

ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ В РОССИИ В ПРАВЛЕНИЕ АННЫ ИВАНОВНЫ

Белова Т.А.

ГБОУ ВПО «Омская государственная медицинская академия» Минздрава России, Омск, Россия (Омск, Главный корпус 644043, ул. Ленина, 12), e-mail: belova.t.a@mail.ru

В статье рассмотрена история создания Кабинета министров в правление Анны Ивановны, изучены роль и значение данного высшего органа власти в истории России. Автор опирается на большое количество законодательных актов, вышедших из-под пера преобразователя. Особенностью статьи является полнота рассмотрения вопросов, связанных с положением Кабинета министров, таких как возникновение, порядок работы, его основные функции. Автор проводит параллели в особенностях положения Верховного тайного совета и Кабинета министров в системе государственного управления страны в целом. В статье также рассмотрены и основные изменения в положении еще одного высшего органа власти – Сената, созданного Петром I. Автор указывает на попытки Анны Ивановны снизить роль Сената в системе государственного управления Российской империей.

Ключевые слова: высший орган власти, Кабинет министров, кабинет-министр, Сенат, указ.

HIGHER AUTHORITIES GOVERNMENT IN RUSSIA IN BOARD ANNA IOANOVNA

Belova T.A.

Omsk State Medical Academy, Omsk, Russia (Omsk, Main building 644043, street Lenin, 12), e-mail: belova.t.a@mail.ru

The article reviews the history of the creation of the Cabinet of Ministers of the board of Anna Ivanovna, explored the role and importance of the highest authority in the history of Russia. The author relies to a large amount of legislation that came from the pen drive. Feature article is the fullness of addressing issues related to the situation of the Cabinet of Ministers, such as the emergence of the order of its basic functions. The author draws parallels to the peculiarities of the provisions of the Supreme Privy Council and Cabinet in the administration of the country as a whole. The article also discussed and major changes in the position of another higher authority – the Senate, established by Peter I. The author points out Anna's attempts to reduce the role of the Senate in the administration of the Russian Empire.

Keywords: the higher authoritygovernment, the Cabinetof Ministers, Cabinet-Minister, the Senate, the decree.

Взойдя на престол, Анна Ивановна понимала, что положение ее является сложным. Также как и все ее предшественники, пришедшие к власти после смерти великого реформатора, Анна не имела четкого представления о том, как ей править.

Вскоре после разрыва «Кондиций» последовала ликвидация Верховного тайного совета. Манифестом от 4 марта 1730 г. Верховный тайный совет был упразднен, а Высокий Сенат вновь стал Правительствующим: «Повелеваемъ... Мы, Верховный Тайный Советъ и Высокий Сенатъ отставили, а для правления определили Правительствующий Сенатъ, на такомъ основании, и въ такой силе, как при Дяде Нашемъ...» [6]. Однако следует отметить, что права Сената при Анне Ивановне полностью не были восстановлены. Кабинет министров, созданный императрицей чуть позже в 1731 г., как и Верховный тайный совет, стеснял деятельность Сената. Он посылал в коллегии и местные учреждения указы, а те, минуя Сенат, присылали в Кабинет рапорты и доклады. Число сенаторов было доведено до 21, причём в состав Сената вошли самые выдающиеся сановники и государственные деятели. Для облегчения работы Сената и освобождения его от влияния канцелярии он был разделен 1

июня 1730 г. на 5 департаментов: «1. О Духовныхъ делахъ... 2. О Военныхъ сухопутныхъ и морскихъ делахъ. 3. О Камеръ-Коллегии делахъ и о доходахъ и расходахъ Государственныхъ. 4. О Юстиции и челобитческихъ делахъ. 5. О купецкихъ делахъ и Государственныхъ заводахъ, фабрикахъ и бергверкахъ» [18]; задачей их была предварительная подготовка всех дел, которые решаться должны были по-прежнему общим собранием Сената: «При каждомъ Департаменте были бѣ четыре или пять человекъ изъ Членовъ Правительствующаго Сената, которыхъ должность в томъ состоятъ будетъ, что когда въ Правительствующий Сенатъ какия дела войдутъ касающияся до ихъ Департамента, то они напередъ между собою оныя дела сами разсмотрятъ, надлежаще изследуютъ, и однимъ словомъ сказать, все то изготовятъ, что къ полному решению и определению онаго потребно; а потомъ, со объявлениемъ своего мнения, въ полномъ Собрании Правительствующему Сенату для решения предложить» [18]. На самом деле разделение Сената на департаменты не осуществилось. Для надзора над Сенатом Анна Ивановна сначала думала ограничиться еженедельным представлением ей двух ведомостей, одной – о решённых делах, другой – о делах, которые Сенат без доклада императрице решить не может: «... дабы въ каждую Субботу подаваны были Намъ два рапорта... одинъ, сколько въ прошедшую неделю въ Сенате решено и отправлено такихъ делъ... другой какия дела въ Сенате находятся или въ той неделе въ Сенатъ вошли, которыя безъ собственнаго Нашего решения и указа не могутъ быть отправлены» [15].

2 октября 1730 г. признано было необходимым восстановить должность генерал-прокурора: «...дабы челобитчики правымъ и нелицемернымъ судомъ удовольствованы, а въ Государственныхъ делахъ рассмотрение и решение чинено было со всякою ревностию и добрым порядкомъ..., и чтобы правление делъ не на письме только исполнялось, но самымъ действомъ происходило... Того ради... учреждаемъ быть... при Сенате чину Генерал-Прокурора...» [11]. Прокуроры активно включились в борьбу с взяточничеством, казнокрадством, неисполнением законов и нарушением прав частных лиц. Там, где не было прокуроров, эту роль выполняли секретариаты учреждений (обер-секретари и секретари). Должность генерал-прокурора в 1731–1740 гг. оставалась вакантной [4].

«Еще в первые месяцы правления Анны Ивановны при ней возник неофициальный секретариат, возглавляемый Остерманом» [2]. Но уже 10 ноября 1731 г. последовал указ о создании нового высшего государственного учреждения: «Понеже мы, для лучшаго и порядочнейшего отправления всехъ Государственныхъ делъ, къ Собственному Нашему Всемиловитейшему решению подлежащихъ, и ради пользы Государственной и верныхъ Нашихъ подданныхъ, заблагорассудили учредить при Дворе Нашемъ Кабинетъ, и въ оный определить изъ Министровъ Нашихъ Канцлера Графа Головкина, Вице-Канцлера Графа

Остермана, Действительнаго Тайнаго Советника Князя Черкасского, того де ради объ ономъ Всемилоостивейшее объявляемъ»[8].

Современный исследователь Е. Н. Савельева объясняет причины создания Кабинета следующими обстоятельствами. Отметим, что эти причины исследователь подразделяет на две группы. Объективно возникновение Кабинета отвечало потребности российской абсолютистской системы в завершении бюрократической пирамиды. Не случайно «тайные советы по главным государственным делам» являются неотъемлемыми элементами политической системы российского самодержавия: будучи частью государственного аппарата монархии, данные органы, их особенности и тенденции развития во многом отражают типологические характеристики российского абсолютизма 20–60-х годов XVIII века.

Помимо «системной обусловленности», уже само по себе усложнение управленческих функций монарха требовало создания личного аппарата при императоре, который бы занимался подготовительной работой, контролировал текущие вопросы государственного управления, оставляя за последним лишь определение «магистральных линий» [21].

Через Кабинет восходили к императрице доклады всех учреждений, в том числе и Сената; из него объявлялись высочайшие резолюции. «Указали Мы, со всехъ Нашихъ Именныхъ указовъ и на докладахъ и прошенияхъ резолюций, которые состоялись... и какъ въ Сенате и Синоде, такъ и въ Коллегии и прочия принадлежащая места, отправлены за собственною Нашею рукою, собравъ во всехъ местахъ, точныя копии подать какъ изъ Сената, такъ и изъ всехъ местъ въ Кабинетъ Нашъ...» [14].

Бывшие члены Верховного тайного совета еще на некоторое время сохранили свое влияние через Кабинет министров. В частности, в него входили некоторые бывшие верховники, а именно Г. И. Головкин и А. И. Остерман. Кабинет министров состоял из трех лиц: А.И. Остермана, графа Г. И. Головкина и князя А. М. Черкасского. После смерти Головкина его последовательно заменяли П. И. Ягужинский (1735 – 1736), А. П. Волынский (1738–1740) и А. П. Бестужев-Рюмин. Приглашались на заседания кабинета и другие должностные лица (Б. Х. Миних, А. И. Ушаков, князь А. И. Шаховской и др.).

По мнению авторитетного историка Н. П. Ерошкина, первоначально Кабинет имел более узкую компетенцию, чем Верховный тайный совет [2]. Однако через несколько лет он получил весьма широкие полномочия и даже законодательные права. 9 июня 1735 г. указы, подписанные тремя кабинет-министрами, получают силу именных. Подпись трех членов Кабинета отныне приравнивалась к подписи императрицы: «...въ Сенатъ и во все Коллегии и Канцелярии подтвердить, чтобъ никакихъ Нашихъ словесныхъ Именныхъ указовъ, кроме техъ, которые за подписаниемъ собственныя Нашей руки, или за руками всехъ трехъ Нашихъ

Кабинетъ-Министровъ будутъ, не принимать и въ производство не производить...» [16]. Кабинет полностью подчинился Анне Ивановне и получил широкие права в области внутренней и внешней политики, законодательства, наблюдал за судебными и финансовыми делами, решал важнейшие административные вопросы. С этого времени Кабинет фактически приобрел функции не только органа исполнительной, но и законодательной власти, подчинив себе Сенат, Синод и центральные коллегии. После указа 9 июня 1735 г. фактическое господство Кабинет-министров над Сенатом приобретает законную основу, и на доклады Сената резолюции кладутся уже от имени Кабинета.

После смерти Анны Ивановны (17 октября 1740 г.) в Кабинете были поочередно полновластными хозяевами Бирон, Миних и Остерман. Поглощенному борьбою партий Кабинету было не до Сената, значение которого поэтому в это время несколько повышается, что выражается, между прочим, в появлении «общих рассуждений» или «генеральных собраний» Кабинета с Сенатом. Однако, как справедливо замечает историк Е. В. Анисимов: «Не следует думать, что это де-факто ограничивало власть самодержца. Здесь мы, как и в истории с Верховным тайным советом, не должны забывать о том, что самодержец был волен поручать дела любому учреждению или доверенному лицу, оставляя за собой прерогативу ни в чем себя не ограничивать» [1]. Роль Анны Ивановны в деятельности Кабинета в целом схожа с ролью ее предшественников в деятельности Верховного тайного совета: «... даже устранившись от непосредственного участия в деятельности Кабинета, Анна продолжала тщательно следить за его работой. Конечно, говорить о том, что высочайший контроль носил ежедневный характер, было бы преувеличением. Были периоды, когда Кабинет существовал практически абсолютно автономно, но и утверждать, что с 1735 года Анна Иоанновна взяла курс на полное самоустранение от дел правления абсолютно некорректно. Процедура доклада от Кабинета сохраняется (хотя ее регламент и существенно укорочен), императрица лично (или, чаще, через доверенных лиц) передает свои указания министрам, наконец, назначает для этих целей специального тайного кабинет-секретаря [21].

Процесс принятия решений в Кабинете исследовать очень сложно, поскольку стенограммы его заседаний отсутствуют. Данный факт свидетельствует о невозможности определить не только ход обсуждений, но и личный вклад каждого из работавших в Кабинете сановников. Однако, по мнению современной исследовательницы правления Анны Ивановны Е.Н. Савельевой: «ключевую роль в нем (Кабинете) на всем протяжении царствования играл А. И. Остерман. Даже в тот период, когда Андрею Ивановичу не удавалось принять личное участие в заседаниях, весь производственный процесс проходил под его каждодневным контролем» [21].

Принято считать, что «в деятельности Кабинета министров сложные вопросы законодательства разрешались попеременно с мелкими дворцовыми делами (например, распоряжения о присылке зайцев для двора, о постройке «ледяного дома», обсуждение счетов за кружева для Анны Ивановны и т. п.)» [3]. Это мнение существенно уточнено Е. Н. Савельевой: «Кабинет министров объединял в себе функции личной канцелярии монарха и высшего органа исполнительной власти, замкнувшего на себя существенную часть документооборота империи» [21]. В ведение Кабинета входили как внешняя, так и внутренняя политика, однако, последняя занимала в его делопроизводстве более обширное место.

Во взаимоотношениях Кабинета с коллегиями прослеживается тенденция к установлению отношений «господства-подчинения». Кабинет, переживая постепенный, но неуклонный процесс универсализации компетенции, сосредоточивает в своих руках все нити государственного управления. В частности, был издан следующий указ:

«Доклад. Июня 11 дня 1737 года, по сообщению из Кабинета Ея Императорского величества, велено оставшия после бывшего в Москве Мая 29 дня того 1737 года пожара, в Коллегияхъ, Канцелярияхъ и Конторахъ и въ прочихъ местахъ наличныя дела, письма запечатать, дабы никто не могъ чего покрасть, или какихъ писемъ выдать, а потомъ при самих членахъ разобрать по годам, и, учиня обстоятельныя описи с алфаветными реэстры, прислать в Кабинетъ Ея Императорского Величества.

И по тому сообщению, в погорелыхъ присутствующихъ местахъ оставшия дела тогда жьотъ Сенатской Конторы были запечатаны, и техъ местъ при самихъ присутствующихъ разобраны и надлежащия описи и реэстры, что чего погорело и осталось, сочинены и в Сенатскую контору за руками техъ местъ присутствующихъ поданы, которые ныне в Кабинетъ Ея Императорского Величества сообщаются при семъ; а въ Полицеймейстерской Канцелярии, в Штатсъ-Конторе, Вотчинной Коллегии, въ Архиве, те описи за множествомъ и за другими нужнейшими в оныхъ местахъ отправлении, еще не dokonчены, что на оныхъ местахъ взыскивается с немалымъ понуждениемъ, которые по подании по тому жь въ Кабинетъ Ея Императорского Величества сообщены будут неукоснительно. А которыхъ местъ вышеобъявленные описи учинены и отправлены, при семъ сообщень реэстръ» [20].

Наименьшие изменения коснулись трех коллегий – Военной, Адмиралтейской и Иностраннных дел, а также Юстиц-коллегии и Вотчинной коллегии.

При этом применительно к коллегии Иностраннных дел, Кабинет занимался и служащими коллегии, и ее административно-хозяйственными делами. По мнению современной исследовательницы деятельности коллегии Иностраннных дел Туриловой С.: «Канцелярия Кабинета ее и. в-ва почти полностью состояла из чиновников Коллегии, а в случае

необходимости в него направлялось «столько служителей, сколько потребно». В сентябре 1736 г. при кабинете состояли следующие чиновники Коллегии: один секретарь (П. Томановский), два подканцеляриста и четыре копииста. В 1737 г. при нем значилось четыре секретаря (П. Томановский, И. Келлерман, А. Блошицкий, И. Суда), семь переводчиков, один регистратор, два канцеляриста и три копииста. В журналах Кабинета упоминалось о совещаниях по вопросам внешней политики; в его деятельности они резко выделялись среди остальных дел: «кабинет-министры, не рассуждая о делах иностранных в заседаниях Кабинета, ходили вверх с докладом и них к императрице» (SIC!) [22].

В 1731 г. Берг-Коллегии, Мануфактур-Конторы, Коммерц-Коллегии слились в одну – Коммерц-коллегию: «...Бергъ-Коллегию и Мануфактуръ-Контору сообщить къ Коммерцъ-Коллегии..., а дела росписать на 3 Экспедиции: 1. Къ Коммерции принадлежащая; 2. Горныя и Минеральныя; 3. Фабрики и Мануфактуры...» [19].

Положение Юстиц-коллегии упрочилось. 22 июля 1730 г. издан указ «Объ учреждении Суднаго и Сыскнаго Приказовъ, объ аппеляции на оныя изъ Московской Губернии въ Юстицъ-Коллегию, а на оную въ Сенатъ и о разобрании прежнихъ судныхъ дель», в рамках которого прописывается механизм эффективной работы судебной системы в России: «... въ Судномъ... судъдавтъ и решение чинить по Уложению и по указамъ безъ всякия волокиты; въ Сыскномъ ведать татинныя и разбойныя и убивственныя дела... въ неправомъ же вершении ...бить челомъ въ Юстицъ-Коллегии, а на Юстицъ-Коллегию въ Сенатъ» [9].

При Анне Ивановне усилился политический террор в стране. 24 марта 1731 г. генералу А. И. Ушакову было поручено ведать делами упраздненного Преображенского приказа (в 1729–1730 г. эти дела находились в ведении Верховного тайного совета, в 1730–1731 г. – Сената): «Понеже.. Преображенско(му) Приказ(у)... въ прошломъ 729 году, по указу... Петра Второго... быть не велено... а понеже отправления оныхъ дель въ Сенате въ прочихъ государственныхъ делахъ имеется немалое помешательство: того ради указали Мы выше помянутыя важныя дела ведать Г. Генералу Нашему Ушакову...» [13].

6 апреля 1731 г. была образована Канцелярия тайных розыскных дел [7]. Начальником Канцелярии был назначен опытный в области политического розыска деятель А.И. Ушаков. Показания пытаемого фиксировались в особом протоколе («пыточная речь»). Нередко, жертва признавалась во всех возводимых на нее обвинениях. Часто, не выдержав всех мук, пытаемый сходил с ума («так что оной изумленным бывает») или умирал («неведомо от чего») [10]. Канцелярия имела равное положение с коллегиями, однако фактически подчинялась первоначально непосредственно Анне Ивановне, а затем Кабинету Ее Императорского Величества. 12 августа 1732 г. Тайная Канцелярия была переведена из Москвы в Санкт-Петербург, а в Москве была оставлена Контора тайных розыскных дел под

руководством С. А. Салтыкова, благодаря большим связям которого пользовалась некоторой независимостью от Канцелярии тайных розыскных дел: «... Тайную Канцелярию изъять из Москвы, а в Петербурге, а в Москве отъ оной Канцелярии оставить Контору, которой повелеваемъ быть въ Дирекции вашей (Генерал Ушаков)..., чтобъ дела въ ней отправлялись въ надлежащей тайности и порядке» [12]. После смерти Анны Ивановны указом от 23 октября 1740 г. [17] канцелярия была поставлена под контроль генерал-прокурора Сената.

В правление Анны Ивановны была продолжена линия на подчинение церкви государству и превращение священнослужителей в послушный самодержавию специфический род чиновничества. Так, 15 апреля 1738 г. из ведомства Синода была изъята Коллегия экономии, которая передавалась Сенату: «Коллегии Экономии быть подъ ведениемъ Сената, а Синоду отъ сего времени той Коллегии не ведать, понеже въ оной Коллегии состоятъ сборы и другия экономическия дела, которыя подлежатъ ведению. Сената, а духовныхъ делъ, какія бы могли касаться до Синода, не бываетъ; а ежели Синоду что будетъ отъ оной Коллегии когда потребно, о томъ сноситься съ Сенатомъ, откуда все, что потребно, получать могутъ» [5]. По сути, Синод окончательно трансформировался в бюрократическое учреждение, которое могло содержаться только жалованием из общей государственной казны.

Таким образом, Кабинет министров императрицы Анны Иоанновны предстает, прежде всего, административным органом, функции и полномочия которого определялись ситуативными характеристиками внутривластной ситуации. Проводниками же его влияния на законодательный механизм империи были дворцово-кулуарные связи его членов, так как сам он был поглощен рутинной управленческой работой. Отметим яркое сходство Верховного тайного совета и Кабинета Его Императорского Величества.

Список литературы

1. Анисимов Е.В. Анна Иоановна. – М., 2002. – С. 188.
2. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983. – С. 100.
3. Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. Пособие для учителей. – М., 1960. URL: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000148/st006.shtml> (дата обращения: 31.01.2013).
4. Латкин В. Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX столетия). – СПб., 1899. – С. 254-255.
5. О бытии Коллегии Экономии подъ ведениемъ Сената // ПСЗ-1. – Т. 10. – № 7558.

6. Объ уничтожении Верховнаго тайнаго совета и Высокаго Сената, и о возстановлении по прежнему Правительствующаго Сената // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 5510.
7. Объ учреждении Канцелярии, для дель, переданных о Именному указу 24 Марта въ ведомство Генерала Ушакова; о именовании оной Канцелярией Тайныхъ розыскныхъ дель и о сношенияхъ оной Канцелярии съ Коллегиями // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 5738.
8. Объ учреждении при дворе Ея Императорскаго Величества Кабинета // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 5871.
9. Объ учреждении Суднаго и Сыскаго Приказовъ, объ аппеляции на оныя изъ Московской Губернии въ Юстиць-Коллегию, а на оную въ Сенатъ и о разобраніи прежнихъ судныхъ дель // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 5597.
10. О доносахъ по первымъ двумъ пунктамъ // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 5528.
11. О назначении при Сенате Генераль-Прокурора и въ помощь ему Оберъ-Прокурора, объ определении въ Коллегиахъ и другихъ Судебныхъ местахъ Прокуроров и о наблюдении Сенату, чтобъ челобитчики правымъ и нелицемернымъ судомъ удовольствованы, а въ Государственныхъ делахъ разсмотрение и решение чинимы были со всякою ревностию и добрымъ порядкомъ // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 5625.
12. О переведении Тайной Канцелярии изъ Москвы въ Санктпетербургъ съ оставлениемъ въ Москве Конторы въ управлении Оберъ-Гофмейстера Салтыкова // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 6151.
13. О передаче дель бывшаго Преображенскаго Приказа въ ведение Генерала Ушакова // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 5727.
14. О подаче въ Кабинетъ изъ всехъ Присутственныхъ местъ съ Именныхъ указовъ, состоявшихся съ 1730 по 1 Ноября 1731 года, точныхъ копій // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 5869.
15. О подаче Ея Императорскому Величеству въ каждую Субботу двухъ рапортовъ: одного о решеныхъ делахъ, а другаго о техъ которыя безъ доклада Ея Величеству решены быть не могутъ // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 5566.
16. О принятии за Именный указъ только подписанный Императорскою рукою или темя Кабинетъ-Министрами // ПСЗ-1. – Т. – № 9. – № 5745.
17. О прощении некоторыхъ винъ преступникамъ и взысканий съ подсудимыхъ // ПСЗ-1. – Т. 11. – № 8263.
18. О разделении Сената на Департаменты и о назначении каждому Департаменту особаго рода дель // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 5570.
19. О соединении Бергъ-Коллегии и Мануфактуръ-Конторы съ Коммерць-Коллегиєю и о разделении дель на три Экспедиции // ПСЗ-1. – Т. 8. – № 5860.
20. Резолюция Кабинетъ-Министровъ на докладъ Конторы Сената. О приеме и разсмотрении всехъ оставшихся после бывшаго въ Москве пожара въ Коллегиахъ, Канцелярияхъ и

прочихъ местахъ наличнымъ деламъ описей и о хранении оныхъ в архиве ПСЗ-1. – Т. 10. – № 7513.

21. Савельева Е. Н. Кабинет министров императрицы Анны Иоанновны: дис. ... канд. ист. наук. – М., 2004. – URL: <http://www.dissercat.com/content/kabinet-ministrov-imperatritsy-anny-ioannovny> (дата обращения: 05.01.2013).

22. Турилова С. Коллегия иностранных дел в XVIII в. – URL: http://www.montreal.mid.ru/dip_10.html (дата обращения 03.02.2013).

Рецензенты:

Сорокин Ю.А., д.и.н., профессор кафедры дореволюционной отечественной истории и документоведения ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского», г. Омск.

Худяков В.Н., д.и.н., профессор декан факультета истории, философии и права, заведующий кафедрой отечественной истории ФГБОУ ВПО «Омский государственный педагогический университет», г. Омск.