



Ибрагимов А.К.<sup>1</sup>

## СЕНАТ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИИ (1711–1725 гг.)

**В** отечественной исторической и историко-правовой литературе время Петра 1 сравнительно хорошо изучено. Более того, вряд ли есть в истории России 18 века тема, изученная лучше, чем время петровского царствования. Учреждение Сената, его деятельность также хорошо представлены в отечественной литературе. Главная же заслуга в исследовании деятельности Сената принадлежит дореволюционным ученым, среди которых Филиппов А.Н., Ключевский В.О., Петровский С., Баггер Х., Брикнер А.Г., Князьков С., Валишевский К.Ф. и другие. Вклад в правовой анализ, как деятельности Сената, так и всей эпохи царствования Петра 1, внесли и современные ученые: Роберт К. Масси, Труайя А., Павленко Н.И., Цветков С.Э., Стешенко Л.А., Латкин В.Н. и другие.

Тщательное исследование данного вопроса может помочь в правильном понимании роли и места народного представительства, в том числе, и в политической системе современной России. Безусловно, актуальной является и необходимость исследования различных форм народовластия, которые существовали в нашей истории (вече, боярская дума, дореволюционная Государственная дума, Государственный совет, советское народовластие, современные формы парламентаризма).

Как справедливо заметил доктор юридических наук Любимов А.П. в своей работе «Парламентское право России»: «более четкое упоминание о наличии и зарождении законодательной (представительной) власти (зачатков парламентаризма) и их подавлении властью монарха начинается с правления Петра 1»<sup>2</sup>. Сенат, учрежденный Петром Великим, занимает обособленное место в истории органов народного представительства в России, прежде всего, из-за четкого правового регулирования его статуса и определения его компетенции.

Несмотря на то, что петровская эпоха и ее реформы исследователями изучены достаточно хорошо, Сенат, его учреждение и деятельность представлены в отечественной литературе слабо.

Прежде чем приступить к непосредственному рассмотрению вопроса о Сенате, необходимо сказать, в какой общественно-политической ситуации в России было принято решение об учреждении Сената, и о соответствующих предпосылках.

Эволюция сословно-представительской монархии в Российском государстве в монархию абсолютную начинается в середине 17 века. Процесс этот, будучи непроспективным, протекал медленно. Главная же сущность перехода к абсолютной монархии заключалась в том, что постепенно прекращается созыв земских соборов. Собор 1653 года был последним, который собрался в полном составе. Состав соборов, которые созывались позже, был значительно ограничен. Уездных дворян и посадских более не приглашали на соборы.

В конце 17-го — в начале 18-го веков государственный аппарат был очень плохо сложенным, громоздким, неэффективным. За исключением внешних сношений, которыми ведал Посольский приказ, все остальные важнейшие сферы жизни государства не имели единого органа управления. Отсутствие единого органа управления тормозило процесс европеизации России, к которой так сильно стремился Петр 1.

Высший совещательный орган — Боярская дума — устарела и не отвечала современным требованиям. Как уже говорилось выше, царское правительство в своем стремлении к безраздельной власти,

прекратило созыв земских соборов и ограничило деятельность Боярской думы. Другим важным обстоятельством, побудившим к ограничению деятельности Боярской думы, явилось то, что усиливалось дворянство, которое видело укрепление своих позиций в усилении самодержавия.

Одной из главных причин реформы государственного аппарата, на наш взгляд, являлось то обстоятельство, что сложившаяся система, а именно Боярская дума и руководящая аристократия, оказались не приспособленными к решению проблем, стоявших перед страной.

В таких условиях, 22 февраля 1711 года Петр 1 издает указ «Об учреждении Правительствующего Сената»<sup>3</sup>. Из указа следует, что Сенат учрежден для управления государством во время отлучек царя. Следует отметить, что именно перед Прутским походом Петр 1 учредил Сенат.

Вышеназванным указом был определен следующий персональный состав Сената: господин граф Мусин-Пушкин, господин Стрешнев, господин князь Петр Голицын, господин князь Михайло Долгорукий, господин Племянников, господин князь Григорий Волконской, господин Самарин, господин Мельницкой, обор-секретарь Сената Онисим Щукин.

**Несмотря на то, что петровская эпоха и ее реформы исследователями изучены достаточно хорошо, Сенат, его учреждение и деятельность представлены в отечественной литературе слабо.**

<sup>1</sup> Ибрагимов Анзор Кюриевич — аспирант кафедры «Теории и истории государства и права» Российской Правовой академии Министрства Юстиции Российской Федерации, юрист ООО «СИГМА-Право».

<sup>2</sup> Любимов А.П. Парламентское Право России. — М., Маркетинг, 2002. — С. 16.

<sup>3</sup> Полное собрание законодательства Российской Империи (ПСЗРИ), т. 4, № 2321.

В первоначальном составе Сената не было представительской политической элиты.

Сенат был учрежден Петром как постоянно действующий орган государства, призванный помогать монарху в управлении страной.

Изначально Сенат учреждался Петром 1 как постоянно действующий орган, хотя большинство авторов, которые исследовали этот вопрос, придерживаются противоположной точки зрения. Прутский поход был лишь мотивом для учреждения Сената. С момента учреждения Сената до начала Прутского похода было издано четыре указа (регулирующих деятельность Сената), в том числе: «Об учреждении Правительствующего Сената»<sup>1</sup>, «О поручении правительствующему Сенату попечения о правосудии, об устройстве государственных доходов, торговли и других отраслей государственного хозяйства»<sup>2</sup>, «О власти и ответственности Сената»<sup>3</sup>, «О порядке заседаний и делопроизводства в Правительствующем Сенате»<sup>4</sup>. Учреждение Петром 1 Сената на время (Прутского похода) не предполагало бы такого тщательного нормативного регулирования. Наоборот, такой основательный подход говорит о том, что Петр 1 учредил Сенат как постоянно действующий орган.

Другой важной причиной, по которой Петр 1 учредил Сенат, на наш взгляд, является попытка всеобъемлющей централизации власти или, говоря современным языком, укрепление вертикали власти, что в настоящее время мы можем наблюдать в современной России. Сенат, имея широкие полномочия, полностью подчинялся монарху.

**Сенат являлся центральным судебным, военным и финансовым учреждением, имеющим верховный надзор в этих сферах.**

Как было отмечено выше, Сенат располагал широкими полномочиями, которые расширялись из года в год. «В конце концов, он (Сенат. — *Примеч. автора*) захватил все поле правительственной деятельности: администрацию, правосудие, полицию, финансы, армию, торговлю, внешнюю политику»<sup>5</sup>. Однако некоторые из полномочий Сената носили временный характер. Во время присутствия царя в пределах государства, Сенат переставал фигурировать в качестве регентства и выполнял функции высшего органа управления.

Сенат состоял из девяти сенаторов, назначаемых государем. Петр 1 при назначении сенаторов не руководствовался происхождением, званием и чинами. Возможно, именно поэтому, должность сенатора не была включена в Табель о рангах и не была отнесена к классам.

Пунктом 1-м указа от декабря месяца 1718 года «О должности Сената»<sup>6</sup> состав Сената был существенно изменен. «Сенату надлежит состоять из президентов коллегий...»<sup>7</sup> — установлено указом. Однако данный указ был отменен дру-

гим указом от 27 апреля 1722 года. Из него следует: «Сенату надлежит состоять из тайных действительных и тайных советников, кому от нас ныне повелено и впредь повелено будет, и сидеть по рангам...»<sup>8</sup>. Сам Петр 1 признал, что «сие сначала не осматривая учинено, что ныне исправить надлежит». Данный указ не касался президентов трех главных коллегий (иностранных дел, военной, морской), а также временно Берг-коллегии, оставленных в Сенате указом от 16 мая 1722 года. Оставшиеся в Сенате президенты коллегий были самые доверенные и приближенные к царю лица, которых император хотел видеть и в Сенате, и в коллегиях.

Главной причиной, по которой был принят указ от декабря месяца 1722 года, было то обстоятельство, что, состоя в коллегиях, сенаторы не могли быть объективными в принятии решений по вопросам, находящимся в их ведении, — «не могут сами себя судить»<sup>9</sup>.

Назначение и увольнение сенаторов происходило по именным указам. Каждый вновь избранный сенатор должен был приносить присягу. Петр 1 сам лично сочинял текст присяги для сенаторов.

В основу принятия решений Сената был положен принцип единогласия. Если хотя бы один сенатор не был согласен с решением большинства, дело переносилось на новый срок. Если и при новом

рассмотрении вопрос не удавалось решить, он переносился на окончательное рассмотрение к царю. Естественно, что такая процедура существенно замедляла решение вопросов, и Именным указом от 1714 года царь отменил принцип единогласия. С тех пор дела решались большинством, а мнение меньшинства заносилось в протокол.

Петр 1 был в постоянном поиске организационных форм совершенствования аппарата государственного управления. Однако, в государстве ощущалась нехватка квалифицированных кадров, людей, способных к гражданской административной деятельности. Недобросовестность сенаторов в своей деятельности обостряла эту проблему. Петру были ближе военные руководители, он им больше доверял, а окончание войны давало большой простор для их использования, в том числе и в Сенате. 5 декабря 1724 года был принят указ, в соответствии с которым в сенатское присутствие включались три ежегодно заменяемых генерала. Это указание исполнено не было. Петр 1 заболел и в январе 1725 года скончался<sup>10</sup>.

При Сенате имелись следующие учреждения: Расправная палата, Сенатская контора в Москве, Герольд-мейстер, Рекет-мейстер, Губернские комиссары, коллегии и другие органы.

Каждое из вышеназванных структурных подразделений Сената имеет богатую историю, что позволяет надеяться, что будут работы, посвященные каждому из них.

При Екатерине 1 положение Сената стремительно меняется. В феврале 1726 года создается Верховный тайный со-

**Сенат был учрежден Петром как постоянно действующий орган государства, призванный помогать монарху в управлении страной.**

<sup>1</sup> Указатель Российских законов, временных учреждений, суда и расправы по высочайшему соизволению изданный... Львом Максимовичем. — Ч. 3. — М., 1803. — С. 109.

<sup>2</sup> ПСЗРИ. — Т. 4. — № 2330.

<sup>3</sup> Указатель Российских законов, временных учреждений, суда и расправы по высочайшему соизволению изданный... Львом Максимовичем. Ч. 3. — М., 1803. — С. 112–113.

<sup>4</sup> Там же. — С. 114.

<sup>5</sup> Валишевский К.Ф., Захаров П.М. — М., 2004. — С. 391.

<sup>6</sup> ПСЗРИ. — Т. 5. — № 3264.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Указатель Российских законов, временных учреждений, суда и расправы по высочайшему соизволению изданный... Львом Максимовичем. — Ч. 3. — М., 1803. — С. 167–169.

<sup>9</sup> ПСЗРИ. — Т. 4. — № 5877.

<sup>10</sup> Филиппов А.Н. Правительствующий Сенат при Петре Великом и его ближайших преемниках (1711–1741 гг.). — СПб., 1911. — С. 89.

вет, который сильно оттеснил Сенат. Если ранее Сенат напрямую подчинялся Петру 1, то с созданием Верховного тайного совета прямое подчинение сводится на нет. Сенат оказывается в подчиненном положении.

Все мероприятия Петра 1 были направлены на европеизацию государства, и органы, которые он учредил, должны были служить этой идее. Главным же органом управления, как известно, был Сенат. «Идея, воплотившаяся в Сенате, была велика и плодотворна, но, нужно признать, эта идея доныне осталась нереализованной»<sup>1</sup>.

Таким образом, Сенат Петра 1, как он сам и задумывал, стал сильным и послушным инструментом самодержавия. По своей природе он не был органом, представлявшим по настоящему интересы народа, и никак не ограничивал власть царя.

Деятельность Сената была малоэффективной, прежде всего из-за чрезмерной широты полномочий. Такой спектр полномочий определил увеличение аппарата Сената. Коллегиальный принцип, который был положен в основу учреждения Сената, был лишь формальностью. Среди государственных чиновников процветала коррупция, и они часто злоупотребляли своим служебным положением.

<sup>1</sup> Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации. — М., 2002. — С. 51.

Недостаток полномочий Сената в области законодательной деятельности компенсировался наделением его исполнительными, судебными и контрольными функциями. На наш взгляд, сосредоточение таких полномочий в компетенции Сената было не оправдано, так как Сенат не справлялся в должной мере ни с одной функцией.

**Сенат при всей широте своих полномочий не был законодательным органом, а лишь обладал законосовещательной функцией.**

Положительным явлением в деятельности Сената было то обстоятельство, что он мог, в случае необходимости, управлять страной в отсутствие Петра или, например, в случае гибели монарха в многочисленных войнах, в которых он участвовал.

Изучая вопрос о правовом положении Сената Петра 1, нельзя избежать сравнения с современным Федеральным Собранием Российской Федерации. В этой связи хотелось бы выразить мнение о том, чтобы современный парламент не стал послушным орудием политического руководства страны и не превратился в «карманный государственный орган». Ведь граждане России платят свои налоги не для того, чтобы перед ними разыгрывали фарс наподобие Правительствующего Сената Петра 1.



## ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

*Фомиченко М.П.<sup>1</sup>*

### **О РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА РОССИЙСКИХ НАРОДОВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ**

#### **Право народов на самоопределение**

Принцип права народов на самоопределение окончательно утвердился в международном праве после Второй Мировой войны. В главе I Устава ООН (1945 г.) в ряду основных целей ООН определено: «развивать дружественные отношения между народами на основе принципа равноправия и самоопределения народов» (ст. 1. п. 2).

Эти установки Устава ООН нашли свое развитие в последующих международных пактах и соглашениях<sup>2</sup>. При этом необходимо заметить:

**1.** Принцип права народов на самоопределение не следует противопоставлять принципу территориальной це-

лостности государств. Да и понятие территориальной целостности в Уставе ООН отсутствует, в нем речь идет о «территориальной неприкосновенности».

**2.** Сферы предназначения и применения данных принципов различны. Принцип территориальной целостности касается, прежде всего, международных отношений, а принцип самоопределения народов сугубо внутригосударственный.

**3.** Самоопределение присуще не государству, а народу (или национально-государственному (территориальному) образованию), которое реализуется не в межгосударственных отношениях, а в процессе развития многонационального государства.

<sup>1</sup> Фомиченко Михаил Петрович — директор научно-педагогического института прав человека Российского государственного социального университета, кандидат юридических наук

<sup>2</sup> Декларация Генеральной Ассамблеи ООН «О предоставлении независимости колониальным странам и народам» (1960), Международный пакт «Об экономических и социальных правах» (1966), Международный пакт «О гражданских и политических правах» (1966) // См.: Международные акты о правах человека: сборник документов / Сост. д.ю.н., проф. В.А. Карташкин, д. ю. н., проф. Ю.А. Лукашева. — 2-е изд. доп. — М.: НОРМА, 2002.