

УДК 94(480+571)"1730-1741"

doi: 10.17072/2219-3111-2016-4-34-43

## ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩИЙ СЕНАТ В 1730–1741 ГГ.: ПОЛНОМОЧИЯ И КОМПЕТЕНЦИЯ

*А. В. Фаизов*

manuscriptor@yandex.ru

Рассмотрено развитие компетенции Сената в связи с возвращением ему первоначальных прав, дарованных Петром I, и последующим созданием и ростом могущества Кабинета министров, когда Сенат оказался в подчиненном положении. Показана неоднозначность оценок в исторической науке полноты восстановления «петровского Сената» в 1730 г. и состава его компетенции в 1731–1741 гг. На основе законодательства, делопроизводственной документации двух высших органов власти раскрыты содержание сферы ведения Сената, а также уровень его полномочий.

*Ключевые слова:* Правительствующий сенат, петровский Сенат, Кабинет министров, высший орган власти, высшее управление.

Манифестом от 4 марта 1730 г. императрица Анна Ивановна объявила о ликвидации Верховного тайного совета и установлении во главе управления Сената «на таком основании, и в такой силе как при Дяде Нашем» (ПСЗ, т. 8, № 5510). Но, заметим, формы «Сената Петра Великого» не были вполне определенными. Сначала это был кружок доверенных лиц императора, который затем стал государственным институтом, заменявшим царя в «отлучках». Компетенция этого института, выполнявшего поручения монарха, неоднократно менялась. Так, после своего создания в 1711 г. (ПСЗ, т. 4, № 2321) Сенат пережил при Петре I еще две реформы: в 1718 и 1722 гг. (ПСЗ, т. 5, № 3264; т. 6, № 3978). К концу его царствования Сенат представлял собой высший орган с административными, контрольными и судебными функциями. Сенат обладал также правом обсуждать и обнародовать именные и сенатские указы. Все коллегии формально были подчинены Сенату, в который они обращались, если не могли разрешить дело самостоятельно (ПСЗ, т. 6, № 3534). Но по поводу законодательных прав Сената Петр I выразился предельно четко: если «какое дело позовет о новом каком определении генеральном, то не должно ни в Синоде, ни в Сенате без подписания Нашей руки чинить» (ПСЗ, т. 6, № 3854).

В 1722 г. при Сенате были учреждены должности герольдмейстера, генерал-рекетмейстера, генерал-прокурора (ПСЗ, т. 6, № 3896, 3900, 3979). В период деятельности Верховного тайного совета (1726–1730 гг.) последние две должности фактически были ликвидированы. Кроме того, именем Екатерины I и Петра II принимается ряд мер по коррекции полномочий Сената, ставшего называться не «Правительствующим», а «Высоким», и, наконец, в 1730 г. было объявлено о воссоздании «петровского Сената».

В исторической науке существуют неоднозначные и противоречивые оценки как полноты восстановления сенатских полномочий в 1730 г., так и характера изменений в его компетенции в 1731–1741 гг. Дореволюционные историки называли первоначальную «реставрацию» «Сената Петра Великого» «простым недоразумением», так как вскоре его права «узурпировал» порожденный «режимом фаворитов» Кабинет министров, хотя признавали сохранение за Сенатом важных «административно-судебных обязанностей» [Соловьев, 1963, с. 223; Градовский, 1899, с. 175, 178–180, 183; Филиппов, 1895, с. IX, XI, XII; Латкин, 1909, с. 303; Люти, 1910, с. 175]. Советские исследователи отмечали всеилие Кабинета и второстепенное значение Сената, а реанимацию последнего находили не ранее 1741 г. Впрочем, называя Сенат «исполнительным органом» Кабинета, они указывали, что его функции не сокращались, а «умножались» [Покровский, 1967, с. 11; Куликов, 1956, с. 24; Ерошкин, 1983, с. 100, 102]. Современные исследователи обозначают восстановление Сената при Анне Ивановне как «обыкновенную реорганизацию» с целью уничтожения Верховного тайного совета, как уступку неокрепшему самодержавию или «определенный компромисс» окружения императрицы с генералитетом. Речь идет о том, мог ли Сенат, наполненный вчерашними против-

никами самодержавия, стать «сплоченным органом оппозиции» [Анисимов, 1994, с. 271, 272, 274; Курукин, 2003, с. 225, 226; Петрухинцев, 2001, с. 95, 98].

Цель данной статьи – определить степень восстановления сферы компетенции «петровского Сената» при Анне Ивановне, выявить основные компоненты и установить направление развития его компетенции после создания Кабинета министров и дальнейшего роста значения последнего. Поскольку нового регламента для деятельности Сената в 1730–1741 гг. издано не было, о его полномочиях и компетенции мы будем судить по частным указам самодержца и Кабинета министров, а также по содержанию ежедневных сенатских дел. Для упорядочивания чрезвычайно разнородных занятий Сената мы будем рассматривать их по следующим тематическим блокам: 1) административная деятельность и участие в законотворчестве; 2) контроль над работой центральных органов управления; 3) роль в судебной области; 4) решение социально-экономических вопросов.

Вскоре после возведения Сената на вершину подчиненной монарху управленческой пирамиды, в апреле 1730 г., в его структуре была вновь образована контора рекетмейстера для приема жалоб на решения и волокиту коллегий (ПСЗ, т. 8, № 5534). 2 октября 1730 г. правительство Анны Ивановны восстановило также сеть прокуроров во главе с сенатским генерал-прокурором (ПСЗ, т. 8, № 5625), которые следили за соблюдением законности в деятельности центральных органов. Как и ранее, при Сенате продолжали действовать герольдмейстер и его контора, обеспечивая контроль за отправлением дворянской службы, организацию смотров недорослей, составление гербов и т.п. (ПСЗ, т. 6, № 3896).

Встав во главе управления (1730–1731 гг.), Сенат исполнял многочисленные поручения императрицы. В частности, 1 июня 1730 г. ему было предписано как можно скорее «начать Уложение оканчивать» (ПСЗ, т. 8, № 5567). В исполнение этого поручения сенаторы в декабре 1730 г. «прикомандировали» к делу составления нового свода законов «сверх прежде определенных» еще ряд крупных чиновников, предписали присутствовать в данной Комиссии также «одному из Сенаторов с переменою понеделньо» (ПСЗ, т. 8, № 5654). В указанный день Анна Ивановна постановила также учредить из членов Сената «особую комиссию» для составления на основе петровского законодательства новых штатов коллегий и канцелярий. Помимо этого высшему органу было поручено создать «комиссию об армии», разместить нищих в богадельнях и изгнать из них «тунеядцев» [Филитов, 1911, с. 495–496].

Восстановленный Сенат напрямую взаимодействовал с императрицей. Поначалу она лично посещала заседания Сената, что отразилось в его журналах. Начиная с 5 марта 1730 г. отдельные члены Сената периодически объявляли в присутствии именные указы и высочайшие повеления. Например, «Канцлер граф Гаврила Иванович отдал указ за подписанием Ея Величества собственная руки, под которым реестр кому присутствовать в Правительствующем Сенате» (цит. по: [Филитов, 1911, с. 488]). Сенат снова получил право непосредственных докладов императрице, которые осуществлялись через одного или нескольких сенаторов, либо сообщавших императрице о новых делах, либо предлагавших готовые резолюции (ПСЗ, т. 8, № 5521, 5522, 5525).

Указом от 1 июня 1730 г. был установлен порядок еженедельных сенатских докладов императрице по субботам: 1) о делах, решенных на основе законодательства, и 2) о тех, «на которых решительных пунктов нет» (ПСЗ, т. 8, № 5566). Новая процедура должна была упорядочить стиль принятия решений и сделать его более результативным. Хотя, как справедливо отмечает А.Б. Каменский, «даже при самой эффективной сенаторов за неделю у них должно было накопиться столько вопросов к императрице, что решить их за один день было невозможно» [Каменский, 1999, с. 220].

Доклады Сената, утвержденные императрицей, ложились в основу именных указов. Среди них были доклады «о разделении однодворцами недвижимого имущества», «о колодниках», которые заявляют «слово и дело» и др. (цит. по [Филитов, 1911, с. 491]). В течение девятнадцати с половиною месяцев после восстановления Сената в правах было сделано более ста докладов императрице, подавляющее большинство которых было ею утверждено (Сенатский архив, 1889, т. 2). Целый ряд докладов стал основанием для различных манифестов и именных указов (ПСЗ, т. 8, № 5522, 5528, 5596). За тот же период Сенат самостоятельно издал множество указов, рассмотрел и утвердил ряд инструкций, «мнений» других госструктур и др. (ПСЗ, т. 8, № 5513, 5521, 5547 и др.). Между тем правительство Анны Ивановны не собиралось оставлять высшее управление на произвол Сената. В

частности, Сенату было запрещено самому отменять постановления за подписью прежних государей без высочайшего утверждения [*Парамонов*, 1904, с. 66].

В 1730 г. Сенат полностью возвратил контроль над деятельностью коллегий и канцелярий. Именным указом от 17 февраля 1730 г. ему был подчинен генерал-полицмейстер (ПСЗ, т. 8, № 5700).

В то же время по воле императрицы стали возобновляться имевшие место еще при Петре I «конференции» Сената и Синода для обсуждения вопросов веры, церкви и духовенства. Как и при Петре I, Сенат, рассматривая определенное донесение, мог приказывать соответствующей коллегии обсудить его «сообща» и после представить «общее мнение». 17 апреля 1730 г. Сенат, таким образом, распорядился с доношением Берг-коллегии о сибирских горных заводах и приписанных к ним слободам. Если вопрос, рассмотренный коллегией, требовал высочайшего разрешения и сенатское мнение отличалось от предложений коллежских членов, то высший орган представлял императрице и «мнение» коллегии и свое собственное. Так было сделано, например, при обсуждении вопроса о насильственном захвате крестьян [*Филиппов*, 1911, с. 495].

Сенат сразу начал выступать как высшая судебная инстанция. На официальном уровне он неоднократно признавался последней (не считая императрицу) апелляционной инстанцией, обращаться в которую следовало только после рассмотрения дела нижестоящими судебными институтами (ПСЗ, т. 8, № 5546, 5600). Сенат старался отслеживать процесс рассмотрения челобитных, пытаясь сделать их продвижение от низших инстанций к нему максимально быстрым (ПСЗ, т. 8, № 5640).

Значительную часть времени в 1730–1731 гг. Сенат уделял решению финансовых вопросов. В его ведении находились, в частности, все государственные доходы (ПСЗ, т. 8, № 5529, 5601). 14 октября 1731 г. именным указом Сенату было поручено «наблюдение за взысканием Камер-коллегией недоимок прежних лет» (Опись..., 1875, т.2, № 4055).

В октябре – ноябре 1731 г. был создан Кабинет министров, который неуклонно увеличивал свою роль в высшем управлении империи. Рассмотрим, какое влияние это оказывало на сферу сенатского ведения в первые годы существования Кабинета.

В 1731–1735 гг. Сенат продолжал заниматься составлением нового уложения. За Сенатом сохранилась его традиционная функция обнародования новых законов, хотя в этом его начинают контролировать «министры».

После учреждения Кабинета Сенат, как и ранее, являлся законосовещательным учреждением и имел право законодательной инициативы. Сенаторы, разбирая повседневные проблемы, выявляли лакуны или противоречия в действующих законах. В таких случаях они направляли в Кабинет министров свое «мнение» о необходимости коррекции конкретного указа. «Министры» тоже передавали те или иные законопроекты на предварительное рассмотрение Сената.

Кроме того, Сенат занимался и образовательной деятельностью, и социальным призрением. Так, 9 июня 1735 г. Сенату было поручено испытывать секретарей и нижних приказных служителей в знании «канцелярского порядка» и заготавливать провизию «для прокормления неимущих во время голода» (ПСЗ, т. 9, № 6747). При Сенате находилась особая школа, где обучали канцелярскому ремеслу дворянских детей.

Появление Кабинета министров незначительно сказалось на руководящем положении Сената по отношению к коллегиям, за исключением трех «первых коллегий», Соляной конторы (с 1731 г.), Медицинской (с 1732 г.), а также Полицмейстерской (с 1734 г.) и Тайной канцелярий (с 1735 г.), которые подчинялись непосредственно Кабинету министров (ПСЗ, т. 9, № 6529, 6753). Именным указом от декабря 1731 г. Сенат был обязан составлять инструкции для всех коллегий и канцелярий (ПСЗ, т. 8, № 5919). Сенаторы контролировали исполнение законов, следили за правоприменительной практикой (ПСЗ, т. 9, № 6414, 6678, 7072; т. 10, № 7181, 7516 и др.).

Широкими были полномочия Сената и в области замещения должностей по местному управлению. И если в апреле 1733 г. – январе 1734 г. Сенат представлял всех новых воевод и секретарей Кабинету, то по указу от 22 января 1734 г. право на их назначение вновь передавалось Сенату (Буаги..., т. 2, с. 196; ПСЗ, т. 8, № 5920; т. 9, № 6538). Что касается генерал-губернаторов, губернаторов, вице-губернаторов, то их назначал Кабинет министров из кандидатов, предлагаемых Сенатом.

Сенат нередко штрафовал, реже отстранял от должности канцеляристов и госслужащих. Так, 11 июня 1734 г. были оштрафованы московский генерал-губернатор Г.П. Чернышев, несколько гу-

бернаторов, вице-губернаторов, провинциальные и городские воеводы, их «товарищи», секретари и подьячие за то, что «на срок и после сроку» не прислали ведомости по недоимкам (ПСЗ, т. 9, № 6587).

В январе 1734 г. под управление Сената перешла и Малороссия, гетманство вновь, как и при Петре I, было признано ненужным (Бумаги..., т. 3, с. 14, 21; ПСЗ, т. 9, № 6540).

Значительными в 1731–1735 гг. оставались и судебные функции Сената, исполнение которых заставляло его членов заниматься многочисленными и часто самыми заурядными тяжбами. Так, в марте 1732 г. сенаторы решали вопрос о подсудности московского купечества (ПСЗ, т. 8, № 5992). Пытаясь ускорить рассмотрение такого рода дел, 4 сентября 1733 г. Сенат разрешил «челобитчикам», не довольным решениями нижних судебных инстанций, находиться в этих учреждениях «безотлучно», пока не будет решено их дело (ПСЗ, т. 9, № 6477). По распоряжению Сената обвиняемый мог быть освобожден от пыток.

Одной из первых обязанностей Сената и после учреждения Кабинета являлось рассмотрение финансовых затруднений. Более того, «министры» нередко подталкивали Сенат к решению данных вопросов. Так, 13 марта 1732 г. Кабинет министров издал указ «О взыскании недоимок и о рассмотрении о том дел и ведомостей в Сенате и об определении к тому Статского Советника Маслова» (ПСЗ, т. 8, № 5983). Помимо недоимок по подушной подати властям не удавалось собрать полностью и недоимки с купцов-откупщиков, несмотря на суровые для купечества конфискационные меры (Бумаги..., т. 2, с. 205).

В обязанности Сената находились также руководство денежным обращением и «переделка» мелкой монеты в крупную (ПСЗ, т. 8, № 6178).

В начале 1730-х гг. правительство задумалось о необходимости составить новую «государственную о всех доходах книгу», которая должна была заменить прежнюю (от 1724 г.). С 1731 г. работой над ней безуспешно занимались коллегии, с ноября 1732 г. это было поручено Сенату, который был обязан «совершенно окончить» ее к началу 1733 г. (Бумаги..., т. 1, с. 504). Ни к 1733 г., ни в последующие годы царствования Анны Иоанновны Сенат книгу так и не завершил. В свое оправдание он сообщал в Кабинет, что не получал от других органов необходимых ведомостей. Кроме того, для завершения росписи государственных доходов и расходов были и другие препятствия: неупорядоченное управление государственным хозяйством, бессистемное ведение отчетной документации и мн. др.

9 июня 1735 г. был издан указ, приравнявший подписи под указом императрицы и трех ее кабинет-министров, что явилось рубежом в развитии имперского управления в 1730-е гг. С этого момента Кабинет окончательно стал высшим органом власти, который все в большей степени выполнял функции монарха. Рассмотрим, какие именно изменения происходили в полномочиях и компетенции Сената с 9 июня 1735 г. до кончины Анны Ивановны 17 октября 1740 г.

По мере того как Кабинет укреплялся в положении высшего органа государственной власти, в своих указах или «сообщениях» Сенату он все чаще поручал рассмотреть поступившие к нему прошения, доношения, требовал изложить сенатское «мнение» по тому или иному делу, собрать недостающие справки и т.д. (Бумаги..., т. 6, с. 274, 343). В некоторых случаях по требованию «министров» Сенат вынужден был отложить свои текущие дела и срочно заняться более важными, по мнению Кабинета, проблемами.

Сенаторы в эти годы продолжали составлять новое уложение. Например, в 1738 г. Сенат во «всепопданнейшем доношении» отчитывался, что «к сочинению нового уложения определены тайный советник Новосильцов, да обер-секретарь Сверчков, и некоторые главы сочинены и к апробации внесены в Сенат, а другия сочиняются» (Бумаги..., т. 7, с. 200, 203, 209). Занятый повседневными управленческими и судебными заботами, Сенат данный труд в аннинское царствование завершить так и не смог.

Даже в это время Сенат имел право интерпретировать конкретный закон, когда возникали какие-то затруднения с его исполнением, как было, например, в декабре 1736 г. в деле о постройке «селитренных заводов» недалеко от Саратова (ПСЗ, т. 9, № 7118). С позволения Кабинета Сенат в это время продолжал обнаруживать новые законы (ПСЗ, т. 10, № 7147).

Кабинет министров признавал за Сенатом важную правительственную роль во всех делах, а за собою оставлял, как правило, только общий контроль и разрешение беспрецедентных проблем. Более того, с 1738 г. он проявлял нежелание вмешиваться в компетенцию Сената, тогда как «госпо-

да Сенат» стремились переложить ответственность за решение многих дел на Кабинет министров, который нередко возвращал их обратно с требованием рассмотреть самостоятельно на основе существующих указов. Например, еще 8 марта 1737 г. Кабинет заметил сенаторам, что они напрасно прислали некий указ для «апробации», поскольку «Кабинет своих дел довольно имеет». Такие замечания «министры» делали сенаторам в 1738 и 1739 гг. (Бумаги..., т. 6, с. 134; т. 8, с. 22; т. 9, с. 339).

Под конец аннинского царствования о большом значении Сената объявлялось официально. В именном указе от 11 мая 1737 г. Сенат был квалифицирован «яко главное правительство государственных Наших дел». Кроме того, при Анне Ивановне неоднократно подтверждалось, чтобы коллегии и канцелярии не «утомляли» Сенат доношениями о таких делах, на которые имелись точные «определения» в указах [*Пармонов*, 1904, с. 69]. В 1740 г., например, появился следующий указ: «ежели в Коллегии и Канцелярии случится дело, которого решить невозможно, то, учиня выписку и доношение, приходите в Сенат самим Президентам и Членам, кроме президентов Иностранной и обеих Воинских Коллегий...» (ПСЗ, т. 10, № 8219).

Кабинет-министр А.П. Волынский говорил среди своих «конфидентов», что «мы министры... натащили мы на себя много дел и неподлежащих нам, а что делать и сами не знаем» (цит. по [*Корсаков*, 1877, с. 291]). Данная ситуация, видимо, была замечена и другими членами высшего органа, так как к концу аннинского царствования Кабинет передавал на обсуждение и решение Сената все более сложные дела. Эта тенденция проявилась наиболее четко в 1740 г. (Бумаги..., т. 11). Практически во всех резолюциях Кабинета предписывалось «надлежащее рассмотрение и определение учинить Правительствующему Сенату». В некоторых случаях Сенат должен был решать определенный вопрос вместе с каким-либо другим органом или компетентным лицом (Бумаги..., т. 11, с. 13, 320, 478).

Когда сенатские доклады содержали вопросы, решение которых требовало разработки новых или изменения действующих законов, Кабинет предписывал Сенату представить по этому поводу свои соображения, которые затем зачастую утверждались «министрами» (Бумаги..., т. 9, с. 329, 429). Если «мнения» Сената не получали одобрения, они направлялись обратно в Сенат для доработки в соответствии с «разсуждением» Кабинета (Бумаги..., т. 11, с. 147, 327, 397, 411).

Разработку новых законодательных норм или вынесение сложных административных решений Кабинет мог поручить Сенату осуществить самостоятельно или вместе с «министрами» и представителями иных структур. Например, Сенату было указано определить по ведомостям Штатс-конторы возможное сокращение расходов на содержание Двора, придворных конюшен, гвардейских полков и др., совместно с Адмиралтейской и Коммерц-коллегиями разработать меры против «разбоев русских людей» на Каспийском море; «обще» с Синодом изучить представление Казанского губернатора о школе и мерах обращения «иноверцев» в православие и др. [*Филитов*, 1911, с. 537].

Часть доношений, адресованных «министрам» или императрице, пересылалась Кабинетом в Сенат для рассмотрения и выработки «мнений» (Бумаги..., т. 9, с. 275, 429; т. 10, с. 351; ПСЗ, т. 11, № 8017). Но тщательно разрабатывая предложения по частным вопросам, сенаторы избегали проведения сколько-нибудь крупных реорганизаций (Бумаги..., т. 10, с. 610, 687).

К концу аннинского царствования Кабинет уже имел безграничную компетенцию, но занимаясь основательной проработкой каждого существенного дела малочисленный высший орган не имел физической возможности. Не случайно в 1738–1740 гг. наблюдалось сближение Кабинета и Сената: члены двух высших органов собирались на совместные заседания, результатом которых было издание законов, подписанных и теми и другими (ПСЗ, т. 10, № 7183, 7815; т. 11, № 8253). Факт совместных заседаний отразился в сенатском докладе от 1741 г. императрице Елизавете: «...кабинетные министры несколько раз обще с Сенатом и определения крепили, но онаго чинено зело мало...» (Доклад..., 1897, с. 290).

В эти годы Кабинету и Сенату удалось найти стиль работы, дававший возможность высшему органу контролировать наиболее важные государственные дела. Последнее слово принадлежало Кабинету, но в большинстве случаев его решения просто оформляли уже готовые сенатские проекты.

Таким образом, рассмотрение дела и принятие решений нередко осуществлялись двумя высшими органами совместно. Сенат же играл если не ведущую, то основную роль в управлении, особенно в конце аннинского царствования.

Анна Ивановна в это время продолжала лично поручать Сенату определенные дела. Так, 6 июля 1737 г. было приказано одному из сенаторов присутствовать два раза в год на публичных экзаменах кадетам (Опись..., 1875, № 6119).

Среди обязанностей Сената в 1735–1740 гг. по-прежнему важное место занимал контроль над деятельностью центрального аппарата. В сентябре 1736 г. кабинет-министры утвердили сенатский доклад об ответственности президентов и членов коллегий «за сбережение денежной казны» (ПСЗ, т. 9, № 6911). 17 ноября 1737 г. Сенат потребовал от центральных структур «присылки» счетов в Ревизион-коллегию и ее московскую контору (ПСЗ, т. 10, № 7439). 15 апреля 1738 г. в подчинение Сената была передана Коллегия экономии, ведавшая доходами с духовных имений и прежде подведомственная Синоду (ПСЗ, т. 10, № 7558).

Сенаторы стремились также ускорить функционирование подчиненных структур. Например, в мае 1736 г. появился указ о ежемесячной присылке в Сенат реестров нерешенных дел. В ноябре того же года был издан новый указ, в котором констатировалось, что за прошедшие пять месяцев ни одного такого реестра прислано не было, и выдвигалось требование немедленного решения всех дел прошлых лет (ПСЗ, т. 9, № 6952, 7095). В мае 1738 г. снова вышел указ о присылке в Сенат из коллегий и канцелярий ежемесячных ведомостей об исполненных и неисполненных сенатских указах с объяснением причин в случае неисполнения (ПСЗ, т. 10, № 7582).

18 октября 1736 г. с целью контроля над исполнением законов госслужащими Сенат потребовал от прокуроров или президентов коллегий рапортовать об исполнении «посланных» указов и сообщать, «для чего кои дела волочат» (ПСЗ, т. 9, № 7080). Поскольку коллегии оправдывали свои «неисправности» нерасторопностью губернаторов и воевод, по «всеподданнейшему докладу» Сената в мае 1737 г. коллегии получили право штрафовать губернаторов без обращения в Сенат, губернаторы же могли теперь штрафовать нерадивых воевод (ПСЗ, т. 10, № 7240).

На Сенат возлагалась обязанность заполнения чиновничьих вакансий и повышения в чинах: он либо сам производил назначения, либо представлял кандидатов императрице (Кабинету). Так, президенты, вице-президенты и советники коллегий назначались высочайшими повелениями по докладом Сената или без них (ПСЗ, т. 9, № 6899). До издания именного указа от 24 мая 1734 г. Сенат самостоятельно назначал ассессоров, но после того как до императрицы дошли сведения о неоправданном повышении секретарей в ассессоры, Сенату было предписано «впредь таких производений» без докладов в Кабинет и без высочайшей апробации «отнюдь не чинить» (ПСЗ, т. 10, № 7262).

Сенат старался контролировать приход и уход членов коллегий и канцелярий из «присутствия», к чему его стимулировали распоряжения верховной власти. Так, в октябре 1736 г. Сенат получил указ о взыскании с членов коллегий, канцелярий и контор «за выход из присутствия» ранее узаконенного (1722 г.) для заседания времени (ПСЗ, т. 9, № 7080). В 1736, 1737, 1740 гг. Сенат приказывал дежурным секретарям или «дневальным канцеляристам» «как днем, так и ночью, быть всегда безотлучным» (ПСЗ, т. 9, № 7080; т. 10, № 7351; т. 11, № 8140).

Сенаторы регулировали конфликты между различными госорганами, и, если для разрешения сложившейся ситуации не было подходящих законодательных актов, Сенат подавал «всеподданнейшие доклады». Именно Сенат определял формы сношений центральных структур, вырабатывал правила для записи и хранения подлинников «крепостных актов», устанавливал формы для ведения канцелярских «книг» и т.д. (ПСЗ, т. 9, № 6820, 6487, 6855). В компетенции Сената было и решение вопросов о том, по каким штатам, в каком размере и за какой срок выплачивать жалованье членам центральных органов [Филитов, 1911, с. 632].

Сенат также согласовывал деятельность центральных структур, в том числе трех «первых коллегий». Так, сенатским указом от 8 февраля 1738 г. предписано было «заблаговременно» присылать из Адмиралтейской коллегии в Военную «известия о потребном количестве пороха и доставлении на заготовление онаго денег» (ПСЗ, т. 10, № 7505).

Значительной являлась также власть Сената над местными властями, поскольку система областного управления в период существования Кабинета почти не претерпела изменений. Впрочем, аннинские «министры» в некоторых случаях отдавали распоряжения губернаторам и воеводам

напрямую, не сообщая о них Сенату, что затрудняло функционирование последнего. И Сенат в многочисленных однотипных постановлениях (от 14 октября 1736 г., 24 июля 1740 г. и др.) пытался выяснить, какие именно приказания были отправлены Кабинетом местным руководителям (ПСЗ, т. 9, № 7078, 8183).

Осуществляя надзор за всеми госструктурами, Кабинет в 1740 г. не только учреждал ревизионные комиссии, но и поручал Сенату проверить отдельные госорганы, произвести следствие или наложить штрафы. Рассмотрение донесений этих особых комиссий также нередко возлагалось на Сенат, который затем должен был проводить «дознания» и т.п. (Бумаги..., т. 11, с. 559, 573).

Одной из перманентных проблем того времени было стремление госорганов различного уровня переложить ответственность за решение по делу на вышестоящую инстанцию, а также непонимание чиновниками того, какие именно вопросы подлежат решению коллегий, а какие должны докладываться Сенату. Взаимодействие Сената и коллегий в этом смысле напоминает отношения Кабинета министров с самим Сенатом. Так, 16 января 1738 г. в ответ на присланное дело Сенат предписал Коммерц-коллегии впредь не спрашивать разрешения «по делам, на которыхья есть точные указы» (ПСЗ, т. 10, № 7485).

Итак, в последние годы жизни Анны Ивановны Сенат и Кабинет выработали результативную практику взаимодействия. Эффективное функционирование государственного аппарата зависело от их совместной работы, но нерегламентированность деятельности Кабинета приводила к дублированию функций высших структур, к непосредственному обращению «министров» к местным органам власти, тем самым затрудняя разграничение их компетенций.

Что касается судебных полномочий Сената во второй половине 1730-х гг., то он был обязан проверять судебные приговоры, вынесенные подчиненными ему госструктурами, в частности, сенаторы утверждали все смертные приговоры.

20 марта 1735 г. был издан указ, ограничивший полномочия Сената: было предписано представлять «с мнением на Высочайшую Конфирмацию» все дела, по которым виновные «за излишние против указов расходы» подлежали «тяжкому осуждению и истязанию» (ПСЗ, т. 9, № 6713). Между тем многочисленные судебные дела, которые могли поступать в Сенат не только от подчиненных структур, но и «сверху» – от императрицы или ее «министров», – отнимали у сенаторов много рабочего времени (Бумаги..., т. 10, с. 451).

В делах же по должностным преступлениям, как и в делах, порученных императрицей, Сенат выступал первой инстанцией (ПСЗ, т. 10, № 7151).

В 1735–1740 гг. кабинет-министры давали сенаторам целый ряд поручений, направленных на пополнение казны. 10 августа 1736 г. Кабинет предписал Сенату послать повторные указы о скорейшем сборе податей и недоимок, пригрозив сенаторам штрафом (Бумаги..., т. 5, с. 379). Сенат продолжал контролировать финансовую отчетность, связанную со сборами «на содержание полков», распределяя документацию между Ревизион-коллегией и ее московской конторой (ПСЗ, т. 10, № 7478).

Члены Сената занимали высокое положение в бюрократической верхушке России. В частности, манифест о кончине императрицы Анны был составлен в Кабинете «за подписанием всего министерства и генералитета», включая сенаторов. «Приговор» Кабинета «о титулировании» регента Бирона также был подписан «собранием кабинет-министров, Св. Синода, Пр. Сената, генерал-фельдмаршалов и прочаго генералитета» (Сенатский архив, 1889, т. 2, с. 43–44).

Понимая непрочность собственного положения, регент Э.И. Бирон стремился укрепить его путем сближения с представителями госорганов, находившихся при Анне Ивановне на втором плане (Сенат, прокуратура). В сенатском журнале от 31 октября 1740 г. отмечено, что часть сенаторов на заседании не были, «затем, что по повестке, поехали вappartement Его Высочества Регента» (Сенатский архив, 1889, т. 2, с. 79). Более того, 6 ноября 1740 г., за три дня до свержения Бирона, «в собрание Пр. Сената изволил прибыть Его Высочество Регент... при нем гг. кабинетные министры [А.М. Черкасский и А.П. Бестужев-Рюмин], и в присутствии свое Его Высочество изволил слушать доклады Пр. Сената... на которых Его Высочество и резолюции подписать изволил» (Сенатский архив, 1889, т. 2, с. 103–104). При Анне Ивановне случалось, что сенаторы вызывались в Кабинет, но кабинет-министры никогда Сенат не посещали. Частыми при Бироне были также общие собрания «министров», сенаторов и генералитета.

Таким образом, продолжение правления Э.И. Бирона должно было привести к росту влияния Сената, который отмечался во второй половине аннинского царствования.

В регентство Анны Леопольдовны (9 ноября 1740 г. – 25 ноября 1741 г.) Сенат, как и ранее, получал «приказы» и «сообщения» кабинет-министров, направлял в высший орган собственные доклады, проекты указов и инструкций. Как отмечал А.Н. Филиппов, высший орган в 1741 г. «прибегал теперь к помощи Сената едва ли не в большей степени, чем раньше, а сам Сенат разрешал целый ряд дел, независимо от Кабинета» [Филиппов, 1911, с. 547].

Правительство Анны Леопольдовны также объявляло публично о весомом положении Сената в системе управления. Указ от 27 ноября 1740 г. определял Сенат «главным департаментом, который должен о правосудии и скорейшем решении всех дел... прилежное попечение иметь» (ПСЗ, т. 11, № 8293).

Если возникала необходимость скорректировать некое именное постановление, то Сенат делал представления Кабинету министров. В ведомстве Сената оставалась публикация новых законов, большей частью исходивших от Кабинета. Сенаторы продолжали заниматься составлением свода законов (Внутренний быт..., 1886, с. 137–139, 160, 205–206).

Как и ранее, Сенат являлся высшим административным органом, который преодолевал трудности, возникавшие при реализации новых законов. Так, указом от 16 сентября 1741 г. было установлено соответствие количества «упряжных лошадей» чину владельца (ПСЗ, т. 11, № 8447). Сенат рассматривал челобитные лиц, просивших позволить иметь больше лошадей (Внутренний быт..., 1886, с. 160–162).

В регентство Анны Леопольдовны за Сенатом сохранялись и его надзирательные обязанности в отношении деятельности коллегий и канцелярий. 2 декабря 1740 г. Кабинет направил в Сенат «сообщение», в котором предписал Сенату усилить контроль над ходом решения дел центральными органами (ПСЗ, т. 11, № 8295).

В судебной области Сенат при Анне Леопольдовне выступал в качестве первой инстанции по делам, связанным с госслужбой, а также порученных ему Кабинетом особо. Сенат являлся апелляционной инстанцией по приговорам, вынесенным коллегиями и канцеляриями, а также в случае возникновения у последних затруднений в решении конкретного дела (Внутренний быт..., 1886, с. 165–181).

Кроме того сенаторы пересылали в подчиненные органы челобитные, которые просители ошибочно направили в Сенат. Они следили за сохранением имущества лиц, находящихся под следствием, за реализацией высочайших резолюций о помиловании осужденных людей, об освобождении ссыльных и каторжан, а также рассматривали дела о награждениях за «правые» доносы. Менее самостоятельным и более зависимым от решений кабинет-министров Сенат оказывался в вопросах, касающихся военного дела и финансовых проблем (Внутренний быт..., 1886, с. 165–181, 186).

Принимая активное участие в решении социально-экономических вопросов, сенаторы самостоятельно разработали в эти месяцы так называемый Устав о банкротах (ПСЗ, т. 11, № 8300). Сенаторы занимались решением дел, связанных с торгово-промышленной сферой, здравоохранением, улучшением путей сообщения и т.п. Они же следили за поддержанием общественной безопасности, рассматривали те церковные и внешнеполитические вопросы, которые имели отношение к внутригосударственным делам (Внутренний быт..., 1886, с. 189–214).

Таким образом, компетенция и полномочия Сената при Анне Ивановне и ее преемнике были аналогичны занятиям и прерогативам данного высшего органа в конце петровского царствования. При Петре I Сенат находился в подчинении монарха, при его племяннице – в подчинении монарха и Кабинета, но, поскольку Кабинет осуществлял функции государя, в сущности, изменилось не многое. На Сенате по-прежнему замыкалось регулярное управление государством на основе петровских регламентов. Как и при Петре I, Сенат объединял разные отрасли управления, в него стекались дела различного характера из всех частей государственного аппарата.

Увеличение правительственного веса Кабинета, который действовал в проблемном поле самодержца, практически не повлияло на сферу сенатской компетенции, но вызвало некоторые колебания в определении степени самостоятельности Сената в рассмотрении конкретных категорий дел, однако к концу аннинского царствования Сенат стал основным центром разработки крупных государственных решений, которые, как правило, лишь утверждались Кабинетом.



Полномочия Сената в 1730–1741 гг. по сравнению с 1725 г. сократились незначительно. В это время Сенат в большинстве случаев был полномочен решать дела самостоятельно, хотя его члены стремились перенаправить любой неоднозначный вопрос «министрам». Формально Сенат должен был обращаться в Кабинет (за высочайшей санкцией) в случае отсутствия законодательного прецедента, что являлось обычной нормой для бюрократической системы абсолютной монархии.

#### Список источников

- Бумаги Кабинета министров императрицы Анны Иоанновны Т. 1–12 // Сб. имп. рус. ист. общества. Юрьев; СПб., 1898, 1899, 1900, 1901, 1902, 1904, 1905, 1906, 1907, 1910, 1912, 1915. Т. 104, 106, 108, 111, 114, 117, 120, 124, 126, 129, 138, 146.
- Внутренний быт Русского государства с 17 октября 1740 г. по 25 ноября 1741 г. по документам, хранящимся в Московском архиве Министерства юстиции. Кн. 2: Высшие государственные учреждения. М., 1886.
- Доклад императрице Елизавете Петровне о восстановлении власти Правительствующего Сената // Журн. министерства народ. просвещения. 1897. № 2.
- Опись высочайшим указам и повелениям, хранящимся в Санкт-Петербургском сенатском архиве за XVIII в. Т. 2 (1725–1740 гг.) / сост. П. Баранов. СПб., 1875.
- Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. 1649–1825 гг. : в 45 т. Т. 4–11. 1700–1736 гг. СПб., 1830. (ПСЗ).
- Сенатский архив. СПб., 1889. Т. 2.; 1890. Т. 3.

#### Библиографический список

- Анисимов Е. В. Россия без Петра, 1725–1740. СПб., 1994.
- Градовский А. Д. Собрание сочинений. СПб., 1899. Т. 1.
- Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983.
- Каменский А. Б. От Петра I до Павла I : Реформы в России XVIII в. (Опыт целостного анализа). М., 1999.
- Корсаков Д. А. Артемий Петрович Волынский (Биографический очерк) // Древняя и Новая Россия. 1877. № 8.
- Куликов Ю. В. Государственные учреждения XVIII в. // История гос. учреждений до Великой Октябрьской социалистической революции. М., 1956. Вып. 2.
- Курукин И. В. Эпоха «дворских бурь» : Очерки политической истории послепетровской России, 1725–1762. Рязань, 2003.
- Латкин В. Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX ст.). СПб., 1909.
- Лютти А. Русский абсолютизм XVIII в. // Итоги XVIII в. в России : введение в русскую историю XIX в. М., 1910.
- Парамонов А. С. О законодательстве Анны Иоанновны: Опыт систематического изложения. СПб., 1904.
- Петрухинцев Н. Н. Царствование Анны Иоанновны: формирование внутривластного курса и судьбы армии и флота 1730–1735 гг. СПб., 2001.
- Покровский М. Н. Русская история с древнейших времен // Покровский М. Н. Избр. произведения. М., 1967. Кн. 2.
- Соловьев С. М. История России с древнейших времен. М., 1963. Т. 19.
- Филиппов А. Н. История Сената в правление Верховного тайного совета и Кабинета. Юрьев, 1895. Ч. 1.
- Филиппов А. Н. Правительствующий Сенат в царствование Анны Иоанновны и Иоанна Антоновича // История Правительствующего Сената за 200 лет, 1711–1911. СПб., 1911. Т. 1.

*Дата поступления рукописи в редакцию 25.07.2016*

## THE GOVERNING SENATE IN 1730–1741: THE POWERS AND COMPETENCIES

**A. V. Faizov**

manuscriptor@yandex.ru

The author examines how the Senate's powers and competence changed between 1730 (when the Senate was returned to the rights granted by Peter I) and 1741 (when the Cabinet of Ministers was created with growing power and the Senate was subordinated to the Cabinet). The author shows the ambiguity of the problem in historical science and discloses the diverse and heterogeneous composition of the Senate's competence, as well as the high level of its powers through the analysis of legislation and record keeping documentation of the two higher authorities. The author shows that the collegiate bodies were controlled by the Senate for the most part and that it exercised the regular management of the state based on Peter's regulations. For example, the Senate decided the difficulties faced by collegiate bodies, developed the rules for them, regulated their work, and took the decisions on their appeal. The Senate usually drafted the laws, tracked violations of law in the activities of other state agencies, exercised the codification of laws, collected information on taxes, and ensured their collection. The Senate performed a variety of orders of the Empress or the Cabinet of Ministers, controlled noble service, solved the problems of everyday life of the capitals, etc. The author concludes that the competence and authority of the Governing Senate, restored by Anna Ivanovna, were similar to the competence of the Senate of Peter the Great.

*Key words:* the Governing Senate, Peter's Senate, the Cabinet of Ministers, the institution of higher authority, supreme management.

### *References*

- Anisimov E. V.* Rossiya bez Petra, 1725–1740. SPb., 1994.
- Eroshkin N. P.* Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdeniy dorevolyutsionnoy Rossii. M., 1983.
- Filippov A. N.* Istoriya Senata v pravlenie Verkhovnogo taynogo soveta i Kabineta. Yur'ev, 1895. Ch. 1.
- Filippov A. N.* Pravitel'stvuyushchiy Senat v tsarstvovanie Anny Ioannovny i Ioanna Antonovicha // Istoriya Pravitel'stvuyushchego Senata za 200 let, 1711–1911. SPb., 1911. T. 1.
- Gradovskiy A. D.* Sobranie sochineniy. SPb., 1899. T. 1.
- Kamenskiy A. B.* Ot Petra I do Pavla I : Reformy v Rossii XVIII v. (Opyt tselostnogo analiza). M., 1999.
- Korsakov D. A.* Artemiy Petrovich Volynskiy (Biograficheskiy ocherk) // Drevnyaya i Novaya Rossiya. 1877. № 8.
- Kulikov Yu. V.* Gosudarstvennye uchrezhdeniya XVIII v. // Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdeniy do Velikoy Oktyabr'skoy sotsialisticheskoy revolyutsii. M., 1956. Vyp. 2.
- Kurukin I. V.* Epokha «dvorskikh bur» : Ocherki politicheskoy istorii poslepetrovskoy Rossii, 1725–1762. Ryazan', 2003.
- Latkin V. N.* Uchebnik istorii russkogo prava perioda imperii (XVIII i XIX st.). SPb., 1909.
- Lyutsh A.* Russkiy absolyutizm XVIII v. // Itogi XVIII v. v Rossii : vvedenie v russkuyu istoriyu XIX v. M., 1910.
- Paramonov A. S.* O zakonodatel'stve Anny Ioannovny: Opyt sistematicheskogo izlozheniya. SPb., 1904.
- Petrukhintsev N. N.* Tsarstvovanie Anny Ioannovny: formirovanie vnutripoliticheskogo kursa i sud'by armii i flota 1730–1735 gg. SPb., 2001.
- Pokrovskiy M. N.* Russkaya istoriya s drevneyshikh vremen // Pokrovskiy M. N. Izbrannye proizvedeniya. M., 1967. Kn. 2.
- Solov'ev S. M.* Istoriya Rossii s drevneyshikh vremen. M., 1963. T. 19.