

УДК 340.15:341

Козинець О.Г., Конопля Я.Ю.

**РЕФОРМА ЦЕНТРАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ
ЗА ЧАСІВ ПРАВЛІННЯ ОЛЕКСАНДРА І**

*Чернігівський національний технологічний університет,**Чернігів, Шевченка 95, 14027*

Kozynets O.H., Konoplya Y.Y.

**THE REFORM OF THE CENTRAL ADMINISTRATION IN THE RUSSIAN
EMPIRE DURING THE REIGN OF ALEXANDER I**

*Chernihiv National University of Technology**Chernihiv, Shevchenko 95, 14027*

Анотація. У наш час суцільного реформування доцільно знати та використовувати досвід минулого. Показовою в цьому розумінні була адміністративна реформа часів правління імператора Олександра І.

На початку ХІХ ст. були проведені реформи вищого та центрального управління. Найбільш вдалою була міністерська реформа. Було створено 8 міністерств. Міністри отримали широкі повноваження, але разом із тим на них було покладено відповідальність за роботу їх міністерств. Так, міністри не тільки управляли, але й звітували за свою діяльність, про витрати, результати роботи, стан справ, можливі перспективи. Основною відмінністю від колегій, які існували з часів Петра І, було одноосібне управління.

Реформи центрального управління Олександра І заклали основу для подальших реформ, для формування бюрократії та інтелігенції – двох сил, які в подальшому будуть визначати обличчя Російської імперії.

Ключові слова: міністерства, реформа, імператор, Олександр І, Російська імперія, управління.

Annotation. In our time of continuous reform it is advisable to know and use the experience of the past. Administrative reforms which were adopted during the reign of Emperor Alexander I can be indicative in this comprehension.

In the beginning of the 19th century the reforms of higher and the central administration were conducted. The ministerial reform was the most successful. 8 ministries were created then. Ministers received wide powers, but at the same time they were responsible for the work of their ministries. Thus, ministers not only managed but also kept reports of their actions, the costs, results of their work, status, possible prospects. The main difference from colleges that had existed in the times of Peter the Great, was that they had individual control. The reforms of Alexander I in the central administration laid the foundations for further reforms to form bureaucracy and intellectuals - two forces, which in future would determine the face of the Russian Empire.

Key words: *ministry, reform, emperor, Alexander I, Russian Empire, management.*

Вступ.

У наш час суцільного реформування доцільно знати та використовувати досвід минулого. Показовою в цьому розумінні є адміністративна реформа, проведена в першій половині правління імператора Олександра I.

Загалом перша чверть XIX ст. – найбільш складний, насичений суперечностями і своєрідним драматизмом період в історії Російської імперії. В загальних рисах цей період можна назвати: «Росія на роздоріжжі», тобто Росія знаходилася нібито перед вибором між самодержавно-кріпосницьким ладом і новими формами соціально-політичної організації країни. І в решті схилилась до збереження та захисту абсолютизму. В часи вибору було проведено ряд реформ, серед яких почесне місце посідає реформа центрального управління.

Огляд літератури.

Історія Російської імперії років правління Олександра I завжди була популярна у дослідників різних часів. Плідною у вивченні цього періоду була дореволюційна історіографія. Найбільш відомою є праця М.К.Шильдера [1],

який приділив увагу особі імператора Олександра I. З початку ХХ ст. починають вивчати основні напрями політики різних правителів, і в тому числі Олександра I. Від середини ХХ ст. звертаються до політики уряду, до характеристики проведених заходів, підготовки реформ і т.ін. Найвідомішими були дослідження М.П. Єрошкіна [2], П.Є.Самсонова [3], М.А. Приходько [4] та ін.

Основний текст.

Необхідно зазначити, що державні установи та органи можна поділити на три основні групи, які відповідають їх місцю в системі державного апарату:

- вищі органи та установи були підпорядковані безпосередньо голові держави, в даному разі імператору і були, як правило, органами законодавства, верховного управління, нагляду та суду (Сенат, Комітет міністрів і т.ін.);

- центральні органи та установи управління (прикази, колегії, міністерства), виконували закони, розпорядження імператора та вищих установ та органів;

- місцеві органи та установи, які поділялись за різними ознаками, зокрема, за функціями (адміністративні, поліцейські, судові), за простором (губернські, повітові, міські і т.д.) [2, с.6].

1801 р. після сходження на престол Олександра I на нього покладалися надії на проведення ліберальних реформ і пом'якшення режиму особистої влади. Хоча Олександр I виховувався під наглядом своєї бабусі Катерини II і був знайомий з ідеями просвітителів – Вольтера, Монтеск'є, Руссо, думки про рівність і свободу він не відокремлював від самодержавства. Ця половинчастість і стала особливістю реформування часів його правління.

Перш ніж розпочати реформи Олександр I усунув від влади учасників змови проти його батька імператора Павла I. Провідну роль при Олександрі I почали відігравати так звані молоді друзі – В.Кочубей, П.Строганов, М.Новосильцев, А.Чарторийський. Це були представники вищої знаті. Саме вони увійшли до створеного 1801 р. Негласного комітету, який мав за мету розробити загальний план державних реформ [2, с.152].

Усі розмови про реформи були зведені до двох косметичних змін, а саме: створення міністерств та розширення прав Сенату. Косметичними їх можна вважати тому, що за умови збереження самодержавства отримані повноваження не могли бути реалізовані в повній мірі [5, с.12].

Олександр I був не перший, хто замислювався над необхідністю реформування системи управління і заміни колегій іншими органами державного управління.

Перші задуми міністерської реформи відносяться до XVIII ст. Колегіальне управління центральним апаратом визнавалось малоефективним ще за правління Катерини II. Канцлер М.І. Панін (1719-1783 рр.) пропонував розділити державне управління між кількома особами, кожна з яких буде одноосібно відповідати перед монархом.

Ще ближче до ідеї заснування міністерств виявилися перетворення, проведені імператором Павлом I. При збереженні колегій були посилені елементи єдиноначальності в управлінні державним апаратом. На чолі колегій були поставлені головні директори. За обсягом своїх прав і повноважень вони були схожі на міністрів. У 1797 р. була створена і перша міністерська посада – міністр удільних маєтків, ним став князь Куракін. Крім Департаменту уділів, передбачалося створити ще сім департаментів в основних галузях центрального державного управління: юстиції, військового, морського, іноземного, фінансів, комерції та казни. Така схема була дуже схожа з тією, яка була реалізована кілька років по тому в ході міністерської реформи Олександра I.

Так, реформування на початку XIX ст. почалося з вищого та центрального управління. Державна рада була замінена Неодмінною радою, яка виконувала функції розгляду та обговорення державних справ і постанов. Вона складалась з 12 вищих сановників без поділу на департаменти.

Спроби розширити права Сенату по нагляду за законністю опинилися в суперечності з одноосібним монархічним правлінням. Тому Сенат став лише найвищим судовим органом імперії.

Початок становленню міністерської системи управління було покладено 8 вересня 1802 р. маніфестом «Про заснування міністерств». Цим документом колегії були перетворені на міністерства, їх першопочатково було створено вісім – закордонних справ, військових сухопутних сил, морських сил, внутрішніх справ, фінансів, юстиції, комерції і народної освіти [2, с.163].

Згідно маніфесту міністерства управляли не тільки загальнодержавними справами, а й місцевими, довіреними їм структурами, підтримуючи з ними постійні зв'язки і отримуючи щотижневі звіти про всі поточні справи.

Кожен міністр був важливим державним діячем, призначався імператором, був перед ним відповідальний, безпосередньо керував усіма довіреними йому справами і представляв імператорові через Сенат щорічні письмові звіти з обґрунтуванням у них грошових витрат структурами міністерства, із зазначенням результатів, стану справ і можливих перспектив. Аналізуючи і розглядаючи звіти і діяльність міністерств, Сенат представляв доповідь імператору з висновками і власними думками.

Функції та обов'язки міністрів як державних осіб були досить широкими і вельми відповідальними. Своєрідний і особливий статус мав міністр внутрішніх справ, в обов'язки якого входили постійна турбота «про повсюдний добробут народу, спокій, тишу та благоустрій всієї імперії». Очолюване ним міністерство було наділене досить широкими повноваженнями. Зокрема, на міністерство покладалося управління промисловістю і будівництвом, утримання усіх публічних будівель; запобігання нестачі всіх потреб у суспільному житті. Звідси у відання міністра були передані мануфактурна і медичні колегії, соляна контора, головне поштове правління, експедиція державного господарства і т.д.

Велінням імператора всі губернатори представляли йому рапорти через міністерство внутрішніх справ і під його керуванням вирішували всі військові, цивільні і поліцейські питання. Губернатори, губернські правління, в тому числі і установи громадського піклування, перебували в системі цього міністерства. Все це вказувало на особливий статус міністерства внутрішніх

справ і його роль у державному управлінні, свідчило про посилення поліцейського характеру держави.

Також відповідно до Маніфесту, колишні колегії і підлеглі їм установи були перепідпорядковані міністерствам або увійшли до них в якості департаментів; головною відмінністю нових органів центрального управління було одноосібне управління.

Між міністерствами та колегіями склались дуже складні відносини. Міністри не втручались у поточні справи колегій, тільки найважливіші справи брали під свою відповідальність. Тому принцип одноосібного управління не вдалося втілити в життя відразу з впровадженням реформ. Змішання колегіальності та одноосібності в управлінні породжувало повільність у вирішенні справ, плутанину в діловодстві, відсутність чіткого розподілу справ, перекладання відповідальності і т.ін. В повній мірі нові принципи в роботі міністерств реалізувались тільки після перетворень 1810-1811 рр. [2, с.164].

Поєднання двох систем державного управління – колегіальної та міністерської, було наслідком компромісного рішення, прийнятого Олександром I на засіданні «Негласного комітету» 24 березня 1802 р. У відповідності з даним рішенням, колегії не скасовувалися, а продовжували діяти в підпорядкуванні міністерствам і підлягали поступовому скасуванню в майбутньому, коли досвід покаже їх непотрібність.

На допомогу міністрам (крім міністрів військових сухопутних сил, морських сил, комерції та Державного скарбника) призначалися заступники – товариші міністрів, які могли заміщати останніх у період їх відсутності. Міністри зобов'язувалися негайно зайнятися створенням своїх канцелярій і складанням їх штатів.

Також у Маніфесті зазначалось про Комітет міністрів. Зміцнення самодержавства підірвало значення Негласного комітету. З осені 1803 р. найважливіші питання державного управління Олександр I волів розглядати не в колі найближчих друзів, а в колі підпорядкованих йому вищих чиновників – міністрів у спеціально створеному органі вищого управління.

Компетенція Комітету міністрів була остаточно визначена тільки у 1812 р. Це була вища адміністративна установа до якої входили вищі чиновники – міністри, яких призначав імператор та які тільки перед ним несли відповідальність. Крім самих міністрів входили голови департаментів Державної ради, державний секретар та наближені до імператора особи. Так, Комітет міністрів, реорганізований у 1812 р. відрізнявся від Комітету міністрів, створеного у 1801 р., оскільки вже чітко були визначені його владні повноваження. На засіданнях Комітету міністрів розглядались питання по управлінню країною в цілому; питання, які міністри не могли вирішити самостійно або з причини відсутності відповідних законів, або які були заплутаними і т.ін. Також комітет вирішував справи по нагляду за державним апаратом, по особовому складу урядових установ. Не дивлячись на широку компетенцію Комітету міністрів, необхідно зазначити, що його рішення набували чинності тільки після схвалення їх імператором. Таким чином, зі створенням Комітету міністрів з'явився важливий орган державного управління, що зробив значний вплив не тільки на міністерську систему, а й на всю систему державної влади Російської імперії.

Висновки.

Отже, у першій половині правління імператора Олександра I було проведено ряд реформ органів вищого та центрального управління, оскільки будучи створеними у XVIII ст. на початку XIX ст. вони не відповідали вимогам часу. Так, в ході реформ було створено у 1801 р. Неодмінну Раду, у 1802 р. реформовано Сенат, протягом 1802-1811 рр. проведено міністерську реформу, створено Комітет міністрів, у 1810 р. створено Державну раду. Найбільш вдалою була міністерська реформа.

З одного боку, більшість починань Олександра I закінчилася невдачею. Як і раніше існувало самодержавство. Державне управління базувалось на середньовічних устоях, таких як абсолютизм, становість, кріпосництво, централізація, бюрократизація, воєнізація. З іншого боку, в часи правління Олександра I були закладені передумови майбутніх реформ. Створення

міністерств, Комітету міністрів, Державної Ради, реформа Сенату сприяли в першій чверті XIX ст. формуванню бюрократії та інтелігенції – двох сил, які в значній мірі будуть визначати обличчя Росії протягом XIX ст. – початку XX ст.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шильдер Н.К. Император Александр Первый. Его жизнь и царствование. Т.1-4. – СПб.: издание А.С.Суворина, 1897-1898.
2. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Высшая школа, 1968. – 368 с.
3. Самсонов П.Е. Значение министерской реформы 1802 г. для эволюции государственного строя Российской империи // Вестник СПбГУ. – Сер. 6. – 1994. – Вып. 1 (№ 6). – С. 95-97.
4. Приходько М. А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль – сентябрь 1802 г.). – М., Компания Спутник+, 2002. – 93 с.
5. Троицкий Н.А. Россия в XIX веке. Курс лекцій. – М.: Высш. шк.,1997. – 431 с.

Стаття відправлена: 10.06.2015 р.

© Козинець О.Г., Конопля Я.Ю.