

УДК 940.2:342.51«17»

Балакирева Лидия Михайловна**НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ ЮСТИЦ-КОЛЛЕГИИ**

В статье анализируется законодательство, положившее начало новому судебному ведомству в России 1-й четверти XVIII в.

Ключевые слова: Юстиц-коллегия, законодательство, специализация, централизация, коллегияльность, контроль.

Balakireva Lidia M.**THE REGULATORY BASIS FOR THE CREATION OF JUSTICE COLLEGE**

The paper analyzes the legislation, initiating a new judicial office in Russia in the 1st quarter of the XVIII century.

Key words: Justice college, legislation, specialization, centralization, collegiality, control.

Политико-правовые взгляды Петра I, как свидетельствует современная наука, сформировались во многом под влиянием трудов Г. Гроция, Т. Гоббса, С. Пуфендорфа, Г. В. Лейбница, которые доказывали, что при абсолютной монархии государственный аппарат действует исключительно на основе закона, а сам монарх является лишь «первым слугой государства» [1]. Взойдя на престол, Петр I объявил, что «он будет таким образом править, дабы всяк и каждый из наших верных подданных чувствовать мог, како наше единое намерение есть об их благосостоянии и приращении усердно печясь, и поэтому всякие способы и пути употреблять, какие бы одержанию такого славного намерения каким ни есть образом служить могли» [2]. Особенно монарх уповал на добрые «законы» и «регулярные» учреждения.

Именно поэтому в первой четверти XVIII в. значительно возросли масштабы законодательного регулирования: ежегодно появлялось около 160 указов, тогда как во второй половине XVII в. в среднем выходило 36 указов в год [3]. Изменился и характер законов. Теперь «вместо коротких норм, которые отрывочно определяли отдельные частные казусы, ... они замыкались в форму подробных, обширных уставов, старающихся определить каждую мельчайшую деталь». Это и не случайно, ведь из законов Петр I и его соратники стремились сделать «помочи, на которых они приведут подданного к общему благу» [4]. Что касается государственных учреждений, то они должны были быть так устроены, чтобы «самой постройкой своей связывать произвол чиновников, а практикой внушать людям чувство законности и понятие государственного интереса» [5, с. 194].

Наилучшим образом воля Петра I относительно функционирования коллегий отражена в особых законодательных актах – регламентах. Каждый регламент представлял собой своеобразный свод бюрократической мудрости, созданный на основе принципов «общего блага». Создать такой своего рода «катехизис» для чиновников было делом далеко не простым, поэтому в 1719 г. появились регламенты только Штатс-контор-, Коммерц- и Камер-коллегии [6, т. V, № 3303, 3318, 3466]. Только после утверждения Петром I 28 февраля 1720 г. Генерального регламента, на его основе были переработаны прежние и написаны регламенты почти всех остальных коллегий. Юстиц-коллегия, к сожалению, не вошла в их число и на всем протяжении своего существования так и не была «удовольствована от Сената» никаким специальным регламентом: такого документа нет в ПСЗ, не найден он и в фондах РГАДА.

Пробел же в законодательной базе существенно осложнял деятельность как Юстиц-коллегии и подчиненных ей органов, так и других оставшихся без регламента коллегий. Необходимость принятия срочных мер стала совершенно очевидной, и Сенат отреагировал на ситуацию уже 30 апреля 1719 г. Его указ гласил: «С Генерального регламента, которой Правительствующий Сенат слушали, а за отлучением царского величества в поход собственною его величества рукою не подписан, пока тот регламент подлинно состоитца и его величества собственною рукою подписан будет, послать во все коллегии с того регламента за закрепою обер-секретаря копии» [6, т. V, № 3463]. В Юстиц-коллегии такую копию получили 17 июня 1719 г. – секретарь А. Сверчков велел, «записав в книгу, вышепомянутый регламент принять с роспискою» [7, д. 21562, л. 112–112 об].

То, что Генеральный регламент действовал еще до своего полного утверждения, подтверждает и именной указ от 19 июня 1719 г., в котором монарх, «слушав присяжных должностей, указал:

как сенатской, так и коллежской и прочим, быть в такой силе, как оныя в Генеральном регламенте и в инструкциях написаны. И по ним быть у присяги Сенату; також губернаторов и воевод к присяге привести и инструкции дать им из Сената; а советников, ассессоров и командиров, и прочих управителей, ... кроме иноземцов, привести по тем же присягам в коллегиях» [8, с. 73].

Учитывая отсутствие у Юстиц-коллегии регламента, особое значение для понимания нормативных основ ее создания приобретает анализ различных законодательных и подзаконных актов.

С помощью реформы центрального управления Петр I надеялся повысить эффективность работы государственного аппарата в целом. Добиться этого монарх намеревался путем специализации каждого ведомства, внедрения новых принципов в организацию их деятельности, борьбы с коррупцией.

Специализация органов управления стояла на очереди дня, по крайней мере, со 2-й половины XVII в. Но, несмотря на предпринимаемые многочисленные усилия по определению границ ведения различных учреждений, достичь заметных успехов в этой области все же никак не удавалось. Петр I исполнился решимости окончательно покончить с данной проблемой и четко определить, наконец, круг полномочий каждого звена государственного аппарата. В ходе реформы разграничение производилось, условно говоря, по роду дел и кругу лиц, а также в зависимости от места, занимаемого ведомством в системе органов управления.

Судебная сфера в 1-й четверти XVIII в. оставалась одной из самых запутанных. Первый указ царя Сенату о компетенции Юстиц-коллегии не датирован. Но Н. А. Воскресенский, разыскавший этот документ среди бумаг Кабинета его царского величества, поместил его между указами от 11 и 15 декабря 1717 г. Текст распоряжения определял способ избрания президентами коллегий своих «подручных», а третий пункт записки гласил: «Юстиц-колегиум – всякой суд во всех делах» [8, с. 218]. Несомненно, столь общее определение полномочий нуждалось в дальнейших разъяснениях, и в 1718 г. состоялось несколько именных указов, касавшихся компетенции будущего центрального судебного ведомства [6, т. V, № 3202, 3224]. Итогом усилий законодателя в этом направлении стал именной указ от 12 декабря 1718 г., но в нем говорилось только, что «Юстиция (то есть расправа гражданских дел). Судныя и розыскныя дела; в той же коллегии в ведении и Поместной приказ» [6, т. V, № 3255]. Развивать царскую мысль пришлось уже присутствию Юстиц-коллегии.

Наставляя 15 января 1719 г. судью и ландрихтера Земского приказа И. П. Топильского, «как ему в делах поступать», А. А. Матвеев писал: «А делам прежним, приналежащим до той же коллегии всякою расправою, быть по-прежнему по разным приказам, покамест по предбудущему ... указу с будущего 1720 г. верхней и нижней суды ... определены будут, тогда подлиннее ... о всем показано будет: где каким людям судимым быть. Однако ж, кроме иноземцов, никаким людем изъятым из суда той же коллегии Юстиции не быть, какова б оне звания не были, в делех убийственных, разбойных и татиных, так же фискальных, кроме одних особ офицерских и салдацких, или которыя по имянному ... указу особно ведомы в канцелярии Преображенской и Адмиралтействе» [7, д. 21562, л. 10]. 23 января 1719 г. члены Юстиц-коллегии разъясняли С. Попову, который на Алатыре в Ясачном приказе должен был управлять «челобитчиковы и земские дела до предбудущего определения», суть его обязанностей: «Его великого государя указы и челобитчиковы ясачные и монастырские дела, которые в том приказе есть и касаются до коллегии Юстиции, принять, кроме всяких денежных зборов и доходов, и тамошних расходов, в которые отнюдь ему не мешатца» [7, д. 21562, л. 23 об.].

Фискальские дела были также поручены Юстиц-коллегии, хотя в Швеции фискалы относились к ведомству Камер-коллегии. Это произошло, по-видимому, потому, что ранее фискальскими доносами занималась Расправная палата, которая при учреждении Юстиц-коллегии перешла в ее подчинение. Кроме того, их принадлежность к категории «судных и розыскных» очевидна. Сложнее ответить на вопрос, когда состоялось такое переподчинение, т.к. найти нормативный акт, который бы прямо передавал фискалов в ведение Юстиц-коллегии, не удалось.

П. Голицын датировал переход «тайных надсмотрителей» под начало графа А. А. Матвеева «с товарищи» 1719 г., а Л. А. Стешенко и К. А. Софроненко впоследствии уточнили – 14 января 1719 г., имея ввиду вышедший в тот день именной указ [9]. В действительности же закон от 14 января 1719 г. гласил: «По имянному ... указу повелено всем фискальским делам быть в ведении коллегии Юстиции, а в нынешнем 719 году генваря 12 дня в доношении обер-фискала А. Нестерова в коллегию Юстиции написано...» [6, т. V, № 3280]. Очевидно, что глава российских фискалов обращался 12 января 1719 г. уже к своему непосредственному начальству, то есть переподчинение его службы произошло раньше. Доказательством этому может служить и указ от 12 января 1719 г., по-

велевавший Юстиц-коллегии собирать у себя все фискальские дела, также должны были поступать и определенные от Юстиц-коллегии губернские судьи [7, д. 21562, л. 5 об.6].

Но когда же именно царь передал орган негласного надзора в судебное ведомство? Историкам известен лишь один указ от 22 декабря 1718 г., когда Петр I лично определил, как челобитчикам «с нынешнего 1719 года поступать надлежит». Восьмой пункт нормативного акта разрешал обращаться к царю только по вопросам, касавшимся его чести и здоровья. Даже «интересные» дела должны были «объявляться» фискалам, «понеже они для того устроены». А если фискалы «утаивать и манить будут», то «доносителям» следовало обращаться в Юстиц-коллегию [6, т. V, № 3261]. Был ли процитированный закон единственным или имелось какое-либо другое, специальное, распоряжение на этот счет, – неизвестно. 14 же января 1719 г. монарх из Юстиц-коллегии приказал обер-секретарю А. Щукину «обретающиеся в канцелярии Сената и прочих канцеляриях и приказах фискальские дела, вершения и не вершения, ... для подлинного изследования и вершения, ... кроме тех дел, которые... особливо следуются лейб-гвардии у господ майоров и в вашем ведении, прислать в коллегию Юстиции немедленно, а в губернии – к определенным из коллегии Юстиции судьям...» [6, т. V, № 3280].

Крепостные дела как отрасль гражданского судопроизводства тоже были переданы в компетенцию Юстиц-коллегии. В указе от 16 февраля 1719 г. говорилось: «...Всекие крепости писать по прежним указам на гербовой бумаге со взятием указных пошлин и запискою пошлинных денег в книги именно. И для того в Юстиц-коллегии определить нарочного секретаря, в том деле заобычного и добраго человека, и быть ему под ведением той калегии» [6, т. V, № 3307]. Однако среди архивных материалов есть любопытное «доношение» Юстиц-коллегии от 13 января 1719 г.: «Тако ж ... именным указом повелено всяким крепостным делам быть в ведении калегии Юстиции, а к тому делу ныне никто не определен. Чтob из Правительствующего Сената повелено быть у того дела дьяку Ивану Молчанову» [7, д. 21565, л. 19 об.]. Молчанов по каким-то причинам не был назначен в Юстиц-коллегию, место крепостного дьяка получил Аврам Сверчков – бывший подьячий Расправной палаты. Но выяснить, какой указ, состоявшийся ранее 13 января 1719 г., упоминало руководство Юстиц-коллегии, не удалось.

Закон же от 16 февраля 1719 г. не определил ни статуса новой конторы, ни основ ее взаимоотношений с провинциальными органами, ведавшими крепостной запиской, хотя сделать это было необходимо. Имеющийся пробел Петр I заполнил только 20 октября 1719 г. в «Инструкции крепостных дел дьяку» [6, т. V, № 3436].

И, пожалуй, последняя категория дел, которая была передана в компетенцию Юстиц-коллегии в самом начале ее существования, это поместно-вотчинное землеустройство присоединенных северо-западных земель и Петербурга. 30 апреля 1719 г. Сенат приказал из-за множества всевозможных вопросов, решавшихся в Петербургской губернской канцелярии, «а за умалением в оной канцелярии приказных людей, раздачу в Ингерманландии земель под селение крестьян и при Санкт-Петербурхе под строение дворовых мест ведать в тое колегии» [6, т. V, № 3364]. 15 июня 1719 г. последовало дополнение: «Дачам и межеванью мызам и землям в Копорском, Ямбургском, в Выборгском, Нейшлецком, в Кексгольмском и других новозавоеванных городов в уездах, которые к Санкт-Петербурху в близости, быть в ведомстве в Юстиц-коллегии» [6, т. V, № 3389]. Данные указы вполне определенно свидетельствуют о намерении правительства придерживаться принципа разграничения полномочий: раз Юстиц-коллегия ведала поместно-вотчинные дела всего государства, значит ей же заниматься этими вопросами и на новых территориях.

Подводя итоги законодательному определению компетенции Юстиц-коллегии в 1718–1719 гг., следует сказать, что Петр I вряд ли стремился полностью отделить суд от администрации. Наказ воеводам, данный в январе 1719 г., гласил: «Хотя ему, воеводе, не надлежит спор тяжбного дела между подданным судить и судьям в расправе их помешательство чинить, однако ж ему крепко смотреть, чтоб земские суды по данной инструкции уездной суд управляли» [6, т. V, № 3294]. Именной указ московскому губернатору от 15 января 1719 г. повелевал, чтоб губернатор «Земского приказа ни в чем, кроме порядочных дел, не ведал и до судей никакого дела не имел, не описався в ту же коллегию Юстиции, и подьячих из того приказа никуда по своему произволу не имал». Но если ландрихтер И. Топильский «с товарищи» потребуют определения на «судныя и розыскныя, и земския, и разбойныя дела, которыя принадлежат до коллегии Юстиции», то «слушать те дела и их решить ему, губернатору, с товарищи ... до предбудущаго о всем о том определения»

[6, т. V, № 3282]. Назначая 8 апреля 1719 г. нового московского вице-губернатора, царь велел судьям Земского приказа «во управлении губернских дел с помянутым вице-губернатором Воейковым быть обще» [6, т. V, № 3344].

Еще В. О. Ключевский предостерегал потомков от поисков «в умах минувших времен ... своих любимых мыслей. ... Петр I едва ли понимал суды в смысле особых независимых органов государственного управления, свободных от всякого стороннего давления. Скорее всего, он не успел отрешиться от древнерусского взгляда на суд как на отрасль той же администрации...» [5, с. 169–170].

Как известно, сильная централизация является атрибутом абсолютной монархии, т.к. основным инструментом претворения в жизнь монарших предначертаний является особым образом организованный государственный аппарат. Централизация управления в петровскую эпоху выразилась в его иерархическом построении со строгим установлением инстанций и жестким подчинением нижестоящих «ступенек» государственной «лестницы» вышестоящим. Царь надеялся, что подобные меры позволят освободить верхние эшелоны власти от множества мелких дел и наладить действенный контроль начальников над подчиненными. Коллегии, которые в 1718 г. находились еще в стадии формирования, призваны были стать тем барьером, который отделил бы монарха и Сенат от огромного потока «партикулярных» дел.

Юстиц-коллегия удостоилась особого внимания законодателя, т. к. большинство просителей жаловалось на неверное или длительное решение их гражданских и уголовных дел. 12 сентября 1718 г. она была определена как центральное судебное учреждение и исключительно апелляционная инстанция: в ней «имеют рассматриваны и вершены быть судные и розыскные и им подобныя дела, которые в иных канцеляриях и по губерниям, и по городам не могут без решения вышнего того суда ... быть определены, или в которых спорных делах чье будет прошение на судей в неискравном их дел оных вершении, или о ... бесполезных челобитчикам волокитах; и для того в коллегии той же порядочным делам, кроме вышеозначенных прилучаев, решенным быть не надлежит, как то прежде чинилось в обыкновенных дел всяких канцеляриях» [6, т. V, № 3227].

Из принципов, которые Петр I хотел непременно внедрить в деятельность своего государственного аппарата, следует отметить принцип коллегиальности. Царь был глубоко убежден в преимуществах такой формы управления, ибо, по его мнению, совместное принятие решений повышает их качество и связывает произвол чиновников.

В конце 1718 г. царь указал, что в новых учреждениях «президенты, или председатели, не такую мочь имеют, как старья судьи делали, что хотели. В коллегиях же президент не может без соизволения таварыщев своих ничего учинить, так же и протчие обязательства великие есть, что отимают старые посползновения делать, как о том вскоре регламенты ... будут опубликованы и всех коллегей должности...» [6, т. V, № 3261]. А в мае 1719 г. монарх напомнил: «Понеже коллегии ныне устроены для того, дабы каждая с совету и приговору всех своей коллегии делала, того ради подтверждается сим указом, дабы президенты никаких дел ... одни не делали и не подписывали, но все, в коллегии будучия, разве кого за болезнью не будет, то делать и без того, кто болен. А в важных делах для подписки посылать к ним на дворы» [8, с. 230].

Наконец, в самом начале коллежской реформы царь предпринял ряд специальных шагов, направленных на борьбу с коррупцией в государственном аппарате. 11 декабря 1717 г. он повелел президентам новых учреждений выбирать себе советников и ассессоров следующим образом: «Чтоб не были его сродники или собственныя креатуры. Ко всякому делу выбирать по 2 или по 3 человека и потом представлять в собрании всех коллегий, и выбирать балатиром в здешния коллегии» [6, т. V, № 3128]. 13 декабря 1717 г. Петр I запретил производить приказные дела на дому, а 19 июня 1719 г., как уже было сказано выше, повелел всех чиновников привести к присяге по Генеральному регламенту [6, т. V, № 3131; 8, с. 73]. От предшествовавших вариантов текст новой присяги отличался детальной регламентацией обязанностей чиновников.

Таким образом, несмотря на отсутствие специального регламента, члены Юстиц-коллегии в 1718–1719 гг. располагали рядом правовых норм, закреплявших бюрократические основы построения и функционирования как создававшегося государственного аппарата в целом, так и центральной судебной инстанции в частности. Некоторое несовершенство законов не освобождало от их исполнения, поэтому при формировании Юстиц-коллегии надлежало строго придерживаться провозглашенных в них принципов.

Литература

1. Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. М., 1974. С. 25–26.
2. Манифест о вызове иностранцев в Россию от 16 апреля 1702 г. // Законодательство Петра I / Клеандрова В. М., Колобов Б. В., Кутыгина Г. А., Новицкая Т. Е. и др. М., 1997. С. 535.
3. Павленко Н. И. Идеи абсолютизма в законодательстве XVIII в. // Абсолютизм в России. М., 1964. С. 416.
4. Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–1727 гг. М., 1902. С. 3.
5. Ключевский В. О. Курс русской истории // Сочинения. М., 1989. Т. IV.
6. Полное собрание законов Российской империи (1-ое собрание). СПб., 1830–1833.
7. Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф. 282. Оп. 1. Ч. VI.
8. Воскресенский Н. А. Законодательные акты Петра I (Акты о высших государственных установлениях). М.–Л., 1945. Т. I.
9. Голицын П. Первый век Сената. СПб., 1910. С. 22; Стешенко Л. А., Софроненко К. А. Государственный строй России в 1-ой четверти XVIII в. М., 1973. С. 49.

УДК 342

Заровная Людмила Викторовна

К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ОТРАСЛЕВОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

В статье рассматриваются вопросы отраслевой принадлежности института государственного долга, анализируются правовые нормы регулирования, и дискуссии в юридической науке. Автор разделяет точку зрения о финансово-правовой сущности государственного долга, ссылаясь на метод властных предписаний и публично-правовой характер.

Ключевые слова: государственный долг, государственный кредит, финансово-правовая категория, императивный метод.

Zarovnaya Ludmila V.

TO THE QUESTION OF IDENTIFYING SECTORAL AFFILIATION WITH THE INSTITUTION OF THE PUBLIC DEBT

In article are considered questions of the branch of the Institute of state debt, analyzed the legal regulations, and the discussions in the legal science. The author shares the point of view of financial and legal entities of public debt, referring to the method of government regulations and public-legal character.

Key words: state debt, state credit, financial and legal category, mandatory method.

Немаловажным вопросом в сфере правового регулирования государственного долга является отраслевая принадлежность правовых норм, регулирующих данные отношения. В правовом массиве присутствуют международно-правовые, конституционно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые и финансово-правовые нормы, что является причиной непрекращающейся дискуссии об отраслевой принадлежности института государственного (муниципального) долга.

На современном этапе правовые позиции по вопросу правового регулирования государственного долга можно, по нашему мнению, разделить на три основные группы.

Первая группа ученых-правоведов исходит из абсолютной финансово-правовой сущности государственных заимствований, ссылаясь на характерный для данного института метод властных предписаний.

Рассматривая вопрос о сущности финансово-правовой категории публичный долг, Е. В. Покачалова отмечает, что государственный долг как финансово-правовая категория – сфера государственных интересов, что находит свое законодательное закрепление в Конституции РФ [1], а точнее в п. «ж» ст. 71, в которой говорится, что финансовое регулирование и кредитное регулирование находится в исключительном ведении Российской Федерации, в п. «г» ст. 72 отмечается, что государственная собственность относится к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Данные нормы получили свое дальнейшее развитие в финансовом законодательстве [2, с. 47].

Е. В. Покачалова в рамках своей диссертационной работы подробно описывает признаки, свидетельствующие о финансово-правовой природе государственного долга. В отличие от гражданских правоотношений, как справедливо отмечает Покачалова, финансовые отношения возникают по поводу образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов; направлены на реализацию публичных целей [2, с. 49].