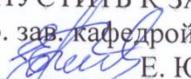


Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права  
Направление подготовки 40.04.01 – Юриспруденция  
Направленность (профиль) образовательной программы: Теория и история  
государства и права, история правовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И. о. зав. кафедрой

 Е. Ю. Титлина

« 28 » июня 2022 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Развитие базовых органов российского государственного аппарата в  
XVIII-XIX веках

Исполнитель  
магистрант группы 021-ом 21.06.2022 АмУВ У. Э. Аралов  
(подпись, дата)

Руководитель  
ассистент, канд. юрид. наук 22.06.2022 А. В. Умрихин  
(подпись, дата)

Руководитель научного  
сопровождения программы  
магистратуры  
профессор, д-р филос. наук 28.06.2022 И. Ю. Куляскина  
(подпись, дата)

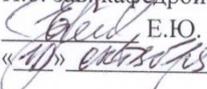
Нормоконтроль 22.06.22 О. В. Громова  
(подпись, дата)

Рецензент 23.06.2022 С. А. Абрамова  
(подпись, дата)

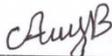
Благовещенск 2022

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ  
И.о. зав. кафедрой  
 Е.Ю. Титлина  
«10» октября 2020 г.

### ЗАДАНИЕ

- Магистерской диссертации студента Аралова Эктама Эргашовича.
1. Тема магистерской диссертации: Развитие базовых органов российского государственного аппарата в XVIII-XIX веках (утверждена приказом № 1011-уч от 18.05.2022 г.)
  2. Срок сдачи студентом законченной работы: 25 июня 2022 года.
  3. Исходные данные к работе: нормативные правовые акты (указы, манифесты) высших органов власти в XVIII-XIX вв.: указы императора Петра I, императрицы Екатерины II, императора Александра I, императора Николая I.
  4. Содержание работы (перечень подлежащих разработке вопросов): органы государственного управления при императоре Петре I (статус императора, Сенат, Синод, Коллегии, органы местного управления в губерниях), изменения в главных органах государственного управления при императрице Екатерине II (Сенат, органы управления в губерниях по губернской реформе 1775 г.), особенности новых органов государственного аппарата России в первой половине XIX в. (собственная императорская канцелярия, министерства).
  5. Перечень материалов приложения: нет.
  6. Консультанты по магистерской диссертации (с указанием относящихся к ним разделов): нет.
  7. Дата выдачи задания: 10 октября 2020 года.
- Руководитель магистерской диссертации: Умрихин Александр Валерьевич, доцент, кандидат исторических наук.
- Задание принял к исполнению: 11 октября 2020 года. 

(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 91 с., 96 источников.

ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ, РОССИЙСКАЯ ИМПЕРИЯ, ПЕТР I, ЕКАТЕРИНА II, АЛЕКСАНДР I, НИКОЛАЙ I, СЕНАТ, СИНОД, КОЛЛЕГИИ, ГУБЕРНСКАЯ РЕФОРМА, СОБСТВЕННАЯ ИМПЕРАТОРСКАЯ КАНЦЕЛЯРИЯ, МИНИСТЕРСТА

В работе проводится исследование становления и развития базовых органов государственного управления Российской империи в XVIII-начале XIX вв.

Объектом исследования стали: сфера общественно-политической жизни, связанная с существованием и функционированием центральных органов государственного управления императорской России в XVIII - начале XIX вв.; высшие, центральные и местные учреждения управления, как элементы бюрократической системы российского абсолютизма.

Предмет исследования составляют исторические факты, процессы, правовые нормы, обусловившие генезис центрального и местного аппаратов управления в Российской империи в XVIII - нач. XIX вв.

Цель исследования заключается в выявлении имперского характера базовых органов государственной власти в России в XVIII – первой половине XIX вв.

Становление и развитие системы государственного управления в России в период абсолютизма рассматриваются в работе в контексте цивилизационного (культурно-исторического) подхода на основе генезиса права и геополитических факторов, определявших развитие отечественной государственности. В работе рассмотрены особенности формирования имперской государственности и абсолютизма власти в Российской империи в XVIII - начале XIX вв.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Органы государственного управления при императоре Петре I	10
1.1 Статус Императора (история учреждения поста императора, полномочия императора)	10
1.2 Сенат, как высший государственный орган управления (история создания, структура, функции)	14
1.3 Синод как высший орган церковного управления (история создания, структура, функции)	22
1.4 Коллегии, как органы центрального отраслевого управления (виды коллегий, их структура, функции)	27
1.5 Органы местного управления в губерниях (виды, структура, функции)	32
2 Изменения в главных органах государственного управления при императрице Екатерине II	40
2.1 Реформа Сената	40
2.2 Губернская реформа 1775 года	46
3 Особенности новых органов государственного аппарата России в первой половине XIX века	54
3.1 Собственная императорская канцелярия (история создания, структура, функции)	54
3.2 Министерства как новые органы отраслевого управления (история создания, структура, функции)	64
Заключение	76
Библиографический список	83

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ПСЗРИ – полное собрание законов Российской империи;

С.Е.И.В.К. – собственная его императорского высочества канцелярия.

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность.** Проблема истории российской государственности Нового времени и отдельных ее институтов всегда осознавалась отечественной исторической наукой, но особенно ярко она проявилась в настоящее время, когда, с одной стороны, произошли коренные изменения в государственном строе Российской Федерации, а с другой, активно осмысливаются и отчасти возрождаются традиции российской государственности.

История государственных учреждений Российской империи в XVIII-начале XIX вв. составляет важную фактическую основу для теоретических построений в области российской государственности, составляющих существенную часть наук истории государства и права и теории государства и права, как теоретической базы правоведения.

Актуальность темы обусловлена также необходимостью осмысления на новом уровне традиций российской государственности, в первую очередь, тенденций, сложившихся в сфере государственного управления. Современная отечественная система управления унаследовала от Российской империи не только отдельные элементы структуры государственного аппарата (министерскую систему), но и его проблемы, среди которых первоочередное место занимает вопрос о разработке эффективного механизма государственного управления, стратегии развития страны и методах ее реализации, соотношении в правительственной практике регулярных учреждений и механизмов, и особых форм, и специальных институтов.

Исследование становления и развития российского абсолютизма в XVIII-XIX вв. представляется актуальным для выяснения вопроса о его месте в мировой системе монархических форм правления. В XX в. в историографии по вопросу о типологии самодержавия развернулась непрекращающаяся до настоящего времени дискуссия. Российская самодержавная монархия оценивалась, с одной стороны, как разновидность западноевропейского абсолютизма, с другой - как форма восточной деспотии, с третьей - как специфическое российское яв-

ление.

Исследование попыток самодержавия усовершенствовать систему государственного управления в XVIII-XIX веках позволит определить закономерности и особенности российской самодержавной власти.

**Степень разработанности темы.** Анализ процессов государственно-правового строительства в XVIII-XIX веках, реформирования системы публичного управления в эпоху Петра Великого, Екатерины II, Александра II, а также контрреформ представлен в трудах дореволюционных и современных российских ученых: В. А. Александрова, Ю. Г. Алексеева, Е. В. Анисимова, Т. Г. Архиповой, И. Д. Афанасенко, Х. Багтера, В. Быстренко, М. Я. Геллера, Ю. Г. Голая, Н. Ф. Демидовой, И. Дитятина, В. Б. Ельяшевича, Н. П. Ерошкина, В. В. Куликова, В. Б. Макарова, А. В. Манько, Л. П. Марнея, Д. Л. Мордовцева, К. А. Неволина, В. Н. Пашкова, Л. Ф. Писарысовой, Л. Ф. Писарьковой, Н. Н. Полянского, А. В. Понеделкова, Ф. И. Попшева, Ф. И. Поташева, Х. Рэгсдейла, А. Н. Сахарова, Е. М. Собко, В. Н. Строева, Л. А. Тихомирова, И. А. Христофорова, А. Л. Шапиро, В. В. Шелохаева, Л. Е. Шепелева, С. О. Шмидта, Н. Я. Эйдельмана, Ю. М. Эскина и др.

Отмечая высокую степень разработанности общей проблематики темы исследования, следует признать, что многие важные вопросы государственного управления и местного самоуправления в России рассмотрены, тем не менее, фрагментарно, не снята дискуссионность в освещении ряда фундаментальных фактов отечественной политико-правовой истории.

**Объектом исследования** стали: сфера общественно-политической жизни, связанная с существованием и функционированием центральных органов государственного управления императорской России в XVIII - начале XIX вв.; высшие, центральные и местные учреждения управления, как элементы бюрократической системы российского абсолютизма.

**Предмет исследования** составляют исторические факты, процессы, правовые нормы, обусловившие генезис центрального и местного аппаратов управления в Российской империи в XVIII - нач. XIX вв.

**Цель исследования** заключается в выявлении имперского характера базовых органов государственной власти в России в XVIII – первой половине XIX вв.

Для достижения указанной цели в диссертации поставлены и решаются следующие **задачи**:

1. Изучить становление органов государственного управления при императоре Петре I (пост Императора; Сенат; Синод; Коллеги; органы управления в губерниях).

2. Исследовать изменения в главных органах государственного управления при императрице Екатерине II, произведенные в результате реформа Сената и Губернской реформа 1775 г..

3. Выявить особенности новых органов государственного аппарата России в первой половине XIX века на примере Собственной императорской канцелярия, Министерств, как новых органов отраслевого управления.

**Методологическая основа исследования.** В основу исследования были положены принципы познания социальных явлений в их историческом развитии и, вместе с тем, во взаимосвязи и взаимообусловленности, с позиций теории и практики, истории и современности. При этом использовались различные методы познания, среди которых доминирующее значение отводилось общенаучным методам: диалектическому (в аспекте взаимосвязи «общего и «особенного», «абстрактного» и «конкретного»), системно-структурному, методам абстрагирования, анализа и синтеза. Важная роль принадлежит таким специальным методам, как конкретно-исторический, сравнительно-исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, социологический.

**Теоретическую основу** исследования составили труды отечественных ученых в области теории и истории государства и права, истории правовых учений и других отраслей юридической науки.

**Эмпирическая база** исследования включает: Полное собрание законов Российской империи, Указы и распоряжения Высочайшей власти, специальные административно-правовые акты, инструктивные указания и распоряжения ми-

нистерств и иных главных ведомств, касающиеся управления территориями Российской Империи.

**Научная новизна** исследования вытекает из характера поставленных исследовательских задач, которые обусловлены противоречивостью трактовок различных исторических этапов формирования системы управления и правового регулирования в императорской России. В предлагаемом исследовании становление и развитие системы государственного управления в России в период абсолютизма рассматриваются в контексте цивилизационного (культурно-исторического) подхода на основе генезиса права, духовных процессов и геополитических факторов, определявших развитие отечественной государственности. Этим данное исследование отличается от значительного числа других исследований, которые строятся на основе аналогий с европейским историческим процессом и искусственного подгона фактов под теорию общественно-экономических формаций и классовой борьбы. В работе рассмотрены особенности формирования имперской государственности и абсолютизма власти в Российской империи в XVIII - начале XIX вв.

**Структура диссертации.** Поставленная цель и задачи исследования предопределили внутреннюю логику и структуру данной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения и библиографического списка.

# 1 ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ИМПЕРАТОРЕ ПЕТРЕ I

## 1.1 Статус императора (история учреждения поста императора, полномочия императора)

Изменения в экономическом и общественном строе России в XVII веке повлекли за собой изменение формы феодального государства. Со второй половины XVII века в России начинается постепенный переход от сословно-представительной к абсолютной монархии, который завершается в начале XVIII века.

К концу XVII в. и в начале XVIII в. в связи с отмиранием таких органов власти, как Земские соборы и Боярская дума, вся полнота государственной власти сосредоточилась в руках российского монарха. Установилось единодержавие, единовластие русского царя.

После победы в Северной войне и заключения Ништадского мира (1721 г.) Россия стала великой державой. Высшими органами управления Сенатом и Синодом было решено присвоить Петру I титул Императора. Подготовка к принятию Петром титула императора шла несколько лет. В эстетике новая империя подражала Риму. На монетах царя изображали с римским профилем. А появление Сената и должности канцлера уже было прямой претензией на императорский статус.

22 октября 1721 года в Петербурге в Троицком соборе царю Петру I был официально поднесён титул «император». Принято считать, что именно в этот день Российское царство, Московия, официально превратились в Российскую империю и начался отсчёт нового, имперского периода в истории страны.

Церемония поднесения Петру Алексеевичу императорского титула долго и тщательно обсуждалась в Сенате и Синоде. 18 октября 1721 г. вскоре после победоносного окончания Северной войны на секретном заседании Священного Синода было решено «молить царя» принять титул «Отца Отечества, императора всероссийского Петра Великого». 19 октября вице-президент Синода

Феофан Прокопович проинформировал об этом решении Сенат. В течение следующих трех дней состоялись совместные заседания Сената и Синода. 20 октября с «письменным прошением» к Петру I был направлен А.Д. Меншиков. После переговоров с некоторыми сенаторами и епископами Петр согласился принять новый титул, который был преподнесен ему 22 октября 1721 г. в Троицком соборе Петербурга<sup>1</sup>.

Пётр I принял императорский титул во время торжеств, посвящённых завершению войны против Швеции. Принятие титула было оформлено как обращение Сената<sup>2</sup>. Речь произносил канцлер Г. И. Головкин. В ней передано решение Сената о «поднесении» царю титула «Императора Всероссийского» и наименования «Отца Отечества, Петра Великого». В обращении Сенаторы подчёркивали невероятные заслуги царя перед Россией и просили его принять новые титулы. Авторы прошения напоминали, что с такими же обращениями обращался Сенат Рима к древним императорам. Затем последовала ответная речь царя и троекратное возгласие новых титулов. Их выкрикивали все присутствующие под пушечный и ружейный салют и «трубный глас». После него состоялась церковная служба, а затем был зачитан текст мирного договора со Швецией<sup>3</sup>.

Принятие нового титула было хорошо продуманной и спланированной акцией, не только приуроченной к знаменательной дате, которая потребовала существенных изменений в репрезентации государственной власти, как внутри страны, так и за ее пределами. Событие, произошедшее 22 октября 1721 года, повлекло за собой изменение титулатуры русского монарха, государственной символики (государственных регалий), церемониалов коронационных, траурных и прочих торжеств, церковного возгласия членов правящей фамилии.

---

<sup>1</sup>Злобин А. Н. Принятие Петром I императорского титула в контексте эволюции представлений о характере власти московских государей // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2018. № 3. С. 23.

<sup>2</sup> Постановление Сената от 22 октября (2 ноября) 1721 г. «Акт поднесения Государю, Царю Петру I титула Императора Всероссийского и наименования: Великого и Отца Отечества». СПб, 1830. Собр.1. Т. 6. № 3840.

<sup>3</sup>Агеева О. Г. Титул «император» и понятие «империя» в России в первой четверти XVIII века // Мир истории: российский электронный журнал. 1999. № 5.

Фраза «великий государь, царь всея Великия и Малыя и Белья России самодержец» менялась на «Мы, Петр Первый, император и самодержец Всероссийский», титул «государыня царица и великая княгиня» — на «ее величество императрица» и т.д. В государственной символике (например, в гербе) царская корона над двуглавым орлом была заменена короной имперской<sup>4</sup>. Наконец поменялось название государства: Московское царство стало официально именоваться – Российская империя.

На международном уровне признание императорского титула потребовало времени и определенных дипломатических усилий. Петровские дипломаты добивались, чтобы новый титул был признан в Европе. Приближенные Петра нашли старинный документ — грамоту императора Священной Римской империи Максимилиана «императору» Ивану III. Её использовали как аргумент в признании за правителем России императорского титула. В 1718 году по приказу Петра текст грамоты был напечатан в 300 экземплярах. Немедленно титул российского императора признали только Пруссия и Нидерланды, Швеция признала Россию империей в 1723 г., Австрия и Англия – в 1742 г., Франция и Испания – в 1745 г.

Пётр I остался единственным в России обладателем титула «Отец Отечества». Из его преемников только императрица Елизавета позволила себе взять титул «Матерь Отечества». Другая императрица, Екатерина II, отказалась это делать.

При Петре I в России окончательно утвердился абсолютизм. Принятие титула «император» соответствовало юридическому оформлению неограниченной власти русской монархии. Один из принципов абсолютизма – расширение полномочий императора. Императоры обладали более широкими полномочиями, чем цари периода сословно-представительной монархии. Монарх не был ограничен в своих полномочиях и правах никакими высшими административными органами власти и управления. Власть императора в такой мере была ши-

---

<sup>4</sup>Талина Г. В. Выбор пути: русское самодержавие второй половины XVII - первой четверти XVIII века. М., 2010. С. 49.

рока и сильна, что Пётр I приступал сложившиеся обычаи, касавшиеся персоны монарха. Идея абсолютизма как неограниченной монархии нашла правовое выражение в таких законодательных актах, как Воинский Устав, Морской Устав и Духовный регламент.

В толковании к 20 артикулу Воинского устава 1716 года и в Морском уставе 1720 года провозглашалось: «Его Величество есть самовластный монарх, который никому в своих делах ответа дать не должен, но силу и власть имеет свои государства и земли яко христианский государь по своей воле и благомнению управлять»<sup>5</sup>.

В регламенте духовной коллегии (1721 год, январь) говорилось: «Император Всероссийский есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться его верховной власти не токмо за страх, но и за совесть сам бог повелевает»<sup>6</sup>.

Император был главой государства, церкви, высшим судьёй, верховным главнокомандующим, в его исключительной компетенции было объявление войны, заключение мира, подписание договоров с иностранными государствами. В законодательной власти только императору принадлежало право издания законов. Он обладал высшей административной властью в стране и ему подчинялись все органы государственного управления. Император также был главой судебной власти. Все приговоры и решения судов выносились от его имени. Ему принадлежала высшая церковная власть, которую он осуществлял через специально созданное учреждение – Синод.

Петр I внёс изменения в порядок наследования императорского престола. До него царский престол переходил от отца к сыну. В XVII веке, если не было законного наследника, то царя мог избрать Земский собор. Однако, Петр считал такой порядок несоответствующим идеи неограниченной монархии и полагал, что если наследник не достоин престола, то император может назначить своим

---

<sup>5</sup>Памятники русского права / под ред. К. А. Софроненко. М.: Госюриздат, 1961. Вып. 8. С. 450.

<sup>6</sup> Там же. С. 240.

преемником лицо «усмотря достойного». Пётр воплотил эту идею в «Уставе о наследовании престола» (1722 год). Поводом к изданию Устава было сопротивление царевича Алексея реформаторской деятельности Петра.

Таким образом, стремления монархов Российского государства XVI-XVII веков к «самовластию и полновластию», в первой четверти XVIII века получили окончательное оформление в титуле императора, юридически закрепившего абсолютную монархию в российском государстве. При этом были ликвидированы учреждения (патриаршество и боярская дума), в которых так или иначе могло проявляться противодействие самодержавию государя.

## **1.2 Сенат, как высший государственный орган управления (история создания, структура, функции)**

Проведение Петром I реформы государственного управления имели существенное значение для укрепления единодержавной власти царя.

Начало реформе высших органов управления было положено образованием в первые годы Северной войны Консилиии министров, в которую входили главы важнейших приказов и военачальники. В этот же период большую роль в деле управления государством стала играть личная канцелярия царя - Кабинет.

Следующим этапом в реформе центральных органов власти стало создание Правительствующего сената. Его учреждение произошло весной 1711 г. перед отъездом царя в Прутский поход. Созданию Сената предшествовала ликвидация Консилиии министров. Вместо нее указом от 02 марта Петр I учредил высший правительственный коллегиальный орган - Сенат «для всегдашних наших в сих войнах отлучек», а потому слушаться Сенат предписывалось как его самого.

В указе от 22 февраля 1711 г. «Об учреждении Правительствующего Сената»<sup>7</sup> говорится о том, что Сенат образуется как чрезвычайный и временный орган для управления государством в отсутствие царя. В указе отмечается: «Определили быть для отлучек наших Правительствующий Сенат для управле-

---

<sup>7</sup> Указ царя Петра I от 22 февраля 1718 г. «Об учреждении Правительствующего Сената». СПб, 1830. Собр. 1. Т. 4. № 2321.

ния: господин граф Мусин-Пушкин, господин Стрешнев, господин князь Петр Голицын, господин князь Михаиле Долгорукий, господин Племянников, господин князь Григорий Волконский, господин Самарин, господин Василий Опухтин, господин Мельницкий, обер-секретарь сего Сената Анисим Щукин»<sup>8</sup>. Сенат являлся коллегиальным органом. Указанные выше три князя - выходцы из старинной титулованной знати. Остальные - из мало знатных родов. Три сенатора в прошлом были членами боярской Думы (Мусин-Пушкин, Стрешнев, Племянников).

Однако вскоре Сенат приобретает характер постоянно действующего органа государственного управления. В первые годы существования функции Сената были разнообразны и неопределенны, 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. Указом об учреждении Сената в его ведение были переданы дела Разрядного приказа. Но со временем полномочия Сената расширяются. Можно согласиться с мнением С. А. Петровского о том, что Сенат по прошествии времени сосредоточил в себе все функции государственной власти: законодательную, административную и судебную<sup>9</sup>. Разумеется, все это в пределах, дозволенных верховной властью царя.

Царским указом устанавливался состав Сената из 9 назначенных царем сенаторов. Компетенция Сената была определена последующими указами. Указ от 2 марта 1711 г. «О поручении Правительствующему Сенату<sup>10</sup> попечения о правосудии, об устройстве государственных доходов, торговли и других отраслей государственного хозяйства» в дополнение к предыдущему определяет

---

<sup>8</sup> Государственные учреждения в России. Документы повествуют. Нижний Новгород, 1994. С.18.

<sup>9</sup>Петровский С. А. О Сенате в царствование Петра Великого: ист.-юрид. исслед. М.: Унив. тип. (Катков и К<sup>о</sup>), 1975. С. 35.

<sup>10</sup> Указ царя Петра I от 2 марта 1711 г. «О поручении Правительствующему Сенату попечения о правосудии, об устройстве государственных доходов, торговли и других отраслей государственного хозяйства». СПб,1830. Собр. 1. Т. 4. № 2330.

круг прав и обязанностей Сената, устанавливает его право осуществлять правосудие, распределение государственных доходов, общее управление страной. В указе от 05 марта 1711 г. «О порядке заседаний и делопроизводства в Правительствующем Сенате, и о должности Обер-фискала»<sup>11</sup> регламентируется порядок работы Сената и учреждается должность фискалов, права и обязанности которых более подробно затем были изложены в указе от 17 марта 1714 г. «О должности фискалов»<sup>12</sup>. В п. 2 указа устанавливался принцип единогласного решения дел, разбираемых в Сенате. Такой порядок был отменен указом от 4 апреля 1714 г., где предписывалось выносить решение по большинству голосов.

Более полно права и обязанности Сената, его связь с нижестоящими органами и порядок ведения делопроизводства изложены в именном указе от 15 декабря 1718 г. «О должности Сената»<sup>13</sup>. На основании указа Сенат был коллегиальным органом. В дополнение к предыдущим указам от 2 марта и 5 марта 1711г. здесь определяется компетенция Сената как высшего органа государственного управления в стране. Если в прежних указах давался поименный список членов Сената, то настоящим законом устанавливается, что Сенат состоит из президентов коллегий. После образования в 1717-1718 гг. коллегий состав Сената значительно расширился, так как все президенты коллегий входили в Сенат.

Но это положение вскоре показало свои отрицательные стороны. Президенты-сенаторы не смогли в достаточной степени хорошо выполнять свои обязанности в Сенате, будучи одновременно и руководителями коллегий. Президенты стремились оправдать деятельность своих коллегий перед Сенатом.

Это обстоятельство<sup>14</sup> послужило причиной издания именного указа от 12 января 1722 г. «Об обязанностях сенатских членов». По указу, все президенты

---

<sup>11</sup> Указ царя Петра I от 05 марта 1711 г. «О порядке заседаний и делопроизводства в Правительствующем Сенате, и о должности Обер-фискала». СПб,1830. Собр.1. Т. 4. № 2331.

<sup>12</sup> Указ царя Петра I от 17 марта 1714 г. «О должности фискалов». СПб,1830. Собр. 1. Т. 5. № 2786.

<sup>13</sup> Указ царя Петра I от 15 декабря 1718 г. «О должности Сената». СПб,1830. Собр. 1. Т. 5. № 3264.

<sup>14</sup> Указ императора Петра I от 12 января 1722 г. «Об обязанностях сенатских членов». СПб,1830. Собр. 1. Т. 6. № 4011.

коллегий были выведены из состава Сената, за исключением президентов коллегий — Военной, Адмиралтейской, Иностранной и (временно) Берг-коллегии. Но и президенты перечисленных коллегий должны были участвовать в заседании Сената лишь в строго определенных случаях, ввиду «малолюдства», на два дня в неделю меньше.

С образованием системы коллегий Сенат, сохраняя и усиливая руководство и контроль за всеми государственными учреждениями страны, постепенно терял функции непосредственного управления. Указ от 27 апреля 1722 г. «О должности Сената»<sup>15</sup> лишил Сенат законодательной функции и превратил его в орган контроля и надзора. Этим указом была установлена следующая компетенция Сената. Прежде всего за Сенатом закреплялись права высшего органа государственного управления, которому подчинялись коллегии и канцелярии, а по важнейшим вопросам внутренней политики - и губернская администрация. Определялся круг обязанностей в области управления, устанавливался порядок назначения Сенатом высшей центральной и местной администрации. Сенат полностью контролировался царем и был его послушным орудием.

С расширением сферы деятельности Сената структура его значительно усложнялась, появлялись новые должности. Так, с первых дней работы Сената была учреждена Сенатская канцелярия во главе с обер-секретарем, обязанности которого определялись в ряде документов. Царским указом от 05 марта 1711 г. учреждался институт фискалов во главе с обер-фискалом Сената, а с 1723 г. - генерал-фискалом. Фискалы должны были тайно проведывать и доносить о всех преступлениях, наносящих вред государству: нарушениях законов, казнокрадстве, взяточничестве и др.

Расправная палата, существовавшая ранее при Боярской думе, после ликвидации последней была в несколько видоизмененном виде восстановлена в 1712 г. как судебный орган при Сенате. Расправная палата, просуществовавшая до учреждения Юстиц-коллегии и надворных судов (1718 г.),

---

<sup>15</sup> Указ царя Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности Сената». СПб, 1830. Собр. 1. Т. 6. № 3978.

должна была разбирать большинство судебных дел, за исключением наиболее важных. Судебные дела передавались ей Сенатом. Расправной палате предоставлялось право производить розыск с применением пыток. О проведенной работе она обязана была докладывать Сенату. Палата должна была рассматривать все донесения фискалов и ежемесячно отчитываться перед Сенатом о разборе фискальных и других дел. Сенат предписывал все жалобы на решения губернаторов и судов первой инстанции рассматривать в Расправной палате.

Последующие законодательные акты о фискалах уточняли круг их деятельности, определяли их взаимоотношения с местными и центральными органами управления, прокуратурой, судом, устанавливали их отчетность перед обер-фискалом и лично царем. Такими актами были: указ от 17 марта 1714 г. «О должности фискалов»<sup>16</sup>, «Регламент о управлении Адмиралтейства и верфи и часть вторая Регламента Морского» от 5 апреля 1722 г. (гл. XIV – о должности фискалов при коллегиях); указ от 28 июня 1720 г. «О рассмотрении Надворным судам поданных от фискалов доносов без замедления, о подсудности фискалов одной только Юстиц-коллегии, о присылке месячных ведомостей о решенных делах, начавшихся по донесению фискалов, в Юстиц-Коллегию. вместе с собранными и штрафными деньгами»<sup>17</sup>.

Для осуществления повседневной связи с губерниями при Сенате были учреждены должности комиссаров, по два от каждой губернии. Впоследствии комиссарам было вменено в обязанность наблюдать за исполнением губернскими властями правительственных распоряжений. 30 марта 1721 г. должность комиссаров от губерний при Сенате была упразднена, вместо них вводились по одному комиссару в Петербурге и Москве для принятия

---

<sup>16</sup>Указ царя Петра I от 15 март 1714 г. «О должности фискалов». СПб, 1830. Собр. 1. Т. 5. № 2786.

<sup>17</sup>Указ царя Петра I от 28 июня 1720 г. «О рассмотрении Надворным судам поданных от фискалов доносов без замедления, о подсудности фискалов одной только Юстиц-коллегии, о присылке месячных ведомостей о решенных делах, начавшихся по донесению фискалов, в Юстиц-Коллегию. вместе с собранными и штрафными деньгами». СПб, 1830. Собр. 1. Т. 6. № 3602.

из Сената, коллегий и канцелярий указов и рассылки их на места в губернии и провинции, а также для подачи в Сенат, коллегии и канцелярии, присылаемых из губерний и провинций доношений и ведомостей.

По указу от 13 мая 1720 г.<sup>18</sup> при Сенате учреждалась должность, в обязанность которой входило принимать жалобы на волокиту, неправосудие, неправильность решений коллегий и канцелярий и после расследования докладывать Сенату. Однако в законе не были названы ни наименование этой должности, ни лицо, которому поручалось ее исполнение. Лишь в январе 1722 была учреждена должность генерал-рекетмейстера<sup>19</sup>, а в наказе рекетмейстеру от 05 февраля 1722г.<sup>20</sup> была определена юрисдикция генерал-рекетмейстера при Сенате: проверка апелляционных жалоб, надзор за своевременным отправлением правосудия в коллегиях и канцеляриях, т.е. первых инстанциях.с персональным указанием лица, исполняющего эту должность. Устанавливался контроль за деятельностью и самого Сената. Сначала это вменялось в обязанность особого должностного лица при Сенате — генерал-ревизора (указ от 27 ноября 1715 г.), но вскоре его должность была упразднена и функции контроля перешли обер-секретарю Сената (указ от 13 февраля 1720 г.). Однако обер-секретарь, зависимый от Сената, не мог обеспечить надлежащий надзор. Некоторое время эта обязанность поручалась штаб-офицеру гвардии (указ от 28 января 1721 г.), а затем указом Петра I от 12 января 1722 г. при Сенате была введена должность генерал-прокурора и его помощника обер-прокурора.

В указах от 27 апреля 1722 г. «О должности Сената» и «О должности Генерала-прокурора», а также от 05 апреля 1722 г. («Регламент о управлении Адмиралтейства и верфи и часть вторая Регламента Морского») излагаются

---

<sup>18</sup>Указ царя Петра I от 13 мая 1720 г. «О скорейшем решении дел исковых и о назначении особенного чиновника для принятия жалоб на Коллегии и Канцелярии». СПб,1830. Собр. 1. Т. 6. № 3581.

<sup>19</sup>Указ царя Петра I от 12 января 1722 г. «О должности генерал-рекетмейстера». СПб,1830. Собр. 1.Т. 6. № 3877.

<sup>20</sup>Указ царя Петра от 05 февраля 1722 г. «Наказ Рекетмейстеру». СПб,1830. Собр.1. Т.6. № 3900.

права и обязанности генерал-прокурора и подчиненных ему прокуроров. Прокуроры учреждались при коллегиях и надворных судах. Назначались они генерал-прокурором, а утверждались Сенатом.

По закону генерал-прокурор и обер-прокурор должны были избираться Сенатом, в действительности же они назначались царем. В указе от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора»<sup>21</sup> были подробно изложены права и обязанности генерал-прокурора. Возглавляя Сенатскую канцелярию, генерал-прокурор контролировал правильность и оперативность работы самого Сената и его аппарата. Он осуществлял надзор за законностью действий Сената, проверял исполнение решений Сената, обладал правом опротестовывать или приостанавливать незаконные решения и действия Сената.

Генерал-прокурор и обер-прокурор подчинялись только царю и перед ним отвечали за свои действия. Генерал-прокурору подчинялись все прокуроры и фискалы Российской империи. Царское правительство введением прокуроров и фискалов стремилось обеспечить четкую работу всего механизма государственного управления.

Кроме перечисленных должностей, указом от 05 февраля 1722 г. при Сенате была введена должность герольдмейстера. В 1711 г. вместо упраздненного Разрядного приказа был создан при Сенате Разрядный стол, который регистрировал служилых людей, устраивал смотры дворян и т. д. С образованием должности герольдмейстера эти функции перешли к нему. Герольдмейстер был обязан осуществлять контроль за прохождением военной службы дворянами, представлять дворян на гражданские должности, обеспечивать обучение дворянской молодежи, готовящейся к военной службе, вносить в списки дворян всех лиц из других сословий, дослужившихся до обер-офицерского звания, наконец, он обязан был вести учет всего дворянства в государстве, выдавать удостоверения о дворянском до-

---

<sup>21</sup>Указ царя Петра от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора». СПб, 1830. Собр. 1. Т. 5. № 3979.

стоинстве и определять дворянским родам гербы.

Указом от 19 января 1722 г. в Москве была учреждена Сенатская контора. Как известно, Сенат в 1711 г. был учрежден в Москве и только примерно с 1714 г. постоянным местопребыванием Сената становится Петербург. Продолжительное время Сенат заседал в Петербурге не в полном составе, многие члены Сената оставались в Москве. В Москве же постоянно находилась и Канцелярия Сенатского правления, которой Сенат давал соответствующие распоряжения. Упомянутым указом Петр I официально объявляет об учреждении Сенатской конторы, а также контор от коллегий во главе с коллежскими советниками. Сенатская контора и подчиненные ей коллежские конторы, будучи фактически московскими отделениями высших учреждений, должны были решать менее важные дела, чтобы избежать поездок в Петербург для решения этих дел в Сенате и коллегиях.

Структура Сената сформировалась не сразу, а в течение нескольких лет. Окончательно структура Сената при Петре I была юридически оформлена Указом от 27 апреля 1722 г. В Сенат входили:

1. Присутствие, состоявшее из нескольких доверенных лиц Императора. Петр I сам назначал сенаторов. На общих собраниях членов присутствия принимались коллегиальные решения.

2. Канцелярия. В компетенцию которой входило делопроизводство.

3. Разрядный стол. В ведение которого были дела дворян.

4. Расправная палата. В компетенцию которой входило расследование служебных преступлений. Позже она выполняла функции апелляционной инстанции при рассмотрении дел местных судов и администрации.<sup>22</sup>

При Сенате учреждались должности: фискалов для выявления взяточничества и хищений среди должностных лиц, генерал-прокурора для надзора за деятельностью Сената и всех учреждений (Указ от 27 апреля 1722 г.), рекетмейстера (принятие жалоб и апелляций) (Указ от 12 января 1721 г.).

---

<sup>22</sup>Анисимов Е. В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. Л, 1997. С. 147.

В 1718 г. в состав Сената вводятся все президенты новых учреждений – коллегий (Указ от 12 декабря 1718 г.). После смерти Петра I, начиная с 1730 г. эта структура неоднократно менялась, а значение Сената в системе государственного управления уменьшилось.

Таким образом, функции Сената были обширны. В них входили законосовещательные, исполнительные, судебные вопросы. Он должен был заботиться о соблюдении правосудия («суть иметь нелицемерный»), о государственных доходах («денег как можно больше собирать, понеже деньги суть артерия войны») и расходах, о явке дворян на военную службу и т.п.

Со временем за Сенатом закрепились полномочия высшего органа государственного управления, которому подчинялись коллегии и канцелярии, а по важнейшим вопросам внутренней политики — и губернская администрация. Сенат назначал высшую центральную и местную администрацию.

Сенат сохранил и усилил руководство и контроль за всеми государственными учреждениями, превратившись в орган контроля и надзора. Сенат имел судебные полномочия, являясь высшей судебной апелляционной инстанцией, давал разъяснения нижестоящим судам, разбирая дела, по которым коллегии не могли вынести решение.

По наиболее важным делам Сенат лишь определял свое мнение, передавая дело на окончательное решение царю. Сенату были подсудны все дела о должностных преступлениях сенаторов и других высших чиновников, однако генерал-прокурор и обер-прокурор Сената подлежали суду.

С 1722 г. Сенат стал выполнять функции предварительного обсуждения и разработки законопроектов, в результате чего он приобрел значение законосовещательного органа, полномочного разрабатывать законопроекты для утверждения их монархом.

### **1.3 Синод как высший орган церковного управления (история создания, структура, функции)**

Важную роль в развитии абсолютизма в России играла церковная ре-

форма. Вместе с реформой центральных правительственных органов было изменено управление церковью.

Царское правительство еще в XVII веке во время борьбы с патриархом Никоном было весьма обеспокоено правовым положением церкви в системе государства. Попытка патриарха Никона установить верховенство духовной власти над светской вызывала тревогу царского правительства. Поэтому после смерти патриарха Адриана (1700 г.) началась подготовка к проведению реформы в области церковного управления, по которой управление церковным имуществом передавалось государству.

В 1700 году после смерти патриарха Пётр I запретил избирать ему преемника. Управление церковью поручалось рязанскому митрополиту Стефану Яворскому, выполнявшему функции «местоблюстителя патриаршего престола». Петр I упразднил Патриарший разряд, а его функции передал Монастырскому приказу (в 1701 г.) во главе с боярином И. Л. Мусиным-Пушкиным и дьяком Е. Зотовым.

Новый правовой статус Церкви в России был определен в Духовном регламенте<sup>23</sup>, законодательном акте, утвержденном Петром I и введенным в действие указом от 25 января 1721 г. В Духовном регламенте учреждалась Духовная коллегия как высший орган церковной власти и одновременно государственное ведомство. 14 февраля 1721 г. Духовная коллегия была официально переименована в Святейший правительствующий Синод, который стал главным центральным учреждением по церковным вопросам, подчинявшийся Сенату. Духовный регламент определял структуру и функции Святейшего Правительствующего Синода и устанавливал систему государственного контроля над деятельностью Церкви.

Основа Духовного регламента была составлена Псковским архиепископом Феофаном (Прокоповичем) по заданию Петра I. Она была отредактирована и дополнена царем. В феврале 1720 г. текст был заслушан и одоб-

---

<sup>23</sup>Указ царя Петра I от 25 января 1721 г. «Духовный регламент». СПб, 1830. Собр.1. Т. 6. № 3718, 4022.

рен Сенатом и архиереями, находившимися в С.-Петербурге, а затем подписан Петром I. В том же году в Москве, Казани и Вологде были собраны подписи других архиереев, архимандритов и игуменов. Всего под документом подписались 87 духовных лиц, большинство из которых с текстом детально не знакомилось и своего отношения к нему не выразили. Петр I обратился к Константинопольскому патриарху Иеремии III с просьбой, чтобы он подтвердил признание Синода. При этом текст Духовного регламента не был выслан в Константинополь. В 1723 г. Иеремия III прислал утвердительную грамоту, в которой извещал о признании Синода своим «во Христе братом». Аналогичные грамоты были получены и от других патриархов<sup>24</sup>.

В Духовном регламенте определен состав Синода - двенадцать человек, в т. ч. три архиерея, а также архимандриты, игумены и протопопы. Его возглавлял президент (председатель). Однако, согласно манифесту от 25 января 1721 г., в Синод входили президент, два вице-президента, четыре советника и четыре ассессора, т. е. всего одиннадцать чел. На практике состав и структура неоднократно менялись. При этом все члены Синода, включая президента, имели равные голоса. Президент лишь символически представлял собой первоиерарха, а на практике не отличался по своим правам от других членов Синода.

За деятельностью Синода наблюдал обер-прокурор Синода (первым был И. В. Болдин). Церковным имуществом, землями, крестьянами управлял Монастырский приказ, подчиненный Синоду, с 1726 г. - Коллегия экономики.

Являясь высшим административным и судебным органом Русской Церкви, Синод не обладал властью патриарха, действовал от имени царя, получал от него к исполнению указы и повеления по всем церковным делам. Присяга членов Синода мало отличалась от присяги военных и гражданских служащих, обязывала высших церковных иерархов быть «верными,

---

<sup>24</sup>Православная энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pravenc.ru/text/180687.html> (дата обращения: 12.12.2021).

добрыми и послушными рабами и подданными» царя, делать все, что служит к укреплению самодержавной власти. Так, члены Синода обязывались объявлять о любых полученных ими сведениях «о ущербе... Его Величества интереса, вреде и убытке». Царь считался «крайним судьей» Духовной коллегии и именовался, в частности, «христом Господним»<sup>25</sup>.

В Регламенте или Уставе Духовной коллегии царь провозглашался не только блюстителем христианского вероучения, но и «верховным пастырем» русского православного христианства. Звание и должность патриарха упразднились, а члены Духовной коллегии становились такими же чиновниками, как и в других коллегиях. Вся система духовной администрации включалась в общую систему государственного аппарата. Таким образом, церковь ставилась в подчиненное зависимое положение по отношению к государству.

В регламенте говорилось об опасности для государства сохранения патриаршества. Окружавшая патриарха честь и слава, по мнению законодателя, могли натолкнуть народ на мысль, что патриарх является вторым государем, равным самодержцу (светскому) или даже выше его, и что духовный чин патриарха есть «другое и лучшее государство». Напротив, должность президента Духовной коллегии как председателя скромна и безобидна, поэтому простой народ, по мнению законодателя, не будет возлагать надежду на помощь духовенства во время «бунтов».

Духовная коллегия - Синод - ведала делами церкви, являлась административным и судебным учреждением. Круг полномочий Синода был определен во второй части Духовного регламента. Функции Синода включали решение общецерковных проблем, управление делами православной церкви, назначение духовенства на должности, толкование религиозных догматов, распространение христианства и борьба со старообрядчеством и «ересями», обеспечение преподавания в духовных школах (семинариях и акаде-

---

<sup>25</sup> Православная энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pravenc.ru/text/180687.html> (дата обращения: 12.12.2021).

миях) религиозного вероучения, осуществление финансового контроля духовного ведомства, управление церковными и монастырскими вотчинами<sup>26</sup>.

Синод обладал некоторыми правами судебной власти. Ему подсудны были дела о преступлениях против веры, в отношении еретиков, нарушителей церковной дисциплины, о половых и некоторых других преступлениях, а также о преступлениях, совершенных духовными лицами<sup>27</sup>.

Права Синода ограничивались светской властью. Сенат мог вмешаться в решение даже церковных вопросов. Проводя реформу в области церковного управления, царь стремился использовать религию как одно из сильнейших орудий укрепления государственного строя абсолютной монархии. Церковь, ранее претендовавшая на обособление от государства, противопоставлявшая себя светской власти, превратилась в послушное орудие абсолютного монарха.

Церковная реформа означала ликвидацию самостоятельной политической роли церкви. Она превращалась в составную часть чиновничье-бюрократического аппарата абсолютистского государства. Параллельно с этим государство усилило контроль за доходами церкви, значительная часть доходов от монастырских владений поступала с этого времени в общегосударственную казну.

Пётр осуществил церковную реформу, выразившуюся в создании коллегиального управления русской церковью. Уничтожение патриаршества отражало стремление Петра ликвидировать немислимую при самодержавии петровского времени «княжескую» систему церковной власти. Объявив себя, фактически, главой церкви, Пётр уничтожил её автономию. Более того, он широко использовал институты церкви для проведения полицейской политики. Подданные, под страхом крупных штрафов, были обязаны посещать церковь и каяться на исповеди священнику в своих грехах. Свя-

---

<sup>26</sup>Указ императора Петра I от 25 января 1721 г. «Духовный регламент». СПб, 1830. Собр. 1. Т. 6. № 3718, 4022.

<sup>27</sup>Верховской П. В. Учреждение Духовной коллегии и «Духовный регламент». Ростов н/Д., 1916. Т. 2.

щенник, также, согласно закону, был обязан доносить властям обо всём противозаконном, ставшим известным на исповеди.

Церковная реформа завершила процесс подчинения церкви светской власти, начавшийся ещё в XVII веке. Превращение церкви в бюрократическую контору, стоящую на охране интересов самодержавия, обслуживающую его запросы, означало уничтожение для народа духовной альтернативы режиму и идеям, идущим от государства. Церковь стала послушным орудием власти.

В результате проведения реформы в области церковного управления и образования Духовной коллегии — Синода вся система церковного управления органически вошла в состав механизма государства абсолютной монархии XVIII века.

#### **1.4 Коллегии, как органы центрального отраслевого управления (виды коллегий, их структура, функции)**

Формы и методы деятельности органов прежней приказной системы не отвечали условиям экономического и общественно-политического развития страны начала XVIII века. Старые органы управления – Приказы, не могли обеспечить выполнения стоящих перед государством экономических и политических задач, прежде всего, ввиду их многочисленности (более 50 приказов), отсутствия четкого разграничения компетенции между ними, запутанности дел, волокиты и т. д.

В целях устранения недостатков прежней системы государственного управления в стране Петр I считал необходимым ввести коллегиальные органы по разным отраслям государственной деятельности. Создание новых органов государственного управления вызывало необходимость разработки их структуры, определения состава аппарата и установления порядка деятельности как органа в целом, так и каждого чиновника в отдельности.

В 1715 году Петр I послал своих представителей в Швецию, Данию и Германию для изучения коллегиальной системы управления и представления докладов о возможности учреждения ее в России.

В Швеции, Дании и Германии были собраны материалы, относящиеся к устройству коллегий в этих странах. После изучения материалов было решено взять за образец шведские коллегии и, учитывая особенности российского государственного строя, постепенно вводить в России коллегияльную систему управления.

Уже в конце XVII века начался процесс упразднения отдельных приказов, объединения некоторых из них и образования новых, например, Преображенского. Однако систему органов приказного управления даже в измененном виде было невозможно приспособить к новым условиям экономического и военного положения страны. Поэтому уже с 1711 года началась подготовка к ликвидации старых органов приказного управления и замене их коллегиями. Начало образования коллегий в России относится к 1717 году<sup>28</sup>. В именном указе от 11 декабря 1717 г. «О штате коллегий и о времени открытия оных» устанавливалось штатное расписание, обязательное для каждой коллегии. Для проведения такой реорганизации необходимо было определенное время. Поэтому сроки учреждения коллегий устанавливались с начала 1718 г., а начало их деятельности с 1719 г. На период перестройки органов управления указ разрешал руководствоваться в деятельности старыми методами приказной системы.

28 апреля 1718 г. Петр I издал указ «О сочинении коллегиями законопроектв регламентов на основании шведских законов»<sup>29</sup>, в котором предписывалось всем коллегиям на основании шведского регламента (устава) составить проект регламента всем коллегиям, указав при этом на те пункты и положения шведского регламента, которые не соответствуют российской государственной системе. Кроме составления общего проекта регламента, царским указом от 11 июня 1718 г. предписывалось всем коллегиям составить отдельные законопроекты, исходящие из шведского регламента,

---

<sup>28</sup> Указ царя Петра I от 11 декабря 1717 г. «О выборе советников и ассессоров»; Указ царя Петра I от 11 декабря 1717 г. «О штате коллегий и о времени открытия оных». СПб, 1830. Т. 5. № 3128, 3129.

<sup>29</sup> Воскресенский Н. А. Законодательные акты Петра I. Л., 1945. С. 60.

но приспособленные к потребностям каждой коллегии в отдельности. Перечень учрежденных коллегий объявлен указом от 12 декабря 1718 г. «Об управлении во всех коллегиях и в губерниях дел с 1720 г. по новому порядку и о разделении дел между коллегиями».<sup>30</sup> В законе объявлялся порядок введения новой системы управления в коллегиях, давался перечень («реестр») девяти коллегий с кратким определением их полномочий.

С 1717 года по 1720 год были учреждены следующие государственные коллегии: коллегия Иностранных дел (бывший Посольский приказ) занималась международными отношениями, решением иностранных вопросов. Камер-коллегия (казенных сборов) ведала сбором налогов и формированием государственного бюджета; Юстиц-коллегия ведала судопроизводством; Ревизион-коллегия контролировала исполнение бюджета; Военная коллегия управляла сухопутными вооруженными силами, Адмиралтейская занималась управлением флота, Коммерц-коллегия ведала торговлей, Штатс-контор-коллегия управляла расходами бюджета государства, в подчинении Берг-коллегии была металлургическая промышленность, а Мануфактур-коллегии промышленностью страны, кроме горной и металлургической.

Впоследствии, в 1721-1722 гг. были учреждены новые коллегии, и их число увеличилось до тринадцати. Были образованы Вотчинная коллегия, ведавшая вопросами феодальной земельной собственности, в частности рассмотрением земельных споров и тяжб между помещиками<sup>31</sup>. На правах коллегии существовал Главный магистрат, в подчинении которого было управление городами. Своеобразной коллегией стал Синод, так называемая Духовная коллегия, созданная в 1721 г. для управления церковными делами. В 1722 году для управления Украиной была образована Малороссийская коллегия с местопребыванием в г. Глухове. Деятельность коллегий, их функции, структура регламентировались специальными нормативными ак-

---

<sup>30</sup>Указ царя Петра I от 12 декабря 1718 г. «Об управлении во всех коллегиях и в губерниях дел с 1720 года по новому порядку и о разделении дел между коллегиями». СПб, 1830. Собр.1. Т. 5. № 3255.

<sup>31</sup>Орлов А. С. История России. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2007. С. 158.

тами – регламентами, изданными в большинстве своем в 1719 г. На основании уже утвержденных регламентов отдельных коллегий и практики их деятельности был составлен общий регламент, названный в отличие от коллегиальных «Генеральный регламент всем коллегиям» от 28 февраля 1720 г.<sup>32</sup> В регламенте определялись должностные обязанности чиновников, порядок организации и деятельности всех структурных единиц коллегий.

В Генеральном регламенте устанавливались общие положения коллегиального управления, штаты и порядок делопроизводства в коллегиях. Коллегии строились по единому ведомственному принципу разделения отраслей государственного управления, обеспечивая тем самым строгую централизацию государственного аппарата. Принципы деятельности коллегий и приказов существенно различались. Вместо единоличного решения дел коллегия обсуждала и решала все вопросы голосованием.

Петр I в ряде законодательных актов, в том числе в Генеральном регламенте, в Регламенте или Уставе Духовной коллегии, в Регламенте или Уставе Главного магистрата и других, подчеркивал преимущества коллежского управления по сравнению с приказным. По его мнению, коллегиальный порядок обсуждения и решения дел должен был содействовать борьбе с незаконными решениями, принятыми по лихоимству, пристрастию и пр.

В компетенцию коллегий входило осуществление центрального государственного управления. Они были обязаны выполнять сенатские указы и присылать в Сенат копии своих решений, отчеты о деятельности и др. Коллегиям подчинялись местные органы государственной власти в губерниях.

Коллегии на основании нормативных актов (регламентов) имели следующую структуру:

1. Президент, возглавлявший коллегияю.
2. Присутствие - орган, ответственный за принятие решений и выполнение ведомственных дел. Состояло из вице-президента, четырех советни-

---

<sup>32</sup>Указ царя Петра I от 28 февраля 1720 г. «Генеральный регламент всем коллегиям». СПб, 1830. Собр. 1. Т. 5. № 3534.

ков и четырех ассессоров. Находилось в подчинении Президента.

3. Канцелярия, выполнявшая изначально технико-вспомогательные функции, ведала делопроизводством. Канцелярия имела штат сотрудников, состав и функции которого определялись регламентами: секретарь, нотариус, переводчик, актуариус, регистратор, канцеляристы, копиисты.

4. Фискал, которому должностными обязанностями предписывалось надзирать за работой чиновников. Фискалы должны были контролировать соблюдение регламента и указов в деятельности коллегии.

В дальнейшем, после смерти Петра I, в 1726 года структура коллегий подвергается изменениям. Порядок формирования Присутствия был установлен в Главном регламенте и предусматривал назначение Сенатом ассессоров и советников, Императором президента и вице-президента. Назначение технического персонала принадлежало ведомству Сената<sup>33</sup>.

Вопросы, входившие в компетенцию коллегии рассматривались по существу членами присутствия коллективно. Решения принимались голосованием, большинством голосов. Незначительные вопросы, в том числе технического, документационного характера могли решаться в канцелярском порядке.

Коллегиальная система отличалась от приказной более строгим распределением обязанностей, четкими, нормативно определенными должностными полномочиями. Коллегии улучшили организацию государственного управления, повысили эффективность деятельности административного аппарата. Способствовали, правда, лишь на первых порах, ограничению режима личной власти чиновников.

Но, несмотря на преимущества, коллегии, по-прежнему, сохраняли старый принцип объединения административных и судебных функций. Коллективный принцип принятия решений в коллегиях не был безупречен, т.к. должные лица, входившие в Присутствие, не обладали свободой мнения в принятии решений, а зависели от Императора и Сената.

---

<sup>33</sup>Исаев И. А. История государства и права России. М., 1996. С. 99.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что реформа системы государственного управления, предпринятая Петром I, была вызвана потребностью в создании нового государственного аппарата, отвечавшего духу времени, способного эффективно осуществлять руководство абсолютистским государством. В результате преобразований в России был создан новый государственно-бюрократический аппарат, целиком зависящий от государя и беспрекословно ему подчинявшийся. Этот аппарат стал опорой абсолютистской власти монарха. Теперь место русского самодержавия XVII в. заняла чиновничья-дворянская монархия XVIII в.

### **1.5 Органы местного управления в губерниях (виды, структура, функции)**

Необходимость перестройки системы управления на местах в начале XVIII в. диктовалась, прежде всего, военными нуждами государства, втянувшегося в длительную борьбу за завоевание выхода к Балтийскому морю. Прежняя приказная и воеводская система местного управления не могла обеспечить решения возросших в условиях ведения войны фискальных задач государства, связанных со своевременным сбором налогов и выполнением воинских повинностей. Насущной задачей являлось также внесение порядка в отношения приказного управления и земских властей, которые на протяжении всего XVII в. оставались неупорядоченными.

Основной задачей изменения принципов административно-территориального деления страны в начале XVIII в. было обеспечение нужд армии (налогов и рекрутов) в ходе Северной войны. 18 декабря 1708 г. был издан именной царский указ об образовании губерний «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов». Это стало началом реформы местного управления, растянувшейся более чем на 10 лет, много раз корректировавшейся и дополнявшейся, но в целом не доведенной до логического завершения.

На основании указа территория страны в административном отношении была разделена на 8 губерний: Московскую, Ингерманландскую (с 1710

г. - Санкт-Петербургскую), Смоленскую, Киевскую, Азовскую, Казанскую, Архангелогородскую и Сибирскую. В 1713 г. была добавлена Рижская губерния (Смоленская упразднена), а в 1714 г. - Нижегородская и Астраханская.

Всего, таким образом, было создано 11 губерний. Это были обширнейшие административно-территориальные образования, неравные по территории и населению. В Московской губернии насчитывалось 39 городов, в Азовской - 77, в Смоленской - 17 и т.д. Огромная Сибирская губерния (с центром в Тобольске) включала Пермь и Вятку.

В ходе реформы (к 1715 г.) сложилась трехзвенная система местного управления и администрации: губерния (во главе с губернатором) - провинция (во главе с обер-комендантом) - уезд (во главе с комендантом).

Система местного управления при Петре I сочетала в себе три основных начала - бюрократическое (губернатор и губернское правление), сословное (выборные дворянские органы) и земское. Создав губернии и наделив губернаторов огромными полномочиями, Петр I попытался дополнить бюрократическое начало новыми выборными сословными учреждениями.

Во главе губернии стоял подчиненный Сенату *губернатор* (в Петербургской и Азовской губерниях - генерал-губернатор), в руках которого сосредоточивалась административная, судебная и военная власть. Губернатору подчинялись вице-губернатор и четыре помощника (обер-комендант (военные дела), обер-комиссар и обер-провиантмейстер (денежные и хлебные сборы), ландрихтер (судебные дела) по отраслям управления. Исполнительным органом губернатора являлась губернская канцелярия.

Губернаторы, назначались царскими указами. Все они были представителями царской администрации и свои решения принимали от имени царя. Губернатор был наделен колоссальными полномочиями. Помимо сбора налогов, контроля за доходами и расходами губернии, административных и хозяйственных функций, он был наделен судебной властью и одновременно был главнокомандующим расположенных на вверенной ему территории войск. Губернаторам также перешла часть функций приказов (особенно

территориальных). При губернаторе существовала губернская канцелярия. Но положение осложнялось тем, что губернатор подчинялся не только императору и Сенату, но и всем коллегиям, распоряжения и указы которых, зачастую, противоречили друг другу.

В 1713 г. при губернаторе были учреждены ландраты (советники) из местных дворян - по 8-12 человек (на местах создавались ландрагные комиссии, избираемые из дворян).

По указу 24 апреля 1713 г. ландраты составляли совет при губернаторе, губернатор выполнял роль президента. Дела в совете ландратов при губернаторе решались большинством голосом. По закону ландраты не подчинялись губернатору, а были его товарищами. Но на деле совет ландратов оказался в большой зависимости от губернатора, который смотрел на них как на помощников. Указом предусматривалось, что без согласия совета ландратов губернатор не должен был предпринимать никаких решений по делам. При этом губернатор был лишен права суда над ландратами, которые судились только в Сенате. Указом 20 января 1714 года ландратов полагалось избирать в городах или провинциях из числа дворян. Но эта мера осуществлена не была. В действительности ландраты не избирались дворянами, а назначались Сенатом или самим губернатором, подбиравшим нужных себе людей. Просуществовав менее пяти лет, они были упразднены.<sup>34</sup>

В 1715 г. была создана еще более мелкая административная единица – доля (во главе с ландратом), а уезды были ликвидированы. С 1715 г. губерния разделялась на доли по 5536 дворов в каждой, и каждая доля находилась в ведении особого ландрата, который в пределах своей доли управлял всякими земскими делами. В 1715 г. ландратам было приказано жить в пределах своей доли в определенном городе, а уездные воеводы были отменены.

При губернаторе постоянно находились два ландрата. Ландраты,

---

<sup>34</sup>Гогенко Л. А. Губернские реформы и губернаторское управление в России в XVIII в. // Вестник ТГУ. 2011. Вып. 7 (99). С.193-199.

управлявшие долями, должны были съезжаться в губернском городе раз в год. В этой роли ландраты из советников очень скоро перешли в положение исполнителей губернаторских поручений и под руководством губернаторов ведали разнообразными делами по губернскому управлению — собирали провиант для армии, налоги, рабочих для строительства, высылали в столицу ямщиков, кузнецов, плотников, составляли различные отчётные ведомости, принимали участие в распределении сборов в губерниях, в переписке и освидетельствовании количества дворов и т. д.

По указу Петра I от 29 мая 1719 г.<sup>35</sup> была проведена вторая губернская реформа. В рамках реформы были упразднены доли. По смыслу этого указа провинция этой должна была стать высшим областным делением, но этот указ не отменял прежних губерний. Это было обусловлено необходимостью существования губерний в качестве военных округов.

С 1719 г. начинается преобразование системы местного управления по новому принципу: *губернии - провинции - дистрикты*. В течение 1720-1721 годов новое местное управление было введено по всей России. Губернии (во главе с губернаторами) были разделены на 45 (позднее 50) провинций (во главе провинциальными воеводами). Провинции делились на округа (дистрикты) во главе с земскими комиссарами.

Во власти губернаторов осталось управление губернским городом и командование войсками, расквартированными на территории губернии. Все остальные функции в местном управлении перешли к провинциальным воеводам, которые непосредственно сносились с Сенатом и коллегиями. При воеводах были образованы воеводские канцелярии. В обязанности воевод входило обеспечение порядка, поимка преступников, беглых крепостных и солдат-дезертиров. Находящиеся в подчинении у воевод земские комиссары отвечали за выполнение полицейских функций и сбор налогов. В роли помощников земских комиссаров выступали сотские и десятские.

---

<sup>35</sup>Указ Петра I от 29 мая 1719 г. «Об устройстве губерний и об объявлении в оных правителей». СПб, 1830. Собр. 1. Т. 5. № 3380.

Система деления на дистрикты и провинции, отчасти заимствованная со шведского образца, была новой для России и почти не привилась (в особенности дистрикты)<sup>36</sup>.

Каждой провинцией управлял воевода, важнейшей задачей которого был сбор податей и понуждение населения провинции к выполнению рекрутской и других государственных повинностей.

Ему предоставлялись широкие права. Воеводы непосредственно подчинялись коллегиям и Сенату, за исключением военных и судебных дел. Воеводам вменялось в обязанность защищать и оберегать царский «интерес и государственную пользу», вести борьбу с «гулящими» людьми, с антифеодалными выступлениями крестьян. Кроме того, воеводы должны были размещать войска среди населения, осуществлять судебную и полицейскую власть, ведать финансовыми делами.<sup>37</sup>

Воевода должен был руководствоваться особой инструкцией. По ней воеводам предписывалось управлять провинцией в государственных интересах, заботиться о внешней безопасности провинции от неприятельского вторжения, не допускать в неё неприятельских шпионов. Воевода должен был следить за внутренней безопасностью провинции, соблюдением прав всех сословий. Ему даже приписывалось заботиться о крепостных крестьянах: воевода должен был брать в опеку деревни тех помещиков, которые оказывались «непотребными и беспутными разорителями». Воевода представлял в Сенат и коллегии особые записки, так называемые «мемориалы», в которых излагал свои соображения о способах улучшения торговли и мануфактур<sup>38</sup>. Однако многое, что приписывалось инструкцией, воевода выполнить не мог в связи с отсутствием каких-либо возможностей: например, учреждение госпиталей.

---

<sup>36</sup>Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719 - 1727 гг. М., 1920. С. 65.

<sup>37</sup>Чихладзе Л. Т. Специфика регионального управления в Российской Империи // Административное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 25.

<sup>38</sup>Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719-1727 гг. М., 1920. С. 122.

Для ведения всего податного дела в петровской провинции был камерир, но и воевода принимал участие в сборах податей. По инструкции, воеводе приписывался надзор за финансовым управлением провинции. Он должен был наблюдать за правильностью взимания с населения сборов, а также расходами провинции.

Правой рукой воеводы и главным исполнителем по финансовой части в провинции был камерир. Он был непосредственным заведующим казённого имущества. Камериру подчинялись рентмейстер, провиантмейстер и земские комиссары, предоставлявшие ему отчёты. Камерир вёл переписную, земскую, вычетную и главную книги. В переписную книгу заносились все деревни, дворы. В земскую книгу вносили приходо-расходные ведомости земских комиссаров после проверки. В вычетную книгу - недоимки, в главную - окладные и неокладные доходы провинции. В качестве заведующего казённым имуществом камерир обязан был ревизовать казначейство и провиантские магазины. При камерире была камерирская контора, которая выписывала ордера в казначейство к рентмейстеру на приём и выдачу денег, к заведующему провиантскими магазинами на приём и выдачу хлеба.

Провинциальный воевода не был подчинён губернатору и только иногда становился в известное ему подчинение как к военному начальству, например, по делам о рекрутском наборе. Затем с 1722 года воевода был сделан представителем провинциального суда, а губернаторы стали президентами высших надворных судов, при этом воевода подчинялся не лично губернатору, а надворному суду - коллегиальному учреждению, представителем котором был губернатор.

В структуру провинциального управления кроме воеводы входили судебные чины, правитель канцелярии воеводы, именовавшийся земским секретарём; камерир, подчинённый Камер-коллегии и исполнявший функции начальника финансового управления провинции; рентмейстер - казначей, собиравший и хранивший деньги в казне. К провинциальному управлению принадлежали: земский фискал, землемер, вальдмейстер (надзиратель за ле-

сами), гевальтигер (тюремный староста) и некоторые другие чины. Привсех этих начальниках состояли писцы и подьячие.

В отличие от губернского и провинциального, *управление дистрикта носило название земского*. Во главе каждого дистрикта стоял для управления земский комиссар, при каждом земском комиссаре состояли подьячий и три рассыльщика.

Стремясь привлечь к управлению местное дворянство, центральное правительство создает новый институт *земских комиссаров*, избираемых из дворян, на которых возлагается вес финансовое и полицейское управление в уездах. Находясь в подчинении *камериров*, ведавших, по поручению Камер-коллегии всеми доходами в губерниях, земские комиссары следили за правильным сбором введенной в 1724 г. подушной подати. Им же было вверено следить за состоянием дорог и мостов, осуществлять полицейские функции, наблюдать за нравственностью крестьян. Однако, как и в случае с ланд-ратами, эта реформа не дала ожидаемых результатов. Дворянство, занятое на государственной и военной службе, не могло и не желало обременять себя новыми заботами. Хотя земские комиссары и не имели судебной власти, на них была возложена ответственность за поимку и задержание преступников, а также приведение в исполнение судебных решений. Земский комиссар являлся начальником полиции. Он содействовал судебной власти путём поимки преступников и доставления суду всяких требуемых судебной властью документов, справок.

Местные органы - губернаторы, воеводы, земские комиссары и магистраты в городах сами выполняли полицейские функции. Полицейская деятельность местного аппарата управления была направлена на борьбу с беглыми крестьянами - «гулящими» людьми. В задачу полиции входила поимка беглых и возвращение их владельцам или же отправление на каторжные работы, а также пресечение воровства, разбоев, убийств, охрана феодального общественного порядка. Эту деятельность полицейская система на местах проводила совместно с местным дворянством, укрепляя господство

этого класса. В 1719-1720 гг. прошла реорганизация органов городского самоуправления. Вместо земских изб и бурмистров были созданы городские магистраты, подчиненные губернаторам. Общее руководство осуществлял Главный магистрат. Деятельность новых органов регулировалась Регламентом Главного магистрата (1721)<sup>39</sup>.

В целом местная реформа, на которую Петр I возлагал больше всего надежд, оказалась незавершенной. Хотя многие из нововведений (губернии, магистраты) намного пережили их создателя, попытка создать эффективную систему местного управления не удалась. Уже при Петре I усиливается противостояние между бюрократическими учреждениями (губернаторы, воеводы) и земскими учреждениями (в уездах и городах). Бюрократический элемент постепенно подавлял и подчинял деятельность выборных органов местного управления.

Однако, с другой стороны, реформа способствовала укреплению территориальной целостности государства, поскольку положило начало жесткой централизации управления. Реформа привела к сосредоточению всех финансовых и административных полномочий в руках нескольких губернаторов – представителей центральной власти, но и к созданию на местах разветвленной иерархической сети бюрократических учреждений с большим штатом чиновников. Все эти меры свидетельствовали о создании в России единой административно-бюрократической системы управления – неременного атрибута абсолютистского государства, решающую роль в котором играл монарх.

---

<sup>39</sup>Указ царя Петра I от 16 января 1721 г. «Регламент или устав Главного магистрата». СПб, 1830. Собр. 1. Т. 6. № 3708.

## 2 ИЗМЕНЕНИЯ В ГЛАВНЫХ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ИМПЕРАТРИЦЕ ЕКАТЕРИНЕ II

### 2.1 Реформа Сената

После смерти Петра I в 1725 г. положение Сената, его роль и функции в системе государственного управления постепенно менялись. Он претерпел немало изменений. При Екатерине I и особенно при Петре II роль Сената значительно снизилась: власть в эти правления сосредоточилась в руках членов Верховного тайного совета. Сенат вместо Правительствующего стал именоваться Высоким. Сначала он был высшим государственным органом, но уже при Екатерине I выше Сената стал Верховный тайный совет, при Петре II, Кабинет министров. В 1741 г. императрица Елизавета Петровна издала манифест «О восстановлении власти Сената в правлении внутренних государственных дел»<sup>40</sup>, но реальное значение Сената в делах внутреннего управления было невелико, он фактически отошел на второй план, уступив ведущую роль Конференции при высочайшем дворе.

Значительные изменения в статусе Сената были проведены при Екатерине II. В первые годы правления Екатерина II, занятая вопросами укрепления своих позиций на российском престоле, доставшемся ей в результате дворцового переворота и устранения законного монарха (ее мужа, Петра III), не проводила широких реформ. Вместе с тем, изучая состояние дел в управлении государством, она обнаружила в нем много такого, что не соответствовало ее представлениям о должном государственном устройстве. В связи с этим сразу после прихода к власти Екатерина II попыталась внести ряд существенных изменений в доставшуюся ей в наследство систему власти и управления.

В основе намеченных преобразований наряду с объявленным Екате-

---

<sup>40</sup>Указ императрицы Елизаветы от 12 декабря 1741 г. «О восстановлении власти Сената в правлении внутренних государственных дел». СПб, 1830. Собр. 1. Т. 11. № 8480.

риной II желанием привести все правительственные места в должный порядок, дать им точные «пределы и законы», лежало стремление императрицы восстановить значение самодержавной власти и обеспечить самостоятельность верховной власти в проведении государственной политики. В перспективе принятые меры должны были усилить централизацию государственного управления и повысить эффективность работы государственного аппарата.

Указом от 15 декабря 1763 г. была проведена реформа Сената<sup>41</sup>. По замыслу Екатерины II и ее советников она должна была улучшить работу высшего органа государственного управления, каким являлся Сенат со дня его основания, придать ему более определенные функции и организацию.

Необходимость этой реформы объяснялась тем, что ко времени вступления на престол Екатерины II Сенат, который неоднократно перестраивался и менял свои функции после смерти его основателя, превратился в учреждение, не отвечавшее своим высоким задачам. Неопределенность функций, равно как и множество разнообразных дел, сосредоточенных в одном ведомстве, делали работу Сената малоэффективной.

Одной из причин, легших в основу реорганизации Сената, по мнению Екатерины II, было то, что Сенат, присвоив себе много функций, подавлял самостоятельность подчиненных ему учреждений. На самом деле у императрицы была более веская причина, побуждавшая ее к реорганизации Сената. Как абсолютный монарх, она не могла мириться с самостоятельностью Сената, его претензиями на верховную власть в России, стремилась свести это учреждение к обычному бюрократическому ведомству, выполнявшему назначенные ему административные функции.

В ходе осуществленной реорганизации Сенат был разделен на шесть департаментов, каждый из которых наделялся конкретными полномочиями

---

<sup>41</sup>Указ императрицы Екатерины II от 15 декабря 1763 года «О постановлении штатов разным присутственным местам; об учреждении в Сенате, Юстиции, Вотчинной и Ревизион - Коллегиях департаментов; о разделении по оным дел». СПб, 1830. Собр.1. Т. 16. № 11989.

в той или иной сфере государственного управления. Четыре из них находились в Санкт-Петербурге, а два – в Москве.

Идея создания отдельных департаментов в Сенате соответствовала состоянию европейской мысли того времени, в которой доминировала идея разделения властей. Одновременно с разделением Сената на департаменты реформировались и центральные учреждения - вводились новые штаты коллегий и канцелярий, увеличивались объемы финансирования государственных учреждений.

Наиболее широкими функциями обладал первый департамент. В его ведении находились особо важные вопросы государственного управления и политики: обнародование законов, управление государственным имуществом и финансами, осуществление финансового контроля, управление промышленностью и торговлей, надзор за деятельностью сенатской Тайной экспедиции и Канцелярии конфискаций.

Второй департамент ведал всей судебной системой и судебными делами всех инстанций, третий департамент был наиболее разнообразен, он занимался путями сообщения, здравоохранением, образованием и делами национальных окраин, губерний, находившимся на особом положении (Малороссия, Лифляндия, Эстляндия, Выборгская губерния, Нарва), четвертый департамент руководил армией и флотом, пятый – административными делами местного характера (в Москве), шестой – местными судебными делами как апелляционная инстанция (в Москве)<sup>42</sup>.

Все департаменты были признаны в равной силе и достоинстве. Каждый департамент отвечал за свою часть государственного аппарата. Главой пяти департаментов являлись обер-прокуроры, главой Сената и первого департамента – генерал-прокурор (с 1771 – обер-прокурор), лично докладывающий о положении дел императрице.

Распределение дел не являлось окончательным и могло меняться по усмотрению Сената, но при условии информирования императрицы об

---

<sup>42</sup>Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. СПб, 1919. С. 156.

осуществляемых изменениях. Департаменты могли окончательно решать текущие дела по принадлежности, при условии единогласное решение членов департамента и соответствия решения закону. Принятое решение считалось окончательным решением Сената, и апелляция на него могла быть подана только императрице. В случае отсутствия единогласного решения, или отсутствия закона, необходимого для решения дела, оно рассматривалось в общем собрании департаментов (московских или петербургских), где готовилось соответствующее представление императрице. На рассмотрение высшей власти дело передавалось и в том случае, если в общем собрании не удавалось выработать общее мнение. Но, если имелись законные основания для решения вопроса, то сенаторы обязаны были выработать общее решение<sup>43</sup>.

Екатерина II считала Сенат высшим исполнительным органом управления и суда, генерал-прокурора - первым и единственным министром. Законодательные функции Сената были сведены к устранению мелких пробелов в законах, не имевших политического значения.

Также Сенату отводилась роль органа, контролирующего исполнение и соблюдение законности. На местах контрольные функции осуществляли губернаторы, которые обязаны были отчитываться перед Сенатом о социально-политическом и экономическом положении в губернии, ведали вопросами налоговой политики, отвечали за поддержание общественного порядка в губернии.

Особенностью новой структуры Сената было то, что все вновь образованные департаменты становились самостоятельными подразделениями, решали дела собственной властью от имени Сената. В деловом отношении разделение Сената на департаменты принесло пользу, в значительной мере устранив ту невероятную медленность, которою отличалось сенатское делопроизводство.

---

<sup>43</sup>Зубов В. Е. История государственного управления. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. С. 21-59.

Стремясь ограничить самостоятельность Сената, Екатерина II существенно расширила функции генерал-прокурора Сената, который стал действовать, по сути, как обособленный орган управления. В его ведении находились финансы, через него (после губернской реформы 1775-1783 гг.) через институт прокуратуры в провинциях осуществлялся контроль деятельности местной администрации, не говоря уже о том, что назначение ряда должностных лиц в местном управлении осуществлялось им же, в его ведение (как руководителя сенатской канцелярии), входила обработка материалов, поступающих из провинций, и работы по проведению Генерального межевания. Его помощниками стали обер-прокуроры, возглавлявшие департаменты<sup>44</sup>.

Генерал-прокурор осуществлял контроль и надзор за всеми действиями сенаторов и являлся личным доверенным Екатерины II, наделенным правом ежедневных докладов императрице о всех решениях, принимаемых Сенатом. Генерал-прокурор не только лично руководил деятельностью первого департамента, являлся блюстителем законов и отвечал за состояние прокурорской системы, но и один только мог вносить предложения о рассмотрении дел па заседание Сената (раньше этим правом обладали все сенаторы)<sup>45</sup>.

Но это изменение положения генерал-прокурора не было оформлено соответствующими указами. Оно сложилось на основе практики, также, как и большинство других изменений в организации деятельности Сената.

В годы правления Екатерины II в составе Сената существовали Тайная экспедиция, Межевой департамент, создавались временные комиссии, советы и комитеты для решения различных вопросов, возникающих на повестке дня.

Сохраняя эту структуру, Сенат, разрастаясь и трансформируясь, про-

---

<sup>44</sup> Омельченко О. А. Законная монархия Екатерины II. Просвещенный абсолютизм в России. М.: Юрист, 1993. С. 41.

<sup>45</sup> Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1968. С. 89.

существовал до ноября 1917 года.

Привсех положительных моментах, реформа Сената не повысила его политическое значение в государственном управлении. Чувствительный и осязательный урон значению Сената было нанесен тем, что от него малопомалу были отняты дела, предоставлявшие действительную государственную важность, и на его долю остались лишь суд и заурядная административная деятельность. Ярче всего проявилось устранение Сената от законодательства. Прежде Сенат являлся законосовещательным органом, в громадном большинстве случаев ему принадлежала и инициатива принимаемых законодательных мер. При Екатерине все наиболее крупные из них (учреждение губерний, жалованные грамоты дворянству и городам и т.д.) вырабатываются помимо Сената, инициатива их принадлежит самой императрице, а не Сенату. Даже от участия в работах комиссии 1767г. Сенат был совершенно отстранен, ему было предоставлено только право, подобно коллегиям и канцеляриям, избрать в комиссию одного депутата. За Сенатом при Екатерине осталось пополнение мелких пробелов в законах, не имеющих политического значения, причем по большей части Сенат представлял свои предположения на утверждение верховной власти<sup>46</sup>.

Значению Сената и степени его власти был нанесен удар учреждением губерний (1775 и 1780). Многие дела перешли из коллегий, подчинённых Сенату, в губернские места, и со временем такие коллегии закрывались. Сенату приходилось вступать в непосредственные сношения с новыми губернскими установлениями, которые ни формально, ни по духу своему не были согласованы с учреждением Сената. Екатерина прекрасно сознавала это и неоднократно составляла проекты реформы Сената (сохранились проекты 1775, 1788 и 1794 гг.), но осуществлены они не были. Несогласованность учреждений Сената и губерний привела, к тому что, во-первых, дела наибольшей важности докладывались императрице заместником или генерал-губернатором непосредственно, помимо Сената, а во-вторых, Сенат

---

<sup>46</sup>Каменский А. Б. Жизнь и судьба императрицы Екатерины Великой. М.: Знание, 1997. С. 23.

оказался завален мелкими административными делами, поступавшими к нему из 42 губернских правлений и 42 казенных палат.

Формально Сенат считался высшей судебной инстанцией. Но и здесь, значение его умалялось, во-первых, тем небывалым влиянием, которое оказывали на решение дел обер-прокуроры и генерал-прокурор, а во-вторых, допущением жалоб не только на департаменты, но и на общие собрания Сената (жалобы эти подавались рекетмейстеру и им докладывались императрице). Хотя закон грозил наказанием за неправое челобитье на Сенат, но, в истории известен только один случай, когда некто Березин был отдан под суд самого Сената.

Таким образом, в результате реформ Сенат лишился законодательной инициативы – вся власть над законотворческой деятельностью была передана Екатерине II и её статс-секретарям. В результате реформ его роль в государстве свелась к выявлению и устранению недочётов законодательства и контроля, в том числе судебного, за его исполнением. Основными функциями остались судебная и контролирующая. Реформа Сената сводила этот высший орган в государстве на положение центрального административно-судебного учреждения. Реформа Сената в правление Екатерины II привело к укреплению абсолютной монархии, при которой вся власть была сконцентрирована в руках монарха.

Установленные 15 декабря 1763 г. структура и компетенция Сената оставались неизменными до начала XIX в. - до новых изменений, осуществленных Александром I.

## **2.2 Губернская реформа 1775 года**

Система местного управления и правосудия, сложившаяся в XVI-XVII веках и соответствующая сословно-представительной монархии, была ликвидирована в начале XVIII в. при переходе к абсолютизму. Новой эффективной и устойчивой организации местной власти не удалось создать ни Петру Великому, ни его ближайшим преемникам. Первый император дважды реформировал местное управление, после его смерти также проводи-

лись преобразования, оказавшиеся малоуспешными. В частности, губернские и провинциальные канцелярии подчинялись сразу всем коллегиям, что делало их работу крайне малоэффективным.

К моменту начала царствования Екатерины II в России существовало трехчленное административно-территориальное устройство на губернии, провинции и уезды. К 60-м годам XVIII века Российская империя была разделена на 15 (по другим данным - 18) губерний, делившихся на 44 провинции, а последние - на 178 уездов. К моменту начала губернской реформы число губерний возросло до 23, главным образом за счет приобретения новых территорий, т.е. без уменьшения размеров уже существующих губерний. Выделение губерний производилось произвольно, без учета размера территории и численности проживающих жителей. Например, Московская губ. имела 2230000 жителей, а Архангельская - только 438000, а между тем численный штат администрации был приблизительно одинаков и в той, и в другой губернии. Система управления территориями оказалась крайне неэффективной. Бюрократизм и смешение полномочий различных ведомств стали отличительными признаками местного управления. При этом состав администрации был малочислен, а администрация была слаба. Эта слабость ясно проявилась во время московского бунта 1771 г. (происшедшего от последствий чумы) и восстания Е.И. Пугачёва (1773-1775 гг.). Растерянность территориальной власти перед протестным народным движением показало беспомощность местной администрации и ускорило подготовку преобразования местного управления.

Причины реформирования системы местного управления лежали в различных плоскостях и были связаны, прежде всего, с неудовлетворительным состоянием фискальной, полицейской, судебной систем на местах. Не последнее место в причинах реформы территориального устройства играло стремление Екатерины II ограничить независимость дворянства от верховной власти, потребность усиления роли монарха в управлении государством.

Задачей губернской реформы 1775 г. было укрепление как государственной власти монарха, так дворянства на местах. Проведение губернской реформы преследовало охранительные и фискальные цели. Ставилась цель увеличить силы администрации, разграничить ведомства и привлечь к участию в управлении земские элементы.

Начало губернской реформы было положено принятием в 1775 г. «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи»<sup>47</sup>, в соответствии с которым в 1775-1785 гг. была проведена кардинальная реформа административно-территориального деления Российской империи. В ходе реформы был изменен принцип административно-территориального деления губерний. По новому закону губернии делились исходя из численности проживающего и способного к уплате налогов населения — податных душ. Кроме того, была выстроена иерархичная система учреждений, между которыми разделялись функции управления и суда.

В результате реформы вместо ранее существовавшего деления территории России на губернии, провинции и уезды вводилось двухчленное деление на наместничества (губернии) и уезды, в основе которого лежал принцип численности податного населения. Одна губерния содержала в себе 10-12 уездов и насчитывала 350-400 тыс. податных душ. Уезд представлял собой объединение волостей (сельских местностей) с численностью 10-20 тыс. податных душ<sup>48</sup>.

Изменив областные границы, Учреждение о губерниях изменило и устройство областного управления. До 1775 года главным органом управления в губерниях, провинциях и уездах были губернаторы и воеводы со своими канцеляриями. В ходе реформы во главе нескольких наместничеств стоял генерал-губернатор. Ему подчинялись наместники, герольд-фискалы и рефатгеи. Финансами в наместничествах ведала Казенная палата при под-

---

<sup>47</sup>Указ императрицы Екатерины II от 7 ноября 1775 г. «Учреждения для управления губерний». СПб, 1830. Собр.1. Т. 20. № 14392.

<sup>48</sup>Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М., 1941. Т. 2.

держке Счетной палаты. Во главе каждого уезда стоял капитан-исправник. В отдельную административную единицу был выделен город, во главе которого вместо воеводы был поставлен городничий.

Желая усилить контроль за положением дел на местах, Екатерина II вводит в губернское звено управления новую должность - государева наместника или генерал-губернатора. Соответственно, термины «губерния» и «наместничество» в тексте «Учреждений» используются как синонимы. Однако должность губернатора не упразднялась, а существовала параллельно с должностью наместника<sup>49</sup>.

Генерал-губернатор (наместник) следил за порядком в местных центрах и ему подчинялись 2-3 губернии, объединенные под его властью. Имел обширные административные, финансовые и судебные полномочия, ему подчинялись все воинские части и команды, расположенные в губерниях.

Изменения в административно-территориальном делении, возможно, были связаны и с тем, что на губернском уровне управления возникли две должности с близкой компетенцией - генерал-губернатора и губернатора, причем оба этих должностных лица назначались верховной властью и имели выход на императрицу. Позже, однако, должность генерал-губернатора (наместника) была выведена за рамки губернского звена и ему стали подчиняться несколько губерний. Новый порядок был зафиксирован в законе от 13 июня 1781г.<sup>50</sup>

Во главе губернии стоял губернатор. Он подчинялся непосредственно императору. Губернаторов назначал Сенат. Губернаторам был подчинен губернский прокурор. Землеустройством занимался губернский землемер. Исполнительным органом губернатора являлось губернское правление, осуществлявшее общий надзор за деятельностью учреждений и должностных лиц. В ведении Приказа общественного призрения находились школы, больницы и приюты (социальные функции), а также сословные судебные

---

<sup>49</sup> Зубов В. Е. История государственного управления. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014.

<sup>50</sup> Григорьев В. Реформа местного управления при Екатерине II. СПб, 1919. С. 45.

учреждения: Верхний земский суд для дворян, Губернский магистрат, рассматривавший тяжбы между горожанами, и Верхняя расправа для суда над государственными крестьянами. Палата уголовная и гражданская судила все сословия, были высшими судебными органами в губерниях.

Известно, что Екатерина II предполагала поручить управление провинциями вице-губернатору, но эта идея не была реализована, поскольку в этом случае он не мог выполнять функции заместителя губернатора и заменять его в ходе отлучек. В итоге, из 50 губерний, созданных к концу царствования Екатерины II наместники фигурировали в штатах только 23 губерний. В остальных же действовали губернаторы. Некоторые исследователи объясняют это обстоятельство нехваткой способных людей, пригодных для назначения наместниками, однако на наш взгляд, это объясняется именно тем обстоятельством, что должность наместника была выведена за рамки губернского звена и им поручалось руководство несколькими губерниями.<sup>51</sup>

Во главе уезда стоял капитан - исправник, предводитель дворянства, избираемый им на три года. Он являлся исполнительным органом губернского правления. В уездах, как и в губерниях были сословные учреждения: для дворян (уездный суд), для горожан (городской магистрат) и для государственных крестьян (нижняя расправа). Существовали уездный казначей и уездный землемер. В судах заседали представители сословий.

Так как городов - центров уездов было явно недостаточно. Екатерина II переименовала в города многие крупные сельские поселения, сделав их административными центрами. Областная реформа почти вдвое увеличила численность городов: все пункты размещения губернской и уездной администрации были объявлены городами, а их население - мещанами и купцами. Появилось 216 новых городов.

Город стал отдельной административной единицей. Во главе его вместо воевод был поставлен городничий, наделенный всеми правами и пол-

---

<sup>51</sup> Каменский А. Б. Жизнь и судьба императрицы Екатерины Великой. М.: Знание, 1997. С. 147.

номочиями. В городах вводился строгий полицейский контроль. Город разделялся на части (районы), находившиеся над надзором частного пристава, а части делились на кварталы, контролируемые квартальным надзирателем.

В каждом уездном городе находились:

1. Нижний земский суд - ведавший уездной полицией и администрацией, состоявший из исправника (капитана -исправника) и заседателей, избираемые из дворян уезда. Исправник считался начальником уезда и был исполнительным органом губернского управления.

2. Уездный суд - для дворян, подчиненный Верхнему земскому суду.

3. Городской магистрат - судебное место для горожан, подчиненное губернскому магистрату (городская полиция была вверена коронному чиновнику -городничему).

4. Нижняя расправа - суд для государственных крестьян, подчиненный верхней расправе.

Все эти учреждения по своему составу были коллегиальными и сословными местами (из лиц того сословия, дела которого ведали). Только председатель нижней расправы назначался правительством.

Особого внимания заслуживают попечительские функции государства, отраженные в реформе. Кроме перечисленных учреждений следует заметить еще два: для попечения о вдовах и детях дворян была установлена Дворянская Опека (при каждом Верхнем земском суде), а для вдов и сирот горожан сиротский суд (при каждом городом магистрате.) И в том и другом учреждении членами были сословные представители. В Дворянской Опеке председательствовал предводитель дворянства (они стали существовать со времени Екатерининской комиссии.), а в сиротском суде -городская голова<sup>52</sup>.

Губернская реформа вводит выборные начала в формирование отдельных органов управления, что создавала своеобразную ситуацию, когда

---

<sup>52</sup> Омельченко О. А. Законная монархия Екатерины II. Просвещенный абсолютизм в России. М.: Юрист, 1993. С. 56.

в рамках государственной системы управления действовали учреждения с разными принципами комплектования:

1. Учреждения, должности которых заполнялись в порядке бюрократического назначения. К ним относились губернское правление, казенная палата.

2. Учреждения со смешанным составом, как правило, с назначаемым руководителем и выборными заседателями - совестный суд, верхний земский суд, магистраты, расправы.

3. С полностью выборным составом - дворянская опека и нижний земский суд.

Однако значение выборного начала не следует преувеличивать - выборные органы не являлись органами самоуправления, а выступали в качестве элементов общегосударственной системы управления. Кроме того, принцип выборности зачастую нарушался, как вследствие общей нехватки кадров, так и ненадлежащего состава населения. Поэтому в судебные и иные учреждения выборные должности зачастую замещались в порядке назначения.

Губернская реформа привела к ликвидации коллегий, за исключением Иностранной, Военной и Адмиралтейской. Функции коллегий перешли к местным губернским органам. В 1775 г. была ликвидирована Запорожская Сечь, а большинство казаков переселили на Кубань.

Таким образом, можно выделить основные особенности губернской реформы 1775 г.:

- новое административно-территориальное деление страны, в основу которого был положен статистический принцип;
- усиление специализации органов управления, связанное с выделением административно-полицейской, финансовой и судебной сферы в деятельности органов местного управления;
- децентрализация управления, сопровождавшаяся ликвидацией ряда коллегий и передачей их функций местным учреждениям;

- усиление бюрократических начал управления при широком использовании выборов и коллегиальной формы организации учреждений;
- сословный принцип организации местного управления;
- расширение попечительских функций государства.

Созданная реформой 1775 г. система управления отличается внешней стройностью. Страна была разделена на губернии и уезды с примерно одинаковым населением. Было чётко регламентировано устройство и компетенция административных и судебных учреждений. Местная администрация стала более эффективной с точки зрения борьбы с бунтами и выполнения указаний сверху. Впервые в русском праве важное место было уделено социальным вопросам, а именно заботе о вдовах и сиротах и созданию больниц.

## 3 ОСОБЕННОСТИ НОВЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА РОССИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

### 3.1 Собственная императорская канцелярия (история создания, структура, функции)

Собственная его императорского величества канцелярия (Собственная Е.И.В. канцелярия) - личная канцелярия российских императоров, со временем видоизменённая в один из центральных органов власти. Была создана при Петре I, реформирована при Екатерине II, упразднена Александром I при создании министерств. Однако в 1812 году вновь учреждена для работы с делами, требовавшими личного участия государя и получила общегосударственные функции. Полномочия Собственной Е.И.В. канцелярии императором Николаем I были значительно расширены, и она превратилась в важнейшее учреждение империи.

Собственная Е.И.В. канцелярия исторически являлась преемницей аналогичных учреждений, организовывавших документооборот и выполнявших различные дополнительные функции при династии Романовых.

Окончательно статус Канцелярии оформился в царствование императора Павла I, когда образуется Собственная Его Императорского Величества канцелярия, ставшая затем высшим государственным учреждением при императоре Александре I. Этот орган, действовавший с конца XVIII в. до середины 20-х г. XIX в. играл небольшую роль в управлении государством. Он решал на первых порах личные дела членов царского двора. Но постепенно, во второй четверти XIX в. произошла трансформация её роли и функций.

Собственная Его Императорского Величества канцелярия учреждена в декабре 1812 году ввиду чрезвычайных обстоятельств Отечественной войны, с началом заграничного похода русской армии, в котором участвовал и император Александр I. Это было своеобразное «походное правительство». Все государственные учреждения должны были направлять в нее сведения

о своей деятельности, документы, требующие императорского одобрения.

В Собственной Е.И.В. канцелярии сосредоточивались дела, подлежащие высочайшему усмотрению. Доклады почти по всем ведомствам поступали к государю через Собственную канцелярию, которой с 1812 по 1825 года управлял А. А. Аракчеев. Верховным руководителем Собственной его императорского величества канцелярии являлся сам император.

При А. А. Аракчеве, канцелярия приобрела характер высшего государственного учреждения. Через нее Александр I усилил воздействие на все высшие и центральные органы, всю систему управления. В 1812 г. действовало одно отделение, исполнявшее личные поручения царя, ведавшее личным составом чиновников, представлявшее ему поступающие на его имя дела, объявлявшее по ним царские решения. Объем работы увеличился в годы Отечественной войны. Через канцелярию шла переписка царя с главнокомандующими, решались вопросы комплектования, расквартирования воинских частей, размещения военнопленных, собирались сведения об ущербе хозяйству помещиков и др. После войны через нее, поступали царю доклады, рапорты министров, губернаторов, других чиновников, послов.

Таким образом, на протяжении царствования Александра I Собственная Его Императорского Величества канцелярия представляла собой вспомогательную службу, ведавшую «движением» императорских бумаг: перепиской, делопроизводством по наградам и повышениям, сбором и предоставлением докладов и рапортов. Это бюрократическое учреждение было связующим звеном между монархом и органами власти и при этом стояло вне министерской системы, поскольку было подотчётно только императору.

Новое значение и статус Собственная Е.И.В. канцелярия получила в 1826 – 1881 гг., в годы царствования Николая I, когда на неё были возложены особые задачи. В руках императора находились все законодательные, исполнительные и распорядительные функции высших и центральных органов управления. Произошло непомерное возвышение роли личной канцелярии, получившей особый статус. Собственная Е.И.В. канцелярия по суще-

ству стала орудием абсолютистского управления государством. С этой целью в 1826-1846 гг. неоднократно менялась структура канцелярии. В ней или при ней, создавались различного рода постоянно или временно действовавшие отделения, комиссии или комитеты, в том числе секретные, тайные<sup>53</sup>.

В 1826 г. в С.Е.И.В. канцелярии было создано три отделения, а впоследствии, по мере возникновения новых проблем, создавались еще три отделения. Каждое отделение было самостоятельным учреждением, со своими функциями, существенно отличавшимися от функций других отделений, имело строго очерченные предметы ведения. Должность начальника не вводилась, им был по существу сам император. Начальники отделений могли требовать сведения от всех государственных учреждений и по поручению императора давать анализ их деятельности. У каждого отдела было начальствующее, ответственное только перед императором должностное лицо, специально подобранные штаты высокопоставленных чиновников, делопроизводство.

В связи с расширением функций изменилась структура канцелярии.

*Первое отделение* унаследовало от прежней канцелярии ряд ее функций, заведовало отчетностью министров императору, контролировало исполнение ими высочайших повелений, изготовляло проекты указов, следило за исправным взысканием недоимок, стремилось повысить оперативность работы центральной и местной администрации, сосредоточило у себя надзор за службой гражданских чиновников, через свой Инспекторский департамент в 1846—1858 гг. управляло кадрами чиновной бюрократии вплоть до принятия, увольнения, производства в чины<sup>54</sup>.

После упразднения Второго и Третьего отделений, согласно указа

---

<sup>53</sup>Мустонен П. Собственная его императорского величества канцелярия в механизме властвования института самодержца, 1812-1858: к типологии основ имперского управления. Хельсинки: Aleksanteriinst. Сор., 1998.

<sup>54</sup>История государственного управления России / отв. ред. В. Г. Игнатов. Ростов н/Д: Феникс, 2002. С. 123.

императора Александра III от 22 февраля 1882, сохранило наименование Собственной Е.И.В. канцелярии и просуществовало до революции 1917 г.

*Второе отделение*, было образовано в 1826 г. на основе комиссии составления законов, обобщало императорские повеления, систематизировало законодательные акты, рассылало их во все учреждения. Первый начальник отделения профессор Санкт-Петербургского университета М.А. Балугьянский организовал сбор в архивах, государственных учреждениях всех законодательных актов XVII – XIX вв., поручил М.М. Сперанскому обработать, систематизировать их, результатом чего стали Полное собрание и свод законов Российской империи, изданные в 30-х гг. XIX в., а также своды военных постановлений, местные своды. Упразднено в 1882 г.

Второе отделение Е.И.В. канцелярии имело своей целью, в противоположность прежней комиссии, не сочинение новых законов, а приведение в порядок действующих законов. Благодаря энергии М.М. Сперанского в течение трех лет были собраны все законы, накопившиеся в течение 180 лет и разбросанные по разным местам и учреждениям (Полное Собрание Законов)<sup>55</sup>. Затем второе отделение приступило к выделению из этой массы законов всего, что потеряло силу, и к сведению в одно целое действующего законодательства (Свод Законов). Позже на второе отделения было возложено составление продолжений к Своду Законов, а также дальнейшее издание Полного Собрания Законов. Кроме того, второе отделение принимало участие в рассмотрении всех законопроектов, как по существу, так и по форме. Второму отделению часто поручалось составление законопроектов; ему принадлежит составление Уложения о наказаниях уголовных и исправительных (1845), уложения о наказаниях для Царства Польского, свода местных узаконений остзейских губерний и др. При втором отделении имелась типография и специальная юридическая библиотека, в основание которой положено собрание книг бывшей комиссии составления зако-

---

<sup>55</sup>Майков П.М. Второе отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии. 1826-1882. СПб: Тип. И. Н. Скороходова, 1906. С. 56.

нов<sup>56</sup>. В 1843 г. была установлена обязанность доставлять во второе отделение по экземпляру каждого издаваемого в России сочинения, относящегося к законоведению. Важной заслугой второго отделения является содействие развитию юридических наук в России.

*Третье отделение* обеспечивало защиту внутренней государственной безопасности; заведовало особой, высшей политической полицией. Оно было задумано как «высшая полиция» и, в отличие от предшествующих розыскных органов, имело широко разветвленную сеть территориальных органов в виде жандармских подразделений. Создателем и первым начальником которой был генерал-адъютант А.Х. Бенкендорф.

3 июля 1826 г. рескриптом Николая I «О присоединении Особенной Канцелярии Министерства Внутренних дел к Собственной Его Величества Канцелярии»<sup>57</sup> было создано III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии на основе Особенной канцелярии министерства внутренних дел, наделившего отделение широкими полномочиями<sup>58</sup>.

Восстание декабристов (1825 г.) показало, что полиция и другие службы не справились со своими задачами по обеспечению «тишины и спокойствия» в государстве. Правительство Николая I в период после декабрьских событий 1825 г. искало эффективные решения в сфере обеспечения внутренней безопасности государства путем реформирования исполнительных структур правоохранительных органов. Поэтому был создан орган, к которому из МВД перешли функции политической полиции и контрразведки.

На III Отделение возлагались разноплановые задачи, структурно оно состояло из 5 экспедиций:

- 1-я экспедиция – секретная, ведала наблюдением за революционными

---

<sup>56</sup>Латкин В. М. Кодификация при Николае I – Свод Законов. М., 2004.

<sup>57</sup> Указ императора Николая I от 3 мая 1826 г. «О присоединении Особенной Канцелярии Министерства Внутренних дел к Собственной Его Величества Канцелярии». СПб, 1830. Собр. 2. Т. I. № 449.

<sup>58</sup>Дармилова Э. Н. Реформа органов центрального управления Российской Империи в первой половине XIX в. // Казачество. 2017. № 29(5). С. 42-47.

и общественными организациями и деятелями, проводила дознания по политическим делам, составляла для царя ежегодные «Отчеты о действиях» – обзоры общественного мнения и политической жизни страны;

- 2-я экспедиция – осуществляла надзор за религиозными сектами, а также собирала сведения об усовершенствованиях и изобретениях, фальшивомонетчиках, заведовала Петропавловской и Шлиссельбургской крепостями;

- 3-я экспедиция – вела наблюдение за проживающими в России иностранцами, собирала сведения о политическом положении, революционных партиях и организациях зарубежных государств;

- 4-я экспедиция – собирала сведения о крестьянском движении и о мероприятиях правительства по крестьянскому вопросу, о всех происшествиях в стране, о видах на урожай и др. В 1872 г. упразднена, а ее дела переданы в 1-ю и 2-ю экспедиции;

- 5-я экспедиция – ведала цензурой и наблюдала за периодическими изданиями. С 1865 г. эти функции перешли в ведение Главного управления по делам печати МВД<sup>59</sup>.

Указом от 28 апреля 1827 г. № 1062<sup>60</sup> на базе существующих жандармских подразделений военной полиции было создано специальное подразделение – Корпус жандармов. Корпус жандармов стал исполнительным органом III Отделения, имел чисто военную организацию и в административном, строевом и хозяйственном отношении подчинялся Военному министерству.

Третье отделение обобщало ежегодно свою работу в целом и по отдельным экспедициям, представляло императору «отчеты о действиях», обозрения «нравственно-политического состояния» российского населения, отдельных его сословий. При этом оно использовало материалы всей царской

---

<sup>59</sup>Гурлев И. В. Полиция Российской Империи при Николае I (1825–1855) // Власть. 2021. № 3. С. 155-561.

<sup>60</sup>Указ императора Николая I от 28 апреля 1827 г. «Об учреждении пяти Округов Жандармского Корпуса». СПб, 1830. Собр. 2 Т. 2. № 1062.

администрации, донесения, показания арестованных, просьбы, жалобы на решения администрации, суда, полиции, и др.

В 1880 г. по докладу генерал-адъютанта графа М.Т. Лорис-Меликова упразднено. Его дела перешли в Департамент государственной полиции МВД.

*Четвертое отделение* являлось канцелярией императрицы с попечительскими функциями над благотворительными и учебными заведениями, стоявшее во главе всех благотворительных учреждений.

Четвертое отделение основано в 1828 г. на базе Канцелярии императрицы Марии Федоровны, а в 1880 г. выделено в самостоятельное учреждение - Собственную Е.И.В. канцелярию по учреждениям императрицы Марии Федоровны, просуществовавшую до 1917 г. Занималось благотворительной деятельностью Российского императорского дома.

В связи со смертью своей матери императрицы Марии Федоровны указом 26 октября 1828 г. Император Николай I, «желая, чтобы все воспитательные и благотворительные учреждения, доведенные до высокой степени благосостояния, продолжали действовать как доселе», принимает их под свое покровительство и учреждает IV отделение собственной Его Императорского Величества канцелярии. В память о покровительнице это Отделение получило название «Учреждения императрицы Марии».

В соответствии с общей политикой в области просвещения, носившей сословный характер, четвертым отделением Е.И.В. канцелярии учреждаются губернские институты благородных девиц. Начиная с 1829 года, почти в каждом крупном губернском городе появляется женский институт. В 1855 г. институты в Одессе, Киеве, Тифлисе, Оренбурге и Иркутске будут названы Николаевскими.

Были институты, непосредственно обязанные своим учреждением императору Николаю I. Это сиротские институты в Петербурге и Москве. При Воспитательных домах в Петербурге и Москве в 1834 г. были открыты сиротские отделения, преобразованные через три года в сиротские инсти-

туты, в которых воспитывались девочки - сироты офицеров гражданской и военной служб.

Таким образом, IV отделение Собственной Его Императорского Величества стала структурой государственной благотворительности, взявшая под свой контроль защиту неимущих, а тот факт, что эта деятельность была выделена в отделение Императорской канцелярии показывает, какую значимость имело милосердие в глазах государя.

*Пятое отделение* было создано высочайшим указом от 29 апреля 1836г. специально для подготовки реформы государственной деревни (реформа Киселёва) и управления государственными крестьянами Петербургской губернии. Во главе этого отделения был поставлен граф П. Д. Киселёв. В 1837 году подначалом Отделения было учреждено Министерство государственных имуществ. Несмотря на то, что цель создания V отделения уже была достигнута, оно не было ликвидировано и продолжало свою деятельность до 1856 года, когда было отменено указом Александра II. Основанное как временное, но ставшее отправной точкой учреждения Министерства государственных имуществ, V отделение можно считать уникальным в ряду других аналогичных структур.

Во-первых, оно было единственным отделением Собственной канцелярии, созданным для организации нового государственного учреждения.

Во-вторых, после достижения этой цели главной задачей V отделения стало оперативное управление Министерством государственных имуществ<sup>61</sup>.

*Шестое отделение* учреждено Высочайшим указом от 30 августа 1842г., после присоединения к империи территорий Кавказа. Правительство оказалось перед задачей обеспечить на этих землях прочную политическую власть и придать ей определенный административный статус. Немаловажно

---

<sup>61</sup> Воронов И. И. V отделение Собственной Его Императорского величества канцелярии как структура оперативного управления министерством государственных имуществ // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2013. Вып. 2. С.135-140.

было обеспечить мирное существование народов Закавказья. Для реализации этих целей было создано временное VI отделение Собственной его Императорского Величества канцелярии. Отделение разрабатывало административные реформы для этого региона, учредило в 40-е годы кавказское наместничество, занималось вопросами, связанными с управлением Кавказом, в том числе в условиях Кавказской войны.

Одновременно с отделением для той же цели при канцелярии учрежден комитет, под председательством военного министра, в число членов которого, вместе с министрами, входил и управляющий шестого отделения. Собственно, в комитете сосредоточивалась исполнительная деятельность, а законодательная – в отделении. Делопроизводством комитета заведовала канцелярия отделения. 3 февраля 1845 г. шестое отделение было закрыто.

К собственной Е.И.В. канцелярии примыкали и с ней сотрудничали немногочисленные и с большими полномочиями особые высшие комитеты и совещания, которые имели секретный характер, создавались для оперативного руководства, разработки проектов указов по вопросам центрального и местного управления, надзора над местной администрацией, цензурными органами, церковными раскольниками и отступниками от православия, а также для решения проблем управления в отдельных регионах империи, по крестьянским, еврейским и другим делам. Они действовали вне постоянных органов и даже могли контролировать их, придавая управлению элементы чрезвычайного характера<sup>62</sup>. Через эти органы Николай I усилил личную роль, сосредоточил в своих руках и распорядительные, и исполнительные функции, установил мелочную опеку над органами центрального и местного управления.

Четыре отделения Собственной канцелярии просуществовали до начала 1880-х годов, когда началось постепенное сокращение отделений Собственной Е.И.В. канцелярии. В 1882 г. Собственная Е.И.В. канцелярия пере-

---

<sup>62</sup>История государственного управления в России / под общей редакцией д. ист. наук, проф. Р. Г. Пихои. – М.: Издательство РАГС, 2003. С. 121.

стала подразделяться на отделения и вернулась к своему исходному состоянию, продолжая, тем не менее, занимать важное место в системе государственного управления Российской Империи.<sup>63</sup>

Таким образом, Собственная Е.И.В. канцелярия, стоявшая фактически над всем аппаратом управления, отразила наиболее ярко абсолютистский порядок устройства высших органов управления, когда царь с помощью непосредственно подчиненной, зависимой всецело от него небольшой группы высших должностных лиц решал судьбы Российского государства. Полномочия организационных структур канцелярии почти не отличались по параметрам от прав министерств, что обусловило ненужный параллелизм структур высшего и центрального управления, принижало значение и ответственность последнего. Канцелярия была превращена в орган непосредственного царского управления всеми сферами государственной жизни. Через нее осуществлялась связь монарха со всеми высшими центральными органами и губернаторами. Постоянно разрастался ее бюрократический аппарат.

Как негативные последствия проведенных мер по изменению статуса императорской канцелярии можно отметить резкое падение роли и ответственности параллельно существующих высших, центральных и местных органов государственного управления, искусственное усложнение механизма управления и создание условий для волокиты, бюрократизма, казнокрадства и взяточничества в широких масштабах.

Ряд ученых не причисляет Собственную Е.И.В. канцелярию к высшим органам государственной власти<sup>64</sup>. При этом они подчеркивают особый и чрезвычайный характер этой структуры. По их мнению, Собственная Е.И.В. канцелярию представляла собой своеобразный контрольный орган,

---

<sup>63</sup> Воротников А. А. Бюрократия в Российском государстве. Историко-теоретический анализ. – Саратов: Изд-во ГОУ Саратовская государственная академия права, 2004.

<sup>64</sup> Ругачева А. А. II отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии в отечественной историографии // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 2. С. 157-161.

подчиненный непосредственно императору и стоящий над регулярными государственными учреждениями. С помощью канцелярии императорская власть стремилась ускорить выполнение своих распоряжений и инициатив. Поскольку Канцелярия была «Собственной», ее лишь условно можно считать государственным учреждением.

Считаем, что несмотря на статус «Собственная», Его Императорского Величества канцелярия была органом, возглавлявшим всю систему центральных отраслевых органов государственного управления.

### **3.2 Министерства как новые органы отраслевого управления (история создания, структура, функции)**

Наиболее значительным изменениям в начале XIX века подверглась система центрального управления, действовавшая в XVIII в. на основе коллегиального принципа, переставшая отвечать требованиям нового столетия, потому что не обеспечивала необходимую централизацию и персональную ответственность чиновников. Необходимость образования новых центральных органов управления в Российской империи в начале XIX в. была обусловлена глубоким кризисом в государственном управлении. Работа отраслевых органов управления, созданных при Петре I коллегий, не удовлетворяла насущным потребностям нового столетия.

Во-первых, многочисленные коллегии зачастую подменяли друг друга, так как одна и та же функция бывала возложена сразу на несколько коллегий. Но наблюдалось и обратное, когда какая-либо функция оставалась вне ведения коллегии.

Накануне реформы структуру государственного управления представляли: 9 коллегий, 2 учреждения, имевшие статус коллегий, канцелярия генерал-прокурора, сосредоточившая управление внутренними делами, юстицией и финансами, и около 14 других коллежских учреждений, а также 10 центральных учреждений придворного управления, подчиненных непосредственно императору, - все это было весьма неповоротливым и плохо управляемым механизмом. Внутренняя структура коллегий отличалась неопреде-

ленностью и отсутствием единообразия, а их правовой статус нередко был противоречивым. Все эти учреждения в совокупности составляли неповоротливый и плохо управляемый массив и не сложились в централизованные отрасли управления (ведомства)<sup>65</sup>.

Во-вторых, в коллегиях отсутствовала персональная ответственность конкретных лиц, принимавших государственные решения.

Противоречивым был и сам правовой статус многих учреждений, что порождало неопределенность организационного вида этих учреждений (т.е. невозможность их юридической идентификации). «Коллегиальность» принятия решений немедленно привела к полнейшей безответственности органов управления. Коллежская система не позволяла разделить законодательную и исполнительную ветви государственной власти. Управляющие сигналы высшей иерархии государственного сектора тормозились слоем универсальной компетенции.

Назревшая необходимость реформы государственного аппарата, вызвала проведение императором Александром I - ряда административных преобразований: учреждение Непременного Совета в 1801 г., сенатскую реформу 1802 г., министерскую реформу 1802-1811 гг., учреждение Государственного Совета в 1810 году. В наибольшей степени реформаторская деятельность Александра I осуществилась именно *в министерской реформе*.

Непосредственная работа по созданию новых органов государственного управления в России – министерств была начата весной 1801 г. и велась сначала конфиденциально в кругу личных друзей Императора Александра I в число которых входили, в частности, А. Р. Воронцов, Ф. Ц. Лагарп, Н. Н. Новосильцев, А. А. Чарторыйский и др., составивших «негласный комитет». Основой<sup>66</sup> для будущего учреждения министерств послужил план Н. Н. Новосильцева, предусматривающий создание восьми министерств.

---

<sup>65</sup>Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1968. С. 125.

<sup>66</sup>Приходько М. А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль - сентябрь 1802 г.). М., 2002. С. 56.

Начало созданию новой системы центрального государственного управления – системы министерств было положено министерской реформой 1802 года. 8 сентября 1802 г. императором Александром I был подписан Манифест «Об учреждении министерств»<sup>67</sup>. Манифест представлял собой нормативно-правовой акт, учреждавший и регламентирующий деятельность новых отраслевых органов управления вместо существовавших ранее коллегий. Документ учреждал восемь министерств.

В ст. I этого документа было указано что: «Управление Государственных дел подразделяется на восемь отделений, из коих каждое, заключа в себе все части, по существу своему к нему принадлежащие, составляет особое Министерство и находится под непосредственным руководством Министра, коего Мы назначаем ныне, или впредь назначать заблагорассудим». Далее в Манифесте были перечислены вновь образуемые министерства: «1. Военных Сухопутных; 2. Морских Сил; 3. Иностранных Дел; 4. Отделение Юстиции; 5. Внутренних Дел; 6. Финансов; 7. Коммерции и 8. Народного Просвещения».

Таким образом, среди первых министерств были Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, Министерство финансов, Министерство юстиции, а также Министерство военно-сухопутных сил (с 1815г. Военное министерство), Министерство морских сил (с 1815 г. Морское министерство), Министерство коммерции (упразднено в 1810 г.), Министерство народного просвещения (в 1817-1824 гг. входило в состав Министерства духовных дел и народного просвещения). Два из них прежде не имели аналогов в Российской системе управления – это Министерство внутренних дел и Министерство народного просвещения.

Одновременно с созданием министерств 8 сентября 1802 г. был учреждён Комитет министров, состоявший из министров и главноуправляющих на правах министров. Комитет представлял собой высшее административное

---

<sup>67</sup> Манифест императора Александра I от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств». СПб, 1830. Собр.1. Т. 28. № 20406.

учреждение Российской империи по вопросам управления государством<sup>68</sup>. Комитет координировал действия министерств, рассматривал вопросы, относящиеся к компетенции нескольких министерств, ежегодные отчеты министров, дела о награждении и взысканиях чиновников и другие. В манифесте 1802 года еще не было четкой регламентации деятельности Комитета министров, его полномочия вырабатывались постепенно и получили законодательное оформление к 1812 году.

Министерская реформа 1802 г. оказалась незавершенной и имела ряд существенных недостатков, к которым следует отнести следующие:

1) были сохранены некоторые старые коллегии как коллегиальные органы управления, что входило в противоречие с принципом единоначалия министерского правления;

2) компетенция министров была определена нечетко и только в отношении трех из восьми министров: финансов, внутренних дел, юстиции. При этом министру юстиции, который одновременно занимал должность генерал-прокурора, было предписано руководствоваться ранее изданной инструкцией генерал-прокурору;

3) отсутствовали четкие правила взаимоотношений министров с официально вышестоящими по отношению к ним органами - Правительствующим 12 Сенатом и Комитетом Министров. Был установлен порядок прямых докладов дел министров Императору, сохраненный и в дальнейшем вплоть до 1917 г.;

4) отсутствие ответственности министров;

5) недостаточную разработанность нормативно-правовых актов, в соответствии с которыми должно действовать министерство<sup>69</sup>.

Необходимость следующей министерской реформы 1810-1811 гг. была официально обозначена в Манифесте об учреждении Государственного Со-

---

<sup>68</sup>Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 146.

<sup>69</sup>Яценюк П. Л. Министерские реформы первой четверти XIX века и их влияние на дальнейшее развитие системы министерств в России (историко-правовой аспект). СПб, 2010.

вета от 01 января 1810 г., в котором, в частности, устанавливалось, «чтобы устройство министерств, ныне существующее, довершить разными дополнениями, кои по опыту прошлых лет признаны необходимыми». «Довершение» реформы было поручено М. М. Сперанскому, который в соответствии со своим планом подготовил проекты соответствующих нормативно-правовых актов.

Юридической основой завершения министерской реформы стали три законодательных акта: Манифест от 25 июля 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления, с обозначением предметов, каждому управлению принадлежащих»<sup>70</sup>, закон от 17 августа 1810 г. «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» и закон от 25 июня 1811 г. «Общее учреждение министерств»<sup>71</sup>.

Эти нормативные правовые акты регламентировали не только распределение полномочий и функций между министерствами, но и определяли внутреннее устройство и порядок деятельности министерств на многие десятилетия вперед. Этими правовыми актами было завершено оформление министерской системы в России.

Манифест от 25 июля 1810 г. распределял компетенции между министерствами, разделяя все государственные дела «в порядке исполнительном» на пять главных частей:

- внешние сношения, которые находились в ведении министерства иностранных дел;
- устройство внешней безопасности, которое поручалось военному и морскому министерствам;
- государственная экономия, которой ведали министерства внутренних дел, просвещения, финансов, Государственный казначей, ревизия гос-

---

<sup>70</sup> Манифест императора Александра I от 17 августа 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления с определением предметов, принадлежащих каждому управлению». СПб, 1830. Собр. 2. Т. 31. № 24307.

<sup>71</sup> Манифест императора Александра I от 25 июня 1811 г. «Общее учреждение министерств». СПб, 1830. Собр. 2. Т. 31. № 25498.

ударственных счетов, Главное управление путей сообщения;

– устройство суда гражданского и уголовного, которое поручалось министерству юстиции;

– устройство внутренней безопасности, вошедшее в компетенцию министерства полиции.

В этом нормативном акте также были указаны изменения в перечне министерств и их полномочий. Манифестом провозглашалось создание новых центральных органов государственного управления - министерства полиции и Главного управления духовных дел разных исповеданий. Значительно изменялась компетенция министерства внутренних дел: его главным предметом становилось «попечение о распространении и поощрении земледелия и промышленности». К министерству полиции переходили все дела, относящиеся к полиции «предохранительной» и «исполнительной». Учреждалось звание Государственного контролёра — руководителя ревизии государственных счетов.

«Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. стало главным законодательным актом министерской реформы». Манифест определял общее разделение государственных дел и предметы каждого министерства и главного управления, во многом текстуально повторяя положения Манифеста 25 июля 1810 г.

Структурно «Общее учреждение министерств» состояло из двух частей: «Образование министерств»; «Общий наказ министерствам».

В части 1 «Образование министерств» учреждались восемь министерств: министерства иностранных дел, военное министерство, министерство морское, министерство финансов, министерство внутренних дел, министерство народного просвещения, министерство юстиции, министерство полиции; три Главных управления - Управление государственными доходами и расходами, Главное управление путей сообщения, Главное управление духовных дел иностранных исповеданий.

В законе об образовании министерств были определены *предметы*

*ведения и функции министерств и главных управлений.*

Предмет Министерства иностранных дел составляли все внешние сношения с иностранными государствами и лицами, представлявшими эти государства.

Министерству военному принадлежали все военные сухопутные силы, их формирование, устройство, продовольствию, снабжении и движении.

Министерству морскому принадлежали все морские военные силы, их формирование, устройство, продовольствию, снабжении и движении.

Министерство финансов ведало всеми источниками государственных доходов: государственным имуществом, делами горными, соляными, пода-тями, сборами и пошлинами всякого рода, делами внешней коммерции и управлением таможен, доходами городскими и земскими, общими денежными повинностями. Министерство внутренних дел (МВД) занималось попечением о распространении и поощрении земледелия и промышленности. В функции МВД входили дела о поощрении земледелия, колонии, внутренние переселения и разные ветви хозяйства, фабрики, внутренняя торговля, почты и публичные здания.

Министерство народного просвещения ведало всеми учебными и научными обществами: академией, университетами, всеми общими учебными заведениями, исключая духовные, военными училищами, музеями.

Функцию Министерства юстиции составляло организация и устройство судебной системы государства.

Министерство полиции ведало всеми учреждениями, относящимися к охране внутренней безопасности государства.

Позднее круг министерств на протяжении XIX века неоднократно менялся, как и их полномочия и функции. Образовывались новые министерства по мере социально-экономической и политической необходимости. Были образованы Министерство полиции (1810 год), Министерство императорского двора и уделов (1826 год), Министерство государственных имуществ (декабрь 1837 / январь 1838 года). Фактически министерства составили адми-

нистративные и финансовые учреждения по делам Российской православной церкви, находившиеся под руководством обер-прокурора Синода (к 1835 г. был наделён всеми полномочиями министра). В 1865 году в связи с интенсивным железнодорожным строительством, в том числе казённым, образовано Министерство путей сообщения (МПС). Некоторое время самостоятельно существовали также Министерство уделов (1852-1856 гг.) и Министерство почт и телеграфов (1865-1868 гг.) и др.<sup>72</sup>

Общим учреждением министерств устанавливалось единое общее организационное устройство центральных органов управления, создавалась стройная структура министерств. *Типовая структура* министерства предусматривала:

1. Во главе министерства стоял министр с товарищем (т.е. заместителем), при министре имелись канцелярия и совет министра. Структурные подразделения в министерствах строились по функциональному принципу. Они назывались экспедициями, впоследствии — департаментами.

2. Департаменты во главе с директорами были рабочим аппарат министерств, непосредственно руководившие определёнными направлениями деятельности ведомства. Департаменты делились на отделения.

3. Отделения во главе с начальниками делились на столы.

4. Столы находились под руководством столоначальников.

Устанавливался жёсткий принцип единоначалия. Министр подчинялся императору, назначаясь и смещаясь по его выбору. Непосредственно министру подчинялись директора департаментов и канцелярии. Директорам департаментов подчинялись начальники отделений. Начальникам отделений подчинялись столоначальники.

Наиболее важные дела рассматривались Советом при министре - совещательным органом, куда входили товарищи министра и директора де-

---

<sup>72</sup>Раскин Д. И., Чернев А.Д. Министерство. Всемирная история. Энциклопедия. [Электронный ресурс]. URL: <https://w.histrf.ru/articles/article/show/ministierstvo> (дата обращения: 20.12.2021).

партаментов.

В ряде министерств существовали отклонения от типовой структуры. Например, в Министерстве юстиции до 1890 года, в Министерстве народного просвещения до 1904 года существовало только по одному департаменту. В Военном министерстве типовая структура введена в 1812 году, в Морском – в 1827 году, в МИД – в 1832 году. В пореформенное время в структуре министерств, наряду с департаментами, стали появляться отделы (в МВД, Министерстве финансов), управления (в МПС) и главного управления (Главное управление по делам печати в МВД, главного управления в Министерстве финансов, Министерстве юстиции, Министерстве императорского двора и уделов), а наряду с отделениями - делопроизводства<sup>73</sup>.

Первоначально в ряде министерств, затем во всех существовала должность товарища (заместителя) министра. Он возглавлял ведомство в случае болезни или отсутствия министра (с 1811 года лишь после специального Высочайшего повеления). С конца XIX века товарищам министров поручалось курирование отдельных направлений деятельности министерств (например, полиции в МВД или торговли и промышленности в Министерстве финансов).

Министры назначались и увольнялись императором и до 1905 года в своей деятельности были ответственны только перед ним, по своей должности министры являлись членами Государственного совета и Комитета министров. Провозглашалось, что каждый министр будет иметь инструкцию, которая точно определит объем его полномочий. Все вопросы, превышавшие министерскую власть, разрешались императором, на основании министерского доклада по данному вопросу.

Координация деятельности министерств происходила в рамках Комитета министров, на заседаниях которого часто присутствовал сам император<sup>74</sup>. 20 марта 1812 г. Александром I утверждено «Учреждение Комитета министров»,

---

<sup>73</sup>Приходько М. А. Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 5. С. 187-197.

<sup>74</sup> Платонов С. Ф. Учебник русской истории. СПб, 1993. С. 315.

на случай его отсутствия в столице, которое, несмотря на свой, казалось бы, временный характер, составило основу всех последующих законодательных актов, определяющих статус этого государственного органа, вплоть до его упразднения в 1906 г.<sup>75</sup> В соответствии с нормативным актом на время отсутствия императора в Санкт-Петербурге Комитет министров наделялся властью «по всем вообще делам государственного управления», т.е. становился своеобразным правительством, что не было ему присуще во время нахождения императора в столице. Комитет министров наделялся властью по разрешению дел, связанным с государственным управлением, включая вопросы организации управления страной в целом; вопросы военного ведомства, при решении которых было необходимо взаимодействие с иными министерствами, вопросы гражданского управления; вопросы в сфере иностранных дел; вопросы, связанные с развитием национальных территорий, вопросы, связанные с управлением и с состоянием и развитием почтовой связи и путей сообщения<sup>76</sup>. Комитет министров сложился как высшее административное учреждение, совещание царя по наиболее важным вопросам управления. В его состав входили: министры, председатели департаментов Государственного совета, государственный секретарь и другие, назначенные императором лица. Решения Комитета утверждались императором.

В отличие от западных правительств, возглавляемых самостоятельными председателями (премьерами) и представлявших объединение министров, российский Комитет министров не был ни таким правительством, ни главой исполнительной вертикали управления, хотя вопросы эти поднимались не раз в «негласном комитете», других инстанциях. Сохранилось неотъемлемое право царей самолично управлять государством. Они сами назначали, увольняли, контролировали министров, направляли и объединяли их действия, принимали их всеподданнейшие индивидуальные доклады, осуществляли через Комитет

---

<sup>75</sup> Манифест императора Александра I от 20 марта 1812 г. «Учреждение Комитета министров». СПб, 1830. Собр. 2. Т. 32. № 25682.

<sup>76</sup> Дармилова Э. Н. Реформа органов центрального управления Российской Империи в первой половине XIX в. // Казачество. 2017. № 29 (5). С. 45.

министров верховный надзор за государственным аппаратом.

В основание новой министерской системы вместо прежнего коллегиального начала была положена единоличная власть и ответственность: министр один управлял своим ведомством при помощи канцелярии и подчиненных учреждений, он один и должен был отвечать за все упущения в министерстве. Одновременно были провозглашены подчинение министров действующим законам и их ответственность за деятельность вверенного им ведомства.

Министерская система базировалась на вертикальном подчинении главе каждого ведомства системы местных отраслевых учреждений. Эти учреждения подчинялись министерству (или главному управлению на правах министерства) в административном отношении и были обязаны регулярной отчетностью. Все «места и лица», подчиненные министру, должны были исполнять его предписания «с точностью и беспрекословно». Назначения и увольнения, чинопроизводство, награды и назначение пенсий всех должностных лиц данного ведомства зависели от министра.

Служащие каждого ведомства отличались особой формой мундира, а также некоторыми особенностями порядка чинопроизводства и пенсионного обеспечения. Все должности в штатах учреждений, образовывавших ведомство, соответствовали определённым классам Табели о рангах 1722 года.

Таким образом, проанализировав министерскую реформу, осуществленную императором Александром II в 1802 -1812 годах, можно сделать вывод, что в результате преобразований центральное государственное управление приобрело на министерской основе характер централизованной и бюрократической ведомственной системы, представленной в середине XIX в. девятью министерствами и тремя главными управлениями, подчиненными непосредственно императору, который координировал их совместные межведомственные усилия через Комитет министров. Создание министерств и объединяющего их высшего административного органа - Комитета министров, формирование системы ведомств означало решительный шаг по пути модернизации государственной машины Российской империи и выстраивания достаточно эффективной верти-

кали исполнительной власти.

В 1810-1812 гг. были заложены правовые основы и создана отраслевая система управления в стране. Дальнейшее развитие министерств строилось уже с учетом управленческих потребностей государства. Изменения в составе министерств во второй половине XIX столетия были связаны с поиском путей наиболее рациональной системы центрального управления империей.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В истории российского государства XVIII – XIX вв. стали периодом формирования новой государственности в форме абсолютной монархии и имперского территориального устройства. Это время расширения государственной территории России, в результате которого Московское царство превратилось в огромную империю. Новый статус за Россией был закреплен в первой четверти XVIII, в годы правления царя Петра I, которому в 1721 г. был присвоен титул императора, а российское государство официально стало именоваться империей.

Империя, как правило, олицетворяется с монархической формой правления, когда глава государства принимает или получает по династической линии титул императора. Для эффективного управления большими империями, какой было Россия, требовалась не просто монархическая форма правления, а абсолютная централизованная власть монарха.

Со времени правления Петра I (1689-1725 гг.) самодержавная монархия приобрела характер абсолютной, когда «верховная власть принадлежит всецело и нераздельно (неограниченно) царю», который «издает законы, назначает чиновников, собирает и расходует народные деньги без всякого участия народа в законодательстве и в контроле за управлением». Абсолютная власть монарха была закреплена в законах первой четверти XVIII в. «Его величество, – отмечалось в «толковании» к 20 статье Воинского устава 1716 г., - есть самовластный монарх, который никому на свете в своих делах ответу дать не должен; но силу и власть имеет, свои государства и земли, яко христианейший государь по своей воле и благомнению управляет». В Духовном регламенте та же мысль была выражена в более лаконичной форме: «Монархова власть есть самодержавная, которой повиноваться сам бог за совесть повелевает».

За императором юридически был закреплен статус главы государства, церкви, высшего судьи, верховного главнокомандующего, в его исключительной компетенции было объявление войны, заключение мира, подписание дого-

воров с иностранными государствами. В законодательной власти только императору принадлежало право издания законов. Он обладал высшей административной властью в стране и ему подчинялись все органы государственного управления. Император также был главой судебной власти. Все приговоры и решения судов выносились от его имени. Ему принадлежала высшая церковная власть, которую он осуществлял через специально созданное учреждение – Синод.

При Петре I были проведены административные реформы, создавшие новую систему централизованного управления. В результате государственных преобразований в первой четверти XVIII в. самодержавная монархия с Боярской думой превратилась в абсолютную монархию, приказы и воеводы были заменены возглавляемой Сенатом системой бюрократических учреждений - коллегий, а на местах - губернаторами и другими должностными лицами.

В результате реформ в области управления в России сложилась централизованная система бюрократических государственных учреждений: Сенат, Синод, Кабинет и коллегии в центре, губернаторы, провинциальные воеводы, комиссары и другие органы на местах. Основные кадры чиновников в этом аппарате занимали помещики-дворяне. Это была «чиновничье-дворянская монархия».

В результате государственно-управленческих преобразований в России установилась система бюрократического государственного аппарата с дворянами-чиновниками, однообразием административно-территориального деления, организационного устройства, делопроизводства и деятельности. Господствующим принципом во взаимоотношениях учреждений этой системы явился бюрократический централизм, т. е. осуществление чиновниками центральных органов и учреждений распорядительных и даже частично исполнительных мероприятий. Однообразие организационного устройства и делопроизводства, а также взаимоотношения государственных учреждений и должностных лиц устанавливались и закреплялись регламентами и инструкциями. Характерные для приказов нечеткое разделение дел и переплетение отраслевых функций с

заведованием отдельными территориями и сословными группами, с учреждением коллегий были заменены в основном отраслевыми центральными ведомствами - коллегиями.

Дальнейшие значимые изменения в сфере управления, повлиявшие на усиление централизации государственного аппарата и укрепления абсолютизма произошли во второй половине XVIII в., в годы правления императрицы Екатерины II, при которой были предприняты реформы государственного аппарата, важнейшими из которых стали реформа Сената, коллегий, губернского управления.

При Екатерине II усиливается личное начало в управлении. Также, как и Петр I, императрица предпочитала осуществлять управление государством через лично зависимых от нее, близко к ней стоящих и быстро схватывающих ее идеи уполномоченных лиц. Этой цели в значительной мере была подчинена предпринятая Екатериной II в начале ее правления крупная реформа Сената, результатом которой стало подчинение Сената единоличной власти генерал-прокурора, выполнявшего указания императрицы и контролировавшего все действия сенаторов. На этой же основе происходила перестройка центрального и местного управления, была проведена одна из самых мощных в истории России губернская реформа 1775 г., направленная на создание единообразной системы управления на всей территории Российской империи. По мнению современных исследователей, эта реформа фактически устанавливала режим чрезвычайного правления на всей территории империи, который в целом соответствовал общему характеру правления Екатерины II.

В результате преобразований Екатерины II высший центральный орган власти Сенат лишился законодательной инициативы – вся власть над законодательской деятельностью была передана Екатерине II и её статс-секретарям. Роль Сената в государстве свелась к выявлению и устранению недочётов законодательства и контроля, в том числе судебного, за его исполнением. Основными функциями остались судебная и контролирующая. Реформа Сената сводила этот высший орган в государстве на положение центрального администра-

тивно-судебного учреждения и привела к дальнейшему укреплению абсолютной монархии, при которой вся власть была сконцентрирована в руках монарха.

В результате губернской реформы Екатерины II (1775 г.) большинство коллегий было упразднено. Основные функции отраслевого управления (кроме заведования иностранными делами, армией и флотом) перешли к наместникам (генерал-губернаторам) и гражданским губернаторам. Центральным объединяющим началом в управлении оставался лишь генерал-прокурор Сената, ежедневно докладывавший императрице по всем делам внутреннего управления, финансов и юстиции.

Дальнейшее усиление абсолютизма произошло в первой половине XIX в. в годы правления императоров Александра I и Николая I.

В XIX в. Россия вступила с солидным грузом проблем социально-экономического, политического и духовного характера, и новые преобразования в государственном управлении стали неизбежными, диктовались как внутренними, так и международными обстоятельствами. Новое столетие стало продолжением самодержавного управления государством на началах абсолютизма, достигшего своего апогея к середине века и оказавшегося последним веком такой формы правления.

Изменения и совершенствование системы государственного управления страной в новом веке определялись конкретно-историческими условиями и событиями. Кровавый дворцовый переворот 11 марта 1801 г., убийство Павла I и восход на престол его сына - Александра I, движение либерально настроенного дворянства и восстание декабристов (1825), сохранение крепостного права и отсутствие гражданской свободы - эти и многие другие события, и процессы не могло не оказать своего влияния на характер и систему управления государством. Изменения системы государственного управления прежде всего в целях сохранения и укрепления самодержавного строя и монархической власти были в определенной степени назревшими и исторически неизбежными. Это хорошо понимал новый император Александр I (1801-1825). В этих условиях поиск новых, более эффективных средств и методов управления государством шел

непрерывно.

Первую половину царствования Александра I можно характеризовать как исторический этап активных преобразований системы государственного управления Россией. Сущность этих преобразований заключалась, во-первых, в попытках создания механизма управления, основанного на законе. Благодаря проведению либеральных административных реформ: созданию Госсовета, как законодательного органа, введению единообразия и организационного упорядочения деятельности исполнительных органов и их аппаратов, налаживанию системы подготовки кадров государственного управления, в данном направлении были достигнуты определенные результаты.

Во-вторых, положительным фактором в государственном управлении можно считать становление вертикали исполнительной власти, вершиной которой были министры, назначаемые императором; губернаторы в губерниях, также назначаемые монархом, но зависимые и от министра внутренних дел; вице-губернаторы в области, уездные начальники и волостные начальники, назначаемые сверху. Определенная иерархия исполнительной власти представляется исторически оправданной, и необходимой в управлении государством.

В результате административной реформы была создана новая, взамен коллегиальной, министерская система управления, при которой исполнительная власть осуществлялась единолично в специально создаваемых отраслевых органах – министерствах. Особенностью министерской системы управления является то, что министр полностью отвечал за руководство вверенной ему отраслью управления и имел все полномочия для осуществления этой задачи. В 1810-1812 гг. были заложены правовые основы и создана отраслевая система управления в стране. Дальнейшее развитие министерств строилось уже с учетом управленческих потребностей государства. Изменения в структуре, составе министерств в дальнейшем были связаны с поиском путей наиболее рациональной системы центрального управления империей. Административная реформа 1801-1812 гг. способствовала централизации государственного управления на высшем и местном уровне, проявлению «ведомственно-линейного

принципа» в системе управления страной.

Усиление абсолютистского правления особенно характерно для второй четверти XIX в., когда в течение тридцати лет (1825-1855) императором России являлся Николай I. Широко известно, что начало его царствования совпало с движением и восстанием декабристов. Эти события оказали свое влияние на правление нового императора. Николай I в самом начале своего царствования сурово расправился с участниками восстания, считая преступным радикальное изменение существовавшего строя и системы государственного управления и всесловного представительства во власти. Он сосредоточил всю систему управления в собственных руках, придав ей ярко выраженный полицейский характер.

В руках императора находились все законодательные, исполнительные и распорядительные функции высших и центральных органов управления. Произошло непомерное возвышение роли личной канцелярии, получившей особый статус. Собственная его императорского величества канцелярия, которая, по существу, стала орудием абсолютистского управления государством. С этой целью в 1826—1846 гг. неоднократно менялась структура канцелярии. В ней или при ней, создавались различного рода постоянно или временно действовавшие отделения, комиссии или комитеты, в том числе секретные, тайные. Названные структуры действовали, как правило, вне постоянных, ранее созданных органов и более того, могли контролировать их, разрабатывали различного рода проекты указов по вопросам центрального и местного управления, надзора над местной администрацией, цензурными органами и т.д. Таким образом создавался параллелизм в высшем, центральном и местном управлении.

Как негативные последствия проведенных мер по изменению статуса императорской канцелярии можно отметить резкое падение роли и ответственности параллельно существующих высших, центральных и местных органов государственного управления, искусственное усложнение механизма управления и создание условий для волокиты, бюрократизма, казнокрадства и взяточничества в широких масштабах.

Что касается других аспектов механизма высшего и центрального государственного управления, структурно он не претерпел больших изменений. При Николае I были уточнены функции действовавших министерств, происходили хотя и незначительные, но почти непрерывные перестройки внутриведомственных структур. Министерства практически полностью были подчинены императору, своими отраслями управляли по высочайшим повелениям монарха. К примеру, наряду с резким усилением роли МВД заметно повысилась роль Министерства финансов.

Для правления императора Николая I характерно не только усиление централизации и бюрократизации отраслевого и ведомственного управления, но и его военизация. Крупные военные чины занимали не только посты генерал-губернаторов, но и руководителей ряда департаментов, отраслевых комитетов или министерств. Наряду с полицеизацией и военизацией усилилась карательная сторона в управленческих процессах. Страна была разделена на восемь жандармских округов во главе с жандармскими генералами. Округа соответственно делились на «отделения» во главе с жандармскими штаб-офицерами. В их ведении находились жандармские части. Основная «управленческая» функция всей этой иерархии власти заключалась в надзоре за местным государственным аппаратом, в своевременном информировании отделения «о настроениях в обществе», исполнении законов и приговоров суда, поисках беглых крестьян и рекрутов, воров и контрабандистов, «рассеянии законом запрещенных скопищ», «усмирении буйства и восстановлении нарушенного повиновения».

Таким образом, в первой половине XIX в. в России произошло укрепление абсолютистской природы государственного управления, его централизация, бюрократизация, регламентация, военизация, полицеизация. Обычные функции государственного управления передавались органам полиции, политического сыска. Это придало новые черты абсолютистскому управлению, произошло вступление его в новую фазу - фазу формирования полицейского государства.

## БИБЛИГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Специальная литература

- 1 Агеева, О. Г. Титул «император» и понятие «империя» в России в первой четверти XVIII века / О. Г. Агеева // Мир истории: российский электронный журнал. – 1999. – № 5. – С. 12.
- 2 Анисимов, Е. В. Время петровских реформ: монография / Е. В. Анисимов. – Л., 1989. – 123 с.
- 3 Анисимов, Е. В. Россия в XVIII – в первой половине XIX века: монография / Е. В. Анисимов, А. Б. Каменский – М., 1994. – 147 с.
- 4 Атаманчук, Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. – М.: Изд-во РАГС, 2003. - 272 с.
- 5 Белозеров, Б. П. Сперанский М. М. и его роль в формировании российского законодательства первой половины XIX в. / Б. П. Белозеров // Социология и право. – 2013. – № 2 (19). – С. 45-51.
- 6 Беляев, И. Д. Лекции по истории русского законодательства / И. Д. Беляев; отв. ред. О. А. Платонов. – М.: Институт русской цивилизации, 2011. – 896 с.
- 7 Берендтс, Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации / Э. Н. Берендтс. – М., 2002. – 280 с.
- 8 Блинов, И. В. Губернаторы. Историко-юридический очерк. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://library6.com/books/314990.pdf> – 12.02.2022.
- 9 Богословский, М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719 – 1727 гг. / М. М. Богословский. – М., 1920. – 65 с.
- 10 Верховской, П. В. Учреждение Духовной коллегии и «Духовный регламент»: в 2 т. / П. В. Верховской, П. В. – Ростов н/Д., 1916. – Т. 2. – 237 с.
- 11 Владимирский-Буданов, М. Ф. Обзор истории русского права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – 6-е изд. – СПб, 1919. – 699 с.
- 12 Власов, П. В. Обитель милосердия / П. В. Власов. – М.: Просвеще-

ние, 1999. – 258 с.

13 Воронов, И. И. V отделение Собственной Его Императорского величества канцелярии как структура оперативного управления министерством государственных имуществ / И. И. Воронов // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2013. – Вып. 2 – С. 135-140.

14 Воротников, А. А. Бюрократия в Российском государстве. Историко-теоретический анализ / А. А. Воротников. – Саратов: Изд-во ГОУ Саратовская государственная академия права, 2004. – 320 с.

15 Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917 гг.: в 2 т. – СПб, 1998. – Т. 2. - Кн. 2: Правительствующий Сенат. – 1200 с.

16 Гогенко, Л. А. Губернские реформы и губернаторское управление в России в XVIII в. / Л. А. Гогенко // Вестник ТГУ. – 2011. – Вып. 7 (99). – С. 193-199.

17 Государственные учреждения России в XVIII в. (законодательные материалы): справочное пособие. – М.: Московский гос. историко-архивный ин-т, 1960. – 455 с.

18 Государственные учреждения в России. Документы повествуют. – Нижний Новгород, 1994. – 234 с.

19 Готье, Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II: в 2. / Ю. В. Готье. – М., 1941. – Т. 2. – 234 с.

20 Готье, Ю. В. Происхождение собственной е. и. в. канцелярии // Сборник статей по русской истории, посвященный С. Ф. Платонову / Ю. В. Готье. – СПб, 1962. – 147 с.

21 Григорьев, В. В. Реформа местного управления при Екатерине II / В. В. Григорьев. – СПб, 1919. – 158 с.

22 Гурлев, И. В. Полиция Российской Империи при Николае I (1825–1855) / И. В. Гурлев // Власть – 2021. – № 3. – С. 155-561.

23 Дармилова, Э. Н. Реформа органов центрального управления Российской Империи в первой половине XIX в. / Э. Н. Дармилова, И. А. Джазаева, Б. М. Джематулова // Казачество. – 2017. – № 29(5). – С. 42-47.

- 24 Дружинин, Н. М. Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева: в 2 т. / Н. М. Дружинин. – Л.: Изд-во АН СССР, 1946. – Т. 1. – 635 с.
- 25 Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М.: Высшая школа, 1968. – 368 с.
- 26 Ерошкин, Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX в.) / Н. П. Ерошкин. – М.: Мысль, 1981. – 252 с.
- 27 Ерошкин, Н. П. Российское самодержавие / Н. П. Ерошкин. – М., 2006. – 315 с.
- 28 Зайончковский, П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / П. А. Зайончковский. – М., 1978. – 300 с.
- 29 Законодательные акты Петра I. Первая четверть XVIII в. // Памятники русского права. – М., 1961. – Вып. 8.
- 30 Зубов, В. Е. История государственного управления: учеб. пособие / В. Е. Зубов. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. – 410 с.
- 31 Зубов, В. Е. Реформа гражданской службы в России (конец XIX - начало XX века): монография / В. Е. Зубов. – Новосибирск: СибАГС, 2005. – 368 с.
- 32 Исаев, И. А. История государства и права России / И. А. Исаев. – М., 1996. – 147 с.
- 33 История государственного управления России: учебник / отв. ред. В. Г. Игнатов. – Ростов н/Д: Феникс, 2002. – 608 с.
- 34 История государственного управления в России: учебник / под общ. ред. д. истор. наук, проф. Р. Г. Пихои. – М.: Издательство РАГС, 2003. – 345 с.
- 35 История правительствующего Сената за двести лет (1711-1911 гг.): в 5 т. / сост. А. Н. Филиппов - Спб, 1911. – Т. 1: Правительствующий сенат в царствование Петра Великого. Высокий сенат в царствования Екатерины I. – 256 с.
- 36 Казанский, П. Е. Власть Всероссийского Императора / П. Е. Казанский. – М., 1999. – 512 с.

- 37 Каменский, А. Б. Жизнь и судьба императрицы Екатерины Великой / А. Б. Каменский. – М.: Знание, 1997. – 288 с.
- 38 Коржихина, Т. П. История российской государственности / Т. П. Коржихина, А. С. Сенин. – М., 1995. – 210 с.
- 39 Латкин, В. М. Кодификация при Николае I – Свод Законов: учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.) / В. М. Латкин; под ред. В. А. Томсинова. – М., 2004. – 321 с.
- 40 Маркова, Н. С. История государственного управления в России: учеб. пособие / Н. С. Маркова. – М.: Изд-во МГОУ, 2009. – 300 с.
- 41 Майков, П. М. Второе отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии. 1826-1882: исторический очерк / П. М. Майков. – СПб: Тип. И. Н. Скороходова, 1906. – 124 с.
- 42 Медушевский, А. Н. Реформы Петра Великого в сравнительно-исторической перспективе / А. Н. Медушевский // Вестник высшей школы. – 1990. – № 2–3. – С. 45-61.
- 43 Медушевский, А. Н. Утверждение абсолютизма в России: моногр. / А. Н. Медушевский. – М., 1994. – 230 с.
- 44 Мироненко, С. В. Страницы тайной истории самодержавия: политическая история России первой половины XIX столетия / С. В. Мироненко – М., 1990. – 158 с.
- 45 Мицкевич, А. А. Систематизация законов Российской империи М. М. Сперанским / А. А. Мицкевич // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 25-31.
- 46 Мустонен, П. Собственная его императорского величества канцелярия в механизме властвования института самодержца, 1812-1858: к типологии основ имперского управления / П. Мустонен. – Хельсинки: Aleksanteriinst., Cop., 1998. – 234 с.
- 47 Омельченко, О. А. Законная монархия Екатерины II. Просвещенный абсолютизм в России / О. А. Омельченко. – М.: Юрист, 1993. – 428 с.
- 48 Памятники русского права. Законодательные акты Петра I. Первая

четверть XVIII в. / под ред. К. А. Софроненко. – М.: Госюриздат, 1961. – Вып. 8. – 147 с.

49 Петровский, С. А. О Сенате в царствование Петра Великого: ист.–юрид. исслед. / С. А. Петровский. – М.: Унив. тип. (Катков и К°), 1875. – 258 с.

50 Правительствующий сенат: краткий исторический очерк и биографии сенаторов. – СПб: тип. С.-Петербургской одиночной тюрьмы, 1912. – 74 с.

51 Предтеченский, А. В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века / А. В. Предтеченский. – Л., 1957.

52 Приходько, М. А. Завершение правового оформления министерской системы управления в России в начале XIX в. / М. А. Приходько // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 100-107.

53 Приходько, М. А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль — сентябрь 1802 г.) / М. А. Приходько. – М., 2002. – 156 с.

54 Приходько, М. А. Реформа центральных учреждений государственного Управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века / М. А. Приходько // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 187-197.

55 Раскин, Д. И. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801—1917 гг.: в 2 т. / Д. И. Раскин. – СПб: Наука, 1998. – Т. 1: Высшие государственные учреждения. – 302 с.

56 Редин, Д. А. Петровские реформы и их восприятие провинциальным чиновничеством Сибири / Д. А. Редин // Феномен реформ на Западе и Востоке Европы в начале Нового времени. – СПб, 2013. С. 143-153.

57 Рогозина, А. В. Из истории законодательной деятельности Екатерины II по реформированию госаппарата / А. В. Рогозина // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2005. – № 8(6). – С. 130-133.

58 Российское законодательство X—XX вв.: в 9 т. – М.: Юрид. литература, 1988. – Т. 6: Законодательство первой половины XIX века.

59 Ругачева, А. А. II отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии в отечественной историографии / А. А. Ругачева // Вестник

Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2006. – № 2. – С. 157-161.

60 Скрипалёв, Е. А. Развитие русского права в первой половине XIX в. / Е. А. Скрипалёв, С. И. Штамм, В. М. Клеандров. – М.: Книжная палата, 1994. – 258 с.

61 Сперанский, М. М. Введение к уложению государственных законов / М. М. Сперанский // Проекты и записки. – М., 1961. – 165 с.

62 Степанец, К. В. Царствование Николая I / К. В. Степанец. – М.: Юрайт, 1999. – 176 с.

63 Стешенко, Л. А. Фискалы и прокуроры в системе государственных органов России первой четверти XVIII в. / Л. А. Стешенко // Вестник Московского университета. – 1966. – Серия XII. – № 2. – С. 23-45.

64 Строев, В. Н. Столетие собственной его императорского величества канцелярии / В. Н. Строев. – СПб, 1912. – 200 с.

65 Талина, Г. В. Выбор пути: русское самодержавие второй половины XVII - первой четверти XVIII века / В. Н. Талина. – М., 2010. – 180 с.

66 Тархов, С. А. Изменения административно-территориального деления России за последние 300 лет / С. А. Тархов // География. – 2001. – № 15. – С. 56-67.

67 Троицкий, С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии / С. М. Троицкий – М., 1987. – 330 с.

68 Филюшкин, А. И. Титулы русских государей / А. И. Филюшкин. – М., СПб, 2006. – 540 с.

69 Цейль, М. А. Правительствующий сенат: справ. книга / сост. М. А. Цейль. – СПб: Тип. кн. В. П. Мещерского, 1898. – 265 с.

70 Чихладзе, Л. Т. Специфика регионального управления в Российской Империи / Л. Т. Чихладзе // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 6. – С. 56-74.

71 Шепелёв, Л. Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I / Л. Е. Шепелёв. – СПб: Искусство, 2007. – 461 с.

## II Историко-правовые акты

72 Указ царя Петра I от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и о росписании к ним городов» / Полное собрание законов Российской империи. – СПб, 1830. - Собр.1.- Т. 4. - № 2218.

73 Указ царя Петра I от 2 марта 1711 г. «О поручении Правительствующему Сенату попечения о правосудии, об устройстве государственных доходов, торговли и других отраслей государственного хозяйства» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб, 1830. – Собр. 1. - Т. 4. – № 2330.

74 Указ царя Петра I от 05 марта 1711 г. «О порядке заседаний и делопроизводства в Правительствующем Сенате, и о должности Обер-фискала» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб, 1830. – Собр. 1. - Т. 4. – № 2331.

75 Указ царя Петра I от 17 марта 1714 г. «О должности фискалов» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб, 1830. – Собр. 1. - Т. 5. – № 2786.

76 Указ Петра I от 22 февраля 1718 г. «Об учреждении Правительствующего Сената» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб, 1830. – Собр. 1. - Т. 4. – № 2321.

77 Указ царя Петра I от 15 декабря 1718 г. «О должности Сената» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб, 1830. – Собр. 1. - Т. 5. – № 3264.

78 Указ царя Петра I от 29 мая 1719 г. «Об устройстве губерний и об объявлении в оных правителей» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб, 1830. – Собр. 1. - Т. 5. – № 3380.

79 Указ царя Петра I от 28 июня 1720 г. «О рассмотрении Надворным судам поданных от фискалов доносов без замедления, о подсудности фискалов одной только Юстиц-коллегии, о присылке месячных ведомостей о решенных делах, начавшихся по донесению фискалов, в Юстиц-Коллегию вместе с собранными и штрафными деньгами» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб, 1830. – Собр. 1. - Т. 6. – № 3602.

80 Указ царя Петра I от 13 мая 1720 г. «О скорейшем решении дел иско-

вых и о назначении особенного чиновника для принятия жалоб на Коллегии и Канцелярии» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. 1. - Т. 6. – № 3581.

81 Указ царя Петра I от 16 января 1721 г. «Регламент или устав Главного магистрата» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. 1. - Т. 6. – № 3708.

82 Постановление Сената от 22 октября 1721 г. «Акт поднесения Государю, Царю Петру I титула Императора Всероссийского и наименования: Великого и Отца Отечества» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. –Собр. 1. - Т. 6. – № 3840.

83 Указ императора Петра I от 12 января 1722 г. «О должности генерал-рекетмейстера» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб, 1830. – Собр. 1. - Т. 6. – № 3877.

84 Указ императора Петра I от 12 января 1722 г. «Об обязанностях сенатских членов» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. 1. - Т. 6. – № 4011.

85 Указ императора Петра I от 5 февраля 1722 г. «Наказ Рекетмейстеру» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. 1. - Т. 6. – № 3900.

86 Указ императора Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. Собр. 1. - Т. 5. - № 3979.

87 Указ императора Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности Сената» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. 1. - Т.6. – № 3978.

88 Указ императрицы Елизаветы Петровны от 12 декабря 1741 г «О восстановлении власти Сената в правлении внутренних государственных дел» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. 1. - Т.11. – № 8480.

89 Указ императрицы Екатерины II от 15 декабря 1763 г. «О постановле-

нии штатов разным присутственным местам; об учреждении в Сенате, Юстиции, Вотчинной и Ревизион-Коллегиях департаментов; о разделении по оним делам» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. 1. - Т.16. – № 11989.

90 Учреждения для управления губерний: указ императрицы Екатерины II от 7 ноября 1775 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. 1.- Т.20. – № 14392.

91 Манифест императора Александра I от 08 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. 1. - Т. 28.– № 20406.

92 Манифест императора Александра I от 17 августа 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления с определением предметов, принадлежащих каждому управлению» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. I. - Т. 31.– № 24307.

93 Манифест императора Александра I от 25 июня 1811 г. «Общее учреждение министерств» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. I. - Т. 31. – № 25498.

94 Манифест императора Александра I от 20 марта 1812 г. «Учреждение Комитета министров» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. I. - Т. 32.– № 25682.

95 Указ императора Николая I от 03 мая 1826 г. «О присоединении особенной Канцелярии Министерства Внутренних дел к Собственной Его Величества Канцелярии» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. 2. - Т. I. – № 449.

96 Указ императора Николая I от 28 апреля 1827 г. «Об учреждении пяти Округов Жандармского Корпуса» // Полное собрание законов Российской империи. – СПб,1830. – Собр. 2. - Т. 2. – № 1062.