

**Государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования Ленинградской области  
«ЛЕНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
им. А.С.ПУШКИНА»  
Лужский институт (филиал)**

188230, Ленинградская область, г. Луга, пр. Володарского 52 лит. А

Директор: Седлецкая Тамара Валерьевна

**Конкурс научных работ «Россия - моя история. История государства и  
права России. Министерство юстиции России в лицах».**

**Вид работы: научная статья**

**Тема работы: Реформы государственного управления Александра I  
в начале XIX века**

**Автор**

Яковлева Анастасия Владимировна,  
2001 г.р.,  
студентка 2 курса.  
Факультет: юридический  
email:  
yakovlevanastasiya13@gmail.com

**Научный руководитель**

Виноградов Олег Васильевич,  
заведующий кафедрой правоведения  
Лужского института (филиала)  
ГАОУ ВО ЛО  
«ЛГУ им. А.С. Пушкина»,  
к.ю.н., доцент

а

XIX век в истории России начался с последнего дворцового переворота, в результате которого в ночь на 12 марта 1801 года был убит император Павел I. На престол вступил старший сын Павла I - Александр I (1777-1825).

Огромное влияние на воспитание и формирование взглядов Александра I оказала его бабушка Екатерина II, также следует отметить, что учителем и воспитателем будущего императора был также швейцарец Фредерик Сезар Лагарп по убеждениям - республиканец, имевший пророссийские взгляды, который предложил Александру I план реформ, которые после вступления на престол он начал претворять в жизнь.

При проведении реформ в сфере управления государством Александр I опирался на политику Екатерины II, что выражалось в восстановлении «Жалованной грамоты дворянству», устанавливающей привилегии сословию дворянства также он отменил ряд решений, принятых его отцом. Также было восстановлено действие Городового положения 1775 года, согласно которому русские города управлялись на основе принципа общественного самоуправления. Указом от 9 сентября 1801 года была уточнена структура губернского управления<sup>1</sup>

Император был проникнут духом либерализма, поэтому главной задачей своего правления считал изменение государственного строя. В конце марта 1801 г. был создан Непременный совет как высший совещательный и консультативный орган при императоре - предшественник Государственного совета, состоявший из 12 представителей высшей знати государства, сделавших карьеру при Екатерине II (упразднен в 1810 году). Вместе с тем в «противовес» Непременному совету главной опорой в проведении реформ был Негласный комитет - неофициальный законосовещательный орган, состоявший из друзей юности императора: князя В.П. Кочубея, графа П.А. Строганова, князя А.Е Чарторыйского, графа Н.Н. Новосильцева.

---

<sup>1</sup> Бойнова М.С. Становление институтов государственного управления при Александре I // Материалы Афанасьевских чтений. – 2016.- № 3 (16). - С. 38

а

Законосовещательная деятельность Негласного комитета заключалась в реализации трёх направлений: изучении состояния государства, подготовка и осуществление административной реформы, создание конституции<sup>2</sup>.

Так, А.Е. Чарторыйский начал свою деятельность в качестве члена комитета с подробного анализа проблем Российской империи. П.А. Строганов разработал план реформы Сената, а также написал проект Конституции России. Н.Н. Новосильцев написал законопроект, запрещающий индивидуальную продажу крепостных, предлагал исключить дворян из дворянского собрания за неграмотность и бесчеловечное обращение с крепостными. Также в 1802 г. он был одним из авторов проекта министерской реформы. В.П. Кочубей совместно с Н.Н. Новосильцевым разработали проект создания министерств в России.

Ефремова Н.Н. относительно министерской реформы отмечает что: «Манифестом от 8 сентября 1802 года в России были созданы первые восемь министерств: армии, флота, иностранных дел, внутренних дел, торговли, финансов, народного просвещения и юстиции, а также Государственного казначейства в качестве министерства»<sup>3</sup>.

Создание министерств было направлено на модернизацию системы отраслевого управления Российской империей, имевшей огромную территорию. В частности, произошел отказ от фактически феодального управления на основе личных указаний, сокращена бюрократическая волокита, установлено разграничение предметов ведения и полномочий между министерствами. Можно сказать, что выстраивалась определённая «вертикаль власти» с установлением личного контроля самодержца за деятельностью министерств, направленного на сокращение злоупотреблений властью.

---

<sup>2</sup> Сафонов М.М. Протоколы Негласного комитета // Вспомогательные исторические дисциплины. – 1976. - № 7. – С. 206.

<sup>3</sup> Ефремова Н. Н. Развитие органов юстиции в период административных реформ первой четверти XIX в. // Журнал российского права. - 2008. - № 8. - С. 128

а

В целом министерские реформы, проведенные Александром I в первой половине его правления, имели позитивный характер. В ходе преобразований были приведены в порядок центральные государственные учреждения, расстроены местной реформой Екатерины II. Министр единолично руководил министерством, принимал управленческие решения, докладывал Императору о деятельности министерства.

Министр должен был получать еженедельные докладные записки от подведомственных учреждений - «мемории». При отсутствии собственных полномочий или путей к решению какой-либо проблемы министр мог лично обращаться к Императору, имел право обращаться к царю по поводу совершенствования законодательства по согласованию с иными заинтересованными министерствами. Министр был обязан иметь еженедельно время для приема посетителей<sup>4</sup>.

Другим направлением реформаторской деятельности Александра I в начале XIX века было преобразование Сената. В сфере устранения беспорядков в управлении и злоупотреблений император видел в совершенствовании законодательства. В этом процессе Александр I отводил решающую роль Сенату. Указом 5 июня 1801 г. император провозглашал восстановить и возвысить роль этого старейшего учреждения России. Следует отметить, что были различные проекты реформирования этого органа. Например, проект П.В. Завадовского - «Положение о правах и преимуществах Сената» в котором предлагалось возратить Сенату значение «первого государственного правительства», проект П.А. Зубова (не сохранился), проект Г.Р. Державина положения которых предполагали создание Сената, наделённого обширными полномочиями. Так, в «Проекте устройства Сената» Г.Р. Державина содержались предложения направленные на концентрацию в Сенате всех властей и превращения его в единственное

---

<sup>4</sup> Бойнова М.С. Указ. соч. – С. 39

а

орудие монарха по управлению страной<sup>5</sup>. Относительно проекта Г.Р. Державина члены Негласного комитета не согласились с его мнением, предполагавшим сосредоточения в Сенате все власти, включая законодательную.

Как отмечает О.Н. Яковлева: «Этот проект не был утвержден императором, но в указе, уточняющем функции Правительствующего Сената, опубликованном одновременно с Манифестом об учреждении министерств, в частности, предписывалось: «Приказываем действительному тайному советнику Державину быть министром юстиции или генерал-прокурором, предоставляя ему назначьте отныне товарища» (то есть заместителя). Это означало объединение должностей министра юстиции и Генерального прокурора в одном лице. Так, поэт Гавриил Романович Державин стал первым министром юстиции России»<sup>6</sup>.

Александр I считал, что «Сенат в первую очередь призван выполнять задачу, необходимую в любом хорошо организованном правительстве, задачу учреждения, которое защищает силу закона, следит за его точным соблюдением и блокирует возможность его беспрепятственного нарушения». В указе от 8 сентября 1802 года говорилось: «Сенат является высшим органом в нашей империи; имея в подчинении все официальные учреждения, он, как хранитель законов, заботится о всеобщем надзоре за правосудием, наблюдает за сбором налогов и расходами на персонал, заботится о средствах для удовлетворения потребностей людей, соблюдения всеобщего мира и спокойствия и прекращения всех незаконных действий во всех подчиненных местах. Власть Сената ограничена единственной властью Императорского Величества: у него нет другой высшей власти над собой»<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Писарькова Л.Ф. Реформы государственного управления 1801-1802 гг.: замыслы и воплощение // Вестник РУДН, серия История России. – 2009. - № 4. – С. 40-41

<sup>6</sup> Яковлева О.Н. Механизм взаимодействия Министерства юстиции с Правительствующим сенатом Российской империи // Вестник института: преступление, наказание, исправление. - 2016. № 1 (33). - С.36

<sup>7</sup> Рустамова С.М. Элементы административной юстиции в надзорной деятельности сената и других органов власти в первой половине XIX века // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2011. - № 4. - С.100

а

Среди прав и обязанностей Сената, перечисленных в Указе, было закреплено право представлять Государю доклады о таких указах, которые либо противоречат ранее принятым законодательным актам, либо неясны, либо сопряжены с большими трудностями при их исполнении. Однако, если в указ, представленный сенатом государю, не было внесено никаких изменений, то указ продолжал действовать. Отношения между Сенатом и Генеральным прокурором определялись следующим образом: если общее собрание Сената не соглашалось с Генеральным прокурором в решении по какому-либо делу, дело передавалось на усмотрение суверена.

За время своего пребывания на посту министра юстиции (с 8 сентября 1802 года по 7 октября 1803 года) Г.Р. Державин проделал большую работу по организации центрального аппарата министерства, который был создан на базе Канцелярии Генерального прокурора. 7 января 1803 года был создан Департамент Министерства юстиции. С этого момента центральный аппарат Министерства состоял из министра, его товарища, совета, канцелярии и Департамента, который был главным рабочим органом Министерства.

На всех этапах судебной реформы роль Министерства юстиции была значительной, если не решающей. Министерство юстиции осуществляло надзор за судебными органами, управлением пограничными и тюремными подразделениями, а также нотариальной конторой. Отвечающий за персонал суда и прокуратуры, он получил право назначать и увольнять следователей по важным делам в районных судах, а также городских судей и членов окружных судов. Министерство ввело институты мировых судей и присяжных заседателей, непосредственно осуществляло надзор за деятельностью прокуратуры и управляло местами лишения свободы. Министерство обладало достаточными полномочиями для формирования и реализации правовой политики государства.

С середины XIX века министры юстиции активно занимались международной деятельностью: они председательствовали в Международном трибунале, были членами Постоянной Международной

а

арбитражной палаты в Гааге. Задачей Министерства юстиции было информировать министров об утверждении уставов вновь созданных организаций и обществ, а сам министр был обязан еженедельно представлять императору личные или письменные отчеты о состоянии порученных дел.

Александр I указал, что: «понятие «должность» министра юстиции состоит в том, чтобы «усилить надзор, чтобы дела как в Правительствующем Сенате, так и во всех подчиненных ему местах имели наиболее успешный ход, чтобы везде неизменно исполнялись законы и указы, чтобы право судей не было омрачено либо пристрастиями к людям, либо гнусным вымогательством, противным Богу и ненавистным мне, и что осужденные за этот гнусный порок должны быть нетерпимы на службе и преследоваться со всей строгостью законов»<sup>8</sup>.

Министерство юстиции принимало участие в разработке и обсуждении законопроектов, составляло обзоры законопроектов, подготовленных в других ведомствах, участвовало в кодификации и систематизации законодательства, издавало циркулярные и частные предписания в пределах своей компетенции о порядке применения законов подведомственными органами и по другим вопросам, разрабатывало меры улучшить организацию делопроизводства в Сенате и местных судебных учреждениях. В области управления персоналом судебных учреждений Министерство юстиции имело право назначать должностных лиц на определенные должности и утверждать их для избрания.

Наиболее важными задачами, которые было призвано решить Министерство юстиции, были управление судебной системой (управление персоналом, создание и упразднение судебных органов) и надзор за деятельностью судебных учреждений. В соответствии с этими задачами на Министерство юстиции была возложена «структура гражданских и уголовных судов» и «все, что относится к структуре судебного порядка». В задачи Министерства юстиции также входила защита земельных прав

---

<sup>8</sup> См.: Свод законов Российской империи. Кн. 1. Т. I. Учреждение Правительствующего Сената. Ст. 106.

а

дворянства, которая осуществлялась путем надзора за судебными пограничными делами.

Александр I при вступлении на престол как преемник принял на себя критические вопросы нерешенные предшественниками. А именно проблемы связанные с Сенатом - бюрократия и волокита, разногласия Сената с канцелярией и Генеральным прокурором, отсутствие возможности разрешать судебные дела без обращения к монарху, так и некоторый опыт их решения - идеи проектов, подготовленных Екатериной II и Павлом I<sup>9</sup>.

Общественные волнения и необходимость в реформах, вынудили императора России поставить в приоритет «дело Сената» в самом начале своего правления. Помимо этого увеличение полномочий и прав Сената проявлялось в амбициях высших сановников, как следствие обсуждение статуса Сената проводилось с присутствием заинтересованных сторон. Обсуждение реформы Сената проходило в Негласном комитете, самом Сенате и Непременном Совете.

Процесс разработки программы реформы Сената и ее реализации была разделена на несколько этапов.

Первый этап - появление у императора идеи реформировать Сенат и выбор способа работы над реформой - произошел в мае 1801 года. Период с 5 июня 1801 года по конец декабря того же года характеризовался разработкой и составлением основного проекта реформы Сената в Сенате и Тайном комитете. Зимой и весной 1802 года в Негласном комитете и Непременном Совете проходила детальная разработка постановления о Сенате. Наконец, осуществление реформы приходится на сентябрь 1802 года.

Впоследствии продвижение реформы Сената в Секретном комитете было нацелено на: во-первых, подготовку текста указа о Сенате, а во-вторых, к вопросу взаимодействия реформированного Сената с министерствами,

---

<sup>9</sup> Николай Михайлович, вел. кн. Граф Павел Александрович Строганов (1774–1817). Граф Павел Александрович Строганов (1774-1817): историческое исследование эпохи императора Александра I / великий князь Николай Михайлович. - Санкт-Петербург: Экспедиция заготовления гос. бумаг, 1903. - Т. 2. - С. 177.



а

которые планировалось создать в ближайшее время. Более того, проблема преобразования Сената, которая уже в декабре 1801 года была признана членами Тайного комитета вынужденной мерой, окончательно отходит на второй план, уступая место обсуждению и подготовке министерской реформы.

Также необходимо подчеркнуть, что к концу февраля 1802 года Александр I начал задумываться об ограничении полномочий Сената и брал консультации по этому вопросу с Лагарпом. В письме Александру от 25 февраля 1802 года Лагарп пишет, что «... если уже слишком поздно не представлять Сенату права, которые для этого требуются, тогда вам нужно сдержать обещание, чтобы никто не мог усомниться в ваших принципах». Однако, по словам Лагарп, идя на эту "минутную жертву", необходимо оставить за собой право все менять в соответствии с государственными потребностями, а также не включать в указ о Сенате конкретику - распределение полномочий между ведомствами. Лагарп предложил «издать короткий указ, провозглашающий Сенат верховным судом, и передать административные права министерским структурам на момент их создания и реформированному Постоянному совету»<sup>10</sup>.

Однако уже в самом начале реформы Александра начала тяготить публичность, решившая судьбу реформы Сената. Выяснилось, что среди проектов и мнений, выдвинутыми сенаторами и другими государственными деятелями, император не обнаружил ничего нового в плане свежих и необходимых стране идей. Вдохновленные знаком уважения, содержащимся в указе от 5 июня 1801 года, сенаторы выдавали либо банальные ссылки на постановления разных лет, либо ностальгические пространные описания петровского и екатерининского «золотых веков». Обсуждение реформы Сената также продемонстрировало борьбу между центральными государственными институтами за влияние на императора. Сенат и

---

<sup>10</sup> Арискина Ю.Э. Правительственный реформизм Александра I и «дело сената» // Вестн. Моск. ун-та. сер. 8. история. - 2017. - № 2. - С.36

а

Верховный совет конкурируют за место главного государственного учреждения империи. Члены Тайного комитета - неофициального собрания соратников Александра I - убеждают его не отдавать никакой реальной власти никаким государственным институтам, полностью держа ее в своих руках.

Опыт первой, Сенатской, реформы продемонстрировал неэффективность общественного обсуждения и привел к тому, что круг лиц, участвующих в разработке последующих реформ, значительно сузился, а негласный комитет зарекомендовал себя как основная платформа для разработки реформ.

Реформы Александра I нельзя назвать буржуазными, как отмечает А.С. Сенин, их трудно назвать либеральными, поскольку при сохранении неограниченной самодержавной власти императора общечеловеческие ценности в основном были связаны с соблюдением религиозных заповедей и реализацией воли императора, выраженной им как непосредственно, так и через своих чиновников. «Но консервативный охранительный принцип в царствования Александра I прослеживается наиболее четко. Создание стройной системы правил и строгое соблюдение требований законности были главной целью как правления императора, так и его преобразований. Только слаженный механизм государственной власти, осуществляющий свою деятельность на основе соблюдения требований законодательства, может обеспечить процветание страны. В этом отношении реформы Александра I коренным образом отличаются от преобразований многих современных европейских правителей»<sup>11</sup>.

Что касается Министерства юстиции, то следует отметить, что за более чем 200-летнюю историю своего существования оно прошло длительный исторический путь становления от приказов до нынешнего федерального органа исполнительной власти выполняющего функции по

---

<sup>11</sup> Сенин А.С. Становление министерской системы управления в России // Новый исторический вестник. - № 1 (9). - С. 5.

а

разработке и реализации государственной политики и нормативного регулирования в установленной сфере деятельности, определённой Указом президента РФ от 13.10.2004. № 1313 (ред. от. 11.04.2022) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»<sup>12</sup>. Задача Министерства юстиции - сохранить накопленный положительный опыт и развивать те принципы деятельности, фундамент которых был заложен в предыдущие годы.

---

<sup>12</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - N 42. - Ст. 4108