

УДК 94 (47) 072

**Ministerial Reform of 1802–1811 and the Problem of Reorganizing the Local Government**

Jurij V. Tot

Saint-Petersburg State University, Russian Federation  
199034, Saint-Petersburg, Mendeleevskaya liniya, 5  
Doctor of History Sciences, professor  
E-mail: uristor@mail.ru

**Abstract.** The article considers the problem of reorganizing local government in 1802–1811. Analyzing projects, memos and other documents, the author concludes that the government circles realized completely the need to bring the organization and activities of local establishments in compliance with ministerial management principles.

**Keywords:** Alexander I; M.M. Speranskiy; reform; projects; ministries; centralization of the administration; province; provincial government; local government.

**Введение.** Общие итоги министерской реформы нашли определенное отражение в отечественной историографии. Насколько нам известно, впервые тезис о централизации государственного управления как важнейшем следствии министерской реформы 1802–1811 гг., сформулировал дореволюционный историк С.М. Середонин. «В министерствах, одинаково устроенных, хорошо дисциплинированных, верховная власть получила сильное и надежное орудие для проведения в жизнь своих предначертаний, — подчеркивал он, — к тому же министерства оказались оружием чрезвычайно гибким» [1, с. 212]. Это положение поддержал И. М. Стаховский, представлявший губернаторский корпус Российской империи в последние годы ее существования. Он отмечал, что суть министерской системы состояла «в крайней централизации управления, что именно обуславливало собой необходимость распределения управления между несколькими министрами или министерствами». При этом министерствам, за исключением военного, морского и иностранных дел «не хватало содержания деятельности, которая еще уходила по инерции в местные учреждения». Эта проблема, как справедливо отмечает И.М. Стаховский, была решена благодаря «канцелярскому гению Сперанского», подготовившего «Учреждение министерств» (1811 г.) и наметившего пути, «по которым деятельность управления должна была, по существу, обратно перелиться в центр» [2, с. 59-60].

Крупнейший представитель отечественной исторической науки конца XIX – первой трети XX в. А.Е. Пресняков в очерке «Александр I» писал, что одной из первых задач Александра I являлось «преобразование центрального управления с целью усиления центральной власти». В ходе министерской реформы была образована система, обеспечившая монарху возможность «лично и непосредственно руководить ходом дел через министров, им назначаемых, перед ним ответственных, с ним непосредственно связанных в порядке личных докладов и повелений». В министерской реформе историк видел эффективный инструмент, позволявший Александру I и его «молодым друзьям» сформировать «активную и сильную центральную власть, способную держать в руках все государственные дела и успешно работать над переустройством порядков управления и всех внутренних отношений» [3, с. 171-172].

Современный исследователь Л.М. Лысенко видит в министерской реформе намерение власти осуществить централизацию управления. Реализовав французскую модель центрального управления, полагает она, «Александр I, может быть, обезопасил себя и своих наследников (на какое-то время) от посягательств на незыблемость самодержавия, но отнюдь не способствовал развитию России в буржуазно-демократическом русле» [4, с. 64-65]. Тем самым, как нам представляется, историк оспорила тезис А.Е. Преснякова о том что, централизация управления позволяла императору осуществлять переустройство «порядков управления и всех внутренних отношений».

Дискуссионным представляется и другое положение Л. М. Лысенко. Александр I, пишет автор, «практически превратил в придаток новой мощной централизованной министерской системы всю местную власть и самоуправление». Это заключение, на наш взгляд, не соотносится с ранее высказанным автором тезисом о том, что министерская реформа усилила «управление из центра губерниями, сделав его более компетентным и конкретным» и позволила создать «легитимные противовесы беспредельной власти губернаторов на местах» [4, с. 65]. Российский историк Л.Ф. Писарькова так же полагает, что учреждение министерств привело к централизации государственного управления, отмечая, что «с созданием министерств центр тяжести управления переместился из губерний в столицу» [5, с. 210].

Итак, вывод о централизации, как главном итоге министерской реформы, преобладает в историографии. При этом отмечается, что министерская реформа разрушила прежний порядок местного управления, разделив его фактически по ведомственному признаку.

**Материалы и методы.** При написании статьи автор опирался на опубликованные источники, освещающие как состояние государственного управления, так и предполагаемые направления его преобразования. Методологической основой исследования являются принцип историзма, а также хронологический, системный и сравнительный методы научного познания.

**Обсуждение.** В ходе реализации положений министерской реформы 1802 г. учреждения местного управления были подчинены соответствующим отраслевым министерствам. Административные и сословные учреждения, тюрьмы, полиция перешли в ведение Министерства внутренних дел, казенные палаты — в ведение Министерства финансов, палаты гражданского и уголовного суда — в ведение Министерства юстиции, университеты и часть казенных школ — в ведение Министерства народного просвещения.

Министерство назначало чиновников в подведомственные ему местные учреждения, руководило этими чиновниками посредством рассылки циркуляров, распоряжений, приказов, а также осуществляло надзор за ними, направляя ревизоров. Структуры и чиновники местного управления были обязаны «точно и беспрекословно» исполнять все распоряжения «своего» министерства. В порядке отчетности они направляли в вышестоящие инстанции многочисленные отчеты и ведомости. Продвижение чиновников губернской и уездной администрации по службе, представление их к наградам и назначение им пенсий во многом зависело от центрального ведомства.

Губернатор, как и в «доминистерский» период, назначался императором и ежегодно представлял ему отчет о состоянии губернии. Однако, являясь чиновником министерства внутренних дел, в служебном отношении губернатор подчинялся министру, а губернское правление — исполнительный орган при губернаторе — Сенату. М.М. Сперанский во «Введении к проекту губернского учреждения», составленном им в период деятельности «Комитета 6 декабря 1826 г.», характеризуя служебное положение губернатора, писал: «Сношения со всеми министерствами, кипы ежемесячный ведомостей, объяснений и донесений, обозрение губернии, рекрутские наборы, и во всех сих делах помощники исполнения — толпа канцелярских служителей, малограмотных, и при том нищих..» [6, с. 5].

Состояние местного управления в первые годы после учреждения министерств наглядно проиллюстрировал санкт-петербургский гражданский губернатор А.М. Безобразов. По его сведениям, до 1803 г. в самых многолюдных уездах Тамбовской губернии, насчитывавших от 7 до 8 тыс. ревизских душ, в земский суд в течение года поступало от 200 до 300 дел. Объем делопроизводственных документов по ним составил порядка 500 единиц. После 1802 г. ситуация изменилась коренным образом: суды в тех же уездах рассматривали уже тысячи дел. Соответственно делопроизводственные документы, включая собственно решения по делам и разнообразные формы отчетности, исчислялись 10–12 тыс. единиц. Аналогичная картина, по утверждению А.М. Безобразова, имела место во всех губерниях и уездах. Причину такого положения вещей он видел в несоответствии всего порядка губернского и уездного управления «обширному кругу действия» министерств [7, с. 48].

Различная ведомственная подчиненность институтов местного управления порождала, как отмечал чиновник особых поручений при министре внутренних дел Е.Н. Анучин, не только «невообразимую путаницу» в управленческих вопросах, но и «необычайную переписку». Раскрывая причину этих явлений, он писал: «По учреждению министерств министры, не имея права предписывать губернским правлениям, стали относиться к губернаторам, непосредственно, тогда как губернские правления, по-прежнему, продолжали относиться только к Сенату. Следствием таких ненормальных отношений было то, что ни Сенат не знал распоряжений министров, ни министерства — распоряжений Сената» [8, с. 36].

Практически с момента учреждения министерств в повестку правительственного реформаторства был включен вопрос о реорганизации местного управления. Различные правительственные учреждения каждый раз, получая предписание вышестоящих инстанций о подготовке соответствующего проекта, как правило, предваряли свои предложения критическим анализом состояния и деятельности губернских и уездных учреждений. Так, в «Историческом обзоре развития административно-полицейского управления в губерниях», составленном для членов комиссии о губернских и уездных учреждениях в конце 1850-х гг., отмечалось, что в начале царствования Александра I «правительство стало осознавать необходимость исправления учреждения 1775 г.», которое «не могло... удовлетворять потребностям внутренней жизни государства, развивавшимся весьма быстро». В ряду недостатков указывалась неполнота регламентов, определявших деятельность и компетенцию местных учреждений, включая генерал-губернаторов и губернское правление [6, с. 153].

Возможно, первый — после учреждения министерств — анализ состояния системы местного управления содержится в записке М.М. Сперанского 1803 г. «Об устройстве судебных и правительственных учреждений в России». Это наиболее значительный проект преобразования, подготовленный М.М. Сперанским в начале его государственной деятельности. Записка — многоплановый документ. С одной стороны, это теоретический, и в определенной степени философский, трактат, в котором автор, рассуждая об «образцовом монархическом управлении»,

излагает общие положения своей концепции «истинной монархии». С другой стороны — это проект, намечавший общие контуры программы реорганизации государственного управления.

Проблему реорганизации местного управления М.М. Сперанский рассматривал в контексте общего государственного управления. «Вопрос о лучшем устройстве губернских мест столько связан с управлением государственным, — подчеркивал он, — что не можно основать средних начальств, не измерив всех отношений, кои должны они иметь к высшим» [9, с. 272]. Исходя из этого, М.М. Сперанский отмечал, что «общую систему управления» образуют «четыре частные системы»: волостная, уездная, губернская и государственная. Каждая из этих систем составляет единое целое, связанное с другими системами: волостное управление подчиняется уездному управлению, уездное — губернскому, губернское — государственному [9, с. 298].

К государственному управлению М.М. Сперанский относил Сенат, Совет (Непременный совет) и министерства. Однако их организации и деятельности были присущи значительные недостатки: отсутствие должного взаимодействия (по терминологии записки — «единства действий»), разграничения функций, единообразия делопроизводства. Автор записки отмечал, что «неудобства сии умножаются, когда установления сии рассматриваются в отношениях их к местам губернским», поскольку «система губернского управления по необходимости связана с системою управления государственного так, как середина связана с началом». Вследствие этого все недостатки высшего управления негативно сказываются на деятельности местного управления и «усовершенствование губернского управления не может быть без усовершенствования управления государственного». Развивая эту мысль, он подчеркивал, что учреждение министерств — первый шаг на пути к улучшению государственного управления. В связи с этим он не исключал подготовку «нового Губернского положения в замену учреждений о губерниях» [9, с. 302-303, 319].

М.М. Сперанский рассматривал реорганизацию государственного управления в рамках единой программы. Осуществить ее он намеревался посредством введения для всех государственных учреждений общих принципов, определяющих все стороны их деятельности. Он полагал, что только так возможно достичь единства в организации, структуре, отчетности, исполнении функций всех частей системы управления, избежав административного хаоса.

28 марта 1806 г. министр внутренних дел В.П. Кочубей представил Александру I записку «Об учреждении министерств». В историографии преобладает мнение, согласно которому, главная цель записки состояла в том, чтобы защитить министерства от противников их учреждения, а также убедить императора в необходимости дальнейшего совершенствования и развития министерского начала в системе государственного управления [10, с. 32-42].

С такой трактовкой трудно не согласиться. Однако не менее важен и другой аспект записки: оценка ее автором состояния местного управления после учреждения министерств. При этом В.П. Кочубей подчеркивал, что будет рассматривать только губернские учреждения, находящиеся в ведении Министерства внутренних дел [11, с. 199-200].

«Непрестанные пререкания» прокуроров с «действием губернской власти», проистекавшие из неопределенности «границ» должностных обязанностей губернских прокуроров, по мнению автора записки, стали отличительной чертой служебного положения губернатора. Он также констатировал снижение престижа в обществе должности губернатора и нежелание достойных чиновников замещать соответствующие вакансии. Ведомственная подчиненность институтов местного управления привела к значительному увеличению дел, рассматривавшихся губернским правлением. В итоге, резюмировал он, губернное управление «ни связи в частях своих, ни прочности в основаниях» не имела. В.П. Кочубей, как и М. М. Сперанский, причины «настоящего беспорядка» видел не столько в недостатках организации местного управления, сколько в том, что система государственного управления функционировала вопреки принципам «единства и скорости действия, ответственности и общего всех частей соображения» [11, с. 200-206].

Для достижения «единства» государственного управления В.П. Кочубей предполагал возложить управление министерствами на чиновников, «соединенных одной целью» (т. е. строго выполняющих решения Комитета министров), а также точно определить предметы ведения министерств, Сената, Комитета министров и Непременного совета, регламентировав все стороны их деятельности. Эти меры упорядочат служебные отношения между министерствами и губернским управлением, так как министры будут иметь ясное представление о том, «чего должно требовать от губернских исполнителей и какие части подчинены в них точному его ведомству» [11, с. 207-208].

Следует отметить, что предложения о достижении «единства» в деятельности министерств, изложенные в записке, соотносятся с положениями записки М.М. Сперанского «Об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» (1803 г.).

В.П. Кочубей был убежден в том, что преобразованные государственные институты окажут положительное влияние на деятельность учреждений местного управления. «Стройность высшего начальства приведет само собою в порядок все власти ему подчиненные, — отмечалось в записке. — Большая часть неудобств, в губернском управлении ныне существующих..., сами собой исчезнут». Исходя из этого, он предлагал осуществить ряд преобразований, направленных на улучшение местного управления. Во-первых, привести структуру и характер деятельности учреждений местного управления в соответствие начальствующим подразделениям отраслевых министерств. Во-вторых,

повысить общественный престиж «звания губернатора». С этой целью рекомендовалось назначать на эту должность «людей лучших», привлекая их на государственную службу «всеми знаками уважения и доверенности». Понятие «доверенности», как следует из текста записки, включало в себя не только регламентацию форм надзора за деятельностью губернатора, но и критерии их определения. Так, за необоснованное обжалование решения губернатора на подателя жалобы накладывалось взыскание. Губернаторов следовало оградить от «прицепок прокуроров», а контроль за их служебной деятельностью осуществлять не «требованием от них в мелочных вещах ответа и содержа их в надзоре не в мелких канцелярских обрядах и очистке бумаг, но в общем движении их управления» [11, с. 210].

Формы и порядок надзора за деятельностью губернатора, предложенные в записке, ограничивали права губернского прокурора и соответственно увеличивали полномочия в этой сфере непосредственно начальствующей над губернатором инстанции — Министерства внутренних дел. Исходя из этого, в предложении В.П. Кочубея следует выделить два аспекта. Первый — ведомственное намерение данного министерства ослабить контроль за подчинёнными ему учреждениями и должностными лицами со стороны других министерств. Второй — стремление министерства к организации надзора за деятельностью государственных учреждений (вполне соответствующее суждениям М.М. Сперанского, изложенным в его записке 1803 г. «Об устройстве судебных и правительственных учреждений в России»).

Суть позиции М.М. Сперанского заключалась в том, что каждое вышестоящее учреждение осуществляет контроль в отношении учреждения нижестоящего — и так вплоть до императора, контролирующего деятельность министра. М.М. Сперанский, по-видимому, понимая односторонность такого надзора, предусмотрел осуществление «побочного надзора», осуществлявшегося Сенатом [9, с. 320-321].

О «побочном», сенатском надзоре в записке В.П. Кочубея не говорится. Однако это не означает, что он проигнорировал такое положение. Вопрос о надзоре, в его представлении, являлся частью другой проблемы — проблемы укрепления престижа должности губернатора, решить которую можно было ограничением контрольных функций губернских прокуроров, подчинённых министру юстиции. Предложение ограничить надзорные функции прокуроров в отношении чиновников министерства внутренних дел соответствует мысли М.М. Сперанского о контроле вышестоящих учреждений местного управления в отношении нижестоящих (записка «Об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» 1803 г.).

Таким образом, вслед за запиской М.М. Сперанского 1803 г., в записке 1806 г. выдвигается идея об усилении функций надзора за деятельностью местной администрации со стороны вышестоящих министерских инстанций. За этим предложением несложно увидеть ведомственный интерес министерства внутренних дел — максимально ограничить контроль других министерств над подведомственными ему учреждениями и должностными лицами.

Кроме того предполагалось восстановить в «отдаленных» губерниях должность генерал-губернатора, передав под его управление от двух до четырех губерний. Реализация этой меры сопровождалась одним условием: «если не будут они (генерал-губернаторы — Ю.Т.) вмешиваться во все подробности, то без сомнения в состоянии будут обнять вверенную им часть общим наблюдением». Так, к служебным обязанностям генерал-губернатора могло быть отнесено рассмотрение некоторых категорий дел, ранее составлявших компетенцию «высшего правительства», что должно было оградить «частных людей... от проволочек». Автор записки также выражал надежду, что образ жизни генерал-губернаторов, «с которым полагается свойственное лицам сим по пребыванию в столицах образование, будет иметь влияние на нравы и образ жизни обывателей». Однако осуществление этой нравственной миссии, как и других обязанностей генерал-губернатора, можно было поручить лицам, прошедшим отбор на «звание сие» [11, с. 210].

Круг должностных обязанностей генерал-губернатора не столько устанавливался, сколько ограничивался «общим наблюдением вверенной ему части» и невмешательством «во все подробности». Таким образом, автор записки исключал вторжение генерал-губернатора в сферу деятельности министерств. Не совсем ясен тезис записки о положительном влиянии генерал-губернатора «на нравы и образ жизни обывателей» — тезис, который сводится к тому, что резиденция генерал-губернатора должна служить «примером и руководством к очищению вкуса и к присвоению форм, просвещенным народам свойственных». Представляется, что предназначение этой обязанности состояло в том, чтобы на фоне весьма неопределённых полномочий генерал-губернатора создать видимость их разносторонности.

Заключительная часть записки, исполненная определенного оптимизма относительно перспектив выдвинутых в ней положений, по-видимому, должна была убедить Александра I в их обоснованности и целесообразности их реализации. «Если сии меры исправления приняты будут как в отношении к губернскому, так и высшему управлению, — отмечалось в записке, — они в короткое время произведут важную перемену во всех частях управления» [11, с. 211].

Сопоставление записки «Об учреждении министерств» 1806 г. с запиской М.М. Сперанского «Об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» 1803 г. показывает если не прямое, то смысловое сходство трактовок и формулировок. Таковые встречаются в целом ряде рассматриваемых вопросов: развитие министерского принципа управления, установление

единообразия в структуре и деятельности местных и «высших» учреждений, изменение форм надзора за деятельностью учреждений местного управления, улучшение кадрового состава чиновников. Следует также отметить идейное и концептуальное единство в подходе к разрешению поставленных проблем.

Это наблюдение позволяет нам выдвинуть предположение, что автором записки «Об учреждении министерств» 1806 г. был не В.П. Кочубей, а его ближайший сотрудник по министерству внутренних дел М.М. Сперанский. По крайней мере, основные идеи и положения М.М. Сперанского вошли в текст записки 1806 г. Однако следует отметить (и на это уже указывалось в историографии) несовпадение позиции М.М. Сперанского и В.П. Кочубея по вопросу о восстановлении института генерал-губернаторства [12, с. 89]. Насколько нам известно, М.М. Сперанский на первом этапе своей государственной деятельности (до 1812 г.) в теоретических работах и проектах преобразований этот вопрос не ставил. Отсутствует это положение и в самом известном проекте преобразования М.М. Сперанского «Введении к Уложению государственных законов (план всеобщего государственного образования)» 1809 г.

В конце 1808 г. Александр I поручил М.М. Сперанскому составить общий план государственных преобразований. В начале октября 1809 г. соответствующий проект, получивший название «Введение к Уложению государственных законов», был завершён. С.М. Середонин, как нам представляется, впервые высказал мысль о незавершенности проекта М.М. Сперанского. «Вместо того, чтобы разрабатывать его (проект — Ю.Т.) в подробностях, — полагал историк, — Сперанский предложил, вероятно, государю на первое, по крайней мере, время ограничиться реформами административными и притом в области центральных учреждений» [1, с. 200–202]. Этот тезис был поддержан советской историографией. А.Е. Пресняков отмечал, что проект М.М. Сперанского «никогда не был доведен до вполне законченной разработки» [3, с. 181]. Развивая это положение, А.В. Предтеченский утверждал, что М.М. Сперанский «подобнейшим образом» разработал систему министерского и губернского управления в отличие от учреждений законодательной и судебной власти. Он обосновывал свое наблюдение тем, что М.М. Сперанскому в период работы над планом преобразований «вопросы администрации были ближе, чем вопросы законодательства и суда» [13, с. 253].

Предположение А.В. Предтеченского, этого известного советского исследователя реформаторской политики Александра I, заслуживает внимания, так как недостатки министерской реформы 1802 г., а также функционирования местного управления в административной (или исполнительной) сфере ко времени подготовки М.М. Сперанским программы преобразований проявились в полной мере. Разделяя вывод А.В. Предтеченского и учитывая ограниченные возможности журнальной публикации, мы рассмотрим только положения проекта, касавшиеся «административной» составляющей местного управления.

М.М. Сперанский предлагал изменить административно-территориальное деление империи, исходя из малочисленности населения уезда. Это обстоятельство затрудняло реализацию принципа разделения властей, так как пользоваться своими политическими правами (формировать местные законодательные органы и участвовать в их работе) мог ограниченный круг лиц. Низшей административной единицей должна была стать волость, вместо уездов образовывались округа. Их границы определялись с учетом численности населения не менее 50 тысяч ревизских душ (согласно «Учреждениям для управления губерний» 1775 г. уезд насчитывал 20–30 тысяч ревизских душ). Деление на губернии оставалось неизменным, но их население (в отличие от норм «Учреждений для управления губерний» в 300–400 тысяч ревизских душ) могло составлять 100–300 тысяч ревизских душ. В состав губернии входило от двух до пяти округов. Помимо губерний учреждались пять областей: Сибирь, Кавказ, Оренбургский и Новороссийский края, а также Земля донских казаков. Области наделялись определенной автономией, заключавшейся в «особенном устройстве» и «применении к ним общих государственных законов по местному их положению» [14, с. 370]. По наблюдению А.В. Предтеченского, в состав областей входили национальные окраины и территории, отличавшиеся от центральных российских регионов социально-экономической и культурно-бытовой организацией [13, с. 251].

Волостному, окружному и губернскому административно-территориальному образованию соответствовали определенные степени власти (законодательной, судебной и исполнительной). Учреждения первой степени должны были находиться в волостном городе, второй — в окружном, третьей — в губернском, четвертой (высшей) — в столице [14, с. 370].

Исполнительную власть осуществляли министры, назначавшиеся императором, а также соответствующие губернские, окружные и волостные учреждения. По мнению М.М. Сперанского, министерская система имела три основных недостатка. Первый недостаток заключался в ограниченности ответственности. Исправить его предлагалось посредством наделения законодательных институтов правом требовать от глав исполнительных учреждений — в установленные сроки и в определенной форме — отчетов, а также выражать несогласие с их решением. Второй недостаток состоял в неточности распределения функций между министерствами, а третий — в отсутствии детальных инструкций, устанавливавших порядок внутренней организации и деятельности министерств. Последние два недостатка устранялись путем введения новой системы организации министерств («учреждений») [14, с. 378–387].

Губернское управление, по мысли М.М. Сперанского, должно было основываться на тех же принципах, что и министерское. Он считал необходимым сформировать губернское правительство, объединив губернское правление и казенную палату. Губернатор осуществлял надзор за всеми учреждениями, которым министерства направляли свои предписания. В структуре gubernского правительства образовывались экспедиции (полицейская, народной промышленности и казенная), подразделявшиеся на отделения. Деятельность экспедиции, во главе с управляющим, регламентировалась специальным уставом. Решения по некоторым вопросам, отнесенным к ведению экспедиций (М.М. Сперанский не приводит их перечень), утверждались губернатором. Для рассмотрения наиболее важных вопросов под председательством губернатора образовывалось общее собрание в составе управляющих экспедициями [14, с. 387-389].

Важным звеном gubernского управления должен был стать губернский совет, формировавшийся из «депутатов всех состояний, собственность в губернии имеющих». Совет, собиравшийся раз в год в установленное время, утверждал годовой финансовый отчет губернатора, смету расходов на новый год, а также представление «о gubernских нуждах». При рассмотрении финансовых отчетов члены совета могли высказывать замечания и пожелания (М.М. Сперанский называет их «примечаниями» — Ю.Т.), которые визировались всеми участниками обсуждения отчетов. Один экземпляр «примечаний» направлялся министру финансов, другой оставался у губернатора. Такой же порядок применялся и к представлениям «о gubernских нуждах» [14, с. 389].

Окружное и волостное управление основывалось на тех же принципах, что и gubernское. В системе окружного управления на вице-губернатора возлагались функции, аналогичные обязанностям губернатора. М.М. Сперанский так характеризовал суть исполнительной власти: «Начальник волостного управления будет отвечать один начальнику окружному, сей — gubernскому, а он — Министерству». Выстроенная таким образом вертикаль, как полагал автор проекта, приведет все «части управления в надлежащее единообразие и от министра до последнего волостного начальника» [14, с. 389]. В проекте реорганизации системы управления особое место М.М. Сперанский отводил выборным представителям. Советский историк Н.П. Ерошкин справедливо замечал, что выборной оказывалась и «часть администрации (кроме министерств и gubernаторов)» [15, с. 368]. В выборных советах А.В. Предтеченский не без основания видел «будущие земские учреждения» [13, с. 254].

**Закключение.** Основные положения реорганизации министерской системы, предложенные во «Введении к Уложению государственных законов», нашли отражение в разработанном при непосредственном участии М.М. Сперанского «Общем учреждении министерств». Закон определял функции каждого министерства (их число возросло до двенадцати), состав, структуру, пределы власти, ответственность министерств и порядок делопроизводства [16]. С.М. Середонин справедливо отмечал, что «министерства организованы были почти совсем так, как проектировал их Сперанский в своем плане» [1, с. 211]. Однако организационные принципы министерской реформы не были в полной мере перенесены на местное управление, которое по-прежнему основывалось на «Учреждениях о губерниях» 1775 г. Именно на это обстоятельство вновь обратил внимание М. М. Сперанский, но уже в 1821 г. во «Введении к наместническому областному учреждению». «Система устройства министерского и состав управления gubernского, — писал он, — как были прежде, так и ныне, суть две системы разные» [6, с. 55-56].

Приведение местного управления в соответствие министерскому и восстановление «единства» в губерниях на министерских принципах становится важной задачей, стоявшей перед правительством. Однако в силу разных объективных и субъективных обстоятельств решение ее откладывалось. Одной из таких причин являлось то, что Александр I, все более опутываемый хитросплетениями европейской политики, вовлекаемый в противостояние с Наполеоном, по-видимому, еще не сформировал своего представления о возможных путях реорганизации местного управления.

#### Примечания:

1. Середонин С.М. Сперанский М. М. // Русский биографический словарь. Т. Смеловский–Суворина. СПб.: Типография товарищества «Общественная польза», 1909. 608 с.
2. Страховский И. М. Губернское устройство // Журнал Министерства юстиции. 1913. №7.
3. Пресняков А. Е. Александр I // Российские самодержцы. М.: «Книга», 1990. С.145–257.
4. Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). Изд. 2-е. М.: Издательство МПГУ, 2001. 358 с.
5. Писарькова Л. Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. М.: «Новый хронограф», 2012. 448 с.
6. Материалы, собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании gubernских и уездных учреждений. Отдел административный. Часть I. Отделение I. СПб.: Типография Министерства внутренних дел, II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1870. 534 с.
7. Материалы, собранные для высочайше учрежденной комиссии о преобразовании gubernских и уездных учреждений. Отдел полицейский. Часть I. Отделение I. СПб.: Типография Министерства внутренних дел, II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1870. 638 с.

8. Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. СПб.: Типография Министерства внутренних дел, 1872. 182 с.
9. Сперанский М. М. Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России // М.М. Сперанский. Руководство к познанию законов. СПб.: Издательство «Наука», 2002. 679 с.
10. Шепелев Л. Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб.: «Искусство-СПБ», 2007. 461 с.
11. Записка графа В. П. Кочубея об учреждении министерств // Сборник Русского исторического общества. Т. 90. СПб.: Государственная типография, 1894. 626 с.
12. Институт генерал-губернаторства и становление системы министерского управления // Институт генерал-губернаторства и наместничества. Т. 1. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. 430 с.
13. Предтеченский А. В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М.; Л.: Издательство Академии наук СССР, 1957. 456 с.
14. Сперанский М. М. Введение к Уложению государственных законов (план всеобщего государственного образования) // М. М. Сперанский. Руководство к познанию законов. СПб.: Издательство «Наука», 2002. 679 с.
15. Ерошкин Н. П. Местные государственные учреждения дореформенной России (1800–1860 гг.) // Н.П. Ерошкин. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. 701 с.
16. Общее учреждение министерств // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 31. № 24686. СПб.: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1830. С. 686-719.

#### References:

1. Seredonin S.M. Speranskij M.M. // Russkij biograficheski slovarj. T. Smelovskij-Suvorina. SPb., 1901. 608 s.
2. Strahovskij I.M. Gubernskoje ustrojstvo // Zhurnal Ministerstva justicii. 1913. № 7.
3. Presnjakov A.E. Aleksandr I // Rossijskije samoderzhcy. M.: «Kniga», 1990. S.145-257.
4. Lysenko L.M. Gubernatory i general-gubernatory Rossijskoj imperii (XVIII - nachalo XX veka). Izd. 2-e. M.: Izdatelstvo MPGU, 2001. 358 s.
5. Pisarjkova L.F. Gosudarstvennoje upravlenije Rossii v pervoj chetverti XIX v.: Zamysly, proekty, voploshchenije. M.: «Novyj hronograf», 2012. 448 s.
6. Materialy, sobrannyje dlja vysochajshe uchrezhdjonoj komissii o preobrazovanii gubernskih i ujezdnyh uchrezhdenij. Otdel administrativnyj. Chastj I. Otdelenije I. SPb.: Tipografija Ministerstva vnutrennih del, II Otdelenija Sobstvennoj E. I. V. Kancelarii, 1870. 534 s.
7. Materialy, sobrannyje dlja vysochajshe uchrezhdjonoj komissii o preobrazovanii gubernskih i ujezdnyh uchrezhdenij. Otdel policejskij. Chastj I. Otdelenije I. SPb.: Tipografija Ministerstva vnutrennih del, II Otdelenija Sobstvennoj E. I. V. Kancelarii, 1870. 638 s.
8. Anuchin E.M. Istoricheskij obzor razvitija administrativno-policejskih uchrezhdenij v Rossii s Uchrezhdenija o gubernijah 1775 g. do poslednego vremeni. SPb.: Tipografija Ministerstva vnutrennih del, 1870. 182 s.
9. Sперанский М.М. Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России // М.М. Сперанский. Руководство к познанию законов. СПб.: Издательство «Наука», 2002. 679 с.
10. Shepelev L.E. Apparat vlasti v Rossii. Epoha Aleksandra I i Nikolaja I. SPb.: «Iskusstvo- SPb», 2007. 461 s.
11. Zapiska grafa V.P. Kochubeja ob uchrezhdenij ministerstv // Sbornik Russkogo istoricheskogo obshchestva. T. 90. SPb.: Gosudarstvennaja tipografija, 1894. 626 s.
12. Institut general-gubernatorstva i stanovlenije sistemy ministerskogo upravlenija // Institut general-gubernatorstva i namestnichestva. T. I. SPb.: Izdatelstvo «Juridicheskij centr Press», 2003. 430 s.
13. Predtechenskij A.V. Oчерки obshchestvenno-politicheskoi istorii Rossii v pervoj chetverti XIX v. M: L.: Izdatelstvo Akademii nauk SSSR, 1957. 456 s.
14. Sперанский М.М. Введение к Уложению государственных законов (план всеобщего государственного образования) // М.М. Сперанский. Руководство к познанию законов. СПб.: Издательство «Наука», 2002. 679 с.
15. Jeroshkin N.P. Mestnyje gosudarstvennyje uchrezhdenija doreformennoj Rossii (1800-1860 gg.) // N.P. Jeroshkin. Istorija gosudarstvennyh uchrezhdenij dorevolucionnoj Rossii. M.: Izdateljskij centr RGGU, 2008. 701 s.
16. Obshcheje uchrezhdenije ministerstv // Polnoje sobranije zakonov Rossijskoj imperii. Sobranije pervoje. T. 31. № 24686. SPb.: Pечатано в Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1830. S. 686-719.

УДК 94(47). 072

### Министерская реформа 1802–1811 гг. и проблема реорганизации местного управления

Тот Юрий Викторович

Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация  
199034, Санкт-Петербург, Менделеевская линия, д. 5  
Доктор исторических наук, профессор  
E-mail: uristor@mail.ru

**Аннотация.** В статье рассматривается проблема реорганизации местного управления в 1802–1811 гг. Анализируя проекты, записки и другие документы, автор приходит к выводу, что в правительственных кругах в полной мере осознавали необходимость приведения организации и деятельности местных учреждений в соответствие с министерским принципом управления.

**Ключевые слова:** Александр I; М.М. Сперанский; реформа; проекты; министерства; централизация управления; губерния; губернское правление; местное управление.