

11. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

11.2. Система высших и центральных органов управления

Форму правления в России подтвердила статья 1 **Основных государственных законов**, вошедших в часть I тома I **Свода законов Российской империи**. Статья 47 зафиксировала подчинение государственного управления принципу законности.

В год Отечественной войны **Собственная Е. И. В. канцелярия** приобрела характер общегосударственного высшего органа. Влияние Собственной Е. И. В. канцелярии укрепилось с воцарением Николая I, стремившегося установить личный контроль над государственным аппаратом. В 1826 г. в ее составе возникли три отделения, ставшие самостоятельными государственными органами.

Первое отделение руководило государственной службой, принимало отчеты губернаторов. **Второе отделение** готовило систематизацию законодательства.

Третье отделение в составе 5 экспедиций объединило функции политического надзора, сыска и следствия. Исполнительные задачи возлагались на органы и воинские подразделения **Корпуса жандармов**, образованного в 1827 г. и подчиненного начальнику отделения.

Четвертое отделение, действовавшее с 1828 г., ведало благотворительными учреждениями и женскими учебными заведениями.

Пятое и Шестое отделения были созданы как временные в 1836 и 1842 гг. для разработки реформ о государственных крестьянах и управления кавказскими областями.

Роль законосовещательных органов с 1801 г. исполняли **Государственный совет** из 12 представителей высшей титулованной знати, а также **Негласный комитет**, включавший особо близких к Александру I лиц.

В 1810 г. высший законосовещательный орган был преобразован. Членами Государственного совета сделались руководители министерств и ведомств, а также лица по назначению монарха. Его аппарат состоял из Общего собрания, департаментов, *комиссий и Государственной канцелярии*.

Формирование законодательного механизма Российской империи завершилось. Законопроекты, входившие в компетенцию Государственного совета, поступали из Комиссии составления законов в Департамент законов, затем в Общее собрание совета и на «высочайшее усмотрение». Акты, утвержденные императором, зачитывались в Общем собрании и подлежали опубликованию.

Высшим законосовещательным органом с 1802 г. являлся **Комитет министров**, решавший вопросы общего государственного значения, принимавший отчеты **министерств**. Усиление влияния Комитета министров было непосредственно связано с участием в его заседаниях императора.

В 1816–1864 гг. должности председателей Комитета министров и Государственного совета совмещались. В состав Комитета входили министры, главноуправляющие на правах министров, государственный секретарь, главы департаментов Государственного совета и лица по назначению императора.

Для обсуждения важнейших финансовых вопросов в 1806 г. был образован **Комитет финансов** в составе министров и высших сановников.

Функциями специального надзора в 1817 г. был наделен **Совет государственных кредитных установлений** во главе с председателем Государственного совета.

Дополнительно на высшем уровне системы государственного управления создавались особые **комитеты** для разработки законопроектов, проведения реформ, направленных на укрепление государственного аппарата, развитие сословной организации населения, оперативного руководства отдельными областями:

- *Секретные;*
- *Крестьянские;*
- *По делам финляндским;*
- *По делам западных губерний;*
- *По делам Царства Польского;*
- *Кавказский;*
- *Сибирские и др.*

Реформа Сената 1805 г. сосредоточила его административные и административно-юрисдикционные функции в Первом департаменте, наделив остальные полномочиями высших апелляционных судов с территориальной подсудностью. Полномочия местных судов ограничивались в делах, требовавших высокой квалификации или усиленной защиты прав лиц привилегированных сословий.

Межевому департаменту Сената подчинялись органы межевого управления, продолжавшие деятельность по установлению границ земельных владений на территории Российской империи.

В Москве действовали *Общее собрание московских департаментов*, а также Шестой уголовный, Седьмой и Восьмой гражданские департаменты.

В 1827 г. в Петербурге появилось *Второе Общее собрание Санкт-Петербургских департаментов*.

В 1841 г. функции Государственного совета и Высшей палаты суда Царства Польского были переданы *Общему собранию варшавских департаментов*, Девятому гражданскому и Десятому уголовному департаментам.

Реформирование центрального аппарата началось с издания манифеста от 8 сентября 1802 г., учредившего 8 первых министерств. Коллегии и подчиненные им органы перешли под контроль министров.

Манифест подтвердил самостоятельный статус государственного казначея, к его ведению были отнесены Экспедиция о государственных доходах при Сенате и Казначейства в Санкт-Петербурге и Москве.

Юридической основой для завершения реформы стали манифесты 1810–1811 гг.: «*О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов каждому управлению принадлежащих*», «*Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам*» и «*Общее учреждение министерств*».

Новые законы упорядочили разграничение предметов ведения и полномочий министерств, установили единообразие их внутренней организации и делопроизводства, формы взаимодействия.

Министерство возглавлялось министром и его товарищем. Министра назначал и смещал монарх. Типовой аппарат министерства включал *департаменты, отделения и столы*. При министре состояли канцелярия и совет из директоров.

В сложных департаментах создавались *общие присутствия* из *начальников отделений* под председательством директоров.

Закон установил жесткие принципы единоначалия и субординации. Министр обладал правом законодательной инициативы и толкования законов, руководил

государственной службой.

В свою очередь в 1802 г. аппарат Военной коллегии был подчинен министру военно-сухопутных сил. Согласно особому Учреждению от 1812 г., в состав **Военного министерства** (с 1808 г.) входили *Совет, Общая и Особенная канцелярии, 7 департаментов (Артиллерийский, Инженерный, Инспекторский, Аудиториатский, Комиссариатский, Провиантский и Медицинский)*, а также *Военно-ученый комитет и Военно-топографическое депо*.

В статусе помощника при министре находился командир **Отдельного корпуса внутренней стражи**, созданной в 1811 г. с целью укрепления охранительной системы государства и усиления армии людскими резервами.

Внутренняя стража, исполнявшая военно-полицейские функции, состояла из губернских батальонов и команд служащих инвалидов, сведенных в бригады и округа.

В 1815 г. было положено начало разделению центрального военного управления на отрасли.

По штату 1836 г. в Военном министерстве числились Главный штаб Е. И. В., *Военный совет* как высший законосовещательный орган, Генерал-аудиториат, 9 департаментов, включая *Департамент Генерального штаба и Департамент военных поселений*, а также Канцелярия, связывавшая министра со всеми частями аппарата управления. При министерстве находились *Военно-походная канцелярия Е. И. В.* и Военно-ученый комитет.

Крупнейшим гражданским ведомством являлось Министерство внутренних дел, включившее в свой состав в 1802 г. Мануфактур- и Медицинскую коллегии, Главное почтовое управление, Главную соляную контору, Экспедицию государственного хозяйства, опекунов иностранного и сельского домоводства и другие органы.

В компетенции министерства находились управление государственной промышленностью, строительством и содержанием публичных зданий, здравоохранением и продовольственной безопасностью, руководство административно-полицейскими органами, неправославными религиозными организациями.

В год Отечественной войны Министерства внутренних дел и полиции оказывали максимальное содействие военным органам. Министерство внутренних дел организовывало обеспечение армии и населения промышленными товарами, снабжение войск обмундированием и снаряжением. Министерство полиции отвечало за доставку в действующую армию продовольствия, проведение рекрутских наборов и формирование ополчения. Ведомства руководили восстановлением народного хозяйства в областях, пострадавших от военных действий.

Оптимизация структуры центральных органов управления продолжалась. В 1819 г. аппарат Министерства полиции был включен в Министерство внутренних дел. Именным указом от 2 июля

1826 г. Особенная канцелярия Министерства внутренних дел была преобразована в III отделение Собственной Е. И. В. канцелярии.

В компетенции Министерства финансов находились:

- составление и исполнение «годовой финансовой сметы доходов и расходов»;
- управление казенными землями;
- управление лесным, горным, соляным, монетным хозяйством;
- внешняя торговля;
- выпуск в обращение денег;
- наблюдение за деятельностью кредитных учреждений;
- проверка финансовых отчетов центральных государственных органов.

Структуры Министерства финансов разрастались по мере увеличения его роли в государственном управлении.

В 1828–1829 гг. при Департаменте мануфактур и внутренней торговли были образованы *Мануфактурный* и *Коммерческий советы* с участием предпринимателей и ученых, отечественных и иностранных коммерсантов.

В 1821 г. в состав Министерства в качестве крупного департамента с 14 отделениями было включено Государственное казначейство.

В 1834 г. Департамент горных и соляных дел, управлявший горными и соляными заводами и предприятиями, получил статус военизированной организации. В его составе возникли *Совет* и *Штаб Корпуса горных инженеров*, а также *Горный аудиториат*.

В 1837 г. в целях повышения эффективности управления государственной собственностью и дальнейшего развития государственного сектора экономики было учреждено **Министерство государственных имуществ**.

При его Третьем департаменте состоял **Корпус межевщиков** во главе с инспектором. Он занимался межеванием и оценкой государственных земель и угодий. При Лесном департаменте возник **Корпус лесничих**.

Должность министра юстиции законодатель совместил с обязанностями генерал-прокурора. С 1819 г. под надзором министра юстиции находился **Межевой корпус** во главе с *главным директором*.

Министерство народного просвещения:

- руководило учеными обществами;
- руководило академиями, университетами и общеобразовательными учебными заведениями;
- выдавало разрешения на открытие школ.

В его ведение поступили цензура, типографии, библиотеки, обсерватории, музеи.

Николай I сосредоточил все функции руководства цензурой в компетенции *Главного управления цензуры* под председательством министра народного просвещения. В состав управления входили президенты Академий наук и художеств, чиновники Министерств внутренних и иностранных дел, начальник III отделения Собственной Е. И. В. канцелярии и представитель Святейшего Синода.

Принцип ведомственности был усилен созданием наряду с министерствами **главных управлений**. Обязанности государственного финансового контроля перешли к Главному управлению ревизии государственных счетов во главе с государственным контролером.

Реформа М. М. Сперанского не имела логического завершения, бюджетный контроль оставался слабым. Деятельность Государственного контроля ограничивалась ревизией генеральных отчетов, предоставленных министерствами и ведомствами. Государственному контролю не подчинялись органы и учреждения, находившиеся под патронажем императора.

На правах самостоятельных органов действовали:

- **Главное управление путей сообщения и публичных зданий**
- **Главное управление духовных дел иностранных исповеданий**
- **Главное управление почт**

Министерства и ведомства имели официальные издания, информировавшие образованное население о своей деятельности в целях улучшения имиджа государственного аппарата.

Печатными изданиями Министерства внутренних дел являлись «Санкт-Петербургский журнал», затем – «Северная почта» и «Журнал Министерства внутренних дел».

Особую группу центральных органов управления традиционно представляли придворные, во главе которых с 1826 г. находилось **Министерство императорского двора и уделов**.