

РУССКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

Томъ II.

Выпускъ I-й.

Н. О. Куплеваскаго,

ординарнаго профессора ИМПЕРАТОРСКАГО Харьковского Университета

ХАРЬКОВЪ.

Изданіе книжнаго магазина А. Дредера.

ХАРЬКОВЪ.



Типографія Адольфа Дарре, Московская, № 19.



1896.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ЧАСТЬ III.

Государственныя учрежденія.

	Стр.
Предварительныя замѣчанія.	1.

Центральныя учрежденія.

Историческій очеркъ развитія центральныхъ учреждений . .	4.
--	----

Государственныя учрежденія княжескаго періода (5). Исторія центральныхъ учреждений въ XVIII вѣкѣ (8). Исторія центральныхъ учреждений въ XIX вѣкѣ (24).

Современное устройство центральныхъ учреждений.

а) Высшія центральныя государственныя учрежденія (совѣщательныя).

Государственный Совѣтъ.	46.
Комитетъ Министровъ	57.
Совѣтъ Министровъ	60.
Комитетъ Сибирской желѣзной дороги	62.
Собственныя Его Императорскаго Величества Канцеляріи . .	63.

б) Центральныя учрежденія, имѣющія по закону самостоятельную власть.

Правительствующій Сенатъ	66.
------------------------------------	-----

Общая организація П. Сената (66). Департаменты (78). Общая собранія департаментовъ Сената (85). Соединенныя присутствія (87). Дѣлопроизводство (93). Заключительныя замѣчанія (97).

Министерства	101.
------------------------	------

Общее значеніе и права министровъ по русскому законодательству (103). Организація министерствъ (111). Министерство Иностранныхъ Дѣлъ (115). Министерство Военное (117). Морское Министерство (121). Министерство Внутреннихъ Дѣлъ (122). Министерство Финансовъ (128). Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ (134). Министерство Народнаго Просвѣщенія (137). Министерство Юстиціи (139). Министерство Путей Сообщенія (140). Министерство Императорскаго Двора (142). Государственный Контроль (145).

Святѣйшій Правительствующій Синодъ.	148.
---	------

Мѣстныя учрежденія.

Историческій очеркъ мѣстныхъ учреждений въ Россіи.	160.
Современное устройство мѣстныхъ учреждений	186.

Административное дѣленіе и система мѣстныхъ учреждений въ Россіи (186). Должность генераль-губернатора (189).

Губернскія учрежденія.

Должность губернатора (192). Должность вице-губернатора (209). Особыя права начальниковъ губерній въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны (210). а) *Учрежденія въ которыхъ весь составъ изъ лицъ по назначенію отъ правительства.* Губернское правленіе (213). Казенная палата (217). Управленіе государственными имуществами (220). Губ. акцизное правленіе (222). Контрольная палата (222). Губ. жандармскія управленія (224). б) *Учрежденія смѣшаннаго состава.* Губернское присутствіе (226). Губ. по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе (228). Губ. по воинской повинности присутствіе (228). Губ. по питейнымъ дѣламъ присутствіе (229). Губ. по податнымъ дѣламъ присутствіе (229). Губ. по квартирному налогу присутствіе (230). Губ. по фабричнымъ дѣламъ присутствіе (230). Губ. училищный совѣтъ (231). Губ. оцѣночная комиссія (231). Лѣсоохранительный комитетъ (233). Губ. статистическій комитетъ (233). Губ. по печительному о тюрьмахъ комитетъ (234).

Уѣздныя учрежденія.

а) *Учрежденія и должностныя лица, дѣйствующія на весь уѣздъ и замѣщаемыя по назначенію отъ правительства.* Уѣздное полицейское управленіе (238). У. казначейство (249). У. членъ окружнаго суда (249). У. врачъ (250). У. воинскій начальникъ (250). б) *Дѣйствующія на весь уѣздъ комиссіи и присутствія и комиссіи смѣшаннаго состава.* Уѣздный съѣздъ (250). У. по воинской повинности присутствіе (251). У. по питейнымъ дѣламъ присутствіе (251). У. по податнымъ дѣламъ присутствіе (251). У. училищный совѣтъ (251). У. оцѣночная комиссія (253). Комиссія по составленію списковъ присяжныхъ засѣдателей (253). У. отдѣленіе попечительнаго о тюрьмахъ общества (254). в) *Учрежденія дѣйствующія не на весь уѣздъ.* Участковые земскіе начальники (254).

Поправки и дополненія. 261.

Инспекторскій отдѣлъ С. Е. И. В. Канцеляріи (261). Комитетъ о службѣ чиновъ гражданского вѣдомства (261). Губернскій и уѣздный распорядительные комитеты (262). Разныя дополненія (262).

ЧАСТЬ III.

ГОСУДАРСТВЕННЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

Предварительныя замѣчанія.

Дѣятельность государственной власти совершается посредствомъ различныхъ учреждений или органовъ. Для правильной дѣятельности учреждений необходимо удачное ихъ внутреннее устройство и благопріятныя внѣшнія условія. Утвержденіе законнаго порядка (то есть опредѣленность и постоянство въ дѣятельности учреждений и охраненіе правъ личности отъ произвола) и плодотворная для обществъ дѣятельность—вотъ двѣ цѣли, которыя имѣлись въ виду лучшими государственными людьми при организаціи государственныхъ учреждений. Для достиженія этой цѣли государственная жизнь въ различные времена руководилась различными принципами. Изъ принциповъ, наблюдаемыхъ въ современномъ устройствѣ государственныхъ органовъ въ Западной Европѣ и устанавливающихся мало по малу и у насъ, мы отмѣтимъ два главнѣйшихъ:

1. Принципъ раздѣленія властей законодательной, исполнительной и судебной. Раздѣленіе этихъ властей отчасти уже наблюдалось въ древнихъ греческихъ государствахъ, но болѣе полное примѣненіе его принадлежитъ новому времени. Принципъ раздѣленія властей, надлежащимъ образомъ понятый, не какъ полное раздѣленіе этихъ властей или дѣлимость верховной власти, а только какъ обособленіе этихъ властей при взаимной ихъ связи, есть одинъ изъ существенныхъ принциповъ современной государственной жизни. Онъ важенъ не только съ технической точки зрѣнія, какъ раздѣленіе труда, для болѣе успѣшной работы каждаго органа, но и съ политической точки зрѣнія, какъ способъ утвердить въ обществѣ законность, на что впервые ука-

залъ Монтескье ¹⁾. Раздѣленіе властей въ русскомъ государственномъ устройствѣ готовилось еще въ московскій періодъ исторіи русскихъ государственныхъ учреждений и въ XVIII вѣкѣ, но впервые ясно опредѣлилось въ нынѣшнемъ столѣтіи въ реформѣ центральныхъ учреждений Сперанскаго при Александрѣ I и въ судебной реформѣ при Александрѣ II.

2. Другой важный принципъ—это принципъ участія самаго общества въ законодательствѣ, судѣ и управленіи, въ особенности въ мѣстномъ управленіи. Это участіе принимаетъ разныя формы и степени, смотря по способностямъ, наклонностямъ и нравамъ обществъ. Существенное значеніе въ русской государственной жизни этотъ принципъ получаетъ со времени царствованія Александра II-го. Что касается до собственно правительственныхъ учреждений, то кромѣ указанныхъ выше двухъ началъ, введенныхъ въ государственную жизнь, для успѣшности и законности въ дѣятельности этихъ учреждений особенное значеніе въ Западной Европѣ имѣютъ: правильная организація такъ называемой административной юстиціи, то есть устройство правильной системы учреждений (административныхъ судовъ) для разрѣшенія споровъ съ администраціей, по поводу актовъ управленія; правильная постановка государственной службы; признаніе принципа не абсолютнаго, а законосообразнаго повиновенія низшихъ должностныхъ лицъ распоряженіямъ высшихъ; организація уголовной и гражданской отвѣтственности министровъ и другихъ должностныхъ лицъ, наконецъ организація дисциплинарной отвѣтственности, то есть устройство дисциплинарныхъ судовъ, поставленныхъ достаточно независимо отъ дѣйствующей администраціи и способныхъ охранять, какъ интересы государства, такъ и законныя права и достоинство отдѣльныхъ должностныхъ лицъ. Въ сущности не особенно много заимствуя, большей частью самостоятельно, русское государство, какъ это будетъ видно изъ послѣдующаго историческаго очерка, идетъ тѣмъ же путемъ къ созданію такихъ же или подобныхъ условій для дѣятельности своихъ учреждений, по своей формѣ нѣсколько своеобразныхъ (Сенатъ, Комитетъ Министровъ, Совѣтъ Министровъ).

¹⁾ Подробное обоснованіе этого взгляда можно найти въ моей статьѣ: „Принципъ раздѣленія властей въ строѣ современнаго государства“ и въ дополненіи къ ней „О чрезвычайныхъ распоряженіяхъ правительства“ (Юридич. Вѣстн. 1882 г. №№ 11 и 12).

Въ организаціи государственныхъ учреждений можно различать 2 типа: учрежденія единоличныя (иначе называемыя—бюрократическими) и коллегіальныя. Въ учрежденіяхъ, устроенныхъ на началѣ единоличномъ, рѣшающая власть принадлежитъ одному лицу, стоящему во главѣ подчиненной ему канцеляріи (бюро) или департамента и дѣйствующему по своему усмотрѣнію и подъ своею личною отвѣтственностью. Въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ присутствіе составляется изъ нѣсколькихъ лицъ, которыя сообща разсматриваютъ дѣло и постановляютъ рѣшеніе, за которое они и подлежатъ общей отвѣтственности.

Какъ система единоличная, такъ и система коллегіальная имѣютъ свои выгоды и невыгоды и свою область, въ которой онѣ съ наибольшимъ успѣхомъ могутъ быть примѣнены. Гдѣ идетъ дѣло о томъ, чтобы съ разныхъ точекъ зрѣнія обсудить собранные факты и подвести ихъ подъ готовыя категоріи или постановленія закона, гдѣ не требуется ни особой свѣдѣнности, ни духа изобрѣтенія—тамъ удобнѣе форма коллегіальная. При томъ, она представляетъ еще другія удобства. Дѣйствія члена коллегіи находятся подъ контролемъ другихъ членовъ коллегіи; въ коллегіи менѣе опытные пользуются совѣтомъ болѣе опытныхъ и отъ нихъ научаются. Коллегіальная форма учреждений весьма удобна при обсужденіи дѣлъ судебныхъ, въ особенности важныхъ и сложныхъ. Напротивъ, тамъ, гдѣ нужна быстрота, энергія, выдержка или изворотливость соотвѣтственно обстоятельствамъ—тамъ удобнѣе единоличная форма учреждений. Начальствованіе надъ арміею или веденіе дипломатическихъ сношеній—дѣла, не подходящія для коллегій. Поэтому, вообще говоря, коллегіальная форма менѣе удобна для административныхъ дѣлъ, чѣмъ форма единоличная.

Въ настоящее время чаще всего невыгоды единоличнаго управленія, слѣдую мысли, прекрасно выраженной въ французскомъ изреченіи „*deliberer est le fait des plusieurs, agir est le fait d'un seul*“, смягчаются тѣмъ, что при единоличномъ начальникѣ учреждаются совѣты, обсуждающіе дѣла и излагающіе ему свои мнѣнія, но безъ рѣшительной власти. Такимъ образомъ устроены почти всѣ континентальныя, въ томъ числѣ и русскія, министерства. Такимъ образомъ устроены почти всѣ важнѣйшія административныя учрежденія во Франціи. Правило, что учрежденія судебныя должны быть коллегіальными, а административныя единоличными, есть только общее руководящее правило, и, какъ почти

все въ общественныхъ дѣлахъ, не должно быть понимаемо слишкомъ абсолютно. Такъ, напр., при нѣкоторыхъ особо благопріятныхъ условіяхъ, или при несложности дѣлъ и единоличная форма суда можетъ дать хорошіе результаты. Такъ, въ Англіи, высшіе коронные судьи дѣйствуютъ большею частью единолично, но здѣсь, во 1-хъ, они чаще всего (въ уголовныхъ дѣлахъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и въ гражданскихъ) дѣйствуютъ съ участіемъ присяжныхъ, во 2-хъ, всѣ условія англійской жизни создались такъ, что въ судьи дѣйствительно назначаются наилучшіе законники, люди высокаго нравственнаго достоинства, обладающіе необходимою для судьи независимостью и хладнокровіемъ.

Распредѣленіе дѣлъ между различными учрежденіями можетъ быть производимо различнымъ образомъ. Система управленія, въ которой дѣла распредѣляются между различными учрежденіями по ихъ роду, носитъ названіе *логической* или *реальной* системы, въ противоположность системамъ *территоріальной* и *сословной*, изъ которыхъ при первой въ завѣдываніи опредѣленныхъ органовъ находятся всѣ дѣла извѣстной мѣстности; а при второй извѣстнаго сословія. Вначалѣ у насъ преобладала система *территоріальная* и отчасти *сословная*. Стремленіе распредѣлить дѣла по логической системѣ замѣчается еще въ царскій періодъ. Въ XVIII вѣкѣ она уже получаетъ господствующее значеніе и окончательно укрѣпляется въ XIX в. съ учрежденіемъ министерствъ. Развитие ея совпадаетъ съ постепеннымъ объединеніемъ русской земли и увеличеніемъ административной централизаціи.

ЦЕНТРАЛЬНЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

Историческій очеркъ развитія центральныхъ учреждений.

Административная централизація въ Россіи явленіе очень старое; но самыя учрежденія, существующія въ настоящее время, организованы сравнительно только въ недавнее время. Самое старое учрежденіе, существующее уже болѣе полутора столѣтій, есть Сенатъ, учрежденный 22 февраля 1711 года. Къ концу XVIII столѣтія онъ пришелъ въ упадокъ, но былъ восстановленъ

Александромъ I въ 1802 году, который создалъ также Министерства, Государственный Совѣтъ и Комитетъ Министровъ. Совѣтъ Министровъ былъ учрежденъ въ царствованіе Императора Александра II (12 Ноября 1861 года).

Государственныя учрежденія княжескаго періода.

Литература. Курсы: М. Владимірсій-Будановъ, Обзоръ исторіи русскаго права, вып. I. Кіевъ. 1886. В. Сергѣевичъ, Лекціи по исторіи русскаго права, И. Бѣляевъ, Исторія русскаго законодательства. М. 1879. Изъ *монографическихъ* сочиненій наиболѣе важнымъ можно считать В. Сергѣевича Вѣче и князь (Русскія юридическія древности, т. II, СПб. 1893).

Въ княжескій періодъ Русь представлялась раздробленной на множество независимыхъ одно отъ другого княжествъ. Центральное управленіе въ этихъ княжествахъ едва ли могло отдѣляться отъ мѣстнаго, такъ какъ объемъ ихъ болѣею частью былъ незначителенъ. На сколько можно составить представленіе о порядкѣ управленія и учрежденій этого княжескаго періода—они представляются въ слѣдующемъ видѣ. Несмотря на особенности въ устройствѣ управленія въ отдѣльныхъ княжествахъ, управленіе имѣетъ и многія общія черты. Важнѣйшая изъ нихъ состоитъ въ томъ, что вездѣ мы замѣчаемъ двѣ политическія силы: князь и вѣче. Можно сказать, что въ княжескій періодъ кромѣ князя и вѣча не было другихъ учрежденій. Въ рукахъ князя и вѣча была вся власть административная, судебная и законодательная. Князь былъ главнымъ органомъ управленія, задачи котораго въ этомъ періодѣ были весьма просты, состоя главнымъ образомъ въ веденіи войны, въ отправленіи суда и въ сборѣ даней и оброковъ. Когда вѣче было на лицо, то иногда и оно занималось дѣлами управленія и суда. Оно не было однако такимъ органомъ управленія, согласіе котораго требовалось бы для всѣхъ мѣръ правительства. Значеніе и сила вѣча не во всѣхъ волостяхъ были одинаковы. Въ этомъ отношеніи Новгородское вѣче было болѣе организованнымъ, дѣйствовало правильнѣе и постояннѣе, чѣмъ вѣча другихъ русскихъ городовъ. Существовала Княжеская Дума, т. е. совѣщаніе князя съ членами своей дружины, но она не имѣла ни постояннаго состава, ни постояннаго круга дѣйствій: сегодня князь совѣтовался съ одними лицами, завтра съ другими. Она не была высшею инстанціей управленія или суда, имѣющей подъ собою низшія инстанціи. Въ царскомъ періодѣ изъ этой думы образовалась Боярская

Дума—болѣе или менѣе опредѣлившееся и постоянное центральное учрежденіе, завѣдывавшее важнѣйшими государственными дѣлами; но такого значенія Княжеская Дума не имѣла; это было неопредѣленное по формѣ совѣщаніе князя съ своей дружиною.

Государственныя учрежденія царскаго періода до XVIII вѣка.

Литература. Тѣ же курсы по исторіи русскаго права. Важнѣйшія монографіи: А. Градовскій, Исторія мѣстнаго управленія. Уѣздъ московскаго государства. СПб. 1868. Здѣсь есть цѣлыя главы, посвященныя центральному управленію. Ключевскій, Боярская дума. М. 1883.

Въ царскомъ періодѣ нашей исторіи характеръ и органы управленія измѣняются. Появляются учрежденія, получающія болѣе опредѣленный кругъ дѣятельности. Между центральными учрежденіями обозначились двѣ инстанціи. 1) Высшей инстанціей была Боярская Дума. Боярская Дума была совѣтомъ Царя по высшимъ дѣламъ государственнаго управленія. Учрежденіе это ведетъ свое начало отъ исконнаго обычая прежнихъ князей совѣтоваться о дѣлахъ съ своей дружиной. Боярская Дума имѣла болѣе опредѣленность въ своемъ устройствѣ. Это уже было постоянное учрежденіе съ опредѣленной организаціей. Членами Думы были бояре, окольничіе и думные дворяне. Царская Дума имѣла свою обширную канцелярію—стола и полаты, гдѣ было весьма много служащихъ. Компетенція Думы, т. е. сумма дѣлъ, ей подвѣдомственныхъ, не была строго опредѣлена. Въ ней обсуждались, во первыхъ, всѣ тѣ дѣла, которыя были предложены на ея обсужденіе царскою властью—дѣла законодательства и управленія, во вторыхъ, дѣла, вносимыя изъ приказовъ—какъ по обыкновенному теченію ихъ, такъ и по жалобамъ на приказы. Дѣла эти были большею частью характера судебнаго. Степень власти Думы также не была опредѣлена съ достаточной точностью; по однимъ дѣламъ голосъ ея былъ рѣшительный, а по другимъ дѣламъ совѣщательный. Форма опредѣленій Думы лучше всего характеризуетъ ея значеніе: „Великій Государь приказалъ и бояре приговорили“. 2) Низшія инстанціи центральнаго управленія чаще всего носили названіе приказовъ, но иногда употреблялись и другія: палата, губа, дворъ, треть и четъ. Приказы начинаютъ возникать съ Іоанна III-го. О древнѣйшемъ изъ нихъ—Холопьемъ Судѣ—встрѣчаются упоминанія еще въ XV в. Но самое слово приказъ въ значеніи присутственнаго мѣста встрѣчается только въ царствованіе Василія Ивановича (7 лѣтъ по смерти Іоанна III-го).

Съ объединеніемъ Руси и установленіемъ единой державы въ Москвѣ сосредоточилась масса дѣлъ административныхъ и судебныхъ. Къ дѣламъ этимъ московскіе цари приставляли своихъ служилыхъ людей, приказывая завѣдывать ими. Лица, представленные къ дѣламъ, имѣли значеніе царскихъ приказчиковъ. По мѣрѣ расширенія ихъ административныхъ и судебныхъ занятій при нихъ начали возникать канцеляріи. Такимъ образомъ составились приказы, главные органы центрального управленія въ царскій періодъ нашей исторіи. XVI и XVII вѣка были временемъ особеннаго развитія приказной системы. Первоначальное названіе приказовъ—чети, четверти. Исторіей образованія приказовъ объясняется и личный характеръ, которымъ они были проникнуты. Въ названіи нѣкоторыхъ приказовъ по именамъ лицъ, ими завѣдывающихъ, мы видимъ наглядное историческое свидѣтельство такого значенія приказовъ (такъ, напр., была четверть дьяка Варооломея Иванова, четверти дьяковъ Вахрамѣева, Петелина и Щелкалова). Этимъ личнымъ характеромъ можетъ быть объяснено непостоянство приказовъ: ихъ непрерывное уничтоженіе, возстановленіе и соединеніе съ другими. Это обыкновенно дѣлалось съ переменною тѣхъ лицъ, которыя завѣдывали приказами. Отсюда же происходилъ безпорядокъ и отсутствіе системы и постоянства въ распредѣленіи дѣлъ между ними. Къ концу XVII вѣка личный характеръ приказовъ начинаетъ сглаживаться и въ распредѣленіи дѣлъ между приказами мы замѣчаемъ бѣльшую правильность и опредѣленность. Одновременно съ приказами, носящими характеръ *личнаго порученія*, мы видимъ и приказы, которые основаны на началѣ *территориальномъ*; среди приказовъ выдвигаются такіе, которые имѣютъ въ своемъ вѣдѣніи только опредѣленную часть государства по разнымъ вѣтвямъ управленія или по одной судной части. Такими приказами были, во первыхъ—приказы, завѣдывавшіе въ извѣстныхъ областяхъ разными вѣтвями управленія: четверти Галицкая, Костромская, Владимірская; приказы Смоленскій, Литовскій, Малороссійскій и др.; во вторыхъ, завѣдывавшіе въ извѣстныхъ областяхъ судебными дѣлами: Московскій, Рязанскій и другіе судебные приказы. Кромѣ начала территориальнаго мы видимъ и появленіе другого начала въ распредѣленіи дѣлъ. Еще въ царскомъ періодѣ начинаетъ развиваться логическая система. Мы видимъ приказы, которые завѣдуютъ извѣстнымъ родомъ дѣлъ: Посольскій, Разбойный, Разрядный, Помѣстный, Большой Казны, Стрѣлецкій, Рейтарскій, Монастырскій и т. п.

Наконецъ, къ концу царскаго періода, въ организацію приказовъ начинается проникать и *сословное начало*; для служилыхъ—главными приказами были приказы—Разрядный и Помѣстный; для духовенства—Монастырскій приказъ; для крестьянъ помѣщичьихъ—Помѣстный, для дворовыхъ—приказъ Большого Двора, Конюшенный, Ловчій, Сокольничій, и т. д.; для посадскихъ—приказъ Большой Казны, Стрѣлецкій и другіе. Всѣ эти раздѣленія возникли безъ всякаго плана, поэтому въ концѣ XVII в. отношенія между приказами весьма запутаны. Въ ихъ организаціи смѣшивались 3 начала: начало сословности, логическое распредѣленіе по роду дѣлъ и начало территоріальности. Строгаго проведенія какого-либо одного принципа въ организаціи приказовъ не было. Напр., Разрядный приказъ кромѣ своей строго опредѣленной сферы дѣятельности (завѣдываніе военною службою служилыхъ людей) завѣдывалъ еще и извѣстными городами. Число приказовъ постоянно измѣнялось. У Котошихина описано 42 такихъ приказа, но иногда число это было больше и доходило до 70. То обстоятельство, что нѣкоторые приказы состояли изъ нѣсколькихъ судей, дало поводъ предполагать, что отправленіе дѣлъ въ нихъ было коллегіальное. Но въ настоящее время господствующій въ наукѣ взглядъ иной. Болѣе тщательное разсмотрѣніе московскихъ приказовъ повело къ тому заключенію, что приказы были учрежденіями единоличными; дѣла въ нихъ рѣшались обыкновенно однимъ главнымъ лицомъ; ему принадлежалъ рѣшительный голосъ, а товарищи его имѣли только голосъ совѣщательный ¹⁾).

Исторія центральныхъ учреждений въ XVIII в.

Литература. Сочиненія общія, обнимающія весь періодъ: А. Градовскій, Высшая администрація Россіи въ XVIII в. и генераль-прокуроры. СПб. 1866. А. Романовичъ-Славатинскій, Пособіе къ изученію русскаго государственнаго права по методу историко-догматическому. Вып. II. Кіевъ. 1871. В. Щегловъ, Государственный Совѣтъ въ Россіи. Ярославль. 1892. Болѣе частныя монографіи: С. Петровскій, О Сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго. Москва. 1875. А. Филипповъ, Исторія Сената въ правленіе Верховнаго Тайнаго Совѣта. Юрьевъ. 1895. Д. Корсановъ, Воцареніе Императрицы Анны Іоанновны. Казань. 1880. П. Милуновъ, Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII ст. СПб. 1892. В. Латкинъ, Законодательныя комиссіи въ XVIII в. СПб. 1887.

Время Петра Великаго есть время реформъ въ организаціи государственныхъ учреждений. Петръ Великій и его ближайшіе

¹⁾ *Владимірскій-Будановъ*. Обзоръ, вып. I, стр. 158—159.

сподвижники были проникнуты идеей неограниченной монархической власти, находившей свое теоретическое оправданіе въ соч. Гоббса, Вольфа, Пуффендорфа и другихъ. Еще до стрѣлецкаго мятежа 1698 года Петръ Великій, по словамъ иностранцевъ, отмѣнилъ формулу „Царь указалъ и бояре приговорили“ и всѣ постановленія, хотя бы послѣдовавшія по разсмотрѣніи дѣла боярами, издаются въ видѣ указовъ государя. Старая Боярская Дума, какъ учрежденіе, приходитъ въ упадокъ, хотя до самаго учрежденія Сената въ управленіи, особенно въ отсутствіе государя, участвуютъ бояре. Старая Боярская Дума незамѣтно исчезла. Не видно, что бы она когда нибудь формально была отмѣнена. Въмѣсто Думы дѣйствуютъ ближайшіе помощники государя—„министры“, которые собираются въ такъ называемыя „боярскія консиліи“. Какъ нерѣдко бывало и у другихъ дѣятельныхъ государей, при Петрѣ получила особенное значеніе его собственная канцелярія—„Ближняя Канцелярія“, во главѣ которой былъ поставленъ Никита Моисеевичъ Зотовъ. Эта канцелярія, судя по указанію одного изъ документовъ, учреждена въ 1701 г. Въ этой канцеляріи происходили и сѣзды министровъ на консиліи; черезъ эту канцелярію издавались указы; здѣсь сосредоточивался контроль за поступленіемъ и расходомъ государственныхъ средствъ; здѣсь, наконецъ, составлялись государственныя росписи доходовъ и расходовъ. Такія росписи дошли до насъ съ 1701-го по 1709-й годъ.

Старая запутанная система приказовъ въ первую половину царствованія Петра запутывается еще болѣе. Возникаютъ многіе новые приказы—Адмиралтейскій, Преображенскій (сыскной), Антекарскій и другіе. Установлена московская Ратуша. Многіе старые приказы теряютъ значеніе. Даже съ грѣхомъ пополамъ достигнутая централизація въ Москвѣ доходовъ была нарушена. Въ 1708 г. всѣ полки были расписаны по 8 губерніямъ, и эти губерніи отсылали требуемое для полковъ содержаніе прямо въ эти полки, на мѣсто ихъ стоянки. При полкахъ всегда находились комиссары отъ губерній, на счетъ которыхъ они содержались. Систематическія реформы въ устройствѣ органовъ центрального управленія послѣдовали не ранѣе второго десятилѣтія XVIII в. Прежде всего учреждается Сенатъ. Отправляясь въ походъ противъ Турціи въ 1711 году, Петръ В. приказалъ восьми сановникамъ вѣдать государство во все время его отсутствія. Это правительствующее учрежденіе названо было Управительнымъ

Сенатомъ. Такимъ образомъ, первоначальное учрежденіе Сената произошло въ силу необходимости. Сенатъ имѣлъ бѣльшую степень власти, чѣмъ Дума; онъ заботился о финансахъ, о военной организаціи, надзиралъ за всѣми судебными учрежденіями и даже не былъ лишенъ нѣкоторой законодательной власти: онъ могъ издавать указы общаго значенія, которые однако имѣли силу только до возвращенія государя изъ похода. По возвращеніи Петра, это учрежденіе не перестало дѣйствовать. Это было высшее учрежденіе по дѣламъ законодательства, суда и управленія, насколько это было согласимо съ личной дѣятельностью Петра. Напротивъ, его кругъ дѣятельности можетъ быть выраженъ словами одного изъ указовъ Петра; онъ долженъ былъ „всемѣрно стараться все доброе простираеть, а вредное отвращать“. При Сенатѣ, съ самаго начала его учрежденія, состояло по 2 комиссара отъ каждой губерніи, которые должны были извѣщать Сенатъ о ходѣ дѣлъ въ губерніяхъ и передавать въ губерніи сенатскіе указы. Окончательную организацію Сенатъ получилъ не ранѣе, какъ по устройствѣ коллегій (1718 — 1720). Первоначально президенты устроенныхъ коллегій входили въ составъ Сената. Впослѣдствіи (съ 1722 г.), однако, Петръ В. велѣлъ оставить въ Сенатѣ только президентовъ Иностранной коллегіи, Военской, Адмиралтействъ-коллегіи и Бергъ-коллегіи; въ остальные коллегіи, вмѣсто сенаторовъ, президентами назначены другія, менѣе видныя лица. Сдѣлано это было для того, чтобы сенаторы „смотрѣли надъ коллегіями, яко свободные отъ нихъ; а нынѣ сами будучи въ оныхъ, какъ могутъ сами себя судить“. Тогда же установлена была должность герольдмейстера, котораго обязанность была наблюдать за исправностью службы дворянъ и вести имъ списки, и должность рекетмейстера (*maître des requêtes*), который предварительно разсматривалъ жалобы по судебнымъ дѣламъ на коллегіи и по однимъ дѣлалъ докладъ самому государю, а другія сообщалъ въ Сенатъ. Наконецъ, въ томъ же 1722 учреждена при Сенатѣ должность генераль-прокурора, который въ указѣ названъ „окомъ государевымъ и стряпчимъ о дѣлахъ государственныхъ“. Учрежденіемъ должности генераль-прокурора при Сенатѣ было завершено устройство Сената и коллегій.

Хотя первоначальное установленіе Сената носитъ случайный характеръ, но дальнѣйшее его существованіе, въ нѣсколько измѣненномъ видѣ, входило въ цѣлый систематическій планъ преобразованія центральныхъ учреждений.

Во время войны со шведами и своих путешествій въ Западную Европу Петръ Великій ознакомился съ тамошними административными порядками и рѣшилъ выработать и для Россіи планъ системы коллегіальныхъ учреждений.

Уже съ 1711 года онъ начинаетъ хлопотать о томъ, чтобы достать списки съ шведскихъ, англійскихъ и другихъ уставовъ и найти подходящихъ людей, какъ для выработки самой системы коллегій, такъ и для служеніи въ нихъ. Особенно значительное участіе въ выработкѣ коллегіальнаго устройства принимали Фикъ, Брюсъ и Люберасъ. Голштинецъ Фикъ былъ рекомендованъ голштинскимъ министромъ Бассевичемъ, какъ человѣкъ „зѣло способный и въ свейскихъ (шведскихъ) коллегіяхъ и правахъ весьма искусный“. Въ 1715 году онъ былъ принятъ Петромъ на службу и нѣсколько разъ былъ тайкомъ отправляемъ въ Швецію для изученія шведскихъ уставовъ. Онъ привезъ оттуда нѣсколько записокъ съ описаніемъ шведскихъ учреждений. Другое лицо, работавшее много по устройству коллегій, а въ особенности Коммерцъ-и Мануфактуръ-коллегій—былъ слезскій баронъ Люберасъ. Самъ Петръ въ особенности занимался устройствомъ Адмиралтействъ-коллегіи. Между письмами Лейбница къ Петру В. и къ русскимъ государственнымъ людямъ сохранилась записка о введеніи въ Россіи 9 коллегій съ подробнымъ описаніемъ коллегіи народнаго образованія. Хотя довольно частыя сношенія Лейбница съ Петромъ и нѣкоторыми русскими государственными людьми (Головкинымъ, Шафировымъ) не подлежатъ сомнѣнію, но принадлежность записки о коллегіяхъ Лейбницу не достаточно доказана и во всякомъ случаѣ неизвѣстно, имѣла ли она вліяніе на ходъ предварительныхъ работъ о введеніи коллегій ¹⁾. Коллегіи были учреждены не сразу. Сначала (конецъ 1717 и начало 1718 г.) былъ назначенъ главный персоналъ коллегій. Коллегіямъ велѣно самимъ сочинять свои уставы, а для этого „брать вѣдомости и справки у Фика, которыя онъ вывезъ изъ Швеціи“. Коллегіямъ было велѣно сочинить уставы на подобіе шведскихъ, „а такіе пункты, которые въ шведскомъ регламентѣ не удобны или съ ситуацией сего государства не сходны и оныя ставить по своему разсужденію“. Составленіе и утвержденіе Петромъ этихъ регла-

¹⁾ См. различныя мнѣнія о томъ, принадлежитъ ли записка о коллегіяхъ Лейбницу, у И. Миллюкова (стр. 567—8) и у В. Герье Сборникъ писемъ и меморіаловъ Лейбница, стр. XXIV.

ментовъ заняло два года и только въ 1720 году всѣ коллегіи были открыты. Въ 1820 году былъ изданъ общій для всѣхъ коллегій (генеральный) регламентъ, который опредѣлялъ правила дѣлопроизводства этихъ коллегій. Всѣхъ коллегій, кромѣ Главнаго Магистрата, учрежденнаго въ 1720 г. на подобіе коллегій, но съ участіемъ членовъ, выбираемыхъ пожизненно отъ посадскихъ людей и духовной коллегіи (Святѣйшаго Синода), открытой 21 Января 1721 г., въ этотъ періодъ было образовано одиннадцать. 1 Военная, 2 Морская, 3 Иностранная, 4 Каммеръ-коллегія (завѣдуетъ государственными доходами), 5 Штатсъ-конторъ-коллегія (завѣдуетъ расходами), 6 Ревизіонъ-коллегія (счетный контроль), 7 Юстицъ-коллегія (судебныя дѣла за исключеніемъ вотчинныхъ), 8 Вотчинная коллегія, 9 Коммерцъ-коллегія, 10 Мануфактуръ-коллегія и 11 Бергъ-коллегія. Ревизіонъ-коллегія, впрочемъ, вскорѣ была присоединена къ Сенату, такъ какъ она „одно съ нимъ дѣло дѣлаетъ“.

Регламентъ духовной коллегіи 21 Января 1721 очень любопытенъ. Въ немъ Петръ Великій объясняетъ причины, почему онъ власть патріарха счелъ необходимымъ замѣнить коллегіей. Здѣсь же приводятся разныя теоретическія основанія, вслѣдствіе которыхъ онъ управленіе коллегіальное предпочитаетъ единоличному. Вотъ эти основанія: 1) Въ коллегіи вслѣдствіе разносторонняго разсмотрѣнія лучше выясняется истина, чѣмъ при разсмотрѣніи дѣла однимъ лицомъ. 2) Тамъ, гдѣ рѣшеніе дѣла принадлежитъ коллегіи, и авторитетъ этого рѣшенія въ обществѣ больше. 3) При коллегіальномъ управленіи не бываетъ остановокъ вслѣдствіе болѣзни и другихъ помѣхъ для должностнаго лица, такъ какъ всегда найдется достаточно лицъ, имѣющихъ возможность присутствовать. 4) Въ особенности отмѣчается то, что въ коллегіи меньше простора пристрастію, коварству и лихоимному суду, такъ какъ каждый членъ коллегіи дѣйствуетъ подъ контролемъ своихъ товарищей. 5) „Коллегіумъ свободнѣйшій духъ въ себѣ имѣетъ къ правосудію, а не тако бо яко же единоличный правитель—гнѣва сильныхъ боится“. Наконецъ 6-й, послѣдній мотивъ, также не маловажный, заключается въ томъ, что Петръ Великій видитъ въ коллегіи школу для приготовленія правителей; каждый новый человекъ, вступая въ коллегію, застаётъ здѣсь опытныхъ товарищей, которые могутъ содѣйствовать ему въ пріобрѣтеніи навыка въ дѣлахъ, единоличный же правитель, при мало-опытности, попадаетъ въ руки докладчиковъ.