



Научная статья

УДК 340

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-2-26-34>

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ Г. Р. ДЕРЖАВИНА НА ПОСТУ МИНИСТРА ЮСТИЦИИ И ГЕНЕРАЛ-ПРОКУРОРА

Павел Владиславович Никитин

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

nikitinP2007@yandex.ru

Аннотация

В сентябре 1802 г. в России началась министерская реформа, в ходе которой было создано Министерство юстиции. Гавриил Романович Державин, ставший первым министром юстиции, активно занимался проблемами разграничения компетенций между вновь созданными государственными учреждениями, противодействия коррупции, соблюдения законности на всех уровнях власти, борьбы с расхищением государственных средств, что является актуальным и сейчас. Методологическую основу работы составили историко-правовой и проблемно-хронологический методы. В заключение делается вывод о том, что деятельность Г. Р. Державина на посту министра юстиции была направлена на укрепление положения вверенного ему министерства в системе органов государственной власти Российской империи. Полученные результаты и выводы могут применяться в исследованиях по истории государства и права.

Ключевые слова: Российская империя; Негласный комитет; Министерство юстиции; Комитет министров; Александр I; Г. Р. Державин; В. П. Кочубей.

Для цитирования: *Никитин П. В.* Деятельность Г. Р. Державина на посту министра юстиции и генерал-прокурора // Вестник Российской правовой академии. 2023. № 2. С. 26–34. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-2-26-34>

Research Article

ACTIVITY OF G. R. DERZHAVIN AS MINISTER OF JUSTICE AND PROSECUTOR GENERAL

Pavel V. Nikitin

All-Russian State University of Justice, 2, Bldg. 1 Azovskaia St., Moscow, 117638, Russia
nikitinP2007@yandex.ru

Abstract

In September 1802, a ministerial reform began in Russia, during which the Ministry of Justice was created. Gavriil Romanovich Derzhavin, who became the first Minister of Justice, was actively engaged in the problems of delineating competencies between newly created state institutions, combating corruption, upholding the rule of law at all levels of government, combating the embezzlement of public funds, which is still relevant today. The methodological basis of the work was made up of historical-legal and problem-chronological methods. In conclusion, it is concluded that the activities of G. R. Derzhavin as Minister of Justice were aimed at strengthening the position of the ministry entrusted to him in the system of state authorities of the Russian Empire. The obtained results and conclusions can be applied in research on the history of state and law.

Keywords: Russian Empire; Secret Committee; Ministry of Justice; Committee of Ministers; Alexander I; G. R. Derzhavin; V. P. Kochubey.

For citation: Nikitin P. V. Activity of G. R. Derzhavin as Minister of Justice and Prosecutor General. *Herald of the Russian Law Academy*, 2023, no. 2, pp. 26–34. (In Russ.) <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-2-26-34>

Введение

В марте 1801 г. новым императором Российской империи стал Александр I. В период его правления проводились реформы органов центрального управления, которые коснулись и организации юстиции. Реформы, проводимые императором, должны были приспособить органы государственного управления к новому, современному уровню развития страны и явились ответом правительства на новые общемировые вызовы и явления в жизни российского общества. Эти преобразования привели к укреплению централизации аппарата управления и дали возможность сформировать более гибкую и совершенную систему государственного управления.

При молодом императоре сформировался «Негласный комитет», в который вошли лица из его ближайшего окружения (князь Адам Чарторыйский, граф Виктор Кочубей, граф Павел Строганов, Николай Новосильцев). В недрах этого комитета была разработана программа «важнейших и настоятельнейших изменений существующего порядка». Большое внимание уделялось проблеме изменения органов центрального управления. По этому вопросу было проведено девять заседаний [1, с. 124], в результате которых был принят Манифест от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» [2, с. 46].

1. Участие Г. Р. Державина в организации и деятельности Министерства юстиции

В основу разграничения полномочий между органами государственного управления было положено деление, установленное Петром I при создании коллегий. Согласно п. I Манифеста «Об общем учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г. были созданы восемь министерств: военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов, юстиции и народного просвещения.

Возглавляли министерства министры, которые должны были реализовывать широкий круг задач по охранению и развитию «благоденствия народа» [2, с. 49].

В соответствии с положениями Манифеста император обладал правом назначать и увольнять министров, несших перед ним единоличную ответственность по делам своих ведомств. Для контроля за деятельностью министерств устанавливалось предоставление ежегодных отчетов через Правительствующий Сенат императору. Манифест предусматривал создание специального органа – Комитета министров, в обязанности которого входило обсуждение вопросов межведомственного управления, а также вопросов, официально входивших в круг полномочий одного министерства, но которые министры хотели решить коллегиально, чтобы не нести персональной ответственности [3].

Главными задачами организованного Министерства юстиции считались управление судебной системой в целом и осуществление общего контроля за деятельностью судебных учреждений. В непосредственные полномочия ведомства входила также охрана земельных прав дворянства, реализуемая через надзор за судебно-межевыми делами. Наблюдение за деятельностью судебных органов производилось путем изучения определений Сената, донесений обер-прокуроров, протестов губернских прокуроров на решения губернских судов, рассмотрения отчетов о движении дел в судах, жалоб, ревизий.

Большое место в работе Министерства юстиции отводилось созданию и обсуждению законопроектов, составлению отзывов на проекты законов, подготовленные в других ведомствах, изданию частных и циркулярных предписаний о правоприменении законов подведомственными органами и другим вопросам; министерство инициировало мероприятия по улучшению делопроизводства в Сенате и местных судебных органах. В сфере управления личным составом судебных органов оно имело право назначать чиновников на некоторые должности и утверждать в должности по выборам.

Положения Манифеста от 8 сентября 1802 г. предусматривали объединение должностей министра юстиции и генерал-прокурора с целью усиления карательного аппарата. В соответствии с именованным указом Александра I первым министром юстиции был назначен Гавриил Романович Державин.

11 сентября 1802 г. министр внутренних дел Кочубей и министр юстиции Державин подписали своеобразный меморандум о разграничении сфер деятельности своих ведомств. Документ выглядит как совместный приказ о делении между министерствами нерешенных дел, скопившихся в бывшей канцелярии генерал-прокурора Сената. Было решено, что дела о пожаловании имений, аренд, об освобождении от разных денежных взысканий, ведомости о казенных землях, передаваемых в частные руки, отсылались в Министерство финансов. Дела же о казенных строениях, чрезвычайных происшествиях в губерниях и в целом по стране передавались в ведение министра внутренних дел. Министру юстиции оставались все дела, касавшиеся Сената, жалобы на его решения, дела по Герольдии, юнкерской школе, Экспедиции безгласных дел (о взятках и казнокрадстве), донесения прокуроров и жалобы на губернские суды. Неоконченные дела должны были быть разобраны по категориям и высланы в профильные ведомства. Решенные дела в соответствии с описью сдавались в архив при Сенате [4, с. 77–78].

10 сентября 1802 г. состоялось первое заседание вновь образованного Комитета министров с целью выработки оснований и порядка собраний будущих совещаний. На этом заседании Гавриил Романович указал на важность скорейшего составления инструкций для министров (их создание было предусмотрено Манифестом), в противном случае они будут постоянно вторгаться в полномочия друг друга и, таким образом, вновь созданные учреждения не принесут никакой пользы для дела упорядочения государственного управления. Это совершенно обоснованное его стремление размежевать сферы компетенций между отдельными министерствами, определить полномочия министерских служащих всех уровней, правила межведомственного документооборота, ввести трудовую дисциплину не встретило понимания и поддержки среди остальных министров. Несмотря на это, на следующий день, когда Комитет собрался в личном присутствии императора, Державин снова поднял вопрос о необходимости безотлагательного составления инструкции министрам. При этом он сообщил, что согласно Манифесту впредь до подготовки новых указаний он будет руководствоваться в своей повседневной деятельности инструкцией генерал-прокурора и, чтобы не допустить вторжения прокуроров в область дел, которые сейчас им неподведомственны, он даст им надлежащие по этому предмету указания в особых ордерах. Такие ордера с одобрения Александра I были разосланы прокурорам 26 октября 1802 г.

27 марта 1803 г. министр внутренних дел, граф Кочубей, обратился с запиской на имя императора. В ней он указывал, что создание подобных инструкций, в которых определялись права и обязанности министров, является не своевременным и излишним, так как ввиду назначения на эти должности лиц, пользующихся полным доверием монарха, и вследствие контроля за их деятельностью со стороны Сената нельзя предполагать возможности каких-либо с их стороны злоупотреблений властью. Император Александр I не принял во внимание эту точку зрения

и приказал каждому министру подготовить свои представления по вопросу порядка составления и самого содержания данных инструкций.

16 сентября 1802 г. прошло второе заседание Комитета министров, на котором генерал-прокурор Державин заострил внимание на том, где необходимо рассматривать дела, подведомственные министрам и попадавшие после министерской реформы вначале в Сенат: в Сенате или в министерствах? Комитет постановил, что все дела до особого распоряжения императора должны рассматриваться в Сенате. Вместе с тем император и остальные министры согласились с рекомендацией министра юстиции о том, чтобы ежегодные министерские отчеты рассматривались в общем присутствии Сената, а не в его Первом департаменте. Вместе с тем он настаивал на необходимости подачи министрами отчетов уже за первый год их руководства учреждениями. После одобрения этого предложения императором все отчеты были вовремя представлены министрами. Тем не менее сам Державин считал, что цель введения контроля Сената за деятельностью министерств осталась так и недостигнутой. Тогда же были рассмотрены и мелкие вопросы о делопроизводстве и о разграничении предметов ведения между Сенатом и Министерством юстиции [5, с. 10–11].

На заседании Комитета министров 19 сентября 1802 г. были рассмотрены и одобрены подготовленные Гавриилом Романовичем новые циркулярные распоряжения для прокуроров коллегий и губерний, закрепленные в Указе от 15 декабря 1802 г. «О доставлении ведомостей из присутственных мест о делах губернских прокуроров» [6]. В соответствии с этим Указом из учреждений на местах согласно установленной форме губернским прокурорам направлялись сведения о делах и колодниках, которые впоследствии перенаправлялись министру юстиции. Направляемая информация обязана была содержать ряд примечаний: «1) по какому случаю и поводу, в каком месте, какое дело началось, когда и как разрешилось, и по решению когда и куда послано на ревизию, сколько по какому делу под стражей и где арестанты содержимы были, когда оные освобождены были, с наказанием или без наказания, или куда посланы? 2) Как содержатся находящиеся под стражею преступники, то есть доставляется ли им пристойное пропитание? Разведены ли они сообразно важности каждого преступления, и отделяются ли присужденные уже к наказанию от обвиняемых? Имеют ли тюрьмы необходимые к человеческой жизни выгоды, как то: теплоту, сухость и свежий воздух, не изнуряются ли какими тяжкими сверх меры работами и паче каким-либо наказанием, и буде куды в работу посылаются, то получают ли узаконенный платеж?..» [6].

На собрании 21 ноября Державин предлагал создать особые сенатские комитеты, которые бы изучали жалобы, поступавшие на имя императора, но министры настояли на сохранении действовавшего порядка рассмотрения жалоб генерал-прокурором. 2 декабря 1802 г. прошло заседание, на котором министр юстиции выступил с предложением о необходимости рассмотрения спорных дел на общем собрании Московских департаментов Сената, по месту их обсуждения, т.е. в г. Москве, и не переносить их в петербургское общее собрание [7]. К собранию Комитета министров 5 декабря Гавриил Романович подготовил инструкцию и штатное расписание для своей канцелярии.

По инициативе Державина император 13 декабря 1802 г. подписал Указ, по которому мемории по судебным делам, принятым к рассмотрению, надо подготавливать на наличное число сенаторов и знакомить их с ними за две недели до начала рассмотрения дела. А сами судебные дела должны находиться в свободном доступе сенаторов для дополнительного изучения. Сенаторы, несогласные с решением, должны были в течение восьми дней дать письменные разъяснения на имя обер-прокурора или генерал-прокурора о причинах несогласия. В Московских департаментах на это отводилось три недели [8]. В развитие этого Указа 24 декабря Александр I издал Указ, по которому сенаторы, ознакомленные с материалами дела и отсутствовавшие на заседании, обязаны были в письменном виде представлять свое мнение по этим делам, а также стороны по уголовным делам получили право свободно знакомиться с материалами дела и иными бумагами, подготовленными в Сенате [9].

На заседании 8 мая 1803 г. Державин выступил с вопросом о польских метрических книгах, которые содержали данные о польских и литовских дворянских родах и их права на недвижимое имущество. Данные метрики были перевезены из г. Варшавы в г. Петербург. Гавриил Романович рекомендовал вместо коронной и литовской метрик образовать при Сенате специальную экспедицию (отдел) «Метрика присоединенных провинций», для выдачи просителям дубликатов и справок. Для содержания штата экспедиции предлагалось введение гербового сбора [4, с. 85]. Император согласился с мнением министра юстиции, и 9 июня 1803 г. был подписан Указ «Об учреждении при Сенате экспедиции под названием «Метрика присоединенных провинций»» [10].

2. Деятельность Г. Р. Державина по противодействию коррупции и установлению законности в действиях высших должностных лиц Империи

Сторонник старых порядков эпохи Екатерины Великой, в период правления которой прошла значительная часть его карьеры, Державин относился негативно и к некоторым проводившимся реформам, и к новым советникам императора, разрабатывавшим эти преобразования, а потому сразу же после назначения на должность министра юстиции и генерал-прокурора он вступил в открытую конфронтацию со своими коллегами.

Гавриил Романович как прямой и честный человек, не таясь, высказывал свои взгляды по наиболее важным проблемам государственного управления, не обращая внимания на то, что они нередко шли вразрез с мнением большинства и даже императора. За год своего пребывания на посту министра и генерал-прокурора было несколько таких случаев. По воспоминаниям самого Державина, самыми яркими и больно ударившими одновременно и по его авторитету, и по самолюбию оппонентов были вопросы о сроках воинской службы дворян, об утверждении закона о «вольных хлебопашцах», о заступничестве перед В. П. Кочубеем за председателя нижегородской уголовной палаты суда, об обмере и выравнивании площади казенных лесов, дозволении иезуитам распространять на территории России католическую веру и др. [4, с. 93–94]

На посту генерал-прокурора Гавриил Романович активно боролся с различными проявлениями мздоимства, произвола отдельных чиновников, превышения полномочий, а также несоблюдения закона.

В оставленных им записках указывается, что многие руководители министерств постоянно нарушали законы, регламентирующие порядок распоряжения государственными кредитами, при этом все протесты по линии генерал-прокурора оставались без внимания. Так, например, морской министр П. В. Чичагов в прямое нарушение закона заключил контракт на поставку флоту провианта на несколько миллионов рублей не только без разрешения Сената, но и без торгов и публикаций. Державин в качестве генерал-прокурора опротестовал данные действия морского министра, но протест этот не повлек за собой никаких последствий [11, с. 15].

Император Александр I, обеспокоенный ростом количества взяток, 18 ноября 1802 г. издал Указ «Об искоренении лихоимства» [12], в котором повелевалось подготовить проекты мер по борьбе со взятками. Державиным был разработан проект указа, который предполагал разграничение мер ответственности для лиц, дающих и принимающих мзду. Однако этот проект не был одобрен.

Борясь со взяточничеством в судебной системе, он предложил создать третейский суд, который он предполагал соединить с судом совестным.

«Ваш долг Монарху, Богу, царству
Служить и клятвой не играть;
Неправде, злобе, мзде, коварству
Пути повсюду пресекать» [13, с. 65].

Суд этот, по мнению Державина, надлежало сделать обязательным, а посредников обратить в судей от правительства. Этим путем он надеялся прекратить взятки и доставить государству скорое и беспристрастное правосудие. Этот проект также не был одобрен.

Большое внимание Державин уделял вопросам, относящимся к юстиции. Так, под его руководством действовала специальная сенатская комиссия по пересмотру прежних уголовных дел. В период с ноября 1802 по май 1803 г. ею было разобрано большое количество дворянских прошений, заявлений чиновников о пересмотре решений по уголовным делам [14]. Г. Р. Державин обращал пристальное внимание на состояние тюрем и содержание заключенных-колодников в них. В 1803 г. на имя императора был подготовлен отчет о заключенных-колодниках в Российской империи. В нем отмечалось, что на начало 1802 г. в государстве находилось 91 060 заключенных, из них в течение 1802 г. выбыло 85 940 человек, таким образом, на начало 1803 г. на содержании у государства осталось лишь 5120 человек, лишенных свободы [4, с. 108].

Активная гражданская позиция Державина по вопросам расхищения казны, взяточничества, несоблюдения законодательства, а также его частое нежелание контрассигновать некоторые законы вызывали большое раздражение у министров и самого императора. Это привело к тому, что 7 октября 1803 г. Гавриил Романович Державин был уволен с должности министра юстиции и генерал-прокурора.

Заключение

Подводя итог 13-месячному руководству Г. Р. Державиним Министерством юстиции, хотелось бы отметить, что в своем ведомстве он не допускал проявлений лихоимства, контролировал деятельность подчиненных через постоянные ревизии, самостоятельно вникал в тонкости документов. По его инициативе были подготовлены и утверждены правила внутреннего распорядка – «Учреждение Департамента Министерства юстиции или генерал-прокурора», которые определили обязанности основных должностных лиц, входящих в состав Департамента: директора, экспедиторов, юрисконсультов, эзекутора. Все дела, подведомственные Министерству юстиции, распределялись по трем экспедициям Департамента. Благодаря энергичности и настойчивости Г. Р. Державина был принят ряд указов, касающихся межевых споров, содержания содержания колодников, избрания на государственные должности, правил прохождения государственной службы амнистированных дворян, порядка производства в чины по выслуге лет, представления на ревизию губернаторам приговоров местных уголовных судебных палат и проч. [4, с. 86]

Пристатейный библиографический список

1. *Приходько М. А.* Негласный комитет и разработка административных реформ в России в начале XIX в. // Труды исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2012. Вып. 11.
2. *Филиппов А. Н.* Исторический очерк образования министерств в России // Журнал Министерства юстиции. 1902. № 9.
3. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. СПб., 1830 (далее – ПСЗ-I). Т. 27. № 20406.
4. *Цинцадзе Н. С.* Г. Р. Державин : на службе у трех императоров : в 3 ч. 2-е изд., испр. Тамбов : ТГУ, 2018. Ч. 3 : Государственная деятельность в царствование Александра I.
5. Журналы Комитета министров. Царствование императора Александра I : в 2 т. СПб., 1888. Т. 1 : 1802–1810 гг. Отд. 2.
6. ПСЗ-I. Т. 27. № 20553.
7. ПСЗ-I. Т. 27. № 20546.
8. ПСЗ-I. Т. 27. № 21077.
9. ПСЗ-I. Т. 27. № 20566.
10. ПСЗ-I. Т. 27. № 20790.
11. Министерство юстиции за сто лет : 1802–1902 : исторический очерк. СПб. : Сенат. тип., 1902.
12. ПСЗ-I. Т. 27. № 20516.
13. *Державин Г. Р.* Изображение Фелицы / *Державин Г. Р.* Стихотворения. М. : Худож. лит., 1958.
14. Российский государственный исторический архив. Ф. 1374. Оп. 5. Д. 228.

References

1. *Prikhodko M. A.* The Secret Committee and the Development of Administrative Reforms in Russia at the Beginning of the 19th Century. *Proceedings of the Historical Faculty of St. Petersburg University*, 2012, iss. 11. (In Russ.)
2. *Filippov A. N.* Historical Sketch of the Formation of Ministries in Russia. *Journal of the Ministry of Justice*, 1902, no. 9. (In Russ.)
3. The Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Collection I. St. Petersburg, 1830 (hereinafter – CCL-I). Vol. 27. No. 20406. (In Russ.)
4. *Tsintsadze N. S. G. R. Derzhavin: In the Service of Three Emperors.* In 3 parts. 2nd ed. Tambov: Tambov State University, 2018. Part 3: State Activity in the Reign of Alexander I. (In Russ.)
5. Journals of the Committee of Ministers. The Reign of Emperor Alexander I. In 2 vols. St. Petersburg, 1888. Vol. 1: 1802–1810. Ed. 2. (In Russ.)
6. CCL-I. Vol. 27. No. 20553. (In Russ.)
7. CCL-I. Vol. 27. No. 20546. (In Russ.)
8. CCL-I. Vol. 27. No. 21077. (In Russ.)
9. CCL-I. Vol. 27. No. 20566. (In Russ.)
10. CCL-I. Vol. 27. No. 20790. (In Russ.)
11. Ministry of Justice for a Hundred Years: 1802–1902: Historical Essay. St. Petersburg: Senate Printing House, 1902. (In Russ.)
12. CCL-I. Vol. 27. No. 20516. (In Russ.)
13. *Derzhavin G. R.* Image of Felitsa. In *Derzhavin G. R. Poems.* Moscow: Khudozhestvennaia literatura, 1958. (In Russ.)
14. Russian State Historical Archive. F. 1374. Op. 5. D. 228. (In Russ.)

Сведения об авторе:

П. В. Никитин – кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author:

P. V. Nikitin – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 13.01.2023; одобрена после рецензирования 01.03.2023; принята к публикации 17.03.2023.

The article was submitted to the editorial office 13.01.2023; approved after reviewing 01.03.2023; accepted for publication 17.03.2023.