

<sup>41</sup>Россия. XX век. Исследования. М., 2002. С. 8.

<sup>42</sup>Минаева Н.В. Указ. соч. С. 193.

<sup>43</sup>Вернадский Г.В. Указ. соч. С. 1.

<sup>44</sup>Парусов А.И. Государственная уставная грамота 1820 года // Ученые записки Горьковского государственного университета. Горький, 1964. Сер. ист-фил. Вып. № 72. С. 38.

<sup>45</sup>Ланда С.С. Дух революционных преобразований... 1816–1825. М., 1975. С. 37.

<sup>46</sup>Предтеченский А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. М., 1957. С. 391–393.

<sup>47</sup>Чернов К.С. Забытая Конституция... С. 112–113.

© 2009 г. Г. Г. М А Н А Е В \*

## **ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩИЙ СЕНАТ В НАЧАЛЕ XIX века: ПОДГОТОВКА И РЕАЛИЗАЦИЯ РЕФОРМЫ 1805 года**

Вопрос об укреплении положения Правительствующего Сената в системе государственного управления Российской империи стал одним из центральных среди преобразовательных проектов начала царствования Александра I. Созданный Петром I как высшее государственное учреждение, объединяющее все виды власти, в царствования Екатерины II и Павла I, по мере умножения отраслей управления, Сенат испытывал все большие трудности, пытаясь контролировать разные ветви государственного управления. Назревала необходимость сенатской реформы, которая прежде всего должна была решить вопросы как о функциях самого Сената, так и о распределении полномочий между ним и другими государственными учреждениями.

Общие очерки истории Сената на рубеже XVIII–XIX вв. содержатся в работах дореволюционных исследователей Г.Г. Тельберга<sup>1</sup>, И. Блинова<sup>2</sup>, В.Г. Щеглова<sup>3</sup>, С.М. Середонина<sup>4</sup>, Н.И. Лазаревского<sup>5</sup>. Наиболее подробно положение Сената рассмотрено в юбилейном издании «История Правительствующего Сената за 200 лет»<sup>6</sup>, над которым работали ведущие историки и правоведы начала XX столетия. Проблемы организации и деятельности Сената в начале XIX в. касались в своих трудах советские историки Н.П. Ерошкин<sup>7</sup>, М.М. Сафонов<sup>8</sup>, А.В. Предтеченский<sup>9</sup>. Сенат как высшее государственное учреждение фигурирует в большинстве трудов по истории русской государственности. Однако во всех работах недостаточно подробно освещаются реальные, практические меры, предпринятые Александром I для улучшения сенатского делопроизводства и функционального изменения структуры учреждения. В данной статье предпринимается попытка проанализировать подготовку и реализацию реформы 1805 г., и тем самым восполнить существующий в историографии пробел.

Среди первостепенных задач, стоявших перед императором Александром I в начале его царствования, особое место занимал вопрос о систематизации российского законодательства, что являлось необходимым условием для создания стройной государственной системы. Как пишет в своих воспоминаниях современник, «законоположения по всем предметам рассеяны были в неисчислимом множестве отдельных указов и постановлений, не приведенных ни в какую систему... Делопроизводители, обязанные в своих докладах приводить законы, составляли сами для своего употребления небольшие своды и указатели, да и в них не было речительства, что приводимый указ имеет полную обязательную силу, что он не был отменен или видоизменен позднейшим постановлением»<sup>10</sup>. Однако для приведения законодательных актов в стройную систему необходимо было прежде всего преобразовать Правительствующий Сенат – учреждение, которое Екатерина II в «Наказе Комиссии о сочинении проекта нового Уложения» назвала «хранилищем законов». Для Александра I, намеревавшегося править «по заве-

\* Манаев Георгий Георгиевич, аспирант Института российской истории РАН.

там бабки», логично было опереться именно на Сенат в целях утверждения принципов законности в империи. 5 июня 1801 г. указом «О сочинении Сенату особого доклада о правах и обязанностях его» Александр I предписал сенаторам установить причины упадка старейшего учреждения империи и найти способы восстановить Сенат, как «верховное место правосудия и исполнения законов», на «прежнюю степень, ему приличную»<sup>11</sup>. Составление проекта указа «О правах и обязанностях Сената» было поручено сенатору, председателю Комиссии составления законов, графу П. В. Завадовскому.

Как писал член Негласного комитета граф П.А. Строганов, Сенат – это «единственное учреждение в империи, в рамках которого вследствие его древности и авторитета может быть создано что-нибудь хорошее»<sup>12</sup>. Не случайно, что проект указа, первый вариант которого был представлен графом Завадовским в 1-й департамент Сената уже 6 июля 1801 г., вызвал дискуссию в среде государственных деятелей, в том числе и по причине того, что их представления о будущем Сената весьма различались в зависимости от их политических убеждений.

Недостатки существовавшей организации были более или менее очевидны. Как пишет Э.Н. Берендтс, в результате произведенного при Екатерине II разделения Сената на департаменты единство учреждения было утеряно; кроме того, генерал-прокурор был превращен в обособленного от Сената министра юстиции, фактически контролировавшего деятельность всего учреждения. В результате «проводниками взглядов Верховной власти... стали государевы наместники, лично-доверенные политические деятели и администраторы... Личное начало все более заслоняло собой начало коллегиальное»<sup>13</sup>. Это положение еще более усугубилось при Павле I. Сенату была фактически оставлена лишь роль высшего судебного учреждения. Намечавшимся преобразованием Сената Александр I намеревался исправить это положение.

Дискуссия по поводу представленного П.В. Завадовским проекта указа «О правах и обязанностях Сената» развернулась между представителями, условно говоря, «консервативного» и «либерального» направлений тогдашней государственной мысли. И те, и другие были активно заняты обработкой и интерпретацией идеи европейского Просвещения, стремясь по возможности взрастить его плоды на отечественной почве.

Представители консервативного крыла, развивая идеи Монтескье, отстаивали идею о том, что, хотя монарх и является источником всякой власти в государстве, однако власть его изливается на подданных с помощью «посредствующих» государственных учреждений, подчиняющихся определенным законам, обязательным и для монарха. За соблюдением законности в государстве следит Правительствующий Сенат, как «хранилище законов». Он «публикует законы, вновь издаваемые, и напоминает о существующих, когда их забывают»<sup>14</sup>. Однако Сенат, по мнению консерваторов, должен был стать и первой из «властей посредствующих», будучи наделен всей полнотой исполнительной власти (так, например, в проектах братьев Воронцовых и гр. Румянцева фигурирует предложение предоставить Сенату право избирать губернаторов и президентов коллегий, положение о том, что только из Сената могут исходить побудительные указы присутственным местам и т.п.)<sup>15</sup>.

Либеральное течение, представленное в большей части членами Негласного комитета, не подразумевало участие Сената в законодательной или законосоветательной деятельности. Аргументируя такую позицию, Новосильцев, в частности, заявлял: «такая организация Сената не позволяет и думать о вручении власти столь важной учреждению, которое уже по своему составу не может заслужить доверия нации; будучи, к тому же, заполняемо членами исключительно по назначению суверена, оно не дает возможности обществу принять участие в составлении законов»<sup>16</sup>. Негласный комитет также не предполагал вручения Сенату какой-либо меры исполнительной власти, считая более целесообразным в будущем распределить ее между министрами, каждый из которых отвечал бы за свою часть управления. Таким образом, в либеральных конструкциях Сенату отводилась лишь роль высшего судебного учреждения.

Проект Завадовского после обсуждения в 1-м департаменте был вынесен в Общее собрание петербургских департаментов Сената и поднесен на рассмотрение императора как всеподданнейший доклад. Александром I он был направлен на тайное обсуждение в Негласном комитете и уже оттуда поступил на официальное рассмотрение в Государственный совет. В проекте Сенат определялся как «первое государственное правительство, снабженное от Государя и законодателя силою и всею исполнительною властью», которое «управляет всеми гражданскими местами в Империи, высшей власти над собой не имеет, кроме единой самодержавного Государя, коего единое же лицо председатель в оном»<sup>17</sup>. Проект предполагал также вверение Сенату определенной доли законосовещательных функций – «права представления» на указы императора: «если бы закон или указ от него вышел противен прежде изданным, вреден или неясен был, но когда бы по представлению о том, негодно будет отменить, тогда уже исполняется оный безмолвно»<sup>18</sup>.

Вопрос о «праве представления на высочайшие указы» стал камнем преткновения при обсуждении доклада в Государственном совете. Нужно заметить, что значительная часть членов Совета, придерживавшаяся крайне правых убеждений, была в принципе против сенатской реформы. Князь Куракин, в частности, утверждал, что «вновь чинимое преобразование», в чем бы оно ни состояло, «никогда не сравнится пользой своей» с тем учреждением, которое, «многие годы существуя, прочность и влияние свое ко благу общественному неисчислимыми доказательствами ознаменовало»<sup>19</sup>. Занимая такую позицию, члены Государственного совета восприняли «право представления» как непосредственное посягательство на сущность самодержавной власти, дававшее Сенату право обсуждать императорскую волю и противоречить ей.

Очевидно, что сущность «права представления» заключалась скорее в желании составителей проекта указать на ограничение возможный произвол частных лиц, всеподданнейшие доклады которых, получая высочайшее одобрение, обретали силу указов, при этом контрольная инстанция фактически отсутствовала. Отсюда проистекала возможность ошибок и злоупотреблений, прикрываемых высочайшей санкцией. В предотвращении этих ошибок и заключался практический смысл «права представления», которое становилось одним из средств сенатского контроля над министерской системой.

Указ «О правах и обязанностях Сената»<sup>20</sup> был окончательно утвержден 8 сентября 1802 г. Согласно указу, Сенат сохранил значение «верховного места» империи и «хранителя законов», наделенного, помимо судебных и надзорных, также административными функциями (статьи 1, 2, 4, 6, 7). Однако в тот же день был издан и Манифест об учреждении министерств<sup>21</sup> (само позиционирование этого узаконения как манифеста обозначало его приоритет по отношению к указу о Сенате). Именно министерства, как и задумывали члены Негласного комитета, должны были принять на себя большую часть исполнительной власти. Согласно указу «О правах и обязанностях», министры были подотчетны Сенату, как верховному учреждению, не имевшему над собой власти, кроме царской. Однако последующая практика показала, что на деле Сенат, как учреждение коллегиальное, не мог иметь существенного влияния на отдельные личности, напрямую сносившиеся с императором по конкретным делам. Что касается министерских отчетов Сенату, то уже в первые годы после образования министерств их количество постепенно уменьшалось: в 1802 г. в Сенат поступило 8 отчетов, в 1803 г. – 7, в 1804 г. – 4, а с 1805 г. «ввиду малой эффективности сенатского "свидетельствования" министры предпочитали передавать свои отчеты в Комитет министров»<sup>22</sup>.

Право сенатского «представления на высочайшие указы» все же вошло в утвержденный указ «О правах и обязанностях Сената» в следующей формулировке: «Дозволяется Сенату, если бы по общим государственным делам существовал указ, который был бы сопряжен с великими неудобствами в исполнении, или по частным судебным не согласен с прочими узаконениями, или же неясен, представлять о том императорскому величеству; но когда по таковому представлению не будет учинено перемены, то остается он в своей силе» (п. 9). Как видно, в окончательной редакции формулировка «если бы указ вышел» была заменена на «если бы существовал указ». Эта поправка, внесен-

ная членами Негласного комитета, и дала возможность обратиться сущность «права представления» в пустой звук.

На заседании Комитета министров 5 декабря 1802 г. военный министр представил доклад, в котором предлагал дворян, не дослужившихся до первого офицерского чина, не увольнять в отставку до тех пор, пока они не прослужат в унтер-офицерских чинах по крайней мере 12 лет. Эта мера не вызвала возражений со стороны членов Комитета, и председательствовавший государь утвердил доклад. Однако после передачи доклада в Сенат для опубликования член Сената гр. Северин Потоцкий выступил с довольно резкой критикой утвержденного доклада, который, с точки зрения графа, посягал на исконные права дворянства. Вопреки увещаниям генерал-прокурора Г.Р. Державина, сенаторы решили в этом случае воспользоваться «правом представления» и в марте 1803 г. обратились к императору. Холодно приняв депутацию и не входя в обсуждение деталей вопроса, государь обещал дать по этому поводу особый указ, который и был опубликован 23 марта 1803 г. В нем, помимо обоснования правильности доклада военного министра, содержалось толкование 9 пункта указа «О правах и обязанностях Сената» в том смысле, что любые сенатские представления могли относиться только к указам, опубликованным до 1802 г.; все указы, состоявшиеся после этого срока, должны были приниматься к безоговорочному исполнению. Так Сенат был фактически лишен «права представления на высочайшие указы», что существенно умалило долю его законосовещательной власти.

Несмотря на вышеуказанные обстоятельства, указ «О правах и обязанностях Сената» восстановил поколебленный авторитет высшего учреждения империи и формально поставил министерства в подчиненное по отношению к Сенату положение. Однако полноценной реформой этот указ не позволяет считать тот факт, что структурная организация учреждения все же не была изменена.

Более существенным преобразованием Сената, произведенным в царствование Александра I, следует считать высочайше утвержденный доклад министра юстиции П.В. Лопухина «О разделении дел по департаментам Сената»<sup>23</sup>. В историографии этот указ не получил пока должного рассмотрения; между тем, он не только изменил статус и значение московских департаментов Сената, но и определил развитие всего учреждения более чем на полвека вперед.

Впервые московские департаменты Сената были организованы при Екатерине II. 15 декабря 1763 г. вышел Манифест «О постановлении штатов разным присутственным местам»<sup>24</sup>, согласно которому Сенат был разделен на 6 департаментов, 2 из которых (5-й и 6-й) были учреждены в Москве, вместо бывшей Сенатской канцелярии. Дела по департаментам были распределены согласно институциональному (а не географическому) принципу. В компетенцию 5-го департамента вошло «отправление всяких государственных текущих дел», которые прежде исправляла Сенатская канцелярия, 6-го – «апелляционные дела и по Герольдии против 2-го департамента».

Сенат в составе 6 департаментов функционировал без существенных изменений на протяжении практически всей второй половины XVIII в. В результате к декабрю 1796 г. в Сенате скопилось почти 11,5 тыс. нерешенных дел, в большинстве своем судебных<sup>25</sup>. По предложению генерал-прокурора князя А.Б. Куракина в Петербурге были созданы три временных департамента<sup>26</sup>. Однако и это не помогло, наплыв дел был столь велик, что канцелярии департаментов Сената не могли управиться с ними в срок.

Подобное положение сохранялось и весной 1802 г., когда один из вариантов проекта указа «О правах и обязанностях Сената», представленный П.В. Завадовским, обсуждался в собрании Государственного совета. Генерал-прокурор А.А. Беклешов поста- тейно раскритиковал проект, назвав его «для пользы государственной и выгоды народной не только недостаточным, но и собственной своей цели и намерению, в нем предположенному, не соответствующим». Он представил предложение о реорганизации Сената, с приложением примерного расписания штата сенатской канцелярии. По мнению Беклешова, первый департамент следовало разделить на два особых департамента, которым вверить исключительно административные функции; прочие же де-

партаменты, число которых также увеличивалось на один, должны были исправлять все судебные дела Сената. Разделение дел нужно было построить по географическому принципу. Заметив, что сенатские дела поступали сначала в петербургский Сенат, и только затем, «пропустя наперед немало времени, препровождались в московский департамент», генерал-прокурор предложил, «в предупреждение и накопления и напрасного времени упущения... назначить и отделить непосредственно губернии, из которых дела прямо туда (в Москву. – Г.М.) поступать могут»<sup>27</sup>.

Мнение Беклешова поддержал тогдашний член Государственного совета, будущий министр юстиции кн. П.В. Лопухин, который считал «прежде всего нужным исправить производство дел в Сенате, принимая в соображение мысли, от генерал-прокурора на сие представленные, а потом можно будет издать указ, подтверждающий и права Сената»<sup>28</sup>. Указ «О правах и обязанностях Сената» был принят без учета организационных предложений Беклешова, однако Лопухин, став в 1803 г. министром юстиции, воплотил предложения генерал-прокурора в жизнь, положив их в основу реформы Сената 1805 г.

В утвержденном 27 января 1805 г. докладе П.В. Лопухина констатировалось, что, несмотря на наличие учрежденных Павлом I временных департаментов, дела в Сенате умножаются так быстро, что «вся известная деятельность гг. сенаторов и неутомимые труды чиновников, канцелярию Правительствующего Сената составляющих, теряются в бесполезности, потому что нет средства достигнуть до той желаемой цели, чтобы дела, при теперешнем их положении, текли без препинания, свободно, успешно и скоро»<sup>29</sup>. К докладу прилагалась ведомость «О решенных и нерешенных делах Правительствующего Сената в непрменных департаментах со времени учреждения Временных департаментов по конец 1804 г.», из которой видно, что наибольшее количество нерешенных дел было во 2-м (апелляционном) департаменте в Петербурге (3 270 дел) и 6-м (также апелляционным) департаменте в Москве (1 389 дел). Для того, чтобы разгрузить эти департаменты от дел, «в необъятном количестве поступающих», министр юстиции предложил организовать два дополнительных непрменных департамента – 4-й апелляционный в Петербурге и 8-й апелляционный в Москве.

Временные департаменты упразднялись, их неоконченные дела распределялись между существующими департаментами. Упразднение временных департаментов частично решало и финансовую проблему – их чиновники переводились с сохранением жалования на соответствующие должности в новоорганизованных департаментах Сената (Беклешов также указывал в своем «предложении» на эту возможность экономии средств).

Кроме того, для каждого из департаментов Сената определялись губернии, из которых туда должны были поступать апелляционные и уголовные дела. На долю московских департаментов Сената приходилась довольно существенная в масштабе империи часть дел. В 6-м уголовном департаменте рассматривались дела Московской, Тверской, Смоленской, Астраханской, Кавказской, Владимирской, Воронежской, Калужской, Курской, Нижегородской, Слободско-Украинской, Орловской, Пензенской, Рязанской, Саратовской, Симбирской, Тамбовской, Тульской, Екатеринославской, Таврической, Херсонской, Костромской, Ярославской, Вологодской, Вятской, Казанской и Оренбургской губерний (27 из 50 губерний).

В 7-й апелляционный департамент поступали дела из Московской, Астраханской, Кавказской, Владимирской, Воронежской, Калужской, Курской, Нижегородской и Слободско-Украинской губерний. В 8-м департаменте рассматривались апелляционные гражданские дела Пензенской, Рязанской, Орловской, Саратовской, Симбирской, Тамбовской, Тульской, Екатеринославской, Таврической и Херсонской губерний.

Указом 27 января 1805 г. также было впервые учреждено Общее Собрание московских департаментов. Значение этого решения весьма велико. Если раньше московские департаменты не имели никакой степени самостоятельности (и в этом были скорее подобны бывшей Сенатской конторе), то теперь три департамента со своим собственным общим собранием составляли отдельное политическое тело, способное выносить соб-

ственное мнение и действовать в своих интересах, ведя служебную переписку с Государственным советом, Комитетом министров, императором и первым департаментом самого Сената уже не как структурная часть Правительствующего Сената, расположенного в Петербурге, а как «московский Сенат» (это выражение входит в обиход именно с 1805 г.). Причины такого решения представляются ясными: за счет реорганизации московских департаментов произошла разгрузка Общего Собрания петербургских департаментов Сената – теперь значительное количество дел (как, опять же, и предполагал Беклешов) могло решаться прямо в Москве. Таким образом, после реформы 1805 г. московские департаменты Сената стали высшей судебной и надзорной инстанцией, «верховным правлением» присутственных мест большей части Российской империи.

Не случайным в свете произошедшей реорганизации представляется увеличение количества сенаторских ревизий губернских присутственных мест. Еще до реформы 1805 г., в 1801 – 1805 гг., было проведено 11 сенаторских ревизий<sup>30</sup>; при этом 7 ревизованных губерний – Вятская, Слободско-Украинская, Саратовская, Калужская, Казанская, Воронежская, Курская – впоследствии были отнесены к ведению московских департаментов (остальные четыре ревизии были проведены соответственно в Финляндской и Петербургской губерниях, в Сибири, а также в Берг-коллегии). Вскоре после реформы, 1 августа 1805 г., была издана новая «Высочайше утвержденная инструкция сенаторам, назначаемым для осмотра губерний»<sup>31</sup>. Исследователь Э.С. Паина соотносит издание инструкции с учреждением министерств и объясняет повышенную активность ревизионной деятельности тем, что «министерства, как центральные органы управления, более соответствовавшие абсолютной монархии, еще не развернули своей деятельности», а также «стремлением Александра I его "молодых друзей", собиравшихся в Негласном комитете, быстрее привести все звенья государственного аппарата в соответствие с предпринятой им реформой»<sup>32</sup>. Не отрицая важности этих мотивов, при анализе инструкции не следует упускать из виду то, какие отношения выстраивались этим документом между Сенатом, министерствами и самодержавной властью. В инструкции подчеркивалось, что сенаторы обязаны осматривать «равномерно все места и части, вверенные управлению министров по губерниям... и в каком состоянии каждая из них найдена будет, уведомлять министров, от коих те части зависят, и доносить Сенату» (п. 14). Тем самым подтверждалась надзорная позиция Сената по отношению к министерствам, заявленная еще в указе «О правах и обязанностях Сената». Хотя сенаторы не имели прямого права входить в дела министерств на местах (в отличие от присутственных мест, над которыми Сенат имел прямой надзор), однако часть возможных решительных действий по исправлению положения дел в губерниях, часто весьма плачевного, разрешалась пунктом 18 инструкции: «Если бы чего в сих пунктах именно и не означено было, а сенаторы усмотрят и рассудят что-либо за достойное уважения, как по интересам и пользам государственным, так и по добру общему; в таковых обстоятельствах не должны оставить того без внимания, руководствуясь во всем важностью своей присяги, достоинством их звания и правилами чести». Еще более важным представляется пункт 17: «По окончании в каждой губернии повеленного осмотра доносить его императорскому величеству о том, что найдется достойным высочайшего сведения и внимания, а о дальнейших подробностях Правительствующему Сенату. Но ежели и в самое продолжение осмотра встретится какое обстоятельство, отлагательства нетерпящее, об оном донесения делать и не ожидая окончания осмотра всей губернии». Таким образом, сенаторы-ревизоры получали формальное право личных сношений с императором, даже отчет Сенату был в этом отношении второстепенен. Фактически ревизоры в данном случае являлись единственными проводниками административной власти на местах, при том, что систематического осмотра присутственных мест в провинции, кроме сенаторских ревизий, в рассматриваемый период не проводилось.

Однако при проведении ревизий на местах сенаторы столкнулись с целым комплексом проблем. Властные вертикали, которые должны были соединять местные органы

управления с центральными, фактически отсутствовали. Присутственные места, ответственные перед Сенатом, из-за упадка последнего были практически бесконтрольны; местные учреждения государственных ведомств были крайне слабо связаны с центром в отсутствие регулярных инспекций, а министерская система только вступала в свои права. О том, насколько сложным было положение в губерниях, дает представление инструкция сенаторам, вышедшая 17 марта 1819 г.<sup>33</sup> В отличие от достаточно общей инструкции 1805 г., она содержит подробнейший «вопросник», предусматривающий вхождение сенаторов-ревизоров во множество требующих проверки дел губернии. Сравнивая две инструкции, можно сделать вывод, что в губерниях крайне неаккуратно велись ведомости решенным и нерешенным делам в губернском правлении; колодники, дела которых не решались в течение долгого времени, содержались под стражей в плачевных условиях, на нерегулярном питании; был недостаток образованных канцелярских служащих, состоявшие же на службе недополучали жалованье, и, как следствие, процветало лихоимство; в казенных палатах не велся учет сборам, состоящим по губернии, при этом накапливались недоимки; в присутственных местах служащие пренебрегали наблюдением сроков заседания и нерегулярно посещали присутствие и т. д. Отдельным пунктом сенаторам предписывалось осматривать «все вообще части, вверенные управлению министерств в губернии... исполняются ли в точности постановленные на оные части правила?... И буде сенаторы найдут что-либо тому противное, немедленно исправляя, доносят Сенату, и тогда же уведомляют министров, от коих те части зависят» (п. 17). Помимо ревизии губернии, сенаторам предписывалось ревизовать все уездные города, лежавшие на пути в губернию (п. 21), а по особым просьбам и соседние с губернией уезды (п. 25). Сенаторам дозволялось смещать местных чиновников (п. 23), назначать по своему выбору новых из числа местного дворянства (п. 24); кроме того, в нужных случаях ревизор имел право «требовать содействия» не только от начальников внутренней стражи губернии, но и «от прочих воинских команд, в губернии расположенных» (п. 26).

Этот краткий обзор ясно показывает, с каким масштабом трудностей столкнулись сенаторы в российских губерниях; но он также дает представление и о значении, которое члены Сената приобретали, исполняя свои обязанности в качестве ревизоров. Инструкция 1819 г. в еще большей мере, нежели инструкция 1805 г., наделяла сенаторов прямой исполнительной властью, причем властью *немедленного действия*, ибо сенаторам предписывалось сначала действовать, а потом рапортовать о своих действиях в центр – Сенату, министрам или прямо на высочайшее имя.

Очевидно, что возросшее значение сенаторских ревизий напрямую связано с указами 8 сентября 1802 г. и 27 января 1805 г. Если первый, восстановив значение и авторитет Сената, формально обязал министров отчитываться перед Сенатом о своей деятельности, то второй, распределив губернии между департаментами Сената и создав отдельное политическое тело в виде московских департаментов, возглавляемых Общим собранием, укрепил позиции сенаторов-ревизоров в губерниях, подотчетных 6, 7 и 8 департаментам, получившим право осуществлять исполнительную власть на «своих» территориях.

Несмотря на кажущийся «технический» характер реформы 27 января 1805 г., ее значение для функционирования Правительствующего Сената нельзя недооценивать. Структурная организация Сената, установленная в 1805 г., действовала вплоть до упразднения московских департаментов, которое постепенно произошло в 1870-х гг.

Подводя итог обзору реформы, можно заключить, что она:

1. Четко распределила дела по департаментам Сената; 2. Впервые основала распределение дел по территориальному принципу, который, учитывая огромную территорию империи и фактическиую низкую скорость доставления дел из провинции в столицы, был гораздо более рационален, нежели институциональный; 3. Выделила все административные функции Сената в 1 департамент, распределив дела судебные по остальным 7 департаментам. Фактически этим было произведено разделение административной и судебной властей внутри самого Сената. Таким образом, цели, которые ставили перед со-

бой представители консервативного течения государственной мысли начала XIX в., в результате реформы частично были достигнуты; 4. Освободив сенаторов «судебных» департаментов от разбора общесенатских административных дел, позволила им сосредоточиться на проведении сенаторских ревизий – одного из самых действенных способов непосредственного осуществления исполнительной составляющей административной функции Сената как «верховного места империи». При этом нужно заметить, что в административных условиях первой четверти XIX в. все же именно отдельным личностям (имевшим к тому же право личной переписки с царем практически по любым вопросам) удавалось сделать больше на благо государственной службы, нежели целым учреждениям, запутанным в сетях множества инстанций и согласований.

## Примечания

<sup>1</sup> *Тельберг Г.Г.* Сенат и «право представления на высочайшие указы» // Журнал Министерства народного просвещения. 1910. Январь. С. 1–56; *его же.* Правительствующий Сенат и самодержавная власть в начале XIX века (очерк из истории консервативных политических идей в России на рубеже XVIII и XIX веков). М., 1914.

<sup>2</sup> *Блинов И.* Губернаторы: Историко-юридический очерк. СПб., 1905.

<sup>3</sup> *Щеглов В.Г.* Государственный совет в царствование императора Александра I: Историко-юридическое исследование. Ярославль, 1895.

<sup>4</sup> *Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета Министров. СПб., 1902.

<sup>5</sup> *Лазаревский Н.И.* Правительствующий Сенат как орган надзора // Право. 1901. № 15. С. 765–776.

<sup>6</sup> История Правительствующего Сената за 200 лет. В 5 т. СПб., 1911.

<sup>7</sup> *Ерошкин Н.П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX века). М., 1981.

<sup>8</sup> *Сафонов М.М.* Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. Л., 1988.

<sup>9</sup> *Предтеченский А.В.* Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. М.; Л., 1957.

<sup>10</sup> *Пржецлавский О.А.* Воспоминания // Русская старина. 1874. № 11. С. 456.

<sup>11</sup> ПСЗ-И. Т. 26. № 19 908.

<sup>12</sup> Цит. по: *Предтеченский А.В.* Указ. соч. С. 101.

<sup>13</sup> История Правительствующего Сената за 200 лет. Т. 3. СПб., 1911. С. 6.

<sup>14</sup> *Тельберг Г.Г.* Сенат и «право представления на высочайшие указы». С. 5.

<sup>15</sup> Там же. С. 8.

<sup>16</sup> Цит. по: *Тельберг Г.Г.* Сенат и «право представления на высочайшие указы». С. 16.

<sup>17</sup> Цит. по: История Правительствующего Сената за 200 лет. Т. 3. С. 36.

<sup>18</sup> Там же. С. 37.

<sup>19</sup> Цит. по: *Тельберг Г.Г.* Сенат и «право представления на высочайшие указы». С. 23.

<sup>20</sup> ПСЗ-И. Т. 27. № 20 405.

<sup>21</sup> Там же. № 20 406.

<sup>22</sup> *Ерошкин Н.П.* Указ. соч. С. 107.

<sup>23</sup> ПСЗ-И. Т. 28. № 21 605.

<sup>24</sup> Там же. Т. 16. № 11 989.

<sup>25</sup> *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007. С. 484.

<sup>26</sup> ПСЗ-И. Т. 24. № 17 639.

<sup>27</sup> Архив Государственного Совета. Т. 3: Царствование императора Александра I (1801–1810). Ч. 1. СПб., 1878. Ст. 19–31.

<sup>28</sup> Там же. Ст. 19.

<sup>29</sup> ПСЗ-И. Т. 28. № 21 605.

<sup>30</sup> История Правительствующего Сената...Т. 4. С. 503.

<sup>31</sup> ПСЗ-И. Т. 28. № 21 861.

<sup>32</sup> *Паина Э.С.* Сенаторские ревизии и их архивные материалы (XIX – начало XX в.) // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX– начала XX века: Сборник статей. Л., 1967. С. 157.

<sup>33</sup> ПСЗ-И. Т. 36. № 27 722.