

**Ю.Э. Арискина**

(кандидат ист. наук, преподаватель факультета глобальных процессов МГУ имени М.В. Ломоносова)\*

## **ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ РЕФОРМИЗМ АЛЕКСАНДРА I И «ДЕЛО СЕНАТА»**

Истоки правительственного реформизма Александра I наиболее четко просматриваются в преобразованиях первых лет его царствования. К подготовке сенатской реформы, одного из первых крупных начинаний императора, были привлечены основные политические силы империи: Сенат, Непременный совет и Негласный комитет. В процессе разработки сенатской реформы раскрывается широкая палитра существовавших в высших сановных кругах точек зрения на грядущие реформы и государственное устройство России. Кроме того, публичное обсуждение реформы обострило политическую борьбу за влияние на императора и его политический курс.

*Ключевые слова:* Александр I, правительственный реформизм, самодержавие, сенатская реформа, Сенат, Непременный совет, Негласный комитет.

The origins of the governmental reformism of Alexander I can be most clearly traced in the reforms of the first years of his reign. The main political players of the Russian Empire – the Senate, the State Council and the Secret Committee – were engaged in preparing of the Senate reform that was one of the first major undertakings of the emperor. The further development of the Senate reform showed a wide spectrum of political views that existed in the upper circles on future reforms and the state structure of Russia. In addition, public discussion on the reform exacerbated the political struggle for influence over the emperor and his policy.

*Key words:* Alexander I, governmental reformism, autocracy, senate reform, Senate, State Council, Secret Committee.

\* \* \*

Александр I унаследовал от предшественников как ряд нерешенных проблем Сената – медленный ход дел, конфликт Сената с канцелярией и генерал-прокурором, невозможность разрешать судебные дела без апелляций к монарху<sup>1</sup>, так и определенный опыт их решения – идеи проектов, подготовленных Екатериной II, позицию великого князя Павла I. Настроения в обществе и реальная необходимость реформ заставили его заняться «делом Сената» в самом начале царствования. Кроме того, с расширением прав Сената были связаны властные амбиции высшего сановного

---

\* *Арискина Юлия Эдуардовна*, тел. +7-909-950-88-02; e-mail: ariskina\_julie@mail.ru

<sup>1</sup> *Николай Михайлович*, вел. кн. Граф Павел Александрович Строганов (1774–1817). Т. 2. СПб., 1903. С. 177.

дворянства, поэтому дискуссия о статусе Сената велась при участии всех заинтересованных сторон. Обсуждение сенатской реформы проходило в Негласном комитете, самом Сенате и Непременном совете.

Процесс разработки и реализации сенатской реформы можно разделить на несколько этапов. Первый этап – появление у императора идеи реформировать Сенат и выбор способа работы над реформой – пришелся на май 1801 г. Период с 5 июня 1801 г. до конца декабря того же года характеризуется разработкой и составлением базового проекта сенатской реформы в самом Сенате и Негласном комитете. Зимой и весной 1802 г. в Негласном комитете и Непременном совете проходила детальная разработка постановления о Сенате. Наконец, на сентябрь 1802 г. приходится реализация реформы.

Уже 9 мая 1801 г. вопрос о восстановлении в правах Сената является в «протоколах» Негласного комитета П.А. Строганова<sup>2</sup>. Поводом к этому послужило обращение к Александру I сенатора Д.П. Трошинского, одного из участников заговора 12 марта 1801 г., с предложением провести реформу Сената<sup>3</sup>. В связи с этим император намеревался поручить первому департаменту Сената и лично П.В. Завадовскому, председателю Комиссии составления законов, заняться выяснением того, какие права и полномочия были утеряны Сенатом и каким образом они могут быть восстановлены.

24 июня 1801 г., обсуждая в Негласном комитете дело Сената, император выразил сомнение в том, что гласная подготовка реформы при участии самого Сената и общества позволит беспрепятственно реализовать его намерения, и предположил, что результатов скорее можно добиться изданием соответствующего указа без общественного обсуждения. Однако члены комитета уверили Александра, что представленный Сенатом доклад о восстановлении своих прав легко дополнить необходимыми положениями<sup>4</sup>. Состав Сената не вполне устраивал Александра, он планировал пополнить его лояльными сенаторами. Таким образом, намереваясь заняться восстановлением прав Сената, Александр I выбирал между простым изданием указа и изданием указа, основанного на результатах обсуждения проблемы в Сенате, а значит и во всем дворянском сановном мире, и предпочел второй вариант.

Публичная фаза разработки сенатской реформы началась с издания Александром I 5 июня 1801 г. именного указа Сенату, пред-

---

<sup>2</sup> Николай Михайлович, *вел. кн. Указ. соч.* С. 32.

<sup>3</sup> Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX веков. Л., 1988. С. 113.

<sup>4</sup> Николай Михайлович, *вел. кн. Указ. соч.* С. 63.

писывающего ему подготовить доклад о правах и привилегиях, которые с течением времени потеряли свое значение. Радикальное преобразование Сената могло взволновать дворянство, а «восстановление» прав, напротив, сулило возвращение к «золотому веку». Опубликование указа вызвало живой интерес в столичном высшем обществе, в результате появились многочисленные мнения и проекты. Поскольку именно обновление Сената, а не возвращение его в прежнее состояние, было целью Александра, окончательный проект указа, несмотря на упоминание «восстановления прав», требует от Сената описания его теперешних, современных прав. В протоколе заседания Негласного комитета 9 декабря 1801 г. зафиксировано, что Александр назвал недостаточным только составление перечня утерянных Сенатом прежних прав<sup>5</sup>. Более высоко император впоследствии оценивал мнения и проекты, предлагавшие пути реформирования Сената.

Следует отметить, что употребление выражения «права и привилегии» скорее применимо к сословию, социальной группе, нежели к учреждению. Введение этих понятий в обнародованный указ о Сенате, являвшемся средоточием высшего сановного дворянства, подчеркивало восстановление дворянских привилегий на самом высшем уровне. При этом самосознание сенаторов отличалось от общедворянского: сенаторы ощущали себя отдельной социальной группой, имеющей особые права и привилегии. Это подтверждается словами сенатора М.Н. Муравьева: «Та же благотворительная рука, которая посвятила (sic!) подтверждением прав дворянина, гражданина, служителя алтарей, возводит сенатора Российского на принадлежащую ему степень, приличествующую важности законов, которых он хранитель»<sup>6</sup>. Сословная политика Александра I в данном случае смыкается с его административными преобразованиями.

Официальным ответом Сената на указ императора от 5 июня 1801 г. стало подготовленное графом П.В. Завадовским<sup>7</sup> при участии сенаторов первого департамента Положение о правах и преимуществах Сената<sup>8</sup>. По мнению Завадовского, ставший ныне «безглас и невластен», во времена Петра I Сенат, «средоточие всех государственных дел», был наделен «всею исполнительной властью», од-

---

<sup>5</sup> Николай Михайлович, *вел. кн.* Указ. соч. С. 138.

<sup>6</sup> Мнение сенатора Муравьева // Сборник Археологического института. Т. 1. СПб, 1878. С. 84.

<sup>7</sup> 5 июня 1801 г. граф П.В. Завадовский именным указом был назначен председателем Комиссии составления законов (ПСЗ. Т. XXVI. С. 682. № 19.904).

<sup>8</sup> Положение о правах и преимуществах Сената // Сборник Археологического института. Т. 1. С. 70.

нако законодательную власть монарх «удерживал в лице своем». Сенат также был высшей судебной инстанцией, назначал на должности, был проводником государевой воли. Отмечается, что Петр сам часто присутствовал на заседаниях Сената. В дальнейшем Сенат пережил годы упадка вплоть до воцарения Елизаветы, вернувшей ему былые права. Царствование Екатерины II, разделившей Сенат на департаменты, также описывается как благоприятное время. Наихудшим образом обстояли дела, по мнению Завадовского, в царствование Павла I: «Се образ порабощенного сената, в котором молчать тяжко, говорить было бедственно!»<sup>9</sup>. В докладе Завадовского особое внимание уделено Сенату как хранилищу законов, занимающему исключительное положение в государственном управлении. Важное значение придается праву представления монарху о вновь вышедших законодательных актах, если они противоречат ранее изданным. Автор обращается к Наказу Екатерины II и находит в нем источник для права представления<sup>10</sup>.

«Положение о правах и преимуществах Сената» было рассмотрено его общим собранием 9 июля 1801 г.<sup>11</sup> Некоторые мнения и замечания сенаторов на проект Завадовского были зачитаны на собраниях Сената 19 и 20 июля<sup>12</sup>. По итогам обсуждения на заседании 20 июня было решено внести в проект Завадовского коррективы и представить императору на общем собрании Сената 26 июня 1801 г.<sup>13</sup> Наиболее обширные и подробные записки подготовили сенаторы Г.Р. Державин и А.Р. Воронцов.

Позиция Г.Р. Державина раскрывается в двух документах: мнении, представленном на заседании Сената 19 июля, и проекте, рассмотренном позднее на заседании Негласного комитета. Основной российской политической конструкции Державин полагает самодержавие в русле концепции «истинной монархии» Монтескье: «...со славою Россиею управлять и делать её счастливою <...> никто удобнее не может, как государь самодержавный, которого единая сообразная оным воля исполняется скоро и содержит общим по-

---

<sup>9</sup> Там же. С. 73.

<sup>10</sup> *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощение. М., 2012. С. 72.

<sup>11</sup> Положение о правах и преимуществах Сената // Сборник Археологического института. Т. 1. С. 81.

<sup>12</sup> В журналах Сената за эти дни зафиксировано, что были прочитаны мнения М.Н. Муравьева, И.С. Захарова и А.С. Макарова, кн. С.И. Салагова, гр. П.А. Толстого и П.И. Пушина, И.А. Тейльса, Г.Р. Державина, гр. А.Р. Воронцова, гр. А.С. Строганова

<sup>13</sup> Положение о правах и преимуществах Сената // Сборник Археологического института. Т. 1. С. 107.

виновением согласие и целостность государства»<sup>14</sup>. Державин выделяет четыре типа власти (законодательную, исполнительную, судебную и оберегательную), которые в самодержавном государстве сходятся в лице монарха и должны быть для него «орудиями». Превознося самодержца до уровня «солнца», Державин пишет о необходимости гармонии правителя и его государства – «вселенной». В противном случае «...без такового тесного союза монарха с властями своими ни мудрых законов, ни скорого исполнения, ни верного правосудия, ни надежной безопасности и даже собственно самого государя быть не может»<sup>15</sup>.

Державин обращается к петровской концепции Сената как «собрания первых государственных чинов, которое во время отсутствия Императора управляет вместо него по законам». Он предлагает наделить Сенат четырьмя видами власти, тем самым превратив его в основной орган управления государством. Средоточием каждой из властей Державин видел отдельное учреждение (департамент или суд) во главе с министром. Законодательная власть «составляется из общего собрания всех членов [Сената] и министров, при которых находится комиссия законодательства»<sup>16</sup>. Судебный департамент делится на уголовную и гражданскую палаты, а также отделение межевых дел. Исполнительный департамент – «Императорское верховное правление» – «устанавливается на основе губернских правлений, казенных палат и приказов общественного призрения, объемлет все части государственного хозяйства..., соображает и приводит их в действие»<sup>17</sup>. Исполнительному департаменту Державин планировал поручить сбор сведений о «всех частях государственного хозяйства» и их дальнейшую обработку. Членов Сената, по проекту Державина, назначает император; издание новых законов также является исключительно прерогативой императора. Закон, принятый Сенатом в отсутствие императора по чрезвычайному поводу, имеет силу только до возвращения монарха и не фиксируется в «книге законов». Важным (и впоследствии реализованным) предложением Державина было учреждение Высшего совестного суда для рассмотрения жалоб на решения местных судов. Программа Державина содержит также подробное описание рационального устройства департаментов, их канцелярий, ведения дел. Таким образом, проект этот, несмотря на предложение наделить Сенат разнообразными полномочиями, формально не отсту-

---

<sup>14</sup> Мнение сенатора Державина о правах, преимуществах и существенной должности сената // Сборник Археологического института. Т. 1. С. 96.

<sup>15</sup> Там же. С. 97.

<sup>16</sup> Там же. С. 137.

<sup>17</sup> Там же. С. 138.

пает от принципа незыблемости самодержавия. Разделенные и описанные Державиным «власти» представляют собой инструменты исполнения воли императора.

А.Р. Воронцов в своем мнении поднимает вопрос ответственности коллегий перед Сенатом: «...чтоб все коллегии и прочие места по губерниям, исключая первые три коллегии, о всем относились в правительствующий сенат рапортами и доношениями»<sup>18</sup>. Важное место в его рассуждениях занимает вопрос ограничения полномочий генерал-прокурора в назначении на должности: «...генерал-прокуроры... на убылые места... канцелярских служителей до обер-секретаря могут для определения представлять <...>, а в обер-секретари, о коих до 1762 года всегда подавались доклады, может... правительствующий сенат вносить доклады Государю Императору»<sup>19</sup>. Он также предлагает снабдить генерал-прокурора и обер-прокуроров инструкциями. Итак, Воронцов затрагивает две важные проблемы: об ответственности министров перед Сенатом и об ограничении власти генерал-прокурора путем составления для него должностной инструкции.

Следует также упомянуть вопрос, который в свете событий предыдущего царствования был актуален для многих сенаторов, — это вопрос о лишении дворянского достоинства. Целый ряд сенаторов<sup>20</sup> в своих мнениях обращают внимание на то, что положение дворянина, а тем более сенатора, предполагает необходимость рассмотрения таких дел императором. В окончательную редакцию проекта Завадовского была внесена поправка о том, что вопросы лишения дворянского достоинства, следуя Жалованной грамоте 1875 г., имеет право решать только император: «...где дело идет о лишении дворянина жизни, дворянства, чинов и достоинства, подавать Вашему Императорскому Величеству»<sup>21</sup>. При этом в кругах высшего дворянства существовала и иная точка зрения: во время обсуждения схожей проблематики в Непременном совете С.П. Румянцев не поддержал предложение подавать на утверждение императору вынесенные дворянам смертельные приговоры: «...это противоречит сущей справедливости. Преимущества в обществе, конечно, необходимы и полезны. Признаю я также охотно, что благородству они принадлежат предпочтительно. Но когда дело идет о сохранении жизни, то исчезают уже все различия, и в по-

---

<sup>18</sup> Примечание сенатора графа Воронцова // Сборник Археологического института. Т. 1. С. 103.

<sup>19</sup> Там же. С. 104.

<sup>20</sup> М.Н. Муравьев, И.А. Тейльс, А.С. Строганов, А.Р. Воронцов.

<sup>21</sup> Всеподанейший доклад сената // Сборник Археологического института. Т. 1. С. 113.

следнем из подданных милующая власть равно должна видеть человека»<sup>22</sup>.

Окончательная редакция проекта Завадовского с учетом внесенных общим собранием Сената поправок концептуально не отличается от изначального варианта. Таким образом, в ходе обсуждения реформы в самом Сенате, большинство его членов обращали внимание на вопросы сохранения прав и достоинства «сословия сенаторов». Сенаторы, представившие более детальные проекты преобразования этого учреждения, предлагали расширить его права, вплоть до наделения законодательной властью. Большое внимание уделяется статусу Сената как «хранилища законов» и праву представления.

Общий доклад и отдельные мнения сенаторов о восстановлении прав были рассмотрены на заседании Негласного комитета 5 августа 1801 г. и предварительно изучены Новосильцевым. Основное его замечание касалось возможности наделения Сената законодательными функциями: «...Сенат не может рассматриваться как законодательный корпус. Даже по принципу его основания Пётр I доверил ему все свои полномочия только при условии их исполнения под его председательством. Председатель, обладающий властью, может иметь с администрацией только отношения хозяина и управляющего»<sup>23</sup>. Свое несогласие Новосильцев аргументирует следующим образом: «[невозможно] даже подумать о том, чтобы доверить такие важные полномочия корпусу, который не может заслуживать доверия нации. Составленный из назначенных сувереном людей, этот корпус не даёт возможности массам участвовать в составлении законов»<sup>24</sup>. Руководствуясь примерами европейских законодательных учреждений, Новосильцев видит носителем законодательной власти если не императора, то только выборный представительный орган. Следует отметить, что членам Негласного комитета очевидно, что российское сословное общество, состояние народного просвещения и наличие крепостного права делают невозможным возникновение представительства. Таким образом, обращаясь к идее представительного органа, Новосильцев откладывает саму возможность наделения законодательной властью государственного учреждения на неопределенно долгий срок.

Другой аргумент Новосильцева состоит в необходимости сохранения в руках императора всей полноты власти ради проведения запланированных преобразований: «Император, давая им [сенато-

---

<sup>22</sup> Архив Государственного Совета. Т. 3. Ч. 1. СПб., 1878. Стлб. 37.

<sup>23</sup> *Николай Михайлович, вел. кн. Указ. соч.* С. 84.

<sup>24</sup> Там же. С. 85.

рам] значительные права <...> легко может связать себе руки. Он не сможет свободно реализовать свои планы из-за непросвещенности сенаторов, которая может повлечь и опасные результаты, и всегда неприятную борьбу между сувереном и подчиненными ему органами власти»<sup>25</sup>. По мнению членов Негласного комитета, самодержавная власть — важнейшее условие проведения реформ. В протоколе заседания 11 сентября 1801 г. Строганов зафиксировал следующий диалог императора с членами комитета: «“Между нами”, сказал Его Величество, “он [Лагарп] совсем не хочет, чтобы я удалился от власти”. Мы также придерживались мнения, что только так и возможно творить благо»<sup>26</sup>. Наделение Сената законодательной властью может помешать этому — убеждали императора «молодые друзья», и он принял их точку зрения<sup>27</sup>.

Однако позднее, в протоколе заседания 9 декабря 1801 г., Строганов отметил: «Император, опечаленный видом Сената, повергнутого в состояние принижения в предыдущее царствование, усмотрев в этом корпусе необходимые абсолютной власти противовесы, хотел найти средства вернуть ему прежнюю власть, установить ее на твердых основаниях и надеяться, что он ее сохранит»<sup>28</sup>. Император, таким образом, видел в Сенате некую силу, способную сдерживать деспотическое правление, обеспечивать соблюдение уже установленных законов. Таким образом, Александр намеревался возродить Сенат если не как законодательное, то как исполнительное и административное учреждение.

Эти идеи императора согласуются с проектом реформы Сената Платона Зубова, который обсуждался в комитете 11 сентября 1801 г. и получил высокую оценку Александра I. Ключевым положением этого документа было наличие в Сенате, помимо судебных, департамента с исполнительными функциями. Члены Негласного комитета высказались против этого, так как «не стоит давать [Сенату] слишком большую широту в полномочиях»<sup>29</sup>. В качестве альтернативы они предлагали преобразовать Сенат в высший судебный орган, свободный от опеки прокуроров и генерал-прокурора. Независимость правосудия, по мнению членов комитета, должна обеспечить одно из ценнейших благ для народа. Однако император, помимо наделяния Сената функциями исполнительной власти, планировал сделать его еще и средоточием так называемой охранительной

---

<sup>25</sup> Николай Михайлович, вел. кн. Указ. соч.

<sup>26</sup> Там же. С. 100.

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> Там же. С. 138.

<sup>29</sup> Там же. С. 101.

власти. Обсуждение завершилось тем, что император поручил членам комитета составить свой проект реформы Сената.

Проект сенатской реформы «молодых друзей», в котором учитывались пожелания императора и некоторые положения проекта П.А. Зубова, был подготовлен к заседанию 9 декабря 1801 г.<sup>30</sup> В основу проекта были положены два принципа: 1) не ограничивать императора в административной сфере, 2) сделать судебную часть более независимой от канцелярии генерал-прокурора. По проекту Негласного комитета Сенат признавался «верховным местом суда и расправы, составленным из особ, общее почтение и доверие заслуживающих»<sup>31</sup>, однако сохранялось прежнее деление на шесть департаментов. Первые три департамента должны были остаться административными и перенять «дела, до правительствования касающиеся»<sup>32</sup>. Председателем Сената являлся император, в отсутствие которого Сенат мог править по существующим законам. Все коллегии и губернские места должны были «относиться к нему рапортами и доношениями»<sup>33</sup>. Сенат сохранял привычные полномочия – правосудие, назначение на должности, объявление именных указов по определенным родам дел, но особенно подчеркивалась его судебная функция. Право представления в проекте Строганова было сформулировано следующим образом: «Сенат имеет право, если бы указ вышел от Нас противен прежде изданным, или не ясен был, о том представить Императорскому Величеству, но когда по представлении такому не угодно будет отменить, тогда уже исполняется оный безмолвно»<sup>34</sup>. В данной формулировке право представления явно относится к вновь издаваемым указам, а не к уже изданным, как в окончательном варианте указа о Сенате. Для принятия решения по делу на уровне департамента требовалась единогласная поддержка, на уровне общего собрания – большинство голосов. Было учтено и желание сенаторов, чтобы дела о лишении дворянских чести и достоинства решались окончательно только после утверждения приговора императором. Апелляция на решения Сената допускалась только в исключительных случаях и не имела обратной силы, за необоснованные жалобы на Сенат устанавливалось строгое взыскание.

В проекте Зубова было два положения, с введением которых Строганов предлагал повременить. Во-первых, это учреждение корпуса присяжных поверенных; во-вторых, изменение способа

---

<sup>30</sup> Николай Михайлович, *вел. кн. Указ. соч.* С. 301–313.

<sup>31</sup> Там же. С. 301.

<sup>32</sup> Там же. С. 307.

<sup>33</sup> Там же. С. 302.

<sup>34</sup> Там же. С. 313.

выборов сенаторов на освободившиеся места, а также выбора служащих, назначаемых Сенатом (список герольдии). Однако Александр продолжал поддерживать оба эти предложения, несмотря на возражения собеседников, указывавших, что некое подобие присяжных поверенных уже существует, а нехватка кадров не позволит создать бóльший корпус.

В целом, Александр высказался в поддержку проекта «молодых друзей». К 30 декабря император составил подробные комментарии к нему, а Новосильцев к этому заседанию подготовил проект постановления (указа) о Сенате. С этого момента началась детальная разработка реформы.

Замечания императора носили скорее редакционный, уточняющий характер. Определение Сената как «собрания, составленного из членов, достойных общественного уважения», показалось Александру неоправданным, и он предложил «обойти это молчанием»<sup>35</sup>. По инициативе императора была ликвидирована статья, согласно которой все сенаторы могли быть судимы только Сенатом. С предложенным в проекте разделением на департаменты, отвечавшим принципу неизменности организации Сената, император согласился и составил список дел для каждого департамента, причем вопросы войны и народного просвещения счел нужным передать в управление непосредственно министрам. Однако окончательное решение по вопросу о разделении на департаменты, которому император придавал определяющее значение, все же не было принято, поскольку было решено показать проект прокурору первого департамента Д.И. Резанову и А.Р. Воронцову.

Вопрос о жалобах на Сенат и наказаниях за ложные жалобы на его решения вызвал дискуссию. Согласно обсуждаемому проекту, решение о наказании должен был принимать сам император. Но Александр предложил назначать специальную комиссию, включавшую по одному члену от каждого департамента. Новосильцев настаивал на праве императора определять эти наказания: «...поскольку в этом отношении у нас нет никакого постановления, решение будет произвольным, и лучше бы Император оставил себе этот произвол»<sup>36</sup>. В качестве варианта было предложено учредить верховный совестный суд. Следует отметить, что идея верховного совестного суда, по всей видимости, была почерпнута из проекта реорганизации Сената, предложенного Державиным.

На том же заседании (30 декабря 1801 г.) Новосильцев показал подготовленный им по поручению императора проект указа о Се-

---

<sup>35</sup> *Николай Михайлович, вел. кн.* Указ. соч. С. 152.

<sup>36</sup> Там же. С. 153.

нате<sup>37</sup>. Он отметил сложность ситуации: указ 5 июня 1801 г. вынуждал императора реформировать Сенат, но поскольку параллельно готовилась министерская реформа, о которой знал значительно более узкий круг лиц, невозможно было предугадать будущую расстановку сил в администрации, и постановление о Сенате выдано было неокончательным и практически формальным. Суть проекта Новосильцева состояла в подтверждении привилегий, которые были сформулированы в докладе Сената, и во введении новых судебных функций, которые определяют судопроизводство и власть прокуроров. Основными принципами реформы Новосильцев считал подтверждение старых привилегий Сената, свободу суда и более определенную власть канцелярии. Александр счел представленный проект постановления слишком торжественным, отметив, что то же содержание можно и нужно облечь в более простые формы, чтобы не волновать общественность и не давать повода для слишком строгой критики.

К заседанию комитета 3 января 1802 г. Новосильцев подготовил два проекта указа. В первом он ограничился только подтверждением прав Сената. Второй проект начинался с преамбулы и описания обязанности Сената «...следить самому за сохранностью своих прав и требовать от подчиненных ему судов повиновения в соответствии с законами»<sup>38</sup>. Для уменьшения «торжественности» деление указа на главы было ликвидировано. Однако проблема распределения дел между департаментами оставалась нерешенной: Строганову было поручено обсудить этот вопрос с Д.И. Резановым.

Предложения Резанова обсуждались на заседании 6 января 1802 г.<sup>39</sup> Он предлагал разделить административные дела по степени их важности между двумя первыми департаментами, причем в первый департамент назначать исключительно сенаторов — членов Непременного совета. Александру это предложение не понравилось, и он приказал в первый департамент передать всё «исполнительное», а во второй — всё «административное». Резанов предлагал ввести элементы федерализма и создать три судебных департамента: два для России и один для областей, в которых действует иностранное право. Один из трех — департамент уголовных и межевых дел — должен был располагаться в Москве. Это предложение было одобрено императором.

Дальнейшее обсуждение сенатской реформы в Негласном комитете было посвящено, во-первых, подготовке текста указа о Сенате, во-вторых, вопросу о взаимодействии реформированного

---

<sup>37</sup> Николай Михайлович, *вел. кн.* Указ. соч. С. 154.

<sup>38</sup> Там же. С. 161.

<sup>39</sup> Там же. С. 163.

Сената и министерств, которые планировалось учредить в ближайшее время. Причем проблема преобразования Сената, которое уже в декабре 1801 г. признается членами Негласного комитета вынужденной мерой, окончательно отходит на второй план, уступив место обсуждению и подготовке министерской реформы.

Также следует отметить, что к концу февраля 1802 г. Александр серьезно задумывался над ограничением полномочий Сената и советовался на этот счет с Лагарпом. В письме Александру от 25 февраля 1802 г. Лагарп пишет о том, что, «...если уже слишком поздно, чтобы не представлять Сенату прав, которых для него требуют, то нужно сдержать обещание, чтобы никто не мог усомниться в Ваших принципах»<sup>40</sup>. Однако, по мнению Лагарпа, идя на эту «минутную жертву», необходимо оставить за собой право все изменить в соответствии с государственными нуждами, а также не включать в указ о Сенате конкретики — распределения полномочий между департаментами. Лагарп предложил издать краткий указ, провозглашающий Сенат высшим судом, а административные права передать министерским структурам в момент их учреждения и реформированному Непременному совету<sup>41</sup>.

На заседании 17 марта 1802 г. были рассмотрены очередной (и судя по всему, окончательный) проект указа о реформе Сената, подготовленный Новосильцевым, и предложения А.Р. Воронцова относительно деталей сенатской реформы. В.П. Кочубей счел проект указа недоработанным и несогласованным с министерской реформой и заявил, что в Непременном совете, куда планировалось послать проект для дальнейшего обсуждения, он будет голосовать против. Новосильцев, отвечая Кочубею, признал, что «относительно прав и обязанностей остаются неясности», но указ о Сенате преследует другую цель — осуществить преобразования, объявленные указом 5 июня 1801 г., который, оставаясь невыполненным, «придает Императору вид совершившего опрометчивый поступок и не знающего, как выпутаться»<sup>42</sup>.

Представленные Воронцовым проекты сопутствующих указов касались двух вопросов: реформы сенатской канцелярии и реформы герольдии в соответствии с грядущим преобразованием Сената. Император высказался положительно только в отношении преобразования канцелярии, так как перемены в работе герольдии необходимо было отложить и согласовать с министерской реформой<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Correspondance de F.-C. de La Harpe et Alexandre Ier, suivie de la correspondance de F.-C. de La Harpe avec les membres de la famille imperiale de la Russie (publiee par J.Ch. Biaudet et F. Nicod). Neuchatel, 1978–1980. P. 484.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> *Николай Михайлович, вел. кн. Указ. соч. С. 192.*

<sup>43</sup> Там же. С. 191.

Таким образом, позиция членов Негласного комитета относительно сенатской реформы сводится к их стремлению ограничить полномочия Сената исключительно судебными функциями. Департаменты с исполнительными функциями в разработанных в итоге проектах указов были сохранены по настоянию императора. Обсуждение реформы в Негласном комитете наиболее ярко демонстрирует, насколько тяготила императора и необходимость проведения этой реформы, и ее публичное обсуждение.

После 17 марта в протоколах Строганова вопрос о правах и привилегиях Сената всплывает эпизодически, только в контексте разработки министерской реформы, но в апреле 1802 г. начинаются обсуждения преобразования Сената на новой площадке — в Непременном совете. Доклад Сената о правах и привилегиях, проект постановления Новосильцева и проекты сопутствующих указов Воронцова были прочитаны в Непременном совете 21 апреля 1802 г., а обсуждение их продолжалось еще четыре заседания<sup>44</sup>.

Члены Непременного совета в большинстве своем негативно отнеслись к подтверждению прав Сената в том виде, как это было представлено в вынесенных на обсуждение проектах указов. Резко негативно о самой идее постановления высказался вице-канцлер А.Б. Куракин<sup>45</sup>. Он выступил против «распространения прав Правительствующего Сената и дарования оному каких-либо новых преимуществ». По мнению Куракина, высокое положение Сената при Петре I было обусловлено его частым отсутствием, а в данный момент подтверждение прав Сената есть «умножение и введение прав и преимуществ новых, существом и действием своими власть самодержавную умаляющих, несовместных с правлением для России»<sup>46</sup>. Куракин полагал возможными только незначительные делопроизводственные усовершенствования.

Похожую точку зрения высказал и П.А. Зубов. Он подчеркнул, что поскольку указ от 5 июня 1801 г. признал необходимым только подтверждение утраченных Сенатом прав, то не следует рассматривать вопрос об их расширении. Для того, чтобы удовлетворить «общие ожидания» относительно упрочения положения Сената, по мнению Зубова, можно ограничиться созданием «комитета для лучшего установления производства дел в сенате»<sup>47</sup>. Таким образом, Зубов предлагает отказаться от идеи реформирования Сената,

---

<sup>44</sup> А.Б. Куракин, Беклешов, С.П. Румянцев, В.П. Кочубей, Д.П. Трошинский, А.Р. Воронцов.

<sup>45</sup> Куракин, Александр Борисович (1752–1818) — вице-канцлер, дипломат, с 1810 г. член Государственного совета.

<sup>46</sup> Архив Государственного Совета. Т. 3. Ч. 1. Стлб. 15–17.

<sup>47</sup> Там же. Стлб. 18.

а дискурс дворянской верхушки по этому вопросу направить в русло улучшения делопроизводства. Вопрос необходимости совершенствования делопроизводства казался ключевым многим членам Непременного совета, о чем свидетельствуют мнения А.А. Беклешов<sup>48</sup>, Н.П. Румянцева<sup>49</sup>, А.И. Васильева<sup>50</sup>.

Члены Непременного совета также обратили внимание на несвоевременность проведения сенатской реформы. С.К. Вязмитинов<sup>51</sup>, В.П. Кочубей<sup>52</sup>, Д.П. Трошинский<sup>53</sup>, С.П. Румянцев<sup>54</sup> высказали надежду на предстоящее обновление законодательства, после чего сенатская реформа была бы более уместной. Наиболее четко пожелания членов совета об усовершенствовании законодательства выразил в своем мнении А.Р. Воронцов: «Наконец, если деятельностью и попечением Государя, ныне царствующего, достигнем мы до состава Уложения, сообразнейшего с настоящими положениями России, от коих старое Уложение во многих частях уже отстало, нет места, которое бы большим приличием могло на себя принять звание и должность хранилища законов, как тот же самый Сенат»<sup>55</sup>.

С.П. Румянцев не усматривал в подтверждении прав Сената угрозы для «спокойствия народного», однако во внутреннем устройстве этого учреждения видел причину затруднений в его работе<sup>56</sup>. Он предложил свой вариант разделения Сената на Высшую палату правительства и Высшую палату правосудия.

Положительно о проектах указов о Сенате высказались только два члена Непременного совета – П.В. Завадовский и А.Р. Воронцов.

От председателя Комиссии составления законов и автора представленного Сенатом проекта положения о восстановлении его прав, ставшего одной из основ обсуждаемого указа, графа Завадовского странно было бы ждать другого мнения. На заседании 1 мая 1802 г. он, хотя и с незначительными оговорками, одобрительно высказался о представленных проектах указов<sup>57</sup>.

Воронцов, который консультировал императора и Негласный комитет на всем протяжении разработки реформы и выступил автором двух проектов сопутствующих указов, также ожидаемо под-

---

<sup>48</sup> Архив Государственного Совета. Т. 3. Ч. 1. Стлб. 23.

<sup>49</sup> Там же. Стлб. 19.

<sup>50</sup> Там же. Стлб. 50.

<sup>51</sup> Там же. Стлб. 19.

<sup>52</sup> Там же. Стлб. 38.

<sup>53</sup> Там же. Стлб. 46.

<sup>54</sup> Там же. Стлб. 37.

<sup>55</sup> Там же. Стлб. 45.

<sup>56</sup> Там же. Стлб. 31.

<sup>57</sup> Архив Государственного Совета. Т. 3. Ч. 1. Стлб. 17.

держал преобразования. О важности для А.Р. Воронцова и его брата Семена Романовича проблемы положения Сената в империи писал в своих мемуарах А.Чарторыйский: «Русский аристократизм одного брата и чистый «торизм» другого сошлись на высокой оценке сената. Сенат стал их *idée fixe*. В нем они видели средство, основу и возможный источник всяких улучшений без каких-либо опасностей для государства»<sup>58</sup>. А.Р. Воронцов считал самодержавие единственным возможным политическим устройством: «По пространству России, по разнообразию народов, ее населяющих, по настоящей степени их просвещения, образ правления, наиболее ей сходственный и для счастья ее существенный, есть правление самодержавное, в коем Особа Государя соединяет в себе наиболее силы и власти»<sup>59</sup>. В управлении, которое осуществляется учреждениями, а не отдельными личностями (визирями и т.п.) Воронцов видит «новую подпорку» самодержавной власти. Сенат видится Воронцову «местом, в коем соединялись бы все части внутреннего государственного управления», причем он считает, что данные Петром I Сенату права действовали не только в периоды отсутствия монарха, а все время.

Представляется необычным и взгляд Воронцова на учреждения эпохи дворцовых переворотов — Верховный тайный совет, Высочайший кабинет — по мнению князя это только выделявшиеся из сенатского правления наделенные властью части, которые не пресекали общую традицию. Желание подчинить сенатское правление личностному контролю должностного лица Воронцов усматривает только в начале правления Екатерины II, но «когда опыт и подробнейшее сведение о внутренних делах переменили ее понятия, она не только учреждению сему оставила всю прежнюю его силу, но и предполагала возвысить его новым распоряжением, где действие генерал-прокурора ограничилось»<sup>60</sup>. Восстановление прав Сената, по мнению Воронцова, не таит в себе опасности для самодержавной власти и общественного спокойствия, а, напротив повлечет за собой их укрепление. Воронцов поддерживает и дарование Сенату права представления, ссылаясь на опыт Екатерины II: «...мысль сия утверждена и в Наказе Государыни Императрицы Екатерины Второй, и в проекте ее о Сенате, коим ее Величество занималась последние годы её царствования, и в примере коллегий, и в самом существе отношений Сената к Государю, яко главе и президенту его»<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> *Чарторыйский А.* Мемуары кн. Адама Чарторижского и его переписка с императором Александром I. Т. 1. М., 1912. С. 202.

<sup>59</sup> Архив Государственного Совета. Т. 3. Ч. 1. Стлб. 40.

<sup>60</sup> Там же. Стлб. 41.

<sup>61</sup> Архив Государственного Совета. Т. 3. Ч. 1. Стлб. 44.

Таким образом, члены Непременного совета в большинстве своем не одобряли расширение прав Сената и предлагали свести реформу к делопроизводственным усовершенствованиям или вовсе отложить до издания нового свода законов. Вынужденность издания указа о Сенате была ясна членам совета так же, как и членам Негласного комитета. Однако в Непременный совет входили и инициатор проведения сенатской реформы Д.П. Трошинский, и ее активные сторонники П.В. Завадовский и А.Р. Воронцов. Мнение А.Р. Воронцова во многом сходно с позицией другого активного сторонника расширения прав Сената — Г.Р. Державина — и предполагает превращение Сената в основной орган управления империей.

После обсуждения в Непременном совете постановление о Сенате не претерпело значительных изменений и было готово к реализации. Однако реформа Сената в это время была представлена второстепенным событием по отношению к учреждению министерств, на которое был сделан акцент при издании обоих постановлений 8 сентября 1802 г. Вероятно, именно в связи с подготовкой министерской реформы и было отложено издание указа о Сенате, изрядно поблекшего на фоне манифеста о министерстве. Фактически указ о Сенате не изменил положения дел в этом учреждении — за исключением отрицательного ответа на вопрос о возможности существенного расширения функций Сената. Сенат остался преимущественно судебным учреждением, наделенным весьма ограниченными административными и надзорными функциями. Единственной уступкой сенатским чаяниям стало учреждение права представления, причем в такой формулировке, что во время «сенатского инцидента» в марте 1803 г. его удалось истолковать как относящееся исключительно к прошлому. После обсуждения проекта в Непременном совете формулировка статьи, содержавшей право преставления, была обращена скорее ко вновь издававшимся указам: «если бы по общим государственным делам вышел указ»<sup>62</sup>. Однако в указе от 8 сентября 1802 г. статья носит скорее ретроспективный характер, поскольку вместо слова «вышел» в ней стоит слово «существовал». Имеются различные версии относительно того, под чьим влиянием — В.А. Зубова, Ф.-Ц. Лагарпа, членов Негласного комитета<sup>63</sup> — было внесено это существенное изменение уже после одобрения проекта указа Непременным советом, но именно она стала основанием для истолкования в 1803 г. права представления как относящегося исключительно к прошлому.

---

<sup>62</sup> Цит. по.: *Писарькова Л.Ф.* Указ. соч. С. 84.

<sup>63</sup> См. подробнее: *Писарькова Л.Ф.* Указ. соч. С. 85.

Процесс обсуждения и подготовки сенатской реформы был более открытым, нежели в случае с остальными преобразованиями начала царствования Александра I. Эта открытость таила в себе одновременно и положительные, и отрицательные моменты. С одной стороны, вниманию императора была представлена широкая палитра мнений и проектов разнообразного содержания. Многократное открытое обсуждение позволило четко определить настроение самих сенаторов и провести реформу, не вызвав ни бури возмущения, ни тайных дискуссий в сенатских кругах. Наконец, к Сенату было проявлено определенное уважение, подчеркнувшее завершение павловских времен. Фактически, этого реверанса оказалось вполне достаточно, чтобы сенаторы не возжелали никаких реальных прав.

Однако уже на начальном этапе Александр стал тяготиться публичностью, определявшей ход сенатской реформы. Оказалось, что среди поданных сенаторами и другими государственными деятелями проектов и мнений император не смог найти по-настоящему новых идей. Вдохновленные заключавшимся в указе 5 июня 1801 г. знаком уважения, сенаторы выдавали либо банальные ссылки на постановления разных лет, либо ностальгические пространные описания петровского и екатерининского «золотых веков». Обсуждение сенатской реформы также продемонстрировало соперничество между центральными государственными учреждениями за влияние на императора. Сенат и Непременный совет конкурируют за место главного государственного учреждения империи. Члены Негласного комитета — неофициального собрания сподвижников Александра I — убеждают его не наделять реальной властью никакие государственные учреждения, сохранив ее в полностью своих руках.

Опыт первой, сенатской, реформы продемонстрировал неэффективность публичного обсуждения и стал причиной того, что круг лиц, задействованных в разработке последующих преобразований, оказался значительно уже, а Негласный комитет утвердился как основная площадка разработки реформ.

### Список литературы

1. *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощение. М., 2012.
2. *Сафонов М.М.* Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX веков. Л., 1988.

Поступила в редакцию  
16 марта 2017 г.