

Губернская прокуратура Российской империи 1731 – 1762 гг.

Provincial prosecutor's office of the Russian Empire 1731-1762

Лавров В.В.

Канд. юрид. наук, канд. ист. наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», г. Санкт-Петербург
e-mail: veniaminl@mail.ru

Lavrov V.V.

Candidate of Law, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of State and Legal Disciplines, St. Petersburg Law Institute (branch) University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, St. Petersburg
e-mail: veniaminl@mail.ru

Аннотация

Целью настоящей работы является попытка проследить становление и развитие прокурорского надзора в административно-территориальных образованиях Российской империи с 1731 по 1762 г. В качестве источников базой исследования используются нормативные правовые акты рассматриваемого периода, содержащиеся в Полном собрании законов Российской империи, а также различные сведения о деятельности прокуроров в губерниях указанного периода, основанные на опубликованных материалах, хранящихся в архивном фонде России. На основании анализа указанных источников автор приходит к следующим выводам. Учреждение должностей губернских прокуроров завершило собой процесс формирования вертикали прокурорского надзора в Российской империи. Организация прокурорского надзора в России в первые годы своего существования (1722 – 1731 гг.) была основана по предметному (отраслевому) принципу. Начиная с 1731 г. после учреждения должностей губернских прокуроров, в российском государстве наряду с предметным принципом начинает формироваться система прокурорского надзора, организованная по территориальному принципу. Губернскую прокуратуру можно рассматривать как систему лиц, занимающих государственные должности (губернских прокуроров), действующих на основе правовых актов, независимых от губернских властей, находящихся в прямом подчинении генерал-прокурора и осуществляющих свои полномочия, направленные на обеспечение единства правового пространства страны, унификации системы государственного управления, защиты публичных интересов и прав подданных российского государства.

Ключевые слова: прокурор, надзор, губерния, чиновничество, Российская империя, генерал-прокурор, прокуратура.

Abstract

The purpose of this paper is to trace the formation and development of prosecutorial oversight in the administrative-territorial entities of the Russian Empire from 1731 to 1762. The research sources include regulatory legal acts from the period under review, contained in the Complete Collection of Laws of the Russian Empire, as well as various information on the activities of prosecutors in the provinces during this period, based on published materials stored in Russian archival collections. Based on an analysis of these sources, the author arrives at the following conclusions. The establishment of provincial prosecutors completed the process of forming

the vertical structure of prosecutorial oversight in the Russian Empire. The organization of prosecutorial oversight in Russia in its early years (1722–1731) was based on a subject-based (sectoral) principle. Beginning in 1731, following the establishment of provincial prosecutors, a system of prosecutorial oversight organized along territorial lines began to emerge in the Russian state, alongside the objective principle. The provincial prosecutor's office can be viewed as a system of individuals holding public office (provincial prosecutors) acting on the basis of legal acts independent of provincial authorities, directly subordinate to the prosecutor general, and exercising their powers aimed at ensuring the unity of the country's legal space, unifying the system of public administration, and protecting the public interests and rights of Russian citizens.

Keywords: prosecutor, oversight, province, bureaucracy, Russian Empire, prosecutor general, prosecutor's office.

Начальный период истории российской прокуратуры постоянно привлекает к себе внимание исследователей. На сегодняшний день имеются многочисленные работы, в которых изучено развитие прокуратуры в эпоху правления Петра Великого и его преемников [1; 2]. Как правило, предметом исследований становится деятельность генерал-прокуроров, а развитие прокурорского надзора на местах – в административно-территориальных образованиях Российской империи в основном затрагивалось попутно [3, с. 107 – 131]. О прокурорском надзоре в российских губерниях второй четверти XVIII столетия упоминается в работах, касающихся вопросов развития местного управления Российского государства, истории судебных учреждений России [4, с. 107 – 131; 5, с. 47 – 48; 6, с. 147 – 151].

Вопросы организации губернской прокуратуры на основании анализа нормативных правовых актов Российской империи затрагивались в работе П.В. Полежаева, однако период 1730-1740-х годов автором освещен конспективно [7, с. 62 – 67]. Таким образом, развитие губернской прокуратуры периода второй – третей четвертей XVIII в. не было предметом специального исследования. Указанное обстоятельство связано, в первую очередь, с состоянием источниковой базы, необходимой для исследования прокурорского надзора в российских губерниях – значительная часть архивного фонда Правительствующего Сената, относящегося ко второй четверти XVIII столетия, находится в неудовлетворительном состоянии [3, с. 89 – 92, 137 – 142, 200 – 222]. Кроме того, для изучения развития территориальных прокуратур необходимо обращение к местным архивам, что вызывает объективные сложности организационного характера.

Целью настоящей работы является попытка проследить становление и развитие прокурорского надзора в административно-территориальных образованиях Российской империи с 1731 по 1762 г. В качестве источниковой базой исследования используются нормативные правовые акты рассматриваемого периода, содержащиеся в Полном собрании законов Российской империи (*далее по тексту и в сносках – ПСЗРИ*), а также различные сведения о деятельности прокуроров в губерниях указанного периода, основанные на опубликованных материалах, хранящихся в архивном фонде России. Документы, относящиеся к деятельности прокуратуры рассматриваемого периода и находящиеся в Московском архиве министерства юстиции (современный – Российский государственный архив древних актов), были изучены В.И. Веретенниковым, однако, предметом исследования, проводимого упомянутым автором, является деятельность генерал-прокуроров, поэтому на многие аспекты деятельности губернских прокуроров им не обращалось внимание. В настоящей работе обращение к документам, выявленным выдающимся дореволюционным ученым, имеет своей целью сосредоточить акценты на деятельности губернских прокуроров. Хронологические рамки исследования обусловлены следующим: начинаются датой учреждения должностей губернских прокуроров (2 апреля 1731 г.) и заканчиваются восшествием на российский престол императрицы Екатерины II (22 сентября 1762 г.), что положило начало новому периоду русской истории XVIII столетия.

Учреждение прокуратуры в России (12 января 1722 г.) происходило в период коренных государственных преобразований, которые затронули как центральное, так и местное

управление. В первое десятилетие своего существования деятельность прокуроров охватывала главным образом центральные учреждения Российской империи. В императорском указе от 12 января 1722 предусматриваются должности генерал-прокурора и обер-прокурора в Сенате, а также прокурорские должности в коллегиях [8]. Вскоре учреждаются должности прокурора в надворных судах в главном магистрате. На протяжении 1722 г. были проведены необходимые кадровые назначения на прокурорские должности в коллегиях, главном магистрате и надворных судах отдельных губерний [2, с. 46].

Таким образом, можно прийти к выводу, что изначально прокурорский надзор в Российской империи был сформирован по отраслевому принципу. При этом прокурорский надзор на территориях империи осуществлялся посредством надзора за коллегиальным управлением: коллегии имели в губерниях свои конторы, а коллежский прокурор, осуществляя надзор за вверенным ему учреждением, должен был быть в курсе ситуации на местах. Кроме того, отдельные надзорные полномочия в губерниях осуществляли прокуроры надворных судов.

После смерти Петра I (28 января 1725 г.) многие из созданных им учреждений прекращают свое существование. Через год, 8 февраля 1726 г. был образован Верховный тайный совет, получивший широкие властные полномочия. Действующий генерал-прокурор П.И. Ягужинский был отправлен на дипломатическую службу за границу, а Верховный тайный совет принимает серию решений о сокращении прокурорских должностей. Так, 30 января 1730 г. происходит сокращение должностей прокуроров в коллегиях и надворных судах [9, с. 753 – 756]. Указанным решением была практически демонтированная сложившаяся при Петре Великом система прокурорского надзора.

В 1730 г. 1 марта на российский престол восходит императрица Анна Иоанновна, которая, спустя несколько дней, восстанавливает в правах Правительствующий Сенат, а 7 октября того же года восстанавливает прокурорский надзор в Сенате, коллегиях и судебных учреждениях [10]. На должность генерал-прокурора был возвращен П.И. Ягужинский, а обер-прокурором был назначен А.С. Маслов. Согласно приведенному императорскому указу, на прокуроров была возложена задача бороться с злоупотреблениями, имевшими место в государственных органах Российской империи.

Однако, имеющаяся система прокурорского надзора не могла обеспечить эффективность государственного управления на местах. В результате преобразований первой четверти XVIII столетия была полностью изменена организацию управления на местах – страна была разделена на административно-территориальные единицы. По данным на 1727 год территория государства была разделена на 14 губерний, 47 провинций и 250 уездов [11, с. 120]. Правовой основой губернского управления для рассматриваемого в настоящей статье периода становится «Наказ губернаторам и воеводам и их товарищам» от 12 сентября 1728 г. [12].

Важным шагом в формировании единства государственного управления стало назначение 2 апреля 1731 г. прокуроров в семь губерний: Московскую, Казанскую, Белгородскую, Нижегородскую, Воронежскую, Новгородскую и Смоленскую. Перед назначенными прокурорами ставились определенные задачи, в том числе, осуществление надзора за недопущением хищения средств, которые должны были поступать в казну [13]. Сенатским указом от 3 января 1732 г. были учреждены должности для Архангелогородской и Сибирской губерний. В некоторых губерниях были переназначены прокуроры, определены должностные оклады для губернских прокуроров, а также предписывалось дать назначенным губернским прокурорам соответствующие инструкции [14].

Процесс формирования прокурорского надзора в губерниях завершается изданием Именного указа от 3 сентября 1733 г. «О должности прокурора» [15], который регламентирует деятельность губернского прокурора, ставшего (п.7) «оком генерал-прокурора в губернии».

Некоторые положения рассматриваемого указа можно рассматривать как своего рода принципы надзорной деятельности изучаемого периода. В именном указе от 3 сентября 1733 г. воспроизводится положение из именного указа «О должности генерал-прокурора» от 27 апреля 1722 г. [16]. Подобно генерал-прокурору в Сенате губернский прокурор должен

надзирать, чтобы деятельность поднадзорных учреждений приносила реальные результаты: «чтоб в канцелярии, не на столе токмо дела вершились, но чтоб по оным самым действом по указам, как скоро возможно исполнены были» [15].

Губернский прокурор осуществлял надзор за соответствием деятельности губернатора и его товарищей регламенту и указам (по сути надзор за исполнением законов); надлежащим порядком ведения дел в губернской канцелярии (п. 1); за справедливым рассмотрением дел в судах и расправах. Прокурор имел право указывать губернатору на неправомерность его действий, по протесту губернского прокурора дело могло быть приостановлено, о чем докладывалось генерал-прокурору (п. 2). Однако, с целью сохранения конструктивного взаимодействия с губернскими властями прокурору предписывается тщательно исследовать все обстоятельства дела («посоветоваться с кем заблагорассудится»), чтобы напрасно не обвинять главу губернского правления в нарушениях («губернатору бесчестия не учинить» – п. 3) [15].

В указе особое внимание обращалось на такое важное направление надзора, как собираемость казенных сборов и иных государственных доходов (п. 5). Секретари губернских канцелярий должны были оказывать содействие прокурорам, исполняя их требования без согласования с губернатором (п. 4). Приведенным указом устанавливалась ответственность губернского прокурора за злоупотребления вплоть до смертной казни или пожизненной каторги с вырыванием ноздрей и конфискации имущества (п. 8).

Однако, предостерегая прокурора от направления генерал-прокурору ошибочных донесений, законодатель уточняет, что «лучше доношением ошибиться, нежели молчанием» [15].

Анализ текста Именного указа от 3 сентября 1733 г. «О должности прокурора» показывает, что большое сходство полномочий губернского прокурора в отношении надзора за губернскими властями с соответствующими надзорными полномочиями генерал-прокурора в отношении Сената и коллежских прокуроров по отношению к коллегиям.

Таким образом, губернский прокурор становится независимым от губернатора лицом, имеющим значительные полномочия для осуществления своей деятельности.

С первых лет своего функционирования губернские прокуроры используют свои полномочия по опротестованию незаконных действий губернских властей и притеснению ими социально незащищенных категорий населения.

Так, например, в 1735 г. нижегородский губернский прокурор направил обер-прокурору Правительствующего Сената А.С. Маслову рапорт, о том, что по причине дефицита хлеба возросла смертность населения, прежде всего крестьян. На основании указанного рапорта и активной деятельности обер-прокурора Сенат в конечном итоге обязал помещиков кормить своих крестьян в случае недостатка хлеба. Также было принято решение о ходатайстве перед Императрицей о необходимости облегчения подушной подати [3, с. 168].

В 1734 г. в донесении обер-прокурору архангелогородский прокурор сообщал о бездействии губернских властей на предъявленные им замечания. На что обер-прокурор инициировал рассмотрение указанного донесения в Сенате, по результатам которого от губернатора были затребованы объяснения [3, с. 168].

Между прокурорами и губернскими властями иногда возникали конфликты. Так, с 1735 по 1738 г. прокурор Белгородской губернии А.И. Львов направил большое количество донесений о непорядках, которые имели место в провинциальных учреждениях. Прокурор в конечном итоге требовал отставки губернатора. Впрочем, взаимные донесения посыпались и на прокурора, которого обвиняли в ненадлежащем поведении. Обер-прокурор Сената Ф.И. Соймонов поддержал перед сенаторами требование своего подчиненного об отставки губернатора, однако Сенат с этим не согласился [3, с. 149-150, 151, 168].

В 1740 – 1741 гг. как губернская, так и вся прокуратура Российской империи оказались перед угрозой упразднения, прокуроры в том числе губернские начинают переводиться на другие должности [3, с. 194 – 199]. Однако, отдельные губернские прокуроры продолжают исполнять свои обязанности. На протяжении 1740 – 1741 гг. продолжают направляться

донесения генерал прокурору от губернских прокуроров, свидетельствующие о надзорной деятельности местных прокуроров.

Приход к власти императрицы Елизаветы Петровны вернул страну на тот путь, который был заложен государственными преобразованиями Петра Великого. Менее чем через месяц после вступления на престол императрица своим указом от 12 декабря 1741 г. восстанавливает все прокурорские должности, включая прокуроров губерний. По прошествии полугода после восстановления прокурорских должностей генерал-прокурор Н.С. Трубецкой 21 июля 1742 г. направляет нижестоящим прокурорам циркулярное письмо, в котором разъясняет их полномочия и уточняет обязанности [3, с. 228]. Из приведенного документа можно увидеть следующие направления деятельности губернского прокурора. Так называемые «интересные дела», т.е. те, которые представляют особый интерес для государства (возможно могут иметься ввиду публичные интересы), прежде всего, эти дела связаны с интересом казны. Следующее направление – это соблюдение сроков рассмотрения жалоб частных лиц («челобитчикам волокит не чинить»). И, наконец, особо выделяется надзор за соблюдением сроков рассмотрения уголовных дел в отношении лиц, содержащихся под стражей («колодники-бы долговременно отнюдь держаны не были»). Положения приводимого документа продолжали свое развитие в дальнейших циркулярных письмах генерал-прокурора [3, с. 230 – 236].

При осуществлении надзора за губернскими учреждениями прокуроры направляли свои протесты генерал-прокурору, а последний адресовал их на усмотрение Сената. Из рапортов губернских прокуроров 1740– 1750-х годов можно увидеть различные факты злоупотребления со стороны губернских властей. Так, астраханский прокурор сообщал о выдаче губернатором одной тысячи казенных денег персидскому послу без соответствующего указа. Прокурор новгородской губернии докладывал, что товарищ губернатора берет долговые расписки у жителей губернии, что является нарушением «Наказа губернаторам, воеводам и их товарищам» от 12 сентября 1728 г. При этом действия товарища губернатора сопровождались вымогательством. В 1744 г. новгородский губернский прокурор сообщал о затягивании сроков при строительстве моста через реку Волхов, что было следствием неисполнения указа Сената (протесты прокурора не давали результата) [3, с. 338 – 340].

Вместе с тем губернские прокуроры не всегда должным образом осуществляли надзор. Так, в 1760 г. в Москве скопилось большое количество колодников, чьи дела не были рассмотрены в установленные сроки. По этому поводу генерал-прокурор Н.С. Трубецкой направляет циркулярный ордер прокурору московской губернской канцелярии, где указывает о необходимости принятия соответствующих мер [3, с. 232].

Непременным условием эффективности работы государственного аппарата в губерниях является служебная дисциплина. Этому вопросу прокуроры должны были уделять первостепенное внимание. Уже в циркулярном письме от 21 июля 1742 г. генерал-прокурор Н.С. Трубецкой ставит перед нижестоящими прокурорами (в том числе и губернскими) задачу надзирать за тем, чтобы чиновники в поднадзорных учреждениях находились на местах (в присутствии) в положенные часы, а в случае необходимости, обусловленной своевременным рассмотрением дел, находились на службе и в сверхурочное время [3, с. 228]. Указание об усилении контроля за соблюдением чиновниками распорядка трудового дня (нахождением в присутственных местах) регулярно встречается в циркулярных письмах генерал-прокурора 1740-х – 1750-х годов [3, с. 229 – 235].

В середине 1750-х годов неудовлетворительная дисциплина чиновничества становится массовым явлением, о чем прокуроры регулярно направляют рапорт генерал-прокурору. В конечном итоге Правительствующий Сенат 25 ноября 1756 г. издает указ «О прибытии члена в присутствие и выходе из оного на основании Генерального регламента, о немедленном производстве и решении дел, и о присыпании о том по приложенной форме ведомостей к Генерал-прокурору» [17]. Согласно приведенному указу, на губернских прокуроров была возложена обязанность ежемесячно составлять рапорт по утвержденной форме о нахождении на рабочем месте (в присутствии) руководителей губерний: губернатора, вице-губернатора и

товарищей губернатора. В том же рапорте приводились показатели по количеству дел, рассмотренных в губернской канцелярии.

Кадровый состав российского чиновничества, его профессиональный уровень были предметом особого внимания со стороны государства. Надзор за уровнем подготовки чиновников (особенно на начальном этапе обучения – юнкерстве) был закреплен за генерал-прокурором и прокурорами коллегий. Однако на губернских прокуроров была возложена задача присыпать рапорты генерал-прокурору о том, как проходят службу бывшие юнкера, ставшие секретарями губернских учреждений [18].

Подводя итоги краткого рассмотрения основных этапов развития губернской прокуратуры на протяжении 1731-1762 гг., можно сделать следующие выводы:

Учреждение должностей губернских прокуроров завершило собой процесс формирований вертикали прокурорского надзора в Российской империи. Организация прокурорского надзора в России в первые годы своего существования (1722-1731 гг.) была основана по предметному (отраслевому) принципу. Начиная с 1731 г. после учреждения должностей губернских прокуроров, в российском государстве наряду с предметным принципом начинает формироваться система прокурорского надзора, организованная по территориальному принципу. Губернскую прокуратуру можно рассматривать как систему лиц, занимающих государственные должности (губернских прокуроров), действующих на основе правовых актов, независимых от губернских властей, находящихся в прямом подчинении генерал-прокурора и осуществляющих свои полномочия, направленные на обеспечение единства правового пространства страны, унификации системы государственного управления, защиты публичных интересов и прав подданных российского государства.

Литература

1. Андреевский И.Е. О наместниках, воеводах и губернаторах: Рассуждение магистра гос. права Ивана Андреевского, представл. в Юрид. фак. Имп. С.-Петерб. ун-та при получении степ. д-ра гос. права. - Санкт-Петербург: тип. Э. Праца, 1864. -[4], 156 с.
2. Веретенников В.И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России до Екатерининского времени / В. И. Веретенников. – Харьков: Тип. фирмы «Адольф Дарре», 1915. – 405 с.
3. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Высшая школа, 1968. – 368 с.
4. Казанцев С.М. История царской прокуратуры [Текст] / С.М. Казанцев; Санкт-Петербургский гос. ун-т. – Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1993. – 216 с.
5. Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения / [Соч.] А. Лохвицкого, и. д. проф. Александров. лицея. Ч. 1. - Санкт-Петербург: тип. И. Бочкирева, 1864. – 228 с.
6. Полежаев П. О губернском надзоре // Журнал Министерства юстиции. – 1859. – Ноябрь. – С. 37 – 106.
7. Полное собрание законов Российской империи: [Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г.]. Т.1. Санкт-Петербург: тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830. (далее – ПСЗРИ). – Собр. 1. Том VI. № 3877.
8. ПСЗРИ. Собр. 1. Том. VIII. № 5625.
9. ПСЗРИ. Собр. 1. Том VIII. № 5333.
10. ПСЗРИ. Собр. 1. Том VIII. № 5736.
11. ПСЗРИ. Собр. 1. Том VIII. № 5926.
12. ПСЗРИ. Собр. 1. Том IX. № 6475.
13. ПСЗРИ. Собр. 1. Т. VI. № 3979.
14. ПСЗРИ. Собр. 1. Том XIV. № 10657.
15. ПСЗРИ. Собр. 1. Том XIV. № 10172.

16. Романович-Славягинский А.В. Исторический очерк губернского управления от первых преобразований Петра В. до учреждения губерний в 1775 году: диссертация Александра В. Славатинского для получения степени магистра государственного права. - Киев: в Университетской типографии, 1859. -[2], VIII, 156 с.
17. Сборник Императорского Русского Исторического Общества. - СПб., 1867-1916. - 148 т. Т. 94: Протоколы, журналы и указы Верховного Тайного Совета: Т. 7: Январь - июнь 1729 г. / Изд. под ред. и с предисл. Н.Ф. Дубровина. - 1894. - [4], XXXII, 872 с. - С. 753 – 756.
18. Серов Д.О. Прокуратура Петра I (1722-1725 гг.): Ист.-правовой очерк / Д.О. Седов; Новосиб. гос. акад. экономики и упр. Каф. гос.-правовых наук. - Новосибирск: Сибвузиздат, 2002 (Тип. Сибвузиздат). - 329, [1] с.: табл., факс.; 20 см.; ISBN 5-7014-0308-4 (в обл.).