

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА В УСЛОВИЯХ НОВОЙ НАУЧНОЙ РАЦИОНАЛЬНОСТИ

УДК 340.13

DOI: 10.18384/2310-6794-2022-3-8-14

НАДЗОР ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩЕГО СЕНАТА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ: НОВЫЙ ЦЕННОСТНЫЙ ОРИЕНТИР В ПЕТРОВСКИЙ ПЕРИОД

Васильев И. А.

Санкт-Петербургский государственный университет

199034, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7–9, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Выявление собственной надзорной деятельности Правительствующего сената как нового ценностного ориентира в петровский период российской государственности.

Процедура и методы. Были проанализированы акты, включённые в первое Полное собрание законов Российской Империи.

Результаты. В результате исследования определено, что собственный надзор Правительствующего сената отражал следующую комплексную ценность государственного управления: во-первых, отчёт об исполнении указов заменил формальное направление таковых; во-вторых, самостоятельное осуществление надзора Сенатом не ограничивалось только реагированием на доклады прокуратуры или фискалитета; в-третьих, применялись различные, не только карательные, меры при выявлении нарушений законности.

Теоретическая и/или практическая значимость. В работе поставлена проблематика «изменение и формализация содержания “надзора” в полномочиях Сената», а также выделено находящееся в «тени» право собственного надзора данной инстанции.

Ключевые слова: Правительствующий сенат, петровское законодательство, надзорная деятельность, надзор за законностью, прокуратура, фискалитет, ценности в законодательстве

THE GOVERNING SENATE'S SUPERVISION OVER LEGALITY: NEW VALUE IN THE PETER'S PERIOD

I. Vasilyev

Saint Petersburg State University

Universitetskaya Naberezhnaya 7-9, St. Petersburg, Russian Federation

Abstract

Aim. To identify the own supervising activities of the Governing Senate as a new value reference point in the Peter's period of Russian statehood.

Methodology. The acts included into the first Complete Collection of Laws of the Russian Empire were analyzed.

Results. The research states that the Senate's own supervision reflected the following complex value of public administration: firstly, the report on the execution of decrees replaced the formal direction of such decrees; secondly, the independent implementation of oversight by the Senate, not limited to responding to the reports of the prosecutor or the fiscal authority; thirdly, the use of various, not exclusively punitive measures in detecting violations of the rule of law.

Research implications. The article covers the problem of changes and formalization of the content of «supervision» in the powers of the Senate, as well as highlighting the right to execute this institution's own supervision, which is in the «shadow».

Keywords: Governing Senate, Peter's legislation, supervision activities, supervision over legality, prosecutor's office, fiscal bodies, values in legislation

Введение

Создание Правительствующего сената (Сенат, высшая инстанция) отражало определённое понимание Петром Великим идеального состояния дел государственного управления в Московском государстве, а затем – в Российской империи. В первую очередь новое учреждение должно было возглавить и упорядочить вертикаль административно-территориальной организации власти, создаваемой в рассматриваемый исторический период. Тем не менее видеть Сенат приоритетно органом управления означало бы подходить к его статусу всё же ограничительно. Наряду с «внешними» институтами надзора, как то фискалитет, а в дальнейшем и прокуратура, Сенат был вправе и самостоятельно осуществлять надзорные полномочия по 2-м направлениям: за исполнением указов подчинёнными «местами» и за законностью деятельности таких «мест».

Думается, что правильно выделяемая в исследованиях проблема «недостаточно глубоко проведённой постановки самого фискального контроля» повлекла и пороки возможных юридически значимых действий со стороны высшей инстанции [5, с. 157]. При этом меры реагирования Сената формально не были сосредоточены исключительно на «предании расправным местам», поскольку и несоблюдение законности далеко не всегда составляло основание для привлечения к юридической ответственности.

Благодаря Сенату ожидался качественный переход в делах вертикали власти от формального получения указов к их исполнению (подкреплённый в 1723 г. негатив-

ной санкцией за бездействие – штрафом), дополненный инициативной ревизией любых злоупотреблений подчинёнными местами (с 1722 г.), а также инструментария мер реагирования на различные формы нарушения законности. Можно также считать, что хотя имевший и нормативно фрагментарную фиксацию собственный надзор Сената имел целью не исключительно «предание расправным местам», но и формулирование инициатив по изменению активно создаваемого законодательства [6].

Назорные полномочия Правительствующего сената

В предшествующий петровскому период российского законодательства управление в узком смысле понималось как издание и доведение до подчинённых «мест» указов. Во всяком случае, обращаясь к первому Собранию законов Российской империи, затруднительно обнаружить нормативный прецедент, который требовал от воевод и приказных должностных лиц ответа об исполнении и способах такового. Однако и до начала петровской губернской реформы не встречаются примеры обращения государя к содержанию надзорной деятельности. Изменение формы территориальной организации государственной власти означало выстраивание вертикали подчинённости в вопросах управления. Может показаться, что субординация естественным образом требовала бы своевременного и точного исполнения указов в губерниях с надлежащим «оком государевым» за процессом: так, для надзора созданной позднее проку-

ратуры были открыты все присутственные «места» [9, с. 127]. В действительности становление такого надзора длилось на протяжении более 10 лет с разными подходами законодателя.

Правительствующий сенат в указе от 2 марта 1711 г. был назван «управительным»¹, что, впрочем, не препятствовало государю уже 5 марта 1711 г. включить в процесс управления и осуществление суда над любым государственным служащим, «...кто неправду учинит, того фискал позовёт уличать перед Сенатом»².

Совокупность административных и судебных прерогатив высшей инстанции вполне соответствовала задумке становления института полноценного государственного надзора [10, с. 318]. По остальным фактам указ от 23 октября 1712 г. требовал «...фискальные доношения записывать в Канцелярии Сената в книгу и отдавать в расправные дела»³. Аналогичная функция инициирования рассмотрения потенциальных нарушений законности была включена в компетенцию и генерал-прокурора, который указом от 5 февраля 1722 г. был наделён правом созывать заседания Сената⁴ в целях доклада прокурорских и фискальных доношений и требования исполнения по ним (в отношении последнего права генерал-прокурора см. указ от 27 апреля 1722 г.⁵).

Можно заметить, что двумя законами с разницей практически в 11 лет фискалитет и прокуратура были синхронно определены в качестве главных субъектов трансформации результатов собственной надзорной деятельности в форму реагирования – обращения в Сенат для принятия юридически значимого решения по факту потенциального нарушения законодательства. Право высшей инстанции на собственный надзор, с одной стороны, никогда легально не было поставлено под

сомнение, но в то же время не получило и последовательного нормативного закрепления.

Законодатель предпринимал несколько подходов к упорядочиванию управления, в итоге утвердившись в необходимости собственных надзорных полномочий Сената. Попробуем восстановить нормативную ретроспективу.

Первой линией законодательной практики являлось создание собственного сенатского надзора за законностью как получением и исполнением указов подчинёнными «местами». Сначала указом от 22 февраля 1711 г. «...со всех губерний для спроса и принятия указов быть по два комиссара»⁶ создавались условия для физического доведения законов подчинённым «местам». Далее закон от 19 марта 1716 г. требовал от губернаторов «...по получении из Сената указов уведомлять когда получены и какое сделано по ним исполнение»⁷, что оказалось слабореализуемым. Поэтому через год, 19 марта 1719 г., подчинённые «места» были обязаны давать «...ответствование на указы, посылаемые из Сената в губернии, и кто ответствовать не будет, подлежит яко преступник указа и ослушатель»⁸ – появление достаточно прозрачной квалификации таких бездействий как должностных преступлений, хотя и без должной детализации коррелирующим им санкций. Данная идея была подкреплена 30 января 1720 г. конституированием отправной обязанности Сената «...вести даты направления указов в коллегии, губернии и провинции» (в т. ч. направленные повторно и в третий раз), но получила своё развитие только через 3 года – 14 мая 1723 г. – введением штрафа «за отсутствие ответа о получении и исполнении»⁹ Наконец, запрет «примешивать в рапорты о получении и исполнении запросы по другим делам» был введён 27 мая 1724 г.¹⁰, что препятствовало злоупотреблению «ме-

¹ ПСЗРИ. СПб.: тип. Втор. Отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1830. Т. 4. № 2328.

² Там же. Т. 4. № 2331.

³ Там же. Т. 4. № 2596.

⁴ Там же. Т. 6. № 3880.

⁵ Там же. Т. 6. № 3979.

⁶ Там же. Т. 4. № 2321.

⁷ Там же. Т. 5. № 3002.

⁸ Там же. Т. 5. № 3333.

⁹ Там же. Т. 7. № 4224.

¹⁰ Там же. Т. 7. № 4514.

стами» через игнорирование обязанности давать надлежащие отчёты при помощи иных по содержанию запросов.

Рассмотрев системно изданные указы, можно сделать несколько промежуточных выводов. Во-первых, эксперимент по присутствию в Сенате комиссаров от губерний должен был быть дополнен их надзором за надлежащим исполнением, что не состоялось в силу параллельного создания института тайного фискалитета. В ином случае, что и произошло, роль комиссаров ограничивалась «почтовой функцией» – доставлением законом. Осознание такого положения дел пришло с запозданием, когда появился указ об упорядочивании делопроизводства в самом Сенате: необходимости указания дат направления законов различным подчинённым «местам». Без данной отправной точки в отсчёте разумного времени на исполнение осуществление надзора теряло смысл в силу неопределённости темпорального фактора. Во-вторых, прошедшие 8 лет до момента появления определённой санкции – штрафа за бездействие в исполнении – отчасти оправдываются достаточно поздним (1720 г.) наведением порядка в процессе фиксации самим Сенатом даты направления указов. Вне категоричности в стиле «без санкции нет права» выбор законодателем решения «подлежит яко преступник указа и ослушатель» несомненно нуждался в определённости санкции, на что потребовалось без малого 3 года. В отсутствие нормативно закреплённой негативной меры принуждения надзор Сената за своевременностью исполнения приобретал формальное, бюрократическое понимание без юридически значимых последствий.

Вторая линия законодательной практики – собственный надзор Сената за законностью отправления государственной службы – хотя и представлена единицами указов, но одновременно настолько же непоследовательна в нормативной фиксации, как и надзор за получением и исполнением указов.

Попробуем и в данном случае построить ретроспективу событий.

Указ от 16 ноября 1711 г. вменял в обязанности Сенату следить, чтобы «...губернаторам изыскивать доходы без тягости народа, а кто не будет в том исправен, не щадить в штрафах»¹. В приведённом акте обращает на себя внимание указание на конкретную санкцию для губернаторов, равно как и прямое обязывание высшей инстанции следить за фискальной политикой в губерниях и оперативно реагировать, передавая нарушителей «расправным местам».

Следующий закон мы можем обнаружить только 4 апреля 1722 г., но сразу обязывающий Сенат ежегодно производить ревизию в губерниях: «...для смотра всяких дел в губерниях и провинциях, чтобы во всяких делах была правда, посылать на каждый год из сенатских членов по одному, да при нём из каждой коллегии по одному человеку»². Новое позитивное «обременение» высшей инстанции преследовало прежние ориентиры публичного управления, намеченные указом 17 марта 1714 г., по выявлению деяний государственных служащих, представляющих «... всякие преступления указом; всякие взятки и кражи казны, и прочее что ко вреду государственному интересу быть может»³.

Думается, что в законодательстве начала 1720-х гг. сенатские ревизии не представляли локального нормативного решения, скорее являлись частью создаваемого института ревизий как таковых. Например, указ от 20 мая 1724 г. «...о предписании коллежским прокурорам, чтобы они свои конторы посмотрели, так ли делается как надобно и доложили генерал-прокурору»⁴. Тем самым прокуроры «при местах», в данном случае коллегиях, были обязаны проверять законность действий и бездействий государственных служащих, сообщая генерал-прокурору для возможного вынесения

¹ ПСЗРИ. СПб.: тип. Втор. Отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1830. Т. 4. № 2467.

² Там же. Т. 6. № 3931.

³ Там же. Т. 5. № 2786.

⁴ Там же. Т. 7. № 4507.

им конкретных случаев на рассмотрение Сената.

Для сравнения: схожий функционал, но основанный на поступающих непосредственного в высшую инстанцию «челобитных», был определен для генерал-рекет-мейстера [7, с. 112].

Итак, на основе рассмотренных указы можно сделать несколько промежуточных выводов. Во-первых, надзорные полномочия высшей инстанции в течение второго десятилетия XVIII в. преимущественно мыслились законодателем в ракурсе реакции на поступающие от фискалитета и прокуратуры донесения и принятия при необходимости соответствующих мер. Во-вторых, становление собственного надзора Сената за законностью, не основанного исключительно на материалах работы фискалитета и прокуратуры, прошло достаточно долгий путь осмысления законодателем. Сначала таковой осуществлялся только за деятельностью прямо поименованных в указе «мест» (губернаторов), впоследствии распространённый на любые «места» губерний. Данный вид собственного сенатского надзора получил новый виток развития на рубеже XVIII–XIX вв. [3].

Заключение

Стремление государя-преобразователя к постоянной модификации только что созданного государственного надзора [4, с. 36], тем не менее не повлекло детального регулирования. В эпоху петровского законодателя затруднительно, если вообще возможно назвать указ или указы о фиксации широкого, но закрытого перечня мер реагирования Сената на выявляемые в порядке собственного надзора проблемы управления. В данном случае мы говорим не исключительно о привлечении к юридической ответственности нарушителей, поскольку оснований для таковой в результате надзора за исполнением указов и надзора за законностью действий и бездействий государственных служащих может и не быть, но обращаемся к проблеме управления в целом. Трудно согласиться с

некоторыми уважаемыми исследователями, что «...сама мысль о создании надзорного ведомства в структуре государственного управления ещё не проявилась, но необходимость осуществления надзора и контроля в государстве уже осознавалась» [2, с. 32]. Полнота статуса и полномочий такого ведомства мыслилась государем и выражалась в самом Сенате, почему и не нуждалась в дублировании.

Результаты надзорной деятельности в рассматриваемый период могли и, как кажется, должны были выражаться в модификации находившегося в процессе становления законодательства Российского государства. С одной стороны, «предание расправным местам» как решение Сената по результатам надзора за исполнением или собственного надзора за законностью не виделось законодателю нуждающимся в дополнительном нормативном подтверждении, помимо многочисленных положений относительно наказаний преступившим черту закона (если таковую, впрочем, возможно было нормативно выявить). С другой стороны, указ 11 мая 1722 г. предоставлял высшей инстанции право, когда «...без доклада государю дело решить нельзя, следует направить мнение»¹.

Новая прерогатива, на наш взгляд, имела негативный и конструктивный варианты реакции Сената. В первом случае – распространялась не только на всё те же случаи передачи нарушителя «расправным местам», не исключая самой высшей инстанции [8]. В конструктивной же коннотации последствием надзора должно было являться формулирование потребности в изменении действующих законов или появлении новых, что, безусловно, было невозможно без «государева решения».

Осуществление собственного сенатского надзора, в т. ч. и за законностью отправления публичной власти на «местах», представляло собой хотя и относительно расплывчатый, но, несомненно, новый комплексный ценностный ориентир в сравнении с юридической практикой ор-

¹ ПСЗРИ. СПб.: тип. Втор. Отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1830. Т. 4. № 4003.

ганов государственной власти в допетровский период.

Учёными обоснованно отмечено, что «деятельность Сената в первые годы его существования в значительной мере была направлена на организацию контроля за деятельностью местных администраций» [10, с. 181]. Однако, как и любые идеалы, таковые могли расходиться с практикой

их реализации, что и произошло: «...ни само высшее правительственно-судебное установление, ни находившиеся в его распоряжении фискалы не внесли в русскую жизнь действительно новых начал в смысле самого изменения её уклада по существу» [1, с. 21].

Статья поступила в редакцию 28.07.2022.

ЛИТЕРАТУРА

1. Грибовский В. М. Высший суд и надзор в России в 1-й половине царствования императрицы Екатерины II. М.: Книга по Требованию, 2014. 354 с.
2. Ерёмин А. В. Сенатская прокуратура в Российской империи в XVIII веке // Криминалистика. 2021. № 1 (34). С. 32–36.
3. Куанчалева Л. Ш. Сенаторское инспектирование на рубеже XVIII–XIX вв. как институт государственного контроля // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 2-2. С. 23–25.
4. Парфенова А. В. Возникновение российской прокуратуры и её развитие в петровскую эпоху // Правовестник. 2019. № 8 (19). С. 35–38.
5. Петровский С. А. О Сенате в царствование Петра Великого. М.: Университетская типография, 1875. 360 с.
6. Редин Д. А. Сенат в системе местного коронного управления России и формирование штата его канцелярии // Уральский исторический вестник. 2021. № 4 (73). С. 173–182.
7. Ремизова С. В., Чернышов Д. В. Особенности Сената, фискалитета и прокуратуры как контрольно-надзорных органов государства в Российской Империи в первой четверти XVIII в. // Современные проблемы социально-гуманитарных наук. 2016. № 4 (6). С. 108–115.
8. Сазанкова О. В. Функции Правительствующего сената Российской империи как высшего судебного органа // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 4. С. 279–281.
9. Соколов Д. А. Хранительница идеи законности // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. № 2 (88). С. 123–129.
10. Соколов Д. В. О значении Правительствующего сената в Российской империи как судебного органа // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2 (42). С. 318–322.

REFERENCES

1. Gribovsky V. M. *Vysshiy sud i nadzor v Rossii v 1-y polovine tsarstvovaniya imperatritsy Yekateriny II* [The Supreme Court and Supervision in Russia in the 1st half of the reign of Empress Catherine the Great]. Moscow, Kniga po Trebovaniyu Publ., 2014. 354 p.
2. Eremin A. V. [The Senate Prosecutor's Office in the Russian Empire in the 18th century]. In: *Kriminalist* [Criminalist], 2021, no. 1 (34), pp. 32–36.
3. Kuanchaleeva L. Sh. [Senatorial inspection at the turn of the 18th–19th centuries as an institution of state control]. In: *Aktualnyye problemy gumanitarnykh i yestestvennykh nauk* [Actual problems of the humanities and natural sciences], 2015, no. 2-2, pp. 23–25.
4. Parfenova A. V. [The emergence of the Russian prosecutor's office and its development in the era of Peter the Great]. In: *Pravovestnik* [Law Gazette], 2019, no. 8 (19), pp. 35–38.
5. Petrovsky S. A. *O Senate v tsarstvovaniye Petra Velikogo* [On the Senate in the reign of Peter the Great]. Moscow, Universitetskaya tipografiya Publ., 1875. 360 p.
6. Redin D. A. [The Senate in the system of local crown government of Russia and the formation of the staff of its office]. In: *Uralskiy istoricheskiy vestnik* [Ural Historical Bulletin], 2021, no. 4 (73), pp. 173–182.
7. Remizova S. V., Chernyshov D. V. [Peculiarities of the Senate, Fiscality and Prosecutor's Office as Control and Oversight Bodies of the State in the Russian Empire in the First Quarter of the 18th Century]. In: *Sovremennyye problemy sotsialno-gumanitarnykh nauk* [Modern problems of social sciences and humanities], 2016, no. 4 (6), pp. 108–115.

8. Sazankova O. V. [Functions of the Governing Senate of the Russian Empire as the highest judicial body]. In: *Probely v rossiyskom zakonodatelstve* [Gaps in Russian legislation], 2011, no. 4, pp. 279–281.
9. Sokolov D. A. [Keeper of the idea of legality]. In: *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiyskoy Federatsii* [Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation], 2022, no. 2 (88), pp. 123–129.
10. Sokolov D. V. [On the importance of the Governing Senate in the Russian Empire as a judicial body]. In: *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii* [Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2018, no. 2 (42), pp. 318–322.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Васильев Илья Александрович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета;
e-mail: i.vasilev@spbu.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Iliya A. Vasilyev – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Theory and History of State and Law, St. Petersburg State University;
e-mail: i.vasilev@spbu.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Васильев И. А. Надзор Правительствующего сената за законностью: новый ценностный ориентир в петровский период // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2022. № 3. С. 8–14.
DOI: 10.18384/2310-6794-2022-3-8-14

FOR CITATION

Vasilyev I. A. The Governing Senate's Supervision over Legality: New Value in the Peter's Period. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2022, no. 3, pp. 8–14.
DOI: 10.18384/2310-6794-2022-3-8-14