

А. Д. Градовский

**Высшая администрация России 18 ст. и
генерал-прокуроры**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 93
ББК 63.3
А11

А11 **А. Д. Градовский**
Высшая администрация России 18 ст. и генерал-прокуроры / А. Д. Градовский – М.: Книга по Требованию, 2022. – 303 с.

ISBN 978-5-518-10140-1

ISBN 978-5-518-10140-1

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2022
© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2022

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.

Введение.

—

Подъ именемъ реформы Петра I въ нашей юридической и исторической литературѣ разумѣется та эпоха, когда самодержавный преобразователь принялъ рѣшительное намѣреніе ввести Россію въ сферу Европейскихъ государствъ и для того рѣшился дать ей Европейское образованіе и организацію. Съ этой точки зрѣнія нѣтъ ничего легче, какъ написать изслѣдованіе объ учрежденіяхъ XVIII ст. Стоитъ только сказать что старая Россія отжила свое, что она представляла реформатору инертную и безобразную массу, что духъ, форма, жизнь нашихъ учреждений даны намъ Западомъ, при помощи спящей руки Великаго Петра и что должно, слѣдовательно, ограничиться изученіемъ одной мысли законодателя, какъ она выразилась въ его уставахъ. Какъ ни заманчива такая программа сочиненія, такой ученый приѣмъ, но врядъ ли они соотвѣтствуютъ идеѣ истиннаго историко-юридическаго труда. Объявляя что старая Россія осталась не причемъ во всей исторіи XVIII вѣка и во всей реформѣ Петра, мы тѣмъ самымъ лишаемъ себя возможности прослѣдить связь нашихъ учреждений, нашей современной администраціи съ административною жизнью Москвы, а между тѣмъ только этимъ путемъ можно рѣшить вопросъ, на сколько въ самомъ дѣлѣ Петръ отрѣшился отъ старой Россіи. Далѣе, въ исторической жизни учреждений, оставшихся послѣ него происходило много явленій, которыя навсегда останутся непонятными, если изслѣдователь не увидитъ въ нихъ яркихъ проблесковъ началъ стараго управленія. Гдѣ начинается и гдѣ кон-

частся старая Россія? гдѣ иностранныя начала, образовавшія наше отечество, и гдѣ старыя понятія, уступившія имъ мѣсто? Почему нѣкоторыя учрежденія преобразователя исчезли при немъ, хотя они крѣпко лежали въ основѣ государственной жизни другихъ народовъ, между тѣмъ какъ другія нововведенія, скопированныя съ совершенно случайныхъ явленій шведскихъ государственныхъ учреждений, остались у насъ на долго? Не значитъ ли это что одни попали на дѣйствительно живую сторону нашей народной жизни, что подъ чуждыми формами и названіями продолжало жить и развиваться что то, давно пустившее у насъ корни, хотя въ грубой формѣ. Всѣ эти вопросы неволью представились мнѣ, когда я началъ изучать XVIII ст., наполненное дѣятельностію такихъ двухъ законодателей, какъ Петръ и Екатерина II. Часто, рассматривая дѣятельность, повидимому, совершенно новыхъ учреждений, я наталкивался на такія начала, которые говорили мнѣ о совершенно другой эпохѣ и отъ мысли законодателя, на первый взглядъ заключенной въ иностранную форму, переносили наблюдателя въ самый центръ народной жизни, съ его вѣковыми убѣжденіями и предрасудками; изъ подъ института, прикрытаго какимъ нибудь иностраннымъ именемъ, вдругъ ключемъ пробивалась административная жизнь цѣлой минувшей эпохи. Это обстоятельство заставило меня не только искать въ XVIII столѣтіи зародышъ современныхъ учреждений, но и слѣдить за судьбою старорусскихъ началъ въ чуждыхъ, по видимому, для насъ учрежденіяхъ. И, странное дѣло! Вымирали и исчезали разныя учрежденія, съ ихъ иностранными формами и именами, а элементы нашей старой общественности неуклонно идутъ, развиваются, тѣсно примыкаютъ къ важнѣйшимъ изъ переживаемыхъ нами реформъ. Сначала я думалъ изучить администрацію Россіи въ теченіи всего этого столѣтія, но подобный трудъ оказался слишкомъ обширнымъ. Тогда я началъ искать между массой институтовъ такой, которымъ бы характеризовалось все система тогдашней администра-

ціи и невольно остановился на любопытномъ учрежденіи генераль-прокуроровъ. Огромное значеніе этой должности для всей администраціи XVIII вѣка, связь ея съ важнѣйшими учрежденіями этой эпохи и особенно съ правительствующимъ сенатомъ, довѣріе къ нимъ нашихъ лучшихъ монарховъ, достаточно объясняютъ этотъ выборъ; конечно, и здѣсь я не думалъ написать чтонибудь законченное, истинно ученое. Собрать матеріалы, имѣющіяся пока подъ руками, расположить ихъ въ извѣстномъ порядкѣ, осмыслить нѣкоторыми обобщеніями — вотъ все, что составляло цѣль настоящаго труда. Она будетъ достигнута, если вызоветь нѣсколько новыхъ матеріаловъ, въ массѣ лежащихъ напр. старомъ архивѣ государственныхъ дѣлъ, гдѣ находится вся переписка генераль-прокуроровъ, и особенно нѣсколько болѣе полныхъ изслѣдованій по этому любопытному вопросу. Я чувствовалъ недостаточность матеріаловъ и недостатки научной разработки многихъ учреждений XVIII вѣка. Быть можетъ и эта неясность и этотъ недостатокъ матеріаловъ ярко выступаютъ въ моемъ разсужденіи, но вопросъ казался мнѣ слишкомъ любопытнымъ и я рѣшился изучить его съ тѣми средствами, какія нашелъ подъ руками, по словамъ великаго оратора: *quoniam non potest id fieri quod vis, id velis quod possis*. Теперь же я позволю себѣ остановиться нѣсколько на приемахъ, которыми я намѣренъ слѣдовать въ моемъ трудѣ.

Ученому въ западной Евр пѣ не составляетъ особеннаго труда ограничить предметъ своего изслѣдованія тѣми предѣлами, которыя, въ строгомъ смыслѣ, нужны для его обыкновенно спеціального, изслѣдованія. Это понятно; какъ ни говорятъ о хаосѣ, царствующемъ будто бы въ области государственныхъ наукъ, но смѣло можно сказать, что ни одинъ, скольконибудь важный вопросъ не остался въ сторонѣ отъ пытливаго изслѣдованія не одного, а нѣсколькихъ ученыхъ. Смыслъ каждаго института по отношенію къ другимъ учрежденіямъ выясненъ на столько, что изслѣдователю, взявшему его предметомъ своего разсужденія, не

зачѣмъ вторгаться въ чуждые ему вопросы. Далѣе, общая система права дѣйствующаго и историческаго разъяснены наукою настолько, что государствовѣду, говорящему о самыхъ специальныхъ вопросахъ, не зачѣмъ углубляться въ разъясненіе другихъ, связанныхъ съ нимъ вопросовъ: ихъ уже разработали другіе; для него достаточно ограничиться намекомъ на два три начала, двѣ три теоріи, давно ставшія достояніемъ науки. Совершенно другое представляетъ наша государственная наука. Если изслѣдователь, а особенно начинающій, возьметъ какое нибудь учрежденіе — онъ будетъ поставленъ въ затруднительное положеніе. Онъ не сомнѣвается что учрежденіе это тѣсно связано съ другими, что они вмѣстѣ служили одной государственной цѣли, что оно продуктъ одной и той же мысли въ ея послѣдовательномъ развитіи — но какъ найти эту связь, какъ показать соотношеніе этихъ учрежденій, когда сама наука не отвела еще каждому изъ нихъ надлежащаго мѣста въ общей системѣ законодательства? Какъ говорить о генераль-прокурорахъ, когда государственное право не разъяснило еще какъ слѣдуетъ, ни вопроса о коллегіяхъ, ни системы надзора по русскому праву вообще, ни самаго вопроса о сенатѣ, да и самая реформа Петра не совсѣмъ ясно представляется уму учащихъ и ученыхъ. Русскому историку-юристу нельзя ограничиться одною подробностію административной картины; она еще такъ слабо и часто такъ невѣрно представляется уму читателя, что вмѣстѣ съ вѣроятно яркою подробностію, долженъ являться хотя слабый очеркъ всего зданія нашей администраціи, иначе роль и смыслъ этой подробности, этого отдѣльнаго института, отношеніе его къ другимъ частямъ государственнаго механизма, навсегда останутся непонятными. На этомъ основаніи, избирая совершенно специальный предметъ для моего изслѣдованія, я невольно долженъ войти въ разсмотрѣніи нѣкоторыхъ вопросовъ, которые, въ сущности, имѣютъ лишь отдаленную связь съ учрежденіемъ генераль-прокуроровъ, и, въ то же время, представить небольшую характеристику всей административной реформы Петра Великаго.

По отношенію къ самой должности генераль-прокурора это необходимо было сдѣлать еще по другому обстоятельству. Должности этой суждено было играть громадную, можно сказать, первенствующую роль въ администраціи XVIII стол. Каждая часть государственнаго механизма чувствовала на себѣ его неотразимое вліяніе. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, нельзя назвать генераль-прокурора отдѣльною, самобытною должностію. Стоитъ только вспомнить, что имъ пришлось дѣйствовать именно въ ту эпоху, когда правительство наше сзнало превосходство коллегіальнаго начала предъ всѣми другими; послѣднія 12-ть лѣтъ преобразованій Петра направлены къ тому, что бы провести это начало сверху и снизу — насквозь. Слѣдовательно личное, приказное начало, представителемъ котораго является генераль-прокуроръ не могло имѣть особеннаго значенія среди прочно постановленыхъ коллегіальныхъ учрежденій. Онъ самъ былъ прикрѣпленъ къ вѣнцу петровскихъ идей, къ сенату, высшему правительственному мѣсту Россіи. Если вліяніе генераль-прокуроровъ несомнѣнно, то съ другой стороны несомнѣнно и то, что оно должно было выражаться чрезъ сенатъ. Судьба ихъ тѣсно связана. Сила сената въ то же время могущество генераль-прокурора; паденіе генераль-прокурора несомнѣнно указываетъ на упадокъ власти сената. Причины этого явленія разъяснены въ разсужденіи, но теперь достаточно указать на этотъ фактъ въ доказательство того, что, независимо отъ вышеизложенныхъ причинъ, — учрежденіе генераль-прокуроровъ можетъ быть понято только въ связи съ учрежденіемъ сената.

Если нѣтъ, такимъ образомъ, возможности отдѣлать рѣзко одно учрежденіе отъ другаго¹⁾ не подлежитъ сомнѣнію и то, что расположеніе историческаго матеріала, дѣле-

¹⁾ По крайней мѣрѣ при настоящемъ положеніи науки русскаго государственнаго права: можетъ быть впоследствии большее обиліе матеріаловъ и большее количество ученыхъ изслѣдованій и дадутъ возможность изслѣдовать одно учрежденіе безъ другаго.

ніе предполагаемой исторіи на періоды, должно произойти на основаніи тѣхъ исходныхъ точекъ, которыя составляютъ эпоху въ общей исторіи русскаго законодательства.

Каждому знакомы эти эпохи; каждый, излагая ходъ нашихъ реформъ, останавливается на именахъ Петра I и Екатерины II. Имѣютъ ли эти двѣ поворотныя точки нашей политической исторіи такое же значеніе и для излагаемаго нами предмета?

Вся исторія русскаго государственнаго устройства отъ Петра I до императора Александра II, съ котораго, по справедливости должно начать совершенно новую эпоху, распадается на три періода, по числу различныхъ системъ управленія, смѣнявшихъ одну другую, подъ вліяніемъ разнообразнаго наплыва иностранныхъ идей и дѣйствительныхъ потребностей народной жизни. Строго централизованная система Петра I, съ его приписными губерніями, приписными сословіями, сосредоточеніемъ въ каждомъ вѣдомствѣ власти исполнительной, судебной и отчасти законодательной, широкою дѣятельностію государства для государства, смѣняется законодательствомъ Екатерины, съ ея губерніями, куда мало по малу переносятся государственная жизнь, съ постепеннымъ освобожденіемъ сословій, господствомъ теоріи раздѣленіе властей, принявшей у насъ такую своеобразную форму, для того чтобы, въ свою очередь, уступить предъ наплывомъ французскихъ идей и учрежденіями временъ Наполеона I.

Всматриваясь въ этотъ ходъ постепеннаго преобразованія нашей администраціи съ одной, и судьбу генераль-прокуроровъ съ сенатомъ съ другой стороны, нельзя не прийти къ тому заключенію, что каждый изъ этихъ эпохъ имѣла значительное вліяніе на роль и самую форму этихъ учреждений. Въ самомъ дѣлѣ, должно существовать огромное различіе между генераль-прокуроромъ временъ управительнаго сената, когда собраніе это являлось средоточіемъ суда, администраціи, законодательной дѣятельности, затѣмъ тою эпохою, когда, подъ вліяніемъ принципа раз-

дѣленія властей, началась эманципация суда отъ администраціи, отъ законодательныхъ мѣстъ, когда самый сенатъ начинаетъ выдѣляться какъ чисто судебное мѣсто, а генераль-прокурору, для сохраненія своего прежняго вліянія, не оставалось ничего больше, какъ соединять въ своемъ лицѣ наибольшее количество приказныхъ должностей, значеніе которыхъ уже тогда подготавливаетъ эпоху Александра I. Наконецъ, что должно было произойти съ этою должностію, когда все высшее управленіе распалось на вѣдомства, сгруппированныя по роду дѣлъ? Не выдѣлится-ли генераль-прокуроръ, только какъ представитель сената, ставшаго суднымъ мѣстомъ, т. е. какъ министръ юстиціи? Дальнѣйшее изложеніе, надѣюсь, еще больше утвердитъ эту связь между историческимъ развитіемъ должности генераль-прокурора и тремя важнѣйшими эпохами нашего законодательства, до Императора Александра II. Въ настоящее же время, сказаннаго достаточно для объясненія, почему въ трудѣ нашемъ историческій матеріалъ расположенъ по этимъ рубрикамъ. Затѣмъ остаются тѣ частныя измѣненія, колебанія, невнесшія новыхъ началъ, но дававшія просторъ представителямъ старыхъ, только что побѣжденныхъ принциповъ, или дававшія перевѣсъ одному элементу надъ другимъ, въ ущербъ порядку и справедливости. Таковы времена Петра II, Анны, правительницы Анны Леопольдовны, Петра III. Борьба военнаго элемента съ гражданскимъ, старыхъ русскихъ началъ съ новыми, внесенными Петромъ I, коллегіальнаго управленія съ единоличнымъ, лицъ съ мѣстами, закона съ благосклонностію — все это не осталось безъ вліянія, весьма замѣтнаго, на судьбу сената, во всей его совокупности. Изученіе подобныхъ минутъ въ исторіи представляетъ высочій интересъ. Если въ учрежденіяхъ Петра, Екатерины II, Александра I, мы останавливаемся предъ строгою системой, глубиной и единствомъ мыслей, эпохи Анны и Ивана открываютъ намъ жизнь этихъ глубокообдуманыхъ учреждений, когда могу-

ХІІ

щественная рука, вводившая и охранявшая ихъ, устралена, и различнымъ элементамъ едва сложившейся общественности предоставленъ широкій просторъ, когда лица и мѣста дѣлать добычу, стараются захватить долю власти, оставшейся безъ употребленія послѣ великихъ законодателей и стремятся повалить то, что при нихъ было слишкомъ, по ихъ мнѣнію, прочно и сильно. Конечно, эти эпохи не представляютъ ничего самостоятельнаго. Общество, выходя изъ нихъ, не приобрѣтаетъ ничего, кромѣ горькаго опыта, который, къ тому же, иногда оказывается бесполезнымъ и потери силъ, которыхъ часто не умѣетъ возратить. Оно или спѣшитъ возвратиться къ старымъ, утраченнымъ учрежденіямъ, какъ послѣ смерти Анны Ивановны и паденія Миниха, или стремится къ реформамъ, какъ при воцареніи Александра I. Нѣтъ великаго начала характеризующаго такое время. Нѣтъ тамъ ни наказа, ни учрежденія о губерніяхъ, ни генеральнаго регламента, ни многочисленныхъ указовъ объ организаціи сената, ни учрежденія министерствъ, нѣтъ ничего, внесеннаго въ жизнь новою дѣятельностію. Одно, что останавливается на себѣ вниманіе, это наслѣдіе стараго общества, не установившіеся элементы новаго, все это безъ всякой особенной связи, все это въ борьбѣ нестройной, въ борьбѣ на удачу; такъ, подлѣ эпохи Петра I, группируется время Екатерины I и Петра II, такъ и дышащее семибоярщиной стараго времени; время Анны, когда роль бояръ выпала на долю иностранныхъ любимцевъ, время правительницы, когда надъ всѣмъ возвышается и во всемъ выражается дѣятельность фельд-маршала Миниха. Судьба учреждений въ такія времена чрезвычайно любопытна; если не мысль законодателя, то общество, самые государственные люди со всѣми ихъ страстями и слабостями, даютъ изслѣдователю богатый матеріалъ, служатъ орудіемъ для лучшей критики устойчивости тѣхъ учреждений, которыя юристъ только что имѣлъ случай изучить въ законодательномъ актѣ минувшей эпохи.

Таковы, слѣдовательно, пункты на которыхъ необходимо

будетъ остановиться при изученіи должности генераль-прокуроровъ, въ ея историческомъ развитіи. Время Петра I, когда въ законодательствѣ выяснилось значеніе, а подъ вліяніемъ перваго генераль-прокурора сложился типъ этой должности. Царствованіе Елисаветы Петровны, когда сенату и генераль-прокурору, въ теченіи довольно долгаго періода времени, дана была возможность дѣйствовать по мысли великаго законодателя; реформы Екатерины II, когда начинается выдѣляться значеніе генераль-прокурора, какъ могущественнаго органа исполнительнѣйшей власти и начинается постепенное отпаданіе его отъ сената, приобретающаго мало по малу значеніе преимущественно судебного мѣста. Учрежденія Александра I, когда, съ введеніемъ министерствъ, падаетъ значеніе генераль-прокуроровъ и они превращаются въ министровъ юстиціи, сохраняя лишь слабый оттѣнокъ ихъ прежняго преобладающаго значенія. Этимъ моментомъ и должно окончиться настоящее разсужденіе; съ учрежденіемъ министерствъ, русская администрація перешла на совершенно другую почву, развивается на другихъ началахъ, гдѣ не было уже мѣста истинному представителю прошедшей эпохи — генераль-прокурору; 1810 г., т. е. время изданія втораго учрежденія министерствъ, есть послѣдній предѣлъ паденія этой должности, послѣ котораго она уже не является съ прежнимъ значеніемъ.

Между этими главными моментами лежатъ краткіе промежутки времени, когда учрежденіе это получило нѣсколько иной характеръ. Обойти ихъ нѣтъ возможности, какъ ни мало имѣютъ они, на первый взглядъ, связи съ должностію генераль-прокуроровъ. Напримѣръ извѣстно, что было время, когда они фактически не существовали и это продолжалось довольно долго — именно съ 1726—1730 и потомъ съ 1731—1741, слѣдовательно, почти 15-ть лѣтъ. Но, не понявши смысла этой эпохи, не зная ея подробностей и тайныхъ пружинъ, нельзя понять, какъ слѣдуетъ, роли этихъ блюстителей закона, ни причинъ,

почему они не были уничтожены въ совершенно аналогическихъ обстоятельствахъ, напр. въ царствованіе императора Павла. На этомъ основаніи, я намѣренъ разсмотрѣть и эпоху, не знавшую генераль-прокуроровъ. Правда ихъ небыло, но оставался сенатъ и картина сената, лишеннаго своего представителя, можетъ послужить къ разъясненію того, что такое былъ самъ этотъ представитель, какія начала воплощались въ этой важной должности. Такой отрицательный путь весьма полезенъ въ наукѣ русскаго государственнаго права, гдѣ прямое и положительное толкованіе догмы законодательства представляетъ многія важныя неудобства, по причинѣ полной необработанности относящихся сюда матеріаловъ.

Матеріалы эти, кромѣ своей необработанности, поражаютъ еще своею скудностію. Масса документовъ, которые могли бы пролить яркій свѣтъ на роль и дѣятельность изучаемаго нами учрежденія, лежатъ еще въ архивахъ, нуждаются въ собирателяхъ опытныхъ и, во всякомъ случаѣ, болѣе разборчивыхъ, чѣмъ г. Ивановъ, который въ своихъ біографіяхъ генераль-прокуроровъ ¹⁾, обладая массой драгоценныхъ, не изданныхъ матеріаловъ, выпустилъ въ свѣтъ только тѣ, которые безъ того извѣстны всѣмъ, по полному собранію законовъ.

Главнѣйшіе источники, которыми я пользовался для настоящаго труда, конечно заключались въ полномъ собраніи законовъ. Имѣя въ виду представить изданные матеріалы въ систематической формѣ и съ нѣкоторой критической оцѣнкой, я невольно долженъ былъ прежде всего остановиться на томъ что уже есть. А есть у насъ, благодаря дѣятельности почтенныхъ московскихъ издателей, многіе, весьма драгоценные документы. Такъ, напр., чтеніе любителей исторіи и др. Рос. заключаютъ въ себѣ такія вещи, какъ протоколы верховнаго тайнаго совѣта, секретнѣйшее наставленіе князю Вяземскому, записка объ Арте-

¹⁾ Журналъ Мли. Юст. 1863 и 1864 г.