122.

⁵² ПСЗ-I. Т. 28. № 21605. 27 января 1805 г.

⁵³ Государственность России (конец XV в. – февраль 1917 г.): Словарь-справочник. Кн. 4 (Р–Я). М., 2001. С. 85–87. Подробнее см.: *Манаев Г.Г.* Московские департаменты Правительствующего Сената в системе государственного управления Российской империи в первой четверти XIX века. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2010. С. 18–19.

⁵⁴ ПСЗ-I. Т. 27. № 20676. 21 марта 1803 г. Об этом указе см.: *Тельберг Г.Г.* Сенат и «право представления на высочайшие указы» (Очерк из истории консервативно-политических идей в России в начале XIX в.) // Журнал Министерства народного просвещения. Новая серия. Т. XXV. 1910. № 1. Отд. 2. С. 1–58; *Сафонов М.М.* Проблема реформ... С. 230–232.

⁵⁵ ПСЗ-I. Т. 28. № 21896. 4 сентября 1805 г.

⁵⁶ Там же. Т. 30. № 23262. 31 августа 1808 г.

⁵⁷ Журналы Комитета министров. Т. 1. С. 271.

⁵⁸ *Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 1. СПб., 1902. С. 45.

⁵⁹ Сборник РИО. Т. 90. СПб., 1894. С. 199–211.

⁶⁰ Там же. С. 204.

⁶¹ Там же. С. 199. В.П. Кочубей уволен от должности министра внутренних дел 24 ноября 1807 г. (*Шилов Д.Н.* Указ. соч. С. 325).

⁶² Сборник РИО. Т. 90. С. 203.

⁶³ Там же. С. 203.

⁶⁴ Там же. С. 204.

⁶⁵ Там же. С. 206.

⁶⁶ ПСЗ-I. Т. 29. № 22102. 20 апреля 1806 г.; № 22267. 7 сентября 1806 г.

⁶⁷ Там же. № 22208. 13 июля 1806 г.

⁶⁸ Сборник РИО. Т. 90. С. 208–210.

⁶⁹ Там же. С. 206–207.

⁷⁰ *Дивов П.Г.* Указ. соч. // Русская старина. 1899. № 10. С. 85.

⁷¹ Сборник РИО. Т. 90. С. 207.

⁷² *Долгоруков И.М.* Указ. соч. Т. 1. С. 594.

⁷³ Там же. С. 656–657.

⁷⁴ Там же. С. 657–658.

⁷⁵ Краткий отчет по Министерству внутренних дел с начала учреждения его по 25 ноября 1807 г. // Сборник исторических материалов, извлеченных из архива Первого отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Вып. 1. СПб., 1876. С. 148–214.

⁷⁶ Там же. С. 149–150.

⁷⁷ *Гребенкин М.Ю.* Первые документы о деятельности Министерства внутренних дел в Казанской губернии (начало XIX в.) // Проблемы истории государственного управления в России (К 200-летию министерской системы). Ч. II. СПб., 2004. С. 283–284.

⁷⁸ Краткий отчет... С. 175–177, 202–204. Новые направления в деятельности министерства получили законодательное подтверждение в многочисленных указах, написанных М.М. Сперанским (о вольном промысле солью, о распространении тонкорунного овцеводства, о новом устройстве медицинской части и др.). См.: *Шилов Д.Н.* Указ. соч. С. 603.

⁷⁹ Краткий отчет... С. 182–187.

⁸⁰ *Середонин С.М.* Исторический обзор... Т. 1. С. 11.

⁸¹ По поводу этого назначения Сперанский писал гр. Кочубею 25 сентября 1808 г. из Эрфурта: «При отъезде кн. Лопухина в Киев мне досталась комиссия законов, в которую без чаяния и желанья моего определен я членом» (Сперанский в 1808–1812 гг. (Дополнительные заметки к «Жизни графа Сперанского»). Из бумаг академика А.Ф. Бычкова // Русская старина. 1903. № 4. Апрель. С. 31).

⁸² *Шилов Д.Н.* Указ. соч. С. 601.

⁸³ *Майков П.* Указ. соч. // Журнал Министерства юстиции. 1905. № 9 (ноябрь). С. 245.

⁸⁴ Там же. С. 242–244.

⁸⁵ ПСЗ-I. Т. 30. № 23524 и № 23525. 7 марта 1809 г.

- ⁸⁶ *Ильинский Н.С.* Воспоминания моей жизни // Русский архив. 1879. Вып. 12. С. 431;
Майков П. Указ. соч. // Журнал Министерства юстиции. 1905. № 9. С. 243.
- ⁸⁷ *Розенкамф Г.А.* Указ. соч. // Русская старина. 1904. № 11. С. 405.
- ⁸⁸ *Середонин СМ.* Сперанский // РБС. С. 216.
- ⁸⁹ *Ильинский Н.С.* Воспоминания моей жизни // Русский архив. 1879. Вып. 12. С. 433;
Розенкамф Г.А. Указ. соч. // Русская старина. 1904. № 11. С. 408–409.
- ⁹⁰ *Майков П.* Указ. соч. // Журнал Министерства юстиции. 1905. № 9. (ноябрь). С. 251.
- ⁹¹ Письмо гр. П.В. Завадовского к графу Александру Романовичу. 20 декабря (1804) // Архив князя Воронцова. Кн. 12. С. 292.