

УДК 93
М.Г. Никитенко,
канд. юрид. наук,
доцент кафедры философии, теории и истории государства и права
юридического факультета
Хабаровского государственного университета экономики и права

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПОРЕФОРМЕННОГО ПЕРИОДА В РОССИИ XVIII ВЕКА

Тема российского абсолютизма привлекала и привлекает внимание как отечественных, так и зарубежных историков и юристов, которые в соответствии со своей идеологией, политическим мировоззрением пытаются осознать предпосылки, а также внутренние и внешние причины происхождения и историческую значимость российского абсолютизма. Автор статьи рассматривает государственный строй России в первой четверти XVIII века.

Ключевые слова: *российский абсолютизм, преобразования Петра I, абсолютные монархии стран Западной Европы, реформы государственного строя, самодержавное государство.*

The theme of Russian absolutism attracted and attracts the attention of both national and foreign historians and lawyers, who in accordance with their ideology and political paradigm try to understand the premises, as well as the internal and external causes of historical significance of Russian absolutism and its origin. The author examines the state system of Russia in the first quarter of the XVIII century.

Keywords: *Russian absolutism, reforms of Peter the Great, absolute monarchy countries in Western Europe, reform of political system, autocratic state.*

Тема российского абсолютизма привлекала и привлекает внимание как отечественных, так и зарубежных историков и юристов, которые в соответствии со своей идеологией, политическим мировоззрением пытались осознать предпосылки, а также внутренние и внешние причины происхождения и историческую значимость российского абсолютизма. Западноевропейские историки до недавнего времени сравнивали русский абсолютизм с Советским государством, ссылаясь на «российскую исключительность», «преемственность» и «тоталитаризм», тем самым находя много общего между этими историческими периодами нашего отечества в форме правления и в самой сути государства. Но «российский

абсолютизм» мало чем отличался от абсолютных монархий стран Западной Европы (Англии, Испании, Франции), ведь абсолютная монархия в России прошла те же этапы развития, что и феодальные монархии названных стран: от раннефеодальной и сословно-представительной монархии – к абсолютной монархии, которая характеризуется формально неограниченной властью монарха.

Изменения в государственном строе России в первой четверти XVIII в. были подготовлены предшествующим развитием страны: ростом экономического развития сельского хозяйства, ремесла, становлением единого всероссийского рынка, зарождением мануфактурного производства. К концу XVII в. Русское государство

не только залечило раны, полученные в результате польско-шведской интервенции, но и значительно расширило свою территорию за счёт освоения Сибири, воссоединения с Украиной.

Монархия с Боярской думой, уставшим аппаратом приказов и воевод не могла разрешить назревшие сложные внутри- и внешнеполитические задачи. Необходимо было укрепить государственный строй путём преобразования высшего, центрального и местного аппарата и армии, превращения главы государства – самодержавного царя в носителя абсолютной (неограниченной власти).

Одной из первой реформ государственного аппарата было преобразование Боярской думы, которая к концу XVII в. потеряла свое бывшее значение и не соответствовала неограниченной монархии Петра I. В 90-е гг. Боярская дума ещё собиралась, но основные вопросы внутренней и внешней политики царь разрешал самостоятельно, закрепляя их в «именных» указах. Состав Боярской думы за последнее десятилетие века сократился более чем вдвое, обычно на заседаниях думы в 1700–1701 гг. присутствовало 30–40 членов. В 1699 г. при Боярской думе была учреждена Ближняя канцелярия по финансовому контролю за приходом и расходом денежных средств всех приказов. Вскоре компетенция этой канцелярии возросла. Ближняя канцелярия стала местом заседаний членов Боярской думы. Начиная с 1704 г. здесь собирались начальники приказов. С 1708 г. заседания Ближней канцелярии превратились в постоянные заседания – *консилии* (или *конзилии*) министров (так назывались иногда

начальники приказов), где обсуждались различные вопросы управления государством. В отсутствие царя Консилия министров управляла государством. Боярская дума перестала собираться. С учреждением Сената Консилия министров прекратила своё существование, а компетенция Ближней канцелярии ограничилась финансовым контролем. Ближняя канцелярия просуществовала до учреждения Ревизион-коллегии. Усиление власти царя выразилось в создании (первое упоминание в октябре 1704 г.) Кабинета Петра I – учреждения, имевшего характер личной канцелярии царя по многим вопросам законодательства и управления. Аппарат Кабинета состоял из кабинет-секретаря А.В. Макарова (с 1722 г. он стал называться тайным кабинет-секретарем) и нескольких подъячих, именовавшихся с введением коллегий канцеляристами, подканцеляристами и копиистами.

Кабинет имел характер военно-походной канцелярии царя, куда поступали полковые табели и другие военные, а также финансовые документы, здесь же разрабатывались диспозиции. Кабинет вёл ежедневный *журнал*, то есть запись местонахождения и времяпрепровождения царя, в которой отражались не только придворные, но и военные события. Петр I передавал на хранение в Кабинете все бумаги, чертежи и книги. С течением времени компетенция Кабинета возросла. Через кабинет-секретаря Петр I вёл переписку с русскими посланниками за границей, губернаторами, вице-губернаторами, а также переписку по горным и мануфактурным делам (о выдаче привилегий, о казённых заводах, их

штатах и т.п.). В Кабинет поступало множество различных челобитных, жалоб, доносов («подметных писем»). Доносы по так называемым «трём пунктам» (измена, дела против здоровья государя, дела против казённого интереса) передавались в Преображенский приказ, а впоследствии в Тайную канцелярию. Сам Кабинет следствия вёл редко. Кроме того, Кабинет ведал вопросами, находящимися под надзором и попечительством самого царя: переписка по поводу приглашения в Россию иностранных специалистов, надзор за некоторыми постройками дворцов и казённых зданий в Петербурге и Петергофе.

Через Кабинет Петр I поддерживал связь с Сенатом, Синодом, с коллегиями и губернаторами. Кабинет Петра I ненадолго пережил его, он был упразднён указом 24 мая 1727 года.

Частые отъезды Петра I побудили его создать высший государственный орган с более широкими полномочиями, чем Ближняя канцелярия и Консилия министров. 22 февраля 1711 г., накануне отправления в Прутский поход, Петр I утвердил указ об учреждении Правительственного Сената, который вначале предполагался царём как временный орган («для отлучек наших»), но вскоре превратился в постоянно действующее высшее правительственное учреждение. Сенат представлял собой коллегиальный орган, члены которого назначались царём. Из девяти членов Сената только трое были представителями старинной титулованной знати (кн. М.В. Долгорукий, кн. Г.И. Волконский, кн. П.А. Голицын), остальные принадлежали к малознатным родам, возвысившимся лишь в XVII в. (Т.Н.

Стрешнев, И.А. Мусин-Пушкин), к приказным дельцам (Г.А. Племянников) или вообще никому неизвестным дворянам (М.В. Самарин, В.Г. Апухтин, Н.П. Мельницкий). Лишь трое из сенаторов (И.А. Мусин-Пушкин, Т.Н. Стрешнев и Г.А. Племянников) в прошлом были членами Боярской думы. Дополнительные указы 2 и 5 марта 1711 г. определили функции и порядок деятельности Сената, который должен был заботиться о соблюдении правосудия («суд иметь нелицемерный»), о государственных доходах («денег как возможно собирать, понеже деньги суть артерия войны») и расходах, о явке дворян на службу и т.п. В первые годы существования функции Сената были разнообразны и неопределённые, а компетенция необыкновенно широка.

Однако уже в этот период царь не разделял своей власти с Сенатом, а контролировал его деятельность. Сенат был законосовещательным учреждением, за исключением немногих чрезвычайных случаев, когда в отсутствие царя он играл роль законодательного органа. Сенат был органом надзора за правительственным аппаратом и должностными лицами. Этот надзор осуществляли первоначально созданные в марте 1711 г. фискалы. В задачу фискалов входило тайно подслушивать, проведывать и доносить обо всех преступлениях, наносящих государству вред: нарушениях законов, взяточничестве, казнокрадстве и т.п. За несправедливые доносы фискал не наказывался, а за правильные получал вознаграждения, равные половине судебного штрафа с уличенного им должностного лица. Фискалами руководил входящий в состав Се-

ната обер-фискал, который поддерживал связь с фискалами через фискальный стол канцелярии Сената. Доносы фискалов рассматривала и ежемесячно докладывала Сенату Расправная палата — восстановленное при Сенате в 1712 г. особое судебное присутствие из четырёх судей и двух сенаторов [1]. Таким образом, в отличие от Боярской думы, Сенат уже в первые годы стал бюрократическим учреждением со штатом назначаемых чиновников, делопроизводителей и подведомственными учреждениями. С созданием коллегий президенты их с 1718 г. вошли в состав Сената, но уже в указе 12 января 1722 г. Петр I вынужден был признать присутствие президентов в Сенате нежелательным и неправильным («неосмотря учинено»). Включение в Сенат президентов коллегий затрудняло надзор за коллегиями и отвлекало президентов от их непосредственных дел. В составе Сената после этого указа остались президенты лишь четырёх коллегий: Иностранной, Военной, Адмиралтейской и временно Берг-коллегии.

После создания коллегий Сенат был разгружен от множества второстепенных дел по вопросам управления.

За 14 лет существования в период правления Петра I Сенат из высшего органа управления государством превратился в высший орган надзора за управлением в государстве.

Крупнейшим институтом Русского государства оставалась церковь, которая к концу XVII в. всё ещё сохраняла некоторую политическую самостоятельность, что было несовместимо с неограниченной властью монарха.

Когда в 1700 г. умер патриарх Адриан, Петр I решил «обождати» с избранием нового патриарха. Временно во главе всего духовенства был назначен рязанский митрополит Стефан Яворский, который стал называться «местоблюстителем патриаршего престола» и по всем важнейшим вопросам должен был советоваться с епископами, вызываемыми поочередно в Москву. Хотя эти совещания и назывались по-старому освященным собором, однако они в зачатке представляли собой подобие духовной коллегии. Патриарший разряд был упразднен, а его функции переданы восстановленному в 1701 г. Монастырскому приказу.

25 января 1721 г. царь утвердил Духовный регламент, по которому учреждалась Духовная коллегия, преобразованная вскоре (14 февраля) для придания большого авторитета в Святейший правительствующий Синод. В ведении Синода находились чисто церковные дела (истолкование церковных догм, распоряжения о молитвах, церковных службах, утверждении жития святых, мощей «чудотворных» икон, цензура духовных книг, борьба с ересями и расколами, заведование учебными заведениями, назначение и смещение церковных должностных лиц и т.п.). Синод имел также функции духовного суда, судил представителей духовенства, а также мирян по некоторым категориям гражданских дел: бракоразводные дела, сомнительные духовные завещания, а из уголовных – дела по вероотступничеству. Синод состоял из 12 членов, назначенных царём из представителей высшего духовенства (архиепископов, архимандритов, игуменов, протоиереев). При вступлении

в должность члены Синода приносили присягу на верность императору. Для надзора за деятельностью Синода Петр I назначил 11 мая 1722 г. обер-прокурора «из офицеров доброго человека, кто бы имел смелость и мог управления синодского дела знать»[2]; ему подчинялись синодальная канцелярия и церковные фискалы-«инквизиторы». Церковным имуществом, землями и крестьянами управлял Монастырский приказ, который был подчинён Синоду. С 1724 г. этот приказ стал называться Камер-конторой Синодального правительства (а с 1726 г. Коллегией экономии). Существовавшие ранее патриаршие приказы (Дворцовый и Казённый) были переименованы в синодальные приказы и действовали до включения в Коллегию экономии в 1738 году. На сенатском докладе в 1722 г. Петр I попытался определить юридическое место Синода в государстве, подчеркнув, что «Синод в духовном деле равную власть имеет, как Сенат...»[3]. Фактически же Синод занимал подчинённое положение в отношении к Сенату и Кабинету Петра I.

В 1699–1701 гг. была проведена реформа центрального управления.

Приказы в конце XVII – начале XVIII в. представляли собой пёструю, громоздкую и нестройную систему центральных учреждений с нечёткими функциями, переплетением функций и параллелизмом в деятельности, несовершенным делопроизводством, волокитой и грубым произволом должностных лиц. Отдельные отрасли управления (заведование городским сословием, финансами, мануфактурами, горным делом, торговлей и т.д.) были разделены между несколькими приказа-

ми. Всё это тормозило осуществление задач государства в новых исторических условиях, толкало на поиски иных организационных форм центрального государственного аппарата. Реформа 1718–1720 гг. упразднила большинство приказов и ввела коллегии. Этой реформе предшествовал длительный подготовительный период. Перед отъездом за границу 11 декабря 1717 г. Петр I издал указ, определявший штаты коллегий (были назначены президенты, вице-президенты, советники и ассессоры), и распоряжение «начать всем президентам с нового года сочинять свои коллегии» [4]. Окончательная их организация затянулась. В 1718 г. большинство коллегий ещё не приступило к делам.

В конце 1718 г. последовал закон о разделении дел между коллегиями с указанием на необходимость сочинять для каждой свой регламент. Открытие коллегий состоялось в 1719–1720 гг., а Камер-коллегии – в 1721 году. Всего за эти годы было создано 12 коллегий. Важнейшими «государственными» считались три первые: Иностранных (Чужестранных) дел, Военная (Воинская), Адмиралтейская. Камер, Штатс-контор, Ревизии заведовали финансовой системой государства; Берг, Мануфактур, Коммерц-коллегии ведали промышленностью и торговлей; Юстиц-коллегия занималась судебной системой, Вотчинная – делами господствующего дворянского сословия, Главный магистрат – управлением городами и делами зарождавшейся буржуазии. Духовная коллегия, вскоре после основания, была преобразована в высшее правительствующее учреждение – Синод, юридиче-

ски приравненный к Сенату.

Коллегии отличались от приказов коллегиальным (совместным) обсуждением и решением дел, единообразием организационного устройства, более чёткой компетенцией; деятельность и делопроизводство коллегий были строго регламентированы законом.

Петр I и его современники считали, что коллегии имели несравненные преимущества перед приказами; изложение этих преимуществ было дано в Духовном регламенте, составитель которых отмечал, что только коллегия, а не одно лицо, может выносить правильные решения («что один не постигнет, постигнет другой»), и такие решения считались гораздо авторитетнее единоличных. Коллегиальное разрешение дел обеспечивало быстроту и непрерывность по сравнению с приказами, где с болезнью или смертью судьи происходили замедление или даже остановка в делах. Большие надежды возлагал Петр I на коллегия как средство борьбы с произволом и продажностью чиновников. По мнению Петра I, «президенты или председатели не такую мочь имеют, как старые судьи: делали, что хотели; в коллегиях же президент не может без соизволения товарищей своих ничего учинить». Коллегия лучше могла обеспечить и правосудие, потому что не боялась гнева сильных людей.

Коллегии являлись центральными учреждениями, подчинёнными царю и Сенату; коллегиям по разным отраслям управления подчинялся местный аппарат.

Каждая коллегия состояла из присутствия (общего собрания членов) и канцелярии. Состав присутствия насчитывал

10–11 членов и состоял из президента, вице-президента, четырёх-пяти советников и четырёх ассессоров. Президент коллегии назначался царём и осуществлял «генеральную и верховную дирекцию» (управление коллегии). Вице-президент и члены назначались Сенатом и утверждались царём. Президент и вице-президент были обязаны «накрепко смотреть, чтобы прочие члены коллежские и в поверенных делах и в приказанном их смотрении надлежащим старанием и прилежанием попечение имели». В случае нерадения членов президент должен был «вежливыми словами» напоминать им об их обязанностях, а при их непослушании сообщать Сенату; он же мог возбуждать перед Сенатом вопрос о замене того члена коллегии, который «мало разумен». В 1722 г. для надзора за деятельностью коллегий в каждую из них был назначен прокурор, подчинённый генерал-прокурору Сената. При коллегиях существовали и фискалы. «Генеральный регламент» устанавливал точное расписание заседаний коллегий: по понедельникам, вторникам, средам и пятницам; в четверг президенты заседали в Сенате. Основной формой деятельности коллегии являлись заседания её общего присутствия. В «камере аудиенции», убранной коврами комнате со стенными часами, под высоким балдахином стоял покрытый сукном стол, за которым и располагались члены коллегии; перед каждым из них стояла чернильница. На присутственном столе находилась книга нерешённых дел; она должна была напоминать членам коллегии о незамедлительном их рассмотрении. Впоследствии присутственный стол коллегии украсило

«зерцало» — треугольная призма с печатными текстами указов: от 17 апреля 1722 г — «О хранении прав гражданских», от 21 января 1724 г. — «О поступках в судебных местах» и от 22 января 1724 г. — «О государственных уставах». «Зерцало» должно было напоминать чиновникам и просителям о законности. Справа от присутственного стола коллегии находился стол секретаря, слева — стол нотариуса. Заседанием руководил президент; при его входе или выходе члены коллегии вставали. Дела докладывались секретарём в порядке их поступления в коллегию, но с соблюдением рассмотрения сначала государственных, а затем частных дел. Члены коллегии подавали свои мнения по очереди, начиная с младших членов и не повторяясь; это должно было обеспечить самостоятельность мнений. Все «рассуждения» членов нотариус заносил в протокол. Дела разрешались «по множайшему числу голосов» (то есть по большинству); при равенстве голосов перевес давало мнение, за которое высказывался сам президент. Протокол и решение подписывались президентом и членами коллегии. В случае сомнения в разрешении какого-либо дела коллегия обращалась в Сенат. Во время заседаний просители ждали решений в прихожих-«камерах», которых было две: «чтоб люди знатного характера (или чина) от подлых различены были и особое свое место иметь могли». По требованию коллежского присутствия служитель (вахмистр) вводил иногда в «камеру аудиенции» просителя. Только лица с высоким служебным положением (от полковника и выше) получали разрешение сесть, все остальные должны

были отвечать перед коллегией стоя. В каждой коллегии существовала «камера» (кабинет) президента, в которой глава коллегии мог ознакомиться с адресованной ему корреспонденцией, с делом или принять просителя. Особые помещения были отведены для коллежских контор и канцелярии.

Преобразования Петра I начались на рубеже двух веков и продолжались до его смерти в 1725 г., неожиданно прервавшей исполнение задуманных им планов. В своей реформаторской деятельности Петр I опирался на европейский опыт (Швеции, Германии, Франции, Голландии), но действовал, исходя из практических потребностей, не имея строгой системы и программы преобразований. Реформы государственного строя придали новые силы служилому деспотическому государству. Европейские формы прикрыли и укрепили сущность самодержавного государства, чьи просветительские намерения не совпадали с политической практикой.

Список использованных источников

- 1 Полное собрание законов Российской империи». — 1-е изд. СПб., 1830. Т. II–XV. С. 185.
- 2 Государственные учреждения России в XVIII в. (законодательные материалы) : справ. пособие. М. : Моск. гос. историко-архивный ин-т, 1960. С. 26.
- 3 Законодательные акты Петра I. Первая четверть XVIII в. // В сб. : Памятники русского права. М., 1961. Вып. 8. С. 47.
- 4 Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. М., 1968. С. 79.