

**ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРЕДПОСЫЛОК
АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ В НАЧАЛЕ XIX ВЕКА**

Приходько Михаил Анатольевич

канд. юр. наук, преподаватель МГЮА имени О.Е. Кутафина, г. Москва

E-mail: mprihod@list.ru

Изучение предпосылок административных реформ в России в начале XIX в. требует историко-правового анализа. Особенно это касается политических предпосылок данных реформ.

К началу XIX в. существовали глубокие структурные кризисные явления в системе государственной власти Российской империи, затронувшие высшие государственные учреждения.

В 1801 году, к моменту вступления на престол Александра I-го, Правительствующий Сенат еще продолжал сохранять «значение первого и верховного установления среди всех прочих, подчиненных императору» [3, с. 696].

Но, изначальная универсальная компетенция, которой был наделен Сенат в сфере законодательства, управления и суда, с момента своего учреждения, привела к концу XVIII в. к его чрезмерной перегрузке делами самого различного характера и удручающе медленной скорости их разрешения.

Это положение не смогли радикально улучшить меры, предпринятые в начале царствования Павла I – учреждение трех временных департаментов и увеличение штата канцелярии Сената [4, с. 234-237].

Рассмотрение и разрешение законосовещательных и управленческих дел, не говоря уже о судебных, растягивалось на месяцы и годы.

Поэтому деятельность Сената в конце XVIII – начале XIX в. можно охарактеризовать, как полностью лишенную оперативности и динамизма.

Эта рутинность и медленность деятельности Сената была в том числе одной из причин удаления императора Павла I, с юных лет отличавшегося

импульсивностью и чрезмерной деятельностью, от сенатских дел, что в свою очередь привело к усилению власти генерал-прокурора Сената (основного докладчика у императора по сенатским делам), вплоть до почти полной зависимости от него Сената [3, с. 639].

Неповоротливость механизма Сената, проявившаяся еще со второй четверти XVIII века, привела к постепенной утрате им части законодательных и исполнительных функций, перешедших к различным органам (учреждениям) – Верховному тайному совету (1726-1730), Кабинету министров е.и.в. (1730-1741), Конференции при высочайшем дворе (1756-1762), Императорскому совету (18.05 – 28.06.1762), Совету при высочайшем дворе (1769-1801); и все большей специализации Сената в качестве высшего судебного органа империи.

В части законосовещательных полномочий в царствование Екатерины II выдвинулся Совет при высочайшем дворе, который фактически стал высшим законосовещательным органом империи, но в царствование Павла I значение его резко упало [1, с. V], вместе с объемом его законосовещательных полномочий. Он стал редко собираться и сосредоточил свою деятельность в основном на вопросах цензуры, торговли и промышленности.

Поэтому, к началу XIX в. Совет при высочайшем дворе сохранил свое значение высшего законосовещательного органа при императоре только номинально.

Значительная часть законосовещательных полномочий и практически вся высшая исполнительная власть сосредоточились в условиях экстраординарного царствования Павла I в «неформальном» узком круге особо приближенных к императору, отдельных должностных лиц – генерал-прокурор Сената, руководители первых трех коллегий (Адмиралтейской, Военной коллегий и Коллегии иностранных дел), министр коммерции, Государственный казначей, министр уделов, главный директор почт [5, с. 202], а так же управляющий (начальник) Военно-походной е.и.в. канцелярии и военный губернатор Санкт-

Петербурга (только в последние месяцы царствования Павла I и первые месяцы царствования Александра I).

Отличительной особенностью этих должностных лиц было право личного доклада императору, на аудиенциях у которого, вопросы центрального государственного управления вносились непосредственно на «высочайшее» утверждение, (а после утверждения просто отсылались в Сенат для опубликования и хранения). В этом и проявлялось, собственно говоря, высшее государственное управление.

Из этих должностных лиц необходимо выделить нескольких, тех, компетенция которых выходила за рамки какой-либо одной отрасли или сферы государственного управления. Это – генерал-прокурор, управляющий (начальник) Военно-походной е.и.в. канцелярии и военный губернатор Санкт-Петербурга П.А.Пален (в течение краткого промежутка времени).

Генерал-прокурор Правительствующего Сената к концу XVIII века осуществлял большую часть текущего управления государством – управление внутренними делами, юстицией и частично финансами, (с 1797 г. управление финансами перешло к Государственному казначею, впрочем, к концу царствования Павла I снова возвратилось к генерал-прокурору) [2, с. 209, 261].

Кроме того, через него восходили на высочайшее утверждение дела тех центральных учреждений государственного управления, руководители которых не имели доступа к императору [5, с. 202].

Помимо этого, от воли генерал-прокурора зависели все менее важные дела государственного управления, проходившие через Сенат [5, с. 202].

К концу XVIII в. генерал-прокурор, по сути, стал своеобразным первым министром или первенствующим сановником Российской империи – основной фигурой высшего государственного управления после императора.

Фактическая компетенция управляющего (начальника) Военно-походной е.и.в. канцелярии, (только фактическая, так как деятельность Военно-походной

е.и.в. канцелярии в 1797-1808 гг. не была юридически регламентирована), определялась устными распоряжениями императора и основным функциональным назначением этого учреждения, выполнявшего роль личной императорской канцелярии по военным вопросам.

В то же время, ряд особых полномочий Военно-походной е.и.в. канцелярии во время отсутствия императора в столице – прием прошений «приносимых на высочайшее имя», управление всем районом временного местопребывания императора, доклад императору по всем «ведомствам» государственного управления и доведение повелений императора по этим «ведомствам» [6, с. 330]; выходили за рамки только военно-сухопутного управления и наделяли управляющего (начальника) Военно-походной е.и.в. канцелярией полномочиями близкими к высшему государственному управлению. (Впрочем, в очень ограниченном объеме и в основном в царствование Павла I).

Военный губернатор Санкт-Петербурга граф П.А.Пален должен быть упомянут среди наиболее авторитетных сановников Российской империи конца XVIII – начала XIX в., только в течение краткого временного отрезка, примерно с 27 февраля по 17 июня 1801 г. Именно в этот период деятельность военного губернатора Санкт-Петербурга вышла за пределы местного государственного управления и затронула сферу центрального и даже высшего государственного управления.

Это объяснялось, с одной стороны, сосредоточением в руках П.А.Палена различных по своему характеру должностей: управляющего гражданской частью в Эстляндской, Курляндской и Лифляндской губерниях (с 26.09.1800), военного губернатора Санкт-Петербурга (с 28.07.1798 по 12.08.1800 и с 21.10.1800 по 17.06.1801), главного директора почт (с 18.02. по 13.03.1801), первоприсутствующего в Коллегии иностранных дел (с 27.02.1801), члена Совета при высочайшем дворе (с 27.02.1801) [7, с. 606] а с другой стороны и в

главной мере, тем обстоятельством, что после отставки графа Ф.В.Растопчина, последовавшей 20.02.1801 [7, с. 606, 707], П.А.Пален стал главным доверенным должностным лицом императора Павла I.

Определяющая роль, которую сыграл П.А.Пален в осуществлении дворцового переворота в ночь с 11 на 12 марта 1801 г., позволила ему сохранить на определенное время свое лидирующее положение и при Александре I, и даже укрепить его – 3 июня 1801 г. к веренице должностей П.А.Палена добавилась должность управляющего гражданской частью Санкт-Петербургской губернии, ставшая последней в его политической карьере [7, с. 606].

К началу XIX в. усилий генерал-прокурора и отдельных должностных лиц, приближенных к императору, в сфере высшего государственного управления, явно перестало хватать, в связи с отраслевым и технико-организационным усложнением труда по управлению государством.

Эти чиновники не могли заменить специального высшего административного органа власти.

Таким образом, практически все элементы, составлявшие систему высших органов Российской империи – Сенат, Совет при высочайшем дворе, генерал-прокурор и узкий круг должностных лиц приближенных к императору, за исключением разве что Святейшего Правительствующего Синода, нуждались в реформировании.

Эта система нуждалась в четкой систематизации, юридической регламентации и в существенном административном преобразовании.

Список литературы:

1. Архив Государственного Совета [Текст] / Архив Государственного Совета. Т. 2. СПб.: Типография II Отд. Собственной е.и.в. канцелярии, 1878. -520с.

2. Градовский А.Д. Высшая администрация России XVIII ст. и генерал-прокуроры [Текст] / А.Д. Градовский - СПб.: Типография И. Бочкарева, 1866.- 287с.
3. История Правительствующего Сената за двести лет. 1711-1911 [Текст] / История Правительствующего Сената за двести лет. 1711-1911 Т. 2. С. СПб.: Сенатская типография, 1911. – 806с.
4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е [Текст] / Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. 24. – СПб.: Типография II Отд. Собственной е.и.в. канцелярии, 1830. № 17639. – 1200с.
5. Сборник императорского Русского исторического общества [Текст] /. Сборник императорского Российского исторического общества Т.90.СПб.: Типография В. Безобразова и Ко, 1894.- 1100с.
6. Столетие Военного министерства [Текст] / Столетие Военного министерства. Т. 2. Кн. 1. СПб.: Типография т-ва М.О. Вольф, 1902. – 450с
7. Шилов Д.Н., Кузьмин Ю.А. Члены Государственного совета Российской империи. 1801-1906: Биобиблиографический справочник [Текст] / Д.Н. Шилов, Ю.А. Кузьмин. - СПб.: Дмитрий Буланин, 2006.-992с.