**Курсовая работа**

**"Реформы Сената XVIII века"**

**Введение**

С момента возникновения российского государства прошло более тысячи лет, и все это время государственное и местное управление развивалось. Становлением и модернизацией государственного управления занимались в разное время древнерусские князья Владимир Святитель (Владимир Красное Солнышко), Ярослав Мудрый и Владимир Мономах. Огромную роль в реформировании государственной и местной власти и управления сыграли Петр I и следующие за ним монархи.

Государственная служба в России сформировалась в результате реформ Петра I. Реформаторской деятельности Великого Петра можно посвятить отдельную работу. Нам же предстоит всецело рассмотреть реформирование высшего органа власти в России – Сената во временном отрезке – XVIII веке.

В данной работе использованы труды крупнейших представителей отечественной истории государства и права, таких как Воскресенского Н.А, Исаева И.А., Н.В. Калачева, Ерошкина Н.П., Сташенко Л.А. и других.

Цель моей работы состоит в том, чтобы на основе историко-правового анализа рассмотреть какие реформы претерпел Сенат XVIII века. То есть я должна буду рассказать о высшем правительственном учреждении – Сенате и его последующей реорганизации, о том, какие документы того времени регламентировали деятельность Сената, каким образом менялись полномочия Сената и о другом.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи:

* рассмотреть какие события и причины повлияли на проведение государственных реформ первой четверти XVIII века, в результате которых и был создан Сенат;
* дать определение Сената;
* показать тенденцию развития системы государственного управления в России;
* изучить процессы возникновения и реформирования Сената XVIII века;
* охарактеризовать деятельность Сената XVIII века в разные по хронологии временные отрезки;
* проанализировать реформирование Сената XVIII века.
* выяснить какую роль в Российском государственном управлении сыграло реформирование Сената XVIII века.

Объектом исследования является государственно-правовая действительность в эпоху правления монархов XVIII века.

Предметом исследования являются все осуществленные реформы Сената на протяжении XVIII века и их последствия для государственности России.

Методологическую основу исследования составили общенаучный диалектический метод познания и частные научные методы изучения правовых явлений: формально-логические (анализ и синтез, индукция и дедукция и др.), конкретно-исторический, системный, историко-правовой, сравнительно-правовой, технико-юридический и др.

Гипотеза исследования: предположить, что проведение ряда реформ Сената XVIII века являлось важным шагом в процессе становления высших органов власти и управления в России.

Практическая значимость данной курсовой работы заключается в том, что её материалы в дальнейшем могут быть использованы в учебном процессе студентами и преподавателями нашего учебного заведения.

Структура курсовой работы подчинена логике исследований и состоит из введения, шести глав, объединяющих в себе семь параграфов, заключения и списка литературы.

# 1. Создание Сената в России XVIII века

## 1.1 Предпосылки создания Сената

К началу XVIII века в России Боярская дума, как высший орган власти, претерпела существенные изменения в своем составе и характере деятельности. Она перестала быть сословным органом боярской аристократии, одворянилась. Рост числа ее членов привел к тому, что Дума становилась парадным собранием. При Петре I она постепенно превратилась в консилию министров. «Последнее достоверное известие о существовании Боярской думы относится к 18 февраля 1700 года, а 4 марта 1704 года уже действовала консилия министров в Ближней канцелярии.»[[1]](#footnote-1)

Конечно, консилия министров была высшим органом центральной администрации, и ей были подчинены все прочие учреждения – приказы и канцелярии.

Состав консилии не был строго установлен и определялся от случая к случаю. Так же консилия не имела постоянного председателя. Такая неопределенность в организации деятельности высшего органа власти не могла положительно влиять на решение важных центральных и местных задач.

К компетенции консилии министров, как высшего правительственного органа, относилась одна из важнейших функций – разработка законопроектов по особому поручению царя. Так, именным указом в 1708 году было предписано разделить государство на восемь губерний и по ним расписать города, что и было сделано консилией министров.

Как мы видим, губернская реформа 1708–1710 гг. изолировала консилию от местного управления: губернии не были подчинены приказам, а сама консилия ввиду отсутствия достаточной определенности в регламентации ее деятельности не могла наладить с ними должный контакт. В связи с этим возникает необходимость объединения местного и центрального управления в единую государственную систему, которая впоследствии была решена с созданием Сената.

Так с образованием Сената прекратились дальнейшие трансформации Боярской думы. Аристократический орган, основанный на принципе местничества, окончательно исчез. На вершине властной пирамиды его заменит новый бюрократический орган. Принципы формирования и деятельности Сената – выслуга лет, назначение на должность, специализация, следование инструкциям и регламентам, существенно отличались от принципов организации и деятельности Боярской думы, где применялись такие принципы как традиция и спонтанность.

Старая форма управления: царь с Боярской думой – приказы – местная администрация в уездах, не отвечала новым задачам ни в обеспечении военных потребностей материальными ресурсами, ни в сборе денежных податей с населения. Приказы часто дублировали функции друг друга, создавая неразбериху в управлении и медлительность в принятии решений. Уезды были разных размеров – от уездов-карликов до уездов-великанов, что делало невозможным эффективное использование их администрации для взимания налогов. Боярская дума с ее традициями неспешного обсуждения дел, представительства родовитой знати, не всегда компетентная в государственных делах, также не отвечала требованиям того времени.

«В конце XVII – в начале XVIII веков государственный аппарат был очень плохо слаженным, громоздким, неэффективным. За исключением внешних сношений, которыми ведал Посольский приказ, все остальные важнейшие сферы жизни государства не имели единого органа управления. Отсутствие единого органа управления тормозило процесс европеизации

России, к которой так сильно стремился Петр»[[2]](#footnote-2).

Я считаю, что одной из главных причин реформы государственного аппарата, являлось то обстоятельство, что сложившаяся система, а именно Боярская дума и руководящая аристократия, оказались не приспособленными к решению проблем, стоявших перед страной.

Другой важной причиной, по которой Петр I учредил Сенат, на мой взгляд, является попытка всеобъемлющей централизации власти или, говоря современным языком, укрепление вертикали власти, что в настоящее время мы можем наблюдать в современной России. Сенат, имея широкие полномочия, полностью подчинялся монарху.

## 1.2 Учреждение Сената

В 1711 году Петр I отправляясь в Прутский поход, издал указ об учреждении нового высшего государственного органа – Сената. Прутский поход был лишь мотивом для учреждения Сената.

Надо полагать, учреждение Сената было важным шагом в складывании бюрократического аппарата абсолютизма. Сенат по сути своей стал в то время послушным орудием самодержавия. Все назначения и отставки сенаторов происходили по именным царским указам. Унаследованный от консилии министров бюрократический принцип ответственности перед царем еще более упрочился. 2 марта 1711 года сенаторы были приведены к присяге в верном исполнении своей должности.

Петр I неоднократно напоминал сенаторам, что в случае нарушения присяги им грозит жестокое наказание, включая смертную казнь, опалу, отрешение от должности, денежные штрафы – «…и ежели оной Сенат чрез свое ныне пред богом произнесенное обещание, неправедно что поступят в каком партикулярном деле… то будет пред нами суждено и виноватый жестоко будет наказан.»[[3]](#footnote-3)

Существует несколько точек зрения, по-разному толкующих статус Сената. Так некоторые авторы высказывали мнение, будто Сенат в первое время являлся чрезвычайным, временным органом и лишь впоследствии приобрел характер постоянного учреждения.

Такая оценка Сената не соответствует его действительному положению, что справедливо отмечалось в свое время А.Н. Филипповым.[[4]](#footnote-4) Хотя сам Петр I в указе 22 февраля 1711 года говорит об определении Сената «для отлучек наших», но эти слова указывали лишь на мотив, заставивший монарха прибегнуть к созданию нового учреждения. К.А. Неволин усматривал здесь сохранившуюся древнюю традицию «российских государей на время отлучки… поручать столицу в ведение бояр, для того каждый раз назначаемых»[[5]](#footnote-5). Но это было лишь чисто внешнее обращение к традиции, имевшее целью в привычной форме объяснить подданным создание нового учреждения, которое принципиально не имело ничего общего с боярскими комиссиями XVII века.

В подтверждение того, что изначально Сенат учреждался Петром I как постоянно действующий орган, свидетельствует следующий факт – с момента учреждения Сената до начала Прутского похода было издано четыре указа (регулирующих деятельность Сената), в том числе: «Об учреждении Правительствующего Сената», «О поручении правительствующему Сенату попечения о правосудии, об устройстве государственных доходов, торговли и других отраслей государственного хозяйства», «О власти и ответственности Сената», «О порядке заседаний и делопроизводства в Правительствующем Сенате»[[6]](#footnote-6).

По всей видимости, учреждение Петром I Сената на время (Прутского похода) не предполагало бы такого тщательного нормативного регулирования. Наоборот, такой основательный подход говорит о том, что Петр I учредил Сенат как постоянно действующий орган.

Необходимо отметить, что Сенат не прерывал своей деятельности так же во время нахождения царя в столице. По всей видимости, возложенная на него (Сенат) компетенция не имела характера временных полномочий, а была рассчитана на многолетнюю работу. Сенат был постоянно действующим высшим государственным органом.

Сенат учреждался в качестве коллегиального органа, осуществляющего функции высшего органа государственного управления в стране, по образцу подобного же учреждения, существовавшего в Швеции. «Изучая государственные учреждения в Швеции, Петр Великий остановился именно на сенате; это учреждение с некоторыми изменениями, приноровленными к быту русской жизни, должно было, по его мнению, найти удобную почву и в системе нашего управления. Посредством такого учреждение, основанного на чисто коллегиальном начале, он думал достичь: во первых – единства во всем управлении и во вторых – положить конец всем злоупотреблением должностных лиц.»[[7]](#footnote-7)

## 1.3 Состав Сената

В первоначальном составе Сената не было представителей политической элиты, скорее это были крупнейшие политические деятели того времени.

Сенат состоял из девяти сенаторов и одного секретаря, назначенных государем:

* «Господин граф Мусин Пушкин,
* Господин Стрешнев,
* Господин князь Петр Голицын,
* Господин К. Михайла Долгорукий,
* Господин Племянников,
* Господин К. Григорей Волконской,
* Господин Самарин,
* Господин Василей Апухтин,
* Господин Мелницкой,
* Обор-Секретарь сего Сената Анисим Щукин.»[[8]](#footnote-8)

Петр I при назначении сенаторов не руководствовался происхождением, званием и чинами. Возможно, именно поэтому, должность сенатора не была включена в Табель о рангах и не была отнесена к классам.

Иными словами можно сказать, что в основу комплектования Сената был положен не принцип знатности, а компетентности, выслуги и близости к царю.

Следует отметить, что первоначально Сенат возник как орган с монолитной структурой. В его внутренней организации различались только присутствие, куда входил весь личный состав, и канцелярия.

Далее в работе мы подробно будем рассматривать имевшие место структурные изменения Сената – реформы.

**2. Реформы Сената в России XVIII века**

## 2.1 Структурные изменения Сената XVIII века

Новая система центральных учреждений бала создана вместе с системой высших органов власти и местного управления. Особенно важной была реформа Сената, занявшего ключевое положение в государственной системе Петра I. На Сенат возлагались судебные, административные и законосовещательные функции.

Организационная структура Сената включала присутствие (общее собрание) сенаторов и канцелярию. Все сенаторы обладали равными правами и должны были принимать решения коллегиально. С течением времени Сенат претерпел ряд структурных и функциональных изменений, оставаясь вплоть до 1917 года высшим административным, судебным, контрольным, кассационным органом Российской империи.

Канцелярия. Делопроизводством в Сенате ведала Канцелярия. Она была организована по аналогии с канцеляриями коллегий. В указе от 19 февраля 1719 года «Об организации канцелярии Сената по образцу Государственных Коллегий» определялся её состав: «Быть в Сенате нижним чинам против прочих Коллегий, из дьяков сенатских Секретарями и управлять дела Секретарю одному…, Да переводчику одному, нотариусу из подьячих, актуариусу из подьячих же, регистраторам, канцеляристам». Во главе Канцелярии стоял обер-секретарь. «В ту канцелярию должны все губернаторы и воеводы писать яко о начатии какой войны, мора, каковы замечания к приказов.» В Канцелярию поступали и челобитные, которыми ведал рекетмейстер. Далее государственные дела, решаемые в Сенате, закреплялись подписью сенатского обер-секретаря, ведавшего Канцелярией и государственной печатью.

Генерал-прокурор. Руководство Сенатом осуществлялось генерал-прокурором Сената. Его должность была введена Петром I в 1722 году и регламентировалась указом «О должности генерал-прокурора» от 27 апреля того же года. В нём определялись главные функции и обязанности генерал-прокурора: «Генерал-прокурор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко дабы Сенат свою должность хранил во всех делах, которые сенатскому расследованию подлежат, истинно, ревностно и порядочно», исполнял свою должность по регламентам и указам, записывал даты указов и их содержание в специальный журнал, а также указывал в нём было ли дело исполнено или нет.

Также генерал-прокурор «осуществлял надзор за деятельностью всех правительствующих мест в империи. Его орудиями были подчинённые ему фискалы с обер-фискалами во главе». Он получал от фискалов донесения, которые был обязан выставлять на обсуждение в Сенате. Генерал-прокурору также подчинялась Канцелярия с двумя обер-секретарями, приданными ему в помощники.

Фискалы. Вместе с учреждением Сената последовало учреждение фискалов. Главный фискал на всё государство назывался обер-фискалом. Он должен был надсматривать тайно и проведывать: нет ли упущений и злоупотреблений в сборе казны, не делается ли где неправый суд, и за кем заметит неправду, хотя бы и за знатным лицом, должен объявить перед сенатором; если донос окажется справедливым, то одна половина штрафа, взыскиваемого с виновного, шла в казну, а другая поступала в пользу обер-фискала за открытие злоупотребления. Под ведомством обер-фискала были провинциал-фискалы, с такими же обязанностями и правами в провинциях как и обер-фискал в целом государстве. Под властью последних состояли городовые фискалы. Фискалы должны были над всеми надсматривать; все должны были всячески им содействовать – все, ради собственной пользы, приглашались к «доносничеству».

Коллегии. С учреждением коллегий по указу 1718 года Сенат стал состоять из президентов коллегий. Однако на практике этот принцип себя не оправдал и в 1722 году был признан несостоятельным. Согласно указу 1722 года, члены Сената не могли быть одновременно членами коллегий, кроме президентов двух воинских коллегий и иностранной, а также временно и Берг-коллегии (до тех пор, пока не будет найдена замена президенту). Оставшиеся в Сенате президенты (А.Д. Меньшиков, П.М. Апраксин, Д.А. Головин, Я.М. Брюс) были доверенными лицами, которых монарх хотел видеть как в коллегиях, так и в Сенате.

Расправная палата и Сенатская контора. Однако, в дальнейшем, ввиду того, что Сенат являлся высшим общегосударственным учреждением, имевшим исключительно широкое поле деятельности, возникла потребность в создании вспомогательных органов. Они должны были помогать Сенату в осуществлении его функций. Таким образом, структура Сената складывалась постепенно. В его составе сформировалось два отделения: Расправная палата – по судебным делам и Сенатская контора – по вопросам управления.

Рекетмейстер, герольдмейстер, губернские комиссары. Кроме отделений, куда входили члены-сенаторы, Сенат имел еще вспомогательные органы, в составе которых не было членов-сенаторов. Такими органами были рекетмейстер, герольдмейстер, губернские комиссары.

9 апреля 1720 года при Сенате была учреждена должность «ради приема челобитен», получившая с 1722 года название рекетмейстера.[[9]](#footnote-9) Обязанностью рекетмейстера был прием жалоб на коллегии и канцелярии. Если жаловались на волокиту, то рекетмейстер самолично отправлялся в соответствующее учреждение и требовал ускорения хода дела. Если же жалобы подавались на неправосудие коллегий и канцелярий или касались таких дел, которые «им собою пометить невозможно», тогда, взяв дело к себе, рассмотрев и сделав необходимые выписки, рекетмейстер докладывал его Правительствующему Сенату. Было установлено, что челобитные на «неправое вершение» коллегий и канцелярий подавались в Сенат для рассмотрения. Этим была усилена ответственность, как Сената, так и коллегий перед царем, что являлось одним из проявлений процесса окончательного оформления абсолютизма.

Назначение на должность герольдмейстера последовало в январе 1722 года. Согласно данному ему наказу-инструкции, герольдмейстер должен был составлять списки «всего государства всех дворян», наблюдать, чтобы от каждой дворянской фамилии в гражданской службе было не более 1/3, «чтоб служивых на земле и море не оскудить»[[10]](#footnote-10).

Связь Сената с местным управлением осуществлялась через местных комиссаров. Потребность в установлении этой должности вызвалась тем, что губернская реформа повлекла за собой перераспределение компетенции органов государственного управления; многое из деятельности приказов отошло к губернскому ведению (дела поместные, военные – набор рекрутов, лошадей, содержание полков, финансовые). Были ликвидированы областные и некоторые финансовые приказы. 16 марта 1711 года состоялся приговор Сената о должности губернских комиссаров, в котором говорилось, что губернские комиссары должны быть «безотлучно… для вопроса о нужных тех губерний делах»[[11]](#footnote-11).

Прокуратура (и фискалитет). Централизация государственного аппарата при абсолютизме требовала создать специальные контрольные органы. В начале XVIII в. сложились две контрольные системы – прокуратура (во главе с генерал-прокурором Сената) и фискалитет. Уже при формировании Сената в 1711 г. при нем был учрежден фискал. Аналогичные должности устанавливались в губерниях, городах и центральных учреждениях. Более четкая правовая регламентация института была осуществлена в 1714 г. Фискалам вменялось в обязанность доносить о всяких государственных, должностных и иных тяжких преступлениях и нарушениях законности в учреждениях. В их обязанность входило выступление в суде в качестве обвинителей (задачи, позже принятые на себя прокурорскими органами).

Фискалитет представлял собой сложную централизованную систему. Указом 2 марта 1711 года предполагалось «учинить фискалов во всяких делах». Постепенно сеть фискалов расширялась; наметились два признака, определившие основные системы фискальства: территориальный и ведомственный. Вся организация фискалов возглавлялась и объединялась обер-фискалом Сената. Иногда законодательство называет его «государственный обер-фискал».

Учреждение коллегий вызвало изменения в организации фискалов. В связи с тем, что в Сенате фискальские дела рассматривались и докладывались Расправной палатой, а последняя с учреждением Юстиц-коллегии отошла под ее начало, указом 14 января 1719 года предписывалось: «Обретающие в канцелярии Сената и прочих канцеляриях и приказах фискальские дела, вершеные и невершеные, собрав и учиняя реестры, для подлинного исследования и вершения дел прислать в коллегию Юстиции немедленно»[[12]](#footnote-12).

Первым законодательным актом о прокуратуре был указ 12 января 1722 года. Вскоре были назначены прокуроры при надворных судах. Большое значение имел указ 27 апреля 1722 года «О должности генерал-прокурора». С созданием прокуратуры надзор был распространен и на Сенат. Прокурор контролировал финансовую отчетность и ведомости коллегий.

## 2.2 Изменение полномочий Сената XVIII века

Как я уже рассказывала в предыдущих параграфах данной работы, уезжая в 1711 году за границу, Петр Великий поручил все управление не «боярской думе», как это делалось прежде, а вновь установленному им учреждению – Сенату. В первое время на Сенат были возложены такие полномочия, как: высший надзор в делах суда, финансов и администрации; наблюдение за точным и единообразным исполнением закона – главнейшая обязанность Сената XVIII века.

Вполне очевидно, что как любое вновь созданное учреждение Сенат не имел бы возможности нормально развиваться и адекватно функционировать без необходимых доработок и нововведений в его деятельности. Так мы видим, что впоследствии, путем самой практики, круг ведомства Сената расширился до чрезвычайных размеров.

Можно сказать, не было отрасли в государственном управлении, куда бы ни простирались власть и деятельность Сената. Ему подчинялись все учреждение и лица в государстве: духовные и светские, военные и гражданские, высшие и низшие.

Сенату принадлежала власть административная, судебная и отчасти даже законодательная. Иными словами я могу сказать, что, Петр I, в особенности благодаря тому, что ему часто приходилось отлучаться из государства, а с другой стороны желая, чтобы вследствие этого в государственном управлении не было никаких остановок, снабдил Сенат такой властью, какой не имело ни одно учреждение, ни до, ни после него.

В литературе некоторыми авторами делалась попытка представить Сенат как учреждение, заменявшее собой царя во время его отсутствия и в силу этого осуществлявшее наряду с царем законодательную власть[[13]](#footnote-13).

Авторы, выступившие с другой точкой зрения, отметили, что Сенат был учреждением, установленным законом, исходившим от верховного носителя государственной власти – царя. Однако в этом вопросе и в современной литературе нет достаточной ясности. Авторы даже очень авторитетных изданий повторяют вслед за С.А. Петровским, будто иногда власть Сената «из пределов административной переходила в законодательную»[[14]](#footnote-14).

На мой взгляд, это мнение не соответствует действительности. Ведь очевидно, что Сенат постоянно действовал под контролем императора, независимо от того, находился ли в это время царь в столице или нет. «Уезжая, Петр оставлял Сенату руководства – пункты, причем требовал неуклонного и быстрого их исполнения»[[15]](#footnote-15).

Так, по отношению к законодательной функции Сенат был поистине чем-то своеобразным и исключительным. Он не только имел право составлять проекты и вносить их на утверждение государя, но даже сам, своей собственной властью, мог издавать законы во время отсутствия государя. Необходимо отметить, что право это было временно и обусловливалось тогдашними исключительными обстоятельствами. И все же Сенат в своей законодательной деятельности являлся ответственным перед монархом. Что касается участия Сената в законодательной деятельности носителя верховной власти, проявлявшегося в составлении и обсуждении законов, то подобное участие принадлежало Сенату постоянно при жизни Петра, было явлением вполне нормальным и не обусловливалось никакими исключительными обстоятельствами.

Если компетенция Сената простиралась на вообще все государственное управление, то его судебное значение уже и при Петре I определилось в наибольшей степени. Сенат явился как первой инстанцией по наиболее важным делам, так и высшей апелляционной инстанцией по делам обыкновенным. Однако, в первое время, решение Сената не были окончательными, так как допускались жалобы еще и самому императору. Но уже с 1718 года жалобы на решение Сената были запрещены под страхом смертной казни на том основании, что «тот вышний Сенат от его царского величества высокоповеренным есть и в особах честных и знатных состоит, которым не токмо челобитчиковы дела, но и правление государства поверено есть». Это запрещение, однако, не распространялось на всякого рода жалобы. Жалобы на медленность судопроизводства или на отказ в правосудии не воспрещались.

При изучении литературы по данному вопросу я установила, что административная деятельность Сената была крайне разнообразна.

Так, по отношению к военным делам на сенате лежала обязанность собирать людей для войны, пополнять армию офицерами, замещать происшедшую в войсках убыль, снабжать армию всеми необходимыми припасами и даже делать распоряжение чисто военного характера. В дальнейшем, с учреждением коллегий круг ведомства Сената в военных делах несколько сузился.

В финансовом отношении на Сенат возлагалось заведывание приходами и расходами государства. Интересно, что Сенат того времени имел в этой сфере не только контролирующее значение, но даже мог самостоятельно распоряжаться государственной казной. Я хотела бы заметить, что кроме изыскания источников государственных доходов и распоряжение последними, Сенат был обязан также прилагать свои заботы к поощрению торговли и промышленности, наконец, на нем же лежала забота о чеканке монеты. Впоследствии, с учреждением коллегий и в этой сфере вся масса мелких дел перешла из Сената в эти учреждения.

Помимо дел военных и финансовых Сенат должен был заботиться о благосостоянии и безопасности государства, куда относились заботы о путях сообщения, благоустройстве городов, народном продовольствии, народном образовании, о создании условий безопасности жизни я собственности всех и каждого и многое другое[[16]](#footnote-16).

**2.3 Влияние указа 1722 года на реформирование Сената**

Сейчас я хотела бы остановиться на рассмотрении вопроса об издании Петром I указа 1722 года, который оказал немаловажное влияние на реформирование полномочий и в целом деятельности Сената XVIII века.

27 апреля 1722 года Петр I издает «Указ о должности Сената». Реформа 1722 г. превратила Сенат в высший орган центрального управления, вставший над всем государственным аппаратом (коллегиями и канцеляриями). В системе этих органов происходили существенные изменения.

Я изучила текст Указа о должности Сената от 27 апреля 1722 года. По нему я установила, что разделы 2–7 содержат статьи, в которых определяется круг вопросов, относящихся к ведению Сената, в частности:

1. дела, которые не могли решать коллегии;
2. вопросы, связанные с началом на территории государства военных действий, со стихийными бедствиями (мор), беспорядками («о начатии… какова замешания или каких припадков»);
3. жалобы на «неправый суд» коллегий и канцелярий;
4. назначение на должности чиновников государственного аппарата (перечень должностных лиц, назначаемых Сенатом, установлен разделом 6 Указа)[[17]](#footnote-17).

Указом «О должности Сената» этот орган получил право издавать собственные указы.

Так же разделами 8–12 Указа устанавливался регламент его работы: обсуждение и принятие решений, регистрация и протоколирование. Нужно заметить, что круг вопросов, которые рассматривал Сенат, был достаточно широк – это анализ материалов, представляемых государю; важнейшие дела, поступавшие с мест (о войне, бунтах, эпидемиях); назначение и выборы высших государственных чинов; принятие апелляций на судебные решения коллегий.

Так, при изучении указа мы видим, что в документе Петр I дает подробные предписания по наиболее важным вопросам деятельности Сената: регламентируется его состав, определяются права и обязанности, устанавливаются правила, касающиеся отношений Сената с коллегиями, губернскими властями, генерал-прокурором.

Сенат того времени стал возглавлять систему государственного управления и был по отношению ко всем другим органам высшей инстанцией. Высшие органы специальной компетенции (приказы, коллегии) и местные учреждения в определенные сроки представляли в Сенат отчетные ведомости. Коллегии, в свою очередь, ежемесячно подавали в Сенат ведомости о входящих и исходящих делах.

Нужно заметить, что сила сенатских указов определялась тем, что они издавались при одобрении императора (явном или молчаливом) и никогда не противоречили его воле.

Я должна напомнить, что издаваемые Сенатом нормативные акты, по общему правилу, не имели высшей юридической силы закона.

Таким образом, можно утверждать, что Сенат был законосовещательным учреждением, он принимал лишь участие в обсуждении законопроектов. В Сенате, например, обсуждались проекты реформ губернского и центрального управления, Табель о рангах, Духовный регламент. Сенат публиковал императорские указы, давал толкование закона.

Так же следует отметить, что публикуемый указ отменяет предшествующий – указ о должности Сената 1718 года, о чем специально указывается в конце закона.

## 2.4 Реформирование Сената XVIII века указом 1726 года

В предыдущем параграфе я рассмотрела влияние Указа 1722 года на проведение реформ Сената. Как известно это была эпоха правления Петра I. Сейчас я перейду к изучению следующего временного отрезка, в котором проведением реформ Сената занимались правящие после Петра I правители нашего государства в XVIII веке.

Через год после смерти Петра I на базе неофициального совета сановников (министров) создается Верховный тайный совет. Неудачная попытка в 1730 году ограничить самодержавие привела к его ликвидации.

Через полтора года на основе неофициального секретариата при императрице учреждается Кабинет, состоящий из трех министров. Вначале Кабинет исполнял функции высшего органа управления общей компетенции, а со временем стал высшим органом власти, по сути, заменявшим императрицу. Впоследствии Кабинет был ликвидирован. Ему на смену приходит Конференция при высочайшем дворе. В свою очередь Конференция была упразднена уже другим царем и вместо нее появляется Совет, который так же в начале IXX века будет ликвидирован.

Как ни странно самым устойчивым из высших коллегиальных государственных органов оказался Сенат. Однако на протяжении рассматриваемого периода он оттесняется от власти вышеуказанными советами при императоре и к концу века становится преимущественно высшим судебным органом.

В период деятельности Верховного тайного совета и во второй половине 30-х годов XVIII века должность генерал-прокурора оставалась незанятой, то есть, по сути, была ликвидирована. В начале 40-х годов она восстанавливается, декларируется возвышение ее до первоначального уровня (Полное собрание законов Российской империи, СПб., 1830, т. 8, №5625.), правда только на бумаге.

С разделением Сената на департаменты значение генерал-прокурора возрастает. Он объединяет деятельность департаментов, опять становится доверенным лицом императрицы, а с ликвидацией ряда коллегий превращается «в своеобразного министра по делам внутреннего управления»[[18]](#footnote-18).

Так с уменьшением влияния на государственные дела советов при императоре и падением роли Сената возвышается генерал-прокурор, который в последней трети столетия, оставаясь высшим органом надзора, фактически становится высшим органом управления общей компетенции[[19]](#footnote-19).

Высшим судебным органом в стране оставался Сенат, который после упразднения в 1786 году Юстиц-коллегии стал также и центральным органом судебного управления.

Итак, перейдем к более детальному изучению реформ, последовавших после издания 7 марта 1726 года Указа о должности Сената.

Указ знаменует определенное изменение статуса Сената и в то же время довольно подробно регламентирует его организацию и деятельность. Термин о «должности» происходит от глагола «долженствовать», то есть название Указа необходимо понимать в смысле, что должен делать Сенат, каковы его обязанности, каков вообще его статус.

При Петре I структура и полномочия Сената регламентировались неоднократно. Было даже издано два указа, одноименных с рассматриваемым сейчас – в 1718 и в 1722 гг. Издание при Екатерине I нового указа связано с важным изменением в государственном механизме, в высших органах власти и управления – в феврале 1726 года был создан Верховный тайный совет, вытеснивший Сенат с Олимпа[[20]](#footnote-20). Если раньше Сенат подчинялся непосредственно императору и только ему, то теперь между императрицей и Сенатом и, таким образом, над ним встал Верховный тайный совет. Это новое положение старого органа и отразил рассматриваемый мной указ.

Падение значения Сената было предрешено уже в наказе о создании Верховного тайного совета. Особо важные дела теперь из Сената передавались не императрице, а в Совет. Так же из подчинения Сената выводились Военная и Морская коллегии. Было изменено даже его наименование. Впредь он должен был называться не Правительствующим, а Высоким. Соответственно менялся и состав Сената. Его члены – приближенные императрицы, представители новой, петровской знати, – вошедшие в Верховный тайный совет, заменялись другими лицами.

Реформа Сената в то время не явилась неожиданностью. Еще в апреле 1725 года «пронесся слух, что над Сенатом будет поставлено новое высшее учреждение, членами которого будут немногие самые доверенные и знатные люди»[[21]](#footnote-21).

А уже через год, 12 февраля 1726 года, Сенату был оглашен указ, присланный из Верховного тайного совета, в котором говорилось, что Сенат должен писать в Совет доношения, а Совет будет присылать Сенату указы.

Поскольку указ не был подписан императрицей, сенаторы посмели возразить против такого унижения. Но на следующий день императрица не только подтвердила указ Верховного тайного совета, но и установила в нем новые ограничения. В итоге появился указ 7 марта 1726 года «О должности Сената», ставший, таким образом, исторически первой ступенью в падении значимости Сената.

В истории Сената еще будут моменты взлета и падения, но общая тенденция к превращению его в орган второстепенный сохранится на все будущее время.

# 3. Различия указа 1722 г. и указа 1726 г.

При создании указа 7 марта 1726 года был использован одноименный указ 1722 года. Законодатель внес существенные смысловые изменения в формулировки прежних статей. Было так же добавлено несколько новых статей, имеющих принципиальное значение.

Сейчас я предоставлю детальный сравнительный комментарий указа 1726 года. В чем его отличие от указа Петра I 1722 года?

Статья 1 Екатерининского указа… «Почти текстуально повторяет формулировку ст. 1 указа «О должности Сената» 27 апреля 1722 г.» [[22]](#footnote-22)

Во второй статье видны ограничения полномочий Сената в пользу Верховного тайного совета. Если прежде важные дела Сенат направлял прямо императору, то теперь – в Верховный тайный совет.

«Сенат – орган будничный, повседневный, заседающий ежедневно. В отличие от него Верховный тайный совет заседал лишь два дня в неделю – по средам и пятницам.»[[23]](#footnote-23)

Статья 3 указа 1726 года соответствует статье 2 указа 1722 года. Вводится новшество в отношении трех особых коллегий – Военной, Морской и Иностранной. Поскольку две первые коллегии уже в феврале 1726 года были выведены из подчинения Сенату, а третья и ранее ему не подчинялась, то порядок взаимоотношений их с Сенатом устанавливается новый.

Если раньше дела всех коллегий в Сенате докладывали их президенты, то теперь для трех коллегий делается исключение, поскольку их президенты заседают в Верховном тайном совете и унизить себя обращением в Сенат не желают. Важнейшие дела по своему ведомству они могут решить непосредственно в Верховном тайном совете, а для мелких дел достаточно послать в Сенат советника.

Статья 4 аналогична статье 4 указа 1722 года. Но имеется одно новшество. Прежде допускались жалобы на решения нижестоящих органов непосредственно императору, хотя и через рекетмейстера. Теперь все жалобы решаются только в Сенате. Это не расширение прав Сената, как может показаться, а признание того факта, что императрица теперь не бывает в Сенате и жалобы на высочайшее имя подавать в Сенат теперь бесполезно.

Статья 5 соответствует статье указа 1722 года, имеющей тот же номер, но содержит важное ограничение прав Сената. Прежде он сам избирал высших должностных лиц, теперь он выдвигает лишь кандидатов на усмотрение Верховного тайного совета. При этом Сенат вообще потерял право решать кадровые вопросы в «нештатских» коллегиях – Военной, Морской и Иностранной.

Статья 6 частично соответствует ст. 6 прежнего указа. Из нее тоже следует ограничение прав Сената в кадровых вопросах, только применительно к местным органам управления. Решение вопросов о важнейших местных должностных лицах в последней инстанции относится к ведению Верховного тайного совета. Сенат в определенной мере ставится на одну доску с Военной коллегией – органом отраслевого управления. В некоторых отношениях эта коллегия ставится даже выше Сената, поскольку может решать вопросы без его ведома.

Статья 7 почти текстуально совпадает со статьей 7 прежнего указа. Имеет одно мало заметное на первый взгляд новшество: теперь Сенат ведает только гражданскими чинами, тогда как прежде он занимался и военными.

Статья 8 почти текстуально повторяет статью 9 указа 1722 года. Новое здесь – только упоминание о Верховном тайном совете.

Статья 9 соответствует статье 10 прежнего указа, посвященной процедурному и регламентному вопросу. Но в ней важно отсутствие одной прежней формулировки. В указе 1722 года говорилось, что Сенат «собирается вместо присудствия нашей персоны во отлучении,» – тем самым подчеркивалось верховное положение Сената, теперь им утраченное.

Статья 10 полностью совпадает со статьей 11 указа 1722 года.

Статья 11 повторяет текстуально статьей 12 прежнего указа. Но из нее выпала одна небольшая формулировка, говорившая прежде о близости Сената к монарху: «також и нам ни в чем бы сумнительно быти могло.»

Статьи 12–16 – все эти статьи новые, аналогичных им в прежнем указе не было. Посвящены финансовым правам и обязанностям Сената, контролю за исполнением и, некоторым регламентным вопросам.

В указе 1722 года содержалась концовочная формула об отмене предшествующего указа. В новом указе такой формулы нет.

**4. Особенности реформ Сената в эпоху Верховного тайного совета и Кабинета**

Учрежденный 8 февраля 1726 Верховный Тайный Совет как при Екатерине I, так и в особенности при Петре II фактически осуществлял все права верховной власти, вследствие чего положение Сената, особенно по сравнению с первым десятилетием его существования, совершенно изменилось. Хотя степень предоставленной Сенату власти, в особенности в первое время правления совета (указ 7 марта 1726), формально не потерпела решительно никаких изменений, а круг предметов его ведомства иногда даже расширялся, но общее значение Сената в системе государственных учреждений очень быстро изменилось уже в силу одного того, что верховный тайный совет стал над Сенатом. Немалый удар значению Сенату был нанесен и тем, что наиболее влиятельные сенаторы перешли в верховный совет. В числе этих сенаторов были президенты трех первых коллегий (военной – Меньшиков, морской – гр. Апраксин и иностранной – гр. Головкин), которые становятся до некоторой степени равными Сенату. Еще важнее была та дезорганизация, которая была внесена верховным тайным советом во все учреждения империи. Генерал-прокурор Ягужинский, враг партии, образовавшей верховный тайный совет, был назначен резидентом в Польшу, и должность генерал-прокурора фактически упразднилась; исполнение ее было поручено обер-прокурору Воейкову, не имевшему никакого влияния в Сенате; в марте 1727 г. была упразднена должность рекетмейстера. В это же время мало-помалу исчезают и должности фискалов.

После той коренной ломки, которой подверглись местные учреждения Петра (1727–1728), губернское управление пришло в полное расстройство. При таком положении дел центральные учреждения, в том числе и стоявший во главе их Сенат, утратили всякую действительную силу. Почти лишенный средств надзора и местных исполнительных органов, ослабленный в своем личном составе Сенат продолжал, однако, нести на своих плечах тяжелый труд мелкой текущей правительственной работы. Титул Правительствующий еще при Екатерине был признан «неприличным» сенату и заменен титулом «Высокий». Верховный совет требовал от Сената отчетов, запрещал ему производить расходы без разрешения, делал Сенату выговоры, грозил штрафами.

Когда замыслы верховников потерпели неудачу и императрица Анна вновь «восприяла» самодержавие, указом 4 марта 1730 Верховный Тайный Совет был упразднён, и Правительствующий сенат восстановлен в прежней силе и достоинстве. Число сенаторов было доведено до 21, причём в состав Сената вошли самые выдающиеся сановники и государственные деятели. Через несколько дней была восстановлена должность рекетмейстера; Сенат снова сосредоточил в своих руках все управление. Для облегчения Сената и освобождения его от влияния канцелярии он был разделен (1 июня 1730 г.) на 5 департаментов; задачею их была предварительная подготовка всех дел, которые решаться должны были по-прежнему общим собранием Сената. На самом деле разделение Сената на департаменты не осуществилось. Для надзора над Сенатом Анна Иоанновна сначала думала ограничиться еженедельным представлением ей двух ведомостей, одной – о решённых делах, другой – о делах, которые Сенат без доклада императрице решить не может. 20 октября 1730 г. признано было, однако, необходимым восстановить должность генерал-прокурора.

В 1731 году (6 ноября) официально появляется новое учреждение – кабинет, уже около года существовавший в виде частного секретариата императрицы. Через кабинет восходили к императрице доклады всех учреждений, в том числе и Сената; из него объявлялись высочайшие резолюции. Постепенно участие императрицы в постановлении резолюций уменьшается; 9 июня 1735 г. указы, подписанные тремя кабинет-министрами, получают силу именных.

Хотя компетенция Сената формально изменена не была, но фактически подчинение кабинет-министрам весьма тяжело отразилось на Сенате даже в первый период существования кабинета (до 1735 г.), когда он занимался по преимуществу делами иностранной политики. Позже, когда кабинет начал простирать свое влияние и на дела внутреннего управления, постоянные непосредственные сношения кабинета с коллегиями и даже с сенатской канцелярией помимо Сената, понукания за медленность, требования отчетов и реестров решенных и нерешенных дел, наконец, крайнее уменьшение состава сенаторов (одно время в Сенате бывали только двое, Новосильцов и Сукин, личности с самою нелестною репутацией) довели Сенат до небывалого падения.

После указа 9 июня 1735 г. фактическое господство кабинет-министров над Сенатом приобретает законную основу, и на доклады Сената резолюции кладутся уже от имени кабинета. После смерти Анны Иоанновны (17 октября 1740 г.) в кабинете были поочередно полновластными хозяевами Бирон, Миних и Остерман. Поглощенному борьбою партий кабинету было не до Сената, значение которого поэтому в это время несколько повышается, что выражается, между прочим, в появлении «общих рассуждений» или «генеральных собраний» кабинета с сенатом.

12 ноября 1740 г. была учреждена должность придворного рекетмейстера, сначала для рассмотрения всеподданнейших жалоб на коллегии и низшие места, а с 27 ноября того же года – и на Сенат. В марте 1741 г. эта должность была упразднена, но разрешение приносить всеподданнейшие жалобы на Сенат осталось в силе.

**5. Сенат при Елизавете Петровне и Петре III**

12 декабря 1741 года, вскоре после вступления на престол, Императрица Елизавета издала указ об упразднении кабинета и о восстановлении Правительствующего сената (перед тем опять именовавшегося Высоким) в его прежней должности. Сенат не только стал верховным органом империи, не подчинённым никакому другому учреждению, не только являлся средоточием суда и всего внутреннего управления, снова подчинив себе военную и морскую коллегии, но нередко совершенно бесконтрольно осуществлял функции верховной власти, принимая меры законодательного характера, разрешая своею властью административные дела, раньше восходившие на утверждение монархов, и присвоив себе даже право самопополнения. Иностранная коллегия осталась, однако, неподчиненною Сенату. Должность генерал-прокурора, которую при Елизавете почти все время занимал ничем не замечательный князь Трубецкой, отнюдь не подавляла Сенат, хотя и приобрела уже большое значение в общем строе внутреннего управления, так как через генерал-прокурора шла большая часть докладов императрице (даже по Св. Синоду). Учреждение конференции при высочайшем дворе (5 октября 1756 г.) сначала мало поколебало значение Сената, так как конференция занималась преимущественно делами иностранной политики; но в 1757–1758 гг. начинается постоянное вмешательство конференции в дела внутреннего управления. Сенат, несмотря на свои протесты, оказывается вынужденным отвечать на запросы конференции, исполнять ее требования. Устраняя Сенат, конференция начинает непосредственно сноситься с подчинёнными ему местами.

Пётр III, вступив на престол 25 декабря 1761 года, упразднил конференцию, но 18 мая 1762 г. учредил совет, по отношению к которому Сенат был поставлен в подчинённое положение. Дальнейшее умаление значения Сената выразилось в том, что военная и морская коллегии снова были изъяты из его ведения. Свобода действий Сената в области внутреннего управления была сильно стеснена запрещением «издавать указы, кои в некоторый закон или подтверждение прежних служат» (1762).

# 6. Сенат при Екатерине II и Павле I

По вступлении на престол императрицы Екатерины II Сенат снова становится высшим учреждением в империи, ибо совет прекращает свою деятельность. Однако роль Сената в общей системе государственного управления существенно изменяется: Екатерина сильно уронила ее ввиду того недоверия, с которым она относилась к тогдашнему Сенату, проникнутому традициями Елизаветинского времени. В 1763 г. последовало разделение Сената на 6 департаментов: 4 в Санкт-Петербурге и 2 в Москве. I департамент ведал дела государственные внутренние и политические, II – судебные, III – дела по губерниям, находившимся на особом положении (Малороссия, Лифляндия, Эстляндия, Выборгская губ., Нарва), IV – дела военные и морские. Из московских департаментов V ведал делами административными, VI – судебными. Все департаменты были признаны в равной силе и достоинстве. По общему правилу, все дела решались в департаментах (единогласно) и лишь за разногласием переносились в общее собрание. Эта мера весьма тяжело отразилась на политическом значении Сената: его указы стали исходить не от собрания всех самых сановных людей в государстве, а лишь от 3 – 4 лиц, считаться с которыми было гораздо легче. Генерал-прокурор и обер-прокуроры получили гораздо большее влияние на решение дел в Сенате (при каждом департаменте, кроме I, с 1763 г. был свой обер-прокурор; при I департаменте должность эта была учреждена в 1771 г., а до тех пор ее обязанности исполнял генерал-прокурор). В деловом отношении разделение Сената на департаменты принесло громадную пользу, в значительной мере устранив ту невероятную медленность, которою отличалось сенатское делопроизводство. Еще более чувствительный и осязательный урон значению Сената было нанесен тем, что от него мало-помалу были отняты дела, предоставлявшие действительную государственную важность, и на его долю остались лишь суд и заурядная административная деятельность. Резче всего проявилось устранение Сената от законодательства. Прежде Сенат являлся нормальным законосовещательным органом; в громадном большинстве случаев ему же принадлежала и инициатива принимаемых законодательных мер. При Екатерине все наиболее крупные из них (учреждение губерний, жалованные грамоты дворянству и городам и т.д.) вырабатываются помимо Сената; инициатива их принадлежит самой императрице, а не Сенату. Даже от участия в работах комиссии 1767 г. Сенат был совершенно отстранен; ему предоставлено было только, подобно коллегиям и канцеляриям, избрать в комиссию одного депутата. За Сенатом при Екатерине осталось пополнение мелких пробелов в законах, не имеющих политического значения, причем по большей части Сенат представлял свои предположения на утверждение верховной власти. Екатерина, по-видимому, весьма мало доверяла талантам тех, кто заседал в тогдашнем Сенате, прекрасно понимала полную зависимость Сената от его канцелярии и неспособность его при неуклюжих формах его делопроизводства к энергичной, активной работе. При вступлении на престол Екатерина нашла, что Сенат довел многие части управления до невозможного беспорядка; нужно было принять самые энергичные меры для его устранения, а Сенат оказывался совершенно к тому непригодным. Поэтому те дела, которым императрица придавала наибольшее значение, она поручала отдельным лицам, пользовавшимся ее доверием, – главным образом генерал-прокурору князю Вяземскому, благодаря чему значение генерал-прокурора усилилось до небывалых раньше размеров. Фактически он был как бы министром финансов, юстиции, внутренних дел и государственным контролером. Во второй половине царствования Екатерины она стала передавать дела и другим лицам, из которых многие соперничали с кн. Вяземским по степени делового влияния. Появились целые ведомства, начальники которых непосредственно, минуя Сенат, докладывали императрице, вследствие чего ведомства эти стали совершенно независимыми от Сената. Иногда они носили характер личных поручений, определявшихся отношением Екатерины к тому или иному лицу и степенью оказываемого ему доверия; напр. после смерти Баура, бывшего как бы министром путей сообщения, дела его были распределены между адмиралом Грейгом, фельдмаршалом Чернышёвым и кн. Вяземским. Почтовое управление поручалось то Вяземскому, то Шувалову, то Безбородко. Огромным ударом для Сената явилось и новое изъятие военной и морской коллегии из его ведения, причем военная коллегия обособляется совершенно и в области суда и финансового управления. Подорвав общее значение Сената, эта мера особенно тяжело отразилась на III и IV его департаментах. Значению Сената и степени его власти был нанесен далее тяжелый удар учреждением губерний (1775 и 1780). Весьма многие дела перешли из коллегий в губернские места, и коллегии, с которыми у Сената выработался уже известный modus vivendi, мало-помалу закрывались. Сенату приходилось стать в непосредственные сношения с новыми губернскими установлениями, которые ни формально, ни по духу своему не были согласованы с учреждением Сената. Екатерина прекрасно сознавала это и неоднократно составляла проекты реформы Сената (сохранились проекты 1775, 1788 и 1794 гг.), но осуществлены они не были. Несогласованность учреждений Сената и губерний повела, во-первых, к тому, что дела наибольшей важности всегда могли быть докладываемы императрице наместником или генерал-губернатором непосредственно, помимо Сената, а во-вторых, к тому, что Сенат оказался подавленным мелкими административными делами, поступавшими к нему из 42 губернских правлений и 42 казенных палат. Герольдия из учреждения, заведовавшего всем дворянством и назначением на все должности, обратилась в место ведения списков должностным лицам, назначавшимся губернаторами. Наименьший относительно урон значение Сената понесло в области суда; по сравнению с предыдущими царствованиями, когда правительственная деятельность Сената брала верх над судебной, казалось даже, что Сенат стал по преимуществу судебным местом. Формально Сенат считался высшею судебною инстанцией; и здесь, однако, значение его умалялось, во-первых, тем небывалым дотоле влиянием, которое оказывали на решение дел обер-прокуроры и генерал-прокурор, а во-вторых, широким допущением всеподданнейших жалоб не только на департаменты, но и на общие собрания Сената (жалобы эти подавались рекетмейстеру и им докладывались императрице). Хотя закон грозил наказанием за неправое челобитье на Сенат, но, по словам Сперанского, во всё это время был только один случай, когда некто Березин был отдан за то под суд самого Сената, который, подражая милосердию императрицы, испросил ему прощение. В царствование Павла Петровича, несмотря на всё его несочувствие екатерининской системе, положение Сената среди государственных учреждений осталось почти совершенно таким же, каким оно было при Екатерине. Были образованы новые ведомства, дела которых не входили в круг ведения Сената. Восстановление некоторых из коллегий, упраздненных при Екатерине, не повлекло за собою восстановления прежних отношений между ними и Сенатом: они были поручены главным директорам, которые имели личный доклад у императора. Генерал-прокурор (князь Куракин, затем Обольянинов), сосредоточив в своей канцелярии небывалое до того времени количество дел, пользовался в этих делах властью почти самодержавною. Давление его на Сенат ещё более увеличилось. Сенат остался по преимуществу судебным местом, но и тут подвергся новым ограничениям: по делам о казённом имуществе он перестал быть высшею инстанцией (1799), дела эти могли быть разрешены лишь именными указами. Всякие ограничения права обжаловать решения департаментов и общего собрания Сената были отменены (1797), вследствие чего жалобы начинают приноситься чуть ли не по каждому делу. Это вызвало, несмотря на самые решительные меры к ускорению сенатского производства, страшное обременение Сената судебными делами, которые в это время рассматривались всеми его департаментами.

# Заключение

В данной работе я всесторонне раскрыла сущность и проблемы реформирования высшего органа власти в России – Сената XVIII века.

Подводя итог данной работы, я могу утверждать, что развитие высшего государственного управления было обусловлено внутренними потребностями страны, ее международным положением и имело исторически прогрессивный характер.

Создание 13 коллегий, вместо 80 существовавших в XVII веке приказов, обеспечило абсолютной монархии централизованный ведомственный аппарат и являлось большим прогрессом в развитии высшего управления.

Развитие системы высших органов шло в направлении окончательного оформления абсолютизма в соответствии со следующими основными закономерностями: усилении власти царя; полной ликвидации пережитков сословно-представительной монархии; бюрократизации государственного аппарата, выразившейся в консолидации однородных функций управления; установлении стройной системы подчиненности низших органов высшим; организационном отделении присутствия от канцелярии; складывании чиновничества – особой касты людей, назначаемых царем и формально только перед ним ответственных.

В целом система высших органов государства получила более совершенную организацию, были четко определены компетенция, место и роль каждого звена в иерархии государственных органов. Одновременно шел процесс бюрократизации состава высших органов, разрыв с сословным принципом комплектования.

Наиболее характерными признаками сложившейся в этот период системы государственных органов были: централизация управления; более четкое разграничение компетенции как между высшими и местными органами, так и между учреждениями одной ступени; их единообразное устройство и строгая регламентация деятельности, установление государственного надзора.

В результате реформ государственного управления образовалась огромная армия чиновников. И чем больше и многочисленней был этот аппарат, тем в большей мере он был подвержен болезни, которая свойственна любой бюрократии – коррупции (взяточничеству и казнокрадству), которая особенно разрастается в условиях бесконтрольности и безнаказанности.

Положительными чертами нового бюрократического аппарата стали профессионализм, специализация, нормативность, отрицательными – его сложность, дороговизна, работа на себя, негибкость.

Деятельность по реформированию Сената в некоторое время замедлялась, но не прекращалась. Так реформирование Сената продолжается и в современное время – наши дни.

Изучая вопрос о правовом положении Сената XVIII, нельзя избежать сравнения с современным Федеральным Собранием Российской Федерации. В этой связи хотелось бы выразить мнение о том, чтобы современный парламент не стал послушным орудием политического руководства страны и не превратился в «карманный государственный орган». Ведь граждане России платят свои налоги не для того, чтобы перед ними разыгрывали фарс наподобие Правительствующего Сената XVIII.

**Список использованной литературы**

1. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. М.-Л., 1945.
2. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.
3. Градовский А. Высшая администрация в XVIII столетии и генерал-прокуроры. СПб, 1866.
4. Ибрагимов А.К. Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005.
5. Ивановский В. Государственное право. Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию №5 1895 года – №11 1896 года.
6. Калачев Н.В. Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствование Петра Великого. СПб, т. I, №21, 1881.
7. Ключевский В.О. Сочинения. т. IV, М., 1958.
8. Неволин К.А. Полное собрание сочинений, т. VI. СПб, 1889.
9. Петровский С.А. О Сенате в царствование Петра Великого, М., 1875 г.
10. Российское законодательство X–XX веков, т. V, Юридическая литература, М., 1987.
11. Российское законодательство X–XX веков, том IV, Юридическая литература, М., 1986 г.
12. Сборник Русского исторического общества, т.XI. СПб., 1873.
13. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Книга 9. М., 1963.
14. Сташенко Л.А. Фискалы и прокуроры в системе государственных органов России первой четверти XVIII века. – Вестник МГУ, серия 12, №2, Право, 1966.
15. Филиппов А.Н. Правительствующий Сенат при Петре Великом и его ближайших преемниках. СПб, 1911.

1. Петровский С. О Сенате в царствование Петра Великого, М., 1875 г., с. 27-28. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ибрагимов А. К. - аспирант кафедры «Теории и истории государства и права» Российской Правовой академии Министерства Юстиции Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-2)
3. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. М.-Л., т. I, с. 201. [↑](#footnote-ref-3)
4. Филиппов А.Н. Правительствующий Сенат при Петре Великом и его ближайших преемниках. СПб., 1911, с. 799. [↑](#footnote-ref-4)
5. Неволин К.А. Полное собрание сочинений, т. 6. СПб., 1889, с. 214. [↑](#footnote-ref-5)
6. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. М.-Л., 1945, с. 197-200. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ивановский В. Государственное право. Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию №5, 1895 г. – №11, 1896 г. [↑](#footnote-ref-7)
8. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. М.-Л., 1945, с. 197-198. [↑](#footnote-ref-8)
9. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I, т. I, с. 338, 342. [↑](#footnote-ref-9)
10. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I, т. I, с. 352-355. [↑](#footnote-ref-10)
11. Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствование Петра Великого/Под ред. Н.В. Калачева. СПб., 1881, т. I, №21. [↑](#footnote-ref-11)
12. Сташенко Л.А. Фискалы и прокуроры в системе государственных органов России первой четверти XVIII века. – Вестник МГУ, серия 12. Право, 1966, №2. [↑](#footnote-ref-12)
13. Петровский С.А. О Сенате в царствование Петра Великого. М., 1875, с. 34, 254. [↑](#footnote-ref-13)
14. Очерки истории СССР. Период феодализма… с.305, 310. [↑](#footnote-ref-14)
15. Сборник Русского исторического общества, т.11. СПб., 1873, с. 491. [↑](#footnote-ref-15)
16. Ивановский В. Государственное право. Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию №5 1895 года – №11 1896 года. [↑](#footnote-ref-16)
17. Российское законодательство X - XX веков, Юридическая литература, Москва, 1986 г., том IV, с. 189-194. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968, с. 127. [↑](#footnote-ref-18)
19. Градовский А. Высшая администрация в XVIII столетии и генерал-прокуроры. СПб., 1866, с. 252. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ключевский В.О. Сочинения. М., 1958, т. 4, с. 272. [↑](#footnote-ref-20)
21. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Книга 9. М., 1963, с. 570-573. [↑](#footnote-ref-21)
22. Российское законодательство X - XX веков, т. 4, с. 190. [↑](#footnote-ref-22)
23. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Книга 9. М., 1963, с.571. [↑](#footnote-ref-23)