

УДК 340.154

**Соколов Дмитрий Вячеславович**  
**Sokolov Dmitriy Vyacheslavovich**

преподаватель кафедры профессиональной деятельности сотрудников подразделений охраны общественного порядка

Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

lecturer of professional activity of employees of division of protection of a public order

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, 603950)

E-mail: sokolovdv@bk.ru

## Проблемы генезиса Правительствующего сената в России

### Problems of the genesis of the Senate in Russia

В статье рассматриваются основные причины возникновения Правительствующего сената, его структура и функции. Подробно рассматриваются полномочия структурных элементов Сената. Проводится сравнение Сената с другими органами власти России в начале XVIII века.

**Ключевые слова:** Правительствующий сенат, губернская реформа, Петр I, Боярская дума, Ближняя канцелярия.

The article discusses the main causes of the Senate, its structure and functions. Details the powers of structural elements of the Senate. A comparison of the Senate with other bodies of power of Russia in the early XVIII century.

**Keywords:** Government senate, provincial reform, Peter the great, Boyar дума, Near the office.

Становление российской государственности неразрывно связано с поэтапным развитием органов государственной власти. Особое место в истории страны занимает Правительствующий сенат. Данный орган был создан по указу царя Петра I 22 февраля 1711 года [1, с. 627] и отражал текущее видение монархом государственного устройства России начала XVIII века. Следует отметить, что период царствования Петра I достаточно подробно изучен в отечественной исторической литературе, однако до сих пор имеются некоторые пробелы, связанные как с оценкой деятельности созданных царем новых государственных органов, так и с исполняемыми ими функциями в конкретный исторический период. Интерес исследователей вызывают различные аспекты деятельности Правительствующего сената, например, его роль как высшего органа судебной власти, что получило отражение в работе В.А. Илюхиной [2]. В данной же статье будет проведен анализ причин возникновения Правительствующего сената, структуры и тех функций, который возлагались на него в момент создания.

Как отмечал В.О. Ключевский [3, с. 703], причина учреждения Правительствующего сената носила временный характер, обусловленный необходимостью осуществления военного похода против Османской империи, который возглавил сам царь Петр (Прутский поход 1711 года). Сходная точка зрения приводится А.Д. Градовским, который обосновал создание Сената ведением Северной войны, требовавшей постоянных «отлучек» царя [4, с. 119]. По этой причине необходим был орган с экстраординарными полномочиями на период отсутствия государя. Аналогично рассматривал возникновение Сената и Э.Н. Берендтс, считавший его «регентством, заменявшим царя, отсутствовавшего в походе» [5, с. 46]. К.Е. Троцина также рассматривал Сенат как учреждение временное [6, с. 123]. Более поздние исследования рассматривают создание Правительствующего сената Петром I как действие, направленное на достижение главной цели — «править государством и объединять центр с областями» [7, с. 67].

Нет однозначного мнения о роли Сената на момент его создания и в работах современных авторов. Некоторые авторы справедливо счи-

тают, что возникновение Правительствующего сената было не просто результатом стечения обстоятельств, а вполне конкретным требованием времени. Так, А.К. Ибрагимов, анализируя причины учреждения Сената, приводит в качестве доводов его создания на постоянной основе тщательную регламентацию деятельности [8, с. 14], о чем свидетельствует ряд указов. В числе последних указы от 2 марта 1711 года «О власти и ответственности Сената» [1, с. 642—643], «О поручении Правительствующему Сенату попечения о правосудии, об устройстве государственных доходов, торговли и других отраслей государственного хозяйства» [1, с. 643], от 5 марта 1711 года «О порядке заседаний и делопроизводства в Правительствующем Сенате, и о должности обер-фискала» [1, с. 643—644]. Таким образом, Правительствующий сенат, едва возникнув, стал исполнять волю государя, претворяя его идеи в жизнь. Другие авторы считают, что Сенат был своего рода регентством на период отсутствия Петра I во время военного похода и исполнял свои обязанности строго во время отсутствия царя [9, с. 11].

На наш взгляд, более обоснованной выглядит точка зрения, рассматривающая Правительствующий сенат как постоянно действующий орган власти, создававшийся для эффективного управления государством в условиях проводимых царем реформ. Конкретный период его создания следует рассматривать лишь как финальную точку в существовании прежних органов управления государством, таких как Боярский совет, и переход к новым органам государственного управления. Прутский поход Петра I выступил лишь поводом к созданию Сената, а не его причиной.

Создание Сената не следует рассматривать как некий акт, направленный на ограничение власти самодержавия. Хотя в указе царя от 2 марта 1711 года говорится, что Правительствующий сенат в определенных ему сферах управления наделяется полномочиями, равными по силе царским, и ответственность за исполнение этих полномочий Сенат несет только перед самим Петром I. Эта идея подтверждается принятием личной присяги на верность царю, о чем был издан отдельный указ от 2 марта 1711 года, утвердивший форму присяги на верность государственной службе [1, с. 643]. Для понимания отводимой Правительствующему сенату роли рассмотрим более подробно его первый состав.

В соответствии с указом от 22 февраля 1722 года сенаторами были назначены: граф И.А. Мусин-Пушкин, Т.Н. Стрешнев, князь

П.А. Голицын, князь М.В. Долгорукий, Г.А. Племянников, князь Г.И. Волконский, М.М. Самарин, В.А. Опухтин, Н.П. Мельницкий. Обер-секретарем Сената был назначен А.Я. Щукин. Как указывает В.О. Ключевский, первый состав Правительствующего сената состоял «из дельцов далеко не первостепенной чиновной знати» [3, с. 705], в его составе не было ни одного из ближайших сподвижников царя Петра I. Указанные выше сенаторы неплохо знали военное хозяйство, что было актуально для страны, ведущей войну, но вместе с тем некоторые из них, как отмечает В.О. Ключевский, едва владели письмом, например князь М.В. Долгорукий. Такой состав Сената, как нам кажется, был обусловлен решением царя, нуждавшегося в первую очередь в компетентных чиновниках, но в то же время не желавшего укрепления влияния наиболее знатных родов либо своих ближайших соратников. Как считает С.А. Петровский, создание Сената как коллегиального органа отражает стремление царя заменить при осуществлении им правительственно-судебных преобразований «единичные лица коллегиями» [10, с. 24]. Примечательно, что должность сенатора не была включена Петром I в Табель о рангах, хотя прошение об этом подавалось царю Сенатом при его составлении [11, с. 75].

Проанализируем структуру Правительствующего сената на момент его создания указом от 22 февраля 1711 года. В первоначальном виде он состоял из девяти сенаторов, обер-секретаря, разрядного стола (вместо разрядного приказа), двух комиссаров от каждой губернии (то есть еще 16 человек представителей от образованных Петром I губерний). Указом от 5 марта 1711 года при Сенате была учреждена должность обер-фискала, задачей которого стал тайный надзор за правильностью работы органов государства и исполнением их решений на местах (надзор за правильностью осуществления суда, выявление нарушений при пополнении казны, выявление тех, кто «чинит неправду»). Для надзора в губерниях были учреждены должности провинциал-фискалов, по одному для каждой отрасли управления, которые имели в подчинении нескольких «нижних» фискалов. Для скорейшего формирования Сената представителями от губерний Петр I требует направления своего указа губернаторам отдельно [1, с. 649].

Указом от 27 марта 1711 года царь определил состав канцелярии Правительствующего сената. Канцелярия включала в себя, кроме разрядного стола, оставшегося в прежнем ста-

тусе, секретный, приказный и губернские столы. Задачами секретного стола, состоящего из двух человек, были хранение копий царских указов, писем от царя и «верховных господ» (графа Апраксина, генерал-фельдмаршала Шереметьева, графа Головкина, графа Зотова, барона Шафировва), поступавших в Сенат, документов, пришедших от губернаторов и содержащих сведения о важных государственных делах, переписка по «иноземским» делам (письма, отписки, мемориалы послов и резидентов). Сюда же поступали приговоры и указы Сената, в том числе передававшиеся в другие столы. Указанные материалы надлежало систематизировать по датам и месяцам, в конце года сшивая их. Приказный стол, состоявший из двух подъячих, занимался документами по указам Сената и без таковых, а также поступавшими из различных приказов делами. Им же осуществлялось ведение дел о сношениях Московской губернии и московского гарнизона, а также дел по вопросам других губерний. Третий стол имел специальный статус, включал в себя троих подъячих, занимавшихся делами губерний, а также по одному человеку на ведение приходных, расходных и фискальных дел соответственно. Указ касался таких вопросов, как охрана канцелярии и организация постоянной посыльной службы при ней. Между столами была установлена система подчинения: губернский, разрядный и фискальные столы подчинялись приказному столу, а он в свою очередь секретному столу.

Такая структура Сената на момент его создания по замыслу царя должна была эффективно справляться с реализацией разнообразных по составу функций, в частности:

- осуществления судебной власти и судебного контроля;
- контроля пополнения и расходования бюджета государства (фискальная функция);
- экономического контроля, осуществляемого посредством создания благоприятных условий для внешней торговли (торг китайский, торг персидский), торговли отдельными видами товаров (соль), а также контроля операций с векселями;
- надзорной функции, осуществляемой посредством специальных чиновников-фискалов, следящих за исполнением государственными органами и должностными лицами своих полномочий;
- кадровой политики (формирование кадрового резерва офицерства из молодых дворян и грамотных боярских людей). Эта функция особо важна в данный исторический период, поскольку

государство остро нуждается в молодых кадрах для военной службы. Для достижения поставленной цели царь прибегнул к самым жестким мерам: конфискация имений скрывающихся недорослей и передача их лицу, донесшему о месте нахождения не явившегося на службу [1, с. 648—649].

Значимость принимаемых Сенатом решений подчеркивалась особой процедурой их принятия. Указ от 5 марта 1711 года определил, что сенаторы имеют равные голоса, при этом любое принимаемое ими решение должно носить коллегиальный характер и утверждаться собственноручно всеми сенаторами без исключения.

Созданный Петром I орган государственной власти стал структурой, которая отражала его видение эффективной организации управления государством с учетом проведенных ранее административно-территориальных реформ. Сенат позволял транслировать волю монарха губернаторам и приказам, а также контролировать то, как эта воля претворяется в жизнь. В частности, кроме надзора Сенатом за правильностью принимаемых судебных решений, имелся обер-фискал и его подчиненные в губерниях, которые были материально заинтересованы в ревностном исполнении своих полномочий по надзору за исполнением царских указов, поскольку половина штрафа, взысканного с провинившегося лица, отдавалась фискалу. В этом можно усмотреть желание Петра I посредством установления тотального государственного надзора добиться исполнения принимаемых им решений, или, как считают некоторые современные авторы, попытку укрепления вертикали власти монархом [8, с. 15]. При этом выбираемые царем меры соответствовали духу того времени.

Вызывает споры до сих пор и структура Сената. Некоторые авторы полагают, что он возник как некая копия органа государственной власти одной из стран Западной Европы. Так, С.А. Петровский полагал, что сенат Швеции мог быть взят за основу российского органа управления, мотивируя это тем, что на момент ведения Северной войны в этой стране длительное нахождение короля за рубежом не влияло на порядок управления внутри страны, что служит подтверждением эффективности работы сената [10, с. 36]. Роднило со шведским сенатом и наличие в его структуре фискалов. С.А. Петровскому близка также версия заимствования датского сената, как одного из наиболее совершенных органов управления в Западной Европе. Характерно, что заимствование польских

институтов власти для образца в России царем Петром I С.А. Петровский полностью отрицал, мотивируя это как личным отношением царя ко всему польскому, так и существенным различием в государственном устройстве обеих стран.

В других исследованиях происхождение Сената и его структура описываются как вполне самостоятельное явление, имеющее российские корни. Использование же в названии государственного органа власти иностранного слова связывается с личностью царя, который активно заменял слова русского происхождения иностранными, даже тогда, когда «повторял под новыми наименованиями содержание старое» [7, с. 52]. Таким образом, авторы обширного исследования начала XX века склонны были считать Сенат явлением самобытным российским, нежели заимствованным.

В третьих исследованиях, например, В.О. Ключевского, появление Сената рассматривается как логический этап эволюции государственного устройства России под влиянием проводимых царем Петром I реформ. Он связывает его появление с проведенной ранее губернской реформой, потребовавшей создания нового государственного органа, которым стала «простая государственная управа из немногих толковых дельцов» [3, с. 705]. Иностраный след в устройстве Правительствующего сената в момент его учреждения им не рассматривается. Опыт Швеции и Германии, как считал В.О. Ключевский, был использован несколько позднее, при создании коллегий [3, с. 707].

На наш взгляд, создание Правительствующего сената не следует расценивать как акт заимствования структуры государственного органа иностранного государства, поскольку, кроме иностранного наименования, данный государственный орган имел самобытную структуру и функции, которые имели сугубо российские особенности.

Во-первых, сравнение со шведскими государственными органами власти начала XVIII века позволяет выявить как различия в наименовании государственных органов, так и в их функциях. Швеция имела свой парламент (риксдаг) и государственный совет (риксрод), которые были наделены различными полномочиями в сфере осуществления внутренней и внешней политики. Их структуру и функции было проблематично перенести на российское государственное устройство. Хотя на момент учреждения Правительствующего сената в России эти органы в Швеции во многом утратили свою самостоятельность, поскольку передали

полноту законодательной власти королю еще в 1693 году [12, с. 76], и вполне могли быть примеров для стремящегося к абсолютизации власти Петра I.

Во-вторых, постепенная утрата Боярской думы своих законосовещательных полномочий, а затем и полное прекращение ее деятельности, связанное с изменением административно-территориального деления России, в том числе переносом столицы в Санкт-Петербург, и нахождением большинства из ее членов на иной государственной службе, «в служебном разгоне» [3, с. 704], делали невозможной работу такого органа государственной власти по неотложным вопросам государственного управления. Решением проблемы виделось создание постоянно действующего органа управления.

В-третьих, имевшаяся Ближняя канцелярия, исполнявшая полномочия финансового и административного контроля за деятельностью государственных учреждений, не могла справиться со всем перечнем задач государственного управления, которые возникали при проведении реформ царем Петром I. Так, С.А. Петровский считал данный орган экстренным временным «поручением нескольким доверенным лицам без всякого характера постоянного государственного учреждения» [10, с. 29], который в основном занимался делами войска и финансов. По этой причине нужен был орган с более широким спектром полномочий в сфере государственного управления, в задачи которого вошли бы дополнительно функции контроля за работой государственных учреждений и судебного надзора.

В-четвертых, принцип коллегиальности принятия решений, заложенный в основу работы Правительствующего сената, позволял, по мнению царя Петра I, исключить произвол отдельно взятого чиновника при осуществлении им своих функций.

В-пятых, фактическое и полное подчинение Сената царю при осуществлении им своих полномочий превращали данный орган государственной власти в инструмент укрепления абсолютной власти правителя России.

Поведенный анализ причин возникновения, структуры и функций Правительствующего сената на момент его учреждения в 1711 году позволяет сделать вывод о том, что царем создавался орган, наделенный обширными полномочиями в сфере государственного управления, при этом ответственный только перед верховным правителем государства. Его структура переняла часть старого устройства государственных

органов, например, включение в состав Сената разрядного стола, но при этом обрела и новые, ранее не свойственные российским органам государственной власти функции, например, введение должностей фискалов. Однако в момент создания Правительствующего сената Петром I были заложены предпосылки для его динамического изменения, связанного с проводимыми реформами управления страной. Изучение данных изменений представляет собой предмет отдельного исследования.

### Примечания

1. Полное собрание законов Российской Империи с 1649 года. Том IV. 1700—1712. Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1830.

2. *Илюхина В.А.* Правительствующий сенат Российской империи и Верховный Суд Российской Федерации как высшая судебная инстанция (сравнительно-правовой анализ). // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 1 (33).

3. *Ключевский В.О.* Русская история. Полный курс лекций. М., 2005.

4. *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. СПб., 1876. Т. II.

5. *Берендтс Э.Н.* О прошлом и настоящем русской администрации. СПб., 1913.

6. *Троцина К.Е.* История судебных учреждений в России. СПб., 1851.

7. История Правительствующего Сената за двести лет. СПб., 1911. Т. I.

8. *Ибрагимов А.К.* Сенат в системе государственных органов России (1711—1725 гг.) // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 6.

9. *Чекурда Е.А.* Правительствующий Сенат в России начала XVIII века: учреждение и первоначальная компетенция // Вестник Омского юридического института. 2011. № 4.

10. *Петровский С.А.* Сенат в царствование Петра Великого: историко-юридическое исследование. М., 1875.

11. *Евреинов В.А.* Гражданское чинопроизводство в России. СПб., 1887.

12. *Кан А.С.* История скандинавских стран. М., 1980.

### Notes

1. Complete collection of laws of the Russian Empire since 1649. Volume IV. 1700—1712. Typography II Department of His Imperial Majesty's Chancellery. 1830.

2. *Ilyukhina V.A.* The Governing senate of the Russian empire and the Supreme Court of the Russian Federation as the highest court (comparative legal analysis) // Legal science and practice: Journal of Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia. 2016. № 1 (33).

3. *Klyuchevskiy V.O.* Russkaya istoriya. A full course of lectures. Moscow, 2005.

4. *Gradovsky A.D.* The Beginning of Russian state law. St. Petersburg, 1876. Vol. II.

5. *Berendts E.N.* About the past and present Russian administration. St. Petersburg, 1913.

6. *Trotsina K. E.* The history of judicial institutions in Russia. St. Petersburg, 1851.

7. The history of the ruling Senate for two hundred years. St. Petersburg, 1911. Vol. I.

8. *Ibragimov A.K.* A the Senate in the system of state bodies of Russia (1711—1725) // Representative power — XXI century: legislation, comments, problems. 2005. № 6.

9. *Chekurda E.A.* Governing Senate in Russia in the early XVIII century: establishment and initial competence // The Bulletin of Omsk law institute. 2011. № 4.

10. *Petrovsky S.A.* The Senate in the reign of Peter the Great: historical-legal research. Moscow, 1875.

11. *Evreinov V.A.* Civil kinoproizvodstva in Russia. St. Petersburg, 1887.

12. *Kahn A.S.* History of the Scandinavian countries. Moscow, 1980.