

УДК 34 (09)

ЭВОЛЮЦИЯ ИМПЕРСКОЙ ИЕРАРХИИ БЮРОКРАТИИ В РОССИИ В НАЧАЛЕ XIX В.

*Н. И. Красняков*EVOLUTION OF IMPERIAL BUREAUCRATIC HIERARCHY IN RUSSIA IN THE EARLY 19TH CENTURY*N. I. Krasnyakov*

Раскрывается эволюция взаимодействия «центр-регион» в структурно-управленческом аспекте укрепления Российской империи первой половины XIX вв. Основное внимание акцентируется на властеотношениях централизации и бюрократизации управления, допускающих лишь некоторую деконцентрацию власти на окраинах государства. При этом имперское управление закрепляет асимметричный статус этносов и регионов по отношению к центру. Динамика их интеграции обусловлена, прежде всего, геополитическими и геоэкономическими факторами. Россия адаптировала совокупность множества социальных иерархий к общегосударственным делам.

The paper reveals the evolution of the “center – region” interaction in the structural-managerial aspect of strengthening the Russian Empire of the first half of the 19th century. Special attention is paid to authorities' attitude to the centralization and bureaucratization of management allowing just some power deconcentration on the skirts of the state. Imperial administration strengthens the asymmetrical status of ethnic groups and regions in their relation to the centre. Their integration dynamics is preconditioned, first and foremost, by geopolitical and geo-economic factors. Russia adapted a set number of social hierarchies to nation-wide affairs.

Ключевые слова: Россия, империя, государственность, бюрократическая природа, регион, многоукладность, иерархическая структура.

Keywords: Russia, empire, statehood, bureaucratic nature, region, multistructurality, hierarchical structure.

К началу XIX в. вопросы преобразования государственно-политической системы Российской империи, превратившиеся к этому времени, в силу буржуазного развития и в связи с территориальными приобретениями, в качественно новое образование, занимали особое место в идейных исканиях общества. Становилось все более очевидно, что государственный механизм в усложнившейся социальной среде не справляется с управлением империей. Имеющееся административное деление в Российской империи было общим – для целей общегосударственного управления и специальным – для отдельных ведомств, поскольку не все ведомства могли рационально осуществлять свои функции в границах существовавших губерний, областей и уездов. В большинстве случаев специальные административные учреждения охватывали несколько губерний, то есть в стране формировались свойства экстерриториальной системы управления [8, с. 51]. В связи с функционированием разнородного «особенного управления» – для отдельных местностей империи, механизм государства становился все более громоздким, сложноуправляемым сам по себе. Достаточно лишь указать, что в 1801 г. даже Сенат, в ведении которого находилось местное управление, указывает на неразбериху и несоответствие в функциональном назначении государственных должностей регионального уровня государственного управления. В его предписании «по поводу порядка сношения Сената с военными губернаторами, заведывающими гражданской частью» оговаривается осуществление таких связей через гражданских губернаторов, «во избежание установления несвойственной военным губернаторам подчиненности Сенату» [15, с. 2 – 7].

О необходимости навести порядок на уровне отдельных местностей и существующих проблемах дос-

таточно полно сказано в 18 пунктах «Инструкции господам сенаторам, предназначенным для осмотру Губерний» 1805 г.. Перечисление даже некоторых из них доказывает ситуационный подход в функционировании административной системы империи: «1) Истребовать от всех мест ведомости о решенных и нерешенных делах, рассмотреть в числе последних, нет ли таких, в коих тяжущиеся напрасной волокитой угнетаются и правый не достигает законного удовлетворения. 2) Чинится ли действительное исполнение по именным и сенатским указам, и если где найдутся оные не исполненными, то по каким причинам? 3) Все ли места для управления установленные в действии находятся, или же которые не учреждены и для чего? 15) Сенаторам иметь особенное наблюдение, нет ли каких-либо от местных губернских начальств народу притеснений, безгласных налогов, также жестокостей в употреблении власти и тому подобных обстоятельств. 18) За всем тем, если бы чего в сих пунктах именно не означено было, а сенаторы усмотрят и рассудят что либо за достойное уважения, как по интересам и пользам государственным, так и по добру общему; в таковых обстоятельствах не должны оставить того без внимания, руководствуясь во всем важностию своей присяги, достоинством их звания и правилами чести» [12, с. 14]. Поэтому, важнейшей составляющей преобразований начала XIX в. явилась реформа всей системы правительственных учреждений, в том числе, центральных органов управления – создание Непременного совета [14, с. 1 – 5], позже переименованного в Государственный, министерств, Комитета министров. В 1801 – 1809 гг. происходило определение общих основ построения системы министерств и переход к новому устройству центрального управления с поисками путей отладки его внутреннего устройства. Опыт деятельности от-

дельных министерств позволил концептуально проработать варианты совершенствования министерской системы, получившие оформление в предложениях М. М. Сперанского в 1809 г.

На следующем этапе в 1810 – 1812 гг., министерская реформа получает мощный импульс ее организационно-законодательного оформления [7, с. 21] – происходит четкое закрепление предметов ведения, основ единой организации и ответственности министерств за управление сферами государственной деятельности. Инициатива исходила от самого императора и идейного центра преобразований – Государственного совета. По замечанию авторов известного издания, именно «учреждение Государственного совета 1 янв. 1810 г. было поводом радикального преобразования министерств и нового распределения государственных дел между ними» [2, с. 3]. Значение Совета выделял и М. М. Сперанский, рекомендуя Сенату в своей деятельности при возникновении разногласий руководствоваться порядком деятельности нового законосовещательного учреждения [11, с. 6]. При этом в «Исторических справках о предшественниках Государственного совета (к вопросу установления даты 100-летнего юбилея этого учреждения)» отмечается, что хотя в Манифесте 8 сентября 1802 г. и было объявлено, что «министры, по званию своему, состоят членами Совета и присутствуют в Совете», но его деятельность и образованных министерств не была еще в должной степени согласована. И «в связи с недостатком внутреннего устройства Совета и некоторыми другими причинами», налицо было ослабление значения Совета как сосредоточия государственного управления. Ощущалась необходимость дальнейших преобразований – «несовершенное устройство Совета, Министерств и других установлений побудили Императора Александра I-го поручить Сперанскому составить план нового образования государственного управления во всех его частях» [10, с. 5], что и было реализовано в 1810 – 1811 г. в создании координирующей министерства структуры.

Так, одновременно с утверждением министерств формируется и Комитет министров, который постепенно выделился в качестве органа верховного управления, сочетая функции совещательного учреждения в сфере реализации верховной исполнительной власти при ее носителе – императоре, которым окончательно принимались решения по обсуждаемым в комитете основным проблемам государственного управления. Определенные дела, как правило, не носящие принципиального значения, решались окончательно в комитете министров. Выступая в общем собрании Сената 26 июля 1810 г., Александр I подчеркивал, что «истинный разум сих дополнений состоит в том, чтобы с разделением дел государственных ввести более справедливости, установив в производстве дел более единообразия, сократить и облегчить их движение, означить с точностью пределы власти и ответственности и тем самым доставить порядку исполнительному более способов к скорому и точному законов исполнению» [13, с. 1]. Создание и деятельность учреждения отразили характер подходов монархов к механизмам реализации административной власти: Комитет министров выступал инструментом коллективной выработки

управленческих решений, и даже нередко являлся органом, альтернативным в законосовещательной деятельности Государственному совету, как это было в правление Александра I. Большое значение имело и использование Комитета министров как учреждения «коллективного руководства» государственными делами в период выездов императора из столицы, когда в Комитете сосредоточивалась вся полнота управления страной. Деятельность Комитета обеспечивала переход к коллективному обсуждению дел и координацию реализации своих функций различными органами центрального управления, а также отработку механизмов проведения в жизнь управленческих решений.

Однако департаменты министерств, ставшие местами самостоятельного управления, чрезмерно централизовали власть, придавая ей прежний чиновно-канцелярский характер. По мере развития министерской власти скопление дел в департаментах напрямую было связано с уменьшением степени власти губернских установлений, которые права решения дел и принятия мер должны были обменять на обязанность срочных донесений и представлений в надлежащие департаменты. Система министерского правления, по сути своей не являясь антиподом местному самоуправлению, при недостатке на местах организации общественных сил развивала департаменты в центре, считающие себя призванными регламентировать местное управление. Потому столкновение департаментов с установлениями местного управления в формах, опасных для последних, неминуемо, если законодательство не берет на себя труд разграничить компетенции местных и центральных учреждений. То есть первоначальное стремление создать министерства как учреждения политического характера, соединяющие главу государства и местное управление, было реализовано на практике совершенно незначительно. То есть, «департаментская централизация поглотила проектированную правительством децентрализацию и земские учреждения из «особого органа одной и той же государственной власти» обратились в подобие частных контор» [9, с. 148]. Расширение прав местного управления на земских началах должно было совершиться на основе полномочий, которыми к этому времени обладали департаменты министерств. Предполагалось, что министры должны занять место посредников между главой государства и местным управлением, сосредоточив в своих руках только руководящие и контролирующие функции.

Следующая веха преобразований связана с дальнейшим расширением территориальных пределов империи после Венского конгресса 1815 г. Поскольку условия присоединения новых территорий – Финляндии, Польши и Бессарабии были оговорены международными договорами и конституционными установлениями этих территорий, то было формально установлено их особое административное устройство. Данные действия оказывали существенное влияние на имперское управление, потому проанализируем правовые последствия их вхождения – как они оцениваются специалистами-юристами и какие последствия имели для конфигурации государственного механизма. Условия вхождения для каждой территории опре-

делялись отдельно различными источниками права, потому в науке сохраняются дискуссии относительно юридической стороны отношений России с этими присоединенными территориями. Официальная позиция, выраженная в учебнике «Русского государственного права» и являющаяся фундаментом правоприменительной практики, конкурирует с различными мнениями по данной проблематике. С. А. Алексеев отмечает, что относительно Финляндии существует два различных мнения: одни утверждают, что Российская империя и великое княжество Финляндское являются двумя самостоятельными государствами, связанными реальной унией. Другие же доказывают, что Россия и Финляндия образуют одно государство и Финляндия не что иное, как провинция, инкорпорированная Россией, но наделенная широкой политической автономией. Указывается, что «на стороне первого мнения стоит большинство русских писателей (Сергеевич, Романович-Славатинский, Градовский), на стороне второго – новейшие немецкие писатели (Еллинек, Бурмилинг, Гольцендорф)» [1, с. 193]. Как видим, юридическая наука начала XX в. не дает точного и полного ответа на поставленный вопрос, что связано с необходимостью однозначного понимания категорий «инкорпорация», «союзное государство», «союз государств», «личная уния», «реальная уния», и единства толкования правовых оснований вхождения этих территорий в состав империи. Обратимся к признакам названных понятий в актуальной для того времени интерпретации.

При инкорпорации происходит соединение государств и подчинение одного другому без всяких условий, присоединенное государство теряет государственный суверенитет, и на дальнейшее сохранение в виде особенностей территории «исторических учреждений... с юридической точки зрения можно смотреть только как на дарованные ему государственной властью присоединившего его государства, ибо все полномочия учреждений в пределах одного государства, каково бы ни было их историческое происхождение, могут иметь свой правовой источник лишь в верховной власти этого государства» [1, с. 193]. В присоединенной территории создаются общеимперские институты государства и права, с учетом названных особенностей, не в полном виде.

Другая форма объединения – союзное государство, создается как новое сложное политическое образование с новой государственной властью во главе, то есть входящие в него государства не сохраняют прежний суверенитет. Самостоятельность частей вновь образованного государства может быть очень значительна, но «находит свой предел в суверенитете центральной власти, который и является источником и последним судьей этой самостоятельности. Примерами таких сложных государств могут служить Германская империя, Северо-Американские штаты, Швейцарский союз» [1, с. 193]. Появление союзного государства приводит к изменению внутреннего публичного права, а союз государств способствует выработке внешнего публичного права, то есть международных правовых норм. Союз государств представляет собой устойчивый союз для решения общих политических интересов, при котором входящие в него

государства сохраняют свой суверенитет. Для достижения совместной цели создается общий союзный орган, деятельность которого и решение всех других вопросов между союзниками осуществляются на основании международного договора самостоятельных государств. Здесь примером являются Соединенные Штаты Америки 1778 – 1787 гг., Германский союз 1815 – 1866 гг. Или же возможен вариант образования союза государств без общего союзного органа, когда монарха одного из соединившихся в союз государств признают выразителем союзной воли.

В своей характеристике объединений государств С. А. Алексеев подчеркивает, что «инкорпорация обусловливается подчинением одного государства суверенной власти другого, союзное государство основывается на законе, союз государств – на договоре». Однако есть и другие соединения, в основе которых лежит случайный исторический факт, а не юридические источники права. Такой формой выступает личная уния, возникающая в результате связи между государствами в лице общего монарха. Общность монарха может быть обусловлена, наследственным правом по родственному признаку – личная уния и, избранием монарха одного государства монархом другого – реальная уния. Личная уния принципиально отличается от реальной, поскольку может прекратиться, основывается на случайном стечении обстоятельств (отсутствии наследников), не вызвана общностью интересов. Реальная же уния основывается на юридическом источнике – договоре, вызвана интересами соединившихся государств, и связь между ними выражена в едином источнике права, общих законах и учреждениях.

Итак, идеологические и научные оценки, новые практические подходы власти по реформированию функционального и отраслевого управления путем создания министерской системы, а также изменившиеся геополитические реалии 20-х годов XIX в. создавали трудности не только в формировании взглядов на эволюцию имперского устройства, но и относительно самой природы регионального управления. Обуславливали эти вопросы территории с собственными длительными традициями государственного существования или самоуправления, населенные народами с развитой национальной культурой [5, с. 133]. Соответственно, несколько иное значение приобретают наместничества, – они уже рассматриваются как механизм соединения всех составных частей империи в единое целое. Тот факт, что во второй половине XIX в. и в начале XX в. (период реформ и революций) наместничества учреждались вновь, говорит о том, что эта форма управления не изжила себя, а, напротив, являлась достаточно актуальной для социально-проблемных регионов. Наместничества, генерал-губернаторства представляли собой, по оценке видного исследователя «особый вид центральных властей, действующих, однако, в ограниченном районе». В доказательство Г. В. Вернадский приводит высказывание М. М. Сперанского: «Генерал-губернатор есть не что иное, как министерство, действующее на месте и принадлежащее к общему всех министерств составу, к Сенату. Таким образом, министерское установление будет иметь два вида: один общий,

в коем все дела разделяются по предметам, другой местный, в коем все дела разделяются по округам» [3, с. 100 – 101]. Практически весь имперский период верховная власть сохраняла неизменно действующим институт наместничества, а в трудных ситуациях разбалансированности администрации на Кавказе, начала инкорпорации среднеазиатских владений, революционных явлений в западных территориях генерал-губернаторства восстанавливались.

Итак, в условиях проявившейся в первой половине XIX в. крайней медлительности, скованный бюрократизмом и перегруженный мелочными вопросами законодательный механизм и высшие центральные учреждения не могли оперативно разрешать важные вопросы законодательного и административного характера. Передвинувшиеся вследствие бюрократической централизации из низших государственных звеньев вопросы управления вытеснили из высших и центральных учреждений часть общих вопросов разработки законопроектов и оперативного руководства. Монархом для их разрешения создан еще один вид учреждений – высшие комитеты. Заметим, что в другие периоды истории они существовали лишь как дополнение к системе высших и центральных государственных учреждений, а во второй четверти XIX в. превратились в целую систему органов. Это были немногочленные, наделенные часто огромными полномочиями оперативные объединения особо доверенных Николаю I высших сановников. Рассматриваемые ими вопросы оформлялись краткой меморией или в журнале. После ее прочтения и одобрения императором содержание в форме «высочайшего повеления» сообщалось в Государственный совет, Комитет министров и министерства. Деятельность большинства Комитетов ограничивалась обсуждением по готовому законопроекту или с последующим его составлением. В XIX в. действовали следующие территориальные комитеты: I и II Сибирский (1821 – 1836 гг.; 1852 – 1864 гг.), Кавказский (1833 – 1840 гг.; 1840 – 1842 гг.; 1842 – 1882 гг.), недолговременными являлись комитеты по делам финляндским, по делам Царства Польского и комитет западных губерний.

Для обладавших наибольшей степенью автономии и имевших прежде государственно-правовые традиции – Финляндии и Польши устанавливалось отдельное представительство в империи, в частности в Комитете министров учреждалось новое должностное лицо – министр-статс-секретарь по делам Великого княжества Финляндского и министр-статс-секретарь по делам Царства Польского (чаще всего к ним применялось наименование статс-секретарь). Если интересы империи в этих территориях надзирали генерал-губернаторы, то интересы самих регионов должны были представлять непосредственно перед императором данные чиновники. Как правило, они назначались из среды авторитетных общественных деятелей соответственно Финляндии и Польши, через них осуществлялись административные отношения, деловая официальная переписка центра и регионов. Будучи в столице, они должны были присутствовать на заседаниях Комитета министров и участвовать в решении касающихся их вопросов. Степень политического влияния статс-секретаря в процессе инкорпорации регионов дина-

мично изменялась, что зависело от уровня фиксированной верховной властью автономии для территорий.

Как видим, для разработки иной организации управления каждым национальным регионом, исходя из конкретных местных задач государственности и предоставления местной администрации значительной самостоятельности, а также поощрения ее оперативной деятельности – как компромисс между территориальными автономиями и централизаторскими тенденциями абсолютизма, создавались новые учреждения, напрямую докладывающие императору. Вынужденная сохранять обособленность внутреннего административного управления отдельными национальными регионами, и даже подчеркивать особенности законов для них, верховная власть ставила действия местных государственных учреждений под известный надзор генерал-губернатора и соответствующего высшего комитета. В интересах государственного единства они выступали структурами, учитывающими местное право автономистских образований, поскольку к середине XIX в. сохраняли действие «в той или другой части империи, для лиц того или другого сословия, в пределах более-менее ограниченных, законы самые разнообразные и самые разновременные» [4, с. 76].

При таком значении генерал-губернаторов в механизме государства, при параллельном функционировании Государственного совета, Комитета министров и министерств, а также территориальных высших комитетов роль Сената как надзирающего за региональным управлением органа в ходе административной реформы в государственной жизни уменьшалась, в основном сохранялась его роль как высшего судебного учреждения страны. Его департаменты превратились в высшие апелляционные инстанции для судов губерний, и были созданы отдельные департаменты по делам автономных территорий. За Сенатом оставалось право ревизовать местные органы, но сам принимать решения по материалам ревизий он не мог, а лишь передавал свои заключения в другие правительственные учреждения [6, с. 174], следовательно, он оказывался выразителем интересов преимущественно все тех же центральных ведомств.

Таким образом, изучение планов преобразования государственного устройства, реализации основных реформ центрального и регионального государственного управления – введения министерств, Комитета министров, временных комитетов, изменение роли наместников и Сената позволяют утверждать, что хотя они и не выходили за традиционные рамки унификации и централизации абсолютизма, но все же создавали условия достаточного учета новой законодательно-территориальной ситуации в деятельности административной системы империи. В этом отношении следует признать, что идеи М. М. Сперанского нашли выражение в кодифицированных актах по региональному управлению, так коллегиальный порядок решения дел в генерал-губернаторствах, создание советов на различных уровнях управления в окраинах, учет социального состава населения и другие системно вписаны в акты по управлению Сибири, Финляндии, Польши, Бессарабии, Кавказа, среднеазиатских владений России. Однако, реализация на функцио-

нальном уровне стоящих перед государством задач тормозилась преобладанием патриархально-дворянской идеологии и консервацией феодальной практики управления. И хотя региональный уровень в системе государственного управления четко не выделялся, но уже в конце XVIII в. наблюдается пристальное внимание центральной власти к возможностям местного уровня власти по реализации функций государства. Империя, включая в свой состав тот или иной регион, начинала его властное освоение постепенно с учетом многоукладности социально-политических традиций, включая их в общие большие административные группы (генерал-губернаторства, наместничества). Кроме того, присоединенные западные территории, представляя собой «цивилизованный» рубеж российской государственности, служили визитной карточкой империи в соблюдении международных правовых норм и способствовали таким образом достижению геополитических интересов. Реализация здесь государственной идеологии конституционализма, законотворческая деятельность представительных органов национальных регионов не только «успокаивали» местное население, но и развивали надежды-иллюзии для всего российского общества.

Региональная политика России преследовала в конечном итоге цели политической и экономической интеграции страны, установления ее социальной, пра-

вовой, административной и даже народонаселенческой однородности. Но конкретные потребности управления заставляли правительство продолжать учитывать региональное своеобразие территорий, что придавало административной политике в национальных регионах определенную противоречивость и непоследовательность. Это отражалось, в свою очередь, на взаимоотношениях центральных и местных властей, приводило к серьезным управленческим коллизиям. Ситуация осложнилась с появлением на губернском уровне органов министерского (отраслевого) подчинения. В государстве теперь стало существовать две линии реализации самодержавных принципов власти: территориальная и отраслевая. Имея общую природу властных полномочий, нечетко разделенные прерогативы на местном уровне, возможность напрямую апеллировать к монарху, министры, генерал-губернаторы и губернаторы с трудом находили возможности для координации своих действий. Все это вело к общей проблеме распределения государственной власти по территории, выделения предметов ведения и полномочий в иерархии государственных органов, а в конечном итоге при отсутствии осознания на уровне политики пределов централизации и концентрации власти, - к многочисленным сложностям обеспечения общегосударственных, имперских интересов.

Литература

1. Алексеев, С. А. Русское государственное право. Конспект лекций / С. А. Алексеев. – М., 1892.
2. Варадинов, Н. История МВД / Н. Варадинов. – Ч. 2. – Книга 1. – СПб., 1859.
3. Вернадский, Г. В. Очерк истории права Русского государства XVIII – XIX вв.: (период империи) / Г. В. Вернадский. – Прага, 1924.
4. Даневский, П. Об источниках местных законов некоторых губерний и областей России / П. Даневский. – СПб., 1857.
5. Дякин, В. С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX – XX вв.) / В. С. Дякин. – СПб., 1998.
6. История государства и права России: учебник / под ред. Ю. П. Титова. – М., 2001.
7. Кодан, С. В. Развитие и организационно-правовое оформление института государственной службы в России в 1800 – 1850-е гг. / С. В. Кодан // Сборник научных трудов преподавателей и сотрудников филиала Уральской академии государственной службы в г. Лангепасе. – Вып. 2. – Екатеринбург, 2005.
8. Национальная политика России: история и современность. – М., 1997.
9. Нотович, О. К. Основы реформ местного и центрального управления / О. К. Нотович. – СПб., 1888.
10. РГИА. Ф. 1101. Оп. 1. Ед. хр. 973.
11. РГИА. Ф. 1251. Оп. 1. Ч. 1. Ед. хр. 33.
12. РГИА. Ф. 1330. Оп. 12. Ед. хр. 164.
13. РГИА. Ф. 1341. Оп. 11. Ед. хр. 686.
14. РГИА. Ф. 1609. Оп. 1. Ед. хр. 1.
15. Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1374. Оп. 3. Ед. хр. 2285.

Информация об авторе:

Красняков Николай Иванович – заведующий кафедрой теории и истории государства и права, кандидат юридических наук, доцент Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, kofe51@yandex.ru.

Nikolay I. Krasniakov – Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of History and Theory of State and Law, Siberian Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Статья поступила в редколлегию 24.12.2013 г.