

**Коллектив авторов**

**История Правительствующего сената за  
двести лет. 1711-1911 гг.**

**Том 3**

УДК 93  
ББК 63.3  
К60

К60 **Коллектив авторов**  
История Правительствующего сената за двести лет. 1711-1911 гг.: Том 3 / Коллектив авторов – М.: Книга по Требованию, 2021. – 738 с.

**ISBN 978-5-458-08615-8**

**ISBN 978-5-458-08615-8**

© Издание на русском языке, оформление  
«YOYO Media», 2021  
© Издание на русском языке, оцифровка,  
«Книга по Требованию», 2021

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩІЙ СЕНАТЪ

ВЪ ХІХ СТОЛѢТІИ

ДО РЕФОРМЪ 60-ХЪ ГОДОВЪ.

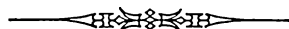
## ПРЕДИСЛОВІЕ.

Какъ показываетъ заглавіе, третій томъ содержитъ въ себѣ исторію Правительствующаго Сената въ XIX столѣтіи до реформъ 60-хъ годовъ. Однако не всѣ отдѣлы, помѣщенные въ означенномъ томѣ, выдержаны въ рамкахъ указаннаго времени. Въ отдѣлахъ, озаглавленныхъ: „Верховная власть и Правительствующій Сенатъ“ и „Отношеніе Правительствующаго Сената къ высшимъ государственнымъ установленіямъ, его надзору не подчиненнымъ“—изложеніе обнимаетъ собою весь XIX вѣкъ. Это объясняется тѣмъ, что та грань, которая, благодаря реформамъ Императора Александра II, проведена между старыми порядками и развитіемъ государственной и общественной жизни Россіи во второй половинѣ XIX ст., весьма слабо отразилась на отношеніи Верховной власти къ Сенату и на взаимоотношеніяхъ Сената, Государственнаго Совѣта, Комитета Министровъ, Синода и Комиссіи прошеній. Эти отношенія держались въ руслѣ, проложенномъ въ царствованіе Александра I, и лишь реформа 1905—1906 г.г. дала себя почувствовать и въ данной области. Въ виду этого казалось цѣлесообразнѣе не раздѣлять искусственную межею то, что не размежевано дѣйствительно исторіей.

То же приходится сказать про отдѣлы: „Личный составъ“ и „Организація Сената“. И составъ и устройство его остались неизмѣненными, по скольку идетъ рѣчь объ административныхъ департаментахъ. Судебная реформа 1864 г. ввела въ составъ

Сената кассационные департаменты. Ихъ организація изложена въ IV томѣ. Та же реформа привела къ закрытію ряда департаментовъ въ Петербургѣ, Москвѣ и Варшавѣ и къ замѣнѣ ихъ въ концѣ концовъ Судебнымъ департаментомъ. Организація послѣдняго, а также организація II-го (въ обыденной жизни называемаго — крестьянскимъ) департамента—изложены также въ IV томѣ.

Что касается проектовъ реформы Сената, исторіи круга вѣдомства Сената, его отношенія къ мѣстнымъ учрежденіямъ и, наконецъ, его дѣлопроизводства, то здѣсь можно было строго держаться намѣченнаго плана и не выходить изъ рамокъ, отмѣченныхъ датами „1801 г.—60-ые годы“,—ибо здѣсь исторія Сената за этотъ періодъ представляетъ изъ себя нѣчто дѣйствительно ярко отграниченное отъ другихъ періодовъ его историческаго развитія.





Александръ  
Вильборгъ

# ВСТУПЛЕНИЕ.

## Проекты реформы Сената въ царствованія Императоровъ Александра I и Николая I.

I. Отношеніе русскаго общества къ Сенату въ началѣ XIX столѣтія. Идеализація роли Сената въ XVIII ст. Разстройство государственнаго управленія Россіи. Реформаторскія стремленія Императора Александра I и Его ближайшихъ совѣтниковъ въ 1801—1803 г.г. II. Указъ 5 іюня 1801 года. Обсужденіе вопроса о реформѣ Сената въ Негласномъ Комитетѣ. Докладъ графа Завадовскаго. Обсужденіе его въ Общемъ собраніи Сената, Негласномъ Комитетѣ и Непрѣмѣнномъ Совѣтѣ. Указъ 8 сентября 1802 года о правахъ и обязанностяхъ Сената. Планъ устройства судебныхъ и правительственныхъ мѣстъ въ Россіи Сперанскаго 1803 г. III. Проекты реформы Сената въ 1809—1811 г.г. Обсужденіе проектовъ въ Государственномъ Совѣтѣ въ 1811 году. Запѣчанія на проекты барона Розенкампа и М. Б. (Балугьянскаго). IV. Записки графа В. П. Кочубея 1814 года, графа Гурьева 1815—1816 г.г. и барона Кампенгаузена 1816 года. Проектъ „Государственной уставной грамоты Россійской Имперіи“ 1818 г. V. Комитетъ 6 декабря 1826 года и обсужденіе въ немъ проектовъ реформы Сената.

### I. Отношеніе русскаго общества къ Сенату въ началѣ XIX столѣтія и реформаторскія стремленія Императора Александра I.



О дню воцаренія Императора Александра I исполнилось немногимъ болѣе 90 лѣтъ со дня учрежденія Правительствующаго Сената Петромъ Великимъ. Дважды въ XVIII столѣтіи Сенатъ былъ средоточіемъ государственнаго управленія. Дважды онъ осуществлялъ законодательныя функціи. Дважды его титулъ „Правительствующій“ соотвѣтствовалъ его дѣйствительному положенію среди другихъ государственныхъ учреждений. Періоды „величія“ Сената, какъ выражались нѣкоторые изъ сторонниковъ расширенія власти Сената въ началѣ XIX столѣтія, смѣнялись эпохами паденія его значенія и подчиненія сенатской

коллегіи или другимъ коллегіальнымъ органамъ, надъ ней поставленнымъ, или единоличнымъ властямъ, стоявшимъ близъ престола.

Съ временемъ широкой дѣятельности и власти Сената связаны были воспоминанія о преобразованіяхъ Петра, которыя превратили Московскую Русь въ европейскую державу, возвели Россію „изъ небытія въ бытіе“, воспоминанія о времени, которое въ памяти народной рисовалось тѣмъ свѣтлѣе, чѣмъ дальше въ область забвенія отходили воспоминанія о едва посильныхъ жертвахъ и лишеніяхъ, коихъ Петръ требовалъ отъ народа и которыя осуществлялись подъ давленіемъ грозныхъ указовъ Сената, повиноваться коимъ необходимо было какъ указамъ, исходившимъ отъ имени неутомимаго труженика на престолѣ. Идея, воплощенная Петромъ въ Сенатѣ, была велика и плодотворна. Идея эта—объединеніе всѣхъ органовъ и отраслей администраціи однимъ высшимъ учрежденіемъ, дѣйствующимъ на основаніи постоянныхъ законовъ, отъ Верховной власти исходящихъ, и хранящимъ ихъ, путемъ надзора за ихъ исполненіемъ и привлеченіемъ къ отвѣтственности за ихъ нарушеніе.

Въ царствованіе Петра эта мысль не оставалась на бумагѣ. Единство мысли и дѣйствія чувствовалось во всей государственной жизни. Конечно—то былъ результатъ Его государственнаго генія, но на разстояніи почти столѣтія и дѣятельность всѣхъ Петровскихъ учрежденій рисовалась въ освѣщеніи великой личности, которая вдохновила ихъ своимъ мощнымъ духомъ и желѣзной энергіей. Сенатъ называли любимымъ дѣтищемъ Петра. Все то въ его дѣятельности, что во времена дѣдовъ вызывало гнѣвъ Царя и Его грозные укоры, было забыто внуками. Поколѣніе, стоявшее на рубежѣ XVIII и XIX столѣтій, въ лицѣ многихъ своихъ передовыхъ представителей, идеализируя положеніе и дѣятельность Сената временъ Петра, не давало себѣ яснаго отчета о причинахъ его постепеннаго паденія, начавшагося уже при жизни его основателя, и о коренныхъ недостаткахъ его организаціи: неопредѣленности компетенціи, неопредѣленности взаимоотношеній его и Кабинета Монарха, а также Тайнаго Совѣта, учрежденнаго въ 1720 году, и, наконецъ, его отношеній къ первымъ тремъ коллегіямъ. Идеализаторы какъ бы забыли, что благодаря учрежденію прокуратуры, съ генераль-прокуроромъ во главѣ, Сенатъ, надзирающій надъ управле-

ніемъ, самъ превратился въ поднадзорное учрежденіе. Царь перенесъ свое довѣріе съ сенатской коллегіи на генераль-прокурора, на „око государево“. Кто читалъ указъ объ учрежденіи должности генераль-прокурора, тотъ могъ думать, что Сенатъ оставался въ силѣ и что могущественный посредникъ между Монархомъ и сенатской коллегіей могъ только усилить власть и вліяніе Сената. Но кто обращалъ вниманіе на одно изъ содержащихся въ немъ распоряженій, тотъ долженъ былъ признать, что съ момента его изданія авторитетъ и самостоятельность Сената были подорваны. Сенатская канцелярія вручена была руководству и управленію генераль-прокурора. Кто помнилъ, что формальное бумажное дѣлопроизводство въ Петровскихъ учрежденіяхъ играло громадную роль, что законность понималась лишь въ качествѣ внѣшней согласованности съ установленными формами и съ буквою законовъ, тотъ ясно сознавалъ, что правительствующая коллегія стала въ полную зависимость отъ пишущихъ силъ въ канцелярії и что всѣ рѣшенія основывались на подготовительныхъ работахъ, направляемыхъ генераль-прокуроромъ, и облекались въ резолюціи или указы, имъ же напередъ одобренные <sup>1)</sup>).

Второй эпохой сенатскаго величія было царствованіе Императрицы Елисаветы, время, когда Сенатъ былъ не только высшимъ правительственнымъ мѣстомъ, главнымъ блюстителемъ законовъ, высшей судебной инстанціей, но когда онъ фактически былъ и органомъ законодательства. И эта эпоха была предметомъ идеализаціи. Не мало лицъ мечтало о возвращеніи къ блаженнымъ временамъ сенатскаго могущества 1741—1761 г.г.

Въ это царствованіе Сенатъ не мало потрудился на пользу населенія, какъ въ области управленія, такъ и въ области законодательства. Правда, ему не удалось устранить глубоко укоренившихся язвъ русской государственной жизни; много было беспорядковъ въ администраціи, еще болѣе въ судахъ. За два года до смерти Елисаветы, т. е. послѣ почти двухъ десятилѣтій сенатскаго полномостія, ему, Сенату, пришлось выслушать въ манифестѣ Императрицы слѣдующія слова: „Сенату Нашему, какъ

<sup>1)</sup> Но и самъ генераль-прокуроръ находился, въ свою очередь, въ зависимости отъ канцелярії. Въ извѣстномъ секретнѣйшемъ наставленіи князю Александру Вяземскому Императрица Екатерина писала (п. 6): „Труднѣе вамъ всего будетъ править канцелярією сенатской и не быть подчиненными обмануту“.

первому государственному мѣсту, по своей должности и по данной власти давно бѣ надлежало истребить многіе по подчиненнымъ ему мѣстамъ безпорядки“.

Но не подлежало сомнѣнію, что Сенатъ въ царствованіе Елисаветы былъ проводникомъ болѣе гуманныхъ началъ въ управленіи, что подъ его охраной жилось несравненно легче, чѣмъ въ былое время, и что, въ особенности, служилое сословіе, дворянство, та среда, изъ которой вышли почти всѣ мыслящіе люди, почувствовало на себѣ, что бремя прогрессирующей государственности сдѣлалось болѣе легкимъ. Централизація, основанная на Петровскихъ началахъ, т. е. на призваніи всего служилаго сословія въ одно мѣсто, обезлюденіе областей дошли къ 1740 г. до крайнихъ предѣловъ. Подъ вліяніемъ сенатскаго управленія помѣстья и области понемногу начали наполняться дворянствомъ. „Правительство заботилось о поднятїи экономическаго благосостоянія мѣстнаго дворянства, смягчало суровость служебныхъ требованій. Служилые могли, безъ страха жестокихъ взысканій, стремиться въ деревню. Сенатское управленіе подготовило служилое сословіе къ свободѣ и подготовило жалованныя грамоты Петра III и Екатерины II“ (Градовскій). Понятно, что и поколѣніе конца XVIII и начала XIX столѣтія, отцы котораго на себѣ испытали эту переменную режима, хранило въ доброй памяти эпоху Елисаветы и съ уваженіемъ и довѣріемъ относилось къ тому учрежденію, которое въ это царствованіе играло первую роль. Иного рода память оставили по себѣ времена сенатскаго униженія и лишенія его власти. Верховный Тайный Совѣтъ и его олигархическія поползновенія! О нихъ вспоминали съ одинаковымъ негодованіемъ какъ сторонники либеральныхъ реформъ въ конституціонномъ направленіи, такъ и убѣжденные сторонники неограниченнаго самодержавія. Бироновщина, время могущества Кабинета, признавалась всѣми временемъ произвола и гнета. Наконецъ, царствованіе Императора Павла I, съ требованіями строжайшей внѣшней дисциплины и общественной муштровки, дало себя почувствовать съ особенной силой именно въ кругахъ тѣхъ, кто былъ близокъ къ придворнымъ и высшимъ чиновнымъ сферамъ и кто принадлежалъ къ передовымъ слоямъ общества, бывшимъ въ состояніи критически отнестись къ исторіи государственныхъ учреждений и къ удачамъ или неудачамъ ихъ дѣятельности.

Краткое царствованіе Павла, рѣшившаго мѣрами безпощадной строгости искоренить давнишніе недостатки русской государственной жизни, о которые разбилась даже желѣзная воля Петра I: волокиту, взяточничество, неправосудіе, непотизмъ, — произвело только безпорядокъ. Административный и судебный строй расшатались окончательно. О законности и послѣдовательности, двухъ главнѣйшихъ потребностяхъ русскаго народа, столь мало удовлетворенныхъ въ теченіе всего XVIII столѣтія, не было рѣчи, да и не могло быть рѣчи въ такое время, въ теченіе котораго государство управлялось приказами на вахтъ-парадахъ и случайными, единичными указами, отмѣнявшими сегодня то, что вчера было предписано. Извѣстно, что Павелъ занялся ломкою учрежденій Екатерины II, думалъ возстановить коллегіи, не приводя возстановленныя, отчасти, коллегіи въ какую либо связь съ губернскими установленіями, ихъ замѣнившими. Но, возстановляя коллегіи, Онъ парализовалъ коллегіальное начало, подчинивъ коллегіи единоличной власти главныхъ директоровъ. Возстановленіе коллегій было какъ бы данью уваженія памяти Великаго пра-дѣда, но, въ то же время, это преклоненіе передъ излюбленнымъ Петромъ „коллежскимъ“ порядкомъ не мѣшало созданію двухъ министерствъ, предположенію полного преобразованія центрального управленія на началѣ единоличномъ, министерскомъ, и сохраненію широкой власти генералъ - прокурора. Чтя память Петра Великаго, Павелъ не имѣлъ въ виду лишить Сенатъ судебной и надзирающей власти и авторитета, но широкой правительственной власти Онъ ему не отводилъ. Сенатъ долженъ былъ быть мѣстомъ исключительно судебнымъ. Съ другой стороны, въ Его краткое царствованіе сенаторы то и дѣло отправлялись въ губерніи для ревизіи всѣхъ учрежденій. Павелъ I лично ввелъ Наслѣдника престола, будущаго Императора Александра I, въ Сенатъ и приказалъ ему присутствовать въ этомъ первомъ мѣстѣ Имперіи. И все таки современники вынесли впечатлѣніе, что Сенатъ именно въ это царствованіе пережилъ эпоху глубочайшаго униженія. Ниже придется говорить о томъ, въ какихъ мрачныхъ краскахъ рисовали положеніе Сената въ царствованіе Павла I ближайшіе совѣтники молодого, только что воцарившагося, Монарха и сами сенаторы.

Съ умиленіемъ русскіе, привѣтствовавшіе на престолѣ Александра I, вспоминали о 34-лѣтнемъ царствованіи Екатерины II. Воз-

вращенія къ этимъ счастливымъ, блестящимъ временамъ желали почти всѣ; ждали возстановленія созданныхъ Ею учреждений и соблюденія въ политикѣ правилъ, коихъ держалась великая Императрица. Но если сторонники сильнаго Сената, объединяющаго управление и наблюдающаго за правосудіемъ, говорили о его паденіи и сѣтовали на его униженіе, то, соблюдая справедливость, имъ бы слѣдовало признать, что именно Екатерина ослабила его значеніе, какъ высшаго органа управленія, какъ органа правительствующаго, и предрѣшила его дальнѣйшее развитіе въ качествѣ органа преимущественно судебного. Если Ея Сынъ стремился къ этой же цѣли, то Онъ на этотъ разъ не шелъ въ разрѣзъ съ политикой матери, а, напротивъ, слѣдовалъ по Ея стопамъ. Кто желалъ возвращенія къ политическимъ началамъ Екатерины, тотъ не могъ желать возстановленія Сената съ широкими функціями 1711—1722 года или Елисаветинскаго времени и не могъ ждать отъ молодого Монарха, чтобы Онъ управлялъ въ данномъ случаѣ по завѣтамъ Бабки.

Екатерина II, какъ извѣстно, произнесла суровый приговоръ надъ преобладающимъ значеніемъ Сената въ царствованіе Елисаветы (ср. секретнѣйшее наставленіе генераль-прокурору кн. Вяземскому). Единое коллегіальное учрежденіе, каковымъ былъ Сенатъ ранѣе, было, какъ извѣстно, раздроблено на департаменты, которые стали почти совсѣмъ самостоятельными коллегіями. Генераль-прокуроръ превращенъ въ обособленнаго фактически отъ Сената министра юстиціи, финансовъ, полиціи и внутреннихъ дѣлъ. Проводниками взглядовъ Верховной власти въ мѣстности стали государевы намѣстники, лично-довѣренные политическіе дѣятели и администраторы.

Императрица управляла не при содѣйствіи высшаго коллегіальнаго учрежденія, а при содѣйствіи лично Ею избранныхъ единоличныхъ властей. Личное начало все болѣе заслоняло собою начало коллегіальное.

Русское государственное управленіе къ концу XVIII столѣтія переживало тотъ же самый процессъ, который замѣчался во всѣхъ государствахъ, когда-то послужившихъ для Петра образцами при реформѣ государственнаго административнаго строя. Въ Пруссіи, Швеціи, Франціи, Даніи коллегіи отступали на задній планъ. Министерская система отвоевывала себѣ то мѣсто, котораго требовала энергія управленія въ рукахъ просвѣщенной абсолют-