

Раскин Давид Иосифович

д-р ист. наук, профессор

Институт истории

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский

государственный университет»

г. Санкт-Петербург

ПОПЫТКИ МОДЕРНИЗАЦИИ МИНИСТЕРСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX В.

***Аннотация:** в статье рассматривается проблема истории изменений структуры министерств и главных управлений Российской империи пореформенного периода, являющихся отступлением от типового состава министерств, установившегося в результате министерской реформы 1802–1811 гг. Этот типовой состав предусматривал деление министерств на департаменты, департаментов на отделения, отделений на столы. Изменения в структуре министерств и главных управлений рассматриваются как попытки модернизации министерской системы управления, происходившие в контексте социально-экономических и политических реформ 2-й половины XIX – начала XX в. Актуальность и новизна темы обусловлена необходимостью учета новых аспектов истории государственных учреждений Российской империи как части истории модернизации дореволюционной России.*

***Ключевые слова:** Российская империя, министерская система управления, модернизация, реформы, департаменты, отделы, главные управления.*

Введение.

Министерская система была основой управления Российской империей на протяжении более столетия. Создание в 1802–1811 гг. министерств и подчинённых им ведомств стало важнейшим шагом на пути модернизации управления империей. В целом министерская система отличалась большой стабильно-

стью: если первоначально было создано 8 министерств, то в начале XX в. существовало уже 12 министерств и главных управлений.

«Общее учреждение министерств» 1811 г., несмотря на отдельные частные изменения, продолжало оставаться основным законодательным актом, определявшим деятельность министерств, вплоть до 1917 г. [6, с. 10]. История создания и преобразования отдельных министерств хорошо изучена. Гораздо менее изучена история преобразований внутренней структуры министерств и отклонений от стандартной структуры (по «Общему учреждению министерств») при образовании и преобразовании министерств и главных управлений.

Отдельные преобразования рассматриваются в рамках истории конкретных министерств. Общее замечание относительно характера этих преобразований высказал в своё время Н.П. Ерошкин [7, с. 206–207].

Преобразования структурных частей министерств и главных управлений носили не только формально-бюрократический характер, но и отражали эволюцию министерской системы управления в ходе социально-экономических и политических реформ в Российской империи.

История преобразований типовой структуры министерств рассматривается в данной статье в контексте попыток модернизации министерской системы управления в пореформенной России.

Основные результаты.

Стандартная структура министерств по «Общему учреждению» 1811 г. предусматривала деление министерства на департаменты, департаментов – на отделения, а последних – на столы. Кроме того, эта структура включала канцелярию и совет министра, а в ряде случаев – ученый комитет. Постепенно она распространилась на все министерства и главные управления, а также на Государственный контроль. Некоторые отступления от типовой структуры, например существование в Министерстве финансов Общей канцелярии, Особенной канцелярии по кредитной части (с 1824 г.) и Особенной канцелярии по секретной части (1831–1852 гг.) [1, с. 117–119, 133–139, 140], были скорее исключением, подтверждающим правило.

Более существенные изменения происходят в пореформенное время.

В МВД 27 июля 1861 г. для поземельного устройства и руководства общественным управлением крестьянством создан Земский отдел. В отличие от стандартного департамента, он состоял из делопроизводств, состав и функции которых изменялись по мере необходимости. Если первоначально в Земском отделе было 4 делопроизводства, то к 1890 г. их число возросло до 11. Кроме того, в 1893 г. в отделе создана Сельскохозяйственно-продовольственная часть (существовала до 1905 г.) [1, с. 45–46]. Отдел возглавлял начальник.

6 апреля 1865 г. для управления цензурой (переданной в МВД из Министерства народного просвещения в 1863 г.) учреждено Главное управление по делам печати. Первоначально распределением занятий между чиновниками этого главного управления ведал непосредственно начальник, а в 1905 г. в его составе созданы 5 отделений, а в 1906 г. – также Осведомительное бюро (с 1915 г. – Бюро печати) [1, с. 50–51].

В 1884 г. управление почтами и телеграфами окончательно (после долгой истории перемещений – то в составе МВД, то в ведении Министерства духовных дел и народного просвещения, то в качестве самостоятельного департамента, то – дважды – в виде отдельного министерства) вошло в состав МВД в виде Главного управления почт и телеграфов. Это главное управление состояло из отделений и возглавлялось начальником [1, с. 19–21].

2 декабря 1896 г. в составе МВД образовано Переселенческое управление, в 1905 г. переданное в Главное управление землеустройства и земледелия. Оно также возглавлялось начальником и состояло из делопроизводств [1, с. 55; 2, с. 91–93].

23 марта 1904 г. Хозяйственный департамент МВД преобразован в Главное управление по делам местного хозяйства. Оно включало канцелярию и 5 отделов (вместо 7 отделений бывшего департамента) и возглавлялось начальником [1, с. 29–32, 60–61]. При Главном управлении по делам местного хозяйства создан Совет по делам местного хозяйства с участием представителей местных органов самоуправления, призванный в известной мере заменить (а точнее – имитировать) народное представительство [9, с. 49–50; 5, с. 151–152].

Одновременно Медицинский департамент преобразован в Управление главного врачебного инспектора. Статуса главного управления бывший департамент не получил. Управление делилось на делопроизводства [1, с. 61–62].

В Министерстве финансов преобразования центрального аппарата, вызванные реформами 1860-х гг., выразились в переименованиях и слияниях некоторых департаментов, не посягавших на типовое устройство министерства. Создание в 1861 г. Главного выкупного учреждения, делившегося на отделения и возглавлявшегося председателем [2, с. 143], не влияло на общую картину. Традиционным было устройство нового Департамента железнодорожных дел (1889 г.) [1, с. 157–159]. Но 5 июня 1896 г. Департамент неокладных сборов преобразован в Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей, состоявшее из канцелярии и двух отделов [1, с. 163].

Более радикальный отход от типовой структуры произошел в ходе реформы управления промышленностью и торговлей.

В течение 2-й пол. XIX в. неоднократно поднимался вопрос о создании отдельного министерства, заведующего торговлей и промышленностью. Против проектов создания такого министерства категорически возражали все министры финансов – от М.Х. Рейтерна до С.Ю. Витте [16, с. 52–57]. 5 июня 1900 г. в качестве альтернативы отдельному министерству в составе Министерства финансов созданы (на базе упразднённого Департамента торговли и мануфактур) Центральные учреждения Министерства финансов по части торговли и промышленности во главе с особым товарищем министра финансов. В их состав вошли вновь созданные Отдел промышленности, Отдел торговли, Учебный отдел и Отдел торгового мореплавания, а также Канцелярия при товарище министра финансов, заведующем делами торговли и промышленности [1, с. 151, 166–167].

7 ноября 1902 г. создано (в интересах и по инициативе вел. кн. Александра Михайловича [8, с. 605–607]) Главное управление торгового мореплавания и портов, искусственно выделенное из существующей системы центральных учреждений. Оно включало (кроме канцелярии главноуправляющего, советов главноуправляющего по делам торгового мореплавания, технического и Коми-

тета по портовым делам) Отдел торгового мореплавания (переданный из Центральных учреждений Министерства финансов по части торговли и промышленности), Отдел торговых портов и Учебный комитет [1, с. 195–197]. Структура нового главного управления заметно отличалась от типовой структуры министерств и главных управлений.

И, наконец, 27 октября 1905 г. образовано Министерство промышленности и торговли [4, с. 161–169; 16, с. 52–57], включившее соответствующие подразделения упразднённых Центральных учреждений Министерства финансов по части торговли и промышленности и Главного управления торгового мореплавания и портов. Оно состояло из центральных административных органов (отделов) и совещательных учреждений (советов и комитетов) [1, с. 174–192]. Таким образом, организация нового министерства с самого начала порывала с традицией «Общего учреждения министерств».

Главное управление путей сообщения и публичных зданий организовано по типу министерств (от которых не отличалось по статусу) и состояло главным образом из департаментов, состав которых неоднократно менялся [2, с. 8–9]. 15 июня 1865 г. оно преобразовано в Министерство путей сообщения. Начиная с 1870 г., структура министерства претерпела несколько реформ. В результате к 1917 г. в составе МПС не осталось ни одного департамента. Структура министерства включала (кроме типовых канцелярии и совета министра) управления, отделы, инспекции, советы и комитеты [2, с. 9–11].

Министерство государственных имуществ (с 21 марта 1894 г. – Министерство земледелия и государственных имуществ, с 6 мая 1905 г. – Главное управление землеустройства и земледелия, с 26 октября 1915 г. – Министерство земледелия), учреждённое 26 декабря 1837 г., организовано в соответствии с «Общим учреждением министерств» и состояло из канцелярии и совета министра, департаментов и Учёного комитета. Эта структура в основном сохранялась на протяжении всего существования министерства. Но 21 марта 1894 г. в его составе появились Отдел земельных улучшений и Отдел сельской экономии и сельскохозяйственной статистики, 24 марта 1903 г. – Гидротехнический коми-

тет. 6 мая 1905 г. в его состав перешло из МВД Переселенческое управление, 4 марта 1906 г. (в связи со столыпинской реформой) образован Комитет по землеустроительным делам, 18 июня 1914 г. учреждён Отдел сельского строительства [2, с. 70–97].

Но традиционная департаментская структура была достаточно живучей. В 1910–1916 гг. была предпринята попытка создания нового центрального учреждения - Главного управления государственного здравоохранения. Соответствующий законопроект был утвержден Николаем II в порядке 87 статьи Основных государственных законов, но отвергнут Государственной думой [14, с. 151–154]. Проект учреждения Главного управления Государственного здравоохранения предусматривал создание в его структуре Врачебного и Санитарного департаментов, Учебного отдела и Отдела лечебных местностей, а также (в полном соответствии с типовой структурой министерств) совещательных Главного санитарного и Медицинского советов и Совета главноуправляющего [10, с. 605].

Не обошли попытки модернизации центральных учреждений и военное ведомство.

В 1812 г. Военное министерство было преобразовано в соответствии с «Общим учреждением министерств». Но 28 декабря 1862 г. путем слияния штабов генерал-фельдцейхмейстера и генерал-инспектора по инженерной части с Артиллерийским и Инженерным департаментами в составе министерства были образованы Главное артиллерийское и Главное инженерное управления [15, с. 456; 3, с. 101–109]. 11 июля 1864 г. вместо Комиссариатского и Провиантского департаментов создано Главное интендантское управление [15, с. 118–119]. 16 октября 1863 г. Департамент Генерального штаба с состоящим при нем Военно-топографическим депо преобразован в Главное управление Генерального штаба, 31 декабря 1865 г. объединенное с Инспекторским департаментом в Главный штаб [3, с. 116–118]. 29 марта Медицинский департамент Военного министерства был преобразован в Главное военно-медицинское управление [3, с. 59–60, 132–133]. В тот же день Аудиториатский департамент сменило Главное военно-судное управление [3, с. 53–56, 151–152]. Таким образом, департа-

ментская структура в Военном министерстве была полностью упразднена и заменена системой главных управлений.

Менее радикально такого рода изменения были осуществлены в Морском министерстве. Но постепенно и там место департаментов заняли главные управления и просто управления [3, с. 197–202; 12, с. 141].

Обсуждение.

Департаменты заведывали каждой конкретной частью управления - полицией (Департамент полиции исполнительной МВД), местным хозяйством (Хозяйственный департамент МВД), налогами и сборами (Департамент разных податей и сборов Министерства финансов) и т. д. Эта специализация существовала и для номерных департаментов (например, 1-й департамент Министерства государственных имуществ управлял государственными крестьянами, состоявшими на оброчном положении, а 2-й – государственными крестьянами Прибалтийских, Западных и Юго-Западных губерний). Деление департаментов на отделения, а последних – на столы было законодательно закреплено в учреждениях и штатах соответствующих министерств. Изменения в их составе также решались в законодательном порядке. Все это придавало производству дел в департаментах систематический характер, но делало процесс рассмотрения дел довольно медленным. Считалось, что департаменты играют чисто исполнительную роль. Например, в проекте Н.П. Игнатьева (1881 г.) о создании министерства, ведающего промышленностью, торговлей и сельским хозяйством, специально оговаривалось, что департаменты этого министерства должны быть организованы не по образцу административных учреждений, которым поручается «лишь применение законов». Их делопроизводствам вменялось в «непременную обязанность следить за научной разработкой вопросов... и по собственному почину выступать с предложениями относительно развития или улучшения полезных либо предупреждения или устранения вредных явлений и влияний в области народного хозяйства» [16, с. 52–57]. Утверждение Н.П. Игнатьева не совсем соответствовало действительности. В ряде случаев департаменты занимались разработкой различных проектов, связанной с вполне научным изу-

чением вопроса. Например, в Хозяйственном департаменте МВД под руководством Н.А. Милютина был подготовлен проект реформы городского управления в С.-Петербурге и Москве (1846 г.), которому предшествовала основательная научная разработка [11, с. 52–56]. Но в пореформенное время среди государственных деятелей было довольно распространено мнение Н.П. Игнатьева.

Отделы были более гибкой и более упрощенной формой организации центрального управления определенной областью.

Степень власти начальника отдела превышала власть директора департамента. В отделах отсутствовал элемент коллегиальности, предусмотренный «Общим учреждением министерств», - общее присутствие департамента, что способствовало ускорению рассмотрения дел. Состав входящих в отдел делопроизводств часто мог меняться решением министра, что также придавало этой управленческой структуре большую гибкость.

Управления приближались по своей организации к отделам. Они также состояли чаще всего из делопроизводств. Преобразование департаментов в управления в ряде случаев объяснялось тем, что они «по небольшому своему составу не соответствовали званию департаментов» [12, с. 141]. Иногда такое преобразование было обусловлено сокращением штатов соответствующего департамента. Например, преобразование Медицинского департамента МВД было связано с существенным сокращением его штатной численности [13, с. 359], что, очевидно, должно было компенсировать значительное увеличение штатов в результате преобразования Хозяйственного департамента МВД в Главное управление по делам местного хозяйства и образования аппарата Совета по делам местного хозяйства при нем.

Главные управления в составе министерств, совпадающие по наименованию с главными управлениями на правах министерств, заведывали самостоятельной отраслью управления, как правило, в составе многофункциональных министерств. Таковы были, например, Главное управление по делам печати и Главное управление почт и телеграфов в составе МВД. Начальники главных управлений пользовались большей долей самостоятельности по сравнению с

директорами департаментов. Их власть была более единоличной. В главных управлениях отсутствовали элементы коллегиальности, существовавшие в департаментах. Главные управления чаще всего состояли из отделений.

Создание главных управлений взамен департаментов было обусловлено также стремлением министров освободить себя от решения текущих дел. В.К. Плеве в бытность министром внутренних дел планировал «преобразование большинства департаментов МВД при одновременном их объединении в несколько главных управлений». Плеве предполагал «предоставить начальникам главных управлений право не только самостоятельного сношения с начальниками других ведомств, но и внесение законопроектов в Государственный совет и защиты их там от своего имени». Исходил при этом Плеве из того неоспоримого положения, что фактически все равно все подобные дела решались директорами департаментов, а красовавшаяся по соответствующим сношениям и представлениям подпись министра ставилась им без чтения их [5, с. 157]. Осуществить этот проект Плеве не успел, да и не факт, что ему удалось бы осуществить планируемую реформу.

Создание нетиповых (не предусмотренных «Общим учреждением министерств») структур в составе министерств было связано с проведением общих или частных социально-экономических или политических реформ или, по крайней мере, с реформами управления в том или ином ведомстве.

Так, создание Земского отдела МВД было связано с проведением Крестьянской реформы, Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей Министерства финансов – с питейной реформой, главных управлений Военного министерства – с военно-окружной реформой [15, с. 452–459], Главного управления по делам местного хозяйства МВД – с попыткой реформы местного управления. Образование Центральных учреждений Министерства финансов по части торговли и промышленности было альтернативой объективно назревшей реформе управления бурно развивавшейся промышленностью и торговлей. Преобразования структуры Министерства путей сообщения были обусловлены изменениями предмета управления - все возрастающим значением

железных дорог в системе путей сообщения. С эволюцией Министерства государственных имуществ от органа управления главным образом государственными крестьянами к сельскохозяйственному ведомству, на которое в дальнейшем было возложено и практическое проведение столыпинской реформы, связаны и изменения в структуре этого органа центрального управления.

Общим фоном многих преобразований структуры министерств и главных управлений было регулярно возникавшее стремление правительства к децентрализации. Сверхцентрализация управления была постоянным и неискоренимым недостатком системы отраслевого управления в Российской империи.

Трудно судить о степени эффективности всех этих структурных преобразований. Но можно констатировать, что, как правило, они были связаны с объективными потребностями системы управления Российской империей. В ряде случаев (структурные преобразования в Министерстве финансов, Военном министерстве) успех этих преобразований неоспорим. Но зависело это в немалой степени от личности соответствующих министров (С.Ю. Витте, Д.А. Милютин).

Заключение.

Министерская реформа 1802–1811 гг. была крупным шагом по пути модернизации управления Российской империей. Такая модернизация была общим явлением во всех европейских государствах Нового времени, начиная с Франции и кончая скандинавскими странами. Не случайно почти одновременно с Россией министерская система была введена в Пруссии. Российская министерская реформа была одной из самых последовательных и систематических. Для начала XIX в. она означала несомненный прогресс в управлении империей. Проявившаяся к пореформенному времени архаичность российской министерской системы была обусловлена не столько самой системой министерств, сколько сохранением самодержавия и неизбежно связанной с ним сверхцентрализацией при одновременном отсутствии единства правительства (т. е. с отсутствием полноценного кабинета министров). Но эта архаичность не могла быть изжита эволюционным путем. Только революция 1905 г. положила начало превращению абсолютистской монархии в дуалистическую.

Но общим свойством государственного реформаторства и в начале XIX в., и в пореформенное время было стремление решить проблемы модернизации за счет усовершенствования управления. В этом смысле все реформы центрального и местного управления можно рассматривать как попытки модернизации империи в целом. И здесь немаловажную роль играли реформы структуры органов центрального управления.

Разработанное М.М. Сперанским «Общее учреждение министерств» было шедевром, если не государственной, то, по крайней мере, бюрократической мысли. Но именно систематичность и универсальность созданной Сперанским организации министерств предопределили неподвижность этой организации, отсутствие гибкости. Новые реалии реформ 1860-х гг. и пореформенного времени породили попытки модернизации внутреннего устройства министерств и главных управлений. Эти попытки выразились в замене классических департаментов на управленческие структуры нового типа и создании новых структурных подразделений органов центрального управления, не предусмотренных «Общим учреждением министерств».

Список литературы

1. Высшие и центральные государственные учреждения России, 2001 – Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. В четырех томах. Т. 2. Центральные государственные учреждения. – СПб.: Наука, 2001. – 260 с.

2. Высшие и центральные государственные учреждения России, 2001 – Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. В четырех томах. Т. 3. Центральные государственные учреждения. – СПб.: Наука, 2002. – 228 с.

3. Высшие и центральные государственные учреждения России, 2001 – Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. В четырех томах. Т. 4. Центральные государственные учреждения. Министерство иностранных дел. Военное министерство. Морское министерство. – СПб.: Наука, 2004. – 314 с.

4. Горфейн Г.М. Из истории образования Министерства торговли и промышленности / Г.М. Горфейн // Очерки по истории экономики и классовых отношений в России конца XIX – начала XX в. – М., 1964. – С. 161–169

5. Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника / В.И. Гурко. – М.: Новое литературное обозрение, 2000. – 810 с.

6. Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты: (Первая половина XIX века) / Н.П. Ерошкин. – М.: Мысль, 1981. – 252 с.

7. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М.: Высшая школа, 1983. – 352 с.

8. Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. Т. 1. Рассказы в стенографической записи. Кн. 2. – СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. – 1053 с.

9. Кризис самодержавия в России. 1905–1917. – Л.: Наука, 1984. – 664 с.

10. Министерская система в Российской империи. К 200-летию министерств в России. – М.: РОССПЭН, 2007. – 920 с.

11. Морозова Е.Н. Н.А. Милютин: замыслы и результаты (от полицейской реформы к созданию проектов эффективного местного управления) / Е.Н. Морозова. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2019. – 208 с.

12. Огородников С.Ф. Исторический обзор развития и деятельности Морского министерства за сто лет его существования: (1802–1902 гг.) / С.Ф. Огородников. – СПб.: Тип. Морского министерства при Главном Адмиралтействе, 1902. – 263 с.

13. Полное собрание законов Российской империи. 3-е собрание (ЗПСЗ). Т. 24, ч. 2. Штаты и табели. – СПб., 1907. – 979 с.

14. Раскин Д.И. Несостоявшаяся реформа управления здравоохранением в России / Д.И. Раскин // Вопросы истории. – 2006. – №4. – С. 149–154. EDN HTIAMD

15. Столетие военного министерства. 1802–1902. Исторический очерк развития военного управления в России / гл. ред. Д.А. Скалон, сост. Н.А. Данилов. – СПб.: Тип. П.О, Пантелеева, 1902. – 680 с.

16. Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века: проблема торгово-промышленной политики / Л.Е. Шепелев. – Л.: Наука, 1981. – 275 с.