

О ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСТАНОВЛЕНИЯХ

ПЕРИОД ПЕРВЫЙ

(1710—1726)

I. СОВЕТ

Образ управления, предшествовавший учреждениям Петра Великого, состоял в установлениях троякого рода: одни из них были сословия совещательные, и сии составляли высшую степень; таковы были: Большая Дума,⁷⁹ Золотая Палата,⁸⁰ Ответная Палата,⁸¹ Разряд и Расправная Палата.⁸² Каждый из сих Советов состоял из большего или меньшего числа бояр и думных людей. Другие были судебные вместе и управительные и составляли степень среднюю. Таковы были разные московские Приказы, числом всего около сорока. Они вверялись обыкновенно одному лицу с товарищем или без одного, но всегда с дьяком. Третья и низшая степень управления вверяема была в провинциях воеводам и их товарищам. Долголетний опыт доказывал неудобства сих установлений. Высшая их степень — Совещательные Палаты — не имели единства, а средняя, быв вверена лицам, и по имени и по делу была действительно самовластным приказным управлением. Был еще третий род управления, учреждаемого на время отсутствия государей из Москвы. Он состоял в препоручении всех дел верховному надзору одного, двух или более избранных лиц с обширною властью. Они были как бы наместники государя во всем государстве. Сие называлось: *приказать Москву*. Власть сия иногда препоручаема была Расправной Палате.

Порядок новых государственных установлений, предназначенных Петром Великим взамен старых, начался соединением дел, в прежних Палатах рассеянных, в один состав, в Ближнюю государеву Канцелярию. В указе 1708 г. января 26 сказано: «Министрам, коим бывает съезд в Ближнюю Канцелярию, съезжаться три раза в неделю (понедельник, среду и пятницу)». Заседания их были в присутствии государя и именовались *консилии*. О роде дел и порядке их производства в сем Совете не дошло до нас точных сведений, но то достоверно известно, что он был просто совещательный и не имел никакой власти исполнительной.

II. СЕНАТ

Учреждению Сената предшествовал некоторый распорядок в губернском и уездном управлении. В 8-ми губерниях определены губернаторы, в провинциях — правили воеводы, в городах — коменданты и ратуши, в уездах — ландраты и комиссары. Всем сим местным начальствам постановлено в 1711 г. одно средоточие: Сенат.

Под именем Сената должно различать два разных установления: одно временное, другое постоянное.

Сенат в 1711 г. учрежден был по случаю и на время отсутствия государя, с тою же властью и сообразно тому же правилу, какое и прежде в отсутствиях наблюдалось. Учреждение сие было необходимо, потому что Совет, или Ближняя Канцелярия, яко место совещательное, не могла управлять государством, и, сверх того, особы, ее составлявшие, следовали за государем.

Сей Сенат был сословие 8-ми особ, коим на случай отсутствия по старому обычаю *приказано* было государство. Особый наказ определял главные его предметы: суд, дела финансовые и попечение о китайской и персидской торговле.* Вместе с тем учинен некоторый распорядок дел в его Канцелярии.**

Не прежде как в 1718 г., когда учреждение Коллегий было решено и некоторые из них были уже в действии, Сенат начал принимать вид постоянный, государственный. В течение четырех последующих лет определен состав его, предме-

* 1711 г. марта 2.

** 1711 г. марта 27 Канцелярия Сената разделена на 4 стола: секретный, приказный, губернский и разрядный.

ты, образ производства дел, степень власти и ответственность.

Состав Сената был коллегиальный. Он должен был состоять из действительных тайных и тайных советников, из президентов Коллегий* и из министров, бывших в иностранных дворах,** в одном нераздельном присутствии под председательством самого государя и с надзором генерал-прокурора, коего звание в первый раз в 1722 г. учреждено.***

Предметы его были три следующие: 1) совещания по законодательству; **** 2) окончательное решение в делах высшего управления и надзора; ***** 3) окончательное решение в делах судебных. *****

Образ производства дел установлен тот же, как и в Коллегиях, со следующим токмо различием, что всякое определение Сената *неединогласное* велено считать недействительным, и, следственно, дело поступало к государю; напротив, всякое определение *единогласное*, если оно не было остановлено генерал-прокурором, велено приводить в исполнение.*****

Степень власти и ее пределы. Указом Сената велено быть послушным, как самому государю.***** В делах судебных жалобы на Сенат нигде не приемлются и даже запрещено приносить их под смертною казнию.***** Но сей власти постановлены следующие пределы: 1) каждой Коллегии дано право представлять Сенату, если бы в указах его нашла она что-либо противное указам государя или государственным пользам; если сие представление не будет уважено и Сенат подтвердит свое повеление, то Коллегия обязана его исполнить, но в то же время она обязана донести государю под собственною своею тяжкою ответственностию; ***** 2) генерал-прокурор может остановить решение Сената и донести государю.

* 1718 г. февраля 7.⁸³

** 1722 г. января 12.

*** Там же.

**** 1722 г. апреля, ст. 2: «Кому в Коллегии такое дело случится, которое ей решить невозможно, то те дела президенту Коллегии приносить и объявлять генерал-прокурору, который должен представить в Сенат, а чего невозможно решить, о том приложив свое мнение учинить предложение в доклад».

***** Там же, ст. 2—6.

***** Там же, ст. 4.

***** 1722 г. апреля, ст. 7—11 и Генеральный Регламент 1720 г.

***** 1711 г. марта 2.

***** 1718 г. декабря 22, п. 5.

***** Генеральный Регламент, гл. 2.

Ответственность Сената. Сенат отвечал пред государем, если бы постановил что-либо в отмену государевых указов или противное государственным пользам.* Место суда для сенаторов в преступлении их должностей хотя не было с точностию определено, но оно не могло быть другое, как в самом Сенате.

III. КОЛЛЕГИИ

Беспорядки и злоупотребления бывшего прежде личного приказного управления представляли необходимым ввести порядок коллегиальный. Еще в 1714 г.,** прежде учреждения Коллегий, велено в Сенате и в губерниях в военных и гражданских делах все решения производить протоколами не одному лицу, но всем, к тому приставленным, а дьякам и секретарям запрещено под смертную казнию крепить и рассылать указы прежде подписания протоколов; но как в сие время не имели еще точных понятий ни о протоколах, ни о коллегиях, то и угрозы сии оставались без действия.

К учреждению Коллегий приступлено тем, что в 1715 г. чрез министра нашего в Копенгагене истребованы Уставы Датские. Предполагаемо было даже вызвать оттуда и советников, кои бы, обучаясь по-русски, могли способствовать к их образованию, ибо, как сказано в собственноручной государевой записке, «всех циркумстанций в книгах не пишут». Вслед за тем поручено выписать и Уставы Шведские.

Наконец, в 1718 г. явилось учреждение Коллегий.*** В течение двух лет их учреждено было девять. В 1720 г.**** дан им общий Генеральный Регламент, и с сего времени указ 1714 г. вошел в свою силу, т. е. велено все дела производить коллегиальным порядком. Не токмо все дела управления, но и все дела высшего суда размещены были в сих установлениях. Суд не был еще тогда отделен от прочих управлений. Так, Коммерц-Коллегия не токмо управляла делами торговыми, но и судила торгующих; Берг-Коллегия ведала судом заводчиков, Мануфактур-Коллегия — фабрикантов и так далее. Ведомство же высшего суда по делам земской собственности, так как и

* Там же.

** 1714 г. апреля 4.

*** Указ 12 апреля 1718 г.

**** Генеральный Регламент 1720 г., февраль.

по делам уголовным, вверено было Юстиц-Коллегии и Вотчинной Коллегии.

Состав Коллегий. Каждая Коллегия слагалась по роду и количеству дел из отделений или экспедиций и каждая из сих экспедиций вверялась президентом советнику, или ассессору, *в особое надзирание и попечение*; над всеми же ними президент должен был иметь *генеральную и верховную дирекцию*.^{*} Хотя определение членов зависело от Сената, но президент имел над ними следующую власть: 1) он мог о тех из них, коих найдет *мало разумными или слабыми, представлять Сенату, чтобы искуснейших определил*; 2) о нерадивых, если по увещанию его они не исправятся, представлять также Сенату; 3) наконец, тех из них, от нерадения коих вредительная в делах остановка учинится, президент мог или *понизить в чине* (т. е. в должности), *или и весьма отставить*.^{**} Один день в каждой неделе, и именно в четверток, все президенты обязаны были съезжаться в Сенатскую Палату, и, следовательно, день сей был общим собранием всех Коллегий в Сенате в лице их президентов.^{***} Впоследствии, когда найдено было, что сии собрания отвлекают президентов от дел их, определены были указом 12 января 1722 г. вторые президенты для присутствия в Сенате.

Предметы Коллегий определены особенными их регламентами и общим расписанием.

Производство дел. Дела принимаются, распечатываются и предлагаются в общем присутствии Коллегии.^{****} Они решаются по большинству голосов, а в случае равенства голос президента дает перевес. Несогласные с большинством могут записать голоса свои в протокол.^{*****} Сим освобождаются они от взыскания в случае неправильного решения в Коллегии. Но если дело решением ее будет окончено и не поступит на ревизию, то голоса несогласных не имеют никакого действия. Дела челобитчиковы должны быть решены в Коллегии не позже 6-ти месяцев под строгим прещением за проволочку.^{*****}

Власть Коллегий и пределы ее. Коллегия принимает указы только от государя и Сената.^{*****} Все другие места низшие

^{*} Там же, гл. 8.

^{**} Там же, гл. 25.

^{***} Там же, гл. 3.

^{****} Там же, гл. 16.

^{*****} Там же, гл. 6.

^{*****} Там же.

^{*****} Там же, гл. 2.

обязаны исполнять ее указы. Сверх сего Коллегия имела два важных права: 1) делать предъявления государю против указов Сената, когда они были в отмену указов именных или противны государственной пользе; 2) доносить самому государю, также и Сенату, ежели что усмотрит к произведению какой государственной пользы.* Пределы власти в Коллегии не были установлены с точностию. Не определено, в каких случаях решения ее должны быть окончательными и в каких подлежат пересмотру Сената. Постановлено токмо, *чтобы дела сомнительные и какого изъяснения требующие не скоро спешить вершением, но или Сенату докладывать, или справиться откуда надлежит.*** Фискал в Коллегии, в случае неправильности ее действий, мог предлагать об исправлении и доносить генерал-фискалу,*** а сей Сенату; но не дано власти ни тому, ни другому останавливать решение Коллегии. Жалобы от частных людей на Коллегию хотя и могли быть приносимы, но не прямо в Сенат, а через посредство рекетмейстера, который обязан был, пересмотрев дело, доносить государю, а в отсутствие государя — Сенату.**** Прямой апелляции на Коллегии установлено еще не было.

Ответственность. Члены Коллегии в случае преступления должности по счетам судимы были в Ревизион-Коллегии, а в прочих делах — в Юстиц-Коллегии.***** О президентах ничего в особенности не постановлено.

IV. ПОРЯДОК ДОКЛАДОВ

Власть законодательная, правительственная и судебная, действуя в разных установлениях, всегда остается соединенною и нераздельною в особе государя.

Между сею властью нераздельною и установлениями, в коих она действует раздельно, должен быть учрежден порядок сношений, и учреждение сего порядка составляет само по себе весьма важную часть государственного управления.

Порядок, коим дела в первом периоде восходили на окончательное Высочайшее усмотрение, т. е. порядок докладов, состоял в следующем.

* Там же, гл. 56.

** Там же, гл. 6.

*** Там же, гл. 45.

**** Долж. Сената 1722 г. апреля 27, ст. 3.

***** Генеральный Регламент, гл. 51.

В Совете, или Ближней Канцелярии, доклад был непосредственный, ибо государь сам тут присутствовал.

В Сенате доклад мог иметь три вида: по разногласию сенаторов, по разногласию генерал-прокурора и по недостатку законов. Исключая тех случаев, когда государь сам председательствовал в Сенате, все сии доклады восходили к нему посредством генерал-прокурора, и через него же исходили Высочайшие решения.

В Коллегиях доклад производим был двояко: через Сенат, и следовательно через генерал-прокурора, и прямо через их президентов. Из дел видно, что сей последний путь был предпочитаем.

По разуму узаконений того времени жалобы частных лиц ни в каком случае не должны были непосредственно восходить к государю. Челобитные на медленность или неправильность решений могли быть приносимы на нижние провинциальные суды в судах надворных, а на надворные — в Коллегиях. Далее сего жалобы челобитные прямым путем не восходили. За непосредственные жалобы государю на Сенат положена смертная казнь, а на Коллегии — каторжная работа.* Но как в Коллегиях могла быть и медленность и неправда, то посему надлежало установить порядок, коим жалобы могли восходить к Сенату. Для сего учреждено звание рекетмейстера.**

Предметы. Действию сей власти подлежали все дела, в Коллегиях производимые.

Образ производства дел у рекетмейстера был двоякий: 1) по жалобам на медленность он обязан был *сам* ходить в Коллегии, удостоверяться в положении дела, побуждать президента и доносить Сенату; *** 2) по жалобам на несправедливые решения он обязан был, с доклада Сенату, брать к себе дела, составлять из них выписки и с рукоприкладством челобитчиков и членов Коллегии представлять сии выписки Сенату для пересмотра и решения.**** Сей последний образ производства вскоре, и именно в апреле месяце того же года, несколько изменился. В указе о должности Сената (апреля 27 1722 г., п. 4) постановлено, чтоб рекетмейстер о несправедливостях Коллегии доносил государю, а в *отлучках императорских* предлагал Сенату.

Власть рекетмейстера состояла в побуждении к скорейшему решению в Коллегиях. Пределы сей власти состояли в том,

* Инструкция рекетмейстера (23 февраля 1722 г.), п. 7.

** Там же.

*** Там же, п. 1.

**** Там же, п. 2.

что рекетмейстер ничего сам не мог решить, даже не давал по делу и мнения, но обязан был токмо составить выписку, представить ее на усмотрение Сената и требовать его решения.*

Ответственность. «Ежели рекетмейстер жалоб для какой страсти принимать не будет, и тем людям бить на него челом в Сенате».**

В сем кратко состоит образование государственных установлений в первом периоде бытия их.

Четыре главных недостатка представляются в сем образовании.

1) *Смешение предметов.* Сенат был верховное место законодательных совещаний, судебных решений и вместе управления. Коллегии имели также власть не только управлять и судить управляемых, но и входить в законодательные соображения и представлять о них прямо государю.*** Хотя же власть судебная Сената сначала и была ограничена теми токмо делами, кои рекетмейстер оному предложит, но впоследствии, и именно указом 1725 г. октября 5, разрешено приносить жалобы на Коллегии прямо в Сенат. Осталось только в силе запрещение жаловаться на Сенат государю. Таким образом, установление сие, по первоначальному учреждению более совещательное и управляющее, нежели судебное, постановлено в разряд судебный, и к трем степеням, коими прежде всего весь суд совершался, введена степень четвертая.

2) *Смешение в пределах власти.* Сенат не мог ничего постановить в отмену государевых указов, но не воспрещено ему было единогласным решением постановлять дополнения и изъяснения в законе. Право сие не прежде как в последующем периоде было ограничено. Коллегии имели ту же самую власть и те же точно в ней пределы. Никаким законом не было воспрещено им изъяснять и дополнять существующие законы. Посему трудно определить, в чем состояла степень зависимости их от Сената. В законе сказано:**** «Чего в Коллегии решить не можно, о том представлять Сенату»; но чего именно в Коллегии решить не можно, о том нигде не было постановлено, и напротив, каждой Коллегии дано право все, что усмотрит к произведению какой государственной пользы, доносить Его Величеству. Таким образом, Коллегии имели,

* Там же.

** Там же, п. 7.

*** Генеральный Регламент 1720 г., гл. 56.

**** 1722 г. апреля 27, ст. 2.

равно как и Сенат, право дополнять и изъяснять законы и так же, как он, могли совещания свои о пользах представлять государю:

3) *Смещение в образе производства дел.* Порядок совещательный весьма различен от порядка судебного, а сей — от мер управления. Между тем Генеральным Регламентом 1720 г. установлен один и тот же образ производства дел и в совещании, и в суде, и в управлении, и в Сенате, и в Коллегиях. Легко можно представить, какой от сего должен был последовать перевес в Сенате генерал-прокурора, а в Коллегиях — президентов.*

От сих коренных недостатков — от смешения предметов, от неточности определения власти и ее пределов, более же от смешения в образе производства дел — все сии установления начали уже колебаться еще при жизни самого их учредителя. Сенат, назначенный быть средоточием Коллегий, не мог сохранить сего преимущества. Каждая Коллегия, имея непосредственные отношения к государю, предпочитала сей путь как кратчайший и удобнейший. Не токмо три первые Коллегии: Иностранная и обе Военные, во всех почти их делах относились прямо к государю, получали и исполняли его повеления, но и прочие Коллегии, пользуясь изъятием в гл. 56 Регламента данным, старались и успевали проложить себе тот же путь. От сего собрания Сената пустели и, как видно из указов — 1714 г. апреля 16, 1716 г. января 20 и 1726 г. февраля 8, — члены редко туда являлись, отбывая от сих заседаний то под предлогом других дел, то под видом болезни, так что найдено было необходимым для безостановочного течения дел учредить из сенаторов дежурства и даже отряжать для присутствия по две персоны из генерал-майоров с переменою погодно (указ 8 февраля 1726 г.); больных сенаторов свидетельствовали, а с нерадивых взыскивали за каждый день отсутствия по 50 рублей штрафа.

В самых Коллегиях сколько в теории уважаемо было общее начало совокупности, столько в практике превозмогало прежнее правило личного, отдельного управления. Так, например, в одной из них, и важнейшей — в Берг-Коллегии, три года спустя после ее учреждения (в 1719 г.) управление и устройство заводов Уральского хребта, т. е. самая главная и тогда почти единственная часть всего ведомства сей Коллегии, поручены были в полное и непосредственное распоряже-

* См. примечание А.

ние генерал-майора Геннина⁸⁴ инструкцией, прямо от государя ему данною (29 апреля 1722 г.), и со властью, почти независимою от Коллегии. Сей образ управления продолжался и после, в лице помощника его Татищева. К Коллегии едва доходили поверхностные о сем сведения — годовые табели и донесения, а к Сенату — и того менее.

Одни только Судебные Коллегии, т. е. Юстиц-Коллегия, Вотчинная Коллегия и отчасти Ревизион-Коллегия, по взысканиям и начетам держались Сената, и то не сами собою, но по жалобам частных людей, на них доходящим.

Таким образом, государственные наши установления в самом первом периоде их бытия имели уже два вида: один указный, а другой действительный. В первом виде Сенат был правительствующий и совещательный, а в другом — токмо судебный. В первом виде Коллегии были ему подвластны, а во втором — действовали каждая отдельно и получали указы непосредственно. В первом ничто важное не должно было решаться без их определения, а во втором все важное большею частию шло мимо них и управлялось отдельно доверенными лицами.

Отсюда, от сей двоякости цели и действия, мы увидим в последующих периодах непрерывный ряд изменений, поправок и преобразований.

ПЕРИОД ВТОРОЙ

(1726—1775)

I. СОВЕТ

Совет, существовавший при Петре Великом как установление совещательное под именем Ближней Канцелярии, по кончине сего государя восприял другое имя, имя Верховного Тайного Совета, и вместе с тем получил другую власть и другое бытие.

В указе 8 февраля 1726 г. сказано, что некоторые из лиц, присутствовавших в Сенате, часто имеют по должности своей, яко первые министры, тайные советы о политических и о других делах и что от того, что они обязаны присутствовать в

Сенате, чинится им в первом и весьма нужном деле, в Тайном Совете, помешательство.

Совет Верховного Тайного Совета. Он учрежден при дворе из первых сенаторов с председательством в нем самой императрицы.*

Предметы. Они с точностию не означены; но вообще ведомству его вверены все дела важные, государственные,** как внешние, так и внутренние.

Образ производства дел. О внутреннем распорядке дел в сем Совете ничего гласно не было постановлено. Сношения его с Сенатом и с Коллегиями учреждены в виде указов и доношений. Форма указов установлена двоякая: одна за Высочайшим подписанием, а другая за подписью действительного статского советника Степанова⁸⁵ по Ее Величества указу. Та и другая форма должна была иметь вид манифеста и в окончании содержать слова: дан в нашем Верховном Тайном Совете.*** Доношения от Сената и Коллегий должны были быть обращаемы прямо на имя Ее Императорского Величества, но с надписью внизу: к поданию в Верховном Тайном Совете.****

Власть, ее пределы и ответственность. Совету присвоена власть не только совещательная, но и власть действительного управления. От него исходили указы Сенату, Коллегиям и низшим местам. Он входил даже в подробности управления: принимал жалобы и челобитные, назначая для сего особые дни,***** требовал ведомостей о недоимках, об отписных деревнях, дворах и лавках.***** Сей толико обширной власти не было других пределов, кроме власти императорской, пред коей одной Совет во всех делах его непосредственно отвечивал.

Сей Совет, столь известный в истории нашей по дерзновенным замыслам к ограничению самодержавной власти, продолжался около трех лет. Указом 4 марта 1730 г. он отменен, но в конце следующего года в другом виде и с другою властью он паки восстановлен***** под именем *Кабинета*.

Кабинет не имел всей власти прежнего Верховного Совета, но был, однако же, местом не токмо совещания, но и управ-

* 1726г. февраля 6.

** Там же.

*** 1726г. марта 28.

**** Там же.

***** 1727г. октября 26.

***** 1728г. мая 31.

***** 1731г. ноября 10.

ления. Из него исходили указы и Сенату, и всем местам подчиненным.

Сей образ бытия продолжался около десяти лет. С восшествием на престол императрицы Елизаветы в 1741 г.* Правительствующему Сенату велено иметь «преждебывшую всю силу и власть в правлении внутренних всякого рода дел», а для внешних дел восстановлены прежние при дворе консилиии под именем *Конференции*.

Но в 1756 г. Конференции велено управлять и внутренними и военными делами и посылать во все места, в том числе и в Сенат, экстракты из ее протоколов к исполнению.

Таким образом, прежнее начало смешения властей, та же преклонность к привлечению всех дел в одно безотчетное установление в разных видах и под разными именами всегда проявлялось и более или менее всегда превозмогало.

Действие Конференции с кончиною императрицы Елизаветы пресеклось; по крайней мере гласного бытия она не имела.

В 1768 г. учрежден Совет на следующих правилах:

Состав. Постоянных членов в оном определено было семь. Сверх того положено призывать других по временам.** Он состоял под председательством самой императрицы.

Предметы. «По причине теперешних военных обстоятельств, сказано в указе 17 января 1768 г., дабы ни в которой части ничего проронено не было между политических, военных и казенных мест, за благо признано учредить на время войны и в присутствии Ее Императорского Величества Совет, которому иметь как рассуждение, так и бдение, дабы ничего не было упущено к обороне и безопасности государства, то же и к военным действиям».

Образ производства дел. Совет должен о всем непосредственно докладывать государыне императрице, выходить же из него не будет ничего иначе, как за подписанием собственной Ее Величества руки.*** В особом наказе определены дни присутствия, дважды в неделю или смотря по делам. Каждый член мог предлагать нужное; прочие могли оговаривать по порядку, не перебивая речи и начиная с младших.**** Исполнение решений, когда они будут апробованы, предоставлялось разным местам, по принадлежности, но с донесением Совету об

* 1741 г. декабря 12.

** 1768 г. января 17.⁸⁶

*** Там же.

**** Из выписки тайного советника Оленина.⁸⁷

успехах. Дела и суждения вносимы были в журнальную записку, по некоторым же составляемы были и особые протоколы. При вступлении каждый член давал присягу.*

Власть и ее пределы. Совет сей был единственно совещательный; никакой власти исполнительной ему не было предоставлено. Хотя учрежден он был и на время войны и для дел военных, но впоследствии признано было за благо и по окончании войны продолжить бытие его на том же основании, с переменою токмо рода дел. Вместо военных поступали в оный некоторые дела казенные и правительственные, а иногда и частные без точного, однако же, определения.

II. СЕНАТ

С учреждением Верховного Тайного Совета состояние Сената изменилось. Хотя состав его и образ производства дел оставались те же, но в предметах его действия и во власти он перестал быть *Правительствующим* и назван *Высоким*.** В сем положении он сравнен был даже с Коллегиями, из коих с тремя первыми и сноситься ему велено не иначе, как *промемориями*. Не без намерения в указах того времени употреблено было выражение: «*донесения от Сената и других Коллегий*»***

Сей Высокий Сенат указом 1730 г. марта 4 вместе с Верховным Советом велено было оставить, а для правления быть Правительствующему Сенату. Но с возвращением имени не возвращена ему прежняя власть, ибо вскоре после того Кабинет (указом 1731 г. ноября 10), вместо Совета учрежденный, вступил во все почти права его и сохранил их до 1741 г.

В сем году с уничтожением Кабинета восстановлен Сенат в прежнюю его силу, т. е. в нем по-прежнему соединены и суд, и предметы управления. Но сия власть в 1765 г. паки ограничена учреждением Конференции, и сие продолжалось до восшествия на престол императрицы Екатерины.

Совет, в 1768 г. учрежденный, не произвел во власти Сената существенной перемены; весьма редко дела его в Совет поступали.

* 1768 г. января 17.

** 1726 г. марта 14.

*** 1726 г. февраля 8 и марта 28.

Таким образом, Сенат, как установление вместе судебное и правительственное, продолжал бытие свое во время царствования императрицы Екатерины.

В течение сего времени в составе его, образе производства дел и степени власти произошли перемены:

1) *Перемены в составе.* В 1763 г. Сенат разделен на департаменты. Сие разделение еще в 1730 г. было предполагаемо,* но не было приведено в действие.

По образованию 1763 г. каждому департаменту присвоена власть целого Сената, так что единогласное решение департамента вступает само собою в силу закона. По одному только разногласию или сенаторов или обер-прокурора дело переходило в Общее Собрание.

Легко можно представить, сколь много сим распоряжком ускорилось решение дел и успех их производства.

2) *Перемены в производстве дел и степени власти.* Узаконениями Петра Великого как Сенату, так и Коллегиями воспрещено было постановлять что-либо в отмену именных государевых указов, но не воспрещено было при рассмотрении дел, в случае неправильных толкований закона, объяснять и устанавливать истинный смысл его и решить дело по сему смыслу. Не воспрещено было также Сенату исправлять собственные его решения, когда при лучшем рассмотрении найдет он их с точным разумом закона несогласными. Указом 1763 г. и последующими постановлено ** все изъяснения закона и все перемены в собственных решениях Сената представлять докладами на Высочайшее усмотрение. Посему во всех тех случаях, к разрешению коих буквальный смысл был или токмо казался недостаточным, дело не могло уже получить окончания в Сенате, принимало другой путь и называлось *казусным*. Легко можно представить себе, как путь сей от различия понятий, от неопределенности наших законов, от образа их изложения, а паче от пристрастия и поисков ябеды постепенно расширялся, а число дел казусных возрастало, и как вместе с тем возрастала власть и личное действие генерал-прокурора, к коему все дела сии стекались и через него одного восходили на окончательное верховное разрешение; отсюда мы видим столь великое число тяжбных дел, решенных в сем периоде не судебными определениями, но именными указами, часто с отменою всех судебных определений.

* 1730 г. июня 1.

** Первые начала сего постановления можно видеть уже и в указе 1730 г., но сии начала оставались еще почти без действия.

III. КОЛЛЕГИИ

Состав и власть Коллегий, исключая трех первых и двух судебных, в сем периоде весьма часто изменялись. Так, например, Берг-Коллегия то соединяема была с Мануфактурною, то отделяема.* В 1727 г. дела сей последней и все фабрики отданы в ведомство Коммерц-Коллегии; для неважных же дел вместо Мануфактур-Коллегии определены временные собрания фабрикантов, коим дозволено все неважные определения чинить без протоколов, а о важных доносить Коммерц-Коллегии.** Над фабрикантами вместо Коллегии назначен один протектор, сенатор Новосильцев, а для дел коммерческих составлена особая Комиссия о коммерции.*** Сей порядок в 1729 г. опять изменился,**** а через два года потом ***** все три Коллегии — Берг, Мануфактур и Коммерции — соединены вместе.

Приметить при сем должно, что важнейшие постановления того времени исходили не токмо без участия, но часто и без ведома Коллегий. Таковы суть: Берг-привилегия и Горный устав по Горному Управлению, Вексельный устав 1727 г. по делам коммерческим и тому подобные.

Таким образом, в течение сего периода колебавшееся уже и в первом состоянии Коллегий не токмо не утвердилось, но изменениями еще более ослабело.

Когда же в 1764 г.***** издано было наставление губернаторам и силою оного все части внутреннего управления им были вверены с предоставлением права обо всем писать прямо или в Сенат, или к самой императрице, тогда власть Коллегий и совсем уже сделалась ничтожною. Они лишились права даже и посылать указы к губернаторам,***** следовательно, лишились способов местного их действия.

IV. ПОРЯДОК ДОКЛАДОВ

По делам Совета, когда Высочайшего присутствия в оном не было, протоколы подносились лицами, к тому особенно определенными.

* 1723 г.

** 1727 г. марта 20.

*** Там же.

**** 1729 г. июня 18.

***** 1731 г. октября 3.

***** 1764 г. апреля 21, наставление губернаторам.

***** Там же, ст. 1.

По делам Сената доклады восходили через генерал-прокурора.

Непосредственные доклады от Коллегий, исключая трех первых, в сем периоде в одних совершенно прекратились, а в других были весьма редки. Важнейшие дела их, проходя через Сенат, стекались к генерал-прокурору.

Таким образом, все дела судебные и все предметы внутреннего управления окончательно стекались в одни руки и через генерал-прокурора восходили на Высочайшее решение.

В докладах по жалобам в сем периоде произошло важное изменение. На Коллегии в Сенат не было апелляции. Рекетмейстер имел только право, приняв жалобу, истребовать дело из Коллегии и предложить его к пересмотру в Сенате.

Указом 30 июля 1762 г. установлены новые правила апелляции, и в том числе разрешен и перенос дел из Коллегий прямо в Сенат. Сим звание рекетмейстера изменилось. Вместо того что он стоял между Коллегиями и Сенатом, он стал уже между Сенатом и государем, ибо хотя прежний закон, воспрещающий жалобы на Сенат, и не отменен положительно, но частыми изъятиями он лишился своей силы. Жалобы на департаменты Сената были поручаемы рассмотрению генерал-рекетмейстера, и, по докладу его, решения Сената особыми указами нередко были отменяемы. Реже, но были примеры подобных жалоб и таковых же отмен в решениях и Общего Сената Собрания.

При общем обозрении государственных установлений в сем периоде следующие заключения сами собою представляются:

1) Неудобства от смешения дел и властей, в первом периоде замеченные, продолжались и во втором с тою же или большею еще силою, особливо при учреждении Верховного Тайного Совета, Кабинета и Конференции.

2) Отменою сих установлений крайности беспорядка отчасти были пресечены, но смешение дел и властей существенно не было еще исправлено. Сенат разделением 1763 г. на департаменты получил более способов к действию, но состав его оставлен неопределенным: он был установлением не токмо судным, но правительствующим и даже совещательным для законодательства.* Экономические Коллегии были или без действия, или затрудняли только ход дел бесполезными и многосложными их формами.

* В наказе 1767 г. он назван хранилищем законов.

ПЕРИОД ТРЕТИЙ
(1775—1797)

I. СОВЕТ

Совет оставался в прежнем его положении.

II. СЕНАТ

Состояние Сената не само по себе, но по устройству мест, ему подвластных, изменилось. Со введением нового в губерниях учреждения дела судебные, прежде из двух только Коллегий (Юстиц и Вотчинной) в Сенат вступавшие, стали входить из 42-х Палат Гражданских и Уголовных, а дела правительственные вместо четырех или пяти Коллегий — из 42-х Палат Казенных и стольких же Губернских Правлений.

Порядок производства сих дел оставался в Сенате прежний, Генеральным Регламентом 1720 г. установленный, и между тем как в учреждении губернского дела правительственные и судебные были уже отделены не токмо в месте их ведомства, но и в образе их производства, в Сенате они оставались еще в прежнем их смешении. Дела правительственные ведались и в 1-м, и 3-м, и в 5-м департаментах, и во всех сих местах они производились тем же самым внутренним обрядом, какой установлен для дел судных.

Явная несообразность, крайняя медленность и затруднения, от сего происходившие, не могли укрыться от прозорливого усмотрения императрицы Екатерины. Из оставшихся после нее бумаг видно, что около 1781 г., т. е. пять лет спустя после введения учреждения, Ее Величество помышляла уже о преобразовании Сената. Труд сей, занимавший внимание ее много лет, доведен был почти до совершения. Мысль государыни состояла, кратко, в следующем: устроить Сенат на тех же главных началах и с тем же в роде дел разделением, как устроено губернское управление. 1-й департамент Сената должен был соответствовать Губернскому Правлению; 2-й — Казенной Палате, прочие — Палатам Уголовной и Гражданской. Для дел важнейших полагаемо было устроить

в Сенате Верховный Уголовный и Верховный Совестный суд. Сенат учредить в обеих столицах, в Киеве и Казани. Кончина Ее Величества пресекла все сии предположения.

III. КОЛЛЕГИИ

Коллегии (здесь всегда должно разуметь с исключением трех первых), в предыдущем периоде со времени издания губернаторского наказа остававшиеся уже почти без действия, по введении нового губернского учреждения и совсем сделались излишними. Дела и власть их переместились в Палаты и Губернские Правления. Сии новые Коллегии в составе их и власти совершенно равнялись прежним, но различались от них существенно порядком производства их дел. Выше было замечено, что один общий регламент действовал во всех прежних Коллегиях, и регламент сей был судебный. В новых же губернских Коллегиях, напротив, установлен порядок тройкий: в Губернских Правлениях он есть совещательный и вместе приказный, т. е. члены Правления дают по делам мнения, но решить все и может решить против всех один губернатор. В Казенных Палатах порядок есть судебный и вместе приказный. Есть род дел, кои советник экспедиции производит сам собою один, без всякого других участия; есть другие дела важнейшие, кои вносятся из экспедиции в общее присутствие и там решаются большинством голосов; наконец, в Палатах Уголовной и Гражданской порядок есть судебный.

При сем важном превосходстве новых Коллегий, при местном удобстве их действий старые Коллегии не могли уже удержать прежнего их места; посему они по мере устройства и открытия новых одна за другою постепенно исчезли. К 1797 г. оставались из прежних две: Коммерц-Коллегия, до окончания Торгового трактата с Англиею, и Медицинская, в 1763 г. учрежденная, а из установленных вновь — Коллегия Лифляндских дел и Римско-Католическая. Статс-Контора и Ревизион-Коллегия преобразованы в Статное и Остаточное казначейства и в Счетные экспедиции при Сенате.

IV. ПОРЯДОК ДОКЛАДОВ

Порядок докладов оставался прежний с тою только разностью: 1) что генерал-прокурор, соединяя в лице своем звания министра юстиции, министра финансов, государст-

венного казначея и государственного контролера, по всем сим частям непосредственно подносил доклады и 2) что дела генерал-рекетмейстерские восходили под конец сего периода через бывших тогда особенных докладчиков, а не через генерал-рекетмейстера.

ПЕРИОД ЧЕТВЕРТЫЙ

(1797—1802)

I. СОВЕТ

Совет оставался в прежнем положении.

II. СЕНАТ

В Сенате введены следующие важные перемены. От прошедшего царствования осталось множество дел нерешенных как в Сенате, так и по докладам, к государыне императрице внесенным; посему признано было нужным:

1) для ускорения производства дел в Сенате учредить временные департаменты, т. е. к шести прежним прибавить еще четыре;

2) для преграждения излишних докладов и для доставления Сенату способов решить дела окончательно положено переменить прежнее правило единогласных решений и ввести новое, на простом большинстве голосов основанное.

Сколько от сих двух мер течение дел ускорилося, столько или еще более оно затруднилось от трех следующих того же времени постановлений:

1) Решения Палат в тяжбных делах по силе учреждений, с самого их введения по 1797 г., т. е. в течение с лишком 20 лет, приводимы были в исполнение, несмотря на перенос их в Сенат. В 1797 г. велено вместе с переносом останавливать и исполнение. Посему все почти дела, кроме самых маловажных, начали переходить в Сенат, и число их ежегодно возрастало, так что, сравнивая количество входящих с исходящими, в 1801 г. самое учреждение временных департаментов признано было недостаточным.

2) В 1797 г. открыт свободный и почти неограниченный путь к жалобам государю. По сим жалобам, большею частию к генерал-прокурору отсылаемым, собрав сведения и сделав предварительный доклад о состоянии дела, он весьма часто получал и объявлял Сенату повеления или о решении дел без очереди, или о переносе в Общее Собрание, или вообще об ускорении. По всем сим повелениям дела не могли уже получать окончательного в Сенате решения, но должны были поступать прежде на Высочайшее усмотрение рапортами. Сей длинный путь впоследствии сделался путем обыкновенным. Ничто почти не решалось окончательно порядком установленным. Власть генерал-прокурора утвердилась в виде постоянной и необходимой инстанции.

3) Все тяжбные дела между казною и частными людьми доселе производимы были тем же общим порядком, как и тяжбы частные, с тем только различием, что тяжбы казенные по крепостям входили во 2-й департамент Сената, а по договорам — в 1-й, частию же — в 3-й и 5-й. Сей столетний порядок в 1799 г. изменился, и для тяжб сего рода учреждено особое многосложное судопроизводство. В Палатах не могли они быть решаемы без участия Казенной Палаты, в Сенате — без участия правительства и нигде — без именного указа. Отсюда возник обширный и многосложный ряд дел, из коих ниодно, ни большое, ни малое, не могло в обыкновенном судебном порядке получить окончания. Впоследствии в самом Сенате учреждена в сих делах особая инстанция: все они должны были переходить в Общее Собрание, а потом, хотя бы решение Общего Собрания и было единогласно, хотя бы даже и сам управляющий тою частию, к коей принадлежит спорное имущество, признал оное правильным, дело должно было поступить в Сенат и оттуда — к государю. Можно с достоверностию сказать, что самая большая часть всех тяжбных дел изъята из общего судебного порядка, и изъятие сие сделалось равно почти самому правилу. До какой степени сие установление могло быть полезно в финансовых отношениях, сие может быть предметом другого отдельного вопроса, но то достоверно, что сим затруднился ход дел и чрезмерно умножилось их количество.

III. КОЛЛЕГИИ

Прежние Коллегии восстановлены, но при сем восстановлении не определены отношения их к новым Коллегиям, в губерниях учрежденным, так что ни степень их власти, ни

образ их сношений не были известны. Дабы дать им пред Палатами некоторое преимущество, некоторый отдельный образ бытия, признано было за благо сверх президентов установить в них главных директоров с правом непосредственного доклада государю. Действием и личным доверием сих директоров дела их сначала получили некоторое движение, но вскоре потом с переменою лиц и сие движение изменилось; дела их приняли одно общее направление в Канцелярию генерал-прокурора, где и учреждены для них особые экспедиции. В 1799 и 1800 гг. дано некоторое образование Коммерц- и Мануфактур-Коллегий: в состав их введены коммерц- и мануфактур-советники и в производстве дел постановлены некоторые удобнейшие правила.

IV. ПОРЯДОК ДОКЛАДОВ

Доклады по Совету остались в прежнем порядке. По Сенату и по всем Коллегиям, с некоторыми временными изменениями, шли через генерал-прокурора; по делам финансовым и контрольным некоторое время восходили они через государственного казначея, но под конец все соединились по-прежнему в лице генерал-прокурора.

В докладах по частным жалобам введен особенный порядок. Два статс-секретаря ежедневно докладывали по оным государю и рассылали их к разным начальствам, а наиболее — к генерал-прокурору для рассмотрения. Выше были изложены последствия сего рассмотрения. Генерал-рекетмейстер по жалобам на Общее Сената Собрание сперва имел доклад непосредственный в присутствии генерал-прокурора, но потом и сей род дел восходил не иначе, как через того же генерал-прокурора.

ПЕРИОД ПЯТЫЙ

(с 1802 по настоящее время)

I. СОВЕТ

Власть законодательная в России столь нераздельна с властью самодержавною, что никакой закон не может исходить, как токмо от верховного начала всех законов, от государя.

Следовательно, существо законодательных наших установлений состоит единственно в совещательном соображении, т. е. в том: 1) чтоб признать и удостоверить необходимость нового закона; 2) чтоб составить проект закона и представить его на усмотрение единой истинной власти, законодательной власти государя.

Сии законодательные соображения принадлежали прежде Ближней Канцелярии и Сенату. По учреждении в 1726 г. Верховного Совета они разделились между ним и сим установлением; но как сила и самое имя Совета многократно изменялись, и даже действие его было прекращаемо и потом по случаю войны паки восстановлено, то и право законодательных соображений между ним и Сенатом колебалось.

В 1801 г. состояние прежнего Совета в указе 26 марта изображено с точностию следующими словами: «Находя, что учрежденный при дворе нашем Совет в начале своем составлен был только на время случившейся тогда войны и впоследствии был редко занимаем предметами существенными, доселе носил одно имя государственного установления, без ощутительного влияния на дела общественные, мы признали за благо его упразднить, повелевая членам его остаться при тех же должностях и местах, где они по званию каждого состоят, и предоставляя себе для уважения государственных дел и постановлений учредить Совет на особенных правилах, о составе коего не оставим мы в свое время объявить нашу волю Сенату».

Сей Совет на особенных правилах вслед за тем, через четыре дня по упразднении прежнего, действительно учрежден. В указе 30 марта изображено: «Для рассмотрения и уважения государственных дел и постановлений, вместо временного при дворе нашем Совета, признали мы за благо учредить при нас на особенных правилах Совет непрременный, составив его из лиц, доверенностию нашею и общею почтенных, коих число не ограничивая и предоставляя себе их определение и уменьшение, назначаем на сей раз членами Совета (следуют имена лиц, всего числом 12). В основание действий сего Совета дали мы ему особенный наказ. И как по силе оного Совет должен снабдить себя всеми сведениями, до государственных частей относящимися, то о доставлении их, по требованию его, Сенат имеет учинить точнейшие надлежащим местам предписания».

Таким образом, в 1801 г. вместо Совета временного учрежден Совет непрременный, — непрременный не в лицах, его составляющих, но непрременный в его установлении.

Состав сего Совета не был разделен на департаменты, но дела его в порядке их производства разделены были на 4 части: 1) дела по внешним сношениям, или политические, и внешней торговли; 2) дела военные; 3) дела хозяйственные; 4) дела судебные. Каждую частью управлял статс-секретарь с небольшим числом канцелярских чиновников.

Главная цель Совета определена наказом, тогда же ему данным. Сила сего наказа состояла, кратко, в уполномочии сделать пересмотр всех законов и постановлений и составить проекты перемен и исправлений. В сем составлении Комиссия законов, которая вслед за тем (указом 5 июня) принята была под собственное ведение государя императора, должна была Совету содействовать.

I. *Существо Совета.* От бездействия ли сей Комиссии, от состава ли Совета, от недостатка ли внутреннего его устройства или от порядка государственных установлений Совет составляет сословие, в коем все части управления в главных их отношениях к законодательству соотносятся и через него восходят к верховной императорской власти (статья I).

II. *Предметы.* Все законы, уставы и учреждения в первообразных их начертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном Совете и потом действием державной власти поступают к предназначенному им совершению. Никакой закон, устав и учреждение не исходит из Совета и не может иметь совершения без утверждения верховной власти (статьи II и III).

III. *Состав.* Совет составляется из особ, Высочайшею доверенностию в сословие сие призываемых. Члены Совета могут иметь звание в порядке судном и исполнительном. Министры суть члены Совета по их званию. В Совете председательствует император. В отсутствие императора место председателя занимает один из членов по Высочайшему назначению. Назначение председательствующего в Государственном Совете возобновляется ежегодно. Совет разделяется на департаменты. Каждый департамент имеет определенное число членов, из коих один председательствует. Министры не могут быть председателями департаментов. Члены всех департаментов составляют Общее Собрание Совета. Члены Совета, при определении коих не будет назначен особенный департамент, присутствуют в Общих Собраниях. Распорядок членов по департаментам возобновляется каждые полгода по Высочайшему усмотрению. Присутствия департаментов и Общих Собраний имеют положенные дни, но по уважению дел во всякое

время они могут быть созваны особнным Высочайшим повелением (статьи VI до XVI).

IV. *Образ производства дел* постановлен совещательный с подробным изъяснением правил, порядок рассуждений определяющих.

При Государственном Совете, в то же время и тем же уставом, учреждены три установления: 1) Комиссия законов; 2) Комиссия прошений и 3) Государственная Канцелярия.

Комиссия законов учреждена для составления проекта законов и внесения их в Государственный Совет.

Комиссия прошений учреждена для принятия и предварительного рассмотрения жалоб на департаменты Сената и на Министерства и для представления их в Совет.

Государственная Канцелярия учреждена для производства всех дел, в Совет входящих.

По устройении таким образом Совета три главных дела предложены были его уважению: 1) первая часть проекта Гражданского Уложения; 2) общий и частный уставы Министерств; 3) план финансов.

Для сих дел назначен был особенный день Общих Собраний, и в сей день председательствовал в Совете государь император. Рассмотрение сих главных предметов и разные финансовые меры заняли все время в течение 1810 и 1811 гг. Особенный день в неделе, именно четверток, назначен был для дел текущих.

С войною 1812 г. сей порядок изменился. Рассмотрение Уложения прекратилось, дела финансовые разошлись по разным временным Комитетам, и Совет, перестав быть местом соображений для законодательства, соделался местом судебным по делам, из Сената входящим.

II. МИНИСТЕРСТВА

В учреждении Министерств должно различать два плана: один 1802-го, другой 1810 г. Главная мысль в обоих одна, но образ исполнения ее различен.

А. МИНИСТЕРСТВА 1802 г.

Выше было замечено, что с 1797 г. существовали два рода Коллегий: одни в средоточии управления, другие раздельно по губерниям, и Коллегии сии были между собою равные. По

образованию 1802 г. над тем и другим родом сих Коллегий в звании министров поставлены главные начальники. Так составились следующие Министерства:

<i>Министерства</i>	<i>Коллегии</i>
Министерство военное	{ Коллегия Военная Коллегия Адмиралтейств Коллегия иностранных дел
Министерство морское	
Министерство иностранных дел	
Министерство внутренних дел	{ Хозяйственная экспедиция Соляная контора Мануфактур-Коллегия Медицинская Коллегия Главное Почтовое Правление Губернские Правления
	{ Коммерц-Коллегия Управление путей сообщения
	{ Берг-Коллегия Горное Правление Камер-Коллегия Банки Казенные Палаты
Государственное Казначейство	{ Государственные казначейства: Статное и Остаточное Счетные экспедиции Казенные Палаты
	{ Звание генерал-прокурора с переменою имени оставалось в прежнем его составе
Министерство юстиции	

СОСТАВ МИНИСТЕРСТВ

Здесь должно различать две эпохи: одну по манифесту 1802 г., другую — по образованиям в течение последующих восьми лет до 1810 г.

Состав Министерств по манифесту ограничен был названием министра, его товарища и Канцеляриею. Места, коими министр управлял, не принадлежали к составу самого Министерства. Они были установления внешние, ему подчиненные.

Вскоре по всем Министерствам открылись неудобства сего состава. Они изложены, между прочим, в докладе министра внутренних дел 1803 г. подробно. Следующие из них обратили на себя особенное внимание:

1) «Медленность, в делах управления нетерпимая, составляет, так сказать, существо коллежского обряда» (с. 55).

2) «Недостаток разделения работы и постепенного ее усовершенствования» (с. 56).

3) «Множество форм, совершенно излишних, и образ писмоводства, весьма затруднительный» (там же).

4) «Недостаток ответственности» (там же).

Ответственность Коллегии никак не простирается на истинный успех части, но на обряд и производство дел; даже и в делах текущих упущения или ошибки одного члена покрываются именем целого сословия (с. VI).

5) «Министр, действуя в Коллегии как главный директор, не может иначе управлять ею, как только внешним образом, т. е. он должен получать от нее *мемории* ⁸⁸ о делах текущих, рассматривать ее представления, давать на них предложения, составлять доклады, предписывать по ним исполнение: сколько излишней и ничего в себе существенного не заключающей переписки! Он должен иметь для каждой Коллегии свою канцелярию и свой архив, и все сие только для того, чтоб сказать ей свою резолюцию или объявить указ. Сие вводит министра в бесполезные подробности, развлекает внимание, отнимает время и средства обозреть их в совокупности» (с. 56 и 57).

По сим уважениям положено было преобразовать прежние Коллегии в департаменты и ввести их в самый состав Министерства. Коллегии губернские оставлены в прежнем их действии. Сии преобразования совершались постепенно и продолжались до 1810 г. Три первые Коллегии оставлены в прежнем их положении. Из них в Адмиралтейской допущены значительные перемены.

Предметы каждого Министерства определены были родом дел тех Коллегий, коим были вверены.

Образ производства дел. Здесь, как и в составе Министерств, должно разуметь две эпохи: 1) по манифесту 1802 г. образ производства дел в самом Министерстве был приказный, в Коллегиях прежних был судебный, в губернских, в некоторых, он был отчасти совещательный и отчасти приказный (в Губернских Правлениях), в других он был отчасти судебный и отчасти приказный (в Казенных Палатах, в Счетных экспедициях и местах тому подобных). 1) Впоследствии в

тех Министерствах, где Коллегии были обращены в департаменты, учрежден вообще порядок приказный, т. е. все решения исходили от министра; одно только собрание сведений или справок могло быть производимо в департаментах. Не было никакого общего присутствия ни Отделений, ни департаментов.

Власть и ее пределы. Власть министра состояла, собственно, в предписаниях и разрешениях. Пределы сей власти были двояки: 1) места подчиненные, получив предписание, с законом несогласное, могли и должны были предъявлять их сомнения министру, и хотя по вторичному его подтверждению обязаны были оное исполнить, но в то же время должны были о сем донести Сенату; 2) указ 1763 г. и все его подтверждения, воспрещающие всякое изъяснение и малейшее дополнение не токмо в законе, но и в уставе и в учреждении, оставались для министров, равно и для всех других установлений, в полной их силе. Посему в чем именно состояла власть министров, определить трудно. Ни особенных, ни общего наказа дано им не было. Все дела, требующие разрешения, восходили и должны были восходить к государю.

Порядок докладов. Доклад министров был двоякий: отдельный и совокупный. Для отдельного определены были особенные дни и часы. Совокупный доклад производился в Общем Собрании министров в присутствии государя, что и называлось *Комитетом*. Следовательно, сей Комитет не был ни место, ни особое установление — он был только образ доклада.

Ответственность. Министры обязаны были представлять ежегодные в делах своих отчеты. Сенат уполномочен был рассматривать сии отчеты и представлять заключения свои на Высочайшее усмотрение. В сем состояла законная ответственность министров. В течение двух или трех первых лет порядок сей и действительно был наблюдаем, но как из самых сих отчетов усмотрено было, что все разрешения министров и все их меры принимаемы были не иначе, как по докладу и совершаемы Высочайшими указами, на указы же постановлением 1803 г. воспрещено было Сенату делать примечания, то рассмотрение отчетов превратилось в один письменный обряд, а потом и самый обряд сей временем пресекся.

В сем, кратко, состояло устройство Министерств по плану 1802 г.

Три главных неудобства опытом обнаружены в сем установлении:

1) *Смешение дел и власти между Сенатом и Министерствами.* Какое место в порядке государственных установлений должны были занимать Министерства? С одной стороны, они равнялись Сенату, ибо независимо от него управляли и получали Высочайшие разрешения. С другой — они были подчинены Сенату и по отчетам, и потому, что стояли на той же чреде, где были прежние Коллегии, и потому, что Сенат, яко установление правительствующее, оставлен был в своей силе. Если же они были равны Сенату, то они или 1-й департамент Сената были излишни, ибо и в них, и в сем департаменте дела были однородные. Если они подчинены были Сенату, то от него или через него должны были получать окончательные разрешения.

2) Причины, по коим прежние Коллегии были введены в состав Министерств и отменены коллегиальные обряды, были весьма уважительны, но если сим преобразованием, с одной стороны, усилены скорость и единство управления, то, с другой, ничем не преграждена самопроизвольность действий и не удостоверена зрелость соображений.

3) *Неопределенность власти и недостаток ответственности.* По общему закону, министр не может дать никакого разрешения в пояснение или дополнение существующих правил. Отсюда необходимость испрашивать на все случаи, даже и маловажные, Высочайших повелений; получив же сии повеления, ответственность министра становится не токмо излишнею, но даже и невозможною.

Все сии неудобства, многократно и в разных видах представлявшиеся, указывали необходимость другого Министерства образования.

Б. МИНИСТЕРСТВА 1810 г.

Министерства 1810 г. устроены на двух следующих началах:

1) Приняв основанием главную мысль императрицы Екатерины II — не допускать между губернским управлением и Сенатом никаких средних установлений, яко бесполезных и единству управления противных.

2) Министерство считать не средним и отдельным установлением, но самим Правительствующим Сенатом, коего министры суть члены, а Министерства суть составные части.

На сих двух основаниях постановлено все устройство нового министерского учреждения.

Состав Министерства и его пределы. К трем прежним составным частям каждого Министерства — к званию министра, товарища и департамента — присовокуплены еще две: общее присутствие отделений и совет министра, а в некоторых департаментах сверх того и особые установления. Предметы каждого Министерства означены по новому их разделению, а основанием сего разделения принято существо дел и сколь можно большая их однородность. Посему к восьми прежним Министерствам присовокуплены еще четыре.

Образ производства дел постановлен двоякий: в советах министров и в общих присутствиях отделений — совещательный; а в департаментах — исполнительный. Сверх сего означены сколь можно точнее роды дел, кои подлежат рассмотрению или Совета, или Правительствующего Сената.

Власть министров. Хотя указ 1763 г. об изъяснениях и дополнениях и не отменен совершенно, но министрам дана власть разрешать затруднения силою закона. Пределы сей власти постановлены точным означением предметов, кои не могут быть разрешены иначе, как в Правительствующем Сенате или совокупно его властью, или же посредством доклада государю.

Ответственность. Определены дела и случаи, возбуждающие ответственность; означен обряд, коим дела сии должны быть производимы; указано место исследования и последствия ответственности; установлены два рода отчетов, и рассмотрение их вверено Совету.

Порядок докладов. Обращено особенное внимание на то, чтоб все доклады от министров к государю восходили не иначе, как через Правительствующий Сенат. Из сего изъяты одни токмо случаи чрезвычайные и редкие.

В сем, кратко, состоит общее учреждение министров 1810 г. Оно получило силу закона в июне 1811 г. Вслед за тем составлены особенные учреждения двух Министерств: полиции и финансов, кои тогда же удостоены Высочайшего утверждения. Но, невзирая на законную их силу, акты сии оставались почти без действия. Они и не могли иметь его по той очевидной причине, что целая половина всего здания, состав Правительствующего Сената, был неокончен.

Среди всего полуустройства введены разные частные изменения. Не оставалось почти ни одного Министерства, кроме Министерства юстиции, которое бы в составных его

частях не было перестроено. Министерство финансов овладело сперва Государственным Казначейством, потом установлением кредитной системы; вслед за тем привлечены к нему мануфактуры и ведомство внутренней торговли. Министерство просвещения соединено с управлением духовных дел. Министерство полиции закрыто или, лучше сказать, присоединено к Министерству внутренних дел. В Министерствах военных последовали также изменения.

Но важнейшая перемена последовала в порядке министерских докладов. Комитет, бывший дотоле только совещанием министров и по новому образованию назначенный вовсе к уничтожению, в сие время соделался местом присутственным, где дела всякого рода, и малые и большие, и судебные и правительственные, решались по голосам, и голоса сии издавались во всеобщее известие. Между тем ни состав сего места, ни порядок, ни власть его, ни пределы, ни отношения его к другим установлениям не определены никаким гласным учреждением.

III. СЕНАТ

Мысль об устройстве Сената, от века Екатерины дошедшая, в 1811 г. возобновилась, но в другом виде. Полагали не прикасаться к древнему зданию, но укрепить токмо его основание. Посему в тот же день, как явилось учреждение Министерств (2 сентября 1802 г.), издан был и манифест о правах Сената.

Три существенные перемены устанавливались сим манифестом: 1) решительным большинством голосов в Общих Собраниях считать не простое большинство, но две трети всего числа наличных сенаторов; 2) в случае несогласия генерал-прокурора вносить дело к государю не через него одного, но при депутации от Сената; 3) дозволено Сенату представлять государю докладом, если усмотрит он какое-либо важное неудобство в законе существующем. Из сих трех постановлений осталось в действии одно первое; второе же, по очевидному его неудобству, вскоре само собою пало в бездействие, а третье ограничено в последующем году указом, коим растолковано, что под именем законов существующих должно разуметь не новые законы, но прежние. Сим в 1802 г. кончились все предположения об исправлении Сената. Можно было тогда же предвидеть, что они скоро возобновятся.

И действительно, в 1809 г., когда приступили к решительному устройству Министерств, при первом соображении открылась, *во-первых*, та же самая истина, которая еще в 1781 г. была примечена, а именно, что устройство Сената не было сообразно с учреждением губерний; *во-вторых*, что Сенат, быв средоточием Министерств, должен быть в устройстве его с ними сообразен и что без сей сообразности два сии установления должны по необходимости одно вредить другому.

Посему положено было вслед за окончательным учреждением Министерств составить образование Сената.

Сие образование кратко состояло в следующем: 1) как судная часть по существу своему весьма различна от части правительственной, то и положено дать обеим сим частям разные и каждой свойственные устройства, а для большей точности в понятиях различить самые их наименования, назвав соединение правительственных частей Сенатом Правительствующим, а судных — Сенатом Судебным; 2) Правительствующий Сенат установить один для всей Империи, а Судебный разместить по округам, по предположению императрицы Екатерины, здесь, в Москве, в Киеве и Казани; 3) в Правительствующем Сенате учредить два рода присутствий: одно для дел текущих, другое для дел, следующих к разрешению государя императора, определив сии два рода дел со всею возможною точностию.

Учреждение Министерств кончено и утверждено в июне 1811 г., а в августе и сентябре того же года внесено в Совет учреждение Сената. Быв напечатано и роздано в проекте членам Совета, оно было по предварительному их рассмотрению выслушано в присутствии государя императора в Общем Собрании и большинством голосов одобрено. Но как приведение его в действие требовало многих предварительных мер, а война уже грозила, то и признано удобным отложить сие учреждение до другого времени.

Сим окончились предположения об устройстве Сената.

IV. ПОРЯДОК ДОКЛАДОВ

Доклады по Совету восходили на Высочайшее усмотрение до 1816 г. тем же порядком, как и прежде, т. е. журналы его подносились в подлиннике, во время же отсутствия государя — в списках. Но с 1816 г. по причинам, кои определить трудно, введены так называемые мемории. Здесь встречаются

два вопроса: 1) чем удостовериться, что сии выписки представляют дело во всей полноте его и ясности? 2) если они представляют его во всей полноте и ясности, достойной верховного решения государя, то почему же они не суть журналы или списки с журналов?

Отдельные доклады министров с 1812 г. сократились, но взамен того доклады Комитета возрастают ежегодно. Выше изложены были их неудобства; здесь так же введены мемории и те же встречаются о них вопросы тем с большею еще силою, что журналы Комитета по самому существу дел его должны быть столь кратки, что извлечения из них должны быть почти невозможны.

Доклады по Сенату с 1812 г. почти вовсе прекратились: они все обращены в Совет.

Доклады по жалобам восходили сначала через статс-секретарей и не имели почти никаких определенных правил. Они рассылались по Министерствам и составляли род дел, чрезмерно затруднительный. Дабы положить сему преграду, установлена при Совете Комиссия прошений. Цель сего установления состояла в том, чтоб, не пресекая совершенно жалоб на Сенат, привести, однако же, их в меру и не давать им движения, как по зрелом в Совете уважении. Последствия не соответствовали сей цели. По мнениям Комиссии, дела по жалобам не только переводимы были в Общее Собрание, но были примеры, что решения Общего Сената Собрания, большинством голосов оконченные и посланными по ним указами пришедшие уже в силу закона, подвергались снова пересмотру Совета и перевершивались мнениями его, Высочайше утвержденными.

ПРИМЕЧАНИЕ (А)

Порядок в производстве дел может быть только двойкий: совещательный и исполнительный. Первый можно назвать коллегиальным, а последний — приказным.

Совещательный порядок имеет два различных вида. В первом дело решится по большинству голосов всех членов присутствия; во втором оно решится по мнению председателя, с предоставлением членам протеста в высшее место. Первый вид есть судебный, второй употребляется в разных местах управления.

Следовательно, есть три главные формы: две совещательные и одна приказная (личная).

Вопрос: из сих трех форм которая представляет более правильности и точности? Какой дать предпочтение?

Ясно, что в делах тяжбных и уголовных форма должна быть судебная. Но должно ли распространять ее и на все части управления? С первого взгляда она представляет ту выгоду, что более ограждает решения от личных ошибок и пристрастия, нежели форма приказная, а пристрастие и ошибки могут быть не только в суде, но и в управлении. Но при внимательном рассмотрении открываются в распространении ее на все дела следующие важные неудобства:

1) Судебная форма в строгом смысле предполагает по необходимости, чтоб все движение дела происходило, так сказать, под глазами, с надзором и поверкою всех членов присутствия, чтоб ничто не входило и не исходило из него без равного всех участия, — отсюда многосложность обрядов и необходимая медленность, в делах управления нетерпимая.

2) Члены присутствия часто срастаются, так сказать, в одно лицо, и тогда пристрастие одного покрывается именем всего сословия.

3) Можно желать, но редко можно надеяться, чтобы члены в местах управления были независимы от председателя: и порядок службы, и чины, и награды — все подчиняет их ему.

Из сего следует, что в местах управления несравненно полезнее второй вид совещательной формы, нежели первый — судебный. Но и сей вид один сам по себе был бы недостаточен.

В местах управления есть великое число дел текущих, кои, подчиняясь одному и тому же правилу, исполняются всегда единообразно и не требуют никакого совещания. Какая польза проводить все сии дела обрядом совещательным по необходимости многосложным и медленным? Для чего под общим надзором присутствия и под личною ответственностью сей род дел не вверить производству одного лица — министра, директора, даже начальника отделения — в надлежащей постепенности?

Из сего явствует:

1) что в местах управления не должно допускать формы судебной;

2) что в них должны быть две формы: совещательная — для дел важнейших, и приказная — для дел текущих.

1827 г.