IV. Q. b. 781.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦІЯ ВЪ РОССІИ.

—

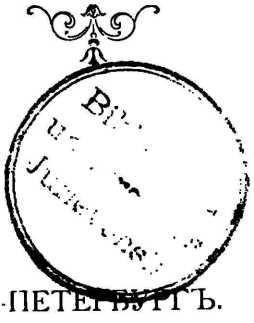
Томъ I.

Баронъ С. А. Корфъ,

ПРОФЕССОРЪ

Императорскаго Александровскаго Университета въ Гельсингфорсѣ.

117815



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія Треике и Фюсно, Максимиліановскій пер., № 13.

1910.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦІЯ ВЪ РОССІИ.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Очеркъ историческаго развитія власти надзора и административной юстиціи въ Россіи.

Баронъ С. А. Корфъ,

ПРОФЕССОРЪ

Императорскаго Александровскаго Университета въ Гельсингфорсѣ.

117815

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія Тренке и Фюсно, Максимиліановскій пер., № 13.

1910.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Книга первая. Очеркъ историческаго развитія власти надзора и адм. юстиціи въ Россіи.

	стр.
ГЛАВА ПЕРВАЯ	1—86
Нѣсколько словъ введенія	1
1. Екатерина II	3
2. Наказъ Екатерины	12
3. Практическое осуществленіе идей Екатерины	22
4. Средства надзора сената. Прокуратура	33
5. Губернаторскія донесенія. Вопросъ о власти надзора въ Большой комисіи 1767 г.	47
6. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г.	57
7. Примѣненіе на практикѣ учрежденія 1775 г. Проекты реформы сената	72
ГЛАВА ВТОРАЯ	87—155
1. Царствованіе Павла I	87
2. Записка графа Безбородки	96
3. Державинъ	103
4. Гр. А. Р. Воронцовъ	128
5. Гр. Завадовскій	136
6. Д. П. Трощинскій	144
ГЛАВА ТРЕТЬЯ	156—215
1. Графъ П. А. Строгановъ	156
2. Неофиціальный комитетъ	175
3. Реформа сената 1802 г.	193
4. Итоги реформы сената	210
ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ	216—256
1. Сперанскій	216
2. Комитетъ 6-го декабря 1826 г.	233

ГЛАВА ПЯТАЯ. . . . . 257—352

1. Нѣкоторые акты царствованія Александра I. 257
2. Правительствующій сенатъ 1832 года 264
3. Генералъ—и оберъ-прокуроры 272
4. Генералъ-губернаторъ 280
5. Губернаторъ 291
   А) Наказъ 1837 года 291
   Б) Проекты реформы губернаторск. должности 1856—1858 и 1861—1862 гг. 297
   В) Проекты реформы губ. учрежденій 1870 г. Губернскій совѣтъ по предположеніямъ г.-ад. Тимашева. . . . 307
6. Губернское правленіе 321
7. Прокуроръ 338

ГЛАВА ШЕСТАЯ . . . . . 353—418

1. Каховская комисія. 353
2. Проекты Каховской комисіи 365
3. Объяснительныя записки къ симъ проектамъ 377
4. Порядокъ надзора и разсмотрѣнія прекеканій. . . . 402

ГЛАВА СЕДЬМАЯ. . . . . 419—524

1. Реформа сибирскихъ губернскихъ установленій 1895 г. . 419
2. Проекты губернской реформы с.-с. Плеве 423
3. Проекты губернской реформы с.-с. Плеве (окончаніе) . . 441
4. Проектъ преобразованія учрежденій губернскаго управленія с. с. Столыпина 455
5. Проектъ губернской реформы с. с. Столыпина. 490
6. Сужденія совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства 499

ЗАКЛЮЧЕНІЕ 525

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Среди многочисленныхъ институтовъ публичнаго права, созданныхъ историческимъ развитіемъ государства XIX вѣка, выдающуюся роль сыграла административная юстиція. Исторія этого института, намъ представляется, имѣетъ значеніе политическаго барометра, чутко показывающаго и опредѣляющаго тѣ различныя стадіи, которыя въ минувшемъ столѣтіи переживала борьба гражданина за созданіе гарантій его субъективнымъ публичнымъ правамъ.

Не сразу стала админ. юстиція гарантіей суб. пуб. правъ гражданина; первоначально въ этомъ институтѣ преобладали элементы, направленные на защиту не столько гражданина, сколько публичнаго правопорядка; исторически зарождалась адм. юстиція всегда среди функцій власти надзора; сначала появлялись отдѣльныя и разрозненныя судебно-административныя функціи у различныхъ органовъ; затѣмъ эти функціи объединялись и систематизировались, постепенно выдѣляясь въ отдѣльный отъ власти надзора институтъ; наконецъ, въ существѣ послѣдняго также совершалась нѣкоторая эволюція—изъ института защиты государственнаго правопорядка адм. юстиція не замѣтно, но послѣдовательно пре-

вращается въ институтъ обезпеченія гражданину его субъективныхъ публичныхъ правъ.

Такова въ общихъ чертахъ схема развитія адм. юстиціи за XIX вѣкъ. Аналогична ея исторія и въ русскомъ правѣ.

Выясненію именно этого послѣдняго процесса и посвящается первая книга нашего изслѣдованія. Задачей мы себѣ поставили въ данномъ случаѣ — раскрыть исторію зарожденія въ русскомъ админ. правѣ суд.-адм. функцій и прослѣдить затѣмъ ихъ дальнѣйшую судьбу; для этого намъ необходимо было первоначально опредѣлить то понятіе власти надзора, которое господствовало въ нашемъ правѣ, начиная съ Екатерины.

Вторая книга посвящается догматическому изслѣдованію дѣйствующаго законодательства; на основаніи данныхъ, почерпнутыхъ въ архивахъ госуд. совѣта и м-ва вн. дѣлъ, а равно и въ Петербургской публичной библіотекѣ. Къ изложенію положенія каждаго отдѣльнаго суд.-адм. органа присоединена и краткая исторія его учрежденія, освѣщающая мотивы, руководившія законодателемъ.

Третья книга, наконецъ, предназначена для теоретическаго опредѣленія конструкцій интересовавшаго насъ института; иностранною литературою, на основаніи которой этотъ очеркъ составленъ, авторъ пользовался, кромѣ библіотекъ Гельсингфорсскаго и Петербургскаго университетовъ, и въ библіотекахъ Гейдельбергскаго университета и Швейцарскаго федеральнаго суда; для выясненія существа адм. юстиціи, автору пришлось кратко изложить въ третьей книгѣ и главнѣйшія черты ея исторіи на Западѣ.

Авторъ ясно сознаетъ, что работа его далека отъ совершенства и что критикамъ ея придется раскрыть не одинъ недочетъ; послѣднее тѣмъ болѣе вѣроятно, что данная область науки права и на Западѣ столь еще мало изслѣдована; въ Россіи же по сіе время она составляетъ совершенную tabula rasa; когда плугъ впервые проходитъ по нови, между бороздами неизбѣжно должны оставаться нетронутые куски земли.

Двѣ послѣднія главы 1-й книги изложены подробнѣе прочихъ въ виду того, что въ нашей спеціальной литературѣ не имѣется вовсе еще изслѣдованій затронутыхъ въ нихъ вопросовъ; автору пришлось имѣть дѣло исключительно съ сырымъ и къ тому же еще и не опубликованнымъ матеріаломъ; вслѣдствіе этого необходимо было излагать содержаніе проектовъ губернской реформы гораздо подробнѣе, благодаря чему обѣ главы значительно разрослись, противъ желанія автора.

Въ заключеніе считаемъ нашею обязанностью, выпуская въ свѣтъ нашъ долголѣтній трудъ, выразить сердечную благодарность завѣдывающему русскою библіотекой Александровскаго университета въ Гельсингфорсѣ А. В. Игельстрому, безъ дружеской помощи котораго авторъ не могъ бы обойтись.

Рождество 1909 г.
Гельсингфорсъ.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Очеркъ историческаго развитія власти надзора и административной юстиціи въ Россіи.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Нѣсколько словъ введенія.

Мысль о выдѣленіи надзора, какъ извѣстной функціи правительственной дѣятельности, появляется въ русскомъ государствѣ довольно рано. Ея зачатокъ слѣдуетъ отнести къ эпохѣ великихъ реформъ Петра I; появляется она сначала при учрежденіи Сената и получаетъ уже нѣкоторую опредѣленную форму въ органахъ фискалата и прокуратуры. Фактъ появленія этой новой идеи, идеи надзора, легко объяснимъ той обстановкой, въ которой работалъ и дѣйствовалъ Петръ Великій. Реформируя весь государственный строй своей имперіи, создавая новые органы, новыя учрежденія, Петръ неизбѣжно долженъ былъ столкнуться съ необходимостью имѣть средства надзора и контроля за тѣмъ, чтобы его собственныя распоряженія исполнялись, а дѣятельность новыхъ учрежденій отвѣчала бы его намѣреніямъ.

Царь-реформаторъ сразу же убѣдился, что одного Сената для этого недостаточно, что послѣдній будетъ слишкомъ заваленъ дѣлами текущей администраціи; да къ тому же у Петра должны были быть и справедливыя сомнѣнія въ без-

пристрастности Сената: онъ понималъ, что Сенатъ, будучи верховнымъ административнымъ органомъ, не могъ успѣшно контролировать свою собственную дѣятельность. Результатомъ этихъ соображеній и было созданіе первоначально фискаловъ, а затѣмъ прокуратуры.

Но, какъ справедливо указывали историки Сената, А. Н. Филипповъ, Петровскій, В. М. Грибовскій, какъ фискалы, такъ и прокуроры держались только личностью самого Петра. Не стало послѣдняго, сразу же пало ниже нуля и значеніе первыхъ. «Нравы семнадцатаго столѣтія не умирали», говоритъ В. Грибовскій [1]): общество не было готово къ этой идеѣ, но, прибавимъ мы, и государство тоже, въ той формѣ, какъ оно существовало въ Петровскую эпоху, вовсе не было готово и приспособлено къ успѣшному выдѣленію самостоятельной власти надзора, какъ особой государственной функціи.

Мало измѣнилось положеніе дѣла и въ царствованіе Елисаветы Петровны, несмотря на ея торжественныя заявленія о возвращеніи во всемъ къ политикѣ ея отца. Въ это царствованіе вновь измѣнилось, и на этотъ разъ къ лучшему, положеніе Сената, но власть надзора осталась въ прежнемъ зачаточномъ состояніи. Дѣло въ томъ, что Елисавета уничтожила всякіе косвенные пути жалобъ на присутственныя мѣста, повелѣвъ направленіе таковыхъ въ то мѣсто, на которое данный жалобщикъ жаловался [2]); такимъ образомъ Сенатъ сдѣлался и верховнымъ судилищемъ, и верховнымъ административнымъ органомъ, и верховной надзирающей инстанціей: при такихъ условіяхъ послѣднія его функціи въ силу необходимости должны были свестись къ нулю, такъ какъ создалось положеніе, при которомъ Сенатъ надзиралъ за самимъ собой, т. е. именно то, которое старательно избѣгалъ Петръ I.

Немного лучше обстояло дѣло съ прокуратурой, возстановленной Елисаветой, хотя по вѣрному замѣчанію г. Гри-

---

[1]) Высшій судъ и надзоръ въ Россіи въ первую половину царствованія Императрицы Екатерины Второй: Спб., 1901 г., стр. 38.

[2]) Грибовскій, в. н. с., стр. 66 и слѣд.

бовскаго, надзоръ ея носилъ чисто внѣшній формальный характеръ. И конечно въ той безправной обстановкѣ, въ которой жила Россія первой половины XVIII вѣка, дѣятельность прокуратуры приносила весьма малую пользу; многіе, очень многіе факторы были тому причиной, и несамостоятельность органовъ прокуратуры, и политика правительства, преслѣдовавшая доносы «во охраненіе престижа власти», и слабость и недостаточность законныхъ средствъ, находившихся въ распоряженіи прокуроровъ, и, главное, невѣжественность и некультурность администраціи и чиновничества тѣхъ временъ — все это дѣлало надлежащую постановку надзора совершенно невозможной [1]).

1.

Екатерина II.

Въ царствованіе императрицы Елисаветы Петровны Сенатъ стоялъ во главѣ всего управленія Россійской Имперіи. Онъ и управлялъ, и законодательствовалъ, и судилъ, соединяя въ своихъ рукахъ всѣ нити тогдашняго государственнаго управленія.

Положеніе вещей не могло измѣниться за короткое царствованіе Петра III. Зато со дня вступленія на престолъ Екатерины, все это преображается; «на русскомъ престолѣ оказалась теперь женщина съ сильной волей, съ жаждой дѣятельности, съ рѣшительною наклонностью къ личному управленію» [2]).

Прежніе порядки, равно и дѣятельность Сената не могли удовлетворять Екатерину; много мы имѣемъ свидѣтельствъ ея

[1]) Ср. съ фактами изъ исторіи надзора, приводимыми *всѣми* историками Сената, проф. Филипповымъ, Соловьевымъ, г. Грибовскимъ (в. н. с., эпоха Елисаветинская, §§ 2, 3 и 4); П. С. З. №№ 10980, 11092, 10101, 11110, 11131 и мн. др. указы, свидѣтельствующіе, что сама Елисавета сознавала недостаточность системы надзора, существовавшей въ Имперіи тѣхъ временъ.

[2]) Градовскій, Начала русскаго государственнаго права, часть II, Органы управленія; Собраніе сочиненій, т. VIII, с. 278; Спб., 1903 г.

недовѣрію къ Сенату; таковое высказывалось и въ ея запискахъ, и въ ея «секретнѣйшемъ наставленіи князю Вяземскому», и во всей ея политикѣ по отношенію къ этому органу управленія. Такое положеніе вещей вполнѣ понятно. Стоитъ только ближе присмотрѣться къ способу работы Сената, къ его дѣятельности какъ высшаго органа управленіи имперіи, чтобы въ этомъ убѣдиться. Сама императрица даетъ намъ цѣлый рядъ примѣровъ недостаточности дѣятельности Сената: въ особенности въ области финансоваго управленія находимъ мы крупнѣйшія прорѣхи [1]); Сенату не извѣстны въ точности государственные доходы, у него не существуетъ списка городовъ имперіи, при чемъ отсутствуетъ даже карта Россіи, и т. д. и т. д. [2]). При такихъ условіяхъ отрицательное отношеніе императрицы къ Сенату вполнѣ понятно; она ясно сознавала, что органъ этотъ былъ совершенно не въ состояніи, при его тогдашней организаціи, отвѣчать тѣмъ требованіямъ, которыя, въ силу задуманныхъ плановъ, Екатерина должна была бы ему предъявить.

Эти обстоятельства заставили императрицу отвернуться отъ Сената и обходить его въ своей дальнѣйшей политикѣ. Но, кромѣ того, въ данномъ вопросѣ весьма важную роль играло и одно постороннее соображеніе. Сенатъ былъ не любезенъ Императрицѣ въ силу того, что являлся представителемъ старыхъ порядковъ. Онъ, во-первыхъ, уже свыкся со своимъ

---

[1]) Обращеніе къ сенаторамъ указа 7-го августа 1762 г. (П. С. З. № 11634) хорошо отражаетъ отношенія императрицы къ этому высшему учрежденію: Господа Сенаторы! Прошу для пользы обществу потрудиться... Также № 11845.

[2]) Ср. Градовскій, Высшая администрація Россіи XVIII ст. и генералъ-прокуроры; Собр. соч., томъ I, стр. 226; Спб. 1899 г.; также: Русскій Архивъ, 1865 г., гдѣ впервые были напечатаны эти данныя Екатерины (въ частн. стр. 479 и слѣд.); Сборникъ Русс. Ист. Об-ва, томъ XXVII. Спб. 1880 г., стр. 170 и слѣд. — Дитятинъ, Екатерининская Комисія 1767 г. о сочиненіи проекта новаго уложенія, Юридическій Вѣстникъ, апрѣль 1879 г., стр. 482 и слѣд. — А. Брикнеръ, Исторія Екатерины Второй, часть IV, гл. I; Спб., 1885 г. Соловьевъ, Исторія Россіи, томъ XXV, глава 2.

положеніемъ «Верховнаго Правительственнаго мѣста», которое ему присвоено было за все 20-лѣтнее царствованіе дочери Петра Великаго, и стало быть могъ и пожалуй и долженъ былъ явиться опорой тѣхъ старыхъ традицій управленія, съ которыми Екатерина намѣрена была бороться и которыя она предполагала искоренить. Во-вторыхъ же, Сенатъ въ силу тѣхъ же традицій, могъ легко стать опорой Петербургской олигархіи, той кучки аристократовъ, которые въ предшествовавшее царствованіе держали въ своихъ рукахъ бразды правленія: въ теченіе нѣсколькихъ уже царствованій нѣкоторая группа высшихъ сановниковъ пользовалась рѣшающимъ голосомъ во всѣхъ важныхъ вопросахъ управленія имперіей. Вспомнимъ только гр. Панина и его комисію 1762 года, проявившую явное стремленіе ограничить власть новой Императрицы. Попытка 1762 года не удалась только благодаря предусмотрительности самой Екатерины [1]), но случай этотъ могъ повториться, и весьма легко даже. Для императрицы ясно было, что такой случайности надо было остерегаться и оградить себя впредь отъ какихъ бы то ни было шаговъ Сената въ этомъ направленіи. Обстоятельства, при которыхъ Екатерина взошла на престолъ, должны были дѣлать ее весьма подозрительной; эту-то подозрительность и пришлось испытать на себѣ Сенату. Уже весьма рано стала императрица отдавать предпочтеніе передъ Сенатомъ системѣ личнаго управленія; такіе люди, какъ, напр., Вяземскій, весьма скоро должны были поглотить собой Сенатъ и его престижъ. Однако, считаясь со своимъ собственнымъ положеніемъ, Екатерина не могла предпринять сразу же какого-либо крутого или рѣши-

[1]) О подробностяхъ Панинской комисіи 1762 года см. Соловьевъ, Исторія Россіи, 25-й томъ, стр. 137 — 149; также, В. Якушкинъ, Государственная власть и проектъ государственной реформы въ Россіи, глава IV: Спб., 1906 г.; Сборникъ Русс. Ист. Об-ва, томъ VII, стр. 101—105; Соловьевъ, Сенатъ въ началѣ царствованія Екатерины II, Древняя и Новая Россія, 1875 г., томъ I, стр. 22—29; Щегловъ, Госуд. Совѣтъ въ Россіи, томъ I, стр. 655 и слѣд.: Ярославль, 1892 г.; Русскій Архивъ, 1871 г., стр. 1417 („Докладъ графа Панина Екатеринѣ II о преобразованіи въ управленіи государства").

тельнаго шага, и должна была дѣйствовать исподволь. Этимъ, и только этимъ, объясняется, что, несмотря на свою антипатію по отношенію къ Сенату, Екатерина все же оставила его главою управленія имперіи, на первое время. Но положеніе это Сенатъ занималъ недолго.

При всѣхъ этихъ политическихъ интригахъ власть надзора, по существу своему бывшая въ тѣ времена еще весьма зачаточною, не могла обращать на себя вниманіе правительства, оставаясь попрежнему совершенно въ тѣни. Сама Императрица поглощена была другой, болѣе важной, идеей—*раздѣленія властей*. Этимъ должна была быть приведена въ порядокъ вся система управленія имперіи.

Только послѣ завершенія этой всеобъемлющей реформы могла возникнуть мысль о реорганизаціи власти надзора. Но, не завершивъ перваго дѣла, Екатеринѣ не суждено было реформировать принципъ власти надзора. Только въ царствованіе Александра I, когда намѣчены были новые пути развитія русской государственности, получилъ иную окраску и вопросъ о власти надзора.

Въ Екатерининское царствованіе находимъ мы лишь предвозвѣстниковъ этой перемѣны въ положеніи интересующаго насъ вопроса; безсознательно и неопредѣленно, двигаясь какъ бы въ потемкахъ, иногда выступала потребность такой перемѣны, давая себя чувствовать, приходя къ сознанію правительства; но почва не была еще готова для примѣненія новыхъ идей, не было подготовлено къ тому и само государство Екатерининской эпохи.

Какъ только что было замѣчено, все вниманіе Екатерины было поглощено идеей осуществленія на практикѣ теоріи раздѣленія властей. Ея увлеченіе ученіями Монтескье и въ частности его теоріей раздѣленія властей въ достаточной мѣрѣ извѣстны. Какова бы ни была историческая оцѣнка ея отношеній къ ученію французскаго государствовѣда, но, полагаемъ, одно внѣ сомнѣнія: попытки и стремленія Екатерины примѣнить на дѣлѣ, въ сферѣ управленія Россійской Имперіи, тео-

рію раздѣленія властей, навсегда останутся одной изъ крупнѣйшихъ ея заслугъ.

Въ частности, по отношенію къ Сенату эти стремленія, какъ уже давно указывалось въ нашей спеціальной литературѣ, выразились въ желаніи создать изъ этого учрежденія судебное мѣсто; законодательная власть и инициатива закона неизбѣжно должны были отойти къ другимъ органамъ, хотя фактически они главнымъ образомъ сосредоточились въ рукахъ Верховной власти; исполнительная же власть, какъ мы видѣли, отнималась отъ Сената по политическимъ соображеніямъ. Этимъ, и только этимъ, можетъ объясняться стремленіе императрицы превратить Сенатъ въ судебное мѣсто, стремленіе, которое однако никогда не реализовалось въ чистомъ видѣ, такъ какъ Екатеринѣ такъ и не удалось провести полное и опредѣленное раздѣленіе властей.

Первымъ шагомъ къ реорганизаціи Сената былъ знаменательный манифестъ 15 декабря 1763 года [1]), которымъ Сенатъ дѣлился на 6 департаментовъ. Въ этомъ манифестѣ мы находимъ первый шагъ Екатерины по пути выдѣленія министерскаго начала; административныя дѣла императрица старалась выдѣлить въ одну общую группу, отдавъ ихъ вѣдѣніе генералъ-прокурору; послѣдній «состоялъ» при первомъ департаментѣ; такимъ образомъ было положено начало двумъ, чрезвычайно

[1]) Полное Собраніе Законовъ, № 11989. „О постановленіи штатовъ разнымъ присутственнымъ мѣстамъ; объ учрежденіи въ Сенатѣ, въ Юстицъ, Вотчинной и Ревизіонъ-Коллегіяхъ Департаментовъ; о раздѣленіи по онымъ дѣлъ; о небытіи Сибирскому и Розыскному Приказу, Печатнымъ и Раскольнической конторамъ и Особому Комерцъ-Коллегіи Коммисарству; о неимѣніи при Присутственныхъ мѣстахъ Коллегіи и Титулярныхъ Юнкеровъ; объ учрежденіи при Кадетскомъ Сухопутномъ Корпусѣ и Московскомъ Университетѣ классовъ Россійской Юриспруденціи и о пріуготовленіи дѣтей изъ разночинцевъ и приказнаго чина для опредѣленія въ Присутственныя мѣста въ копіисты, о ихъ обученіи и содержаніи на казенный счетъ". — Мысль подобной реформы далъ Екатеринѣ Панинъ, который упоминалъ о необходимости раздѣленія Сената на департаменты въ своемъ проектѣ объ учрежденіи Совѣта, 1762 года. См. Рус. Архивъ, 1871 г.

важнымъ фактамъ исторіи русскихъ государственныхъ учрежденій, а именно: началу министерскаго управленія, во-первыхъ, и раздѣленію Сената на правительствующій или административный и судебный, во-вторыхъ; оба эти факта играли исключительно важную роль въ исторіи Сената въ продолженіе всего XIX-го вѣка.

Присмотримся ближе къ манифесту 1763 года. Въ немъ уже звучатъ нотки будущаго Наказа императрицы о пользѣ правительствъ и оныхъ раздѣленія; но главное вниманіе Екатерины въ данномъ актѣ было направлено на внутреннюю организацію правительственныхъ мѣстъ, которыя «весьма недостаточны» были для успѣшнаго хода управленія государствомъ; во введеніи указываются главные недостатки тогдашней организаціи Сената, множество и разнообразіе дѣлъ, которыя приходится ему и коллегіямъ рѣшать; всѣ они «столь отягчены множественнымъ числомъ оныхъ (дѣлъ), что превосходитъ силы человѣческія всѣ оныя дѣла рѣшить въ надлежащее время». Именно эта мысль, о необходимости разграниченія вѣдомствъ и дѣлъ между отдѣльными учрежденіями и въ самихъ учрежденіяхъ между отдѣлами, департаментами и коллегіями, и составляетъ главнѣйшую основу манифеста 1763 г. При этомъ административныя дѣла не выдѣляются изъ компетенціи Сената, а только перераспредѣляются между отдѣльными департаментами, при чемъ всѣ главнѣйшія административныя дѣла сосредоточиваются въ первомъ департаментѣ. Въ организаціи новыхъ департаментовъ и ихъ дѣлопроизводства мы находимъ, что намѣчаются уже главнѣйшія черты организаціи Сената въ томъ видѣ, въ которомъ они просуществовали въ продолженіе всего XIX-го вѣка.

Новостью, въ этомъ случаѣ, является положеніе генералъ-прокурора и оберъ-прокуроровъ, получившихъ огромную власть въ дѣлѣ «соглашенія» сенаторскихъ мнѣній; таковая власть была неизбѣжнымъ слѣдствіемъ пункта 4-го манифеста 1763 г., въ которомъ устанавливалось правило о единогласномъ рѣшеніи дѣлъ департаментами Сената.

О надзорѣ не говорится ни слова въ манифестѣ, что вполнѣ понятно въ виду вышеуказаннаго положенія правительственной администраціи.

Если наружное значеніе манифеста заключается въ распредѣленіи дѣлъ по отдѣльнымъ учрежденіямъ и вѣдомствамъ, то внутренній его смыслъ представляется намъ, какъ гораздо болѣе важное выдѣленіе министерскаго начала, начала личнаго управленія: какъ изъ перваго департамента вырастаетъ генералъ-прокуроръ, скоро становящійся прототипомъ министра внутреннихъ дѣлъ, финансовъ и юстиціи, такъ изъ другихъ сенатскихъ департаментовъ постепенно выдѣляются особыя вѣдомства, также поручаемыя отдѣльнымъ и самостоятельнымъ личностямъ; Бецкій получаетъ вѣдомство народнаго просвѣщенія, Минихъ—таможенное, Шаховской и Неплюевъ—дѣла морского вѣдомства и т. д. Во всѣхъ этихъ примѣрахъ мы находимъ одинъ и тотъ же процессъ, одни и тѣ же теоретическія соображенія, однѣ и тѣ же практическія цѣли. Прежняя система была недостаточной, новое дѣло и реформированныя учрежденія отдавались попеченію отдѣльныхъ довѣренныхъ личностей, которыхъ эта довѣренность императрицы дѣлала самостоятельными и независимыми отъ какихъ-либо другихъ органовъ управленія, возвышая ихъ такимъ образомъ *надъ* тѣми учрежденіями, при которыхъ или въ составѣ которыхъ они официально числились.

Постепенно и незамѣтно двигался впередъ этотъ процессъ созданія и выдѣленія системы личнаго управленія: въ теченіе первыхъ трехъ лѣтъ царствованія императрицы очень многое было достигнуто въ этомъ направленіи; одинъ за другимъ исчезали тѣ органы, которые еще сохраняли старое, приказное устройство; чтобы убѣдиться въ этомъ, стоитъ только просмотрѣть многочисленные указы, касавшіеся отдѣльныхъ отраслей управленія [1]). Всѣ они идутъ въ одномъ направленіи: обходя

[1]) П. С. З. №№ 11605, 11707, 11751, 11770, 11771, 11780, 11844, 11879, 11881, 11908, 11975, 11982, 11985, 12006, 12034, 12053, 12076, 12103, 12105, 12118, 12127, 12474, 12488, 12684, 13219, 13294 и мн. другіе.

Сенатъ, они устанавливаютъ непосредственныя сношенія между извѣстными отраслями администраціи, военной, морской, финансовой, сословной и др., и самой Верховной властью, при чемъ выдающееся положеніе неизмѣнно обезпечивается за предсѣдателями, президентами, первоприсутствующими, которые во всѣхъ случаяхъ и были ближайшими сотрудниками императрицы. При такомъ порядкѣ вещей не въ Сенатъ, а къ самому Монарху должны были поступать главнѣйшія рѣшенія по всѣмъ отраслямъ управленія; къ императрицѣ восходили всѣ важнѣйшія дѣла, и этого, надо замѣтить, она сознательно добивалась. Такимъ образомъ Сенатъ превратился лишь въ одну изъ административныхъ высшихъ инстанцій, во-первыхъ, далеко не исключительную, во-вторыхъ же, безъ какихъ-либо точно опредѣленныхъ правъ надзора; послѣдній сосредоточивался въ рукахъ самой императрицы и слѣдовательно носилъ строго личный характеръ.

Рельефно выступаетъ подобная роль Сената при организаціи въ 1764 году камеръ-коллегіи [1]); князь Куракинъ, былъ въ данномъ случаѣ тѣмъ довѣреннымъ лицомъ, которому поручалось все дѣло; для поднятія значенія коллегіи, онъ долженъ былъ присутствовать въ департаментѣ Сената при рѣшеніи дѣлъ ему подчиненнаго вѣдомства; онъ же стало быть являлся и членомъ верхней инстанціи, которой были подвѣдомственны дѣла камеръ-коллегіи. Какъ и въ другихъ подобныхъ случаяхъ, здѣсь имѣется въ виду законодателемъ болѣе надзоръ за исполненіемъ рѣшеній и организація апелляціонныхъ и іерархическихъ инстанцій, чѣмъ надзоръ за законностью. Роль генералъ-прокурора, надзирающаго за законностью, въ силу необходимости должна была играть сама императрица [2]). Сенатъ же для осуществленія этой функціи

[1]) П. С. З. № 12118, Именной Сенату указъ отъ 30-го марта 1764 г.

[2]) Именно этимъ объясняется, что русскіе монархи XVIII вѣка, несмотря на строжайшія и повторныя запрещенія подданнымъ подавать имъ жалобы непосредственно, всегда принуждены были таковыя все-таки принимать. „Невѣжы и наглецы", подающіе подобныя жалобы, хотя и знали, что „штрафованы и наказаны будутъ", все-

былъ совершенно непригоденъ; хорошо извѣстно тогдашнее «явное стремленіе Сената прекращать правдами и неправдами дѣла», въ которыхъ замѣшана была администрація или должностныя лица; если ближе присмотрѣться къ примѣрамъ дѣятельности Сената въ этой области (и главнымъ образомъ до раздѣленія его на департаменты) [1]), думается, можно легко прійти къ заключенію, что надзора за законностью въ тѣ времена вовсе не существовало. Но и генералъ-прокурорская должность, да и дѣятельность самой императрицы являлись въ этомъ отношеніи лишь палліативами. Екатерина не могла не сознавать этихъ недостатковъ организаціи Сената; она, по многимъ доходившимъ до нея даннымъ, хорошо знала, что гражданамъ ея государства почти что невозможно было жаловаться на администрацію и что у самого Сената, даже если предположить, что не совсѣмъ соотвѣтствуетъ дѣйствительности, желаніе послѣдняго искоренить господствовавшія въ администраціи злоупотребленія,—не было къ тому никакихъ средствъ; у Сената не было возможности даже настаивать на исполненіи подчиненными мѣстами его собственныхъ указовъ, если послѣднія почему-либо указами этими не были довольны [2]).

Будучи удручена подобнымъ положеніемъ вещей, Екатерина и рѣшилась на реформу Сената, раздѣливъ его на отдѣльные департаменты. Но императрица упустила при этомъ изъ виду одно обстоятельство, а именно, что главное зло, лихоимство, взяточничество и злоупотребленія могли быть искоренены только однимъ способомъ—не реформами учрежденій, а просвѣщеніемъ и образованіемъ самого общества: наслѣдственная, вѣковая грубость и некультурность русскаго общества воспитывали его на понятіяхъ «сквернаго лакомства и лихоимства», и это-то вѣковое зло Екатерина думала искоренить, заставляя,

таки прибѣгали къ этому единственному способу возстановленія попраннаго администраціей ихъ права.

[1]) Ср. съ примѣрами, приведенными г. Грибовскимъ (в. н. с.), §§ 4—6 главы о высшемъ судѣ и надзорѣ въ эпоху Екатерины II до раздѣленія Сената на департаменты.

[2]) См. ту же главу труда прив.-доц. Грибовскаго.

напр., сенаторовъ подавать свои мнѣнія о кандидатахъ на новыя должности въ запечатанныхъ конвертахъ [1])! Какъ вѣрно замѣчаетъ г. Грибовскій, «къ сожалѣнію... Екатерина... еще не отдавала себѣ полнаго отчета въ томъ, что предпринятая ею реформа (дѣленіе Сената на департаменты) сама по себѣ не обезпечиваетъ желаемаго успѣха» [2]).

Намъ теперь приходится остановиться на вопросахъ, какъ же осуществила Екатерина свои планы о реформѣ и какъ удалось ей организовать власть надзора. Но прежде, чѣмъ перейти къ ихъ обсужденію, мы должны посмотрѣть, какъ понимала Императрица существо власти надзора.

2.
Наказъ Екатерины.

Главнымъ источникомъ для оцѣнки теоретическихъ взглядовъ Императрицы Екатерины II, первой половины ея царствованія, является конечно Наказъ Комиссіи о составленіи проекта уголовнаго уложенія.

Именно къ нему слѣдовательно намъ приходится обратиться въ первую очередь [3]). Интересующаго насъ вопроса о власти надзора касаются слѣдующія статьи Наказа: глава четвертая, затѣмъ статьи, опредѣляющія понятіе закона (3, 33, и 10, 12, 13, 440 и слѣд.) и касающіяся судебной власти (ст. 99, 100, 139 и 149).

Первое, что поражаетъ читателя—это ихъ немногочисленность, что впрочемъ, какъ увидимъ ниже, находитъ себѣ легкое объясненіе.

Глава четвертая говоритъ о «хранилищѣ законовъ». Идея

---

[1]) Ср. Бильбасовъ, Исторія Екатерины Второй, томъ II, глава XXI: Берлинъ, 1900 г.

[2]) В. н. с., стр. 158.

[3]) Текстъ Наказа см. Полн. Собр. Зак. № 12949; также изданіе Л. Ф. Пантелѣева, Спб., 1893 года (Наказъ Ея Импер. Вел. Екатерины Вторыя) или Сенатскія изданія 1767, 1768, 1796 и 1820 годовъ. Подробнѣе объ этихъ изданіяхъ см. у Пантелѣева въ „Библіографическихъ примѣчаніяхъ Безгина".

подобнаго хранилища цѣликомъ заимствована у Монтескье, который утверждалъ, что монархіи необходимо имѣть особый органъ, въ рукахъ котораго могло бы быть сосредоточено «храненіе законовъ» [1]); Монтескье понималъ подъ этимъ существованіе самостоятельнаго правительственнаго учрежденія, которое бы завѣдывало и обнародованіемъ и промульгаціей законовъ и своего рода надзоромъ за законностью; послѣднее понятіе находится у названнаго автора въ совершенно рудиментарномъ состояніи; онъ говоритъ, что подобное учрежденіе должно «напоминать объ исполненіи законовъ тѣмъ, которые объ этомъ забываютъ», при чемъ только толкованіемъ общаго направленія мыслей автора, какъ это и дѣлаетъ, напр., Paul Janet [2]), можно вывести, что такимъ учрежденіемъ должно быть независимое судебное мѣсто. Такъ его мысль поняла и сама Екатерина и потому-то она и писала далѣе въ Наказѣ (ст. 26) «въ Россіи Сенатъ есть хранилище законовъ», судебное, хотя и не самостоятельное учрежденіе. Но по мысли императрицы выходило, что эта функція заключалась главнымъ образомъ въ представленіяхъ о противорѣчіяхъ, въ законахъ найденныхъ, (ср. ст. 24): одною изъ основныхъ мыслей Екатерины было возможное ограниченіе права толкованія законовъ, права, которое по ея мысли принадлежало исключительно верховной власти (ср. ст. 156—158) [3]); такимъ образомъ и право толкованія

[1]) De l'Esprit des lois, livre II, chap. IV: „il ne suffit pas qu'il y ait dans une monarchie des rangs intermediaires; il faut encore un dépôt de lois. Ce dépôt ne peut être que dans les corps politiques, qui annoncent les lois lorsqu'elles sont faites, et les rappellent lorsqu'on les oublie".

[2]) Histoire de la science politique, tome second, p. 361; troisième édition. Paris, 1887.

[3]) Мысль о недопустимости толкованія судами законовъ заимствована Екатериной у Беккарія и объясняется борьбой съ злоупотребленіями судебныхъ мѣстъ такимъ путемъ извращавшихъ законъ. Впослѣдствіи однако, Императрица на практикѣ сама убѣдилась, что это полное отрицаніе права толкованія законовъ несостоятельно и что мысли, высказанныя ею по сему поводу въ Наказѣ, являются нѣсколько крайними; въ этомъ послѣднемъ направленіи она высказывалась къ концу своего царствованія нѣсколько разъ. См., напр., записки Грибовскаго (О Импер. Екатеринѣ Великой, Москва, 1864 г.,

закона Сенатомъ опредѣлено было чрезвычайно узко, какъ одно лишь «представленіе» о противорѣчіяхъ. Однако, ст. 28 старается дать болѣе точное опредѣленіе тому, что такое «хранилище законовъ» [1]): здѣсь мы находимъ нѣсколько болѣе ясныя положенія; во-первыхъ, воля монарха должна толковаться въ согласованіи съ основными законами и конституціей государства, во-вторыхъ, подобное учрежденіе должно имѣть надзоръ за прочими мѣстами имперіи, дабы послѣднія точно исполняли законы, дѣйствуя въ предѣлахъ и сообразно съ установленнымъ закономъ же порядкомъ.

Что касается первой мысли, то это одинъ изъ примѣровъ тѣхъ случаевъ, когда императрица «оббирала президента Монтескье» [2]), какъ она сама характерно выразилась, не будучи однако въ состояніи согласовать его теоріи съ окружавшей ее дѣйствительностью. Уже въ русскомъ переводѣ этой статьи замѣтенъ совершенно другой тонъ, такъ какъ «основные законы» превратились здѣсь въ «законы, во основаніи положенные». Монтескье проводилъ въ жизнь новую идею правового государства, въ силу которой неизбѣжно возникало противуположеніе личности монарха государственнымъ органамъ, тогда какъ Екатерина была типичной представительницей просвѣщеннаго абсолютизма, ученія, которое основывалось на отождествленіи монарха съ государствомъ. Во французской статьѣ 28 еще просвѣчиваетъ мысль Монтескье, въ русскомъ переводѣ ея уже нѣтъ [3]).

стр. 99): „Разговоръ о законахъ, которыхъ никакъ не удалось сдѣлать *неподвижными*“ (курсивъ нашъ); это откровенное признаніе въ предшествовавшей теоретической ошибкѣ; (см. также Иконниковъ, Время Екатерины II, вып. 2, лекція 21-я; литограф. курсъ). Впрочемъ этотъ принципъ недопустимости толкованія законовъ защищается не однимъ Беккаріа; его можно считать господствующимъ на Западѣ въ XIII столѣтіи. Ср. Градовскій, Нач. рус. гос. права, I, стр. 79; Лазаревскій, Отвѣтственность за убытки прич. должностными лицами; стр. 447, вын.

[1]) Ср. также съ текстомъ „собственноручно писаннаго отрывка изъ Наказа Екатерины“, сборникъ Рус. Ист. Об-ва, томъ I; Спб. 1872, стр. 150 и слѣд.

[2]) Бумаги Императрицы Екатерины II, томъ II; Спб. 1872, стр. 29—31.

[3]) Уже Щебальскій замѣтилъ (см. Заря, 1869 года, № 3, стр. 103,

Идея, заложенная въ основаніи этой статьи, уже сама по себѣ представлялась весьма неопредѣленной; у самого Монтескье она не принимаетъ какой-либо ясной формулировки; тѣмъ болѣе туманной становится она въ рукахъ Екатерины.

Весьма скоро однако стала выступать новая идея какъ бы изъ-за спины неопредѣленной редакціи этой статьи, а именно: толкованіе ея, какъ имѣющую отношеніе лишь ко власти судебной. Чѣмъ дальше шло время, тѣмъ опредѣленнѣе становилось такое толкованіе идеи «храненія законности»; съ теченіемъ времени эта функція Сената стала относиться правительствомъ уже прямо къ области суда; впослѣдствіи такимъ образомъ изъ нея выросъ зачатокъ современнаго понятія кассаціонной судебной инстанціи.

Затѣмъ, ст. 29 и 30, объясняютъ тѣ слѣдствія, которыя проистекаютъ для гражданъ изъ существованія подобнаго «хранилища законовъ». Въ нихъ яснѣе всего выступаетъ та неясность, которой отпечатлѣно понятіе императрицы о надзорѣ; ею имѣются въ виду одни лишь судебные приговоры (les condamnations), а не дѣятельность исполнительной власти.

Такое положеніе вещей вполнѣ понятно. Во-первыхъ, самъ Наказъ имѣлъ въ виду почти исключительно функціи судебной власти, во-вторыхъ же, какъ мы постараемся доказать ниже, вообще не могло существовать у императрицы мысли о самостоятельной власти надзора. Ея главная, основная мысль, на которой построенъ весь Наказъ, было раздѣленіе суда отъ

примѣчаніе 2-е—**), „неправильность и запутанность русскаго перевода“; переводчикъ Наказа дѣйствительно смягчилъ эти мысли Екатерины въ значительной мѣрѣ; остается открытымъ только вопросъ, насколько сама Императрица принимала въ этомъ участіе, мы полагаемъ, что, если она и не приказывала произвести такія смягченія и даже не намекала на нихъ переводчику (по крайней мѣрѣ намъ не извѣстенъ ни единый фактъ, оправдывавшій бы подобное обвиненіе), императрица несомнѣнно знала объ этомъ несоотвѣтствіи перевода подлиннику и не могла не сознавать его значенія; она слишкомъ хорошо знала для того русскій языкъ и обладала достаточно острымъ умомъ! Неточности перевода другихъ статей уже не разъ указывались въ спеціальной литературѣ. См., напр., ст. Городисскаго, журналъ М-ва Юстиціи 1864 г., 7—9.

администраціи. На этомъ началѣ основана вся глава IX-я (начиная со ст. 99); несмотря на то, что Екатерина опредѣляла власть Россійскаго монарха, какъ «самодержавную», т. е. юридически представляющую собою всю полноту и совокупность государственной власти, она считала необходимымъ, чтобы монархъ «воздерживался» (sic!) отъ осуществленія судебныхъ функцій (ст. 149). Именно въ этомъ же направленіи опредѣляется и должность прокурора (ст. 139); по Наказу онъ является главнымъ образомъ судебнымъ органомъ: о другихъ его функціяхъ Наказъ не упоминаетъ вовсе, тогда какъ, казалось бы, надзоръ за законностью дѣятельности правительственныхъ мѣстъ, въ томъ даже зачаточномъ видѣ, въ какомъ онъ изложенъ былъ въ статьѣ 28-й, долженъ былъ бы найти себѣ отголосокъ въ тѣхъ статьяхъ, которыя говорятъ о прокурорахъ.

Намъ представляется возможной только слѣд. альтернатива: либо императрица понимала надзоръ, какъ лишнее средство охраны гражданъ и, слѣдовательно, какъ особую правительственную функцію, либо нѣтъ, и мы думаемъ, что только второе предположеніе вѣрно: защиту правъ гражданъ императрица видѣла въ одной судебной власти, которую именно для этого и слѣдовало отдѣлить отъ власти исполнительной. Функція же надзора представлялась ей, какъ одна изъ составныхъ частей функцій монарха, какъ надзоръ послѣдняго за точнымъ исполненіемъ его воли и законовъ; послѣдніе же были также ничѣмъ инымъ, какъ выраженіемъ его воли. Таковое положеніе вытекаетъ и изъ опредѣленія Екатериной самого понятія закона. Законъ существуетъ въ охрану гражданина—это положеніе повторяется императрицей много разъ въ Наказѣ (ср. ст. 3, 33, 158, 440, 452, 454 и др.); такова его цѣль; внѣшнимъ образомъ онъ характеризуется, какъ постоянное «установленіе», въ отличіе отъ указовъ и другихъ временныхъ распоряженій; внутреннимъ же его источникомъ является одна воля монарха; эту послѣднюю мысль Екатерина, по осторожности, не выразила въ Наказѣ, но она съ

очевидностью слѣдуетъ изъ всего міросозерцанія императрицы; по ея понятіямъ законодательная власть сосредоточивалась исключительно въ рукахъ верховной власти, о чемъ впрочемъ свидѣтельствуетъ вся ея государственная политика, вся ея реформаторская дѣятельность; въ ея царствованіе никогда не было и рѣчи о созданіи вполнѣ самостоятельныхъ законодательныхъ органовъ.

Итакъ, мысль о самостоятельной власти надзора не нашла себѣ развитія въ Екатерининскомъ наказѣ; о немъ говоритъ собственно одна только 28 статья, да и то, какъ мы видѣли, въ очень неясныхъ выраженіяхъ. Екатерина представляла себѣ, что тѣ же результаты могли быть достигнуты другими средствами; во-первыхъ, и главнымъ образомъ, путемъ отдѣленія суда отъ администраціи, обезпеченіемъ первому самостоятельности и огражденіемъ его отъ вмѣшательства второй; во вторыхъ же, она предполагала, что достаточно, чтобы законы «были бы ясны», написаны простымъ понятнымъ языкомъ, чтобы они были кратки, чистосердечны, безъ тонкостей и т. д. [1]) (ср. ст. 158, 452 и 454); этимъ послѣднимъ взглядомъ объясняется отрицательное отношеніе императрицы къ институту толкованія законовъ; таковой не былъ нуженъ, такъ думала Екатерина, если законъ былъ бы яснъ, да и надзора за его исполненіемъ особаго не нужно было; достаточно для этого организовать іерархически систему правительственной администраціи; отсюда проистекала мысль о третьемъ средствѣ, а именно: такой реформы администраціи, слѣдствіемъ которой было бы механическое движеніе дѣлъ и дѣятельность отдѣльныхъ органовъ; особаго надзора не требовалось, такъ какъ сама система отвѣчала бы за порядокъ и законность.

Вся эта точка зрѣнія обусловливалась однимъ понятіемъ, о всесиліи, всемогуществѣ, безконечнымъ идеализированіемъ закона, какъ чисто отвлеченнаго понятія. Характернѣе всего

[1]) Всѣ эти разсужденія взяты Екатериной у Беккарія (см. Иконниковъ, Время Имп. Екатерины II, вып. 2).

отразилось это на разсужденіяхъ Наказа о паденіи государства: тамъ тоже нѣтъ мѣста идеѣ надзора, тамъ тоже все основано на идеальномъ верховенствѣ закона (ср. ст. 501 и слѣд.). Законъ былъ чѣмъ-то сверхъестественнымъ, всеисцѣляющимъ средствомъ. Такое возвышенное пониманіе закона Екатерина почерпнула во французской философіи XVIII вѣка. Россія навсегда останется обязанной императрицѣ за перенесеніе именно этой идеи въ русское право, несмотря на то, что на практикѣ она и не могла реализоваться въ полной силѣ.

Дѣйствительно, великая заслуга передъ всѣмъ человѣчествомъ французской философіи XVIII вѣка заключается въ томъ, что именно она выдвинула и поставила столь высоко идею закона. Однимъ же изъ эпигоновъ этого новаго ученія былъ Монтескье, которому судьба предоставила быть духовнымъ отцомъ Екатерининскихъ государственно-политическихъ идеаловъ.

Въ этихъ теоріяхъ французской философіи зарождалось новое понятіе о законѣ; въ работахъ же Монтескье, въ его Духѣ Законовъ, опредѣлилось и оформилось это ученіе. Его-то и восприняла цѣликомъ русская императрица. Ея работы и въ частности Наказъ 1767 года ясно отражаютъ безграничную вѣру во всемогущество закона. Но надо замѣтить, что, именно благодаря подобной точкѣ зрѣнія, понятіе это становилось отвлеченнымъ, идеальнымъ; благодаря этому же, теорія XVIII вѣка производила право изъ закона, а не наоборотъ [1]).

При такомъ положеніи дѣла въ теоріи этой не было мѣста для власти надзора. Съ одной стороны, надзоръ былъ не нуженъ, законъ былъ самъ всесиленъ исправлять погрѣшности администраціи и правительства, съ другой же, великимъ эпигонамъ философіи XVIII вѣка было не до него; понятіе надзора являлось для нихъ второстепенною подробностью; требовалось первоначально разъяснить, утвердить, обосновать главное понятіе, идею закона какъ начало, стоящее выше

[1]) См. P. Janet, Histoire de la Science politique, tome II, page 362.

абсолютной королевской власти. И дѣйствительно, ни въ трудахъ Монтескье, ни въ Духѣ Законовъ, ни у Вольтера, Беккаріи, энциклопедистовъ или другихъ философовъ той великой эпохи, нельзя вовсе найти мысли объ особой власти надзора. Все, что мы находимъ о ней, сводится къ цитированнымъ выше строкамъ изъ Духа Законовъ, и даже эти строки говорятъ не о власти надзора, а о храненіи законовъ, о необходимости «хранилища», скорѣе сосредоточивающаго въ своихъ рукахъ оборудованіе законовъ, своего рода кодификацію ихъ, и толкованія ихъ спеціально для судебныхъ мѣстъ, нѣчто въ родѣ современной кассаціонной функціи.

Только поколѣнію конца вѣка на Западѣ суждено было создать новую идею власти надзора: это было дѣломъ французской революціи конца XVIII столѣтія, *только послѣ* революціи выступила наружу эта новая идея, основаніемъ появленія которой послужили указанія практики на недостаточность одного понятія о всемогуществѣ закона; жизнь доказала, что требуется нѣчто большее, а именно установленіе способовъ дѣйствія закона и надзора за тѣмъ, чтобы законъ исполнялся и осуществлялся въ дѣйствіяхъ администраціи и правительства: практика показала, что разъ самъ законъ былъ въ этомъ отношеніи безсиленъ, требовалось созданіе особой и притомъ независимой власти контроля надъ его примѣненіемъ къ жизни. Но, повторяемъ, это было дѣломъ уже слѣдующей эпохи.

Не могла знать про это и Екатерина въ то время, когда она писала свой Наказъ, хотя и ей впослѣдствіи пришлось столкнуться съ этимъ вопросомъ и именно тогда, когда она начала на практикѣ примѣнять свои теоріи, когда отъ словъ ей пришлось перейти къ дѣлу, т. е. въ семидесятыхъ годахъ: тогда и вопросъ о власти надзора получилъ новую постановку. Въ Наказѣ же полностью отразились взгляды и идеалы Монтескье и его современниковъ о безграничномъ всемогуществѣ законовъ; но какъ только императрицѣ пришлось

примѣнить свои теоріи къ управленію страной, такъ сейчасъ же сознала она ихъ недостаточность самихъ по себѣ [1]).

Такимъ образомъ, мы слѣдовательно установили два факта: во-первыхъ, въ Наказѣ отсутствовала идея самостоятельной власти надзора: въ немъ имѣлись только (въ ст. 28 и слѣд.) слабые проблески ея; во вторыхъ же, мы утверждаемъ, что идеи этой и не могло быть въ этомъ памятникѣ, такъ какъ не содержали ея тѣ источники, на которыхъ основывала свои работы императрица.

Главнѣйшими источниками, которыми пользовалась Екатерина при писаніи своего Наказа, были труды Монтескье, Беккарія [2]) и Вольтера; на ихъ ученіяхъ основывались главныя мысли императрицы; но рядомъ съ ними стояли и меньшія

[1]) Проблески сомнѣній императрицы въ достаточности ея теоретическихъ взглядовъ мы находимъ уже въ тѣ времена: см. письмо императрицы къ Вольтеру, Сборникъ Руск. Историч. Общ-ва, томъ X, 1872 г., стр. 204. Сомнѣнія въ данномъ случаѣ были вызваны посѣщеніемъ Казани, которая отличалась столь сильной разноплеменностью.— Другимъ еще болѣе характернымъ примѣромъ столкновенія теорій съ практикой можетъ служить вліяніе „цензуры", черезъ которую пропустила императрица свой Наказъ, на вопросъ объ отдѣленіи власти судебной отъ власти законодательной. Въ первоначальной рукописи Екатерина выразилась очень рѣзко: „не существуетъ ни свободы, ни безопасности для гражданъ, если власть судейская не отдѣлена отъ власти законодательной"; на поляхъ же находится уже другая формула: „для большей свободы и безопасности, власть судейская должна быть отдѣлена отъ законодательной"; какъ видитъ читатель—это уже совершенно другой тонъ; но и этого было недостаточно; окончательная редакція ст. 98 Наказа передаетъ намъ совершенно иныя мысли: „власть судейская состоитъ въ одномъ исполненіи законовъ, и то для того, чтобы сомнѣнія не было о свободѣ и безопасности гражданъ". Такъ постепенно, благодаря столкновеніямъ съ житейской обстановкой, мѣнялись теоретическіе взгляды императрицы. То же, только въ обратномъ отношеніи, какъ увидитъ читатель, случилось и съ идеей власти надзора. Ср. П. Щебальскій, Екатерина II, какъ писательница; III; Заря, 1869 г., № 3, стр. 125—126.

Лучше всего это описано у Дитятина въ его второй статьѣ „Екатерининская Комисія 1767 года о сочиненіи проекта Новаго Уложенія", Юридич. Вѣстникъ, апрѣль, 1879 г., въ особ. стр. 497 и слѣд. См. также Г. Елисеевъ „Наказъ Импер. Екатерины", Отечеств. Записки, 1868 г., томъ CLXXVI; стр. 79.

[2]) О вліяніи Беккарія см. статьи Городисскаго,—журналъ М-ва Юстиціи, 1864 г., VII—IX, и Бѣликова, тотъ же журналъ, 1863 г., VII.

личности, также оказавшія не малое вліяніе на работы Великой Законодательницы. Такъ, напр., въ числѣ послѣднихъ былъ англійскій посланникъ Вильямсъ. Существуетъ цѣлый рядъ фактовъ, доказывающихъ, что Екатерина не разъ имѣла разговоры и переписку по различнымъ интересовавшимъ ее вопросамъ съ Вильямсомъ [1]). Но въ нихъ мы не находимъ ни малѣйшаго упоминанія объ интересующемъ насъ вопросѣ. Власти надзора ни Вильямсъ, ни Екатерина вовсе не касались; обмѣнъ ихъ мнѣній касался исключительно обще-государственныхъ вопросовъ о монархической власти и о власти законодательной, о монархѣ и о законѣ.

Факту этому находится легкое объясненіе: англичанинъ Вильсонъ обсуждалъ теоріи и судилъ о русской обстановкѣ исключительно со своей англійской точки зрѣнія (ср. сочиненіе Вильсона: The rise, progress and present state of the northern governments, etc.); а англійское право не знаетъ и не знало особой власти надзора, сосредоточивъ ее исключительно въ рукахъ власти судебной; только въ организаціи послѣдней могъ Вильямсъ искать интересующія насъ гарантіи законности, а не въ обособленной и самостоятельной власти надзора; не могъ онъ слѣдовательно внушить послѣднюю мысль и Императрицѣ.

Кстати замѣтить здѣсь, по отношенію къ Монтескье, что названный авторъ, заимствуя историческіе примѣры для своихъ теоретическихъ построеній изъ англійскаго государственнаго строя, также не былъ наведенъ на мысль о необходимости какой-либо самостоятельной власти надзора въ государствѣ; это обстоятельство, слѣдовательно, является косвеннымъ факторомъ, объясняющимъ намъ отсутствіе у писателей той эпохи идеи необходимости самостоятельной власти надзора.

Совершенно аналогичное положеніе вещей находимъ мы и у энциклопедистовъ; и по отношенію къ нимъ, и въ особенности къ Дидеро, мы должны констатировать то же самое полное отсутствіе идеи обособленной государственной власти

[1]) Ср. Щебальскій (в. н. статья), Заря, 1869 г., № 3, стр. 113.

надзора; впрочемъ слѣдуетъ замѣтить, что энциклопедисты вообще, а Дидеро въ частности, мало интересовались юридическими построеніями, обсуждая понятіе государства съ чисто философской точки зрѣнія. И у нихъ, слѣдовательно, не могла Екатерина почерпнуть идею надзора [1]).

3.

Практическое осуществленіе идей Екатерины.

Итакъ, ни въ источникахъ, которыми пользовалась Екатерина, при писаніи Наказа, ни у нея самой, не было теоретически разработаннаго понятія о власти надзора.

Совершенно аналогичное положеніе вещей находимъ мы и въ критикѣ современниковъ Екатерининскаго Наказа: они также не останавливаются сами и не обращаютъ вниманія Императрицы на этотъ вопросъ.

Извѣстно, что передъ напечатаніемъ Наказа Екатерина давала его на прочтеніе и обсужденіе «разныхъ персонъ, вельми разномыслящихъ» [2]). Оставляя совершенно въ сторонѣ льстивые и напыщенные отзывы о Наказѣ [3]), остановимся

---

[1]) Литература: Memoires, correspondance et œuvres inedits de Diderot. Memoires sur Diderot par Naigeon. Correspondance de Grimm tome V. Oeuvres de Diderot. Щебальскій, Екатерина II, какъ писательница; Заря, 1869 г., томъ 9. Бильбасовъ, Дидеро въ Петербургѣ; Спб., 1884 г. Сборникъ Русс. И. Об., томы I, II и X. Кобеко, Екатерина II и Даламберъ; Историч. Вѣстникъ, 1884 г., № 4. Отвѣтъ Даламбера: Историч. Вѣстникъ, 1884 г., № 5.

[2]) Подробнѣе объ этой „предварительной цензурѣ" Наказа см. ст. Ѳ. Благовидова, Отношенія современниковъ и исторіи къ Наказу и Большой Комиссіи Екатерины II; Наблюдатель, 1895 года, октябрь; также Соловьевъ, Разсказы изъ Русской Исторіи XVIII вѣка, Русскій Вѣстникъ, октябрь, 1861 года; стр. 331.

[3]) Въ эту группу пристрастныхъ отзывовъ приходится отнести письма Фридриха Прусскаго, Карамзина, а также и Вольтера. Ср. Сборникъ Русс. Ист. Об-ва; томы XV и XX. См. также: Подлисецкій, Переписка Екатерины съ Вольтеромъ, 1803 г.; Сошиковъ, Переводъ писемъ Вольтера къ Императрицѣ (философская и политическая переписка Имп. Екатерины II съ г. Вольтеромъ).

лишь на тѣхъ, которые отнеслись болѣе или менѣе критически къ работѣ императрицы. Намъ уже приходилось упомянуть выше о тѣхъ измѣненіяхъ, которыя были сдѣланы «разными персонами, вельми разномыслящими». Просматривая ихъ, можно сразу же убѣдиться, что вся суть большинства изъ нихъ, вся основа ихъ построена была на стремленіи подточить въ работѣ Екатерины Западно-Европейскіе идеалы, заимствованные ею изъ философіи XVIII вѣка, на пользу старо-русскихъ началъ; это замѣтно главнымъ образомъ на двухъ кардинальныхъ вопросахъ, затронутыхъ Наказомъ — на взглядѣ на крѣпостное право и на построеніи идеи государства и монархическаго принципа; какъ то, такъ и другіе должны были быть сохранены въ неприкосновенности и все то, что хотя бы косвенно могло задѣть эти вопросы, было старательно вычеркнуто, выпущено или измѣнено цензорами, которымъ императрица отдавала свою работу «на исправленіе». Въ этомъ отношеніи особенно ярко выступаютъ замѣчанія духовныхъ іерарховъ, просматривавшихъ Наказъ и выступившихъ на защиту прежнихъ государственно- и уголовно-правовыхъ взглядовъ [1]). Возраженія только что названныхъ критиковъ воздѣйствовали на Екатерину; она поняла ихъ смыслъ и практическое значеніе и соотвѣтственно измѣнила текстъ Наказа; особенно ярко это положеніе выступаетъ, если сравнить отношеніе императрицы къ указанной критикѣ съ ея отношеніями къ другимъ критикамъ, какъ напр., Сумарокову, который въ своемъ обычномъ высокопарномъ стилѣ приводилъ лишенныя практическаго смысла, неосновательныя соображенія объ общей любви помѣщиковъ и крѣпостныхъ и т. п. [2]).

[1]) Ср. Снегиревъ, Жизнь Москов. митроп. Платона, изд. 2-е, ч. 1, стр. 120.

[2]) Ср. Сборникъ Русс. Ист. Об-ва. томъ X, стр. 86; также Соловьевъ, Разсказы изъ Русской Исторіи XVIII столѣтія: Русскій Вѣстникъ, октябрь, 1861 г.; стр. 320 и слѣд.; также А. Брикнеръ, Большая Комиссія, журналъ М-ва Нар. Просв., 1881 г., № 10, стр. 262 и слѣд.; Елисеевъ, Наказъ Имп. Екатерины, Отеч. Зап., 1868 г., томъ CLXXVI, стр. 104 и слѣд.

Но даже и въ Сумароковскихъ замѣчаніяхъ были существенныя черточки общественнаго мнѣнія той эпохи, и ихъ-то Екатерина сумѣла отдѣлить отъ внѣшней неприглядной и льстивой оболочки: она считалась съ крѣпостническими интересами «благороднаго» сословія и также, можетъ быть и нехотя, соотвѣтственно измѣнила свое изложеніе вопроса въ Наказѣ [1]).

Но на положеніе власти надзора ни Василій Баскаковъ, ни Михаилъ Воронцовъ, ни Александръ Сумароковъ не обратили ни малѣйшаго вниманія: даже о законѣ они упоминаютъ только вскользь [2]). Только А. П. Бибиковъ, знаменитый маршалъ Комиссіи 1767 года, остановилъ свое вниманіе на идеѣ Екатерины объ учрежденіи «Хранилища Законовъ» [3]): онъ справедливо указалъ на недостаточность и неясность началъ, изложенныхъ въ IV главѣ Наказа: «ежели Сенатъ — хранилище законовъ, то какіе могутъ быть еще государственные для того члены»? Его вопросъ, стало быть, выдвигаетъ очень важное недоумѣніе, каковы были бы тѣ органы или, можетъ быть, орудія, черезъ посредство которыхъ Сенатъ могъ бы осуществлять свою функцію «хранилища законовъ», какимъ образомъ Сенатъ долженъ слѣдить за законностью; можно полагать, что Бибиковъ имѣлъ въ виду прокуратуру и пытался указать, что слѣдовало бы опредѣлить ея отношеніе къ только что упомянутой функціи Сената, какъ хранилища законовъ. Нельзя не признать замѣчанія Бибикова весьма-таки существеннымъ для интересующаго насъ вопроса. Но и оно отры-

---

[1]) Сама императрица не разъ признавалась въ этомъ фактѣ. См., напр., письмо ея къ Фридриху, Сборникъ Русс. Ист. Об-ва, томъ XX, стр. 237, въ которомъ она сообщала, „что русскій подлинникъ Наказа былъ смягчаемъ, исправляемъ, приноровляемъ по возможности къ мѣстнымъ (sic!) условіямъ“ или, напр., письмо къ Даламберу (Бумаги Имп. Екатерины II, томъ II; Спб., 1872 г., стр. 167), гдѣ выражена та же мысль: также Сергѣевичъ, Екатерининская Законодательная Комисія, Вѣстникъ Европы 1878 г. I, стр. 252—254.

[2]) См. Сборникъ Русс. Ист. Об-ва, томъ X: Спб., 1872 г., стр. 75—87; мнѣнія о Наказѣ...

[3]) Тамъ же, стр. 76.

вочно и имѣетъ болѣе практическій, чѣмъ теоретическій смыслъ; кромѣ того, мы вовсе не знаемъ, какъ къ нему отнеслась императрица; по всей видимости она не придала ему особаго значенія; можетъ быть, она отложила вопросъ до того времени, когда предполагала приступить къ осуществленію задуманныхъ реформъ, или до подведенія итоговъ комисіи 1767 года.

Что же касается гг. Орлова и Панина, то оба они ограничились чисто внѣшними замѣчаніями и высокопарными фразами.

Таково было отрицательное отношеніе критиковъ Наказа къ интересующему насъ вопросу: и они слѣдовательно не могли навести нашу Законодательницу на идею власти надзора. Ни въ источникахъ, надъ которыми она работала, ни въ окружающей ее обстановкѣ государственно-политическаго міросозерцанія не находила Екатерина пищи для развитія этой идеи. Все ея вниманіе впрочемъ было поглощено другими политическими вопросами, какъ, напр., опредѣленіемъ понятія закона или обоснованіемъ монархическаго принципа [1]).

Иначе однако обстояло дѣло съ практической стороны. Начавъ прилагать на практикѣ свои теоретическія выкладки, Екатерина силою вещей уже съ первыхъ мѣсяцевъ своего царствованія должна была столкнуться съ вопросомъ о надзорѣ. Многое, а въ особенности недостаточность и нерадивость самого Сената, должно было наталкивать ее на эту мысль о необходимости организовать опредѣленную систему надзора за администраціей. Именно эта чисто практическая потребность и натолкнула Екатерину на реформу Сената 1763 года, къ которой намъ теперь и приходится вернуться. Но при ея разборѣ намъ придется постоянно имѣть въ виду только что разобранный теоретическій пробѣлъ Екатерининскаго міросозерцанія, касательно интересующей насъ области; всѣ ея мѣ-

[1]) Ср. Дитятинъ, Екатерининская Комисія 1767 г., о сочиненіи проекта Новаго Уложенія, статья 2-я, Юридич. Вѣстникъ, 1879 г., апрѣль.

ропріятія въ этомъ отношеніи имѣли лишь чисто практическое значеніе.

Первый подалъ мысль о раздѣленіи Сената на департаменты Никита Панинъ въ своемъ проектѣ учрежденія Императорскаго Совѣта [1]). Самъ Панинъ преслѣдовалъ исключительно практическія цѣли: тѣмъ не менѣе въ его проектѣ мы находимъ нѣсколько весьма цѣнныхъ для насъ мыслей. Всмотримся ближе въ его точку зрѣнія. Сенатъ по его понятіямъ былъ верховной судебной и административной инстанціей, долженствовавшей принимать дѣятельнѣйшее участіе въ рѣшеніи административныхъ и судебныхъ дѣлъ государства: «Первое правило, говоритъ Панинъ въ своемъ докладѣ (для Сената), наблюдать теченіе дѣлъ и *производить ему* [2]) принадлежащія по силѣ выданныхъ законовъ и указовъ на каждое судебное мѣсто». Здѣсь чрезвычайно ярко и рельефно выразилась точка зрѣнія Панина, изъ которой слѣдуетъ, что Сенатъ долженъ былъ быть и верховнымъ судомъ и активнымъ органомъ управленія, верхней инстанціей и для суда и для администраціи. Но такъ какъ въ серединѣ XVIII вѣка административная система Имперіи уже значительно осложнилась и развилась, по вѣрному указанію того же автора, то Сената въ старой его организаціи стало уже недостаточно: онъ не могъ болѣе удовлетворять все болѣе осложняющемуся дѣлу государственнаго правительства. Въ этомъ заключается несомнѣнная правда. Каковы бы ни были мотивы Панина, руководившіе имъ при писаніи этого доклада (см. выше), онъ вполнѣ вѣрно отмѣтилъ недостаточность Сенатской организаціи. Разъ послѣднему и впредь отводилась роль верхней инстанціи надъ судомъ и администраціей, его слѣдовало реформировать; суть же подобной реформы заключалась въ раз-

---

[1]) См. бумаги, касающіяся предложенія объ учрежденіи Императорскаго Совѣта и о раздѣленіи Сената на департаменты въ первый годъ царствованія Императрицы Екатерины II, стр. 200 и слѣд. Сборникъ Русс. Истор. Об-ва, томъ VII; Спб., 1871 г.

[2]) Курсивъ нашъ, Сборникъ, стр. 202.

дѣленіи его на части по вѣдомствамъ, «дабы облегчить цѣлому», и каждую отдѣльную часть поставить въ положеніе, которое прежде занимало цѣлое. Основа положенія Сената такимъ образомъ нисколько не мѣнялась: измѣнялась только его внутренняя организація, при чемъ мѣсто цѣлаго должны были теперь заступать новые департаменты. «А кто думаетъ, что Правительствующій Сенатъ, продолжаетъ Панинъ, обнимая всѣ дѣла, исправляетъ сію неудобность (приказнаго порядка), тотъ совершенно, какъ выше доказано, ошибается, потому что Сенатъ въ предѣлахъ тѣхъ же законовъ каждаго мѣста обращаться долженъ»: далѣе же положеніе Сената и сенаторовъ уже прямо сравнивается съ «существомъ всѣхъ вообще трибуналовъ». Этимъ Панинъ желалъ подчеркнуть *подзаконность* Сената, какъ непосредственнаго и активнаго участника въ судѣ и администраціи имперіи, въ противуположность предлагаемому имъ Совѣту, учрежденію надзаконному, который сосредоточивалъ бы въ своихъ рукахъ «руководительство» политикой и законодательную власть.

Еще яснѣе это положеніе выступаетъ изъ дальнѣйшихъ разсужденій разбираемаго нами доклада. Панинъ предполагалъ выдѣлить дѣла иностранной, военной и адмиралтейской коллегіи [1]), и подчинить Сенату всѣ прочія коллегіи или вѣдомства, принадлежащія «общимъ внутреннимъ дѣламъ»: для послѣднихъ Сенатъ бы и являлся верхней инстанціей и опять-таки съ активными правами управленія, «Правительствующимъ» Сенатомъ. Во всѣхъ этихъ разсужденіяхъ нѣтъ ни слова упоминанія о какой-либо самостоятельной функціи надзора. Послѣдняя *какъ будто* предполагается существующей въ рукахъ генералъ-прокурора; говоримъ «какъ будто», такъ какъ при ближайшемъ разсмотрѣніи генералъ-прокурорской должности самъ Панинъ приходитъ къ заключенію, что и генералъ-прокуроръ является не столько органомъ надзора, сколько органомъ активнаго управленія. «Генералъ-прокуроръ могъ бы

[1]) Тамъ же, стр. 204.

быть почтенъ такимъ общимъ попечителемъ, которому все приказано» (т. е. «окомъ государевымъ»): но таковая функція по мнѣнію Панина принадлежитъ существу самой верховной власти, за генералъ-прокуроромъ же остается лишь практически одна роль «ока, которое въ Сенатѣ порядокъ производства дѣлъ и точность законовъ наблюдать должно» [1]). Исключенія составляли лишь генералъ-прокуроры Ягужинскій и Трубецкой [2]), при чемъ оба, вслѣдствіе личнаго къ нимъ довѣрія монарховъ, Петра и Елисаветы, пользовались положеніемъ главы администраціи, своего рода премьеръ-министровъ, которымъ «все можно было», которые «все дѣлали»[3]). Нельзя опять-таки не отмѣтить, что утвержденіе Панина дѣйствительно соотвѣтствовало и, скажемъ, къ несчастью соотвѣтствовало слишкомъ хорошо тому порядку, который господствовалъ въ управленіи Россіи во всей первой половинѣ XVIII вѣка, генералъ-прокуроры были либо первыми и единственными министрами, либо простыми надзирателями за самимъ Сенатомъ, но не далѣе, отнюдь не за предѣлами его стѣнъ. Вѣрно опредѣлилъ Панинъ одну существенную черточку—а именно, что по существу своему генералъ-прокуроръ превращался въ органъ активнаго управленія, какъ только того «допускало» монаршее благоволеніе. Здѣсь же мы находимъ и ключъ къ Панинскому понятію о власти надзора: по

[1]) Тамъ же, стр. 204.

[2]) Оба названныя лица были первыми двумя генералъ-прокурорами, но Ягужинскій со смерти Петра I и до своей собственной смерти (1725—1736) лишь номинально пользовался этимъ титуломъ, ки. же Никита Трубецкой, назначенный еще въ 1740 г., пріобрѣлъ свое вліяніе лишь при Елисаветѣ (ср. Муравьевъ, Прокурорскій надзоръ въ его устройствѣ и дѣятельности, Москва, 1889 г., примѣч. на стр. 272 и 274).

[3]) Сходство положенія генералъ-прокуроровъ съ положеніемъ перваго министра указано еще Градовскимъ; того же мнѣнія Петровскій, Соловьевъ и Муравьевъ (см. трудъ послѣдняго, Прокурорскій надзоръ; Москва 1889 г., стр. 272, примѣч. 1). Какъ только исчезало „благоволеніе“, тѣ же лица (тѣ же Ягужинскій и Трубецкой) теряли всякую власть и значеніе, хотя и оставаясь при титулѣ генералъ-прокуроровъ.

существу своему она принадлежитъ верховной власти и не должна быть отъ нея отдѣляема. Съ точки зрѣнія абсолютіи, самодержавнаго государственнаго строя, это совершенно правильное построеніе; самостоятельная власть надзора есть одна изъ гарантій правъ гражданской свободы, въ абсолютномъ же государствѣ всѣ гарантіи безъ исключенія сосредоточены исключительно въ волѣ монаршей.

Итакъ, существо Панинскихъ взглядовъ сводится въ интересующей насъ области къ двумъ положеніямъ: къ утвержденію, юридически совершенно правильному, что въ абсолютіи власть надзора принадлежитъ власти верховной, и къ стремленію поставить Сенатъ во главѣ вѣдомства «внутреннихъ дѣлъ», создать изъ него верхнюю инстанцію активнаго управленія: для осуществленія этой послѣдней цѣли Панинъ и предлагалъ раздѣлить Сенатъ на департаменты «для пользы скорѣйшаго дѣламъ теченія» [1]).

Таковы взгляды Панина: посмотримъ теперь, какъ ихъ восприняла Екатерина. Въ бумагахъ, касающихся Панинскаго проекта, имѣется черновой списокъ манифеста объ учрежденіи Императорскаго Совѣта, подписанный, но надорванный самой императрицей [2]). Первыя статьи его касаются Совѣта, далѣе же идетъ рѣчь о раздѣленіи Сената на департаменты; изъ числа послѣднихъ, вторая статья гласитъ: «въ пополненіе же тому (прежнимъ узаконеніямъ и прежнему порядку управленія, установленному Петромъ Великимъ) Сенатъ раздѣленъ быть имѣетъ на шесть департаментовъ»; при этомъ распредѣленіе дѣлъ по вѣдомствамъ установлено не на вѣчныя времена, такъ какъ Сенату предоставлено право «перемѣнять оное по временамъ». Затѣмъ въ слѣдующихъ статьяхъ устанавливается порядокъ рѣшенія дѣлъ въ департаментахъ, со-

[1]) Относительно другихъ подробностей Панинскаго проекта, его аристократическаго характера и вопроса объ авторствѣ напечатанныхъ списковъ проекта и высказанныхъ по этому поводу сомнѣній Чечулина см. у Щеглова, Госуд. Совѣтъ, томъ II, стр. 60 и 61, примѣчаніе, и томъ I, стр. 655 и слѣд.

[2]) Сборникъ Р. И. О., томъ VII, стр. 209 и слѣд.

отношеніе между департаментами и общимъ собраніемъ, роль генералъ- и оберъ-прокуроровъ въ достиженіи «соглашенія» мнѣній сенаторовъ и число послѣднихъ по департаментамъ.

Въ этихъ статьяхъ уже имѣются всѣ главныя черты послѣдующаго указа 1763 г., которымъ Сенатъ дѣйствительно и былъ раздѣленъ на департаменты: при первомъ департаментѣ состоялъ генералъ-прокуроръ, при остальныхъ оберъ-прокуроры, при чемъ по отношенію къ Сенату они играли важную роль «согласителей» въ тѣхъ случаяхъ, когда не могло составиться требуемаго ст. 5-й единогласнаго рѣшенія дѣла: затѣмъ, въ случаѣ Сенатъ не найдетъ закона для рѣшенія какого-нибудь дѣла, онъ объ этомъ докладываетъ императрицѣ.

Въ этихъ восьми статьяхъ полностью воспринятъ вышеизложенные теоретическіе взгляды Панина: Сенатъ раздѣленъ на департаменты лишь въ видахъ вѣдомственнаго удобства: сущность его, какъ верхней инстанціи активнаго управленія, нисколько не мѣняется: что же касается власти надзора, то о ней ни слова не говорится: очевидно, что и въ этомъ отношеніи взгляды императрицы совпадали со взглядами Панина: оба они считали эту власть принадлежащей монарху: при этомъ роль прокуроровъ вовсе не затрагивалась: упоминается только о ихъ отношеніяхъ къ Сенату и то лишь по частному вопросу о достиженіи соглашенія при разногласіи мнѣній сенаторовъ.

Наконецъ въ тѣхъ же бумагахъ находятся и «замѣчанія неизвѣстнаго» на Панинскій проектъ [1]). И въ нихъ видимъ мы проведеніе все тѣхъ же мыслей, при чемъ въ замѣчаніи на первую статью еще сильнѣе оттѣняется опасеніе, какъ бы Сенатскія права не ограничили верховной власти: остальныя же замѣчанія касаются внутренней организаціи Сената, при чемъ отмѣчается (въ замѣчаніи на ст. 5-ю) неопредѣленность постановленій, касающихся взаимныхъ отношеній департамен-

[1]) Тамъ же, стр. 217 и слѣд. Авторомъ замѣчаній предполагается гр. А. П. Бестужевъ-Рюминъ.

товъ и общаго собранія. Какъ въ этихъ замѣчаніяхъ, такъ и въ сопровождающей ихъ запискѣ проводится мысль іерархическаго подчиненія департамента общему собранію, а послѣдняго Совѣту или монарху; этимъ конечно устранялась бы и послѣдняя тѣнь самостоятельности Сената, который бы тогда весьма скоро обратился въ органъ подчиненнаго управленія [1]).

И здѣсь, стало быть, въ теоретической постановкѣ власти Сената насъ поражаетъ одно обстоятельство—полное отсутствіе идеи о необходимости организовать, ни даже опредѣлить власть надзора.

Наконецъ въ бумагахъ Екатерины имѣется и еще одинъ документъ, касающійся раздѣленія Сената на департаменты. а именно «списокъ съ указа» отъ 17 апрѣля 1763 года [2]), но и въ немъ содержатся относительно интересующей насъ области все однѣ и тѣ же мысли, хотя, можетъ быть, даже немного рельефнѣе выраженныя, чѣмъ въ проектѣ разобраннаго нами выше манифеста; въ «спискѣ съ указа» устанавливается главнѣйшая причина, вызывающая реформу Сената, а именно, что дѣла имперіи «часъ отъ часу въ умноженіе приходятъ...» и что «по разнообразію ихъ матерій», несмотря ни на какія старанія Сената, они «въ замѣшательство и продолженіе приходятъ» и только «сихъ ради причинъ» и предпринимается реформа раздѣленія Сената, существо котораго должно оставаться безусловно прежнимъ. Власть надзора опять-таки не затрогивается Екатериной.

Итакъ, императрица въ реформѣ Сената повторяетъ лишь одну изъ главныхъ мыслей Панина, имѣющую въ виду практическую реорганизацію Сената. Но и Панинская идея эта, какъ вѣрно замѣтилъ еще Бильбасовъ, не являлась чѣмъ-либо новымъ [3]); она была лишь повтореніемъ общаго лейтмотива

[1]) Ср. Щегловъ, Госуд. Совѣтъ, томъ I, стр. 660 и слѣд.

[2]) Сборникъ Р. И. О-ва, томъ VII, стр. 279—280.

[3]) Исторія Екатерины II, томъ II; Берлинъ, 1900 г., стр. 149. Также Грибовскій, в. н. с., стр. 146 и слѣд. Иконниковъ. Сенатъ въ царствованіе Екатерины Второй. Русскій Архивъ, 1888 г., январь, стр. 18.

всей правительственной политики XVIII вѣка: либо, какъ при Петрѣ I или Елисаветѣ Сенатъ стоялъ во главѣ всего управленія, при чемъ генералъ-прокуроръ былъ первымъ министромъ, либо таковую роль отнимали у него «Совѣты при особѣ Государя», превращая этимъ Сенатъ въ органъ активнаго же, но подчиненнаго управленія. Функціи же надзора при этомъ совершенно не затрагивались.

Такъ было и съ Екатерининской реформой 1763 года. Недостатки дѣятельности Сената, о которыхъ мы говорили выше, страшныя злоупотребленія, медленность производства и т. д., и т. д. [1]),—все это заставляло императрицу, сразу же по своемъ восшествіи на престолъ, обратить вниманіе на Сенатъ; но существо Сената и стало быть главнѣйшую основу недостаточности его дѣятельности, какъ мы видѣли, реформа 1763 г. не затронула, да и не могла затронуть, функція надзора была оставлена въ сторонѣ, сношенія же Сената съ подчиненной администраціей нисколько не были улучшены: у него и впредь не было средствъ къ установленію «тѣсныхъ сношеній съ подчиненными мѣстами» [2]).

На этой же точкѣ зрѣнія стояла и комиссія о русскомъ дворянствѣ, которой Екатерина поручила разсмотрѣть реформу Сената [3]): комиссія эта также полностью восприняла теорію Панина.

Императрицѣ были представлены въ тѣ годы еще нѣсколько другихъ проектовъ государственныхъ реформъ, отчасти самостоятельныхъ, отчасти же въ видѣ критики Панинскаго проекта. Къ числу критиковъ послѣдняго принадлежалъ, напр., Виль-

---

[1]) Подробнѣе см. яркіе примѣры, собранные и освѣщенные въ трудѣ пр.-доц. Грибовскаго, „Высшій Судъ и надзоръ въ Россіи въ первую половину царствованія Имп. Екатерины Второй", глава о „Высшемъ судѣ въ эпоху Екатерины II, до раздѣленія Сената на департаменты", стр. 96—160. Указанія на это самой императрицы, ясно сознававшей положеніе вещей, см. въ Сборникѣ Рус. Ист. Об-ва томы: VII, стр. 324—325. XXVII, 170—175, XLII, 341—344.

[2]) Грибовскій, стр. 135.

[3]) См. Сборникъ Рус. Ист. Об-ва, томъ VII, стр. 279; также, г. Грибовскій (в. н. с.), стр. 155 и 162.

боа [1]); но и въ его работѣ мы не видимъ и намека на власть надзора и ея органы или даже на надзирающія функціи Сената. Къ числу же первыхъ относится «докладъ императрицѣ Екатеринѣ объ учрежденіи Совѣта», въ которомъ затрогивался и Панинскій проектъ, и реформа Сената; но и здѣсь мы не находимъ вовсе касательства интересующихъ насъ вопросовъ; послѣдніе опять-таки оказались оставленными въ сторонѣ. Наконецъ, не упоминаетъ о нихъ и фельдмаршалъ Минихъ, высказываясь, въ свою очередь, объ основахъ государственной политики [2]).

4.

Средства надзора Сената. Прокуратура.

Указъ о реформѣ Сената, раздѣленіемъ его на 6 департаментовъ, былъ изданъ 15 декабря 1763 года (П. С. З. № 11989). Согласно ему, первый департаментъ получилъ

[1]) Ср. Бильбасовъ, в. н. с., томъ II, стр. 151 и слѣд.; также, Пкопниковъ, „Сенатъ въ царствованіе Екатерины Второй", Рус. Архивъ, 1888 г., I, стр. 18. Blum, Ein Russischer Staatsmann. I, S. 144 и слѣд.

[2]) См. Архивъ кн. Воронцова, томъ XXVI (Москва, 1882 г.), стр. 1—4. Также, Blum (в. н. с.), I, S. 148 и слѣд. Сочиненіе Миниха Ebauche, pour donner une idée de la forme du Gouvernement en Russie; Copenhague, 1774 г. Брикнеръ, Исторія Екатерины Второй, часть IV, стр. 618. Щегловъ, Госуд. Совѣтъ, I, стр. 662 и 668.

Кромѣ того, слѣдуетъ замѣтить, что еще въ царствованіе Петра III предполагалась реформа Сената, при чемъ довольно сильно оттѣнялась власть надзора этого органа; но въ этомъ проектѣ, принадлежавшемъ перу Воронцова, имѣлось въ виду противопоставленіе Сената Конференціи. Отстаивая самостоятельность Сената, Воронцовъ хотѣлъ сохранить за нимъ и большее вліяніе на ходъ управленія имперіи. „Ни Сенатъ, ниже которая коллегія ни мало силы своея не теряютъ", писалъ онъ; мысль эта однако не осуществилась, такъ какъ съ учрежденіемъ Совѣта, при Петрѣ III, Сенатъ потерялъ многое изъ своихъ прежнихъ функцій. И въ данномъ случаѣ, слѣдовательно, вопросъ шелъ вовсе не о пассивныхъ функціяхъ надзора, а о сохраненіи за Сенатомъ активныхъ функцій управленія; въ этомъ именно послѣднемъ смыслѣ и понималъ Воронцовъ „право надзора Сената" за администраціей; здѣсь слишкомъ очевидно, что рѣчь шла больше о „правѣ исправленія", чѣмъ о правѣ надзора (ср. Щегловъ, Госуд. Совѣтъ, II, вып. 1, стр. 128).

ведущую роль въ новомъ Сенатѣ: онъ былъ главою всей администраціи въ тѣсномъ смыслѣ слова; ему впредь подчинялись дѣла Синода, Герольдіи, Коллегіи Экономіи, Ревизіонъ, Бергъ, Мануфактуръ и Коммерцъ Коллегій, Камеръ, Штатсъ и Соляной Конторъ, Канцелярій опекунства иностранныхъ и Конфискаціи, Экспедиціи секретной и тайной, Главнаго Магистрата и банковыхъ конторъ. Между тѣмъ, второй департаментъ, по вѣрному замѣчанію пр.-доц. Грибовскаго [1]), «цѣликомъ принималъ судебную окраску»: третій же и четвертый департаменты вѣдали несущественную переписку вѣдомствъ, находившихся въ управленіи отдѣльныхъ лицъ, которыя пользовались правомъ личнаго доклада у императрицы [2]); вслѣдствіе этого, функціи названныхъ департаментовъ были совершенно второстепенными; еще меньшимъ значеніемъ пользовались Московскіе департаменты (4-й и 5-й), пріобрѣвшіе положеніе органовъ подчиненнаго управленія.

Этимъ основнымъ началомъ, думаемъ, объясняется также и положеніе прокуроровъ при Сенатѣ; важнѣйшія дѣла были сосредоточены въ первомъ департаментѣ и именно «при немъ» состоялъ генералъ-прокуроръ; при прочихъ же департаментахъ состояли оберъ-прокуроры.

Въ послѣдующіе годы царствованія Екатерины совершалось, отъ времени до времени, перераспредѣленіе дѣлъ по департаментамъ Сената, благодаря чему дѣла административныя и вопросы надзора стали постепенно тяготѣть къ первому департаменту. При теченіи такого процесса департаменты, кромѣ перваго, стали постепенно все болѣе превращаться въ судебныя мѣста; процессъ этотъ, впрочемъ, уже давно отмѣченъ въ нашей литературѣ [3]). Въ интересующей насъ области, слѣдовательно, вопросъ можетъ идти лишь о первомъ департ-

---

[1]) В. назв. соч., стр. 162.

[2]) Градовскій, Высшая администрація въ Россіи, собр. соч., томъ I, стр. 228 и слѣд.

[3]) Ср. напр. Градовскій (в. н. с.), Грибовскій (в. н. с.) и мн. др. — П. С. З. № 12512 и 12569. Текстъ этихъ двухъ указовъ хорошо оттѣняетъ мысль о сенатскихъ департаментахъ, какъ мѣстахъ судебныхъ.

таментѣ, насколько въ его рукахъ имѣлись элементы власти надзора, и каковъ былъ ихъ характеръ [1]).

Для рѣшенія этихъ вопросовъ намъ необходимо разобраться въ тѣхъ средствахъ, которыми располагалъ Сенатъ при осуществленіи своихъ функцій надзора.

Въ этомъ отношеніи, во-первыхъ, имѣлся надзоръ за чиновничествомъ, осуществляемый главнымъ образомъ при посредствѣ права назначенія должностныхъ лицъ. Во-вторыхъ, имѣлась система прокурорскаго надзора, подчиненнаго генералъ-прокурору: въ третьихъ же, «донесенія» губернаторовъ, т. е. высшихъ органовъ провинціальнаго управленія.

Надзоръ за чиновничествомъ и право назначенія должностныхъ лицъ Сенатъ имѣлъ не всегда, а лишь въ тѣ времена, когда онъ самъ пользовался политическимъ значеніемъ, т. е., въ періоды своего «возвышенія», въ царствованія Петра I и Елисаветы. Въ первые годы Екатерининскаго царствованія, когда въ силу нѣкоторыхъ политическихъ обстоятельствъ значеніе Сената стояло высоко, онъ контролировалъ дѣятельно и назначенія должностныхъ лицъ; результатомъ этого положенія вещей были три указа 1763 и 1764 г.г., [2]) которыми предписывались строгія правила относительно порядка гражданской службы и доставленія въ Сенатъ полугодовыхъ списковъ всѣхъ должностныхъ лицъ провинціальнаго управленія: какъ мѣтко замѣтилъ г. Грибовскій, «отнынѣ послужные списки должны были вестись все время непрерывно, со дня вступленія чиновника на службу, съ обозначеніемъ всѣхъ обстоятельствъ прохожденія ея» [3]). Но, конечно, это средство только

[1]) Поэтому мы оставляемъ въ сторонѣ разсмотрѣніе положенія второго и другихъ Сенатскихъ департаментовъ. По вѣрному замѣчанію Грибовскаго (в. н. с., стр. 179) въ итогѣ административная дѣятельность Сената сосредоточивалась въ первомъ департаментѣ, не лишенномъ однако отчасти и судебнаго характера, прочіе же департаменты почти всецѣло превратились въ высшія судебныя установленія. Такое утвержденіе автора подтверждается и приводимыми имъ ниже фактами въ §§ 5—13.

[2]) Полн. Собр. Зак., №№ 11769, 12030 и 12104. Ср. Опытъ біографій генералъ-прокуроровъ, П. Иванова; Спб. 1863 г., стр. 51.

[3]) В. назв. соч., стр. 180.

косвеннымъ образомъ касается надзора и интересующей насъ области: само по себѣ оно было совершенно недостаточно; у Сената не было ни времени, ни возможности дѣятельно слѣдить *за всѣми* должностными лицами: къ тому же, средство это касается главнымъ образомъ принятія лицъ на государственную службу, а не дѣятельности чиновника на службѣ: ни практическаго, ни теоретическаго значенія это средство, по крайней мѣрѣ въ тѣ времена, въ эпоху Екатерининскаго царствованія, не имѣло и, полагаемъ, при тогдашнемъ строѣ государственнаго управленія, и имѣть не могло.

Иначе, конечно, обстоитъ дѣло съ двумя другими средствами, которыми располагалъ Сенатъ, для осуществленія своей надзирающей власти: мы имѣемъ въ виду прокурорскій надзоръ и губернаторскія донесенія.

Уже съ начала столѣтія прокуратура, вытѣснивъ и замѣстивъ собою свой прообразъ фискалатъ, стала тѣмъ средствомъ, чрезъ посредство коего Сенатъ *могъ* осуществлять свою власть надзора. Но личныя системы управленія и перевороты, которыми ознаменовывались царствованія XVIII вѣка, между Петромъ I и Екатериной II, неизбѣжно и вредно отзывались и на этомъ вопросѣ, вслѣдствіе чего Сенатъ не всегда бывалъ въ состояніи ими пользоваться. Особенно сильно такое положеніе вещей отзывалось на генералъ-прокурорской власти. Генералъ-прокуроръ, уже съ перваго дня своего существованія, по мысли Петра, долженъ былъ быть главнѣйшимъ органомъ надзора «якобы око наше и стряпчій о дѣлахъ государственныхъ» (П. С. З. № 3979, п. 11). Однако съ того же перваго дня, въ должности генералъ-прокурора стало перевѣшивать другое начало,—начало активнаго управленія; какъ замѣтилъ еще Градовскій, «генералъ-прокуроръ былъ *лицомъ*, сосредоточившимъ въ себѣ всю тогдашнюю администрацію»; съ этой точки зрѣнія Ягужинскій несомнѣнно игралъ роль перваго министра Петра; «Россія была ему приказана» [1]). Провинціальные же

[1]) Градовскій, Высшая администрація въ Россіи XVIII в. и генералъ-прокуроры; собр. соч., томъ I, стр. 141 и слѣд.

прокуроры являлись органами генералъ-прокурора; подобно тому, какъ самъ онъ былъ государевымъ окомъ въ центральномъ управленіи, такъ подчиненные ему прокуроры были его окомъ въ мѣстномъ управленіи, дѣйствуя его именемъ, подъ его непосредственнымъ наблюденіемъ, по его наставленіямъ и указаніямъ [1]).

Законодательство первой половины XVIII вѣка не разъ подтверждало принципъ независимости прокуратуры: она подчинена была лишь Сенату и генералъ-прокурору, подлежа суду самого Государя [2]).

Сущность власти прокурорской системы заключалась въ первой половинѣ XVIII вѣка въ слѣдующемъ: власть надзора считалась частью монархической власти, осуществленіе которой и делегировалось прокуратурѣ: «они осуществляли *контрольное* начало, воплощаемое въ лицѣ монарха» [3]), что выражено было уже Петромъ въ его знаменитой фразѣ о генералъ-прокурорѣ—«окѣ государевомъ». Осуществлялась же функція надзора слѣдующими тремя способами: наблюденіемъ, предложеніями съ напоминаніями или предостереженіями, и протестаціей и донесеніемъ высшему органу надзора. Предметомъ наблюденія была «законность» дѣятельности мѣстнаго управленія: для этого прокуратурѣ предоставлялись многочисленныя средства: она присутствовала при дѣлопроизводствѣ правительственныхъ мѣстъ, контролировала поступленіе и исполненіе указовъ, могла получать любыя справки, выписки, рѣшенія и т. д., и т. д. [4]); однимъ словомъ въ этомъ отношеніи канцеляріи всѣхъ присутственныхъ мѣстъ были совершенно открыты для «ока» прокурора. Совершенно аналогичное положеніе за-

[1]) Ср., напр., Полн. Собр. Зак. №№ 3937, гл. II, п. 3, 3979, п. 3; 6475, п. 7).

[2]) Ср. вышеуказ. узаконенія; также П. С. З. № 3979, п. 9 и 9906, 3877, 5625, 6299.

[3]) Ср. Муравьевъ, Прокурорскій надзоръ въ его устройствѣ и дѣятельности, Москва 1889 г., стр. 280 и слѣд.

[4]) Подробнѣе см. Муравьевъ, в. н. с., стр. 281; также Грибовскій, в. н. с., § 14, стр. 283 и слѣд.

нималъ генералъ-прокуроръ въ Сенатѣ; ему также была подчинена Сенатская канцелярія, онъ также слѣдилъ за «законностью» дѣлопроизводства Сената. Отсюда-то и выросло его первостепенное значеніе, превратившее его изъ «послѣдняго въ первое лицо въ Сенатѣ»; это же дѣлало изъ него зародышъ министра и единственнаго посредника между Сенатомъ и Верховной властью, предоставляя ему право объявленія Сенату словесныхъ Высочайшихъ указовъ и повелѣній, и представленія монарху Сенатскихъ докладовъ, рапортовъ и меморій [1]).

Таково было «наблюденіе» прокурорскаго надзора: затѣмъ, законъ предоставлялъ ему и средства исправленія нарушеній законности: напоминаніями и предостереженіями могъ прокуроръ предупреждать нарушенія, предотвращать неисполненіе закона, ставить правительственнымъ мѣстамъ на видъ упущенія и т. д. Должностныя лица и въ этомъ отношеніи были подчинены прокурорскому требованію. Если же таковыя напоминанія не помогали, то прокуроры могли протестовать и доносить по начальству, послѣднее же должно было принимать наискорѣйшія и дѣйствительнѣйшія мѣры къ исправленію упущенія: мѣры предпринимаемыя высшими инстанціями прокуратуры, носили характерное наименованіе «инстигацій» [2]). При этомъ кругъ вѣдомства прокурора совпадалъ съ кругомъ вѣдомства того учрежденія, при которомъ данный прокуроръ состоялъ, вѣдомство же генералъ-прокурора, соотвѣтственно съ вѣдомствомъ Сената распространялось на всю администрацію имперіи, на всѣ органы, начиная съ самого Сената; въ сторонѣ оставались слѣдовательно лишь «совѣты при особѣ монарха состоящіе».

Таково было учрежденіе прокурорскаго надзора до Екатерины. Намъ теперь приходится обратиться къ мѣрамъ императрицы, коснувшимся прокурорской власти.

---

[1]) П. С. З. №№ 3978, 3979, 4847.

[2]) Ср. П. С. З. № 3937, гл. II, п. 1 и 2; 3979, п. 1 и 2; 4847, п. 8; 6475, п. 1—3; 8288.

Въ теченіе этого царствованія положеніе генералъ-прокурора и съ нимъ вмѣстѣ всей прокуратуры сильно мѣняется. Главнымъ образомъ вызывается эта перемѣна постепеннымъ усиленіемъ личнаго начала управленія, благодаря которому генералъ-прокуроръ превращался въ министра внутреннихъ дѣлъ, финансовъ и юстиціи; охранительныя его функціи отступали вслѣдствіе этого все далѣе на задній планъ. Благодаря этому неизбѣжно слабѣетъ и связь между нимъ и остальной прокуратурой, при чемъ его мѣсто въ Сенатѣ начинаютъ заступать оберъ-прокуроры [1]).

Хронологически дѣло обстояло слѣдующимъ образомъ. Ко дню вступленія Екатерины на престолъ, генералъ-прокуроромъ состоялъ Глѣбовъ. Первые мѣсяцы царствованія онъ несетъ тѣ же обязанности, какъ и раньше; черезъ его руки проходятъ многіе важнѣйшіе указы, онъ же является и посредникомъ между Сенатомъ и императрицей [2]). Но уже въ слѣдующемъ, 1763 году положеніе дѣлъ мѣняется. Задумавъ реформу Сената, раздѣленіемъ его на департаменты, Екатерина рѣшила отдѣлаться отъ нелюбимаго ею Глѣбова. Но былъ моментъ колебанія, относительно назначенія преемника Глѣбова. Такъ, назначеніе Вяземскаго генералъ-прокуроромъ послѣдовало только черезъ два мѣсяца послѣ реформы Сената (декабрь 1763 г.), т. е. въ февралѣ 1764 года [3]). Колебанія эти были совершенно естественны, въ виду той важности мѣста, которое долженъ былъ занять генералъ-прокуроръ въ новомъ Сенатѣ или вѣрнѣе «при его первомъ департаментѣ». Уже въ тѣ дни Екатерина предполагала сдѣлать изъ генералъ-прокурора своего рода министра. Глѣбовъ оставался генералъ-про-

[1]) Въ нашей литературѣ вопросъ этотъ точно выясненъ: см. Труды Градовскаго, Муравьева, Грибовскаго, Степанова, Иванова, Полежаева.

[2]) См., напр., указы, скрѣпленные или объявленные Глѣбовымъ въ первые мѣсяцы царствованія Екатерины. Сборникъ Р. И. О., томъ VII: напр., стр. 101, 162, 338 (послѣдній рескриптъ на имя Глѣбова).

[3]) Ср. П. Ивановъ, Опытъ біографій генералъ-прокуроровъ, Спб. 1863 г., стр. 39.

куромъ до 3 февраля 1764 г. [1]). Въ этотъ день послѣдовало назначеніе Вяземскаго: императрица дала ему «секретнѣйшее наставленіе», въ которомъ изложила свои взгляды на будущую дѣятельность новаго генералъ-прокурора. Для насъ это наставленіе является первостепенной важности [2]).

Первыя три статьи касаются политическаго положенія генералъ-прокурора: такъ, первая говоритъ, что этому должностному лицу приходится «противляться наиспльнѣйшимъ людямъ», т. е. вліянію протекціи въ дѣлахъ и лицахъ, и т. п. злоупотребленіямъ: средство же борьбы съ ними одно—«подпора государская»: замѣтимъ кстати, что борьба съ этимъ зломъ, столь занимавшая Екатерину въ первые годы ея царствованія, ею взята была за одинъ изъ главнѣйшихъ примѣровъ, доказывающихъ будто бы необходимость для Россіи самодержавія (ср. ст. 4: та же мысль нашла себѣ отголосокъ и въ Наказѣ). Затѣмъ, вторая и третья статьи поясняютъ, что Вяземскому «должно знать, съ кѣмъ онъ дѣло имѣть будетъ»: съ одной стороны, здѣсь упоминается, что генералъ-прокуроръ непосредственный представитель монарха и долженъ имѣть съ нимъ сношенія по «ежедневнымъ случаямъ», съ другой же объясняется политическое положеніе дѣлъ въ Сенатѣ, гдѣ существовали двѣ враждебныя другъ другу партіи: въ данномъ случаѣ вновь подчеркивается необходимость непосредственныхъ сношеній между монархомъ и генералъ-прокуроромъ, который въ Сенатѣ такимъ образомъ являлся бы умиротворяющимъ элементомъ. Въ этомъ послѣднемъ положеніи мы находимъ зачатокъ будущаго министра внутреннихъ дѣлъ.

---

[1]) Какъ рескриптъ о назначеніи Вяземскаго, такъ и данная ему секретнѣйшая инструкція не являются лестными отзывами его предшественнику. Крыловская исторія была только послѣдней каплей, переполнившей чашу; Глѣбовъ рано или поздно все равно былъ бы смѣщенъ; ср. Соловьевъ, томъ 26, гл. 1, стр. 12.

[2]) Наставленіе напечатано въ Чтеніяхъ Об. Ист. и Др. Росс., 1858 г., кн. 1, смѣсь, стр. 101—104. Также въ Сборникѣ Русс. Ист. Об-ва, томъ VII, стр. 345—348.

Статья 4-я важна тѣмъ, что ею опредѣляется положеніе Сената: въ ней сразу бросается въ глаза то обстоятельство, что Сенату удѣляется подчиненное мѣсто, органа верхняго, но все же подчиненнаго управленія; «Сенатъ установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, деревни-однимъ словомъ—*почти все* [1]), и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ», при чемъ приводится Екатериной примѣръ случая, когда Сенатъ сдѣлалъ коллегіи выговоръ за то только, что послѣдняя *посмѣла* [2]) обратиться къ нему съ представленіемъ. Стрѣлы Екатерининской критики здѣсь съ очевидной ясностью направлены на дѣятельность Сената, какъ органа верховнаго управленія. Весь контекстъ этой статьи опредѣленно показываетъ намъ, какое мѣсто императрица думала удѣлить Сенату впредь: онъ долженъ былъ стать верхней инстанціей подчиненнаго управленія, а такъ какъ административныя дѣла въ этой области были съ политической точки зрѣнія второстепенными, то и стали выдѣляться въ ущербъ имъ дѣла судебныя; обстоятельство это способствовало постепенному, хотя и незамѣтному превращенію Сената въ высшій судъ имперіи: по крайней мѣрѣ другіе департаменты его, кромѣ перваго, весьма скоро облеклись въ судебную мантію. При этомъ весьма примѣчательно, что опять-таки ни слова Екатерина не говоритъ въ этой статьѣ о функціи надзора Сената; какъ будто таковой и не существовало!

Далѣе, ст. 5 и 8 являются зародышемъ будущей дѣятельности генералъ-прокурора, какъ министра финансовъ; въ нихъ указывается цѣлый рядъ дѣлъ финансового управленія, которыя впредь ему поручались; статья же 6 говоритъ о подчиненіи генералъ-прокурору Сенатской канцеляріи, которая должна была являться его исполнительнымъ органомъ; въ

---

[1]) Курсивъ нашъ.
[2]) Курсивъ нашъ.

данномъ случаѣ можетъ быть здѣсь можно видѣть также зародышъ будущаго министра юстиціи.

Въ томъ же февралѣ мѣс. того же года Екатерина поручаетъ Вяземскому и вѣдомство тайныхъ дѣлъ, находившееся и прежде въ рукахъ генералъ-прокурора [1]).

Итакъ, здѣсь важно отмѣтить одно выдающееся обстоятельство: наставленіе Вяземскому явно превращало генералъ-прокурора въ верховный органъ активнаго управленія. Въ фактѣ этомъ нѣтъ ничего удивительнаго: отнимая эту власть (верховнаго органа) отъ Сената, и въ ту эпоху не желая еще создавать какого-либо другого органа верховнаго управленія, боясь «Совѣтовъ при особѣ Государя», въ родѣ Панинской затѣи, Екатерина силой необходимости обратила свои взоры на генералъ-прокурора. Полагаемъ, что именно въ этихъ обстоятельствахъ и кроется центръ тяжести Сенатской реформы 1763 года: онъ превращается въ органъ подчиненнаго управленія, функціи же верховнаго управленія передаются генералъ-прокурору, превращаемому этимъ самымъ въ представителя министерскаго начала. Но изъ этого вытекло одно косвенное слѣдствіе; охранительная власть оказалась оставленной въ тѣни.

Если мы сравнимъ этотъ послѣдній результатъ съ предшествовавшимъ изложеніемъ теоретической постановки вопроса въ міросозерцаніи императрицы, мы сразу же замѣтимъ ихъ взаимодѣйствіе. У Екатерины не было яснаго понятія объ этой власти, и очевидно, проводя свои идеи и теоріи на практикѣ, она и не могла съ особеннымъ вниманіемъ относиться къ идеѣ, которую она сама не понимала.

Результаты дѣятельности новаго генералъ-прокурора уже черезъ нѣсколько мѣсяцевъ доказали на дѣлѣ, куда направлена была политика императрицы и что вышеуказанныя ея идеи, изложенныя въ «секретнѣйшемъ наставленіи», принесли желаемые ею плоды. Въ рукахъ Вяземскаго весьма скоро сосре-

---

[1]) См. Сборникъ Р. И. О-ва, томъ VII, стр. 349.

доточились всѣ важнѣйшія отрасли управленія и преобладающее вліяніе на ходъ дѣлъ въ Сенатѣ [1]): онъ сталъ первымъ министромъ, соединивъ въ своихъ рукахъ вѣдомства внутреннихъ дѣлъ, финансовъ и юстиціи, а рядомъ съ этимъ и герольдмейстерской части, ассигнаціоннаго банка, почтоваго управленія и тайной экспедиціи [2]). Такая система неминуемо должна была подрывать значеніе Сената: послѣдній терялъ свой авторитетъ, лишался права непосредственныхъ сношеній съ императрицей, наконецъ долженъ былъ неизбѣжно лишиться и своихъ контролирующихъ функцій [3]). Пользуясь своимъ выдающимся вліяніемъ у Екатерины, Вяземскій держалъ себя въ Сенатѣ весьма непринужденно, позволялъ себѣ дѣлать выговоры сенаторамъ за поздній пріѣздъ въ собраніе и т. п.: однимъ словомъ Сенатъ находился у него въ полномъ подчиненіи [4]).

[1]) Ср. Градовскій, в. н. с., стр. 229 и слѣд. и 237 и слѣд.; также Ѳ. Дмитріевъ, Русс. Архивъ, 1868 г., стр. 1576; Иконниковъ. Русс. Архивъ, 1888, I, стр. 23; Муравьевъ, в. н. с., стр. 292 и слѣд.; кромѣ того, мы имѣемъ косвенное свидѣтельство о дѣятельности генералъ-прокурора въ области финансоваго управленія въ журналахъ совѣта. См. Архивъ Госуд. Совѣта, I, 2 (отд. XXIII, Государ. доходы и расходы), стр. 405 и слѣд. Ср. также И. Дмитріевъ, Взглядъ на мою жизнь, Москва, 1866 г., стр. 138.

[2]) Впослѣдствіи онъ же принималъ дѣятельнѣйшее участіе въ работахъ комиссіи о сочиненіи проекта новаго уложенія 1767 года.

[3]) Ср. Соловьевъ, Исторія Россіи, томъ XXVI, стр. 133; Чтенія М. О. Ист. и др. 1864 г., I, стр. 102—103; Державинъ, томъ VI сочиненій, 643; Иконниковъ, Русс. Архивъ, 1888 г., I, стр. 28; Blum, в. н. с., стр. 147—149; Пловайскій, Гр. Н. Сиверсъ, стр. 564—565; Щербатовъ. Статистика въ разсужденіи Россіи, Чтенія М. О. Ист. и др., 1859 г., II, стр. 65—69.

[4]) Ср. Грановскій. Записки, Русс. Старина, томъ XII, стр. 484; также Иконниковъ, в. н. ст., стр. 29. Другимъ свидѣтельствомъ тому же явленію могутъ служить записки Сиверса, разсказывающаго намъ о „размѣрахъ“ власти Вяземскаго, поглощавшаго не только Сенатъ, но и др. правит. органы. Даже если учесть непріязненность Сиверса къ генералъ-прокурору, и тогда останется еще много правды въ его словахъ. Власть генералъ-прокурора несомнѣнно дѣлала изъ него перваго министра. Ср. Blum, Ein russischer Staatsmann, томъ II, кн. 5. Но и сама Императрица симпатизировала подобному положенію вещей; безъ этого Вяземскій не могъ бы пользоваться тѣмъ значеніемъ, которое онъ имѣлъ. Кромѣ того, существуетъ извѣстіе, что

Совершенно понятнымъ поэтому становится слѣдствіе, завершившееся указомъ 14-го сентября 1774 года [1]): этимъ актомъ учрежденъ былъ при первомъ департаментѣ свой особый оберъ-прокуроръ, на равномъ положеніи съ оберъ-прокурорами прочихъ департаментовъ: за генералъ-прокуроромъ оставлено было только присутствованіе въ общемъ собраніи Сената и вѣдѣніе «государственныхъ и интересныхъ дѣлъ» [2]): все это было естественное слѣдствіе той постановки вопроса, которую проводила сознательно Екатерина. Чѣмъ дольше она царствовала, тѣмъ сильнѣе выдвигалось личное начало въ ея системѣ управленія, тѣмъ болѣе, слѣдовательно, генералъ-прокуроръ переходилъ въ положеніе министра [3]). Но этимъ значительно сокращались охранительныя функціи генералъ-про-

---

недолго спустя послѣ изданія учрежденія о губерніяхъ, составлялся проектъ инструкціи (не Волковымъ ли?) генералъ-прокурору, согласно которой должно было быть утверждено за нимъ закономъ то положеніе верховенства надъ администраціей и судами, которое онъ уже занималъ на практикѣ. Такъ, напр., ему предоставлялось право смѣщенія судей и назначенія должностныхъ лицъ внѣ обычнаго порядка чинопроизводства. Ср. свидѣтельство Сиверса, приведенное Блумомъ, на стр. 198—200 второго тома. Ср. также Гротъ, жизнь Державина, томъ I, стр. 236 и 256: мемуары кн. Дашковой, 305 — 317; Щербатовъ. О поврежденіи нравовъ въ Россіи, стр. 84: записки Порошина, стр. 505.

[1]) Полн. собр. зак. № 14192.

[2]) За генералъ-прокуроромъ оставалось вѣдѣніе: 1) дѣлъ общаго собранія, 2) дѣлъ государственныхъ и интересныхъ, 3) дѣлъ секретныхъ и 4) дѣлъ, которыя онъ самъ найдетъ нужнымъ себѣ подчинить. П. С. З. № 14192. Кромѣ того, попрежнему остается въ рукахъ генералъ-прокурора завѣдываніе сенатской канцеляріей (ср. П. С. З.. № 14192), фактъ чреватый послѣдствіями, какъ для Сената, такъ и для самого генералъ-прокурора. Ср. Щегловъ, Госуд. Совѣтъ, т. I. стр. 684. Ср. также курьезное свидѣтельство Вигеля, о томъ, что сенатская канцелярія (которую онъ, кстати сказать, характерно именуетъ генералъ-прокурорской канцеляріей) является „разсадникомъ полезныхъ для государства людей“ (въ смыслѣ карьеры, конечно); Русс. Вѣстникъ, 1864 г., № 4, стр. 438 и № 8, стр. 474. Приказы Вяземскаго по канцеляріи Сената перечислены у П. Иванова (Опытъ біографій генералъ-прокуроровъ, стр. 51 и слѣд.); изъ нихъ видно какимъ строгимъ автократомъ генералъ-прокуроръ являлся въ Сенатской канцеляріи.

[3]) См. выше.

курора; чѣмъ разнообразнѣе и важнѣе становились его функціи активнаго управленія, тѣмъ меньше и незначительнѣе должны были быть его функціи надзора. Этимъ хорошо объясняется утрата связи между нимъ и все еще подчиненной ему остальной прокуратурой, о которой мы говорили выше.

Такимъ образомъ власть надзора, начиная съ 1764 года, сосредоточивается въ рукахъ прокуроровъ, освобождая отъ этихъ функцій какъ Сенатъ, такъ и генералъ-прокурора. Системы и дѣятельность прокурорскаго надзора сохраняются до реформы 1775 года въ прежнемъ своемъ видѣ; надзоръ этотъ пока остается не затронутымъ Екатериной [1]).

Да и въ самомъ Сенатѣ постановка дѣла прокурорскаго надзора оставалась прежней. Можно даже утверждать, что указомъ 1774 года, которымъ учреждался оберъ-прокуроръ перваго департамента, дано новое доказательство окончательному превращенію Сената въ органъ подчиненнаго управленія; при всякомъ органѣ подчиненнаго управленія состоялъ представитель прокурорскаго надзора, таковой же долженъ былъ слѣдовательно состоять и при *всѣхъ* Сенатскихъ департаментахъ.

Въ заключеніе приходится замѣтить, что даже въ томъ зачаточномъ, рудиментарномъ видѣ, въ которомъ находился надзоръ, осуществляемый прокурорами въ царствованіе Екатерины, онъ встрѣчался на практикѣ съ почти непреодолимыми препятствіями; надзоръ этотъ постоянно и неизбѣжно вызывалъ въ присутственныхъ мѣстахъ чувство непріязни, а послѣднее слишкомъ часто превращалось въ подобіе мести. Чиновничество Екатерининской эпохи еще жило завѣтомъ отцовъ и предшественниковъ своихъ XVII и начала XVIII столѣтій, а таковой обнималъ халатность, произволъ, злоупотребленіе и всеподтачивающее взяточничество; мало-мальски добросовѣстный прокуроръ долженъ былъ сталкиваться съ этой

[1]) Это доказываютъ и указы, изданные въ этотъ періодъ; всѣ они только подтверждаютъ прежнюю систему; см., напр., П. С. З. № 11989, 11991, 11992, 12537, 12932, 13021, 13920. Ни одинъ изъ этихъ указовъ не мѣняетъ ни іоты существа прокурорской должности.

черной и неприглядной рутиной и, при стараніи помочь дѣлу, указать на зло (объ искорененіи конечно не могло быть и рѣчи), противъ него сейчасъ же поднимались всѣ страсти и употреблялись всѣ способы, дабы отъ него правдой или неправдой отдѣлаться. Вслѣдствіе этого искушеніе стать на сторону администраціи было для многихъ прокуроровъ слишкомъ сильнымъ: они жертвовали своимъ «охранительнымъ надзоромъ», своею обязанностью преслѣдовать злоупотребленія, предпочитая спокойствіе и «невмѣшательство» [1]).

Большинство прокуроровъ предпочитало быть «покладистыми» и не протестовало, а уживалось со злоупотребленіями, ихъ окружавшими со всѣхъ сторонъ. Къ тому же, и высшія инстанціи, самъ Сенатъ въ томъ числѣ, не очень-то потакали доносамъ прокуроровъ [2]): доносы эти всегда значили безпокойство, лишнее дѣло, необходимость энергичнаго искорененія указаннаго злоупотребленія, и т. д., и т. д., и конечно предпочтительнѣе имъ было, чтобы все было наружно спокойно, чтобы по видимости все обстояло въ порядкѣ, тѣмъ болѣе, что граждане сами не имѣли почти никакой возможности жаловаться на злоупотребленія дѣятельности администраціи: стало быть, если молчала прокуратура, ничто или почти ничто не могло выходить наружу изъ того, что дѣлалось въ присутственныхъ мѣстахъ, что высшимъ инстанціямъ было въ большинствѣ случаевъ только на руку. Въ преслѣдованіи злоупотребленій у прокурора могла быть только одна единственная опора и защита—генералъ-прокуроръ: но до него было также далеко, какъ до монарха и до Бога. Здѣсь именно кроется существеннѣйшая причина неуспѣшности и безсилія прокуратуры въ томъ видѣ, въ какомъ она существовала въ Екатерининскую эпоху: она фактически не могла осуществлять

[1]) Пр.-доц. Грибовскій (в. н. с., стр. 289) приводитъ весьма характерный примѣръ случая, когда прокуроры не находились на высотѣ своего положенія, а именно, злоупотребленія, открытыя въ 1766 г. въ Бѣлгородской губерніи (П. С. З. № 12781). Конечно, случай этотъ не былъ единственнымъ.

[2]) Ср. Грибовскій, в. н. с., стр. 331.

эти свои функціи [1]). Наконецъ другимъ препятствующимъ дѣятельности прокуроровъ факторомъ была слишкомъ обширная и неопредѣленная власть губернаторовъ, на разсмотрѣніи которой впрочемъ намъ придется остановиться особо; здѣсь важно только указать, что столкновенія прокурорскаго надзора съ губернаторскою властью были также неизбѣжны и почти безъ исключенія рѣшались въ пользу вторыхъ и въ ущербъ власти надзора первыхъ.

5.

Губернаторскія донесенія. Вопросъ о власти надзора въ Большой Комисіи 1767 г.

Намъ теперь остается разсмотрѣть третье средство, которымъ располагалъ Сенатъ въ осуществленіи своихъ охранительныхъ функцій, а именно донесенія правительственныхъ мѣстъ и, главнымъ образомъ, губернаторовъ. Какъ вѣрно замѣтилъ г. Грибовскій [2]), это средство носило гораздо болѣе случайный характеръ, чѣмъ донесенія прокурорскаго надзора. Дѣйствительно, всматриваясь ближе въ примѣры подобныхъ донесеній, можно сразу замѣтить ихъ неопредѣленность, какъ выражается тотъ же авторъ, «огульность»; положеніе это вполнѣ понятно: донесенія административныхъ мѣстъ и губернаторовъ всегда носили главнымъ образомъ характеръ отчета предъ Сенатомъ или высшей инстанціей о своей дѣятельности: вслѣдствіе этого законности дѣятельности присутственныхъ мѣстъ отчеты эти касались только косвенно. Особымъ значеніемъ пользовались въ этомъ отношеніи только

[1]) Чрезвычайно характернымъ является и другой примѣръ, приводимый г. Грибовскимъ (тамъ же, стр. 289—290), который намъ показываетъ, что даже такіе просвѣщенные люди, какъ Сиверсъ, не понимали сути прокурорской должности и, при малѣйшемъ проявленіи прокурорами самостоятельности, называли ихъ „ябедниками". Какъ увидитъ читатель далѣе, это было только неизбѣжнымъ слѣдствіемъ того понятія, которое имѣло Екатерининское правительство и она сама о власти надзора.

[2]) В. назв. соч., стр. 294.

тѣ донесенія, которыя представлялись вновь вступающими въ отправленіе своихъ обязанностей должностными лицами и въ частности вновь назначенными Екатериной губернаторами; всѣ они безъ исключенія доносили въ Сенатъ о томъ ужасномъ состояніи провинціальнаго управленія, которое они заставали на мѣстахъ [1]). Но, конечно, подобныя указанія должны были носить случайный и спорадическій характеръ.

Однако императрица настаивала на осуществленіи этого вида надзора. Въ своемъ «наставленіи» губернаторамъ она ясно высказывается объ этомъ [2]): губернаторы должны доносить Сенату (пунктъ IV) о всѣхъ открытыхъ ими злоупотребленіяхъ: но «наставленіе» предоставляетъ губернаторамъ столь широкія полномочія «исправлять» самимъ лично встрѣченныя злоупотребленія, что Сенату приходилось вступаться только въ крайнихъ случаяхъ: это опять-таки могло только усиливать элементъ случайности и исключительности такого средства надзора Сената. Къ тому же значеніе Сената въ данной области уже прямо подрывалось принципами, изложенными въ пунктахъ VI и XII; въ первомъ изъ нихъ, губернаторамъ дозволялось, въ случаяхъ, не допускающихъ отлагательства, доносить самой императрицѣ въ «запечатанныхъ» конвертахъ; во второмъ же мы читаемъ знаменитую фразу о томъ, что губернаторъ «яко хозяинъ своей губерніи отчетъ и отвѣтъ дать долженствуетъ»; этимъ ему предоставлялось то широкое право, которое неминуемо должно было сталкиваться со властью прокурорскаго надзора; кромѣ того этимъ же отодвигалась на второй планъ и власть Сената; губернаторъ во всѣхъ замѣченныхъ случаяхъ злоупотребленій *могъ* самъ принимать мѣры къ ихъ исправленію и искорененію; но при этомъ онъ дѣйствовалъ уже не какъ органъ надзора, а какъ начальникъ или даже, согласно характерному выраженію Екатерины, какъ хозяинъ своего дѣла. Контроль же прокурора *надъ* губернаторомъ, о которомъ говоритъ

[1]) Ср. съ примѣрами, приводимыми г. Грибовскимъ (в. н. с.) и Соловьевымъ (Исторія Россіи, томъ 27).

[2]) 21-го апрѣля 1764 года, Полн. Собр. Зак., № 12137.

пунктъ III, въ силу необходимости, оставался совершенно призрачнымъ, пустымъ звукомъ. Надзоръ губернаторовъ намъ представляется не видомъ охранительной власти, власти надзора, а одною изъ необходимыхъ составныхъ частей функцій каждаго начальническаго органа; въ іерархической административной лѣстницѣ, всякій высшій органъ имѣетъ функцію надзора за своими подчиненными; это одна изъ аксіомъ бюрократической системы централизаціи; въ этихъ случаяхъ надзоръ не становится независимой функціей, такъ какъ вовсе не отдѣляется отъ активнаго управленія, отъ права распоряженія. Въ компетенціи же Сената, губернаторскія донесенія составляли, какъ мы видѣли, лишь случайный придатокъ.

Здѣсь однако уже замѣтна одна новая черточка въ положеніи власти надзора: а именно—начало постепеннаго перерожденія прокурорскаго надзора въ органъ судебной власти [1]). Медленно и незамѣтно сталъ прокурорскій надзоръ переходить на новое положеніе: охранительная его функція стала все болѣе переходить въ руки всемогущихъ «хозяиновъ губерній», губернаторовъ, а впослѣдствіи и намѣстниковъ; постепенно начинала исчезать самостоятельная власть надзора, даже въ томъ зачаточномъ видѣ, въ которомъ она существовала въ началѣ царствованія императрицы: прежде единая и цѣльная система прокурорскаго надзора теперь мельчаетъ, дробится, входя въ обиходъ присутственныхъ мѣстъ и канцелярій: кругъ его дѣятельности становится внѣшнимъ образомъ шире, внутри же, въ своей сущности, теряетъ свое прежнее значеніе [2]).

А случилось это вслѣдствіе двухъ главныхъ причинъ: съ одной стороны, самостоятельная власть надзора несовмѣстима

[1]) Однимъ изъ предвозвѣстниковъ этого новаго положенія можно, напр., считать указъ 18 декабря 1773 г. (П. С. З. № 14086), которымъ возлагалось на прокуроровъ наблюденіе „по дѣламъ казеннымъ“, главнымъ образомъ, по взысканію недоимокъ и другимъ казеннымъ взысканіямъ. Ср. П. Полежаевъ, О губернскомъ надзорѣ; журналъ М-ва Юстиціи, 1859 г., кн. 5., стр. 67. Также Муравьевъ, в. и. с., стр. 298.

[2]) Ср. Муравьевъ, Прокурорскій надзоръ, стр. 292.

съ абсолютнымъ строемъ государства; съ другой же, какъ сама Екатерина, такъ и окружавшіе ее дѣятели, даже самые просвѣщенные, въ родѣ Сиверса напр., совершенно не понимали сути подобной власти.

Уже въ шестидесятыхъ годахъ находимъ мы первыхъ предвозвѣстниковъ вышеупомянутаго новаго взгляда правительства на институтъ прокуратуры. Однимъ изъ самыхъ первыхъ его выраженій можно считать статью 139 Наказа императрицы.

Уже самое мѣстонахожденіе этой статьи, среди отдѣла, трактующаго «о производствѣ суда во обще (глава IX)», показываетъ намъ направленіе мыслей Екатерины: «чинъ» прокурорскій будитъ въ данномъ случаѣ «о благосостояніи гражданъ», являясь въ нѣкоторомъ смыслѣ представителемъ «государственной обвинительной власти»: уже давно отмѣчено въ нашей литературѣ, что здѣсь Екатерина, указывая на организацію обвинительной власти еще Петромъ I, очевидно смѣшивала прокуратуру съ фискалатомъ [1]). Но для насъ важно, не столько фактъ подобнаго смѣшенія, будь онъ сознательнымъ или нечаяннымъ, безсознательнымъ, сколько указаніе на само появленіе такого взгляда у императрицы. Взгляду этому суждено было впредь развиться и получить гораздо большее значеніе. Если мы вспомнимъ, что о функціяхъ надзора въ Наказѣ собственно не говорится и что Екатерина имѣла о нихъ самыя неопредѣленныя представленія, намъ станетъ яснымъ, что эта новая мысль и новый взглядъ на прокуратуру должны были неизбѣжно съ теченіемъ времени укрѣпиться и обосноваться, затемнивъ остальныя функціи прокурорскаго надзора. Такъ въ дѣйствительности и случилось. «Обвинительное призваніе прокуратуры» выдѣляется все яснѣе и опредѣленнѣе и все тѣснѣе связываетъ прокурорскій надзоръ со властью судебной. Ясный отголосокъ тѣхъ же мыслей мы находимъ и въ «Начертаніи о приведеніи къ окончанію

---

[1]) См. напр., Муравьевъ, в. н. с., стр. 299.

Комисіи проекта новаго уложенія [1])», которымъ Екатерина устанавливала отдѣльныя комисіи Большой Комисіи 1767 года. Въ той части «начертанія», которая касается учрежденія комисіи «о правосудіи вообще» и которая трактуетъ «о преступленіяхъ», въ статьѣ первой говорится объ «опредѣленныхъ людяхъ, коимъ повѣрено быть, такъ сказать, народными мстителями и кои на то смотрятъ, чтобъ изслѣдовано и наказано было преступленіе въ нарушеніи безопасности общаго положенія Государству, или положенія гражданину». Въ этомъ случаѣ Екатерина имѣла въ виду институтъ государственныхъ или публичныхъ обвинителей, заимствованный ею изъ французскаго права. Будучи справедливо убѣжденной въ необходимости такого института, императрица естественно полагала, что въ ея государствѣ таковымъ должна была быть уже имѣвшаяся налицо прокуратура: такое положеніе, повторяемъ, было совершенно естественнымъ и неизбѣжнымъ, но въ виду выше-разобраннаго неяснаго представленія Екатерины, прочія функціи прокурорской власти также неизбѣжно должны были затмиться этой новой судебной функціею.

Таковы, стало быть, лейтъ-мотивы инструкціи, преподанные императрицей Комисіи 1767 г., долженствовавшей утвердить на новыхъ основаніяхъ «Государственное устройство».

Намъ остается теперь разсмотрѣть вопросъ о томъ, какъ Комисія и прочіе участники этого грандіознаго дѣла восприняли эти инструкціи Екатерины.

Намъ придется расчленить этотъ вопросъ на двѣ части, а именно посмотрѣть, какъ отнеслись къ нему наказы, если они вообще имъ занимались, и во-вторыхъ, какъ приняла его Большая Комисія.

---

[1]) Полн. Собр. Зак., № 13095; 8 апрѣля, 1768 г.

Немногимъ тутъ придется утруждать читателя.

Казалось бы, прежде всего слѣдуетъ обратиться къ наказу Сената и тамъ искать взгляда этого учрежденія на собственныя его функціи надзора. Но въ наказѣ этомъ, данномъ на имя сенатскаго депутата князя М. Н. Волконскаго [1]) не только про власть надзора, но и вообще про положеніе и отдѣльныя функціи Сената не говорится ни слова; Сенатъ констатировалъ прежнее «колеблющееся государственное состояніе», недостатки управленія тѣхъ временъ, въ самыхъ различныхъ областяхъ, но вовсе не коснулся своей собственной организаціи и дѣлопроизводства, какъ будто даже боясь этого, опасаясь напомнить, что и въ его собственныхъ стѣнахъ не все обстояло благополучно, что и тамъ была «разруха великая». Вполнѣ понятно, что при такомъ положеніи вещей, не могло быть и рѣчи про какую-нибудь одну функцію въ отдѣльности: власть надзора осталась такимъ образомъ вовсе не затронутой; не коснулся Сенатскій наказъ и прокурорскаго надзора и дѣятельности. Положеніе это можетъ служить доказательствомъ тому, насколько мало Сенатъ понималъ необходимость реформы центральнаго управленія имперіи и насколько онъ не желалъ сознаться въ собственныхъ недостаткахъ [2]).

Но если такъ относился къ этому вопросу Сенатъ, которому ближе всего должно было бы быть извѣстно положеніе власти надзора, то совершенно ясно, что нельзя большаго ожидать отъ другихъ наказовъ, которые къ тому же касались болѣе или менѣе только своихъ частныхъ и мѣстныхъ нуждъ; если не считать нѣкоторыхъ случайныхъ упоминаній термина «прокуроръ» [3]), наказы вовсе умалчиваютъ о надзорѣ, не говоря *ни слова* ни о центральномъ органѣ надзора, Сенатѣ,

---

[1]) Сборникъ Русс. Ист. Об-ва, томъ 43; Спб., 1885 г.; стр. 3 и слѣд.

[2]) Ср. выше, стр. 31.

[3]) Такъ напр. совершенно случайно употребляетъ терминъ „прокуроръ“ наказъ Перемышльскаго и Воротынскаго дворянскихъ обществъ, называя имъ представителя дворянской опеки (ст. 28 и слѣд.). См. Сборникъ Рус. Ист. Об-ва, томъ IV, стр. 426.

ни о мѣстныхъ представителяхъ надзора, прокуратурѣ. Опять-таки, думается, это совершенно естественное явленіе. Давно уже замѣчено въ нашей литературѣ, что лица и учрежденія, писавшія наказы въ Комисію 1767 года были увлечены почти исключительно частными вопросами; организаціи и тѣмъ болѣе «реформы» центральнаго управленія они почти совсѣмъ не касались. Да къ тому же, какъ мы уже имѣли случай упомянуть, и сама-то теорія вопроса о власти надзора въ умахъ Екатерининскихъ современниковъ, да и ея самой, представлялась въ весьма-таки зачаточномъ состояніи, чтобы не сказать большаго.

Вполнѣ понятно поэтому, что наказы и не обратили на него ни малѣйшаго вниманія.

Очень немногимъ лучше обстояло дѣло въ самой Комисіи, съ тою только разницей, что въ послѣдней вопросъ о надзорѣ все-таки поднимался; въ февралѣ 1768 года, когда засѣданія Комисіи происходили уже въ Петербургѣ, стали читаться законы и, между прочимъ, законы «о дѣлахъ, подлежащихъ высшимъ инстанціямъ и Сенату», а также «о юстиціи—правосудіи». По ихъ поводу многіе депутаты начали говорить, выражая довольно распространенное мнѣніе о недовольствѣ современными имъ судами. Но и въ данномъ случаѣ подавляющее большинство ораторовъ останавливалось на судопроизводствѣ, судоустройства же касались лишь по отношенію судей и способа ихъ выборовъ, при чемъ дворянство сильно настаивало на предоставленіи исключительно ему этого права. Высказано было очень многое по этому поводу [1]).

Среди сонма мнѣній и возраженій мы находимъ однако только *два*, касающіяся интересующей насъ области, а именно пространнѣйшее мнѣніе депутата Урсинуса, читанное въ засѣданіи 14-го мая 1768 г., и «примѣчаніе» депутата Анцыферова, читанное 16-го мая того же года [2]).

---

[1]) См. напр., Сборникъ Русс. Ист. Об-ва, томъ 32; также, *мое*, Дворянство и его сословное управленіе, глава I.

[2]) Сборникъ, томъ 32, № 40, стр. 432 и слѣд. и № 49, стр. 459 и слѣд.

Въ своемъ пространномъ мнѣніи Урсинусъ подробно останавливается на необходимой реформѣ судоустройства и судопроизводства имперіи, и въ частности касается и Сената и прокурорскаго надзора. Мысль Урсинуса заключается въ установленіи болѣе дѣйствительнаго надзора прокуратуры за «скорѣйшимъ рѣшеніемъ дѣлъ» въ судахъ, т. е. въ установленіи средствъ борьбы съ волокитой судебныхъ мѣстъ, такъ какъ никакія другія напоминанія и средства, ни даже Высочайшіе указы «не производятъ столько силы, сколько одно только слово генералъ-прокурора или другихъ прокуроровъ» [1]). Вотъ и все: мы имѣемъ, слѣдовательно, въ данномъ случаѣ совершенно частный вопросъ о надзорѣ за судами и о борьбѣ съ волокитой послѣднихъ. Вниманіе Урсинуса было обращено исключительно въ эту сторону, вслѣдствіе чего остальная, широкая область власти надзора имъ была оставлена вовсе въ сторонѣ.

Иначе обстоитъ дѣло съ «примѣчаніемъ» Анцыферова. Названный депутатъ ставитъ вопросъ о надзорѣ гораздо шире.

Во введеніи онъ указываетъ на учрежденный еще Петромъ (указомъ 4-го апрѣля, 1722) порядокъ сенаторскихъ ревизій: послѣдній однако оказался, по справедливому его замѣчанію, недостаточнымъ: Сенату буквально «некогда» было его осуществлять, да и разстоянія Россійской имперіи слишкомъ велики, чтобы немногочисленные Сенаторы могли объѣзжать провинціальныя учрежденія, съ пользой для ревизіоннаго дѣла. Однако послѣднее настоятельно необходимо; и вотъ для его осуществленія Анцыферовъ и предлагаетъ новую систему. При каждомъ столичномъ присутственномъ мѣстѣ учреждаются особые инспекторы, которымъ и поручается надзоръ за законностью функціонированія всѣхъ правительственныхъ мѣстъ, какъ столичныхъ, такъ и провинціальныхъ; инспекторамъ этимъ сообщается каждый законъ, или точнѣе «экстрактъ»

---

[1]) Тамъ же, стр. 442—443.

изъ онаго, дабы они знали о движеніи законодательства, а затѣмъ имъ же поручаются ревизіи, каждому по одной губерніи; при ревизіи инспекторъ наблюдаетъ, дабы «исполненіе въ присутственныхъ мѣстахъ происходило сходственно съ силой законовъ и прописанной въ указѣ матеріи»; инспекторамъ предоставлялось очень широкое право, при открытіи злоупотребленій и нарушеній закона, тутъ же на мѣстѣ перерѣшать дѣла собственной властью.

Далѣе слѣдуетъ перечисленіе цѣлаго ряда мѣръ къ «исправленію» открытыхъ правонарушеній, принимаемыхъ инспекторомъ на мѣстѣ. Шестая статья этого проекта затѣмъ устанавливаетъ обязанность инспекторовъ представлять доклады, по пріѣздѣ обратно, тѣмъ коллегіямъ, при которыхъ они обыкновенно состоятъ; въ данномъ случаѣ бросается въ глаза несообразная ошибка Анцыферова; очевидно, что такой порядокъ произвелъ бы страшную путаницу вѣдомствъ: оказалось бы, что вотчинная или юстицъ-коллегія контролировали бы мѣстные финансы, а коллегія экономіи надзирала бы за мѣстными судами. Немногимъ лучше поставленъ у Анцыферова надзоръ Сената за всей этой системой, при чемъ образцомъ взяты прежнія сенаторскія ревизіи, теперь поручаемыя особымъ инспекторамъ; Сенату здѣсь (въ ст. 8) предоставлены тѣ же правомочія, которыя у него уже имѣлись на основаніи дѣйствовавшаго законодательства, что, напр., даже прямо слѣдуетъ изъ приводимаго авторомъ примѣра сенаторской ревизіи Орла; совершенно не выяснено однако отношеніе подчиненности инспекторовъ Сенату, предполагалась ли таковая вообще или нѣтъ. Въ тѣни остаются и два другіе важные вопроса, каковы были бы отношенія этихъ инспекторовъ къ Верховной Власти и къ генералъ-прокурору, находились бы они въ подчиненіи и прямыхъ сношеніяхъ съ ними или дѣйствовали бы самостоятельно? Впрочемъ о служебномъ положеніи инспекторовъ, ихъ правахъ государственной службы и порядка отвѣтственности, депутатомъ «Сибирскихъ линій отъ казаковъ» дѣлается въ самомъ концѣ его примѣчанія

существенная оговорка; подробности рѣшенія ихъ онъ оставляетъ «въ здравое разсужденіе высокихъ правительствъ, а особливо и на человѣколюбивую и премудрую Ея Импер. Величества Высочайшую конфирмацію». Такова система, предложенная Комиссіи депутатомъ Анцыферовымъ. Она очень близко подходитъ къ институту прокуратуры съ одной стороны и къ сенаторскимъ ревизіямъ, установленнымъ еще въ 1722 году, съ другой. Разница заключается только въ гораздо большей самостоятельности инспекторовъ; совершенно очевидно, что вся система инспекторовъ должна была находить себѣ главу либо въ самомъ монархѣ, либо въ генералъ-прокурорѣ, хотя это и не договорено авторомъ; но также очевидно, что въ обоихъ этихъ случаяхъ она превратилась бы въ тѣхъ же прокуроровъ, только не постоянно состоящихъ при данномъ правительственномъ мѣстѣ, а лишь періодически ревизующихъ его.

Мы полагаемъ, что изъ мнѣнія Анцыферова съ совершенной ясностью вытекаетъ лишь одно заключеніе: онъ былъ недоволенъ существовавшими тогда средствами и способами надзора; послѣдніе не обезпечивали и не могли обезпечивать законности въ дѣятельности администраціи; тому свидѣтелемъ служатъ поголовныя жалобы наказовъ и депутатовъ на злоупотребленія и волокиту, царствовавшія въ провинціи; ни прокурорскій надзоръ, ни сенаторскія ревизіи не помогали дѣлу; это зналъ Анцыферовъ слишкомъ хорошо, какъ представитель Сибири, гдѣ зло процвѣтало особенно сильно. Объ этомъ говорили многіе депутаты и краснорѣчиво свидѣтельствовали многіе наказы, но разница, выдѣлявшая Анцыферова, заключалась лишь въ томъ, что онъ былъ *единственнымъ* депутатомъ, который для борьбы съ этимъ всеобъемлющимъ зломъ, предлагалъ организацію органовъ надзора, какъ представителей самостоятельной охранительной государственной функціи; одинъ онъ указалъ на возможность подобнаго средства. Неясности, противорѣчія или недоразумѣнія, которыми переполнено его «примѣчаніе», не могутъ, конечно, быть поставлены ему въ

вину; и у людей гораздо болѣе образованныхъ и просвѣщенныхъ понятія о подобной власти были болѣе чѣмъ туманны и сбивчиво неясны; немудрено, что сибирскій казакъ допустилъ крупныя ошибки въ этомъ вопросѣ.

Однако мнѣніе Анцыферова не произвело впечатлѣнія на остальныхъ депутатовъ, ни даже на правительство. Не существовало для того почвы.

Больше вопросъ этотъ въ Комисіи не затрагивался.

6.

Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г.

Гораздо опредѣленнѣе, но совершенно на иную плоскость былъ вопросъ о власти надзора поставленъ въ «Учрежденіи для управленія губерній Всероссійскія Имперіи» [1]). Начала, на которыхъ построено «учрежденіе», ясны и выпуклы, а вмѣстѣ съ тѣмъ въ нихъ уже осуществились новыя идеи, намѣчавшіяся въ предшествовавшемъ десятилѣтіи.

Вводя новыя учрежденія мѣстнаго управленія, Екатерина не могла обойти, конечно, и органы надзора; ей неизбѣжно приходилось имѣть дѣло и съ прокурорскимъ надзоромъ. Но уже сама основная мысль реформы 1775 года, принципъ децентрализаціи, должна была сильно воздѣйствовать на положеніе надзирающей власти. Послѣдняя неизбѣжно подверглась вліянію идеи децентрализаціи. Съ одной стороны, отдѣльные органы прокурорскаго надзора получили бо́льшую чѣмъ прежде самостоятельность, съ другой же, съ ними успѣшно стала конкурировать власть намѣстника. Генералъ-губернаторъ

[1]) Полн. Собр. Зак. № 14392.

получилъ огромную и, надо замѣтить, весьма неопредѣленную власть, въ составъ которой входили и функціи надзора. По идеѣ императрицы, вылившейся въ учрежденіи 1775 г., каждый изъ намѣстниковъ долженъ былъ являться совершенно самостоятельнымъ провинціальнымъ центромъ, вокругъ котораго единялось управленіе даннаго намѣстничества; онъ былъ зависимъ единственно отъ Верховной Власти, вслѣдствіе чего съ теченіемъ времени *должна была* утратиться всякая связь намѣстниковъ съ органами центральнаго управленія, обстоятельство въ концѣ концовъ и приведшее къ министерской реформѣ Александровскаго царствованія.

На обязанности намѣстника лежали функціи надзора за законностью и за дѣятельностью всѣхъ административныхъ органовъ намѣстничества, за должностными лицами, ихъ назначеніемъ, смѣщеніемъ, перемѣщеніемъ, поведеніемъ и т. д., какъ выражается статья 81, намѣстнику «слѣдуетъ взысканіе чинить со всѣхъ ему подчиненныхъ *мѣстъ . . . . и людей* о исполненіи законовъ»: власть эта распространялась вмѣстѣ съ тѣмъ какъ на административные, такъ и на судебные органы, хотя ст. 82 и пытается провести различіе, говоря, что намѣстникъ не есть судья; его власть надзора простиралась и на судебные органы, прямо перечисленные въ учрежденіи (ср. ст. 81). Общимъ образомъ власть намѣстника характеризуется ст. 85, въ которой сказано, что онъ является «хозяиномъ своей губерніи»: онъ не имѣетъ судебныхъ функцій, но все, что касается надзора, принадлежитъ именно ему. Нетрудно однако замѣтить, что мы въ данномъ случаѣ имѣемъ дѣло лишь съ отраслью активнаго управленія; императрица ни въ коемъ случаѣ не подразумѣвала существованія какой-либо самостоятельной власти или функціи надзора; послѣднія принадлежали намѣстнику какъ высшему начальнику, какъ верховной инстанціи активнаго управленія намѣстничества. Всѣ органы администраціи были ему непосредственно подчинены. Во всемъ этомъ видно буквальное повтореніе теоретическихъ началъ, уже нашедшихъ себѣ выраженіе ранѣе въ

наставленіи губернаторамъ 1764 года [1]); только теперь мѣсто хозяина губерніи заступилъ намѣстникъ, отодвинувъ губернатора на второй планъ.

Чрезвычайно интересны и характерны отношенія намѣстника къ Сенату: въ ст. 86 говорится о его обязанности доносить Сенату лишь на судебныя мѣста, «несправедливо» рѣшающія дѣла: намъ кажется, что здѣсь характерно именно то обстоятельство, что Сенату доносятся только судебныя дѣла: дѣла административныя намѣстникъ самъ рѣшалъ или же сносился по ихъ поводу непосредственно съ Верховной Властью; Сенатъ же какъ бы молчаливо устранялся Екатериной изъ области администраціи. Такое отстраненіе несомнѣнно имѣлось въ виду; императрица постепенно стремилась сдѣлать изъ Сената чисто судебный органъ, о чемъ мы уже имѣли случай говорить: черточка эта сказалась, хотя можетъ быть и безсознательно, и въ данномъ случаѣ [2]).

Затѣмъ, согласно ст. 91 намѣстникъ получилъ право засѣдать въ Сенатѣ во время своего пребыванія въ столицѣ и при рѣшеніи дѣлъ, касавшихся его намѣстничества.

Въ должности намѣстника, по учрежденію 1775 г., мы имѣемъ впервые довольно опредѣленное выраженіе того понятія, которое Екатерина имѣла о власти надзора. Намѣстникъ былъ поставленъ внѣ и выше мѣстной администраціи; въ его рукахъ сосредоточивался, какъ сказано выше, надзоръ за законностью въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, право наблюденія, чтобы *ни одинъ* органъ намѣстничества не выходилъ изъ круга своихъ обязанностей, установленныхъ закономъ: вслѣдствіе этого, не будучи судьей, онъ все-таки получилъ функціи надзора и за судебными органами. Такое

[1]) См. выше, стр. 48.

[2]) Теоретически оставались въ силѣ прежнія узаконенія, которыми опредѣлялась дѣятельность Сената, т. к. учрежденіе 1775 г. его не касалось; за нимъ, слѣдовательно, номинально оставались его прежнія функціи надзора, но фактически онъ потерялъ свое значеніе контролирующаго органа; характерно именно то, что учрежденіе не напоминаетъ объ этихъ функціяхъ Сената.

положеніе намѣстника дало даже поводъ Градовскому утверждать, что намѣстникъ не былъ администраторомъ [1]). Однако дальнѣйшія статьи учрежденія возлагаютъ на него чисто-административныя обязанности, полиціи безопасности и благосостоянія, а въ пограничныхъ губерніяхъ и того болѣе: онъ заботится и о доставкѣ хлѣба, и соли, печется о рекрутскомъ наборѣ, принимаетъ даже военныя мѣры (!) (ст.ст. 87—90). Во всѣхъ этихъ примѣрахъ, къ тому же далеко не исчерпывающихъ всѣхъ подвѣдомственныхъ намѣстнику вопросовъ, послѣдній являлся несомнѣнно типичнымъ администраторомъ. Итакъ, «охранительная» власть намѣстника заключала въ себѣ не только элементы надзора, но и распоряженія: онъ обязанъ былъ не только слѣдить за законностью, но и «взысканія чинить» и «прилежное стараніе имѣть о установленіи, утвержденіи и сохраненіи въ ненарушимости всякаго .... порядка, мира и тишины». Изъ этого видно, что въ охранительную власть императрица включала и активное начало: хоть генералъ-губернаторъ и не входитъ въ составъ намѣстническаго управленія, а стоитъ *надъ* нимъ, онъ однако является органомъ активнаго управленія, въ опредѣленіи компетенціи котораго ярко сказалось начало личнаго управленія, перенесеннаго императрицей изъ центра въ провинцію. Недаромъ въ нашей литературѣ намѣстники иногда сравнивались съ министрами [2]). Съ чрезвычайной ясностью отсюда слѣдуетъ, по нашему крайнему разумѣнію, что власть надзора понималась Екатериной, какъ необходимая составная часть активнаго управленія, какъ одна изъ важныхъ обязанностей всѣхъ верхнихъ органовъ администраціи. Ни въ коемъ случаѣ здѣсь нельзя видѣть идеи самостоятельной, отдѣльной отъ прочихъ, власти надзора.

Надзоръ намѣстника за законностью состоялъ изъ слѣдующихъ полномочій: по донесеніямъ различныхъ присутствен-

[1]) В. н. с., стр. 246 и слѣд.

[2]) Даже у самого Градовскаго проскальзываетъ эта мысль; ср напр., стр. 245 или 247 (в. н. с.).

ныхъ мѣстъ, а главнымъ образомъ по донесеніямъ прокурорскимъ, онъ слѣдилъ за законностью дѣятельности всѣхъ провинціальныхъ органовъ, *безъ исключенія*, дабы они не выходили изъ поставленныхъ имъ закономъ рамокъ; при открытіи преступленія или злоупотребленія онъ, съ одной стороны, предавалъ виновныхъ суду, съ другой же, «исправлялъ» ихъ правонарушенія, въ административныхъ дѣлахъ, приказывая перерѣшать дѣло, въ судебныхъ же дѣлахъ — доносилъ Сенату (ст. 82—86); кромѣ того онъ имѣлъ спеціальное полномочіе (ст. 85) преслѣдовать волокиту во всѣхъ намѣстническихъ органахъ, включая и суды. Этимъ и исчерпываются намѣстническія функціи надзора, согласно учрежденію. Тѣсно связана во всѣхъ этихъ случаяхъ власть надзора, пассивнаго контроля, съ властью исправленіи или распоряженія, т. е. активнаго управленія; даже сама нумерація статей и расположеніе ихъ въ учрежденіи совершенно смѣшиваютъ и перемѣшиваютъ оба эти элемента намѣстнической власти. Положимъ, что и въ идеяхъ самой императрицы имѣлось совершенно аналогичное смѣшеніе. Но, думается, оно было и неизбѣжнымъ слѣдствіемъ той постановки, которую вообще получила намѣстническая власть согласно акту 1775 года. Будучи верховнымъ органомъ провинціальнаго управленія, верхней инстанціей всего активнаго управленія, намѣстникъ не могъ являться чисто пассивнымъ контролирующимъ органомъ; само собою разумѣется, что активныя его функціи должны были неизбѣжно перевѣшивать его функціи пассивныя. Къ тому же результату впрочемъ приводила и сама жизнь: императрица учредила намѣстниковъ, дабы они способствовали ей осуществить задуманныя реформы: таковъ былъ одинъ изъ второстепенныхъ, но практически важныхъ мотивовъ учрежденія этой должности: но при этомъ пришлось удѣлить намѣстникамъ весьма крупную активную роль въ провинціальной администраціи, которая, при тогдашнемъ состояніи мѣстнаго управленія съ неизбѣжной силой затмила всѣ прочія намѣстническія функціи.

Но положеніе, удѣленное намѣстнику, вызвало и другое важное слѣдствіе: не только ему самому предоставлены были, хотя и отчасти только, функціи надзора, но положеніе его должно было повліять и на положеніе прочихъ органовъ надзора; учрежденіе намѣстнической должности не могло не вызвать крупныхъ перемѣнъ и въ положеніи прокуратуры. Послѣдняя неизбѣжно должна была въ своей дѣятельности подчиниться намѣстникамъ: такъ и случилось; статьи 95 и слѣд. и 405 обязываютъ прокуроровъ доносить о замѣченныхъ ими безпорядкахъ, злоупотребленіяхъ и другихъ нарушеніяхъ закона намѣстническому правленію. При той огромной и неопредѣленной власти, которой располагалъ намѣстникъ, естественно, что онъ подчинилъ себѣ и прокурорскій надзоръ и что донесенія послѣдняго намѣстническому правленію стали встрѣчаться значительно чаще и имѣли большее практическое значеніе, чѣмъ ихъ донесенія Сенату. Кромѣ того, мы имѣемъ въ данномъ случаѣ одинъ изъ тѣхъ факторовъ, о которыхъ мы говорили выше, ослабившихъ связь между прокурорами и генералъ-прокуроромъ. Съ теченіемъ времени такое положеніе прокуратуры должно было въ корнѣ подточить функціи надзора Сената; уже и на надзирающую власть генералъ-прокурора новыя отношенія прокуроровъ къ намѣстникамъ накладывали густую тѣнь, Сенатъ же оказался, благодаря имъ, совершенно въ сторонѣ отъ дѣла надзора.

Согласно учрежденію 1775 года прокуратура получила слѣдующую организацію. Въ каждой губерніи состоялъ губернскій прокуроръ. Ему исключительно были подчинены всѣ прочіе органы прокурорскаго надзора въ губерніи [1]): онъ являлся «окомъ» генералъ-прокурора, а вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ мы видѣли, и «окомъ» намѣстника; прочіе члены прокура-

[1]) Іерархическая градація прокуратуры была слѣдующая: губернскій прокуроръ состоялъ въ 6 классѣ, губерн. стряпчіе и прокуроръ Верхняго Земскаго Суда—въ 7 классѣ, стряпчіе Верхняго Земскаго Суда и прокуроры Губерн. магистрата и Верхней Расправы въ 8 классѣ и стряпчіе магистрата и Верхней Расправы—въ 10 классѣ.

туры въ губерніи были «окомъ» прокурора (ст. 405, п. 11 и 12 и ст. 408, п. 10 и 11); и въ данномъ случаѣ характерно сказалось новое положеніе прокуроровъ въ ихъ двойственномъ подчиненіи и генералъ-прокурору и намѣстнику; особенно интересенъ текстъ пункта 12-го, 405-й статьи, такъ какъ въ немъ говорится, что прокуроръ доноситъ *не только* генералъ-губернатору, но и генералъ-прокурору; самъ законодатель сознавалъ, что новый порядокъ былъ таковъ, что прокуроры могли считать себя обязанными доносить однимъ намѣстникамъ, а потому онъ имъ напоминаетъ, что имъ слѣдуетъ по-старому доносить и генералъ-прокурору; это напоминаніе чрезвычайно характерно.

Но затѣмъ имѣется и другая характерная особенность въ прокурорской должности, по учрежденію 1775 г.: въ ней со значительной силой стала преобладать функція участія въ осуществленіи судебной власти. Сказалось же это особенно на должности стряпчихъ. Одинъ изъ двухъ стряпчихъ вѣдалъ «уголовныя дѣла», другой—казенныя или «интересныя» дѣла; въ обоихъ этихъ случаяхъ уже вовсе нѣтъ прежнихъ элементовъ надзора, надзора за законностью; въ первомъ случаѣ стряпчій являлся публичнымъ обвинителемъ, во второмъ же—представителемъ фиска или казенныхъ интересовъ (ст. 405, п. 8 и ст. 406). Здѣсь полностью осуществилась мысль, намѣчавшаяся уже ранѣе у Екатерины, а именно, о созданіи особыхъ государственныхъ обвинителей.

Совершенно аналогичный характеръ носятъ и прокуроры и стряпчіе, состоящіе при другихъ судебныхъ установленіяхъ, какъ-то при Верхнемъ Земскомъ Судѣ, Губернскомъ магистратѣ, Верхней Расправѣ (ст. 407, 408 и 409 [1]); всѣ они являются и публичными обвинителями, и защитниками казенныхъ, фискальныхъ интересовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ они надзираютъ и за законностью дѣятельности судебныхъ установле-

[1]) Разсужденія эти въ равной мѣрѣ касаются и главы XXX учрежденія, трактующей о Надворныхъ Судахъ; состоящіе при послѣднихъ прокуроры и стряпчіе также являются органами судебной власти.

ній, при которыхъ состоятъ. Въ іерархической подчиненности ихъ мы также видимъ двойственность, аналогичную двойственному подчиненію губернскаго прокурора. Какъ послѣдній подчиненъ былъ и доносилъ и намѣстнику и генералъ-прокурору, такъ остальные, только что названные чины прокуратуры подчинены были губернскому прокурору и намѣстническому правленію. И въ данномъ случаѣ мы видимъ, что «энергичный», активный элементъ управленія долженъ былъ торжествовать надъ элементомъ пассивнымъ—надзоромъ, съ тою только разницей, что въ послѣднемъ случаѣ мы имѣемъ дѣло лишь съ областью одной судебной власти. Но таковая выходитъ изъ круга нашего изслѣдованія, а потому намъ приходится оставить въ сторонѣ подробности положенія чиновъ прокурорскаго надзора, состоящихъ при судебныхъ мѣстахъ.

Немного иное было положеніе уѣзднаго стряпчаго (ст. 410 [1]): онъ имѣлъ «бдѣніе» надъ всѣмъ уѣздомъ, т. е. всѣми органами уѣзднаго управленія, судебными и административными (первыхъ касаются п. 2, 3 и 8, вторыхъ—п. 4); но, кромѣ того, у него были и «активныя» правомочія, заключавшія въ себѣ даже право ареста явно безчестныхъ и порочныхъ членовъ собраній, на которыхъ стряпчій имѣлъ право присутствовать (п. 5), а также надзоръ за взысканіемъ штрафовъ (п. 7): правомочія эти уже явно носятъ характеръ распоряженія, а не надзора и являются новымъ свидѣтельствомъ того неяснаго представленія, которое императрица имѣла о власти надзора вообще. Подчинены были уѣздные стряпчіе, какъ и всѣ прочіе чины прокуратуры, губернскому прокурору (п. 9). На должности уѣзднаго стряпчаго сказалась еще бо́льшая ея зависимость отъ главы мѣстной администраціи, чѣмъ прочихъ чиновъ прокуратуры, такъ какъ стряпчіе назначались намѣстническимъ правленіемъ (ст. 80), тогда какъ прокуроры назначались Сенатомъ, «по предложенію» генералъ-прокурора (ст. 77);

[1]) Ср. также положеніе прокуратуры по общему списку губернскихъ должностныхъ лицъ: сюда относятся статьи 42—46 учрежденія.

элементъ активнаго управленія въ должности уѣздныхъ стряпчихъ преобладаетъ еще въ большей степени, чѣмъ въ должности прокуроровъ: они являлись, слѣдовательно, гораздо болѣе «окомъ» намѣстническаго правленія, чѣмъ губернскаго прокурора [1]).

Весьма обстоятельно и опредѣленно проведено учрежденіемъ начало отвѣтственности прокурорскаго надзора. Чинамъ прокурорскаго надзора запрещено присутствовать и принимать участіе въ рѣшеніи судебныхъ дѣлъ; они не могутъ быть «хожатыми» или представителями частныхъ интересовъ въ дѣлахъ, «до ихъ должностей и казеннаго интереса касающихся»; затѣмъ, они наказуются за «пустой» или ложный доносъ или «поклепъ», а уѣздный стряпчій и за бездѣйствіе (ст. 406, п. 7 и 10; ст. 409, п. 6 и 9: ст. 410, п. 9).

Итакъ, для опредѣленія существа надзирающей власти прокуратуры въ томъ видѣ, какъ она установлена была учрежденіемъ 1775 г., намъ приходится, во-первыхъ, выдѣлить изъ нея новые органы общественнаго обвиненія и представительства казенныхъ, фискальныхъ интересовъ [2]). Таковые, какъ мы видѣли, довольно ясно опредѣлены учрежденіемъ и возведены въ стройную систему. Во-вторыхъ, необходимо отмѣтить участіе въ надзорѣ органовъ администраціи, намѣстника и намѣстническаго правленія: благодаря этому участію, опять-таки стѣснялась и отодвигалась на задній планъ функція надзора, уступавшая мѣсто активному управленію. Исключая всѣ эти придаточные элементы, существо надзора сводилось къ обязанности прокуратуры слѣдить за тѣмъ, чтобы каждый административный органъ въ своей дѣятельности не нарушалъ закона.

Для осуществленія же этой задачи прокурорскому надзору были предоставлены слѣдующія средства [3]).

[1]) Н. Муравьевъ почему-то оставляетъ совершенно въ тѣни эту фактическую зависимость уѣзднаго стряпчаго отъ намѣстническаго правленія, неправильно оттѣняя слишкомъ сильно его зависимость отъ губернскаго прокурора (см. в. н. с., стр. 302).

[2]) Ст. 407 и 404 Учрежденія.

[3]) Ср. Н. Муравьевъ, в. н. с., стр. 305 и слѣд. Подробнѣе *компетенція*

Они должны *предупреждать* нарушенія законовъ; для этого имъ необходимо слѣдить за ходомъ законодательства: всякій новый законъ и распоряженіе правительства ими регистрируется, при чемъ присутственное мѣсто обязано выслушать заключеніе прокурора о томъ, не является ли новый законъ противорѣчіемъ прежнимъ узаконеніямъ, или дополненіемъ, поправленіемъ и отмѣной старыхъ законовъ (ст. 405, п. 1); далѣе, при рѣшеніи всякаго дѣла, при открытіи засѣданія, прокуроръ также даетъ заключенія о существующихъ по данному предмету законахъ (ст. 405, п. 3 и 408, п. 2); всякое толкованіе закона также требуетъ заключенія прокурора; словомъ, какъ вѣрно выразился Н. Муравьевъ, «прокуроръ являлся правительственнымъ юрисконсультомъ для всѣхъ присутственныхъ мѣстъ и установленій».

Затѣмъ прокуратура должна была содѣйствовать испра-

губернскаго прокурора опредѣляется слѣдующимъ образомъ: 1. Когда присланъ будетъ въ губернію новый указъ, то губернское правленіе и палаты предварительно выслушиваютъ заключеніе прокурора о смыслѣ новаго указа, какимъ онъ узаконеніямъ сходенъ или противенъ, изданъ ли онъ въ пополненіе или въ отмѣну прежнихъ узаконеній. 2. Пресѣченіе злоупотребленій. 3. Чтеніе статей закона передъ началомъ засѣданія. 4. Надзоръ; *а*) за исполненіемъ закона, *б*) послушаніемъ должн. лицъ, *в*) ихъ лѣностью, *г*) медлительностью, *д*) нарушеніемъ благочинія, *е*) производствомъ запрещенной торговли, *ж*) нарушеніемъ тишины, *з*) и присяги, *и*) пресѣченіемъ казенныхъ и общественныхъ ущербовъ. 5. Надзоръ за тѣмъ, чтобы данное присутственное мѣсто не выходило изъ предѣловъ своей компетенціи. 6. Представленіе заключеній по вопросамъ о подсудности. 7. А также, по всѣмъ вопросамъ, въ которыхъ замѣшанъ казенный или общественный интересъ. 8. Начальствованіе надъ прочими чинами прокуратуры. 9. Наблюденіе за содержащимися подъ стражей.

„Несмотря на главную обязанность свою блюсти законъ, прокуроръ обязывался давать заключенія и по такимъ дѣламъ, которыя были и частныя, и общественныя или казенныя, съ другой же стороны и стряпчіе давали заключенія, сходственныя съ сохраненіемъ общаго законами установленнаго порядка (Полежаевъ, стр. 75)". Кромѣ того, весьма часто сами прокуроры не понимали своихъ задачъ и участвовали въ рѣшеніи самого дѣла (напр., въ 1789 г. въ дѣлѣ казенной палаты Курскаго намѣстничества, П. С. З., № 16751). П. Полежаевъ, О губернскомъ надзорѣ; Журн. М-ва Юстиціи 1859 г., кн. 5, стр. 69, 70, 71, 75 и 76.

вленію уже совершенныхъ правонарушеній. Съ этою цѣлью ей предоставлено, во-первыхъ, право дѣлать напоминанія присутственнымъ мѣстамъ, во вторыхъ же, когда напоминанія эти не подѣйствуютъ, право доносить по начальству; при этомъ учрежденіе перечисляетъ случаи, когда прокуроры должны доносить начальству, но самое перечисленіе настолько обще и растяжимо, что прокурорамъ отводилось довольно обширное поле дѣятельности въ этомъ отношеніи (ст. 405, п. 4 и 5). Доношенія прокурорскаго надзора, въ отличіе отъ прежняго порядка (когда послѣднія поступали къ генералъ-прокурору), теперь всегда направлялись губернскому прокурору, который въ свою очередь докладывалъ о нихъ намѣстническому правленію и одновременно доносилъ генералъ-прокурору.

Намъ остается сказать нѣсколько словъ о намѣстническомъ правленіи и губернаторѣ.

Намѣстническое или губернское правленіе, состоявшее изъ губернатора и двухъ совѣтниковъ, являлось по мысли Екатерины, главой административной власти; правленіе управляло намѣстничествомъ и имѣло въ своемъ подчиненіи всѣ прочіе административные органы намѣстничества; въ качествѣ верхней административной инстанціи у правленія была частица надзирающей власти; статья 96-я постановляетъ, что правленіе должно блюсти законность во всемъ управленіи, слѣдить за исполненіемъ закона всѣми ему подчиненными мѣстами, «дабы законы вездѣ были исполняемы»; но опять-таки надо замѣтить, что мы имѣемъ и въ данномъ случаѣ лишь одну изъ непремѣнныхъ функцій всякой начальственной или верхней административной инстанціи, а именно, надзоръ за подчиненными органами. Жалобы на правленіе могли приноситься въ Сенатъ (ст. 100). Но правленіе кромѣ того имѣло и другую функцію надзора, для насъ гораздо болѣе важную: ему доносили, какъ указано было выше, чины прокурорскаго надзора объ открытыхъ ими злоупотребленіяхъ и случаяхъ нарушенія законовъ

губернскими и уѣздными административными органами; стало быть, правленіе имѣло надзоръ за законностью не только какъ верхняя административная инстанція, но и при посредствѣ спеціальныхъ органовъ надзора, каковыми были чины прокуратуры; такое положеніе вещей значительно расширяло надзирающую компетенцію губернскихъ правленій; дѣла доходили до нихъ не только въ порядкѣ восхожденія по административнымъ инстанціямъ, но и въ прямомъ порядкѣ надзора. Мы уже видѣли, каковы были причины, вызвавшія такое смѣшеніе административныхъ и контрольныхъ функцій; на практикѣ конечно первыя должны были неизбѣжно задавить и оттѣснить вторыя [1]). По мысли Екатерины, ясно вылившейся въ учрежденіи (ст. 97—104), правленіе должно было быть верхней инстанціей активнаго управленія, и надзирающія его функціи, какъ собственныя, такъ и не собственныя, шедшія къ нему отъ прокуратуры, были придаточнымъ элементомъ; онѣ входили по идеѣ императрицы въ существо административной власти, и вовсе не составляли власти самостоятельной. Кромѣ того нельзя упускать изъ виду, что самостоятельность власти надзора была немыслима и по другой причинѣ; учрежденіе о губерніяхъ пропитано началомъ личнаго управленія; намѣстникъ имѣлъ по закону въ своихъ рукахъ всю полноту власти [2]), онъ же былъ «начальникомъ» правленія, будучи предсѣдателемъ его; обширность и въ не меньшей мѣрѣ и не-

[1]) Ср. съ чрезвычайно поучительными примѣрами, приводимыми Державинымъ въ его запискахъ. Такъ, напр., Олонецкое правленіе пишетъ магистрату: „при первомъ подобномъ случаѣ (неисполненія приказовъ правленія) оно почтетъ своимъ долгомъ *излѣчить его* курсивъ нашъ) 96-й статьей Высоч. учрежденій". Случай этотъ по свидѣтельству того же автора былъ далеко не единственнымъ за время его губернаторства въ двухъ губерніяхъ, да и самимъ Державинымъ разсматривался не особенно критически. См. Гротъ, Жизнь Державина, томъ I, стр. 378.

[2]) Проф. Куплеваскій (Русск. государств. право, томъ II, стр., 172) держится обратнаго мнѣнія, утверждая, что Екатерининская губернія должна была управляться постоянными учрежденіями, а не личной волей одного лица, но такое утвержденіе не соотвѣтствуетъ всей конструкціи намѣстнической власти.

опредѣленность власти намѣстника довлѣла надъ всѣми прочими органами намѣстничества, включая, конечно, и правленіе, тѣмъ болѣе, что отдѣльные члены послѣдняго имѣли лишь совѣщательный голосъ [1]). Такъ напр., комитетъ 1826 года признавалъ однимъ изъ главныхъ недостатковъ учрежденія 1775 года то неопредѣленное положеніе, въ которое поставлены были губернскія правленія.

По справедливому указанію Лохвицкаго [2]), подобное положеніе вещей было неизбѣжно, разъ глава всего губернскаго управленія являлся органомъ «надзаконнымъ».

Таково положеніе намѣстническихъ или губернскихъ правленій. Что же касается губернаторовъ, то слѣдуетъ замѣтить, что они являлись, по мысли Екатерины, администраторами. Учрежденіе о губерніяхъ о нихъ почти вовсе не говоритъ: императрицей очевидно предполагалось, что дѣйствовавшаго законодательства было достаточно для опредѣленія ихъ положенія: это слѣдуетъ изъ ст. 102, согласно которой губернаторъ отправляетъ свою должность «по даннымъ губернаторамъ наказамъ»; Екатерина создала изъ намѣстниковъ надзаконный органъ, стоящій надъ администраціей, главой же собственно губернской администраціи былъ губернаторъ. Такова была теоретическая схема, уже давно отмѣченная въ нашей литературѣ [3]). Но необходимо замѣтить, что практически она вовсе

---

[1]) Это слѣдуетъ изъ текста ст. 103, которая гласитъ, что совѣтники назначаются „для вспоможенія губернатору“. Потому-то правленія и обратились впослѣдствіи въ простыя канцеляріи губернаторовъ. Положеніе это было яснымъ и для современниковъ; уже Сперанскій въ яркихъ краскахъ охарактеризовалъ безличіе губернскихъ правленій. Здѣсь, какъ и въ другихъ случаяхъ, выразилась любимая мысль Екатерины: agir est le fait d'un seul et délibérer est le fait de plusieurs.

[2]) „Губернія“, стр. 208; также Градовскій, Начала рус. гос. права, томъ III (Собр. соч., томъ IX), стр. 212 и слѣд. Моя статья, Очеркъ истор. развитія губерн. должности въ Россіи, Вѣстникъ Права, ноябрь. 1901 г., № 9.

[3]) Ср. въ части. В. Гессенъ, Губернаторъ, какъ органъ надзора, Сѣверный Вѣстникъ, стр. 184. См. также Градовскій, Начала, томъ III; Лохвицкій, Губернія; Андреевскій, О намѣстникахъ; и мн. др.

не была выдержана, и само же учрежденіе привело къ совершенно другому порядку вещей. Во-первыхъ, какъ мы уже указывали, статьи учрежденія, касавшіяся намѣстнической должности, дѣлаютъ изъ послѣдней также активнаго администратора, и вовсе не ограничиваются функціями надзора [1]), и во-вторыхъ, при отсутствіи намѣстника къ губернатору переходятъ *безусловно* всѣ функціи генералъ-губернатора, т. е. онъ тогда является и органомъ активнаго управленія и органомъ надзора [2]); да кромѣ того и при нормальномъ положеніи, т. е.

[1]) Чрезвычайно интересенъ въ этомъ отношеніи фактъ, свидѣтельствуемый Сиверсомъ, о томъ, что намѣстники никогда или почти никогда не присутствовали въ губернскихъ правленіяхъ или другихъ мѣстахъ, въ которыхъ они, согласно учрежденію, должны были быть предсѣдателями; они держали себя настолько высокомѣрно, что пренебрегали этой обязанностью, рѣшая всѣ дѣла „у себя на дому"; фактъ этотъ лишній разъ свидѣтельствуетъ намъ о незаконномъ положеніи намѣстниковъ. Но, кромѣ того, этотъ фактъ, можетъ быть, былъ одной изъ причинъ тому, что изслѣдователи нашей исторіи желали создать изъ намѣстниковъ органы надзора, опираясь на только что упомянутое отсутствіе намѣстниковъ изъ губернскихъ правленій; къ несчастью, это не отстраняло ихъ отъ участія въ активномъ управленіи. Ср. Blum (в. н. с.), томъ IV, стр. 260. Тоже свидѣтельствуетъ и Державинъ въ своихъ запискахъ.

[2]) В. М. Гессенъ невѣрно рѣшаетъ вопросъ, когда утверждаетъ, что раздѣленіе функцій надзора и администраціи въ должности намѣстника было проведено Екатериной: противъ обратнаго мнѣнія онъ возражаетъ, что не всѣ дѣла и не непремѣнно должны были восходить на рѣшеніе намѣстника (в. н. ст., стр. 184); но вѣдь въ данномъ случаѣ достаточно констатировать, что *нѣкоторыя* дѣла восходили къ намѣстнику и что по неопредѣленности своей власти онъ могъ взять въ свои руки *всякое* дѣло. Думается, практика 20 лѣтъ функціонированія намѣстниковъ (1775—1796) съ достаточной ясностью доказала, что они были дѣйствительными главами администраціи, а не органами надзора. Къ тому же, другіе законодательные акты прямо доказываютъ, что губернаторская должность въ глазахъ Екатерины была равнозначуща должности намѣстнической, при отсутствіи намѣстника; ср., напр., Полн. Собр. Зак. № 16187, гдѣ постоянно повторяется, что такія-то функціи поручаются намѣстнику *или* губернатору.

Неубѣдительны и другіе доводы г. Гессена; такъ, ему не удалось вовсе доказать, что учрежденіе въ дѣйствительности провело разграниченіе функцій надзора отъ управленія, а не удалось это ему потому, что, какъ мы видѣли, учрежденіе подобной мыслью не только не задавалось, но и не могло задаваться. Оба, какъ намѣстникъ, такъ и губернаторъ, являлись представителями обѣихъ функцій, какъ над-

въ присутствіи намѣстника, губернаторъ также имѣлъ нѣкоторыя функціи надзора, хотя бы, напр., какъ членъ губернскаго правленія; затѣмъ къ нему поступали также доношенія прокурорскаго надзора; слѣдовательно, и при намѣстникѣ губернаторъ имѣлъ частицу функцій надзора. Таково положеніе губернаторовъ по учрежденію. Если же принять во вниманіе вышесказанное, что губернаторъ «отправлялъ свою должность» согласно прежнимъ узаконеніямъ, то къ только что упомянутымъ функціямъ придется прибавить и значительно большую частицу надзирающей власти; согласно прежнимъ узаконеніямъ, губернаторъ, какъ мы видѣли, являлся не только администраторомъ, но и дѣятельнымъ органомъ надзора. Происходило же подобное смѣшеніе функцій управленія съ функціями надзора именно и только потому, что Екатерина вообще не имѣла яснаго представленія о власти надзора.

Итакъ, согласно учрежденію оставались въ силѣ прежнія узаконенія, которыми регулировалась дѣятельность и власть губернаторовъ [1]), а согласно послѣднимъ у губернаторовъ имѣ-

зора, такъ и управленія, и хотя и не были тождественны другъ съ другомъ, что г. Гессену удалось доказать, все-таки въ одномъ отношеніи походили другъ на друга, а именно въ данномъ вопросѣ смѣшенія этихъ функцій.

Однимъ изъ примѣровъ послѣдующаго развитія функцій активнаго управленія намѣстника можетъ служить уставъ Благочинія (августа 8, 1782 г.), которымъ прямо предписывается управѣ Благочинія „принимать повелѣнія отъ Государева намѣстника или Главнокомандующаго". Функціи, предоставленныя уставомъ 1782 тода намѣстнику, ничего общаго съ властью надзора не имѣютъ, и фактъ этотъ только лишній разъ доказываетъ, что по мысли императрицы намѣстникъ долженъ былъ являться весьма дѣятельнымъ органомъ активнаго управленія, а не представителемъ пассивной власти надзора.

[1]) Благодаря неопредѣленности власти намѣстника весьма скоро уже сталъ развиваться процессъ усиленія его власти за счетъ всѣхъ прочихъ органовъ провинціальнаго управленія, считая въ томъ числѣ и губернаторовъ. Процессъ этотъ давно уже отмѣченъ въ нашей исторической литературѣ. Скажемъ здѣсь только, что самыя поздніе истор. изслѣдованія доказываютъ намъ, что начало этого процесса слѣдуетъ искать весьма рано, уже въ періодѣ работъ Екатерины надъ писаніемъ учрежденія 1775 года; такъ, сравнивая перво начальные списки учрежденія (найденные акад. Лаппо-Данилевскимъ въ Госуд. Архивѣ, дѣла, № XVI, № 377), съ окончательной его ре-

лась обширная власть надзора; но таковая никоимъ образомъ не составляла отдѣльной «власти», а являлась интегральной частью активнаго управленія, одною изъ обязанностей верхней инстанціи слѣдить за законностью дѣятельности подчиненныхъ мѣстъ. Потому-то Екатерина и обязала прокуратуру представлять свои доношенія не только генералъ-прокурору, но и губернатору, и намѣстнику. У обоихъ послѣднихъ, такимъ образомъ, власть надзора была тѣснымъ образомъ связана съ правами исправленія и управленія.

Именно въ этомъ послѣднемъ принципѣ соединенія данныхъ двухъ функцій и крылся главнѣйшій недостатокъ Екатерининской реформы 1775 года; но фактъ этотъ, по нашему мнѣнію, явился лишь неизбѣжнымъ послѣдствіемъ неопредѣленности идей въ этой области самой императрицы и ея взгляда на государство съ точки зрѣнія абсолютизма, хотя и «просвѣщеннаго».

7.

Примѣненіе на практикѣ учрежденія 1775 г. Проекты реформы Сената.

Издавъ учрежденіе о губерніяхъ, Екатерина стала его по-

дакціей, нельзя не замѣтить такого усиленія намѣстнической власти, которое ранѣе не предполагалось. Жизнь же сильно развила это же начало усиленія власти генералъ-губернаторовъ. Такъ, напр., рукою императрицы на первоначальныхъ спискахъ учрежденія прибавлены: право намѣстника доносить государынѣ въ нетерпящихъ отлагательства случаяхъ и право присутствовать въ Сенатѣ, во время пребыванія намѣстника въ столицѣ. Насколько же намѣстники поглотили собою власть и самостоятельность губернаторовъ, свидѣтельствуетъ намъ, напр., Державинъ (сочиненія, VII, стр. 115; изд. ак. наукъ); Гротъ, Жизнь Державина, I, стр. 371 и 520 и слѣд. Рязанскій и Тамбовскій генералъ-губернаторъ, Гудовичъ, говорилъ Державину (Тамбовскому губернатору): „впрочемъ губернаторъ при немъ (намѣстникѣ) наравнѣ съ совѣтниками, не болѣе какъ засѣдатель правленія“ (!!); Державинъ однако правильно отвѣтилъ, что этого нигдѣ въ учрежденіи не сказано. Но, прибавимъ, такова была практика, и неизбѣжное слѣдствіе того опредѣленія, которое получила по учрежденію 1775 г. власть государева намѣстника.

степенно вводить въ жизнь. Практика теперь должна была выяснить тѣ пробѣлы, которые оно заключало. Къ несчастью, какъ извѣстно, Екатерининское вниманіе стало отклоняться въ иную сторону, и вопросъ о практическомъ примѣненіи новыхъ учрежденій и опытъ ихъ функціонированія не нашли себѣ внимательной оцѣнки законодательницы; многое шло какъ попало, новыя учрежденія были предоставлены волѣ судебъ или вѣрнѣе тѣхъ личностей, въ чьихъ рукахъ они находились.

Такимъ образомъ, послѣдующее законодательство вовсе не касалось вопросовъ принципіальныхъ; таковые оставались неизмѣнно въ томъ видѣ, въ какомъ они вылились въ учрежденіи 1775 года. Законодательные акты издавались лишь по частнымъ случаямъ и въ разъясненіе постановленій учрежденія. Намъ однако они интересны въ двухъ отношеніяхъ, какъ отвѣтъ на вопросы, во-первыхъ, какъ на практикѣ осуществлялись идеи надзора и какъ таковыя толковались органами администраціи, а, во-вторыхъ, не произошло ли у Екатерины или ея правительства какихъ-нибудь принципіальныхъ перемѣнъ во взглядахъ на власть надзора, подъ вліяніемъ указаній практики.

Законодательные акты этого періода русской исторіи, касающіеся интересующей насъ области, немалочисленны; общее ихъ направленіе заключается въ разъясненіи смысла постановленій учрежденія. Но большинство ихъ направлено въ одну точку, въ подтвержденіе органамъ надзора, слѣдовательно, не только прокуратурѣ, но и губернаторамъ и намѣстникамъ, что одною изъ ихъ существенныхъ обязанностей является необходимость «блюсти законность». Факты и свѣдѣнія, доходившіе до императрицы изъ провинціи, были весьма неутѣшительны. Случаи злоупотребленій среди администраціи были чрезвычайно часты; беззаконія творились на каждомъ шагу; законы и указы нарушались или не исполнялись. Екатерина боролась съ этимъ зломъ всѣми силами, хотя и безуспѣшно. И вотъ въ этой борьбѣ она постоянно напоминаетъ мѣстнымъ органамъ надзора, что они не смѣютъ дремать, что

съ нихъ она будетъ строго взыскивать за «молчаніе» [1]), что если откроются гдѣ-либо нарушенія законовъ, о которыхъ прокуратура, напр., не доносила, то таковая «неминуемо будетъ подлежать отвѣту и взысканію законному» [2]); то же самое относится и къ судебной власти; прокурорскому надзору и въ этой области напоминаются его обязанности [3]). Этотъ же характеръ отличаетъ и многіе другіе законодательные акты [4]); всюду въ нихъ одна и та же нотка напоминанія объ обязанности надзора за законностью, которая ужъ слишкомъ часто нарушалась администраціей. Болѣе существенными являются для насъ только два разъясненія законодателя въ этой области [5]); однимъ изъ нихъ установлено, что прокурорскій протестъ не можетъ останавливать рѣшенія дѣла, такъ какъ таковая пріостановка есть лишь право намѣстника; это совершенно понятное разъясненіе, разъ законодатель считалъ прокуратуру стоящей внѣ активнаго управленія, властью только надзирающей; второе касалось одного рѣшенія суда, которымъ стряпчій при гражданской палатѣ по казеннымъ дѣламъ былъ сравненъ съ челобитчикомъ въ его процессуальныхъ правахъ: законодатель указалъ, что стряпчій всегда является блюстителемъ закона, даже ведя казенное дѣло; роль его, какъ общественнаго обвинителя, даже въ «интересныхъ» дѣлахъ должна была главенствовать надъ второю обязанностью, представленія интересовъ фиска; теоретически конечно рѣшеніе палаты было гораздо послѣдовательнѣе сенатскаго постановленія (П. С. З., № 15939), такъ какъ въ учрежденіи 1775 года воспринята въ лицѣ стряпчаго по казеннымъ дѣламъ идея представительства фиска, какъ частноправового института;

---

[1]) Полн. Собр. Зак., № 15068 (1780 г., 26 сент.).

[2]) Полн. Собр. Зак., № 16456 (1786 г., 9 ноября).

[3]) Полн. Собр. Зак., № 17210 (1794 г., 2 іюня).

[4]) Напр.: Полн. Собр. Зак., № 15612, 15568, 15617, 15939, 16456, 16751 и др.

[5]) Полн. Собр. Зак., № 15939 и 16252. На задержку рѣшенія дѣла до резолюціи прокурорскаго надзора и въ частности генералъ-прокурора, жалуется, напр., Сиверсъ. Ср. Blum, II, стр. 372.

эта была именно та теорія, которая въ началѣ XIX столѣтія стала господствовать почти повсемѣстно въ Европѣ, разсматривавшая фискъ съ точки зрѣнія частнаго права.

Гораздо ближе насъ касаются однако другія распоряженія правительства. Какъ было указано выше (§ 6), административные органы, намѣстникъ, губернаторъ и намѣстническое правленіе получили немалое участіе въ отправленіи функцій надзора. И вотъ, сразу же по введеніи новыхъ учрежденій въ дѣйствіе, начался неизбѣжный процессъ *«зашмокъ»* со стороны органовъ активнаго управленія [1]); они постоянно стремились, и въ общемъ, надо замѣтить, весьма успѣшно, вторгаться въ положеніе и дѣятельность органовъ собственно надзирающихъ, т. е. прокуратуры. Правительству пришлось отстаивать такимъ образомъ, послѣднюю отъ вмѣшательства административнаго начальства; такъ, напр., открыты были слѣд. случаи; губернское правленіе назначило стряпчаго своимъ секретаремъ, губернаторъ поручалъ ему письмоводство, правленіе назначило стряпчаго къ исполненію обязанностей прокурора, администрація противилась тому, чтобы прокуроръ знакомился съ подлинными дѣлами, не давала ни прокурорамъ, ни стряпчимъ помѣщенія, въ которомъ они могли бы работать, и даже лишало ихъ возможности *сидѣть* во время производства дѣла, и т. д. и т. д. [2]).

Мы утверждаемъ, что подобные случаи и факты были *неизбѣжнымъ слѣдствіемъ* той постановки, которая дана была идеѣ надзора въ учрежденіи о губерніяхъ; съ одной стороны высшіе административные органы провинціи получили такія полномочія, которыя ставили органы надзора въ ихъ зависи-

[1]) Интересно отмѣтить, что такой взглядъ на „подчиненность“ прокуроровъ губернаторамъ раздѣлялся, напр., Сиверсомъ, считавшимъ, что „прокуроръ долженъ былъ быть правой рукой губернатора“, иначе начинались неизбѣжныя „шиканы“, вредившія дѣлу управленія. Ср. Blum, II, стр. 393, ср. также А. П. Мельгуновъ, генералъ-губернаторъ Екатерининскихъ временъ; статья Л. Трефолева въ Русс. Архивѣ, 1865 г., № 8, стр. 937 и слѣд.

[2]) Ср. съ примѣрами, приводимыми въ трудѣ г. Муравьева (в. н. с.), стр. 312. См. также П. С. З., № 15301, 15822, 16133, 16948.

мость, съ другой же они имѣли возможность вмѣшиваться и въ самое дѣло надзора, благодаря своимъ собственнымъ полномочіямъ въ этой области. Благодаря этимъ двумъ причинамъ и создано было положеніе, доказывавшее, что «губернское начальство вовсе не было расположено смотрѣть на прокурора, какъ на самостоятельнаго должностного органа, а, напротивъ, всячески старалось выказать и закрѣпить его зависимость отъ административной власти» [1]). Иначе и быть не могло при Екатерининской системѣ личнаго управленія; прокурорскій надзоръ долженъ былъ подчиниться высшимъ органамъ мѣстной администраціи, а дѣятельность его стать подчиненной отраслью компетенціи намѣстнической и губернской должностей. Именно такъ положеніе дѣлъ и толковалось тогдашней администраціей.

Намъ остается теперь отвѣтить на второй изъ двухъ вышезаданныхъ вопросовъ, насколько эти фактическіе результаты соотвѣтствовали видамъ правительства и какъ послѣднее смотрѣло на власть надзора послѣ проведенія въ жизнь реформы 1775 года.

Сенатъ отстаивалъ, насколько могъ, самостоятельность прокуратуры, что свидѣтельствуется только что приведенными его указами (см. выше, стр. 75). Но мѣры Сената не могли не оставаться палліативами; воспрепятствовать процессу порабощенія администраціей прокуратуры онъ не могъ; къ тому не было у него ни средствъ, ни желанія; средствъ у него не было, такъ какъ подобныя дѣла доходили до него лишь случайно и исключеніями, а желать установить «самостоятельную» власть надзора онъ не могъ по двумъ причинамъ: во-первыхъ, онъ самъ все болѣе сталъ превращаться въ судебное мѣсто, *теряя* свои административныя функціи, а равно и функціи надзора, а, во-вторыхъ, у Сената не было и понятія о возможности существованія подобной самостоятельной власти; по крайней мѣрѣ онъ ничѣмъ понятія этого не проя-

[1]) Муравьевъ, тамъ же.

влялъ; объясняется же это очень просто отсутствіемъ этого понятія въ тогдашнемъ русскомъ обществѣ [1]); не имѣло его послѣднее, не могъ имѣть его и Сенатъ. Мѣры же его, вышеприведенныя, носятъ отпечатокъ и случайности и совершенно личнаго характера ихъ.

[1]) Характернымъ примѣромъ въ данномъ случаѣ можетъ служить проектъ князя М. Н. Волконскаго, 1775 года, въ которомъ говорится о реформѣ мѣстнаго управленія и судебной власти и ни однимъ словомъ не упоминается не только про власть надзора, но даже и о прокурорахъ (см. Сборникъ Русс. Ис. Об-ва, томъ V, стр. 122—127). Другимъ же примѣромъ является Сиверсъ; будучи однимъ изъ самыхъ просвѣщенныхъ помощниковъ Екатерины, онъ однако нѣсколько разъ доказалъ, что вовсе не имѣетъ понятія о самостоятельной власти надзора; такъ, критикуя учрежденіе 1775 года, онъ говоритъ о нуждахъ управленія, хозяйства, земства, администраціи, но ни слова о надзорѣ; критикуя также дѣятельность Сената, онъ опять-таки упускаетъ изъ виду вовсе функціи надзора; о генералъ-прокурорѣ онъ отзывается только касательно его министерскихъ, а не контролирующихъ функцій (ср. Blum, в. н. с., томъ II, кн. 4-я); это положеніе проходитъ красной нитью черезъ всѣ писанія Сиверса (ср. Blum, II, стр. 141—152). Но здѣсь же необходимо замѣтить, что дѣятельности Сената мѣшали не только недостаточность его компетенціи, но и положеніе такихъ лицъ, какъ, напр., самъ Сиверсъ, которыя, благодаря своимъ связямъ въ Петербургѣ и личнымъ отношеніямъ съ императрицей, оказывались надъ закономъ. Да и въ политикѣ своей правительство было весьма часто очень непослѣдовательнымъ; такъ, вмѣсто поддержанія прокурорскаго надзора, оно стало сокращать его штаты; изъ 12 человѣкъ прокурорскаго надзора, положенныхъ по учрежденію, съ теченіемъ времени остается всего одинъ губернскій прокуроръ, губернскіе стряпчіе и уѣздный стряпчій. „Постепенно вырождаясь, говоритъ Градовскій (Высшая администрація, Собр. соч., томъ I, стр. 250), дѣятельность ихъ (чиновъ прокуратуры) сосредоточивается наконецъ на простомъ просмотрѣ журналовъ, и малѣйшій признакъ самостоятельности считается уже чѣмъ-то необыкновеннымъ, поражаетъ всѣ умы мѣстной администраціи". Въ этомъ же направленіи подтачиванія положенія органовъ надзора (начиная съ прокуратуры и кончая самимъ Сенатомъ) шло и развитіе генералъ-прокурорской должности (см., напр., Градовскій, тамъ же, стр. 267); генералъ-прокуроръ сталъ „прибирать къ рукамъ" и прокуратуру, и Сенатъ, и неминуемо пришелъ въ столкновеніе и съ намѣстнической должностью; такимъ образомъ столкнулись два представителя личнаго начала управленія. См. Blum, II, стр. 160—161. Сиверсъ даетъ намъ весьма характерные примѣры этимъ неизбѣжнымъ столкновеніямъ между генералъ-прокуроромъ и намѣстниками, хотя онъ ихъ и облекаетъ въ чисто-личную форму претензій къ Вяземскому. Ср. Blum, II, кн. 5-я.

Оставались слѣдовательно генералъ-прокуроръ и сама императрица. Относительно перваго можно лишь замѣтить, что чѣмъ дальше шло время, тѣмъ все сильнѣе выдвигалось министерское начало, поглощавшее самостоятельность Сената и затемнявшее функціи надзора самого генералъ-прокурора [1]). Недаромъ Вяземскій такъ противился задуманной реформѣ Сената: опредѣленіе власти послѣдняго не могло не отозваться на его собственномъ положеніи, обращеніе же генералъ-прокурора въ органъ надзора отняло бы у него его активную власть [2]). Совершенно аналогичныя соображенія руководили и Потемкинымъ и другими дѣятелями той эпохи, объединившимися въ стараніяхъ убѣдить императрицу отложить реформу Сената, что имъ и удалось [3]).

На время реформа Сената была отложена Екатериной. Но очевидно было, что вопросъ этотъ рано или поздно долженъ былъ быть вновь поднятъ [4]): новыя учрежденія 1775 года

[1]) О разнообразныхъ министерскихъ функціяхъ генералъ-прокурора (напр., по финансовому управленію), см. Градовскій, в. н. с., томъ I, стр. 257—266, гдѣ имѣется подробное перечисленіе этихъ функцій.

[2]) Ср. Иконниковъ, Сенатъ въ царствованіе Екатерины II; Русс. Архивъ, 1888 г., I, стр. 35.

[3]) См. указаніе на эту работу Екатерины у Иконникова (тамъ же), стр. 35; также въ письмахъ Екатерины къ Гримму, Русск. Архивъ: 1878 г., № 9; тотъ же текстъ по-французски, см. Сборникъ Рус. Ист. Об-ва, томъ XXIII.

Существуетъ также свидѣтельство Сиверса по тому же вопросу. Онъ передаетъ намъ и приблизительное содержаніе плановъ императрицы, которые вполнѣ согласуются съ послѣдующими работами Екатерины; очевидно, что уже тогда опредѣлилось главное направленіе реформы Сената; знаменательно, что при этомъ ни слова не говорится о власти надзора (ср. Blum, II, стр. 141, 150, 152, 156, 161.

[4]) II Екатерина, и тѣ изъ ея сотрудниковъ, которые были просвѣщеннѣе и дальновиднѣе, вполнѣ ясно сознавали, что безъ реформы центральнаго управленія нельзя было обойтись, что таковая должна была явиться „крышей“, завершающей реформу мѣстнаго управленія, проведенную въ 1775 году. Ср., напр., мысли, высказанныя Сиверсомъ: Blum (в. н. с.), II, стр. 141 и 156. Тотъ же Сиверсъ свидѣтельствуетъ намъ, что Екатерина писала ему (въ октябрѣ 1779 года), что она работаетъ надъ реформой Сената; однако извѣстіе это можно толковать въ томъ смыслѣ, что Екатериной тогда собирались лишь матеріалы для реформы Сената, а не писалась сама реформа; ср. Blum, II, стр. 317—319.

слишкомъ дисгармонировали со старымъ строемъ центральнаго управленія; и Екатерина дѣйствительно возвращается къ вопросу сенатской реформы; повидимому, первыя указанія на возобновленіе ея работъ въ этой области относятся къ концу 1786 года [1]), а въ апрѣлѣ 1787 года, когда императрица была въ Кіевѣ, уже опредѣленно говорится въ запискахъ Храповицкаго о «работѣ о Сенатѣ», при чемъ Екатерина обильно пользовалась писаніями Блэкстона; изъ записокъ Храповицкаго мы узнаемъ, что къ этому времени имѣлось уже «много готоваго» и что работу приказано «взять въ дорогу»; слѣдовательно, работа Екатерины прогрессировала довольно успѣшно [2]).

Но особенно она двинулась впередъ по возвращеніи императрицы въ Петербургъ [3]); 13-го августа Екатерина уже читала начало написаннаго ею наказа Сенату [4]); затѣмъ въ теченіе осеннихъ мѣсяцевъ того же 1787 года нѣсколько разъ упоминаетъ Храповицкій о работахъ императрицы надъ реформой Сената [5]). Но уже весной (въ мартѣ 1788 г.), когда Храповицкій вновь докладывалъ дѣло, касавшееся реформы Сената, ему было сказано, «что не время теперь дѣлать реформы» [6]). И дѣйствительно, войны съ Турціей и Швеціей совершенно отвлекали вниманіе императрицы; ей некогда было заниматься реформами.

Ей однако не удавалось совершенно забыть о Сенатѣ; ненормальное положеніе и недостатки дѣятельности послѣдняго

---

[1]) Дневникъ А. В. Храповицкаго; изданіе Н. Барсукова; Москва. 1901 г.; стр. 12 (1786 г.). Существуетъ, кромѣ того, указаніе Сиверса (Blum, II, 198—200), что недолго спустя послѣ изданія учрежденія вырабатывалась инструкція для генералъ-прокурора, предоставлявшая ему весьма широкія полномочія. Но затѣмъ работа эта была пріостановлена и заброшена; касалась же она министерскихъ функцій генералъ-прокурора, а не власти надзора.

[2]) Ср. тамъ же, стр. 18, 19, 21; также Русс. Архивъ, 1872 г., № 11, стр. 2097.

[3]) Тамъ же, стр. 25 (31-го іюля 1787 г.).

[4]) Тамъ же, стр. 26.

[5]) Тамъ же, стр. 30, 32 и 34.

[6]) Тамъ же, стр. 41.

должны были неизбѣжно напоминать о себѣ; въ силу этого у Екатерины постоянно продолжало существовать убѣжденіе, что какъ только время позволитъ, такъ слѣдуетъ ей заняться реформой этого учрежденія [1]); но очевидно внѣшняя обстановка не очень-то способствовала прогрессивному движенію подобной работы, а окружавшіе императрицу дѣятели, какъ и раньше, по соображеніямъ чисто эгоистическимъ, направляли всѣ свои усилія къ отстраненію вниманія ея отъ реформы центральнаго управленія вообще.

Намъ однако важно отмѣтить направленіе мыслей Екатерины, въ отношеніи интересующей насъ области.

Проектъ реформы, какъ сказано, былъ написанъ къ веснѣ 1788 года [2]). Основныя черты проекта слѣдующія [3]): «Учреж-

---

[1]) Тамъ же, стр. 47; также, см. Архивъ Госуд. Совѣта, томъ I, ч. II, стр. 3—4; Иконниковъ, в. н. ст., стр. 37—38; Сборникъ Рус. Ист. Об-ва, томъ XLII, стр. 461; Щегловъ, Госуд. Совѣтъ, томъ II, стр. 134.

[2]) Срокъ составленія подтверждается не только Храповицкимъ, но и самимъ текстомъ проекта, гдѣ сказано, что онъ написанъ „въ истекшій 26-й годъ царствованія“ Екатерины, т. е. къ веснѣ 1788 года. Если сравнить текстъ этого проекта съ мыслями, изложенными по поводу сенатской реформы Сиверсомъ (Blum, в. н. с., стр. 142—152), то можно замѣтить почти полное совпаденіе ихъ основныхъ принциповъ. Въ одномъ только расходятся они: Сиверсъ отстаиваетъ гораздо болѣе административныя функціи Сената, въ противовѣсъ функціямъ генералъ-прокурора, котораго Сиверсъ такъ боялся; Екатерина же всегда старалась выдвинуть судебныя функціи Сената въ ущербъ его административной компетенціи. Разница эта вызывалась чисто политическими соображеніями; Сиверсъ непрестанно боролся съ личнымъ вліяніемъ князя Вяземскаго; Екатерина же была поклонница идеи личнаго управленія и нисколько не желала умалять власти и вліянія ея генералъ-прокурора; даже наоборотъ, какъ мы видѣли, она власть этой должности постоянно усиливала и сознательно развивала. Въ остальномъ оба проекта чрезвычайно схожи другъ съ другомъ; обоими ими проводится новое дѣленіе сенатскихъ департаментовъ, согласованное съ основнымъ дѣленіемъ провинціальныхъ органовъ по учрежденію 1775 г., при чемъ первый департаментъ долженъ былъ являться представителемъ вѣдомства „внутреннихъ дѣлъ“, второй—финансоваго, а прочіе были бы департаментами судебными. О самостоятельной власти надзора Сиверсъ, какъ уже сказано было, не имѣлъ представленія.

[3]) Цитируемъ текстъ проекта, согласно передачѣ Иконникова; Русс. Архивъ, 1888 г., кн. 1, стр. 39; подлинный текстъ хранится въ

деніе и установленіе учредительнаго Сената. Предсѣдатель Особа Императорскаго Величества. Государевы намѣстники, когда пріѣдутъ въ столицу, и главнокомандующій въ столицѣ засѣдаютъ въ общемъ собраніи и въ томъ департаментѣ, гдѣ вѣдаются дѣла его вѣдомства. Сенатъ раздѣляется на 4 департамента. Засѣдаетъ не менѣе 12 засѣдателей Сената. Каждый департаментъ раздѣляется на 3 присутствія. Къ каждому приписаны дѣла одной изъ полосъ Россіи—южной, средней, сѣверной.

«Въ первомъ департаментѣ всѣ дѣла государственныя и исполнительныя, жалобы на намѣстническія правленія.

«Второму—уголовныя, слѣдственныя въ преступленіи должностей и тайной экспедиціи (прибавлено рукой Екатерины II: уголовныя палаты).

«Третьему—апелляціи на коллегіи или палаты гражданскаго суда и по генеральному межеванію (прибавлено рукою Екатерины II).

«Четвертому—государственныя домостроительныя или экономическія и казенныя дѣла. Казенныя палаты.

«Раздѣленіе на департаменты временное, не непремѣнное, не непоколебимое. Сенатъ не есть судебное мѣсто, но хранилище узаконеній.

«Въ каждый департаментъ опредѣляется 4 дѣйств. стат. совѣтн. и стат. совѣтникъ—для доклада дѣлъ.

«Каждый департаментъ (имѣетъ) сенатскаго прокурора, сенатскаго стряпчаго казенныхъ дѣлъ и сенатскаго стряпчаго уголовныхъ дѣлъ.

«Генеральный судъ составляется изъ Сената, Синода, четырехъ первыхъ классовъ Имперіи и изъ предсѣдателей госуд. и прочихъ судебныхъ палатъ или какихъ на лицо находящихся въ томъ мѣстѣ».

Первое, что бросается въ глаза въ этомъ проектѣ, это

Архивъ Государственнаго Совѣта; по журналу № 9 и 10, по архиву 4, томъ I, дѣла предсѣдателей бывшаго въ 1810 и 1811 г. комитета по проекту учрежденія правит. и судеб. Сената.

вліяніе началъ, изложенныхъ въ учрежденіи о губерніяхъ; такъ, напр., повторяется ст. 91 учрежденія, дающая намѣстникамъ право засѣдать въ Сенатѣ, во время ихъ пребыванія въ столицѣ; затѣмъ проведено подчиненіе различныхъ губернскихъ учрежденій различнымъ департаментамъ. такъ, намѣстническое правленіе подчинено первому департаменту, уголовныя палаты—второму, гражданскій судъ и межевое дѣло—третьему и казенныя палаты—четвертому; наконецъ, при Сенатѣ должны были состоять чины прокурорскаго надзора, при чемъ опять-таки заимствована система учрежденія 1775 г. прокурора и двухъ стряпчихъ, казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ.

Но важнѣе было другое обстоятельство, а именно: гораздо болѣе послѣдовательное проведеніе разграниченія вѣдомствъ; этимъ разсматриваемый проектъ выгодно отличается отъ реформы Сената 1763 года; департаменты въ немъ получили каждый свой опредѣленный характеръ: первый сталъ исключительно административнымъ, второй и третій—судебными, а четвертый—финансовымъ. Проектъ этотъ былъ неизбѣжнымъ дальнѣйшимъ шагомъ въ дѣятельности Екатерины: практика ей указала недостатки, которыми въ этомъ отношеніи отличался Сенатъ 1763 года; раздѣленіе вѣдомствъ проведено по плану 1788 г. опредѣленнѣе и продуманнѣе[1]), но кромѣ того Екатерина предусмотрѣла возможность и дальнѣйшаго перераспредѣленія вѣдомствъ департаментовъ, согласно указаніямъ опыта, для чего и включила упоминаніе о томъ, что схема ея «не непремѣнная, не непоколебимая»; здѣсь сказался практическій умъ императрицы.

Для насъ однако гораздо важнѣе другое упоминаніе, заимствованное на этотъ разъ не изъ учрежденія, а изъ Наказа,

[1]) Здѣсь слѣдуетъ отмѣтить уничтоженіе проектомъ двухъ московскихъ департаментовъ, которые представлялись Екатеринѣ совершенно правильно излишними; къ тому же, дѣятельность ихъ давно вызывала въ императрицѣ острое неудовольствіе, и впослѣдствіи она часто на нихъ жаловалась. Ср., напр., Сборникъ Рус. Ист. Об-ва, томъ 42, стр. 460; Blum (в. н. с.), II, стр. 152.

а именно слова: «Сенатъ не есть судебное мѣсто, но хранилище законовъ» [1]). Что подъ этимъ подразумѣвала Екатерина? Иногда въ нашей литературѣ мысль императрицы о Сенатѣ, какъ хранилищѣ законовъ, передавалась какъ зачатокъ административной юстиціи и власти надзора. Мы однако полагаемъ, что такая конструкція является безусловно неправильной; для подобнаго предположенія мы не находимъ въ окружавшей Екатерину политической обстановкѣ абсолютно никакихъ данныхъ: предыдущее изслѣдованіе, наоборотъ, доказало намъ, что какъ у самой императрицы, такъ и у ея помощниковъ и сотрудниковъ вовсе отсутствовала идея самостоятельной власти надзора, которая необходимо должна предполагаться при существованіи органа административной юстиціи. Какъ увидитъ читатель немного ниже, идея послѣдней появилась подъ вліяніемъ совершенно другого міросозерцанія, чѣмъ то, которымъ орудовала Екатерина II. Указанное мѣсто можно толковать только въ одномъ направленіи, а именно, что Сенатъ не могъ *самъ* рѣшать судебные споры, что онъ не имѣлъ права вмѣшиваться въ дѣятельность судебныхъ мѣстъ иначе какъ въ порядкѣ надзора за законностью судебнаго разбирательства; направлено же это постановленіе было именно противъ такихъ вмѣшательствъ Сената въ дѣятельность судебныхъ органовъ, вмѣшательствъ, имѣвшихъ мѣсто, какъ извѣстно, весьма часто; подобнымъ вмѣшательствамъ Екатерина и стремилась положить конецъ; мысль эта сказалась весьма опредѣленно въ цитированной фразѣ, что Сенатъ не есть судебный органъ; надзоръ же Сената за законностью дѣятельности судебныхъ учрежденій выраженъ былъ въ словахъ, въ которыхъ говорилось, что Сенатъ является «хранилищемъ законовъ». Таково было толкованіе этой мысли и самимъ Монтескье, духовнымъ отцомъ Екатерининскихъ теоретическихъ взглядовъ. Въ добавленіе всего этого можно привести еще и то обстоятельство, что императрица вовсе не стремилась установить, по отношенію къ административнымъ

[1]) Ст. 48 проекта, по дѣлу, хранящемуся въ Арх. Гос. Сов. (журналъ 9, по архиву 4. томъ I, дѣла к-та предсѣд.).

департаментамъ (согласно проекту 1788 года, слѣдовательно, къ первому гл. образомъ департаменту), пассивной власти надзора, удѣляя, наоборотъ, этимъ департаментамъ обширное «право исправленія» или власть активную. Цитированныя слова относятся исключительно къ судебной власти Сената; положеніе это, къ концу царствованія императрицы, сдѣлалось совершенно очевиднымъ; въ функціи храненія законовъ можно слѣдовательно видѣть лишь зачатокъ кассаціоннаго судебнаго органа, а никоимъ образомъ не органъ административной юстиціи.

Для понятія административной юстиціи въ Екатерининскую эпоху еще не было мѣста; время для него еще не наспѣло.

Немного большаго значенія для насъ является приписка къ параграфу, трактующему о компетенціи перваго департамента, гдѣ упоминаются «жалобы на намѣстническія правленія». Здѣсь однако имѣется въ виду не столько право надзора, сколько право исправленія, и не судебно-административный порядокъ разсмотрѣнія жалобъ, а инстанціонное рѣшеніе нѣкоторыхъ дѣлъ Сенатомъ [1]).

Позднѣе, въ 1791 году, мы находимъ новое подтвержденіе этимъ идеямъ Екатерины. Обрушиваясь на дѣятельность Московскихъ департаментовъ Сената, она писала [2]): «слышу я, что много порядковъ въ Московскихъ Сената департаментахъ завелось, *что оные департаменты мѣшаются въ дѣла, въ нижнихъ мѣстахъ не рѣшенныя; хватаютъ дѣла и вступаютъ сами собою въ изслѣдованія и рѣшенія, Сенату совсѣмъ неприличныя.* А въ законѣ Государя Петра Великаго

---

[1]) Ср. ст. 11, 12 и 13 проекта Екатерины; дѣла комитета предсѣдателей Гос. Совѣта 1810 и 1811 гг.; по журн. 9 и 10, по архиву 4, томъ I; въ 13 статьѣ слѣд. образомъ перечисляется компетенція 1-го деп-та: 1) прилежное бдѣніе, дабы законы были исполняемы, 2) взысканіе съ должн. лицъ и чиновниковъ, 3) тщаніе о полиціи, 4) прекращеніе противнаго законамъ, 5) забота о тишинѣ и спокойствіи; какъ видно, все это чисто-админ. функціи.

[2]) Сборникъ, томъ 42; также Сперанскій. О государственныхъ установленіяхъ, Архивъ ист. и практ. свѣдѣній Калачова, 1859 г., кн. 3, стр. 32.

написано, что въ Сенатѣ дѣлъ никакихъ нѣтъ; Сенату иного не предписано, какъ только смотрѣть, исполненъ ли законъ или нѣтъ...» Здѣсь совершенно ясно, что преслѣдовала императрица, а именно: невмѣшательство Сенатскихъ департаментовъ въ рѣшенія судебныхъ мѣстъ [1]): Московскіе департаменты были по преимуществу судебными органами и съ администраціей имѣли весьма мало дѣла: это во-первыхъ; во-вторыхъ же, Екатерина въ этомъ случаѣ прямо упоминаетъ о судебныхъ мѣстахъ: по отношенію къ послѣднимъ Сенатъ и былъ хранилищемъ законовъ, а на языкѣ XIX-го вѣка—кассаціоннымъ органомъ.

Таково положеніе интересующаго насъ вопроса, согласно проекту реформы 1788 года. Но послѣднему не удалось превратиться въ законъ. Внѣшнія дѣла и другіе вопросы постоянно отвлекали императрицу отъ ея работъ по реформѣ Сената. Хотя и существуетъ много указаній на то, что эта работа продолжала интересовать Екатерину, что она къ ней то и дѣло возвращалась [2]), однако мы не находимъ въ этихъ указаніяхъ какихъ-либо принципіальныхъ перемѣнъ ея взглядовъ. Главнѣйшими вопросами, которые ее интересовали въ данной области, были: распредѣленіе вѣдомствъ Сенатскихъ департаментовъ «попрактичнѣе», огражденіе судебныхъ мѣстъ отъ незаконнаго вмѣшательства Сената и урегулированіе дѣятельности сенатской канцеляріи.

Въ особенности послѣдній вопросъ, организація сенатской канцеляріи, которая «одолѣла Сенатъ» [3]), привлекалъ въ послѣдніе годы ея жизни вниманіе императрицы; на немъ сосредоточивался центръ ея интереса. Вопросы же надзора вовсе

---

[1]) Характерно, что на это же зло „вмѣшательства“ Сената въ рѣшенія администраціей или судами ихъ дѣлъ жалуется и Сиверсъ. Ср. напр., Blum, II, кн. 5.

[2]) Ср. напр.: Державинъ, томъ VI, стр. 221; Сборникъ Русс. Ист. Об-ва, томъ XXX, стр. 448; Грибовскій, Записки о Импер. Екатеринѣ Великой, изд. 2-е, Москва, 1864, г., стр. 51 и 96; Иконниковъ, в. н. ст. въ Русс. Архивѣ, стр. 39—41.

[3]) Грибовскій, Записки, стр. 26.

не затрагиваются; они попрежнему остаются въ тѣни. По и тому, что было выработано Екатериной, пришелъ безвременный конецъ. Работы ея были прерваны смертью, при чемъ реформа Сената осталась въ весьма зачаточномъ состояніи; проектъ реформы обрывается на словахъ «Глава первая. О Сенатѣ». Однако, полагаемъ, у историка имѣется совершенно достаточный матеріалъ, чтобы отвѣтить на вопросъ, произошли ли какія-либо перемѣны принципіальнаго характера въ постановкѣ власти надзора. Предыдущее изложеніе фактовъ даетъ намъ право отвѣтить на него отрицательно.

Но и помимо работъ по реформѣ Сената имѣются и другіе акты Екатерины, касающіеся хотя и косвенно интересующей насъ области, и въ нихъ находимъ мы одно и то же положеніе, оставленіе въ тѣни власти надзора, что въ еще большей мѣрѣ подтверждаетъ наше утвержденіе, что Екатерина не имѣла яснаго понятія объ этой власти и ея пользѣ для государственнаго управленія.

Ни въ указахъ ея Сенату, ни въ распоряженіяхъ, отдаваемыхъ на имя намѣстниковъ или губернаторовъ, ни въ ея отношеніяхъ къ генералъ-прокурору мы не находимъ никакого стремленія обосновать и опредѣлить функціи надзора независимо отъ активнаго управленія. Если о функціяхъ надзора и упоминается иногда, то всегда только съ точки зрѣнія надзора начальственнаго за исполнительностью и законностью дѣятельности подчиненныхъ мѣстъ. Особенно характерно это положеніе вещей сказалось въ запискахъ самой Екатерины о состояніи управленія имперіи [1]): нигдѣ въ нихъ не упоминается о власти надзора, ни въ одномъ мѣстѣ не говорится опредѣленно объ этой функціи.

---

[1]) См., Записки императрицы, въ Русскомъ Архивѣ, 1865 г., изд. Бартеньевымъ, или, напр., въ Сборникѣ Русс. Ист. Об-ва, томъ XXVII, стр. 170 и слѣд.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

1.

Царствованіе Павла I.

Въ интересующей насъ области царствованіе Павла являлось лишь дальнѣйшимъ развитіемъ политики его матери. Какъ это ни странно можетъ показаться, при знакомствѣ съ ненавистью Павла къ политической программѣ Екатерины, однако въ данномъ случаѣ онъ шелъ по ея стопамъ, но конечно безсознательно, влекомый въ этомъ направленіи одною силой обстоятельствъ. Его деспотизмъ и понятія о государственности вообще и о собственной власти въ частности неудержимо влекли его по тому же пути, по которому уже пошла его мать, и причины здѣсь были тождественны, хотя при Павлѣ онѣ конечно дѣйствовали гораздо интенсивнѣе; ихъ было двѣ главныя, одна заключалась въ государственномъ міросозерцаніи Павла и его антуража, другая—въ господствѣ, какъ и прежде, но въ значительно сильнѣйшей степени, личнаго начала въ управленіи; не учрежденія, а лица правили

Поправка къ выноскѣ на стр. 86:

См. также Коркуновъ, Два проекта преобразованія сената; журналъ м-ва юстиціи, май 1899 г.

не затрагиваются: они попрежнему остаются въ тѣни. Но и тому, что было выработано Екатериной, пришелъ безвременный конецъ. Работы ея были прерваны смертью, при чемъ реформа Сената осталась въ весьма зачаточномъ состояніи; проектъ реформы обрывается на словахъ «Глава первая. О Сенатѣ». Однако, полагаемъ, у историка имѣется совершенно достаточный матеріалъ, чтобы отвѣтить на вопросъ, произошли ли какія-либо перемѣны принципіальнаго характера въ постановкѣ власти надзора. Предыдущее изложеніе фактовъ даетъ намъ право отвѣтить на него отрицательно.

Но и помимо работъ по реформѣ Сената имѣются и другіе акты Екатерины, касающіеся хотя и косвенно интересующей насъ области, и въ нихъ находимъ мы одно и то же положеніе, оставленіе въ тѣни власти надзора, что въ еще большей мѣрѣ подтверждаетъ наше утвержденіе, что Екатерина не имѣла яснаго понятія объ этой власти и ея пользѣ для государственнаго управленія.

Ни въ указахъ ея Сенату, ни въ распоряженіяхъ, отдаваемыхъ на имя намѣстниковъ или губернаторовъ, ни въ ея отношеніяхъ къ генералъ-прокурору мы не находимъ никакого стремленія обосновать и опредѣлить функціи надзора независимо отъ активнаго управленія. Если о функціяхъ надзора и упоминается иногда, то всегда только съ точки зрѣнія надзора начальственнаго за исполнительностью и законностью дѣятельности подчиненныхъ мѣстъ. Особенно характерно это положеніе вещей сказалось въ запискахъ самой Екатерины о состояніи управленія имперіи [1]): нигдѣ въ нихъ не упоминается о власти надзора, ни въ одномъ мѣстѣ не говорится опредѣленно объ этой функціи.

---

[1]) См., Записки императрицы, въ Русскомъ Архивѣ, 1865 г., изд. Бартеньевымъ, или, напр., въ Сборникѣ Русс. Ист. Об-ва, томъ XXVII, стр. 170 и слѣд.

Поправка къ выноскѣ на стр. 86:

См. также Коркуновъ, Два проекта преобразованія сената; журналъ м-ва юстиціи, май 1899 г.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

1.

Царствованіе Павла I.

Въ интересующей насъ области царствованіе Павла являлось лишь дальнѣйшимъ развитіемъ политики его матери. Какъ это ни странно можетъ показаться, при знакомствѣ съ ненавистью Павла къ политической программѣ Екатерины, однако въ данномъ случаѣ онъ шелъ по ея стопамъ, но конечно безсознательно, влекомый въ этомъ направленіи одною силой обстоятельствъ. Его деспотизмъ и понятія о государственности вообще и о собственной власти въ частности неудержимо влекли его по тому же пути, по которому уже пошла его мать, и причины здѣсь были тождественны, хотя при Павлѣ онѣ конечно дѣйствовали гораздо интенсивнѣе; ихъ было двѣ главныя, одна заключалась въ государственномъ міросозерцаніи Павла и его антуража, другая—въ господствѣ, какъ и прежде, но въ значительно сильнѣйшей степени, личнаго начала въ управленіи: не учрежденія, а лица правили Россіей.

Присмотримся ближе къ положенію, которое занимала власть надзора при Павлѣ. Начнемъ съ прокуратуры.

Здѣсь мы видимъ продолженіе прежняго процесса сокращенія количества чиновъ прокурорскаго надзора, съ одной стороны, и ограниченія ихъ компетенціи, съ другой; уже къ концу царствованія Екатерины стало замѣтнымъ подобное сокращеніе прокурорскихъ должностныхъ лицъ: при Павлѣ ихъ

число еще болѣе сократилось за упраздненіемъ въ 1796 году Верхнихъ Земскихъ Судовъ и Верхнихъ Расправъ, а въ 1800 году и губернскихъ магистратовъ. Вслѣдствіе этихъ сокращеній отъ прокурорскаго надзора 1775 года остались всего только губернскіе прокурорскіе чины: впослѣдствіи же уничтожены были и стряпчіе, но когда именно, неизвѣстно, такъ какъ въ полномъ собраніи законовъ объ этомъ указа не находится [1]). Вслѣдствіе этихъ перемѣнъ была порвана внутренняя связь между чинами мѣстной прокуратуры; каждый изъ оставшихся чиновъ прокурорскаго надзора сталъ самостоятельнымъ, будучи подчиненъ не губернскому прокурору, а непосредственно высшему начальству, губернскому правленію и генералъ-прокурору; вызвано же было такое разъединеніе прокуратуры именно ея подчиненіемъ администраціи: она разсматривалась законодателемъ не какъ единый и самостоятельный институтъ, а какъ «состоящіе при . . . . такомъ-то учрежденіи чины». Кромѣ того въ этомъ же направленіи вліяли и новыя, все болѣе развивающіяся, судебныя функціи прокуратуры.

Постепенно и незамѣтно все болѣе выдѣлялась судебная власть отъ прочихъ государственныхъ властей [2]). Толчокъ, данный въ этомъ отношеніи Екатериной, имѣлъ могучую инерцію: хотя раздѣленіе этихъ двухъ властей императрицѣ далеко не удалось провести до логическаго его совершенства,

---

[1]) Ср. Н. Муравьевъ, в. п. с., стр. 316; авторъ заключаетъ объ этомъ упраздненіи стряпчихъ по тексту указовъ 1801 и 1815 годовъ (П. С. З. № 20004 и 25909).

[2]) Интереснымъ свидѣтельствомъ стремленія къ раздѣленію властей можетъ служить записка Павла „объ устройствѣ Сената“ (Сборникъ Русск. Ист. Об-ва, томъ 90, стр. 146), начинающаяся словами: „Сенатъ Я полагаю быть *единственно судебнымъ мѣстомъ*, къ которому бы шли дѣла чрезъ подчиненныя мѣста на конфирмацію во всѣхъ казусахъ, которые не во власти нижнихъ судебныхъ мѣстъ“; при этомъ Сенатъ раздѣлялся всего на два департамента, гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ. Но, какъ и многое другое, предположенное Павломъ, и этотъ проектъ остался не осуществленнымъ и даже не оконченнымъ. Онъ обрывается на словахъ: „Распоряженіи внутреннія и хозяйственные . . .“

хотя нѣкоторые ея законодательные акты и противорѣчили этому принципу, однако, въ общемъ дѣло выдѣленія судебной власти двигалось впередъ довольно успѣшно. Насколько оно шло по инерціи, можно судить изъ того факта, что и при Павлѣ процессъ этотъ продолжалъ развиваться, несмотря на то, что правительство не прилагало особенныхъ стараній къ способствованію ему; такъ было и съ судебными функціями прокуратуры, состоящей при судебныхъ мѣстахъ; прокуроры эти становились все болѣе общественными обвинителями, а съ уничтоженіемъ стряпчихъ, въ силу необходимости, переняли отъ послѣднихъ ихъ функціи представительства «казенныхъ и общественныхъ интересовъ», что только могло служить на подкрѣпленіе ихъ судебныхъ функцій [1]). Но таковой процессъ въ силу необходимости разъединялъ ихъ отъ губернскаго

[1]) Въ этомъ направленіи шелъ, напр., указъ 1799 года, возстановившій въ пяти западныхъ губерніяхъ (Подольской, Волынской, Минской, Литовской и Кіевской) институтъ фискаловъ: послѣдніе являлись чисто судебными органами сыска и учреждались „для вящшаго успѣха въ движеніи гражданскихъ дѣлъ“ (П. С. З. №№ 18826 и 19218; см. Н. Муравьевъ, в. н. с., стр. 317). Фискалы 1799 года должны были явиться въ замѣну прежнихъ стряпчихъ, *именно какъ общественные обвинители* (напр., „узнавъ отъ объявителя сущность дѣла, они должны провѣрить эти свѣдѣнія и затѣмъ донести куда слѣдуетъ“); характерно и послѣдовательно то обстоятельство, что фискалы не подчинены губернскому прокурору. Но фискалы участвовали въ сыскѣ не только судебномъ, но и административномъ, и въ этомъ отношеніи были подчинены губернаторамъ и генералъ-губернаторамъ; къ этой области относился и надзоръ за содержащимися подъ стражей (т. е. уголовныя и арестантскія дѣла), наблюденіе за производствомъ казенныхъ взысканій и др. „дѣла казенныя“, т. е. фискальныя. Во всѣхъ этихъ сбивчивыхъ, противорѣчивыхъ и неопредѣленныхъ постановленіяхъ указовъ 1799 г. о фискалатѣ проглядываетъ одно общее стремленіе установить органъ общественнаго обвиненія, т. е. именно та мысль, которую преслѣдовала Екатерина при учрежденіи стряпчихъ казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ. Само собою понятно, что такой органъ подтачивалъ корни власти надзора прокуратуры; фискалы явились судебнымъ органомъ, сократившимъ компетенцію и власть губернскаго прокурора, которому они, кстати сказать, не были подчинены. Но опытъ оказался неудачнымъ, и новый фискалатъ исчезъ такъ же незамѣтно, какъ и появился на свѣтъ. Онъ былъ уничтоженъ манифестами Александра, возстановившими учрежденія Екатерины (см. Н. Муравьевъ, в. н. с., стр. 316—319).

прокурора, который оставался теперь въ одиночествѣ, несамостоятельнымъ органомъ надзора; послѣднее же обстоятельство совершенно понятно, если принять во вниманіе все растущую и растущую безмѣрно власть губернаторовъ. Губернаторы неизбѣжно должны были поглотить самостоятельность прокуроровъ и сдѣлать изъ нихъ подчиненныхъ себѣ органовъ. Губернскій прокуроръ сталъ постепенно превращаться въ исключительно «губернское око»: но отъ этого конечно сильно пострадала власть надзора.

Не лучше обстояло дѣло и съ высшей инстанціей надзора, генералъ-прокуроромъ. Послѣдній значительно возвысился въ своемъ положеніи, но не какъ органъ надзора, а какъ представитель активнаго управленія, превратившись окончательно въ перваго министра. Уже при своемъ назначеніи генералъ-прокуроромъ князь Куракинъ соединилъ въ своихъ рукахъ директорство ассигнаціоннаго банка, начальство надъ ненавистной тайной экспедиціей и управленіе комисіей уложенія и вновь учрежденной школой для обученія юнкеровъ (состоявшей при Сенатѣ). Въ послѣдующіе мѣсяцы изданъ былъ цѣлый рядъ указовъ, возложившихъ на генералъ-прокурора еще новую огромную массу функцій, самаго различнаго характера, начиная съ вѣдѣнія географическаго департамента и кончая опекунствомъ иностранныхъ колонистовъ [1]). Почти всякая отрасль управленія, которая почему-либо привлекала вниманіе Павла, немедленно же взваливалась на плечи генералъ-прокурора. Не даромъ императоръ говорилъ Куракину: «ты да я, я да ты, мы будемъ управлять Россіей». Но при такомъ положеніи вещей генералъ-прокуроръ физически не могъ осуществлять функцій надзора: у него не хватало времени для нихъ, но кромѣ того онѣ не были и совмѣстимы, ни теоретически, ни практически, съ его положеніемъ всесильнаго премьеръ-министра. Именно изъ этого послѣдняго

---

[1]) Ср. Градовскій, Высшая администрація . . . , Собр. соч., I, стр., 271. Полн. Собр. Зак., №№ 17601, 17603, 17609, 17610, 17707, 17733, 17865, 17886, 17897, 17973 и 18059.

положенія, всемогущаго премьера, вытекъ отмѣченный Градовскимъ, впервые появившійся «юридическій перевѣсъ генералъ-прокурора надъ сенаторами» [1]); онъ былъ «начальникомъ» новыхъ экспедицій Сената, сенаторы же только членами ихъ. Но подобная власть генералъ-прокурора являлась только логическимъ завершеніемъ ея развитія за послѣднія десятилѣтія. Сенатъ все болѣе отодвигался на задній планъ въ области администраціи, которая все болѣе переходила въ руки отдѣльныхъ личностей; между таковыми же генералъ-прокуроръ занималъ первое мѣсто. Но то, что при Екатеринѣ не могло выступать наружу съ полной силой, благодаря ея политическому такту, то самое при Павлѣ получило уже совершенно уродливую форму чисто личнаго управленія Куракина, Лопухина, Беклешова и Обольянинова (четырехъ Павловскихъ генералъ-прокуроровъ).

Власть генералъ-прокурора *надъ* Сенатомъ находила себѣ подтвержденіе не только въ упомянутомъ «начальствованіи» надъ его экспедиціями: указъ 1797 года давалъ генералъ-прокурору власть «устранять проволочки» въ Сенатѣ [2]). При разсмотрѣніи дѣлъ въ общемъ собраніи Сената, если не достигалось соглашенія или согласительное предложеніе оберъ-прокурора не имѣло успѣха, постановленіе принималось по большинству голосовъ, но генералъ-прокуроръ получилъ возможность протеста противъ такого рѣшенія; если онъ при этомъ усматривалъ «недовольное соображеніе съ законами» или недостаточное «сношеніе оныхъ съ существомъ дѣла», или же «недовольное предохраненіе казеннаго интереса», онъ доносилъ о томъ монарху, который и разрѣшалъ данное дѣло. Уже сама неопредѣленность этихъ трехъ доводовъ была достаточна, чтобы подчинить волѣ генералъ-прокурора *всякое* рѣшеніе общаго собранія Сената, такъ какъ генералъ-прокуроръ всегда имѣлъ возможность «усмотрѣть» одно изъ перечисленныхъ трехъ обстоятельствъ; но въ данномъ случаѣ имѣлось и юридиче-

[1]) Тамъ же, стр. 271.
[2]) Полн. Собр. Зак., № 17760 (26 января 1797 г.).

ское приращеніе власти генералъ-прокурора, а не только фактическое ея расширеніе: онъ не только наблюдалъ за законностью въ дѣятельности Сената, но получилъ кромѣ того возможность принимать участіе въ самомъ разрѣшеніи различныхъ дѣлъ; поводомъ къ такому приращенію генералъ-прокурорской власти послужили два послѣдніе пункта указа 1797 года, а также и право переноса дѣлъ на высочайшее усмотрѣніе, при чемъ рѣшеніе постановлялось въ такихъ случаяхъ при его же ближайшемъ участіи. Такимъ образомъ, оказалось на практикѣ, что всѣ мало-мальски важныя дѣла и по крайней мѣрѣ тѣ, которыя почему-либо интересовали императора или генералъ-прокурора, оказывались во всесильныхъ рукахъ послѣдняго. Весьма характернымъ въ этомъ отношеніи было, напримѣръ, положеніе, занимаемое въ этомъ царствованіи дворянскимъ сословнымъ управленіемъ [1]): почти все оно сосредоточено было въ рукахъ всемогущаго генералъ-прокурора, совершенно отстранившаго департаментъ герольдіи и отчасти замѣнившаго собой губернскія дворянскія собранія. Чѣмъ дальше текли мѣсяцы Павловскаго царствованія, тѣмъ ярче развивалась и разрасталась власть генералъ-прокурора.

Въ эту же эпоху появляется въ нашемъ государственномъ правѣ и соотвѣтствующій положенію вещей терминъ: при изданіи учрежденія императорской фамиліи, князь Куракинъ назначается *министромъ удѣловъ* [2]).

---

[1]) Ср. мое „Дворянство и его сословное управленіе, за столѣтіе 1762—1855 гг.“; Спб., 1906 г., глава пятая.

[2]) Въ 1800 году князь Гагаринъ назначенъ былъ министромъ коммерціи. Кромѣ того предполагалось также назначить министра финансовъ, но Павелъ не успѣлъ провести эту мѣру въ жизнь. 21-го ноября 1800 г. Державинъ назначенъ былъ „вторымъ министромъ при государственномъ казначействѣ“, но въ тотъ же день указъ этотъ былъ отмѣненъ. См. Гротъ, Жизнь Державина, I, стр. 741. Также, Русс. Архивъ, 1868 г., стр. 1580. Въ бумагахъ комитета 6 декабря 1826 года имѣется записка Павла „объ устройствѣ разныхъ частей государственнаго управленія“ (Сборникъ Русс. Ист. Об-ва, томъ 90, стр. 1—5), въ которой изложенъ, хотя весьма кратко и отрывочно, планъ учрежденія семи министерствъ. Документъ этотъ является слѣдовательно весьма важнымъ актомъ для исторіи учрежденія министерствъ въ Россіи.

Подобная политика Павла должна была неизбѣжно отнять у Сената и ту малую долю управительной власти, которая у него еще оставалась въ послѣдніе годы царствованія Екатерины; вся эта власть перешла теперь въ руки генералъ-прокурора; за Сенатомъ, стало быть, оставались почти исключительно судебныя функціи [1]). Но и въ этой области власть генералъ-прокурора и его представителей въ Сенатѣ—оберъ-прокуроровъ—подавляла самостоятельность этого учрежденія, занимавшаго теперь положеніе высшаго судебнаго мѣста имперіи. Сюда, напр., относятся мѣры Павла, предпринятыя для «ускоренія производства дѣлъ», одну изъ которыхъ мы уже цитировали выше; такъ, оберъ-прокуроръ долженъ былъ вести списки сенаторамъ, не присутствующимъ на засѣданіяхъ; затѣмъ введенъ былъ упрощенный способъ рѣшенія дѣлъ при подписи только трехъ сенаторовъ, а впослѣдствіи и изъ этихъ трехъ подписей было разрѣшено одну подпись давать на дому. Всѣ департаменты Сената теперь стали заниматься рѣшеніемъ судебныхъ дѣлъ, но и ихъ оказалось мало; для помощи имъ созданы были три временные судебные департамента.

Такое изъятіе административной власти изъ вѣдѣнія Сената чрезвычайно характерно описано Павломъ въ одномъ изъ его указовъ на имя князя Куракина: «возложивъ на васъ должность генералъ-прокурора, заключающую въ себѣ повсемѣстную бдительность о благоуспѣшномъ теченіи разнаго рода дѣлъ, въ приказахъ производимыхъ, и о точномъ сохраненіи законовъ, на всѣ части государственнаго правленія изданныхъ» [2]).

---

[1]) Этимъ косвенно достигался идеалъ, о которомъ Павелъ высказался въ цитированной нами собственноручной запискѣ касательно реформы Сената (Сборникъ Русс. Ист. Об-ва, томъ 90, стр. 146). Въ запискѣ этой недвусмысленно сказано, что „Сенатъ Я полагаю быть единственно судебнымъ мѣстомъ“ . . . . Политика сосредоточенія всей активной власти управленія въ рукахъ генералъ-прокурора несомнѣнно имѣла цѣлью то же превращеніе Сената въ чисто судебное мѣсто или „трибуналъ“. Въ своихъ законодательныхъ актахъ Павелъ нѣсколько разъ высказывалъ эту мысль, хотя и не успѣлъ закрѣпить ее опредѣленной реформой самого Сената.

[2]) Цит. по Градовскому, в. н. с., стр. 273.

Нельзя болѣе ясно опредѣлить то понятіе, которое Павелъ имѣлъ о генералъ-прокурорской должности: для императора генералъ-прокуроръ былъ глава всей администраціи, т. е. именно первый министръ государства. Само собою разумѣется, что послѣдній въ глазахъ Павла не являлся органомъ надзора, а органомъ именно управленія.

Противорѣчіемъ, но только кажущимся, является указъ 1799 г., устанавливавшій сенаторскія ревизіи по губерніямъ. Онѣ должны были касаться трехъ вопросовъ: теченія правосудія по присутственнымъ мѣстамъ, состоянія внутренней полиціи и вопроса о поборахъ и лихоимствѣ. Ревизіи эти должны были возобновляться каждые три года; Сенатъ же при этомъ названъ былъ «первенствующимъ по всей имперіи нашей трибуналомъ»; надо полагать однако, что терминъ этотъ употребленъ не вполнѣ сознательно со значеніемъ высшаго судебнаго органа, такъ какъ за Сенатомъ оставлены были и функціи правительственнаго мѣста [1]). Во исполненіе этого высочайшаго повелѣнія, 1-го декабря того же года Сенатъ представилъ Павлу докладъ [2]) и пункты [3]), удостоившіеся его утвержденія. Докладъ содержалъ назначенія сенаторовъ и распредѣленіе губерній по ревизіоннымъ районамъ, пункты же являются своего рода инструкціей ревизующимъ сенаторамъ. Уже въ началѣ этого документа говорится, что сенаторы-ревизоры должны обратить особое вниманіе на состояніе земледѣлія и управленія казенными лѣсами, какъ особо важныхъ предметовъ государственнаго управленія и какъ добавочныя къ указу 6-го октября постановленія. Уже это одно могло бы свидѣтельствовать намъ куда направлена была суть этихъ сенаторскихъ ревизій: здѣсь ясно выступаетъ элементъ управленія, и притомъ управленія хозяйственнаго, не имѣющій ничего общаго съ административной юстиціей. Но и дальнѣйшій текстъ пунктовъ подтверждаетъ то же ихъ направленіе. Пунктъ первый, самый

[1]) Полн. Собр. Зак., именной указъ Сенату отъ 6-го октября 1799, № 19139.

[2]) П. С. З. № 19211.

[3]) П. С. З. № 19212.

главный, касается «правосудія»; въ данномъ случаѣ сенаторы должны были обратить вниманіе на «теченіе правосудія», на устраненіе медлительности, волокиты и т. п. «угнетеній», на число нерѣшенныхъ дѣлъ и т. д. Вся эта область ревизій касалась слѣдовательно исключительно судебной власти; подтвержденіемъ этому служитъ и частое повтореніе и во введеніи къ пунктамъ и въ двухъ актахъ (указѣ 6-го октября и пунктахъ 1-го декабря) той мысли, что назначеніе ревизій состоитъ главнымъ образомъ въ «изслѣдованіи всякихъ злоупотребленій» въ теченіи правосудія въ имперіи.

Пунктъ второй, говорящій о ревизіи «внутренней полиціи», трактуетъ опять-таки о хозяйственномъ управленіи и о доставленіи правительству свѣдѣній о состояніи губерній, а не губернскаго управленія (о количествѣ населенія, о промыслѣ и торговлѣ городовъ, о цѣнахъ на съѣстные припасы и т. п.). Третій же пунктъ, говорящій «о поборахъ», касается правильнаго взиманія податей и налоговъ и, слѣдовательно, дѣятельности казенныхъ палатъ и казначействъ. Какъ сказано выше, къ этимъ тремъ первоначальнымъ пунктамъ прибавлены 4-й и 5-й, «о земледѣліи» и «о казенныхъ лѣсахъ», а кромѣ того, вслѣдствіе особаго высочайшаго повелѣнія, добавленъ и еще одинъ пунктъ «объ оброчныхъ статьяхъ», носящій такой же характеръ, какъ предыдущіе два.

Наконецъ, въ заключеніи, устанавливается общій порядокъ дѣйствія ревизоровъ; въ тѣхъ случаяхъ, когда открыты будутъ при ревизіи злоупотребленія, они на мѣстѣ же должны предложить губернскому правленію предать виновныхъ суду; но при этомъ имъ строго запрещено было вступаться «въ разбирательство дѣлъ между частными людьми». Доношенія свои сенаторы посылали монарху, «подробности же» о нихъ—Сенату. Такая постановка доношеній чрезвычайно характерна для всей картины Павловскаго правительства, а въ частности для роли Сената, имъ тогда играемой. На долю его обыкновенно оставались лишь однѣ «подробности».

Разсмотрѣніе этихъ пунктовъ, являвшихся инструкціей

сенаторскимъ ревизіямъ, явно свидѣтельствуетъ намъ, что мы въ данномъ случаѣ не имѣемъ дѣла съ исключеніемъ вышеописаннаго положенія власти надзора въ Павловское царствованіе. Ревизіи Сената имѣли стало быть точно установленную задачу и рамки, изъ которыхъ ревизоры-сенаторы не имѣли права выходить; эта же задача или рамки ревизій показываютъ намъ, что функціи административной юстиціи въ нихъ вовсе не входили. Цѣль ихъ была, съ одной стороны, ревизія судебныхъ мѣстъ и борьба съ волокитой, съ другой же, доставленіе правительству свѣдѣній по нѣкоторымъ областямъ хозяйственнаго управленія.

2.

Записка графа Безбородки.

Идеи Екатерины не умерли съ нею; многое, очень многое, въ особенности въ области идей государственныхъ продолжало жить въ русскомъ обществѣ долго послѣ 1796 года.

Именно къ этой области понятій, не исчезнувшихъ вмѣстѣ съ Екатериной, принадлежитъ идея о реформѣ Сената. Дѣйствительно, положеніе Сената было таково, что имъ не могли удовлетворяться ни одна политическая партія, ни одинъ сколько-нибудь внимательный государственный дѣятель. Старики-сенаторы и нѣкоторые другіе дѣятели Екатерининскихъ временъ, типа Державина, не могли примириться съ фактомъ паденія Сената и не переставали мечтать о возстановленіи прежняго величія этого органа; люди типа Обольянинова и Аракчеева стремились къ тому, чтобы сломить послѣдніе остатки административной власти Сената, въ чемъ, надо замѣтить, и преуспѣли; но за этимъ результатомъ шелъ и другой — неизбѣжное паденіе и даже исчезновеніе надзирающихъ функцій Сената. Павловское царствованіе не способствовало развитію другихъ политическихъ программъ, кромѣ той, которая выставлялась Обольяниновыми и Аракчеевыми; люди

«инако думающіе» должны были временно молчать; зато въ первые же дни, можно сказать даже часы, новаго царствованія Екатерининскіе старики дружно поднимаются въ защиту своихъ идеаловъ вообще и реформы Сената въ частности, но неожиданно для себя встрѣчаются съ новой оппозиціей, шедшей изъ лагеря либераловъ, окружавшихъ молодого Александра.

Однако уже въ царствованіе Павла мы находимъ нѣкоторое исключеніе, а именно голосъ, поднявшійся въ защиту идеи сенатской реформы. Мы имѣемъ въ виду записку князя Безбородки о Сенатѣ, написанную въ 1799 году [1]). Въ этомъ документѣ мы находимъ цѣнныя указанія на тѣ взгляды, которые господствовали въ средѣ Екатерининскихъ дѣятелей по отношенію къ Сенату, въ силу чего они пріобрѣтаютъ особенный интересъ для насъ, тѣмъ болѣе, что работа Безбородки не осталась безъ вліянія на вопросъ о реформѣ Сената, когда онъ былъ поднятъ въ первые мѣсяцы царствованія Александра I.

Записка Безбородки чрезвычайно нравилась П. А. Строганову [2]), который весьма часто цитировалъ ее и упоминалъ о ней Александру; но на послѣдняго она производила непріятное впечатлѣніе и потому не имѣла непосредственныхъ практическихъ послѣдствій. Главная причина несочувственнаго къ ней отношенія молодого Государя заключалась конечно въ той мысли, которая заложена была фундаментомъ разсужденій Безбородки, а именно: «Россія должна быть государствомъ самодержавнымъ. Малѣйшее ослабленіе самодержавія повлекло бы за собой отторженіе многихъ провинцій, ослабленіе государства и безчисленныя народныя бѣдствія».

Для насъ однако важна другая сторона этой записки, а именно: взгляды Безбородки на положеніе власти надзора.

[1]) Она напечатана въ Сборникѣ Русс. Ист. Об-ва, томъ 29; Спб. 1881 г., стр. 647—652; хранится же она въ госуд. архивѣ м-ва иностр. дѣлъ, отд. XVI, № 165.

[2]) См., напр., Вел. Кн. Николай Михайловичъ, „Графъ П. А. Строгановъ“, томъ I, стр. 101 и слѣд. Спб., 1903 г.

Во главу ихъ поставлено «подтвержденіе установленія правительствующаго Сената»; стрѣлы автора были слѣдовательно направлены на возстановленіе «правительственныхъ» или административныхъ функцій Сената, которыя постепенно ускользали изъ его рукъ.

Далѣе говорится о составѣ Сената, при чемъ повторяются постановленія императрицы, выраженныя въ актахъ 1763 и 1775 годовъ: рядомъ съ высшими сановниками-сенаторами должны были засѣдать и намѣстники, когда находились въ столицѣ, а равно и начальники отдѣльныхъ вѣдомствъ, казначейства и коллегій.

Затѣмъ повторяются Екатерининскія мысли объ обнародованіи Сенатомъ законовъ, о сообщеніи ему именныхъ указовъ и т. п. функціяхъ. Сенатъ долженъ былъ сохранять за собой важное право «представленія Императорскому Величеству», которое неразрывно связано было съ его «правительственной» властью; разъ признавалась послѣдняя, какъ это и дѣлалъ Безбородко, необходимо было установить и непосредственную связь между монархомъ и высшимъ правительственнымъ органомъ; въ послѣдніе годы Екатерининскаго царствованія связь эта стала исчезать, а причиной тому была потеря Сенатомъ активныхъ функцій управленія и превращеніе его въ судебное мѣсто. Въ царствованіе Павла, когда процессъ этотъ сталъ завершаться, необходимо должна была исчезнуть и связь Сената съ монархомъ; Сенатъ лишился права «представленія Императорскому Величеству».

Далѣе Безбородко перечисляетъ «состоящіе при» Сенатѣ чины прокурорскаго надзора съ генералъ-прокуроромъ во главѣ. Онъ указываетъ особо способъ ихъ назначенія, при чемъ высшіе чины: генералъ-прокуроръ, прокуроры и главные стряпчіе назначаются высочайшею властью, а прочіе стряпчіе генералъ-прокуроромъ, съ утвержденіемъ ихъ монархомъ. Рядомъ съ этимъ только намѣчается вопросъ о ихъ подсудности.

Подробнѣе Безбородко останавливается на положеніи отдѣль-

ныхъ департаментовъ, которыхъ онъ насчитываетъ цѣлыхъ восемь. Первый департаментъ попрежнему является по преимуществу административнымъ органомъ, будучи «начальствомъ», верхней инстанціей для губернскихъ правленій. Второму предоставляются дѣла уголовныя, третьему дѣла гражданскія, четвертому же дѣла финансовыя. Затѣмъ, 6-й, 7-й и 8-й департаменты стояли «противъ» 2-го, 3-го и 4-го, т. е. вѣдали тѣ же дѣла; въ данномъ случаѣ, стало быть, имѣлось въ виду простое раздвоеніе этихъ трехъ департаментовъ для облегченія ихъ работы: здѣсь очевидно сказался фактъ медленности, волокиты и количества нерѣшенныхъ дѣлъ, который открытъ былъ въ царствованіе Павла: оказалось, что отъ Екатерининскаго царствованія осталось 11476 нерѣшенныхъ дѣлъ [1]); очевидно, что Безбородко, зная это, думалъ помочь горю, удвоивъ число департаментовъ. Остается, наконецъ, еще пятый департаментъ, о которомъ глухо сказано: «имѣетъ государственныя текущія дѣла»; трудно опредѣленно сказать, что здѣсь имѣлъ въ виду Безбородко, но едва ли мы ошибемся, если предположимъ, что и въ данномъ случаѣ имѣется простое раздвоеніе перваго департамента, при чемъ и мотивы этому по всей вѣроятности были одни и тѣ же, т. е. облегченіе работы перваго департамента; въ компетенцію пятаго департамента однако не включены «жалобы на намѣстническія правленія» [2]), что даетъ намъ право сказать, что пятый департаментъ предназначался для рѣшенія административныхъ дѣлъ (можетъ быть наименѣе важныхъ), а первый, для того же (но болѣе важныхъ дѣлъ) плюсъ для разсмотрѣнія жалобъ и для надзора за мѣстнымъ управленіемъ [3]): во всякомъ случаѣ, власти надзора у пятаго департамента повидимому не было никакой.

[1]) См. Градовскій, в. н. с., стр. 273.

[2]) Жалобы эти не представляли собой конечно административнаго иска; Безбородко предполагалъ въ данномъ случаѣ, въ согласіи впрочемъ съ Екатерининскимъ законодательствомъ, лишь инстанціонное отношеніе Сената къ низшей администраціи.

[3]) Оба департамента (1 и 5) уравнены и по отношенію функціи обнародованія законовъ и указовъ.

Опредѣляя власть департаментовъ, Безбородко совершенно правильно сравниваетъ ихъ съ самимъ Сенатомъ: «рѣшеніе департамента, говоритъ онъ, почитается рѣшеніемъ Сената»; относительно же распредѣленія компетенціи департаментовъ онъ повторяетъ то, что Екатерина говорила во всѣхъ своихъ работахъ, касавшихся Сената, т. е. что такое распредѣленіе является лишь временнымъ и должно быть измѣняемо согласно съ требованіями практики. Затѣмъ авторомъ описываются взаимныя отношенія департаментовъ между собой и съ общимъ собраніемъ, при чемъ проводится идея равенства власти отдѣльныхъ департаментовъ.

Наконецъ, Безбородко останавливается спеціально и на прокурорскомъ надзорѣ. Начинаетъ онъ конечно съ генералъ-прокурора, но первою функціею его ставитъ обязанность..... «смотрѣть за казной». Затѣмъ мы находимъ новшество: установленіе должности вице-генералъ-прокурора; къ несчастью, вовсе не упоминается у автора о власти, функціяхъ и соотношеніяхъ этой должности къ генералъ-прокурору; повидимости онъ былъ простымъ помошникомъ, а можетъ быть и замѣстителемъ генералъ-прокурора; можно спросить здѣсь, не есть ли и въ данномъ случаѣ эта новая должность лишь «облегченіе» обязанностей генералъ-прокурора, т. е. слѣдствіе все той же мысли, несомнѣнно имѣвшейся у автора, что существующія должности столь обременены дѣлами, что требуютъ учрежденія помошниковъ или параллельныхъ мѣстъ.

Далѣе въ разбираемомъ проектѣ говорится о томъ, что генералъ-прокуроръ долженъ чинить свои отношенія, предложенія и т. п. осторожно; что онъ является начальникомъ сенатской казны; что онъ долженъ «наблюдать при полученіи новыхъ узаконеній» (постановленіе весьма-таки неопредѣленное! Очевидно мы имѣемъ здѣсь дѣло съ Екатерининской мыслью, что прокуратура должна имѣть надзоръ за введеніемъ въ дѣйствіе новыхъ законовъ и устраненіемъ могущихъ при этомъ встрѣтиться недоразумѣній); что долженъ быть установленъ порядокъ «отвращенія генералъ-прокуроромъ злоупо-

требленій, противныхъ узаконеніямъ», и, наконецъ, что обязанностью надзора прокуратуры являлось также наблюденіе за тѣмъ, чтобы органами администраціи не нарушались установленные закономъ предѣлы ихъ вѣдомствъ и власти. Генералъ-прокуроръ даетъ заключенія по послѣднему вопросу, въ случаяхъ сомнѣнія относительно предѣловъ вѣдомства, а также если въ дѣлѣ замѣшаны казенные или общественные интересы (здѣсь опять-таки повторяются мысли Екатерининскаго законодательства). Затѣмъ говорится, что сенатскіе прокуроры являются помощниками генералъ-прокурора, стряпчіе же—совѣтниками его; опять-таки, конструкція соотношеній этихъ органовъ тождественна съ началами, изложенными въ учрежденіи о губерніяхъ. Генералъ-прокуроръ является прямымъ начальникомъ всей прокуратуры и подчиненъ одному лишь монарху, а въ добавленіе имѣетъ попрежнему надзоръ за заключенными подъ стражей и «всеобщее попеченіе о тюрьмахъ». Таковы идеи записки Безбородки, касавшіяся генералъ-прокурора. Изъ всего сказаннаго явствуетъ, что авторомъ использованы принципы, которые уже ранѣе установлены были Екатериной по отношенію къ генералъ-прокурору.

Яснѣе всего это запмствованіе выступаетъ по отношенію къ должности стряпчихъ казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ. Здѣсь Безбородко въ точности воспроизводитъ положенія учрежденія 1775 года, касавшіяся губернскихъ стряпчихъ; послѣдніе являлись и по запискѣ 1799 года, одинъ—общественнымъ обвинителемъ, въ дѣлахъ уголовныхъ, другой—представителемъ фиска, въ дѣлахъ «казеннаго интереса».

Наконецъ и по отношенію къ сенатскимъ прокурорамъ намъ приходится констатировать то же самое; сенатскій прокуроръ Безбородки является точной копіей губернскаго прокурора Екатерины; какъ послѣдній дѣйствовалъ въ губернскомъ правленіи, такъ первый долженъ былъ дѣйствовать въ Сенатѣ, отвращая нарушеніе законовъ, читая законы при открытіи засѣданія, наблюдая за непереступленіемъ Сенатомъ или его департаментами рамокъ своихъ вѣдомствъ, давая заключенія

по толкованію законовъ, и т. д. То же самое относится и къ сенатскимъ стряпчимъ, состоявшимъ совѣтниками при сенатскомъ прокурорѣ и также являвшимся представителями общественнаго обвиненія и фиска. Замѣтимъ здѣсь, что эта часть записки Безбородки дописана рукою писаря [1]).

Въ заключеніе упоминаются сенатскіе совѣтники, задачей которыхъ является «докладъ дѣлъ по жеребью».

Переходя теперь къ критической оцѣнкѣ проекта Безбородки, по отношенію къ интересующему насъ вопросу, мы должны вновь повторить, что, собственно говоря, весь проектъ является приложеніемъ къ Сенату началъ, изложенныхъ въ учрежденіи о губерніяхъ, касательно прокуратуры: съ тою только разницей, что, во-первыхъ, прибавлены идеи, содержащіяся въ другихъ актахъ Екатерининскаго царствованія и касавшіяся главнымъ образомъ генералъ-прокурора, а, во вторыхъ, что всѣ системы и функціи прокуратуры при Сенатѣ, а равно и самого генералъ-прокурора охарактеризованы яснѣе и опредѣленнѣе, чѣмъ въ Екатерининскихъ актахъ. Причины этому легко найти. Безбородко имѣлъ возможность воспользоваться результатами практики всего предшествовавшаго царствованія, онъ могъ слѣдовательно суммировать тѣ отдѣльныя начала, которыя содержались въ разрозненныхъ актахъ императрицы. А, кромѣ того, его записка свидѣтельствуетъ намъ, что авторъ ея имѣлъ случай использовать и тѣ дальнѣйшія работы Екатерины надъ реформой Сената, которыя ей не дано было осуществить. Такимъ образомъ Безбородко воспользовался, напримѣръ, послѣднею мыслью императрицы о дѣленіи Сената на 4 департамента, административный, уголовный, гражданскій и финансовый. Къ этому началу кромѣ того онъ приспособилъ указанія практики на заваленность департаментовъ работой, предложивъ ихъ дублировать, удвоить ихъ число.

Итакъ, записка Безбородки представляется намъ какъ дальнѣйшее логическое развитіе идей Екатерины, съ подведе-

---

[1]) Сборникъ, стр. 652.

ніемъ итоговъ ея собственнымъ работамъ, касавшимся Сената, а равно и указаніямъ практики.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ приходится замѣтить, что и по отношенію ко власти надзора, Безбородко подвелъ итоги законодательству царствованія Екатерины; и въ этой области идеи Безбородки являются только дальнѣйшимъ логическимъ развитіемъ понятій императрицы о надзорѣ и, прибавимъ тутъ же, итоги эти были хотя и характерны, но отрицательны для власти надзора. Таковая попрежнему оставалась въ тѣни, что было *впрочемъ неизбѣжно*. Государственно-правовыя понятія Безбородки были совершенно тождественны Екатерининскимъ идеямъ въ этой области. Онъ не ушелъ ни шага впередъ отъ своей повелительницы, а потому и идея надзора не могла найти себѣ новаго опредѣленія въ его міросозерцаніи.

3.

Державинъ.

Среди всѣхъ «Екатерининскихъ стариковъ», которымъ судьба позволила высказаться по поводу сенатской реформы, Державинъ несомнѣнно занимаетъ самое видное мѣсто. Въ его разсужденіяхъ и писаніяхъ ярче всего выступаютъ тѣ основныя идеи, которыя заложены были великой императрицей въ организацію государственнаго управленія; практика Державина въ провинціи, во времена его губернаторства въ Олонцѣ и въ Тамбовѣ, ознакомила его съ функціонированіемъ учрежденій, введенныхъ реформой 1775 года, послѣдующая же жизнь въ столицѣ, при его трудолюбіи и усидчивости, скоро ознакомила его и съ законодательствомъ и съ практикой Сената. Работоспособность Державина достаточно извѣстна: формалистъ, букварь, подчасъ скучный и надоѣдавшій императрицѣ своими длиннѣйшими и иногда скучнѣйшими докладами (стоитъ только вспомнить его докладъ по дѣлу Иркутскаго губернатора Якоби, когда въ кабинетъ государыни были

доставлены десятки тюковъ дѣла), Державинъ однако, благодаря именно этимъ своимъ качествамъ, весьма хорошо знакомъ былъ съ техникой работы государственной машины, а главное и съ духомъ Екатерининскаго законодательства.

Именно это послѣднее качество весьма цѣнно для изслѣдователя исторіи тѣхъ временъ: въ идеяхъ Державина о положеніи, занимаемомъ Сенатомъ и о томъ положеніи, которое ему слѣдовало бы занимать, весьма хорошо и съ логической послѣдовательностью отразились основныя черты законодательства той эпохи. Посмотримъ же, какъ при этомъ обстояло дѣло со властью надзора, какое мѣсто занимала послѣдняя въ его общемъ міросозерцаніи и въ той организаціи государственныхъ властей, которую Державинъ представлялъ себѣ идеаломъ.

Уже въ 1791 году предпринимается Державинымъ первый шагъ къ критикѣ Сената и его дѣятельности. Одновременно съ возвращеніемъ его къ «милости» и назначеніемъ секретаремъ Ея Величества у принятія прошеній, Екатерина поручаетъ Державину дѣлать замѣчанія на сенатскія меморіи [1]).

Случилось это по частному дѣлу вслѣдствіе недовольства императрицы Колокольцовымъ, исправлявшимъ тогда обязанности генералъ-прокурора: Екатерина, какъ намъ извѣстно, давно уже была недовольна работой Сената; давно уже трудилась она надъ его реформой. Воспользовавшись теперь случайнымъ недочетомъ, она рѣшила использовать знанія и формализмъ Державина, съ одной стороны, для освѣщенія частныхъ рѣшеній Сената, установивъ надъ нимъ лишній контроль ея довѣреннаго, съ другой же стороны, весьма вѣроятно, что она разсчитывала найти въ замѣчаніяхъ Державина и принципіальныя указанія, которыя можно было бы примѣнить при ея работѣ надъ реформой. Полагаемъ, однако, что въ этомъ послѣднемъ отношеніи Державинъ не могъ дать императрицѣ ничего новаго. Въ немъ не было того широкаго государственно-

[1]) Ср. Гротъ, Жизнь Державина, томъ I, стр. 616, 618 и 647; Спб., 1880 г.

политическаго ума, который открывалъ бы новые горизонты; Державинъ былъ созданіемъ своего вѣка и въ частности государственныхъ идей самой императрицы; онъ былъ ея дѣтищемъ въ духовномъ отношеніи, жилъ ея вѣкомъ, ея идеалами: онъ былъ слишкомъ большой формалистъ и законникъ, чтобы идти впереди своего времени. Характернѣе всего это положеніе Державина сказалось въ тотъ моментъ его карьеры, когда житейская волна понесла его впередъ именно въ область реформъ и новыхъ идей начала XIX вѣка; онъ безпомощно бился, сопротивлялся и въ концѣ концовъ безпощадно оставленъ былъ позади, какъ непужный элементъ и даже вредный тормазъ новому движенію.

Въ первые же годы Александровскаго царствованія, когда русское общество стало жить новыми идеями, ярко обрисовалась политическая фигура Державина и характерно выступило наружу доказательство факта, что онъ принадлежалъ прошлому, «Екатерининскому» вѣку.

Такое положеніе его проявляется и въ интересующей насъ области: въ отношеніяхъ его ко власти надзора Державинъ былъ лишь выразителемъ «Екатерининскихъ идей», подходящихъ подъ общую категорію понятій просвѣщеннаго абсолютизма.

Первый шагъ Державина въ его критическихъ отношеніяхъ къ Сенату былъ сдѣланъ въ 1791 году. Но уже весьма скоро выясняется, что эта работа Державина принимаетъ тотъ чисто практическій характеръ, на который мы только что указали. Когда преемникъ князя Вяземскаго былъ окончательно выбранъ и назначенъ (А. Н. Самойловъ), императрица призываетъ къ себѣ Державина, спрашиваетъ его о тѣхъ замѣчаніяхъ на меморіи Сената, которыя ему поручено было дѣлать, и приказываетъ ихъ, послѣ просмотра, передать новому генералъ-прокурору для руководства; затѣмъ Самойлову самому подтверждается желаніе императрицы, дабы въ рѣшеніяхъ Сената поступалось сообразно Державинскимъ замѣчаніямъ. Уже одна эта обстановка даннаго случая свидѣтельствуетъ

намъ, что имѣлись въ виду однѣ практическія цѣли удержанія Сената, его департаментовъ и самого генералъ-прокурора въ предѣлахъ ихъ вѣдомства и закона. При прежнемъ генералъ-прокурорѣ этого конечно не требовалось: Вяземскій былъ слишкомъ хорошо знакомъ съ идеями и планами Екатерины по отношенію къ Сенату; Самойловъ же былъ новичокъ, и, дабы съ нимъ не повторялись ошибки Колокольцова, Екатерина и воспользовалась замѣчаніями Державина.

Этимъ и ограничивается дѣятельность Державина въ интересующей насъ области: длинные доклады поэта скоро наскучили императрицѣ: его замѣчанія она использовала, но дальнѣйшія его работы въ этомъ же направленіи были пріостановлены: вслѣдствіе его извѣстной несдержанности и сквернаго характера, Державинъ весьма скоро перессорился съ Самойловымъ, въ виду чего Екатерина устранила его отъ дальнѣйшаго сотрудничества съ генералъ-прокуроромъ, направивъ его энергію и дѣятельность по другому пути (дѣло коммерцъ-коллегіи, комисіи о растратѣ денегъ въ заемномъ банкѣ и нѣк. др.): этотъ же фактъ лишній разъ свидѣтельствуетъ намъ, что Екатерина пользовалась имъ лишь для исправленія прегрѣшеній практической дѣятельности Сената и генералъ-прокурора, а вовсе не для отысканія новыхъ началъ въ опредѣленіи положенія и власти Сената: если таковая мысль можетъ быть и была у императрицы въ 1791 году, при первомъ порученіи Державину писать «замѣчанія», то весьма скоро должна была убѣдиться Екатерина, что для этого Державинъ не годился: ничего новаго онъ не въ состояніи былъ ей дать.

Царствованіе Павла также не привлекло Державина къ занятіямъ по интересующему насъ вопросу: онъ попрежнему былъ занятъ другими порученіями: нѣкоторое время онъ кромѣ того находился въ опалѣ.

Зато совершенно иначе сталъ вопросъ послѣ восшествія на престолъ Александра. Державинъ почти сразу же привлекается къ работамъ именно по Сенатской реформѣ. Тутъ-то

и сказались его взгляды на положеніе этого органа, вообще, и власти надзора, въ частности.

Когда въ началѣ царствованія правительство приступило къ рѣшенію вопроса о реформѣ Сената, оно вспомнило о Державинѣ, какъ о человѣкѣ, близко знакомомъ съ дѣятельностью Сената и рѣшилось обратиться къ нему за совѣтомъ. Такимъ образомъ случилось, что рядомъ съ основной запиской о реформѣ Сената графа Завадовскаго появились на свѣтъ и двѣ какъ бы дополнительныя записки — гр. Воронцова и Державина [1]).

Въ довольно пространномъ своемъ «Мнѣніи о правахъ, преимуществахъ и существенной должности Сената» [2]) Державинъ изложилъ свои взгляды на положеніе и значеніе этого органа. Послѣ обычно-витіеватаго введенія-авторъ «Мнѣнія» приступаетъ къ опредѣленію понятія государственныхъ властей. Но здѣсь мы находимъ нѣкій новый принципъ. Державинъ не придерживается дѣленія на три власти, господствовавшаго во времена Екатерининскаго реформаторства, а дѣлитъ государственныя власти на четыре отрасли: законодательную, судебную, исполнительную и оберегательную. Мы имѣемъ стало быть въ данномъ случаѣ выдѣленіе власти надзора, власти «оберегательной» изъ числа прочихъ государственныхъ функцій; это очень важный фактъ въ области государственныхъ понятій, который однако, надо замѣтить, остался у автора совершенно необоснованнымъ. Само понятіе о необходимости раздѣленія властей Державинъ основываетъ, какъ и Екатерина, какъ впрочемъ и отецъ этой теоріи самъ Монтескье, на томъ соображеніи, что монархъ, соединяя въ своихъ рукахъ всю совокупность государственной власти, не можетъ

---

[1]) Ср. Я. Гротъ. Жизнь Державина, томъ I, стр. 790 и слѣд., Спб., 1880 г.: Градовскій, Высшая администрація, томъ I сочиненій, стр. 283 и слѣд.: Сборникъ Археолог. Института, 1878 г., кн. 1, стр. 134—151.

[2]) „Мнѣніе" Державина напечатано въ томѣ VII его сочиненій (Акад. изданіе 1872 года), стр. 340—348, XXIV; а также въ Сборникѣ Археолог. Института, 1878 г., кн. 1, стр. 95—102, и въ чтеніяхъ. Об. И. и Др. Р., 1858 г., кн. 3.

благодѣтельно править иначе, какъ расчленяя свою власть между отдѣльными отраслями, при чемъ каждая изъ послѣднихъ должна быть по возможности совершенно самостоятельной; «самодержецъ, какъ самъ Петръ сказалъ, не ангелъ, пишетъ Державинъ, и всего исправить не можетъ». Правильно замѣчаетъ далѣе авторъ, что Петръ учредилъ Сенатъ «вмѣсто себя», что онъ «сдѣлалъ такъ, что Сенатъ былъ въ немъ, а онъ въ Сенатѣ» [1]), предоставивъ ему такимъ образомъ всю совокупность государственныхъ властей, за исключеніемъ одной, власти оберегательной, которая была отдана генералъ-прокурору. Послѣдняя же весьма скоро поглотила собою всю власть Сената, ставъ надъ нимъ; случилось это по мнѣнію Державина по двумъ причинамъ: во-первыхъ, вслѣдствіе подчиненія генералъ-прокурору сенатской канцеляріи, во-вторыхъ же, оттого, что «во время царствованія императрицъ свободный и единственный доступъ къ престолу» имѣлъ одинъ лишь генералъ-прокуроръ. Оказалось стало быть, что то, чего требовалось избѣгнуть, т. е. соединенія всей совокупности государственныхъ властей въ рукахъ одного физическаго лица, было лишь вновь подтверждено, но вмѣсто монарха таковымъ лицомъ теперь былъ генералъ-прокуроръ; благодаря тому, что послѣдній былъ еще въ гораздо меньшей степени въ состояніи представлять изъ себя «ангела», случалось только слишкомъ часто, что «власть законодательная иногда не предусмотрѣла, судебная погрѣшила, исполнительная и въ правомъ дѣлѣ умедлила; оберегательная же, вмѣщая всѣ эти власти въ себѣ, не стала сама на себя доносить», а кромѣ всего прочаго образовался разладъ въ правительственномъ механизмѣ, благодаря которому всякій органъ дѣйствовалъ по-своему, не считаясь и не желая считаться съ дѣятельностью прочихъ органовъ. Юридическая и историческая несостоятельность такого построенія Державина уже въ достаточной мѣрѣ выяснена въ нашей литературѣ, хотя бы въ

---

[1]) Сочиненія Державина, томъ VII, стр. 343.

извѣстной диссертаціи проф. Градовскаго. Петръ не выдѣлилъ самостоятельной оберегательной власти; но, думается, здѣсь слѣдуетъ прибавить, что Державинъ самъ не зналъ и не могъ понимать того важнаго факта, что при государственномъ строѣ, царившемъ въ Россіи XVIII вѣка, подобная «оберегательная» власть существовать вовсе не могла и что смѣшеніе властей, на которое авторъ жалуется, было лишь естественнымъ и неизбѣжнымъ слѣдствіемъ того состоянія, въ которомъ тогда находилась вся государственная машина.

Но за этими теоретическими разсужденіями или у Державина и политическія цѣли, а именно: его стремленія и вожделѣнія были направлены къ возвеличенію Сената, къ сообщенію этому органу того первостепеннаго положенія, которое онъ занималъ въ царствованіе Петра Великаго. Для осуществленія этого идеала Державинъ предлагалъ поставить Сенатъ *во главѣ всего* государственнаго управленія, подчинить ему всѣ отдѣльныя отрасли администраціи, какъ центральной, такъ и провинціальной.

А для того, чтобы сохранить при этомъ же раздѣленіе властей, Сенатъ самъ долженъ былъ быть «раздѣленъ», равно какъ и его канцелярія. Здѣсь мы имѣемъ несомнѣнно самое слабое мѣсто въ Державинскихъ разсужденіяхъ [1]). Онъ не сознавалъ или можетъ быть не хотѣлъ сознавать изъ-за политическихъ соображеній, что сосредоточеніе въ рукахъ Сената всѣхъ властей и соотвѣтственное подчиненіе ему генералъ-прокурора, какъ представителя оберегательной власти, несомнѣнно и неизбѣжно привело бы къ прежнимъ результатамъ, т. е. не раздѣленія, а смѣшенія властей; одно изъ двухъ, либо самъ Сенатъ расчленился бы на отдѣльные самостоятельные органы, и тогда пропало бы его единство, его объединяющая дѣятельность, т. е. политическій идеалъ

[1]) Думается, Градовскій совершенно правъ, утверждая, что именно это несоотвѣтствіе взглядовъ Державина историческому прошлому Сената заставило правительство оставить его замѣчанія въ сторонѣ, при разработкѣ реформы Сената

Державина, либо Сенатъ сохранялъ бы свое единство, но тогда исчезло бы и стерлось всякое «раздѣленіе властей», т. е. исчезъ бы теоретическій идеалъ автора записки.

Такимъ образомъ мы можемъ констатировать существованіе разлада между теоріей и политическими стремленіями разбираемаго автора. Насколько интересны для насъ его теоретическія воззрѣнія, настолько несущественны были его политическіе идеалы, принадлежавшіе несомнѣнно уже отжившей эпохѣ: Сенатъ не могъ болѣе вернуться къ тому положенію, которое онъ занималъ въ царствованіе великаго императора: тѣ времена прошли безвозвратно.

Этотъ разладъ теоріи съ политическими вожделѣніями чрезвычайно характеренъ для представителя среды Екатерининскихъ стариковъ: они знакомы были съ теоріями запада, восприняли, какъ и сама Екатерина, теоретическія выкладки западной философіи. но въ политикѣ и на практикѣ только слишкомъ часто шли какъ разъ по противуположнымъ путямъ.

Далѣе въ «Мнѣніи» Державина уже идутъ частныя замѣчанія на статьи или пункты выработаннаго Сенатомъ проекта реформы [1]). Первыя два замѣчанія касаются уголовныхъ приговоровъ; 3—5 относятся къ принятію Сенатомъ рѣшеній при голосованіи и при протестахъ прокуратуры; въ общемъ всѣ они мало интересны для нашего вопроса, за исключеніемъ только незначительной прибавки замѣчанія на пятый пунктъ, въ которой говорится, что при докладѣ монарху опротестованныхъ дѣлъ было бы справедливо допустить присутствіе депутата или представителя меньшинства, съ которымъ не соглашались генералъ-прокуроръ или прочіе сенаторы, во избѣжаніе односторонности или пристрастности подобныхъ докладовъ: такое постановленіе нельзя конечно не привѣтствовать, но къ сожалѣнію оно было соединено и съ другимъ, а именно, въ случаяхъ, если оказалось бы, что одинъ сенаторъ находился «три раза сряду неудостоеннымъ уваженія предъ лицомъ государя,

[1]) Тамъ же, стр. 345 и слѣд.

то не разсуждено ли будетъ, чтобы онъ подверженъ былъ какому-либо прещенію»? При этомъ Державинъ поясняетъ, что часто могло случаться «не дѣльное» голосованіе. Подобное принужденіе явилось бы конечно весьма несимпатичной мѣрой, но кромѣ того оно было бы и чрезвычайно вредно для престижа и самостоятельности Сената, и объясняется лишь тѣми недостатками дѣятельности Сената, съ которыми самому Державину приходилось бороться въ Екатерининское время и которые вызывали крупное неудовольствіе на Сенатъ и самой императрицы. Спрашивается только, какъ самъ Державинъ не замѣчалъ, что органъ, котораго члены должны быть такими способами принуждаемы, могъ обратиться въ главу всей государственной машины и не получилъ ли бы генералъ-прокуроръ опять положеніе сенатской гувернантки, какъ во времена блаженной памяти Вяземскаго или Ягужинскаго?

Еще характернѣе замѣчаніе на пунктъ 6-й, въ которомъ говорится о власти надзора сенаторовъ; такъ какъ имъ необходимо было преслѣдовать и пресѣкать злоупотребленія, то въ непремѣнное дополненіе этому праву слѣдовало бы предоставить имъ же и возможность «взыскивать съ исполнителей за медленность, за неисправность и т. д.»; другими словами, сенаторамъ предоставлялось именно то самое «право исправленія», которое въ корнѣ подрывало власть надзора. Въ данномъ случаѣ мы слѣдовательно имѣемъ явное доказательство, *какъ* Державинъ понималъ власть надзора и что его «оберегательная власть» хотя и составляетъ теоретическій шагъ впередъ, но шагъ тѣмъ не менѣе весьма-таки незначительнаго размѣра. Мы полагаемъ однако, что и здѣсь мы имѣемъ лишь неизбѣжное слѣдствіе отмѣченнаго выше противорѣчія въ томъ положеніи, которое Державинъ уготовлялъ Сенату: съ одной стороны, Сенатъ былъ главой всей администраціи, съ другой, ни одна власть, не исключая и «оберегательной», не была выдѣлена въ самостоятельное положеніе; этимъ вызывалось практическое смѣшеніе властей, смѣшеніе, которое и сказалось въ данномъ случаѣ въ томъ фактѣ, что въ составъ

надзирающей дѣятельности Сената или сенаторовъ Державинъ желалъ включить и активное «право исправленія».

Наконецъ, замѣчанія на пункты 8-й и 13-й касаются порядка, назначенія сенаторовъ, къ числу которыхъ Державинъ предлагалъ присоединить и выборныхъ сенаторовъ: этотъ вопросъ однако уже выходитъ изъ рамокъ нашего изслѣдованія.

Таково содержаніе «Мнѣнія» Державина по поводу реформы Сената; но, по его собственнымъ словамъ, оно должно было быть дополнено запиской о подробной «организаціи» этого учрежденія. Въ ожиданіи этого дополненія, а также вслѣдствіе несимпатичнаго пріема и отрицательнаго къ нему отношенія, «Мнѣніе» Державина не обсуждалось подробно неофиціальнымъ комитетомъ: молодые сотрудники Александра сразу же подмѣтили его теоретическую необоснованность, въ особенности касательно теоріи раздѣленія властей [1]). Но Державинъ не медлилъ и уже въ ближайшіе дни представилъ свой подробный планъ [2]).

Основной мыслью такового было раздѣленіе Сената на двѣ половины. Уже давно, во времена Екатерины, намѣчалась необходимость подобнаго раздѣленія; авторъ «организаціи» не вносилъ такимъ образомъ ничего новаго въ область государственныхъ идей: дѣйствительно, разъ признавалась необходимость раздѣленія властей вообще, а съ послѣднею теоріею мыслящее русское общество уже вполнѣ свыклось къ концу XVIII-го вѣка, требовалось въ первую голову провести это дѣленіе въ самомъ Сенатѣ, тѣмъ болѣе, что, какъ мы видѣли, сама жизнь влекла Сенатъ въ ту же сторону; за два послѣднія десятилѣтія вполнѣ опредѣлился процессъ дифференціаціи

---

[1]) Ср. Гротъ, Жизнь Державина, I, стр. 792; Богдановичъ, Исторія царств. Имп. Александра I, приложеніе I, стр. 46. См. также Шильдеръ, Имп. Александръ I, и др. авторовъ, цитирующихъ журналы неофиціальнаго комитета.

[2]) См. Сборникъ Археолог. Института, 1878 г., кн. 1, стр. 134—151. Также Гротъ, Жизнь Державина, II, 193, гдѣ выяснено авторство „проекта устройству Сената“, ошибочно приписанное редакторомъ сборника Сперанскому.

судебныхъ и административныхъ функцій Сената, хотя въ общемъ и развивавшійся въ ущербъ вторымъ и на процвѣтаніе первыхъ. Но Державинъ шелъ и далѣе; обѣ половины Сената онъ также раздѣлялъ на части; и въ данномъ случаѣ онъ лишь логически развивалъ тотъ процессъ, который также уже опредѣлился въ Екатерининское царствованіе; уже Екатерининское дѣленіе Сената на департаменты и въ особенности проектъ императрицы восьмидесятыхъ годовъ осуществляли эту же потребность дифференціаціи отдѣльныхъ сенатскихъ функцій. Правительствующій Сенатъ Державина долженъ былъ соотвѣтствовать тремъ главнымъ отраслямъ государственнаго управленія, въ томъ именно видѣ, въ которомъ онѣ выдѣлились въ царствованіе государыни: «исполнительный департаментъ или благочинія» долженъ былъ стоять во главѣ вѣдомства «внутреннихъ дѣлъ» или общаго управленія имперіи, «хозяйственный департаментъ или финансовый» завѣдывалъ бы финансами государства, третій же долженъ былъ вѣдать народное просвѣщеніе и призрѣніе, отрасль, которая во времена Екатерины находилась въ рукахъ Бецкаго. Мы имѣемъ здѣсь прямое воспроизведеніе тѣхъ идей, которыми императрица руководствовалась при ея работахъ надъ реформой Сената въ восьмидесятыхъ годахъ; новостью можно считать лишь присоединеніе третьяго департамента, народнаго просвѣщенія и призрѣнія, что объясняется тѣмъ, что данная отрасль въ царствованіе государыни вполнѣ обособилась и опредѣлилась. Судебный же Сенатъ въ свою очередь дѣлился на три департамента, уголовный, гражданскій и межевой; и въ данномъ случаѣ Державинъ, собственно говоря, лишь слѣдуетъ Екатерининскимъ идеямъ.

Но дальше находимъ мы, по выраженію Ѳ. Дмитріева [1]), «оригинальное изобрѣтеніе». Во главѣ каждаго департамента долженъ былъ стоять министръ: при первомъ департаментѣ, министръ внутреннихъ дѣлъ, при 2-мъ—финансовъ, при

[1]) „Сперанскій“, Русс. Архивъ, 1868 г., X, стр. 1586.

третьемъ—народнаго просвѣщенія, а при судебныхъ (всѣхъ трехъ вмѣстѣ)—министръ оберегательной власти или генералъ-прокуроръ (§ 5 Державинскаго проекта). На каждомъ изъ нихъ лежала довольно-таки неопредѣленная обязанность «пещись объ исправности и усовершенствованіи своей части, при содѣйствіи Сената»; всѣ же власти «изъ министерствъ стекались бы къ общему ихъ центру—государю, *при посредствѣ генералъ-прокурора*».

«Оберегательная власть» была предоставлена прокуратурѣ, во главѣ которой стоялъ генералъ-прокуроръ. Въ общемъ, въ этой области Державинъ оставлялъ все по-старому, какъ то было установлено еще Екатериной; нововведеніемъ была только «оберегательная дума», составляемая изъ генералъ-прокурора и оберъ-прокуроровъ, при чемъ послѣдніе названы характерно «помощниками» перваго. Компетенція думы распространялась на весь Сенатъ, т. е. всѣ его департаменты (§§ 11, 12 и 18); члены ея, оберъ-прокуроры, избираются «общимъ всѣхъ департаментовъ Сената собраніемъ» и утверждаются по представленіямъ генералъ-прокурора высоч. властью (§ 24). Глава шестая Державинскаго проекта устанавливаетъ болѣе подробную характеристику дѣятельности «оберегательной власти». Какъ замѣчаетъ самъ авторъ (§ 44), имъ въ данномъ случаѣ принимаются полностью мысли, изложенныя въ Екатерининскомъ учрежденіи 1775 года, съ приложеніемъ ихъ къ прокуратурѣ Сената; какъ губернскій прокуроръ являлся начальникомъ всей губернской прокуратуры, такъ долженъ былъ генералъ-прокуроръ быть главой всей сенатской оберъ-прокуратуры; въ этой области дѣятельность ихъ заключалась въ наблюденіи за законностью рѣшеній Сената и въ обязанности достигать соглашеній при разногласіяхъ между сенаторами. Генералъ-прокуроръ же являлся начальникомъ всей прокуратуры и оберегательной думы (§§ 48 и 49). Затѣмъ авторомъ устанавливается порядокъ рѣшенія дѣлъ, при несогласіи генералъ-прокурора со своими помощниками, а также и съ сенаторами (§§ 49—52), при чемъ даже предусматривается слу-

чай протеста оберъ-прокурора противъ *единогласнаго* рѣшенія Сената (§ 51); дѣло тогда обсуждается предварительно въ оберегательной думѣ. Во всѣхъ этихъ параграфахъ имѣются въ виду почти исключительно отношенія прокуратуры къ разногласіямъ въ Сенатѣ и ея собственнымъ правамъ въ случаяхъ протестовъ. Всѣ эти мысли Державина, въ частности касательно оберегательной думы, нашли себѣ воплощеніе въ его докладѣ объ оберъ-прокурорской консультаціи (см. ниже) и во многихъ отношеніяхъ ихъ нельзя не поставить ему въ заслугу; но власть генералъ-прокурора или оберегательнаго министра все-таки нельзя признать опредѣленною или даже оригинальною; это было лишь воспроизведеніе прежнихъ положеній о генералъ-прокурорѣ; послѣдній нисколько не освобождался отъ своихъ активныхъ министерскихъ функцій; Державинъ ни мало не постарался превратить его дѣйствительно въ «оберегательный» органъ; самостоятельный и пассивный органъ надзора не нашелъ себѣ мѣста въ его государственно-политическомъ міросозерцаніи.

Къ тому же § 52 имѣетъ и маленькую прибавку къ активнымъ функціямъ генералъ-прокурора, превращающую его въ своего рода министра императорскаго двора, что уже теоретически совершенно непонятно и можетъ найти себѣ объясненіе можетъ быть лишь въ соображеніяхъ чисто политическихъ.

Наконецъ, самъ сенатъ поставленъ былъ Державинымъ во главѣ всего прочаго управленія имперіи, за исключеніемъ синода и вышняго совѣстнаго суда (§ 64); отъ всѣхъ мѣстъ «сенатъ получаетъ рапорты» (§ 65). Очевидно, что по Державинскимъ понятіямъ сенатъ не былъ органомъ надзора, а главою всего активнаго управленія; надзоръ же сената являлся второстепеннымъ и незначительнымъ придаткомъ.

Нетрудно усмотрѣть въ подобной организаціи ея слабыя стороны; что могло остаться отъ сенатской самостоятельности, когда дѣятельность этого органа была подъ двойнымъ всеподавляющимъ контролемъ министра департамента, а сего по-

слѣдняго и подъ надзоромъ генералъ-прокурора и оберъ-прокуроровъ! Оберъ-прокуроры могли опротестовывать рѣшенія министровъ и департаментовъ, которыя тогда переносились въ общее собраніе и могли быть отмѣняемы указомъ императорскаго величества. Путаница этихъ инстанцій совершенно очевидна; къ тому же взаимныя отношенія министровъ, департаментовъ и прокуратуры вовсе не были точно выяснены; отличались они одною лишь характерною чертой: надзоръ министровъ подавлялъ дѣятельность департаментовъ, надзоръ прокуратуры подавлялъ дѣятельность министровъ, а генералъ-прокуроръ подавлялъ своею властью остальную прокуратуру. Такимъ образомъ итоги Державинской «организаціи» Сената сводились къ весьма старому положенію, къ превращенію генералъ-прокурора въ премьеръ-министра. Гдѣ же осталась оберегательная власть въ Державинскомъ «мнѣніи»? Смѣло можно сказать — за бортомъ. Ей не было мѣста въ «организаціи» Сената; она осталась, какъ и прежде, пустой, неопредѣленной фразой.

Всѣ эти недостатки Державинскихъ проектовъ были настолько очевидны для молодыхъ дѣятелей Александровскаго правительства, что не могли не вызывать съ ихъ стороны абсолютно отрицательнаго къ себѣ отношенія. Члены неофиціальнаго комитета были безусловно противъ Державинскихъ идей: тѣмъ не менѣе, какъ давно уже указано въ нашей спеціальной литературѣ [1]), нѣкоторыя отдѣльныя мысли Державина не остались безъ вліянія на правительственную дѣятельность; сюда относится, напр., предложеніе его о печатаніи во всеобщее свѣдѣніе приговоровъ общаго собранія Сената, о настольныхъ реестрахъ и «краткихъ записокъ изъ дѣлъ» Сената. Но тщетно искали бы мы примѣненія на практикѣ его общей организаціи Сената; таковая слишкомъ не подхо-

[1]) Ср. Гротъ, в. н. с., I, стр. 794; Шильдеръ, II; мое, Дворянство и его сосл. управленіе, глава VI; Иконниковъ, графъ Н. С. Мордвиновъ, стр. 58—59; Богдановичъ, Исторія царств. Имп. Александра I. приложеніе, стр. 34—40, и др.

дила къ планамъ Александровскихъ реформаторовъ; одно изъ двухъ, либо Сенатъ функціонировалъ недостаточно и потому требовалъ себѣ подобнаго строгаго контроля, устанавливаемаго Державинымъ, но тогда онъ вовсе не былъ нуженъ въ своей «правительствующей» части, которую можно было выдѣлить въ самостоятельныя вѣдомства; либо Сенатъ дѣйствительно долженъ былъ явиться главой имперскаго управленія, и тогда подобный надзоръ надъ нимъ и министровъ и генералъ-прокурора могъ быть только вреденъ, закрѣпляя собою прежній порядокъ вещей, когда имперіей управляли не учрежденія, а лица; но именно послѣдняго то реформаторы начала XIX вѣка и хотѣли избѣжать, навсегда уничтоживъ такой способъ управленія.

Самымъ же страннымъ для насъ представляется тотъ фактъ, что тотъ самый Державинъ, который столь энергично возставалъ противъ всевластья генералъ-прокурора и громилъ въ своихъ писаніяхъ не только Павловскихъ генералъ-прокуроровъ, но и Самойлова и Беклешова, самъ же въ своей собственной «организаціи», которою онъ такъ гордился, пришелъ къ совершенно тождественнымъ итогамъ, и его собственный генералъ-прокуроръ неизбѣжно сталъ бы премьеръ-министромъ, подавляющимъ своею властью и Сенатъ и всѣхъ прочихъ министровъ.

Причину тому найти весьма легко, впрочемъ; она заключалась въ способѣ опредѣленія «оберегательной» власти, и вытекала силою необходимости изъ того понятія, которое Державинъ имѣлъ о государственной функціи надзора.

Еще характернѣе государственно-политическія идеи Державина выступаютъ въ его практической дѣятельности. Если его теоретическія выкладки о реформѣ Сената не имѣли прямыхъ послѣдствій, ввиду оппозиціи, оказанной имъ молодыми сотрудниками государя, то практическія слѣдствія для Державина его работа все-таки имѣла; мы уже указали

на нѣкоторое ея вліяніе на саму реформу Сената: гораздо важнѣе были послѣдствія личныя; вопреки враждебному къ нему отношенію молодыхъ реформаторовъ, Державинъ однако попалъ въ число первыхъ Александровскихъ министровъ, занявъ генералъ-прокурорское кресло. Въ теченіе первыхъ лѣтъ царствованія и въ особенности въ бытность Державина министромъ юстиціи, званіе генералъ-прокурора еще главенствовало надъ званіемъ министра: и въ обществѣ, и среди правительства эта должность сохраняла прежнее свое названіе: такъ на нее смотрѣлъ и самъ Державинъ; когда съ первыхъ же дней своего министерства онъ сталъ вести борьбу за изданіе министерскихъ инструкцій, борьбу, составляющую несомнѣнно его видную заслугу, онъ на счетъ себя лично говаривалъ, что одинъ генералъ-прокуроръ уже имѣетъ инструкцію и согласно ей онъ и будетъ дѣйствовать: именно этой инструкціей онъ и руководствовался, несмотря на то, что таковая уже не соотвѣтствовала новымъ идеямъ и порядкамъ XIX вѣка; зато она вполнѣ соотвѣтствовала его собственнымъ идеаламъ [1]).

Дѣло заключалось въ томъ, что, опираясь на Петровскую инструкцію, Державинъ настаивалъ на своемъ правѣ контроля *всего* государственнаго управленія и на этомъ основаніи требовалъ отчета въ дѣятельности всѣхъ прочихъ министровъ. Это послѣднее обстоятельство не могло конечно нравиться министрамъ; если бы у генералъ-прокурора была одна только «оберегательная» власть, власть надзора за законностью дѣятельности правительственныхъ органовъ, онъ еще могъ бы оправдать свои притязанія; но мы уже знаемъ, что во власти генералъ-прокурора содержалась значительная, если и не преимущественная доля административной власти, власти активнаго управленія; благодаря послѣднему элементу, вмѣшательство генералъ-прокурора въ управленіе другихъ министровъ означало нѣчто гораздо большее, чѣмъ простой надзоръ за законностью; вѣдь именно благодаря этому эле-

[1]) Ср. Гротъ. Жизнь Державина, I, стр. 803.

менту его власти генералъ-прокуроръ и превращался постепенно въ премьеръ-министра; зная честолюбіе и властолюбіе Державина, можно съ увѣренностью сказать, что такая роль первенствующаго министра далеко не была чужда его вожделѣніямъ. Не даромъ, и думается чрезвычайно выразительно, назвала Державина княгиня Дашкова Катономъ тогдашняго правительства [1]; не даромъ также такое положеніе, занятое генералъ-прокуроромъ, привело его къ ссорѣ съ прочими министрами, которые не переносили его придирокъ и вмѣшательства; интереснѣе всего, что даже съ сенаторами Державинъ сумѣлъ разсориться [2]; казалось бы, Сенатъ долженъ былъ его поддерживать въ его контрольныхъ притязаніяхъ; но очевидно, что Сенату его дѣятельность не была по вкусу; къ тому же Державинъ стремился стать *надъ* Сенатомъ, что онъ сугубо доказалъ въ знаменитомъ инцидентѣ съ гр. Северином Потоцкимъ. Тѣ понятія, которыя Державинъ имѣлъ о генералъ-прокурорской власти, предполагали неизбѣжное подчиненіе Сената генералъ-прокурорской власти, а таковое положеніе не могло конечно нравиться сенаторамъ. Именно здѣсь мы находимъ объясненіе тому факту, что первое время должность министра юстиціи оставалась въ тѣни, будучи подавляема генералъ-прокурорской должностью. Также, какъ прочіе министры, министръ юстиціи долженъ былъ по новому положенію 1802 года быть подчиненъ Сенату, представляя послѣднему свои годовые отчеты и подлежа его контролю; между тѣмъ генералъ-прокуроръ не только былъ независимъ отъ Сената, но даже стоялъ надъ Сенатомъ, контролируя его; очевидно, что эта послѣдняя роль была политически гораздо важнѣе и подавляла собою вторую роль того же лица, въ качествѣ министра юстиціи. Именно такъ понималъ свое положеніе и самъ Державинъ.

Послѣднее наше утвержденіе подтверждается кромѣ того двумя важными узаконеніями, изданными по докладу Держа-

[1] Архивъ кн. Воронцова, томъ XII, стр. 353; Москва, 1877 г.
[2] Гротъ, в. н. с., I, стр. 803.

вина, въ бытность его генералъ-прокуроромъ; оба они пропитаны этимъ духомъ начальствованія надъ Сенатомъ и конечно и были сильнымъ поводомъ къ недовольству сенаторовъ Державинымъ; одинъ изъ этихъ указовъ имѣлъ въ виду начальствованіе генералъ-прокурора надъ сенатской прокуратурой, другой же—подобное же начальствованіе надъ сенатской канцеляріей и вытекающее отсюда руководство сенатскимъ дѣлопроизводствомъ. Мы имѣемъ въ виду высочайше утвержденные доклады: «о учрежденіи оберъ-прокурорской консультаціи» [1]), и «о составленіи записокъ изъ дѣлъ и о сокращеніи канцелярскаго обряда» [2]).

Въ первомъ докладѣ Державинъ имѣлъ въ виду случаи, когда въ сенатѣ встрѣчались разногласія либо между сенаторами, либо между послѣдними и прокуратурой, т. е. тѣ случаи, когда дѣло изъ департамента переносилось въ общее собраніе, а затѣмъ и на разрѣшеніе высочайшей власти. Совершенно правильно и въ согласіи съ существующими порядками и законами описываетъ Державинъ свое начальственное положеніе въ отношеніи ко всей прочей прокуратурѣ. Но при этомъ онъ особенно подчеркиваетъ тотъ принципъ, согласно которому оберъ-прокуроры являются не самостоятельными органами, а лишь совѣтниками и помощниками генералъ-прокурора.

Образцомъ онъ беретъ Екатерининскаго губернскаго прокурора (согласно учрежденію 1775 г.); какъ послѣдній являлся главою губернской прокуратуры и соединялъ въ своихъ рукахъ всѣ нити губернскаго прокурорскаго надзора, согласно выраженію учрежденія «прокуроръ съ помощниками своими говоритъ едиными усты» (ст. 405), такъ генералъ-прокуроръ долженъ былъ выступать по отношенію къ прокуратурѣ сенатской. Мысль Державина была совершенно правильной [3]); разъ существовали

[1]) Полн. Собр. Зак., № 20477 (21-го октября 1802 г.).

[2]) П. С. З., № 20478 (того же числа). Оба доклада Державина кромѣ того напечатаны въ собраніи его сочиненій (изд. Я. Грота), томъ VII, стр. 382—390. XXVIII.

[3]) Въ докладѣ о консультаціи Державинъ воспроизвелъ свои мысли, изложенныя имъ въ проектѣ устройству Сената касательно „Оберегательной думы“ (§§ 11, 12, 18 и 44—52).

право протеста прокуратуры на рѣшенія Сената, съ одной стороны, и подчиненность ея власти генералъ-прокурора, съ другой, то необходимо было установить порядокъ соглашенія отдѣльныхъ членовъ и прокуратуры, въ случаяхъ подобныхъ протестовъ; для этого онъ и просилъ установить «консультацію» оберъ-прокуроровъ, на которой обсуждались бы какъ различныя противурѣчивыя мнѣнія сенаторовъ, такъ и протесты оберъ-прокуроровъ и соотвѣтствующія узаконенія (пунктъ 3).

Совершенно аналогичная тенденція сказалась и во второмъ докладѣ, имѣвшемъ въ виду подчиненность генералъ-прокурору сенатской канцеляріи [1]). Для болѣе скораго, опредѣленнаго, яснаго и точнаго дѣлопроизводства Державинъ предлагалъ ввести «краткія записки» рѣшеніямъ Сената; мѣру эту также нельзя не назвать весьма симпатичной, если принять во вниманіе прежнюю медленность дѣлопроизводства Сената, на рукахъ котораго, по указанію самого Державина, къ 8-му сентября 1802 года оставалось 10,709 нерѣшенныхъ дѣлъ. Но и въ этомъ докладѣ замѣчаемъ мы дальнѣйшее развитіе прежнихъ узаконеній, подчинявшихъ сенатскую канцелярію генералъ-прокурору.

При содѣйствіи обоихъ этихъ средствъ, прокуратуры и канцеляріи, генералъ-прокуроръ могъ легко воздѣйствовать на всю дѣятельность Сената и по старому *главенствовать надъ нимъ*.

А если къ этому мы прибавимъ еще именной указъ 24-го декабря 1802 года, которымъ напоминалась сенаторамъ обязанность, если не лично присутствовать при рѣшеніи дѣлъ, то по крайней мѣрѣ присылать въ Сенатъ свои мнѣнія [2]), а затѣмъ и знаменитое дѣло «о срокѣ службы дворянъ» (гр. Северина Потоцкаго) [3]), то яснымъ станетъ, что Державинъ на

---

[1]) Источникомъ мыслей, заложенныхъ и въ этомъ второмъ Державинскомъ докладѣ, былъ его проектъ сенатской реформы; здѣсь повторены мысли, изложенныя въ девятой главѣ его проекта.

[2]) Полн. Собр. Зак., № 20566.

[3]) Докладъ Державина по этому дѣлу напечатанъ въ собраніи его сочиненій, томъ VII, стр. 391 и слѣд. XXIX.

практикѣ дѣйствительно осуществлялъ свою теорію о главенствѣ генералъ-прокурора надъ Сенатомъ. Въ обоихъ случаяхъ, слѣдовательно, «оберегательная власть» генералъ-прокурора принимала сильную активную окраску, власть же надзора за законностью отступала совершенно на задній планъ.

Именно такъ были поняты Державинскія нововведенія и его современниками; уже не говоря о враждебномъ отношеніи къ нимъ тогдашнихъ сенаторовъ, несомнѣнно вызывавшемся сознаніемъ потери власти и политическаго значенія, также отрицательно относились къ новымъ сенатскимъ порядкамъ, консультаціи и дѣятельности самого генералъ-прокурора, и болѣе безпристрастные критики, какъ, напр., Воронцовъ и Кочубей: послѣдній въ одномъ изъ своихъ писемъ къ Воронцову [1]), правильно указывалъ, что консультація оберъ-прокуроровъ является лишней инстанціей въ сенатскомъ дѣлопроизводствѣ, что дѣлу надзора она вовсе не помогаетъ и что вмѣстѣ съ тѣмъ она могла служить обходомъ для установленія отвѣтственности прокуратуры въ случаяхъ упущеній съ ихъ стороны; генералъ-прокуроръ всегда имѣлъ возможность сваливать свою собственную вину на консультацію. Послѣдующая исторія этого учрежденія вполнѣ оправдала предсказанія Кочубея; консультація обратилась въ постоянный органъ; засѣданіямъ ея велся особый журналъ, который и представлялся на утвержденіе министра юстиціи [2]), при этомъ дѣятельность ея сосредоточилась почти исключительно на достиженіи согласительныхъ мнѣній, какъ между сенаторами, такъ и между ними и прокуратурой сената. Такимъ образомъ сложилась самостоятельная отрасль надзора, особый видъ послѣдняго, имѣвшій своей задачей надзоръ за дѣятельностью сената; составныя же части этого надзора были: наблюденіе за тѣмъ, чтобы сенатъ не преступалъ закона, и достиженіе соглашенія при разногласіи сенаторовъ или при про-

---

[1]) Архивъ князя Воронцова, томъ XIV, стр. 179; также, Гротъ, Жизнь Державина, I, стр. 805.

[2]) См. И. И. Дмитріевъ, Взглядъ на мою жизнь, стр. 188; также, М. А Дмитріевъ, Москов. Вѣдомости, № 69, 1860 года.

тестахъ прокуратуры; другими словами, это были тѣ же функціи, которыя въ обыкновенномъ порядкѣ лежали на обязанности отдѣльныхъ оберъ-прокуроровъ, съ тѣмъ только различіемъ, что теперь созданъ былъ спеціальный совѣщательный органъ для самой прокуратуры, который долженъ былъ служить послѣдней способомъ объединенія [1]).

Дѣло съ докладомъ сенатора гр. С. Потоцкаго было послѣдней каплей, сгубившей служебную карьеру Державина. Причину его паденія однако слѣдуетъ видѣть въ его собственномъ характерѣ и способахъ его дѣйствія на службѣ; за короткій срокъ своего министерства (1802—1803 гг.) онъ успѣлъ перессориться со всѣмъ чиновнымъ міромъ Петербурга: среди высшаго правительства не было кажется ни единаго лица, которое бы хоть разъ да протестовало противъ того или другого его поступка, большинство же сановниковъ протестовало противъ него не разъ, а многократно и питало къ нему явную непріязнь (Кочубей, Дашкова, Воронцовы, Завадовскій, Трощинскій и многіе, многіе другіе).

Итакъ, подведемъ итогъ Державинскимъ взглядамъ на интересующій насъ вопросъ. Мы начали съ указанія на мысль Державина о необходимости существованія особой «оберегательной» власти, и тамъ же замѣтили, что теоретически подобная мысль составляла бы огромный шагъ впередъ, если бы... если бы ей дано было соотвѣтствующее содержаніе: однако ни дальнѣйшія теоретическія разсужденія автора, ни, главное, его практическая дѣятельность не вложили въ эту идею искомаго нами содержанія; она осталась пустымъ звукомъ, нѣмой свидѣтельницей того, что среди Екатерининскихъ стариковъ идея, насъ занимающая, еще не созрѣла.

Уже въ концѣ своей жизни Державину представился новый случай высказаться по тому же поводу. Въ своемъ отвѣтномъ письмѣ Сперанскому, запрашивавшему его по поводу вырабатываемой въ 1810—1811 годахъ реформы Сената [2]), Держа-

[1]) Ср., напр., И. В. Лопухинъ, Записки, изд. въ Лондонѣ, стр. 165.

[2]) Къ М. М. Сперанскому, 30 іюля 1811 года (письмо № 1024). Сочиненія, томъ VI, стр. 216—226.

винъ вновь выставилъ свою мысль объ оберегательной власти [1]). Въ данномъ случаѣ онъ выражалъ свою мысль даже немного яснѣе: всѣ четыре государственныя власти, въ томъ числѣ и оберегательная, которая представляется и осуществляется прокуратурой, соединялись, какъ радіусы въ центрѣ, въ лицѣ генералъ-прокурора; послѣдній же «ничего самъ не рѣшалъ, ничѣмъ самъ не управлялъ и не распоряжалъ»; положеніе это, теоретически совершенно вѣрное для опредѣленія функціонированія власти надзора въ государствѣ; далѣе Державинъ правильно замѣчаетъ, что такое положеніе генералъ-прокурора не было осуществлено благодаря тому, что ему всегда поручались отрасли активнаго управленія; особенно нападаетъ Державинъ на своего давнишняго врага Беклешова и на его «тяжелую все подавляющую руку», благодаря которой и помину не могло быть о положеніи генералъ-прокурора, какъ органѣ пассивнаго надзора; вся ошибка Державина здѣсь заключается въ томъ, что повидимому онъ предполагалъ, что «когда-то», въ теченіе XVIII столѣтія генералъ-прокуроръ дѣйствительно занималъ такое идеальное положеніе, чего на дѣлѣ вовсе никогда не было; можетъ быть впрочемъ это было сознательное извращеніе историческихъ событій въ угоду теоретическаго построенія. Кромѣ Беклешова, онъ приводитъ и другой примѣръ—собственное губернаторство и постоянную свою борьбу противъ генералъ-губернаторовъ и генералъ-прокурора (sic!) «въ присвоеніи ими высшей власти» [2]).

Такова была повидимому теорія «оберегательной» власти Державина; однако судьба позволила ему самому занять постъ генералъ-прокурора, и что же мы видимъ? Державинъ весьма активно участвуетъ въ управленіи и не только какъ министръ юстиціи, но и по должности генералъ-прокурора.

Мы выше цитировали его мѣропріятія по отношенію къ Сенату; не меньшаго значенія была и дѣятельность его въ общемъ правительственномъ управленіи; по его собственному

[1]) См. сочиненія Державина, томъ VI, стр. 220.
[2]) Тамъ же, стр. 221.

свидѣтельству онъ «*выходилъ*» и «*выпросилъ*» не одинъ указъ [1]). Характеренъ въ данномъ случаѣ и способъ изданія законовъ, описываемый Державинымъ, характеренъ, и еще въ большей мѣрѣ, и тотъ разладъ, который оказался между его теоріей о генералъ-прокурорѣ, «ничего не рѣшающемъ, не управляющемъ и не распоряжающемъ», и его собственной дѣятельностью, въ качествѣ именно этого должностного лица. Онъ не только пользовался собственными полномочіями активнаго управленія, но весьма часто вмѣшивался и въ компетенцію другихъ министровъ и вѣдомствъ; особенно часто это бывало съ вопросами финансовыми и вѣдомствомъ внутреннихъ дѣлъ; кстати сказать, именно эти вмѣшательства служили къ обостренію отношеній между нимъ и прочими министрами, которое въ концѣ концовъ сильно способствовало его служебному паденію [2]). Такимъ образомъ мы видимъ, что Державинъ не слѣдовалъ своей собственной теоріи «оберегательной» власти. А причину такому на первый взглядъ странному явленію должно искать единственно въ самомъ содержаніи этого Державинскаго понятія. Онъ не представлялъ себѣ ясно необходимости дѣйствительнаго и опредѣленнаго раздѣленія властей, слѣдствіемъ котораго было бы выдѣленіе власти надзора, лишеніе ея участія въ активномъ управленіи и независимость ея отъ другихъ органовъ государства.

Главнымъ препятствіемъ конечно была старая, закоренѣлая ошибка всѣхъ Екатерининскихъ дѣятелей, а именно обоснованіе всякаго управленія на лицахъ, а не на учрежденіяхъ: при системѣ же личнаго управленія лишеніе органовъ надзора права участія въ активномъ управленіи государства всегда оставалось невозможнымъ. Но рядомъ съ этой главной причиной имѣлись и другіе недостатки въ Державинскихъ теоріи и практикѣ: генералъ-прокуроръ тѣхъ временъ, а слѣдовательно и самъ Державинъ, при своей дѣятельности въ Сенатѣ участвовалъ не только въ обсужденіи законности даннаго рѣшенія

[1]) Тамъ же, стр. 222.
[2]) См. выше.

но и въ обсужденіи вопроса о пользѣ мѣропріятія; это и было соединеніе элемента активнаго управленія со властью надзора, что подрывало чистоту, да и само значеніе послѣдней власти; вопросы пользы всегда конечно должны были затмевать вопросы законности.

Обширностью, а отчасти и неопредѣленностью своей власти Державинскій генералъ-прокуроръ подавилъ собою Сенатъ [1]): мы видѣли, какъ умѣло пользовался Державинъ въ этомъ направленіи Петровской инструкціей, совершенно оставляя въ сторонѣ вопросъ о томъ, насколько эта инструкція, написанная въ началѣ XVIII вѣка, соотвѣтствовала идеямъ государственнаго управленія начала XIX столѣтія: при такомъ положеніи вещей Сенатъ не могъ являться самостоятельнымъ органомъ надзора, будучи слишкомъ подчиненъ въ этомъ отношеніи генералъ-прокурору [2]). Но кромѣ того, у послѣдняго органа отъ прежнихъ временъ оставалась весьма значительная доля уже чисто активныхъ функцій, которыя къ тому же увеличивались фактомъ соединенія въ одномъ лицѣ должностей генералъ-прокурорской и министра юстиціи.

И въ этомъ случаѣ Державинъ умѣло пользовался своимъ положеніемъ, усиливая политическій и активный элементъ своей власти, въ ущербъ функціямъ надзора [3]): могучими

---

[1]) О томъ положеніи вещей въ Сенатѣ, которое создалось впослѣдствіи, благодаря всеподавляющему главенству прокуратуры, см. свидѣтельство современника, относящееся къ 1807 году; П. В. Лопухинъ въ яркихъ краскахъ разсказываетъ намъ о томъ вліяніи, которое имѣлъ на сенаторовъ не только генералъ-прокуроръ, но и оберъ-прокуроры. См. его Записки, стр. 197 и слѣд.

[2]) Кромѣ того, какъ указывалъ самъ Державинъ въ своемъ проектѣ сенатской реформы, весьма часто случалось, что сенаторы управляли отдѣльными частями и вѣдомствами, „Сенату подчиненными“; подобное участіе сенаторовъ въ активномъ управленіи не могло конечно не подрывать власти надзора Сената. См. Сборникъ Археол. Инст. 1878 г., кн. I, стр. 135, п. 2.

[3]) Примѣръ этому мы имѣемъ въ вышеописанномъ докладѣ Державина объ учрежденіи оберъ-прокурорской консультаціи. Еще П. В. Лопухинъ указывалъ, что подобные доклады и „перемѣны въ Сенатѣ“ должны были издаваться именными указами Сената, а не „по докладамъ министровъ или генералъ-прокуроровъ“; послѣдній способъ

факторами, ему помогавшими, были, кромѣ неопредѣленности въ распредѣленіи отдѣльныхъ функцій всѣхъ государственныхъ органовъ тѣхъ временъ, еще его собственное превосходное знаніе законовъ и незнаніе таковыхъ ни сенаторами, ни другими министрами; на этотъ фактъ указываютъ нѣсколько современниковъ, утверждая, что другіе сановники не могли и не рѣшались противодѣйствовать Державинскимъ захватамъ власти [1]).

Ко всему этому слѣдуетъ наконецъ прибавить и старое право генералъ-прокурора «исправленія» встрѣчаемыхъ и открываемыхъ имъ закононарушеній; еще со временъ Петра Великаго генералъ-прокуроръ имѣлъ право «вмѣшиваться» во всякое дѣло всякаго вѣдомства, при случаяхъ открытія нарушеній законовъ, а такъ какъ запутанность и неясность законодательства, при отсутствіи кодификаціи всегда могли давать генералъ-прокурору поводъ къ подобному вмѣшательству, изъ послѣдняго опять-таки вытекало активное участіе того органа въ государственномъ управленіи; и въ данномъ случаѣ Державинъ сознательно пользовался Петровскими узаконеніями, дававшими ему столь желанную возможность вмѣшательства.

А такъ какъ надъ генералъ-прокуроромъ, какъ и надъ прочими министрами, не было установлено никакого контроля, кромѣ личнаго усмотрѣнія монарха, то подавляющее большинство этихъ «захватовъ власти» или расширеній генералъ-прокурорскихъ функцій въ области активнаго управленія оставались совершенно безпаказанными и непоправимыми. Отсутствіе министерской отвѣтственности не могло такимъ образомъ не явиться лишнимъ способствующимъ фактомъ тому же общему явленію. Послѣднее же заключалось въ томъ, что въ Державинскомъ міросозерцаніи, несмотря на его «выдумку» объ

могъ только подрывать самостоятельность Сената, о чемъ Лопухинъ и скорбитъ искренно (см. его Записки, Лондонъ. 1860 г., стр. 165 и слѣд.).

[1]) Ср., напр., Дмитріевъ; „Сперанскій“, въ Русс. Архивѣ, 1868 г. Еще характернѣе примѣры приведены Я. Гротомъ въ его Жизни Державина, томъ II (примѣчанія), стр. 193.

оберегательной власти, власть надзора представлялась именно какъ власть исправленія, она не была пассивной контролирующей функціей, а частью активнаго государственнаго правительства. Не только на практикѣ, но и въ теоріи слѣдовательно власть «оберегательная» не соотвѣтствовала государственнымъ понятіямъ Державина; потому-то мы и назвали ее «выдумкой», вставкой, негармонирующей съ прочимъ цѣлымъ. Для характеристики же идей тѣхъ государственныхъ дѣятелей, которыхъ Державинъ являлся однимъ изъ виднѣйшихъ представителей, этотъ примѣръ наиболѣе яркій.

4.

Гр. А. Р. Воронцовъ.

Не одинъ Державинъ занимался въ первые мѣсяцы царствованія Александра I сенатской реформой. Ею заняты были и многіе другіе сановники; по самому существу своему она затрагивала фундаментальныя основы всего государственнаго строя.

Между стариками предшествовавшихъ царствованій находился гр. А. Р. Воронцовъ; его симпатіи, однако, какъ уже не разъ выяснялось въ нашей литературѣ, были гораздо больше на сторонѣ новыхъ идей XIX вѣка и ихъ поборниковъ, той молодежи, которая окружала Александра I [1]); «онъ настолько былъ увлеченъ молодежью, усердно помогая имъ въ работѣ, что навлекъ даже на себя строгое порицаніе брата Семена». Симпатіи Воронцова къ реформамъ стоятъ внѣ сомнѣнія; однако, здѣсь же слѣдуетъ сдѣлать и оговорку этому общему утвержденію; дѣло въ томъ, что Воронцовъ все-таки принадлежалъ всей душой къ XVIII вѣку; въ немъ онъ выросъ, среди него сложились его понятія и міросозерцаніе, именно въ немъ воспитаны были и его политическія идеи.

---

[1]) Ср. Вел. Кн. Николай Михайловичъ, графъ П. А. Строгановъ, Спб., 1903 г., томъ I, стр. 100; также, Шильдеръ. имп. Александръ I, томъ II.

Принадлежа въ принципѣ къ лагерю либераловъ, симпатизируя реформамъ, а главное страстно желая возстановить порядокъ въ управленіи, нарушенный и попранный въ царствованіе Павла, Воронцовъ, однако, не могъ оторваться отъ тѣхъ основныхъ политическихъ идей, на которыхъ былъ воспитанъ и съ которыми срослось все его духовное существо. А среди послѣднихъ не было настоящаго мѣста идеѣ пассивной власти надзора и не было потому, что XVIII вѣкъ вообще не зналъ этой идеи, зародившейся въ нѣдрахъ французской революціи, а, въ частности, она не имѣлась и въ понятіяхъ русскаго общества двухъ предшествовавшихъ царствованій.

Этимъ объясняется, почему въ своихъ отношеніяхъ къ сенатской реформѣ Воронцовъ, хотя и дѣлаетъ значительный шагъ впередъ въ своемъ опредѣленіи положенія генералъ-прокурора, сравнительно со взглядами Державинскаго оберегательнаго министра, не выясняетъ, однако, существа власти надзора и не указываетъ въ своей запискѣ и гарантій тому, чтобы генералъ-прокуроръ и въ будущемъ не могъ вновь обратиться въ активнаго министра. Намъ представляются поэтому взгляды Воронцова чрезвычайно интересными; они хорошо опредѣляютъ то положеніе, что въ политическомъ и государственномъ міросозерцаніи XVIII столѣтія идеѣ пассивнаго надзора еще не было мѣста. Несмотря на свои симпатіи къ молодымъ реформаторамъ начала XIX вѣка, выросшимъ въ совершенно другой обстановкѣ, Воронцовъ не могъ помочь имъ въ данномъ случаѣ. Его записка, поданная Александру I, касательно реформы Сената (помѣченная 29-мъ іюля 1801 г.), а равно и примѣчанія на проектъ реформы, составленный Завадовскимъ (помѣченныя 19-мъ іюля 1801 г.) [1]), явно объ этомъ свидѣтельствуютъ.

[1]) Записка и примѣчанія напечатаны въ Сборникѣ Археологич. Института, 1878 г., кн. I, стр. 102—104 и 151—160, примѣчанія же кромѣ того въ Чтеніяхъ въ И. О. И. и Др. Р., 1864 г., смѣсь, стр. 108—111.

Присмотримся къ нимъ ближе.

Примѣчанія особеннаго значенія для насъ не имѣютъ; въ нихъ Воронцовъ разсматриваетъ почти исключительно судебныя функціи Сената (апелляціонное производство, конфирмацію уголовныхъ приговоровъ и т. д.). Здѣсь имѣются только двѣ мысли, насъ касающіяся, но высказанныя какъ бы вскользь, мимоходомъ. Первая изъ нихъ заключается въ указаніи на необходимость поставить Сенатъ во главѣ имперскаго управленія, мысль, которая повторялась на всѣ лады большинствомъ стариковъ (пунктъ 3); вторая же являлась напоминаніемъ о томъ, что измѣнившееся положеніе Сената и генералъ-прокурора требовало изданія для послѣдняго и для сенатскихъ оберъ-прокуроровъ новой инструкціи, мысль, которую нельзя не признать совершенно правильной.

Гораздо болѣе интереса представляетъ собою записка А. Воронцова. Въ основу ея также положена мысль, что Сенатъ долженъ быть главой всей правительственной администраціи; цѣль его существованія: «польза народа и пособіе государю съ лучшею удобностію управлять»; Сенатъ долженъ былъ быть «корпусомъ», руководствующимся законами и управляющій государствомъ. Въ величайшую заслугу Александру I ставитъ Воронцовъ высказанное императоромъ желаніе возстановить прежнее значеніе сената. Это опять-таки мысль, господствовавшая въ кругахъ Екатерининскихъ стариковъ.

Но затѣмъ слѣдуютъ болѣе цѣнныя для насъ указанія на положеніе генералъ и оберъ-прокуроровъ. Воронцовъ правильно указываетъ, что значеніе Сената было бы тщетно возстановлять, не реформируя одновременно должности сенатскихъ прокуроровъ и положенія его канцеляріи; совершенно вѣрно отмѣчаетъ авторъ то порабощеніе Сената генералъ-прокуроромъ, которое господствовало такъ часто въ XVIII столѣтіи, порабощеніе, вслѣдствіе котораго «Сенатъ почитать нельзя было иначе, какъ повытьемъ одного лица» [1]). Необходимо было, во

[1]) Сборникъ А. И., стр. 158.

избѣжаніе подобнаго зла, установить непосредственныя сношенія Сената съ подчиненнымъ ему управленіемъ, минуя генералъ-прокурорскую канцелярію. Это указаніе, конечно, било въ самый центръ вопроса и выясняло одно изъ самыхъ могущественныхъ средствъ, которымъ генералъ-прокуроры пользовались для пріобрѣтенія вліянія надъ сенатскими рѣшеніями.

Правильно также отмѣчаетъ Воронцовъ главнѣйшую задачу генералъ-прокурора по отношенію къ Сенату; она должна была заключаться въ надзорѣ за законностью рѣшеній Сената; для этого генералъ-прокуроръ «предлагалъ Сенату о рѣшеніяхъ его, несообразныхъ съ законами», останавливалъ противозаконныя рѣшенія и т. д. За ходомъ же администраціи во всей имперіи, какъ въ центральномъ управленіи, въ самомъ Сенатѣ и коллегіяхъ, такъ и въ провинціи, у него было достаточно средствъ контроля; каждое мѣсто обязано было доставлять ему всѣ необходимыя свѣдѣнія; затѣмъ онъ, будучи начальникомъ сенатской канцеляріи, черезъ ея посредство могъ также знакомиться съ любымъ дѣломъ, и, наконецъ, въ его же распоряженіи были всѣ свѣдѣнія, доставляемыя губернскими прокурорами, черезъ посредство которыхъ онъ надзиралъ за управленіемъ провинціальнымъ.

«Такимъ образомъ, прямое существо власти Сената, опредѣляетъ се самъ Воронцовъ, состоитъ въ полномъ и непосредственномъ управленіи всѣми подчиненными мѣстами на основаніи законовъ, а должности генералъ-прокурорской въ наблюденіи, чтобъ ничего противу законовъ не чинилось» [1]). Нельзя болѣе ясно охарактеризовать положеніе этихъ двухъ государственныхъ органовъ и тѣхъ функцій, которыя имъ поручались. Но кромѣ того мы находимъ еще болѣе важную прибавку, гласящую, что по замѣченнымъ злоупотребленіямъ и нарушеніямъ закона генералъ-прокуроръ «предлагаетъ Сенату для соображенія и рѣшенія». Стало быть, не онъ самъ «испра-

[1]) Тамъ же, стр. 159.

влялъ» нарушеніе закона, а «относился о томъ всякій разъ къ Сенату же».

Мы имѣемъ здѣсь несомнѣнно уже значительный шагъ впередъ въ постановкѣ вопроса о надзорѣ. Воронцовскій генералъ-прокуроръ являлся гораздо болѣе типичнымъ представителемъ пассивной власти надзора, чѣмъ Державинскій «оберегательный министръ»: положеніе это понятно, такъ какъ у Воронцова мы не находимъ активныхъ функцій генералъ-прокурора, которыми пользовался Державинскій представитель оберегательной власти. Объясненіе же этому можно видѣть, кромѣ вышеупомянутаго принципіальнаго либерализма автора, отчасти и въ отсутствіи въ Воронцовскомъ проектѣ политическаго или личнаго элемента, отъ котораго Державинъ никакъ не могъ освободиться. Повидимости Воронцовскій генералъ-прокуроръ не предназначался вовсе къ участію въ активномъ управленіи государства, а долженъ былъ являться пассивнымъ органомъ надзора, безъ «права исправленія»; но мы говоримъ «повидимости», такъ какъ здѣсь-то и заключается слабая сторона Воронцовской записки; послѣдняя не опредѣляетъ въ точности, *какъ* произвести такую реформу, *какъ* освободить генералъ-прокурора отъ тѣхъ активныхъ функцій, которыми онъ уже пользовался (да и считалъ ли Воронцовъ безусловно необходимымъ освободить его отъ тѣхъ функцій, которыя онъ несъ помимо Сената, какъ органъ министерскій?), и *какъ* обставить генералъ-прокурорскую должность въ ея отношеніяхъ къ Сенату, дабы она и впредь оставалась лишь пассивнымъ органомъ надзора и не стала бы присвоивать себѣ активныхъ функцій. Записка Воронцова на всѣ эти вопросы отвѣта не даетъ; она только намѣчаетъ, и, надо признать, дѣлаетъ это блистательно, главныя черты сенатской реформы, не касаясь подробностей, а главное, не касаясь тѣхъ историческихъ условій и опыта, среди которыхъ развивались эти оба учрежденія — Сенатъ и генералъ-прокуроръ; мы утверждаемъ, что это слабое мѣсто Воронцовскаго проекта именно потому, что если бы авторъ

остановился съ большимъ вниманіемъ на исторіи этихъ органовъ, онъ долженъ былъ бы отмѣтить и необходимость гарантій къ сохраненію вновь установляемыхъ порядковъ; Воронцовъ долженъ былъ бы, хорошо зная практику правительственной дѣятельности этихъ двухъ учрежденій, болѣе точно опредѣлить тѣ гарантіи, которыя не допускали бы впредь генералъ-прокурора вновь стать первымъ министромъ или даже вообще министромъ, т. е. участникомъ активнаго управленія. Слишкомъ много данныхъ существовало изъ практики прежнихъ лѣтъ, указывавшихъ на легкость подобнаго превращенія.

Нельзя, однако, не замѣтить, что Воронцовская записка имѣла большое вліяніе на дальнѣйшую судьбу сенатской реформы. Такъ, напримѣръ, въ проектахъ реформы, написанныхъ Сперанскимъ, мы часто встрѣчаемъ его рукою сдѣланныя помѣтки, что такая-то статья составлена въ соображеніи съ замѣчаніями Воронцова [1]); однако, нельзя также не замѣтить, что Сперанскій пользовался въ данномъ случаѣ болѣе «примѣчаніями», чѣмъ «запиской», чего нельзя не пожалѣть, принимая во вниманіе указанныя достоинства послѣдней.

Наконецъ, рядомъ съ запиской Воронцова напечатана и другая записка по поводу преобразованія Сената, руководящія мысли которой весьма подходятъ къ только что разобранному документу [2]). И здѣсь на первый планъ поставлена та мысль, что Сенатъ не долженъ являться «токмо хранилищемъ законовъ», но главою государственнаго управленія, при чемъ положеніе это характеризуется весьма оригинальнымъ образомъ: Сенатъ долженъ быть своего рода «властью, посредствующей между государемъ и народомъ». Здѣсь, думается, сказалась нѣкоторая реакція на политику предшествовавшаго

[1]) Ср. проектъ, напечатанный въ той же книгѣ сборника А. И., вслѣдъ за Воронцовской запиской, стр. 160 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 151—155. Эта записка также напечатана, но немного полнѣе, въ архивѣ кн. Воронцова, томъ XII, стр. 456—462, Москва, 1877 г.; часть ея помѣчена 19-мъ мая, 1801 г. Многіе изслѣдователи ее положительно приписываютъ именно Воронцову.

царствованія, представлявшаго собою видъ чистѣйшаго личнаго управленія самого монарха; авторъ этой записки, очевидно, имѣлъ въ виду сдѣлать Сенатъ главой управленія и этимъ «облегчить и смягчить суровость правленія древняго».

Затѣмъ далѣе, также повторяется въ совершенной точности мысль Воронцова о томъ, что сенатская канцелярія должна оставаться подъ начальствомъ генералъ-прокурора, хотя вмѣстѣ съ тѣмъ требуются и непосредственныя сношенія между Сенатомъ и прочей администраціей. Генералъ-прокурору должна быть подчинена вся прочая прокуратура. Оберъ-секретари должны были назначаться по прежнему закону (1762 года) по докладу Сената, прочія же должностныя лица—непосредственно самимъ Сенатомъ, кромѣ нѣкоторыхъ высшихъ, для назначенія которыхъ требовалась высочайшая конфирмація. Насчетъ положенія власти надзора и другихъ функцій генералъ-прокурора, а также относительно его другихъ отношеній къ Сенату, эта записка умалчиваетъ. Вниманіе ея автора было направлено главнымъ образомъ на практическіе вопросы, при чемъ и среди послѣднихъ онъ интересуется главнымъ образомъ лишь двумя—способомъ назначенія должностныхъ лицъ и веденія письменнаго производства въ Сенатѣ, съ его настольными реестрами, журналами, записками и т. д. Въ области теоріи мы находимъ лишь одну мысль—о главенствѣ Сената надъ имперскимъ управленіемъ; въ этомъ отношеніи, какъ повторяется въ P. S. [1]), Сенату присвоивается «pouvoir intermédiaire», посредствующаго положенія между государемъ и народомъ. Записку эту нельзя не назвать весьма поверхностной.

Въ заключеніе еще слѣдуетъ упомянуть о другихъ «Примѣчаніяхъ», также принадлежащихъ перу Воронцова [2]). Въ

---

[1]) Тамъ же, стр. 155.

[2]) Примѣчанія на нѣкоторыя статьи, касающіяся до Россіи, графа А. Р. Воронцова, Императору Александру I представленныя. Чтенія въ И. О. И. и Др. Р., 1859 г., I, стр. 89—102. Помѣчены примѣчанія ноябремъ 1801 года.

данномъ случаѣ они касались не Сената въ частности, а общаго управленія Россіи, среди котораго Сенатъ задѣтъ былъ только косвенно.

Во время писанія этихъ примѣчаній (ноябрь 1801 г.) реформа Сената уже была намѣчена Александромъ I, а главное, имъ какъ разъ тогда возвѣщено было желаніе «вернуться къ началамъ управленія Екатерины». Но Воронцовъ вновь повторитъ, что Сенату необходимо вернуть его прежнее значеніе и освободить изъ-подъ власти и опеки генералъ-прокурора. Одною изъ причинъ упадка Сената Воронцовъ считалъ упраздненіе требованія единогласныхъ рѣшеній, которое обратило Сенатъ «въ большую ничтожность». Воронцовъ, однако, на этотъ разъ не останавливается подробно на разсмотрѣніи положенія Сената; его теперь гораздо болѣе интересовали государственный совѣтъ и нѣкоторыя отдѣльныя отрасли управленія, какъ, напримѣръ, морской департаментъ; но вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ вполнѣ правильно отмѣчаетъ, что воля государя въ опредѣленіи положенія Сената, конечно, совершенно свободна; государь можетъ его поднять на прежнюю высоту политическаго значенія или «перемѣнить и отмѣнить» до него касающіеся законы, но одно только ясно, что «такъ оставить, какъ онъ донынѣ былъ... весьма неудобно», съ чѣмъ безусловно слѣдуетъ согласиться.

Вотъ и все, что касается, хотя бы косвенно, интересующихъ насъ вопросовъ въ этихъ вторыхъ «примѣчаніяхъ» А. Р. Воронцова.

Итакъ, подводя итогъ его идеямъ въ разбираемой области, слѣдуетъ замѣтить, что, несмотря на всю ихъ запутанность и главное недоконченность, власть надзора выступаетъ въ писаніяхъ Воронцова чище и опредѣленнѣе, чѣмъ у Державина; главной причиной тому является фактъ выдѣленія изъ компетенціи этого органа активныхъ функцій и нѣкоторое желаніе превратить его въ органъ надзора пассивнаго; хотя слѣдуетъ замѣтить, что въ данномъ случаѣ у Воронцова намѣчаются лишь главные штрихи, подробности же остаются

совершенно невыясненными. Благодаря этому, позволительно поставить вопросъ сомнѣнія, удержалось ли бы такое выдѣленіе пассивной власти при болѣе детальной разработкѣ Воронцовскаго проекта? Нашла ли бы въ Воронцовѣ пассивная власть надзора искренняго защитника или нѣтъ? Полагаемъ, что не нашла бы; Воронцовъ былъ все-таки представителемъ идей XVIII вѣка, міросозерцанія, въ средѣ котораго подобной власти еще не было мѣста. Но практическій его опытъ, дальновидность и либеральныя симпатіи заставляли обращать большее вниманіе на надзоръ вообще, чѣмъ то дѣлалъ, напр., Державинъ. И въ Воронцовскомъ проектѣ можно подмѣтить скорѣе отрицательную черту, а именно борьбу противъ существующихъ порядковъ и положенія Сената и генералъ-прокурора. Во имя поднятія значенія перваго, а не во имя самостоятельности власти надзора, писалъ Воронцовъ объ освобожденіи генералъ-прокурора отъ активныхъ функцій управленія.

5.

Гр. Завадовскій.

Судьба рѣшила придать особое значеніе мнѣнію графа Завадовскаго о реформѣ Сената. Какъ извѣстно, именно ему поручена было самимъ Сенатомъ выработка проекта его собственной реформы, который затѣмъ и легъ въ основаніе дѣйствительно совершившемуся преобразованію этого учрежденія. А потому и для насъ представляетъ особый интересъ выяснить, каковы были взгляды Завадовскаго въ разбираемой области.

Какъ и прочіе «Екатерининскіе старики», Завадовскій ставитъ во главу угла идеалъ возвышенія Сената до Положенія первенствующаго въ имперіи органа [1]). И онъ тоже, какъ и

[1]) Мнѣніе о правахъ и преимуществахъ Сената графа Петра Васильевича Завадовскаго. Чтенія въ Имп. Об-вѣ Ист. и Др. Росс., 1864 г., 1—3, Смѣсь, стр. 100—107. Ср. Листовскій, Біографія гр. П. В. Завадовскаго; Русс. Архивъ, 1883 г., № 3, стр. 144 и слѣд.

Державинъ, и Воронцовъ, ссылается въ своемъ введеніи на досточтимыя Петровскія времена, когда Сенатъ управлялъ государствомъ. Сенатъ долженъ былъ стать «въ прежнюю степень верховнаго мѣста», вотъ тотъ кличъ, который объединилъ партію, идеалы которой въ данномъ отношеніи поручено было выразить Завадовскому.

Надо сказать, сенатскій докладчикъ вышелъ съ честью изъ своего труднаго положенія; онъ хорошо выразилъ тѣ скрытыя стремленія и вожделѣнія, которыя несомнѣнно одушевляли старыхъ сенаторовъ. У Завадовскаго находимъ мы гораздо болѣе вѣрную оцѣнку тѣхъ историческихъ положеній, въ которыхъ находился Сенатъ за все теченіе XVIII вѣка; развѣ только положеніе Сената въ Екатерининское (II) царствованіе немного прикрашено въ пользу этого учрежденія. Зато чрезвычайно вѣрно описано положеніе вещей въ царствованіе Павла, когда «властолюбивыя лица, пользуясь довѣренностью Государскою, стремились къ тому, чтобы имъ, а не мѣстамъ, властвовать...»; эти лица «никогда толико не успѣли въ униженіи Сената, какъ въ послѣдніе годы» [1]).

За историческимъ введеніемъ слѣдуютъ пункты, опредѣляющіе «права и обязанности» Сената. Уже первый изъ нихъ выясняетъ главную мысль Завадовскаго: «Сенатъ по основанію своему *есть первое* Государственное правительство, снабженное отъ своего Государя и Законодателя *силою и всею* исполнительною властію, и потому управляетъ всѣми гражданскими мѣстами Имперіи» [2]).

Изъ слѣдуемаго далѣе описанія положенія Сената (пунктъ I) видно, что Завадовскій понималъ его именно какъ главу администраціи, исполнительной власти.

Существованіе трехъ властей въ государствѣ является такимъ образомъ одной изъ важныхъ теоретическихъ предпосылокъ Завадовскаго; Сенатъ не долженъ былъ имѣть законодательныхъ функцій, а лишь исполнять законы, повелѣнія

[1]) Чтенія, стр. 103.
[2]) Курсивъ нашъ.

и волю монарха. Къ этому слѣдуетъ еще замѣтить, что Завадовскій оттѣняетъ и выдѣленіе военной администраціи, такъ какъ опредѣленно говоритъ, что Сенатъ долженъ быть главою лишь «гражданскихъ мѣстъ».

Затѣмъ, какъ и Воронцовъ, авторъ этого «мнѣнія» является защитникомъ принципа единогласныхъ рѣшеній Сената, видя въ отсутствіи этого принципа за время царствованія Павла, одну изъ главныхъ причинъ паденія Сената. При отсутствіи единогласія въ рѣшеніи, генералъ-прокурору попрежнему должно было принадлежать право соглашенія: если же и при этомъ не состоится единогласнаго рѣшенія, то дѣло докладывается генералъ-прокуроромъ монарху, но въ присутствіи двухъ сенаторовъ: послѣдніе должны были являться представителями двухъ разномыслящихъ партій въ Сенатѣ.

Далѣе опредѣляется положеніе отдѣльнаго сенатора, а равно и порядокъ дальнѣйшаго движенія дѣлъ изъ департаментовъ въ общее собраніе и затѣмъ къ монарху. Въ пунктахъ 12-мъ и 13-мъ вновь повторяется, что только одинъ Сенатъ долженъ былъ быть главою управленія, ему и только ему подчинялись всѣ прочіе органы гражданскаго управленія, имъ же назначались должностныя лица; высшія же среди послѣднихъ назначались монархомъ изъ числа кандидатовъ, представленныхъ ему Сенатомъ же. Итакъ, положеніе, гласящее, что «вниманіе мѣстъ присутственныхъ не должно быть ничѣмъ развлекаемо, и обращалось къ единому Сенату», вотъ главный фундаментъ записки Завадовскаго. Но вотъ и все! И въ этомъ построеніи не было мѣста для власти надзора; но нельзя не удивляться политическому легкомыслію автора, не упомянувшаго вовсе о положеніи генералъ-прокурора, какъ будто послѣдняго вовсе и не существовало или вся его дѣятельность заключалась по отношенію къ Сенату въ составленіи лишь согласительныхъ предложеній! Завадовскій, какъ и прочіе дѣятели прежнихъ царствованій, не могъ не знать той роли, которую игралъ генералъ-прокуроръ, онъ не могъ не сознавать, что само положеніе этого органа способствовало такому процессу развитія

его главенства; для борьбы же съ этимъ явленіемъ конечно недостаточно было установить главенство Сената въ области управленія, а требовалось опредѣлить на будущее и роль генералъ-прокурора при такихъ новыхъ порядкахъ. Это крупнѣйшій недостатокъ проекта Завадовскаго, недостатокъ, который мы не встрѣчаемъ ни у Державина, ни у Воронцова.

Мы полагаемъ, что именно этотъ недостатокъ былъ чреватъ послѣдствіями. Благодаря такой постановкѣ вопроса, вслѣдствіе которой генералъ-прокурорская должность была выдѣлена изъ вопроса о реформѣ Сената, она сохранила свои прежнія преимущества, что и дало возможность уже первому министру юстиціи Державину подавить значеніе Сената и постоянно ссылаться при этомъ на узаконенія XVIII вѣка. Даже въ замѣчаніяхъ и обсужденіи проекта Завадовскаго находимъ мы то же положеніе вещей. Вопросъ о генералъ-прокурорѣ остается въ сторонѣ, общимъ правиломъ не затрагивается. Оправданіемъ этому конечно не можетъ служить то обстоятельство, что въ указѣ Александра, отъ 5-го іюня 1801 г., не говорится о генералъ-прокурорѣ, а лишь о «правахъ и преимуществахъ» самого Сената [1]). Государь поручалъ Сенату выработать докладъ о всемъ томъ, что «составляло существенную должность, права и обязанность» Сената [2]), а въ эту область конечно относился вопросъ о положеніи, власти и отношеніяхъ къ Сенату генералъ-прокурора. Между тѣмъ Завадовскій его вовсе исключаетъ изъ своего доклада. Даже въ справкѣ о законахъ, приложенной къ докладу Завадовскаго, не имѣется указаній на генералъ-прокурорскую должность, на ея власть и отношенія къ Сенату [3]). Да и въ самомъ Сенатѣ, когда стало разбираться дѣло о реформѣ, вопросъ о генералъ-прокурорѣ все время оставался въ сторонѣ.

---

[1]) См. Сборникъ Арх. Инст., 1878 г., кн. I, стр. 68, гдѣ напечатанъ этотъ указъ Александра.

[2]) Распоряженіе Сената, въ силу указа 5-го іюня 1801 г., также напечатанное въ Сборникѣ А. И., стр. 69.

[3]) См. Сборникъ А. И., стр. 78 и слѣд.

На докладъ Завадовскаго было сдѣлано въ Сенатѣ нѣсколько замѣчаній.

Такъ, въ числѣ послѣднихъ сенаторъ Муравьевъ сдѣлалъ весьма цѣнное указаніе на слабое мѣсто доклада Завадовскаго [1]): онъ указалъ, что Завадовскій вовсе упустилъ изъ виду функціи Сената по отношенію къ законодательству; что Сенатъ не только являлся административнымъ органомъ, представителемъ власти исполнительной или «правительствующимъ», но и хранилищемъ законовъ, вслѣдствіе чего на обязанности его лежалъ надзоръ за исполненіемъ законовъ и преслѣдованіе закононарушеній; но къ этому М. Муравьевъ присоединяетъ и право ходатайства «у престола за пользы народныя». Послѣднюю прибавку, по нашему крайнему разумѣнію, можно понимать только какъ право участія въ самомъ законодательствѣ: право «ходатайства за народныя пользы» иначе непонятно, какъ при участіи либо въ законодательной иниціативѣ, либо въ обсужденіи законопроектовъ. Мнѣніе Муравьева чрезвычайно кратко; оно только отмѣчаетъ данный пропускъ, допущенный Завадовскимъ, при чемъ дѣло шло о весьма важной функціи Сената, создававшей послѣднему возможность участія и въ законодательствѣ. Итакъ, въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло гораздо болѣе съ властью законодательной, чѣмъ съ властью надзора: послѣдняя въ мнѣніи Муравьева вовсе не выражена выпукло или опредѣленно, а какъ бы мимоходомъ: право Сената «наблюдать за исполненіемъ законовъ» вовсе не опредѣляется Муравьевымъ, и мы не можемъ судить потому, насколько онъ имѣлъ въ виду дѣйствительно власть надзора, а не активное право исправленія; повторяемъ, для названнаго сенатора это скорѣе было предлогомъ, дабы упомянуть о желательности придать Сенату и законодательныя функціи.

Немного подробнѣе были замѣчанія на докладъ Завадовскаго, сдѣланныя сенаторами Пущинымъ, гр. Толстымъ, кн.

---

[1]) Сборникъ А. И., стр. 82—83.

Салаговымъ, Макаровымъ и Захаровымъ [1]); лица эти гораздо подробнѣе останавливаются на редакціи отдѣльныхъ статей доклада Завадовскаго, но зато ими вовсе не выдвигается какихъ-либо принципіальныхъ мыслей; они имѣютъ дѣло только съ тѣмъ, что написано въ докладѣ, не указывая его пропусковъ и не останавливаясь на какихъ-либо теоретическихъ вопросахъ. Только къ ст. 5-й сенаторы эти сдѣлали важное примѣчаніе: они правильно указали, что при докладахъ государю генералъ-прокуроромъ дѣлъ, при которыхъ не состоялось въ Сенатѣ единогласнаго рѣшенія, необходимо было допустить присутствіе представителей всѣхъ различныхъ мнѣній, а не только двухъ, какъ то предлагалъ Завадовскій: «слово *двумя* есть излишнее, говорятъ они, ибо могутъ мнѣнія раздѣлиться на три и больше разномыслія, и тогда двухъ сенаторовъ будетъ недостаточно». Къ статьѣ 10-й они также сдѣлали правильное примѣчаніе, указавъ, что слѣдуетъ опредѣленно и ясно установить, «какимъ порядкомъ и съ какими доказательствами» имѣетъ сенаторъ право представлять монарху «о происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о беззаконникахъ, ему извѣстныхъ». Наконецъ въ ст. 14-й они нашли нужнымъ подтвердить, что Сенатъ не имѣетъ права самъ рѣшать дѣлъ, при жалобахъ къ нему поступающихъ на волокиту, а долженъ лишь «подтверждать подчиненнымъ мѣстамъ о скорѣйшемъ ихъ рѣшеніи». О власти надзора названные пять сенаторовъ не говорятъ ни слова.

Почти то же самое можно сказать и о примѣчаніяхъ, сдѣланныхъ сенаторомъ Тайльсомъ [2]), съ тѣмъ только исключеніемъ, что этотъ авторъ примѣчаній останавливается на одномъ частномъ случаѣ, касающемся сенатской прокуратуры, а именно, когда сенаторы не найдутъ возможнымъ вовсе согласиться съ протестами ни оберъ-прокурора, ни генералъ-прокурора (примѣчанія на стр. 5 и 6); это былъ дѣйствительно важный случай, недосмотрѣнный Завадовскимъ, когда Сенатъ

[1]) Тамъ же, стр. 83—89.
[2]) Тамъ же, стр. 89—95.

не убѣждался доводами прокуратуры; подобные случаи могли, конечно, разрѣшаться единственно докладами монарху [1]). Итакъ, и въ данномъ мнѣніи мы не находимъ никакихъ указаній на интересующій насъ вопросъ.

Не лучше обстояло дѣло ни въ коротенькомъ примѣчаніи сенатора графа Строганова [2]), ни при обсужденіи доклада Завадовскаго въ самомъ Сенатѣ [3]).

Докладъ Завадовскаго обсуждался въ Сенатѣ въ засѣданіяхъ 9, 19, 20 и 26 іюля, при чемъ пренія держались въ строгихъ рамкахъ доклада и перечисленныхъ нами замѣчаній на него, къ которымъ слѣдуетъ только прибавить и разобранныя выше записки Державина и Воронцова. И при устномъ обсужденіи реформы вопросъ о надзорѣ принципіально вовсе не ставился. Такое положеніе вещей впрочемъ весьма понятно; сенаторовъ занимали другіе, слишкомъ для нихъ животрепещущіе вопросы; имъ хотѣлось возвеличить Сенатъ, поставить его во главѣ всего имперскаго управленія, дать ему право участія, и притомъ съ рѣшающимъ голосомъ, въ активномъ управленіи государства; при такой постановкѣ вопроса пассивной власти надзора, конечно, не могло быть мѣста.

Это же положеніе вещей неизбѣжно должно было отразиться и на окончательномъ докладѣ Сената, воплотившемъ въ сущности своей записку Завадовскаго. Только весьма незначительныя прибавки и измѣненія сдѣланы были Сенатомъ въ его окончательномъ докладѣ, сравнительно съ докладомъ Завадовскаго. Всѣ эти дополненія, за исключеніемъ одного, насъ не касаются вовсе; только статья 3-я получила маленькую прибавку: «дѣла, рѣшенныя въ департаментахъ общимъ и согласнымъ мнѣніемъ (т. е. единогласно) всѣхъ присутствующихъ *и выпущенныя генералъ-прокуроромъ*, должны почи-

[1]) Эту же мысль повторилъ гр. А. С. Строгановъ въ общемъ собраніи Сената, имѣвшемъ мѣсто 26 іюля 1801 года. См. сборникъ А. И., стр. 109.

[2]) Тамъ же, стр. 104—105.

[3]) Тамъ же, стр. 105—123.

таться окончательно рѣшенными»; слова, отмѣченныя курсивомъ, и составляютъ прибавку, и, надо сказать, весьма-таки неудачную: она, очевидно, имѣла въ виду случаи протеста противъ рѣшенія Сената со стороны генералъ-прокурора, протеста, вслѣдствіе котораго рѣшеніе не считалось еще состоявшимся, а должно было восходить на благоусмотрѣніе монарха; въ данномъ случаѣ не было введено какого-либо новаго принципа, не было установлено какого-либо новаго права генералъ-прокурора, и само по себѣ это постановленіе не представляетъ чего-либо важнаго въ интересующей насъ области, но, думается, его редакція весьма характерна, какъ показатель того, насколько тогдашніе сенаторы, несмотря ни на какіе ихъ видимые протесты, уже свыклись съ мыслью объ обширной власти генералъ-прокурора «выпускать» рѣшенія Сената: не считалъ генералъ-прокуроръ того возможнымъ и не выпускалъ рѣшеніе Сената: фактически такъ дѣло обстояло уже давно, мы это знаемъ, но страннымъ можетъ показаться, почему оно оставлялось самимъ Сенатомъ и впредь: казалось бы Сенатъ могъ бояться подобнаго полномочія генералъ-прокурора, несомнѣнно могущаго и впредь мѣшать утвержденію положенія Сената, какъ главы администраціи. Но мы уже замѣтили выше, что ни отдѣльные сенаторы, ни докладчикъ, ни самъ Сенатъ in corpore, не нашли нужнымъ вовсе останавливаться на разсмотрѣніи генералъ-прокурорской должности и выясненіи въ подробностяхъ ея отношеній къ Сенату.

Практически это оказалось большой ошибкой: генералъ-прокуроръ, оставшись при прежнихъ своихъ полномочіяхъ, весьма скоро доказалъ Сенату на практикѣ, что онъ стоитъ надъ нимъ, а не при немъ или подъ нимъ: уже Державинъ именно такъ поставилъ вопросъ и по собственному признанію командовалъ Сенатомъ: иначе и быть не могло: при прежнихъ своихъ полномочіяхъ генералъ-прокуроръ всегда оставался органомъ, стоящимъ надъ Сенатомъ, а при этомъ, конечно, мечты сенаторовъ о возвращеніи Сенату его прежняго величія остались лишь пустыми неосуществившимися пожеланіями.

Впрочемъ, вся политическая конъюктура 1801 года, какъ уже давно выяснено нашей литературой, радикальнымъ образомъ противорѣчила этимъ стремленіямъ сенаторовъ и стариковъ Екатерининскихъ временъ; ихъ вожделѣніямъ въ данномъ случаѣ никогда не суждено было осуществиться.

6.

Д. П. Трощинскій.

Однимъ изъ самыхъ яркихъ представителей Екатерининской школы былъ Д. П. Трощинскій; онъ выросъ на идеалахъ великой императрицы, хорошо знакомъ былъ не только съ ея теоріей управленія, но и съ практикой администраціи, зналъ и понималъ тогдашнее состояніе общества и идеалы XVIII вѣка, знакомъ былъ и съ дворянскими міровоззрѣніями и съ практическимъ функціонированіемъ реформированныхъ Екатериной правительственныхъ органовъ [1]). Взгляды его на интересующій насъ вопросъ поэтому являются весьма цѣнными.

Въ отличіе отъ уже разобранныхъ нами взглядовъ, идеи Трощинскаго нашли себѣ выраженіе немного позднѣе, чѣмъ мнѣнія прочихъ Екатерининскихъ стариковъ. Послѣдніе писали въ самые первые мѣсяцы царствованія Александра I, тѣ же документы, съ которыми мы будемъ имѣть дѣло теперь, вышли изъ-подъ пера Трощинскаго немного позднѣе, уже во второмъ десяткѣ того же царствованія [2]). Но потому

---

[1]) Ср., напр., мое „Дворянство и его сословное управленіе", глава VII, стр. 350 и слѣд.

[2]) Впрочемъ, въ 1801 году, въ первые мѣсяцы царствованія Александра I, Трощинскому все - таки пришлось высказаться по поводу сенатской реформы; 9-го мая 1801 г. онъ читалъ государю записку о сенатѣ, въ которой объяснялъ причины униженія сената и указывалъ средства вывести его изъ такого положенія. Причины униженія заключались, по его мнѣнію, въ преобладаніи побочныхъ вліяній на дѣла со стороны нѣкоторыхъ властолюбивыхъ лицъ, черезъ которыхъ сенату приходилось представлять свои рѣшенія

они намъ представляются еще болѣе цѣнными; они не только передаютъ политическое міросозерцаніе Екатерининскаго времени, но вносятъ вдобавокъ критическій элементъ въ свои отношенія къ новымъ идеямъ XIX вѣка и къ дѣятельности тѣхъ государственныхъ органовъ, которые явились плодомъ этихъ новыхъ идей и понятій.

Д. Трощинскій изложилъ свои взгляды на государственное управленіе вообще въ особой запискѣ, а кромѣ того въ свою бытность министромъ юстиціи составилъ проектъ реформы Сената, въ частности. Записка Трощинскаго, подъ длиннымъ заглавіемъ «О неудобствахъ, происходящихъ отъ государственнаго управленія по формѣ единоличной, введенной закрытіемъ коллегій и отмѣною коллежскаго обряда и подтвержденной общимъ учрежденіемъ министерствъ 1810 и 1811 гг.»[1]), имѣетъ обстоятельное историческое введеніе, въ которомъ обсуждаются практическіе результаты, достигнутые въ то или другое царствованіе.

Авторъ въ видѣ вступленія перечисляетъ органы администраціи, существовавшіе до учрежденія министерствъ 1802 г.[2]). Здѣсь, между прочимъ, мы находимъ и генералъ-губернаторовъ: весьма интересно отмѣтить, что Трощинскій считалъ ихъ «главными начальниками» общаго губернскаго правленія, а губернаторовъ, въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ имѣлись генералъ-губернаторы или военные губернаторы, лишь «старшими членами губернскаго правленія»[3]); въ данномъ случаѣ, какъ мы уже видѣли выше, мнѣніе Трощинскаго вполнѣ соотвѣт-

монарху (здѣсь, очевидно, имѣлись въ виду всесильные генералъ-прокуроры). Къ запискѣ было приложено пять проектовъ указа возстановленія прав. сената. Насъ интересующихъ вопросовъ Трощинскій не коснулся. См. Шильдеръ, Импер. Александръ I, томъ II, примѣчанія, стр. 268, примѣчаніе № 43.

[1]) См. Сборникъ Русс. Ист. об-ва, томъ III; Спб., 1868 г.

[2]) Сборникъ, III, стр. 26.

[3]) Ср. Лохвицкій, Губернія, стр. 216. В. М. Гессенъ (Губернаторъ, какъ органъ надзора; Сѣверн. Вѣстникъ, кн. 1, отд. 1; стр. 184) напрасно укоряетъ Лохвицкаго въ ошибкѣ въ данномъ случаѣ; какъ мы видѣли выше, мнѣніе Лохвицкаго, хотя можетъ быть немного и преувеличенное, гораздо ближе подходитъ къ дѣйствительности

ствовало дѣйствительному положенію вещей въ провинціи; мы уже знаемъ, что съ первыхъ же дней функціонированія учрежденія о губерніяхъ намѣстники оказались органами активнаго управленія и «главными начальниками» всей намѣстнической администраціи, не исключая ни органовъ судебныхъ, ни представителей власти надзора, ни самихъ губернаторовъ.

Относительно органовъ центральнаго управленія Трощинскій говоритъ слѣдующее [1]): Сенатъ функціонировалъ въ двоякомъ отношеніи, и какъ «верховное судилище» и какъ «верховное государственное управительственное мѣсто»; это мысль, которую можно считать въ тѣ времена (начало XIX вѣка) уже твердо установленной; двойственность положенія Сената и фактическое раздѣленіе его на Сенатъ судебный и Сенатъ правительствующій было ясно для всѣхъ современниковъ; къ тому же реформы первыхъ годовъ царствованія Александра I такое раздѣленіе только укрѣпили. Что же касается власти надзора, то одинъ ея элементъ, «наблюденіе за исполненіемъ законовъ», осуществлялся двоякимъ образомъ, либо черезъ посредство прокуратуры, генералъ-прокурора, оберъ-прокуроровъ и прочихъ прокуроровъ и стряпчихъ, либо самимъ монархомъ, «при которомъ на сей конецъ находилась особенная канцелярія»; нельзя не замѣтить, что послѣднее утвержденіе составляетъ несомнѣнный теоретическій шагъ впередъ въ интересующей насъ области: рѣдко въ Екатерининское царствованіе выдвигался надзоръ самого монарха за исполненіемъ законовъ, какъ самостоятельная функція: она хотя и предполагалась, но неопредѣленно, у Трощинскаго же выдвигается опредѣленно, какъ особая функція монарха: несомнѣнно Трощинскій этимъ былъ обязанъ не Екатерининскимъ временамъ, а государственнымъ дѣятелямъ и руководившимъ ими идеямъ начала новаго столѣтія. Далѣе слѣдуетъ расчлененіе

въ опредѣленіи положенія намѣстника и губернатора, чѣмъ мнѣніе В. М. Гессена; это слѣдуетъ въ особенности изъ сравненія этого взгляда съ мнѣніемъ Трощинскаго, которому нельзя отказать въ знакомствѣ съ дѣйствительнымъ положеніемъ вещей.

[1]) Сборникъ, III, стр. 27.

этой функціи монарха, при описаніи компетенціи названной канцеляріи; въ нее стекались дѣла: 1) «заслуживающія особеннаго Высочайшаго вниманія», 2) «меморіи прав. Сената, входившія къ Государю Императору посредствомъ генералъ-прокурора», и 3) «прошенія и жалобы на верховныя правительственныя мѣста и лица». Но тутъ же Трощинскій и оговаривается: въ данномъ случаѣ, утверждаетъ онъ, имѣется въ виду не только надзоръ, но и управленіе, отправленіе монархомъ функцій верховной инстанціи всего государственнаго управленія [1]); монархъ при этомъ осуществлялъ надзоръ за исполненіемъ законовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и рѣшалъ дѣла по жалобамъ частныхъ лицъ или по представленіямъ правительственныхъ мѣстъ. Таковыя функціи, однако, превращали «государственнаго чиноначальника» или секретаря, стоящаго во главѣ собственной его величества канцеляріи, равно какъ и самого генералъ-прокурора въ министровъ, бывшихъ такимъ образомъ «единственными каналами, черезъ которые высочайшая власть нисходила на всѣ части государственнаго управленія»; исключенія такому порядку рѣшенія монархомъ дѣлъ были весьма немногочисленны. Нельзя не признать совершенной правильности утвержденія Трощинскаго; за свою бытность статсъ-секретаремъ Екатерины II, Трощинскій хорошо усвоилъ себѣ это положеніе «государственнаго чиноначальника». Намъ уже извѣстно, что генералъ-прокуроръ Екате-

[1]) Аналогичныя мысли высказаны были Трощинскимъ въ другой его запискѣ (см. чтенія въ Р. О. И. и Др. Р.; 1859 г., IV, смѣсь, стр. 49 и слѣд.), въ которой онъ разбираетъ способы доклада монарху; онъ настаиваетъ на необходимости личныхъ докладовъ генералъ-прокурора монарху, какъ способъ ознакомленія послѣдняго съ тѣмъ, что дѣлается въ провинціи; но, очевидно, въ такомъ случаѣ генералъ-прокуроръ выступалъ уже не какъ органъ надзора, а какъ необходимое звено активнаго управленія; это была чисто министерская функція, которая имѣетъ своимъ корнемъ обстановку XVIII вѣка, когда генералъ-прокуроръ дѣйствительно являлся своего рода первымъ министромъ; теперь же, эти же функціи Трощинскій желалъ приложить къ министру юстиціи XIX вѣка; записка эта хорошо характеризуетъ идеалы Трощинскаго, отстаивавшаго усердно абсолютную монархическую власть (ср. въ частности, стр. 52).

рины II никоимъ образомъ не можетъ считаться органомъ надзора, такъ какъ его активная власть слишкомъ перевѣшивала его функціи надзора, дѣлая изъ него премьеръ-министра: совершенно аналогично обстоитъ дѣло и съ секретаремъ монарха, который ужъ никоимъ образомъ не можетъ считаться органомъ надзора. Итакъ, Трощинскій вѣрно опредѣляетъ положеніе органовъ центральнаго управленія, а къ тому же дѣлаетъ и вѣрное теоретическое замѣчаніе, что власть надзора, надзора за исполненіемъ законовъ, осуществлялась и монархомъ.

Также вѣрно было опредѣленіе Трощинскимъ положенія губернскаго надзора; онъ отмѣчаетъ преимущество учрежденія 1775 года, введшаго органы надзора во всѣ части провинціальнаго управленія, администраціи и суда, но вмѣстѣ съ тѣмъ вспоминаетъ и мечту Екатерины II, никогда не осуществившуюся, а именно, что учрежденіе 1775 года должно было являться лишь частью общаго цѣлаго, «только приготовленіемъ и облегченіемъ къ лучшему и точнѣйшему исполненію предположенныхъ ею впредь узаконеній»; но этому не суждено было исполниться. Въ заключеніе онъ перечисляетъ выгоды, достигнутыя введеніемъ учрежденія о губерніяхъ, и вредныя послѣдствія политики Павла.

Переходя затѣмъ къ реформамъ 1802 года, Трощинскій опредѣляетъ власть надзора Сената: послѣдній разсматриваетъ ежегодные отчеты министровъ, а кромѣ того черезъ посредство прокуроровъ надзираетъ за исполненіемъ законовъ управленіемъ провинціальнымъ; вдобавокъ Сенатъ имѣлъ право представлять монарху о неудобствѣ указовъ «въ ихъ исполненіи», если бы то оказалось необходимымъ; относительно же генералъ-прокурора и прочихъ прокуроровъ авторъ правильно утверждаетъ, что за ними сохранены были ихъ прежнія права и обязанности. Трощинскій вѣрно отмѣтилъ ту двойственность положенія, которая создана была для генералъ-прокурора министерской реформой 1802 года; онъ справедливо указываетъ, что должность генералъ-прокурора оставалась прежней

по отношенію къ «общему государственному управленію», по отношенію же къ управленію судному или судебной власти то же лицо теперь являлось министромъ юстиціи. Трощинскій заключаетъ эти разсужденія утвержденіемъ, что такимъ образомъ къ прежнимъ способамъ надзора, коллежскаго (sic) и прокурорскаго, реформа 1802 года прибавила еще надзоръ Сената за министрами. Собственно говоря, здѣсь не было ничего новаго, такъ какъ и прежде у Сената имѣлись подобныя функціи надзора за всѣмъ управленіемъ. Но для насъ важно отмѣтить, что Трощинскій старается теоретически обосновать необходимость существованія въ государствѣ власти надзора[1]): правда, надзоръ у него является только однимъ изъ элементовъ огражденія гражданскихъ правъ, и элементомъ можетъ быть второстепеннымъ, въ общей схемѣ «предосторожностей», тѣмъ не менѣе построеніе автора заслуживаетъ вниманія. «Предосторожности» необходимы, по мнѣнію Трощинскаго: «1) для обезпеченія частнаго человѣка, котораго судьба не должна быть подчинена произвольному рѣшенію, 2) для обезпеченія правительства, котораго интересы должны быть охраняемы отъ беззаконныхъ пожертвованій и 3) для установленія основательной и точной отвѣтственности между чиновниками». Исходя изъ этого теоретическаго построенія, Трощинскій старался опредѣлить главный недостатокъ правительственной системы, послѣ упраздненія коллегій, благодаря которому исчезло одно изъ важныхъ средствъ надзора: можетъ ли при новомъ канцелярскомъ, сирѣчь бюрократическомъ, порядкѣ организаціи министерствъ, гдѣ все покрыто непроницаемой канцелярской тайной, существовать какой-либо надзоръ за исполненіемъ закона? справедливо сомнѣваясь, спрашиваетъ Трощинскій [2]). Но для насъ опять-таки важенъ не столько отвѣтъ Трощинскаго на данный вопросъ, сколько фактъ, указывающій то важное значеніе, которое авторъ придавалъ власти надзора. Та же мысль сквозитъ у автора и въ его оцѣнкѣ историческихъ событій и

[1]) Сборникъ III, стр. 39.
[2]) Тамъ же, стр. 45.

явленій XVIII вѣка; онъ правильно намѣчаетъ функціи надзора Петровскаго генералъ-прокурора, какъ основу этой власти, но тутъ же оттѣняетъ и активный характеръ генералъ-прокурорской должности [1]); онъ мѣтко называетъ его «настоящимъ министромъ оппозиціи или противодѣйствія злоупотребленіямъ»; очевидно и Трощинскій сознавалъ важное значеніе права исправленія, которымъ пользовался генералъ-прокуроръ XVIII столѣтія; надзоръ же за самимъ генералъ-прокуроромъ могъ быть исключительно въ однѣхъ рукахъ императора. Отмѣтимъ мимоходомъ, что причиной успѣшнаго (sic) функціонированія власти надзора въ прежнія времена Трощинскій считалъ тотъ фактъ, что государю легче наблюдать «за однимъ только верховнымъ чиновникомъ, который по существу свой должности ничѣмъ лично самъ собою не распоряжаетъ, и ничто иное есть, какъ, такъ сказать, маятникъ, движущій всею махиною, согласно съ законами». Изъ подобнаго положенія генералъ-прокурора должно неизбѣжно проистекать недоброжелательство къ нему прочей администраціи, которая всегда будетъ тяготиться контролемъ, но именно это же и является «вящшимъ доказательствомъ въ необходимости сего наблюденія». Съ послѣднимъ утвержденіемъ нельзя не согласиться, какъ съ положеніемъ абсолютно правильнымъ. Но въ первой изъ цитированныхъ фразъ намъ представляется, что блестяще вылилась та теорія, которая господствовала въ Россіи въ концѣ XVIII вѣка, относительно власти надзора. Нельзя болѣе ярко выразить духъ Екатерининской политики въ изучаемой области: здѣсь налицо имѣются всѣ ея главные элементы: и взглядъ на генералъ-прокурора, какъ на должностное лицо, «которое ничѣмъ не распоряжаетъ», и противорѣчащій этому принципъ, что то же лицо является «маятникомъ» всей государственной машины, какъ бы ея движущей пружиной, и, наконецъ, утвержденіе, что монарху легче слѣдить за однимъ лицомъ, чѣмъ за многими, принципъ, которымъ слѣдовательно

[1]) Тамъ же, стр. 58.

осуществлялось бюрократическое начало іерархической пирамиды въ организаціи власти надзора. Правда, у Трощинскаго мы находимъ болѣе ясное и рельефное выдѣленіе власти надзора вообще, чѣмъ онъ конечно обязанъ былъ той измѣнившейся общественной обстановкѣ, среди которой находился во время составленія разбираемой записки,—чѣмъ то имѣлось въ работахъ его великой наставницы; тѣмъ не менѣе и у этого автора имѣется характерный придатокъ «активности» въ роли высшаго органа надзора. Еще характернѣе это положеніе выступаетъ у Трощинскаго въ той части его записки, которая уже прямо имѣетъ дѣло съ опредѣленіемъ власти надзора; мы имѣемъ въ виду статью вторую 9-го отдѣленія (стр. 80 и слѣд.), трактующую о «различіи между наблюденіемъ, производимымъ министрами и директорами департаментовъ, и наблюденіемъ, производимымъ посторонними блюстителями законовъ».

Здѣсь мы вновь находимъ расчлененіе власти надзора, осуществляемой либо посредствомъ прокуратуры, либо самимъ монархомъ; но въ данномъ случаѣ Трощинскій останавливается подробнѣе на опредѣленіи этихъ двухъ способовъ надзора; прокуратура имѣетъ своей задачей наблюденіе за точнымъ исполненіемъ законовъ и предотвращеніе и преслѣдованіе злоупотребленій чиновниковъ, монархъ же осуществляетъ право надзора за тѣми же двумя явленіями, при рѣшеніи дѣлъ, восходящихъ на его благоусмотрѣніе. Таково понятіе надзора по мнѣнію Трощинскаго; здѣсь, во-первыхъ, слѣдуетъ отмѣтить его чрезвычайную ограниченность, многіе элементы власти надзора оставлены авторомъ совершенно въ сторонѣ, во-вторыхъ же, неопредѣленность осуществленія надзора самимъ монархомъ; выясненіе этой функціи верховной власти, само по себѣ, какъ мы уже замѣтили выше, составляетъ нѣкоторый теоретическій шагъ впередъ сравнительно съ теоріями XVIII вѣка, но у Трощинскаго онъ скорѣе только намѣчался, чѣмъ точно опредѣлялся; уже самый способъ осуществленія монархомъ надзора «при рѣшеніи дѣлъ» показываетъ намъ, что такой характеръ этой власти носилъ отпечатокъ случайности; самъ Трощинскій

говоритъ, что «сіе наблюденіе (монарха) было, такъ сказать, *дополненіе*[1]) только къ наблюденію, производившемуся генералъ-прокуроромъ...»; Трощинскій не прибавилъ сюда даже свою выше высказанную мысль о подчиненіи самого генералъ-прокурора монарху, какъ отдѣльный элементъ надзора послѣдняго. Недостаточность же опредѣленія власти надзора прокурорскаго вполнѣ очевидна; во-первыхъ, Трощинскій не упоминаетъ объ исторически развившемся правѣ исправленія прокуратуры, которое всегда составляло важный, хотя и вредный, элементъ власти прокуроровъ и въ особенности генералъ-прокурора; во-вторыхъ же, авторъ оставляетъ совершенно въ сторонѣ права и интересы гражданъ: функція, осуществляемая административной юстиціей въ государствѣ, вовсе не упоминается Трощинскимъ.

Авторъ видѣлъ преимущество прежняго порядка управленія въ томъ, что генералъ-прокуроръ не являлся прямымъ начальникомъ контролируемыхъ имъ чиновниковъ («не имѣлъ сей непосредственной *поверхности*[1]) надъ подчиненными, какую имѣютъ министры») и для преслѣдованія злоупотребленій долженъ былъ предварительно заручиться большинствомъ голосовъ либо въ Сенатѣ, либо въ коллегіяхъ (это утвержденіе Трощинскаго невѣрно, такъ какъ прокуратура вообще, а генералъ-прокуроръ въ особенности, часто и притомъ законно дѣйствовали самостоятельно, помимо Сената и коллегій); теперь же (т. е. по упраздненіи коллегій) генералъ-прокуроръ обратился въ министра юстиціи, и право его надзора ограничилось «единственно судебною частью» (и это утвержденіе невѣрно), а подобное «наблюденіе начальниковъ за подчиненными есть одна только игра словъ» и вполнѣ недостаточно (съ этимъ пожалуй можно согласиться). Итакъ, вотъ одинъ изъ основныхъ элементовъ власти надзора, какъ ее понималъ Трощинскій,— надзоръ за должностными лицами. Въ этомъ ясно видно отраженіе политическаго міросозерцанія XVIII-го вѣка, среди котораго понятіе власти надзора не поднималось и *не могло подняться*

[1]) Курсивъ нашъ.

выше этой административной точки зрѣнія, въ которой принимались во вниманіе не столько интересы гражданъ, сколько интересы правительственной машины или функціонированія административныхъ органовъ.

Эта же точка зрѣнія сквозитъ и въ дальнѣйшемъ изложеніи записки Трощинскаго; надзоръ Сената за министрами представляется имъ въ совершенно аналогичномъ освѣщеніи.

Далѣе мы находимъ опредѣленіе основъ русскаго государства, на которыхъ авторъ строитъ свои политическіе взгляды: въ Россіи, говоритъ онъ, «не существуетъ и не можетъ существовать другой *дѣйствительно народной воли,* кромѣ воли Государя Императора»; этимъ Трощинскій старается объяснить необходимость самодержавія, повторяя то, что говорилось, писалось и утверждалось въ царствованіе Екатерины II. Сообразно съ этимъ опредѣляется и весь строй государственности, а вмѣстѣ съ тѣмъ и существо власти надзора. Сенатъ долженъ являться главою администраціи, онъ же долженъ быть и верховнымъ органомъ надзора. Но здѣсь-то и дѣлается важное теоретическое различіе: власть надзора Сената есть видъ надзора политическаго, тогда какъ надзоръ за законностью сосредоточивается въ рукахъ прокуратуры [1]), за которой сохраняется положеніе, созданное актами 1722 и 1775 годовъ. Этотъ «шагъ впередъ» Трощинскій дѣлаетъ потому именно, что ставитъ Сенатъ во главѣ активнаго управленія государства и дѣлаетъ его верховнымъ органомъ надъ всею администраціей имперіи; съ подобнымъ же положеніемъ несовмѣстимы функціи пассивнаго надзора, даже въ томъ ограниченномъ и одностороннемъ видѣ, въ которомъ онѣ представлялись автору. Новаго теоретическаго начала здѣсь очевидно не имѣется, но зато имѣется логически доведенная до конца мысль о той постановкѣ, которую должна получить власть надзора въ Россіи. Наконецъ, разрѣшеніе практическое подобная реформа должна была получить, по мнѣнію Трощинскаго, «точнымъ опредѣленіемъ предѣловъ власти» отдѣльныхъ

[1]) Тамъ же, стр. 88.

органовъ, для чего потребовалось бы пересмотрѣть инструкціи генералъ-прокурора (1722 г.) и прокуроровъ (1775 г.), а кромѣ того издать и новую инструкцію самому Сенату [1]).

Если мы теперь резюмируемъ взгляды Трощинскаго, изложенные въ разобранной запискѣ и касающіеся интересующихъ насъ вопросовъ, то скажемъ, что они являются съ логической стороны блестящимъ итогомъ того политическаго и государственнаго міровоззрѣнія, которое господствовало среди передовой части русскаго общества XVIII вѣка. Мѣстами мы отмѣтили хотя и слабое вліяніе на Трощинскаго идей молодого поколѣнія начала XIX столѣтія; но это послѣднее вліяніе не могло поколебать того фундамента, на которомъ Трощинскій строилъ свои теоріи.

Самое существо власти надзора, какъ ее представлялъ себѣ Трощинскій, мы опредѣлили, главнымъ образомъ, какъ надзоръ за чиновничествомъ или, вѣрнѣе, какъ надзоръ начальственный; при этомъ тутъ же необходимо отмѣтить, что авторъ отдѣлялъ его по возможности отъ активнаго управленія: въ послѣднемъ случаѣ ему представлялось важнымъ выдѣленіе Сената, поставленіе его въ положеніе главы управленія имперіи и сосредоточеніе власти надзора исключительно въ рукахъ прокуратуры. Прокуратура же должна была получить гораздо большее значеніе при возстановленіи коллегій, послѣдняя же реформа и составляла, какъ извѣстно, основную цѣль его записки.

Въ свою бытность министромъ юстиціи (1814—1817 гг.), Трощинскій составилъ и другую записку «о преобразованіи Сената» [2]), въ которой уже прямо обсуждалъ реформу этого органа. Въ этомъ «мнѣніи» должна была также неизбѣжно отразиться его теорія относительно власти надзора, хотя она прямо и не затронута. Въ своемъ «мнѣніи» Трощинскій вновь усиленно ратуетъ за возстановленіе прежняго положенія Се-

---

[1]) Тамъ же, стр. 93—94.

[2]) Чтенія въ Имп. Об-вѣ Ист. и Др. Росс., 1860 г., 1—3, смѣсь. стр. 101—104.

ната: это старый, уже знакомый намъ вопль всѣхъ стариковъ Екатерининскаго времени. Но и въ данномъ случаѣ ясно просвѣчиваютъ выперазобранные теоретическіе взгляды Трощинскаго, а именно, будучи главою администраціи, Сенатъ долженъ былъ имѣть лишь политическій и начальственный надзоръ, прочій же надзоръ сохранялся за прокуратурой. Отличіе теорій Трощинскаго отъ теорій нѣкоторыхъ другихъ Екатерининскихъ стариковъ можно видѣть въ томъ, что онъ отказывается отъ принципа единогласныхъ рѣшеній и находитъ возможнымъ рѣшеніе дѣлъ по большинству голосовъ, хотя и квалифицированному; онъ также указываетъ на несправедливость того, что генералъ-прокуроръ единолично могъ останавливать рѣшеніе многихъ сенаторовъ и даже «цѣлаго собранія» (пунктъ VII).

Итакъ, въ этой второй запискѣ только подтверждается то положеніе, которое, по мнѣнію Трощинскаго, долженъ былъ занять Сенатъ въ управленіи имперіи.

Если мы сравнимъ теоретическіе взляды названнаго автора съ разобранными нами мнѣніями другихъ стариковъ его лагеря, мы увидимъ въ нихъ гораздо большую логичность и ясность, но тѣ же фундаментальныя основы, корни которыхъ лежали въ XVIII вѣкѣ. Въ особенности власть надзора является куда опредѣленнѣе и яснѣе у Трощинскаго, чѣмъ не только у Державина, но даже у Воронцова, хотя симпатіи послѣдняго были на сторонѣ молодыхъ идей новаго столѣтія.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

1.

Графъ П. А. Строгановъ.

Совершенно въ иной плоскости, чѣмъ у «Екатерининскихъ старпковъ», находятся идеи о власти надзора молодыхъ реформаторовъ начала царствованія Александра I.

Видное мѣсто среди этой молодежи занималъ графъ Павелъ Александровичъ Строгановъ [1]). Хотя онъ и не отличался особыми умственными дарованіями, однако воспитаніе его, пребываніе во Франціи въ самый разгаръ революціонныхъ событій конца XVIII вѣка, а главное, личное вліяніе на него наставника его Ромма оставили глубокіе слѣды на его политическомъ міросозерцаніи. Для насъ взгляды Строганова представляются интересными въ двоякомъ отношеніи, во-первыхъ, потому, что они ясно формулируютъ совершенно новыя для тогдашняго русскаго общества политическія идеи, во-вторыхъ же, благодаря тому многочисленному матеріалу, оставленному Строгановымъ потомству, который весьма ярко освѣщаетъ намъ то государственно-политическое міросозерцаніе, представителемъ котораго и являлся названный авторъ.

Строганову удалось путешествовать за границей въ ранней молодости, при чемъ 1787—1790 года онъ провелъ вмѣстѣ

[1]) Ср. Вел. Кн. Николай Михайловичъ, Графъ П. А. Строгановъ (1774—1817 гг.), историч. изслѣдованіе; Спб., 1903 г. Ср. также: „Жильберъ Роммъ и графъ П. А. Строгановъ", Русскій Архивъ, 1887 г., I; Пыпинъ, Общественное движеніе въ Россіи при Александрѣ I, Спб. 1885 г., стр. 75, и приводимую авторомъ литературу.

со своимъ учителемъ, Роммомъ, во Франціи [1]). Заложивъ опредѣленный и цѣнный теоретически-научный фундаментъ въ Женевѣ, гдѣ ему удалось слушать лекціи знаменитыхъ ученыхъ Тенгри (Tingry), Пикте, Лафатера, молодой аристократъ перекочевалъ затѣмъ въ Парижъ, гдѣ онъ познакомился съ практикой жизни и бурными соціальными и политическими событіями, которыя переживала тогда Франція. Теоретическія выкладки естественныхъ и математическихъ наукъ смѣнились практическимъ наблюденіемъ за политическими событіями. «Чуть ли не ежедневно ѣздили ученики Строгановы и учитель Роммъ въ Версаль на засѣданія національнаго собранія», посѣщали сходки и митинги, знакомились во всѣхъ деталяхъ съ тѣмъ, что происходило на политической сценѣ Парижа [2]).

Для насъ эти факты представляются чрезвычайно важными. Именно здѣсь, въ самомъ горнилѣ революціи 1789 года, знакомился молодой Строгановъ (которому, надо замѣтить, шелъ всего шестнадцатый годъ; благодаря этому событія французской революціи должны были оставить особо-глубокіе слѣды на впечатлительной натурѣ молодого графа) съ новыми понятіями о гражданской свободѣ; онъ изъ первыхъ рукъ, такъ сказать, воспринималъ идеи «свободъ», собраній, слова, религіи, наконецъ, и личности, слушая подлинный текстъ и комментаріи декларацій правъ человѣка и гражданина. Онъ лично былъ знакомъ со всѣми главными дѣятелями революціоннаго движенія и былъ даже членомъ Якобинскаго клуба. Все это не могло конечно не оставить самыхъ глубокихъ слѣдовъ на міросозерцаніи юноши, идеалы котораго только начали слагаться; но этому суждено было отозваться и на исторіи Россіи, такъ какъ тому-же самому Строганову, члену Якобинскаго клуба, судьба готовила дѣятельнѣйшее участіе въ реформахъ его молодого друга, Александра I.

По вступленіи послѣдняго на престолъ, созванъ былъ зна-

[1]) Вел. Кн. Николай Михайловичъ, томъ I, стр. 54 и слѣд.
[2]) Тамъ же, I, стр. 65 и слѣд.

менитый неофиціальный комитетъ, среди членовъ котораго Строгановъ долженъ былъ явиться представителемъ государственныхъ идей французской революціи, такъ какъ именно онъ былъ знакомъ съ ними лучше прочихъ своихъ товарищей. Къ тому же, Строгановъ, по слѣпому велѣнію судьбы, былъ случайно единственнымъ изъ друзей Александра, находившимся въ самомъ Петербургѣ 11 марта 1801 года [1]). Ему первому такимъ образомъ суждено было своими совѣтами принять участіе въ правительственной политикѣ молодого государя. Уже къ концу апрѣля (23-му) относятся и первые практическіе результаты отношеній Строганова къ Александру. Мы имѣемъ въ виду записки Строганова о его первыхъ переговорахъ съ Александромъ относительно программы реформъ и плана дальнѣйшей ихъ совмѣстной работы. Уже въ разговорѣ 23 апрѣля мы находимъ многозначительную фразу Александра [2]), что «гражданская администрація находится частью въ рукахъ генералъ-прокурора, который представляетъ ему доклады Сената и свои собственные о томъ, что дѣлается въ Сенатѣ». Намъ эта фраза свидѣтельствуетъ, что Александръ понималъ, что генералъ-прокуроръ игралъ роль министра; значеніе же этого факта выступаетъ наружу позднѣе, при образованіи министерствъ, когда зашла рѣчь о лишеніи генералъ-прокурора подобной власти. Въ этомъ же разговорѣ выяснилось уже и отрицательное отношеніе Александра къ дѣятелямъ стараго порядка, Воронцову, Трощинскому и также и Безбородкѣ, о проектѣ реформы котораго ему напомнилъ Строгановъ [3]). Наконецъ этотъ же разговоръ 23 апрѣля установилъ одинъ фактъ чрезвычайной важности: оба молодые реформатора, Александръ и Строгановъ, согласились въ томъ, что передъ тѣмъ, чтобы даровать Россіи конституцію, необходимо «заняться администраціей»: послѣдствія этому были огромны, такъ какъ эти-то «занятія» администраціей и отодвинули въ недосягае-

[1]) Тамъ же, I, стр. 89 и слѣд.
[2]) Тамъ-же, томъ II, стр. 6.
[3]) См. выше, гл. II, стр. 97.

мую даль основной вопросъ о конституціи, такъ и оставшійся вслѣдствіе этого не разрѣшеннымъ. «La réforme de l'administration devait être un préalable à la confection d'une constitution» [1]); эти подлинныя слова осуществились въ полной точности, Строгановъ однако не подозрѣвалъ, что впослѣдствіи этотъ пріемъ сталъ способомъ отодвиганія дарованія конституціи все далѣе на задній планъ. Въ свѣтѣ исторической перспективы слова эти оказываются весьма-таки многозначительными.

Что касается способовъ проведенія реформъ, то они тоже намѣчались уже въ первые мѣсяцы царствованія; отмѣчаетъ ихъ и Строгановъ, а именно: секретность ихъ выработки и тотъ принципъ, что всякая изъ нихъ должна была исходить лично отъ императора; этимъ молодые реформаторы ограждали себя отъ вліянія на дѣло государственнаго устройства нежелательныхъ имъ лицъ, сирѣчь Екатерининской школы.

Эти же мысли, и въ частности настоятельная необходимость секретности работъ по реформѣ, повторяются Строгановымъ въ его запискѣ 9 мая, въ которой онъ трактовалъ объ учрежденіи особаго комитета для совмѣстныхъ работъ съ государемъ по всѣмъ главнѣйшимъ вопросамъ государственнаго управленія [2]).

Наконецъ въ этихъ же предварительныхъ матеріалахъ, писанныхъ рукою Строганова, находимъ мы и другой практическій принципъ, имѣвшій неожиданныя и болѣе или менѣе вредныя послѣдствія для реформаторской дѣятельности молодыхъ сотрудниковъ Александра, а именно: проведеніе реформъ требовало ближайшаго знакомства реформаторовъ съ состояніемъ и нуждами имперіи, а для этого необходимо было «безусловное знакомство съ ходомъ администраціи» (L'étude de l'état de l'Empire exige la connaissance parfaite du cours de l'administration) [3]); теоретически съ этимъ конечно нельзя не

[1]) Вел. Кн. Николай Михайловичъ, II, стр. 9.
[2]) Тамъ же, II, стр. 15 и слѣд.
[3]) Тамъ же, II, стр. 27.

согласиться; но если бы молодые реформаторы были лучше знакомы съ имперіей и ея состояніемъ до начала своихъ работъ, положеніе это могло быть только полезнымъ; къ несчастію, ближайшаго знакомства съ функціонированіемъ правительственной машины у нихъ не было, и потому все ихъ драгоцѣнное время стало уходить именно на такое ознакомленіе, при чемъ самыя реформы отстранялись силою необходимости; съ теченіемъ времени члены неофиціальнаго комитета оказались заваленными мелочами администраціи и лишенными этимъ возможности посвящать свое вниманіе реформамъ, винить ихъ въ этомъ впрочемъ не приходится; не ихъ вина, что они не были вполнѣ подготовлены къ тому великому дѣлу, къ которому случайно оказались призванными велѣніемъ неисповѣдимыхъ судебъ.

Чрезвычайно важны для насъ тѣ первоначальные принципы, на которыхъ Александръ и его сотрудники предполагали построить свои реформы. Во-первыхъ, это было выдѣленіе и точное опредѣленіе законодательной власти. Во-вторыхъ, принципомъ движенія по службѣ и слѣдовательно назначенія должностныхъ лицъ должна была быть исключительно оцѣнка заслугъ даннаго лица. Въ третьихъ, наконецъ, основой гражданскихъ правъ должно было быть поставлено опредѣленіе понятія «свободы и собственности», которымъ бы проводилось точное разграниченіе правъ отдѣльныхъ личностей [1]).

9 мая (1801 г.) Строгановъ такимъ образомъ резюмируетъ предварительные планы Александра касательно реформъ: государь хотѣлъ возстановить дѣятельность Екатерининской комисіи (1767 года) и вернуть Сенатъ на его прежнее (временъ Петра I) положеніе главы всей администраціи. Въ обоихъ случаяхъ весьма нетрудно найти здѣсь вліяніе окружавшихъ Александра дѣятелей прежнихъ царствованій, а не самого Строганова или приверженцевъ новыхъ идей. Въ частности о подобной реформѣ Сената и о предоставленіи ему

[1]) Тамъ же, II, стр. 28.

самому указать, въ чемъ именно нарушены были его права, трубили направо и налѣво всѣ преставители старой школы и повидимому сумѣли убѣдить Александра въ необходимости такихъ мѣропріятій [1]).

Теперь мы подходимъ къ главному документу, озаглавленному «о состояніи нашей конституціи» [2]) и рисующему тотъ кругъ понятій, которымъ опредѣлялось государственно-политическое міросозерцаніе Строганова. Подъ конституціей онъ понимаетъ законное признаніе правъ націи (читай народа) и опредѣленіе формъ пользованія этими правами; кромѣ того должна быть установлена и гарантія этому пользованію, безъ которой не можетъ осуществиться главная цѣль, преслѣдуемая этими правами націи, а именно огражденіе націи отъ возможности принятія правительствомъ такихъ мѣръ, которыя бы шли противъ «настоящихъ (читай существенныхъ) національныхъ (читай народныхъ) интересовъ». Здѣсь мы видимъ воспроизведенной одну изъ главнѣйшихъ идей французской революціи, а именно *ограниченіе правительства такими рамками, которыя оно не имѣетъ права преступать:* но самыя рамки или права гражданъ оказываются у Строганова весьма-таки расплывчатыми и неопредѣленными «настоящими національными интересами».

Итакъ, фактъ существованія того, что мы въ наше время называемъ «правами гражданской свободы», признается Строгановымъ безусловно необходимымъ для конституціоннаго государства, но самое опредѣленіе этихъ правъ имъ не осуществлено.

Прилагая эти свои понятія о конституціи къ Россіи, Строгановъ говоритъ, что первые два принципа нашли уже себѣ примѣненіе въ жалованныхъ грамотахъ Екатерины, а отчасти

[1]) Весьма цѣнныя указанія на подобное вліяніе мы находимъ въ разговорѣ Строганова съ Кочубеемъ, въ которомъ послѣдній опредѣленно указывалъ на колебанія Александра относительно будущихъ плановъ реформъ и даже намекалъ на прямое вліяніе Пл. Зубова. См. тамъ же, II, стр. 33 и слѣд. (№ 109, приложенія VIII).

[2]) Тамъ же, II, стр. 40—42; № 111, VIII-го приложенія.

и въ учрежденіи Сената, который также можно причислить къ конституціоннымъ учрежденіямъ (sic!!), вслѣдствіе того, что онъ является преимущественно главою администраціи имперіи. Не хватаетъ однако третьяго элемента, а именно законной гарантіи, въ вышеописанномъ смыслѣ, дѣятельности правительства. Послѣднее должно имѣть единою цѣлью своею—счастье народа, которое опредѣляется «*обезпеченностью собственности и свободы, поскольку онь не наносятъ вреда сосьду-гражданину*». Средствомъ обезпеченія такимъ образомъ опредѣленнаго «счастья» являются способы дѣятельности административныхъ органовъ: таковая же дѣятельность опредѣляется и направляется единственно основными законами государства, которые и есть конституція. Итакъ, вотъ практическая подкладка теоретическихъ идей Строганова: гарантію народныхъ правъ онъ видитъ *единственно* въ точномъ опредѣленіи компетенціи правительственныхъ органовъ и способовъ ихъ дѣйствія, чѣмъ отстранялся бы административный произволъ. «Конституція, пишетъ авторъ, есть тотъ законъ, который регулируетъ методъ созданія законовъ административныхъ».

Во всѣхъ этихъ разсужденіяхъ мы видимъ ясное вліяніе тѣхъ идей, которыя разбираемый авторъ почерпнулъ въ Парижскихъ событіяхъ 1789—1790 гг. и въ наставленіяхъ своего учителя Ромма. Уже самое основное понятіе свободы, какъ понятіе отрицательное, является заимствованіемъ, и притомъ непосредственнымъ, теорій французской революціи, полагавшей главную тяжесть своихъ ученій не столько на опредѣленіи существа свободы, сколько на отрицательномъ принципѣ ограниченія правительства и государственной власти.

Существеннымъ шагомъ впередъ для интересующаго насъ вопроса является перенесеніе центра тяжести государственнаго устройства съ интересовъ администраціи на интересы гражданъ. Первая была точка зрѣнія просвѣщеннаго абсолютизма Екатерины и всѣхъ «старниковъ» ея эпохи, вторая же того молодого поколѣнія, которое выросло подъ непосредственнымъ

вліяніемъ идей французской революціи. Строгановъ принадлежалъ къ послѣднему.

Однако и у него мы находимъ одну противорѣчащую этому черточку. Выступила она наружу на Московскомъ засѣданіи неофиціальнаго комитета 11-го сентября 1801 года [1]); когда зашла рѣчь о реформѣ Сената, на этомъ засѣданіи, Александръ передалъ своимъ двумъ присутствовавшимъ здѣсь друзьямъ мнѣніе Лагарпа, которое заключалось въ томъ, чтобы при осуществленіи реформъ молодой государь не ограничивалъ своей власти [2]); на это оба друга его, слѣдовательно и Строгановъ, выразили свое согласіе съ этимъ мнѣніемъ; мы имѣемъ такимъ образомъ нѣкоторое противорѣчіе въ мысляхъ Строганова; при всей его «конституціонности», онъ высказывался противъ ограниченія монархической власти; но мы полагаемъ, что здѣсь скорѣе имѣется политическій пріемъ, чѣмъ теоретическое недомысліе; дѣло въ томъ, что оба собесѣдника государя, Строгановъ и Новосильцовъ, тутъ же прибавили, что считали неограниченность власти Александра единственнымъ средствомъ проведенія реформъ, которымъ иначе представители реакціи, а въ частности и Сенатъ, ставили бы непреодолимыя препятствія; мысль ихъ заключалась въ слѣдующемъ: «сначала реформы, а затѣмъ только конституціонное ограниченіе императора»; это только дальнѣйшее развитіе и непосредственный отголосокъ вышеприведенной мысли о планѣ работъ и реформъ, въ которомъ уже намѣчался такой порядокъ: сначала реорганизація всего управленія, а затѣмъ лишь конституція. Въ этихъ мысляхъ Строганова слышится ясное воспроизведеніе того страха, который питали молодые реформаторы предъ представителями старины, Державинымъ и К°.

Подтвержденіе такому ходу мыслей Строганова, а равно и Новосильцова, мы находимъ и въ продолженіи разговора на томъ же засѣданіи: когда зашла рѣчь объ организаціи испол-

---

[1]) См. тамъ же, II, стр. 100.

[2]) Подробнѣе о мнѣніи Лагарпа см. у Сухомлинова. „Изслѣдованія и статьи", томъ II. Спб. 1889 г., статья о Ф. Ц. Лагарпѣ. стр. 124.

нительной власти и Александръ настаивалъ на сосредоточеніи ея въ рукахъ Сената, его два молодые сотрудника упорно отсовѣтовали такую мѣру на томъ основаніи, что лучше сосредоточить отдѣльныя отрасли администраціи въ рукахъ отдѣльныхъ личностей, нежели отдавать ихъ въ руки многихъ лицъ, а кромѣ того это связывало бы руки и самому монарху; за послѣднимъ должно сохранить возможно большую свободу дѣйствія какъ въ организаціи администраціи, такъ и въ самомъ управленіи. Здѣсь уже ясно намѣтился ходъ дальнѣйшей реформы, перенесшей центръ тяжести всего управленія имперіи съ Сената на новыя министерства.

Въ отвѣтъ на эти разсужденія Александръ далъ двумъ своимъ совѣтчикамъ весьма правильное разъясненіе: онъ предполагалъ сосредоточить въ рукахъ Сената лишь надзоръ за администраціей, пассивную власть надзора, а не активное право управленія. Но мысль эта не встрѣтила сочувствія съ ихъ стороны: Строгановъ прямо пишетъ, что «идея эта была весьма сомнительна». Разгадку мы находимъ въ слѣдующемъ параграфѣ того же журнала, засѣданія 11-го сентября. Между ними зашла рѣчь о самостоятельной охранительной власти (pouvoir conservateur), осуществленіе которой Александръ хотѣлъ вручить Совѣту. Тутъ-то его сотрудники и высказались въ томъ направленіи, «что истинная охрана (законности) заключается въ организаціи политическаго строя и въ общественномъ мнѣніи» [1]). Здѣсь и сказался характерно взглядъ Строганова на интересующій насъ вопросъ: не въ существованіи самостоятельной власти надзора искалъ онъ гарантіи гражданскимъ правамъ и свободѣ человѣческой личности, а въ организаціи всего политическаго строя, каждая часть котораго, каждый его органъ должны были быть поставлены въ строгія рамки законности, а кромѣ того средствомъ контроля являлось и общественное мнѣніе. Все это есть опять-таки точное воспроизведеніе теорій французской революціи, также выстав-

[1]) Вел. Кн. Николай Михайловичъ, II, стр. 101.

лявшей главными гарантіями свободы гражданина новую форму политическаго строя и контроль общественнаго мнѣнія, свободу печати и слова. Только позднѣе горькая практика самой жизни доказала, что для тогдашняго государства этого не было достаточно, что теоріи эти были слишкомъ отвлеченны и не были въ состояніи сами по себѣ ограждать гражданъ отъ нарушеній правительственными органами рамокъ законности. Съ практической точки зрѣнія, мы должны признать, что скорѣе былъ правъ Александръ, чѣмъ Строгановъ, хотя послѣдній и характеризовалъ мнѣніе перваго «упрямствомъ».

Очень интересно отмѣтить замѣчаніе Строганова, сдѣланное на засѣданіи неофиціальнаго комитета 9-го декабря 1801 г. [1]), по поводу доклада Сената о собственной его реформѣ; Строгановъ правильно опредѣлилъ, что, собственно говоря, докладъ Сената не содержалъ какихъ-либо новыхъ принциповъ, а лишь установлялъ нѣкоторыя измѣненія въ порядкѣ дѣлопроизводства.

На томъ же засѣданіи на долю Строганова выпало докладывать проектъ неофиціальнаго комитета реформы Сената, при чемъ, по словамъ самого Строганова, имъ особенно выдвигались и подчеркивались слѣдующіе принципы: необходимо было въ первую голову произвести строгое раздѣленіе суда отъ администраціи; на эту цѣль обращено было главное вниманіе членовъ комитета; во-вторыхъ, слѣдовало придать суду большую самостоятельность и поставить во главѣ судебной власти 4 судебныхъ департамента Сената, освободивъ ихъ по возможности отъ вліянія сенатской канцеляріи; въ послѣднемъ отношеніи сказалось непосредственное вліяніе Державина и Зубова; что же касается административной власти, то она оставлена была въ рукахъ самого монарха, при чемъ оттѣнена его свобода дѣйствій; имѣя въ виду будущія реформы администраціи, члены комитета боялись связать чѣмъ бы то ни было свободу дѣйствій Александра. Мы находимъ у Строга-

[1]) Тамъ же, II, стр. 138.

нова въ данномъ случаѣ двѣ важныхъ мысли; главное свое вниманіе онъ обращаетъ на положеніе судебной власти, на ея организацію и отношенія къ ней судебнаго Сената; во-вторыхъ же, Строгановъ подчеркиваетъ въ своихъ возраженіяхъ другимъ членамъ комитета (именно Кочубею), что однимъ изъ основныхъ принциповъ ихъ доклада о реформѣ Сената было «сохраненіе его прежней организаціи»; въ послѣдней ничего не должно было быть измѣнено [1]); можетъ быть, говоритъ онъ лучше бы было не связывать себя чѣмъ-либо по отношенію къ Сенату, но разъ это случилось (намекая этимъ на знаменитый указъ Сенату о составленіи доклада о его правахъ и преимуществахъ, а равно и на проекты реформы Зубова и Державина), необходимо было сдержать свое слово, сохранивъ прежнюю организацію Сената; именно эта послѣдняя мысль и руководила членами комитета, когда они включили въ собственный докладъ начала, изложенныя у Зубова и Державина (самъ Строгановъ свидѣтельствуетъ намъ о почти полномъ сходствѣ проектовъ этихъ двухъ лицъ).

Наконецъ 30 декабря 1801 г. Строгановъ представилъ свой докладъ о реформѣ Сената, который тутъ же и сталъ обсуждаться неофиціальнымъ комитетомъ [2]). Съ одной стороны, Сенатъ долженъ былъ быть главою администраціи (Сенатъ есть верховное начальство, имѣющее надзоръ надъ отправленіемъ внутреннихъ государственныхъ дѣлъ), съ другой же, высшій судъ имперіи (верховное мѣсто суда и расправы). Такимъ образомъ закрѣплено было прежнее раздѣленіе Сената на двѣ части.

Затѣмъ устанавливается полное подчиненіе Сенату всей имперской администраціи, а Сената въ свою очередь единственно монарху. Глава III перечисляетъ компетенцію Сената (должность и права Сената), при чемъ на первое мѣсто поставлены его судебныя функціи: затѣмъ идетъ право назначенія должностныхъ лицъ и производства въ чины и опредѣ-

[1]) Тамъ же, II, стр. 142—143.
[2]) Тамъ же, II, стр. 152 и 301 и слѣд.

леніе положенія отдѣльныхъ сенаторовъ; далѣе—права Сената по отношенію къ толкованію законовъ; въ послѣднемъ случаѣ Сенатъ имѣлъ право представлять его величеству о случаяхъ противорѣчія новаго закона съ законами прежними. Среди всѣхъ этихъ статей мы находимъ только двѣ (10 и 15), касающіяся власти надзора: въ первой говорится, что «сенаторъ имѣетъ право при всякомъ случаѣ войти въ присутственное мѣсто и, обозря о состояніи онаго, представлять Сенату», во второй же сказано, что «если въ теченіи дѣлъ сенаторъ примѣтитъ упущеніе противъ законнаго порядка, онъ имѣетъ долгъ предложить Сенату, дабы обратить на виновнаго дѣйствіе закона»; въ данномъ случаѣ имѣется въ виду «начальственный» надзоръ высшей административной инстанціи за дѣйствіями должностныхъ лицъ и за непреступленіемъ ими законовъ: это уже старая форма надзора нашего права, извѣстная и законодательству XVIII вѣка; со стороны Строганова здѣсь сдѣлано только одно важное замѣчаніе, что слѣдовало бы опредѣлить въ статьѣ 10-й, относится ли такое право надзора сенаторовъ ко всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ вообще (какъ то сказано въ текстѣ этой статьи) или же только къ мѣстамъ судебнымъ, чѣмъ значительно бы ограничивалось подобное право надзора; кромѣ того слѣдуетъ замѣтить, что точная редакція обѣихъ этихъ статей указываетъ, что собственно само право такого надзора принадлежитъ не сенаторамъ, а самому Сенату. Главы IV и V устанавливаютъ дѣленіе Сената *попрежнему* на департаменты, при чемъ только первые три выдѣляются, какъ административные, дѣла же судебныя (тяжебныя) сосредоточиваются въ послѣднихъ трехъ; при этомъ Строгановъ отмѣчаетъ пожеланіе, что хорошо было бы произвести точное и опредѣленное разграниченіе вѣдомства всѣхъ шести департаментовъ и ясно указать, какія дѣла какими департаментами должны вѣдаться, но тутъ же прибавляетъ, что, во-первыхъ, такая работа весьма трудна и можетъ быть совершена лишь спеціалистами, во-вторыхъ же, что эта мѣра могла бы встрѣтить оппозицію въ самомъ госу-

дарѣ, котораго «было бы трудно убѣдить въ ея необходимости». Наконецъ, глава VI говоритъ о «дѣлопроизводствѣ» Сената: въ ней сохранены всѣ уже существовавшія начала, согласно съ проектами, имѣвшимися подъ руками у неофиціальнаго комитета (Зубова, Воронцова, Трощинскаго, Державина и др.): сохранена и указанная этими проектами которыми воспроизводятся въ сущности начала законодательства XVIII вѣка, роль сенатской прокуратуры. Строгановъ при этомъ дѣлаетъ только одно замѣчаніе, указывая, что если положеніе сенатской прокуратуры предполагается оставить въ прежнемъ видѣ, какъ то предлагали проекты Зубова и др., то о ней не надо было и упоминать, но если государю въ чемъ-либо заблагоразсудится измѣнить положеніе прокуроровъ въ Сенатѣ, то слѣдуетъ оговориться въ томъ смыслѣ, что, молъ, позднѣе будетъ издана особая новая инструкція генералъ- и оберъ-прокурорамъ: самъ Строгановъ повидимому склонялся къ послѣдней альтернативѣ.

На засѣданіи комитета, на которомъ Строгановъ докладывалъ свою работу, онъ останавливался главнымъ образомъ на раздѣленіи властей, административной отъ судебной. Власть надзора такимъ образомъ имъ не затрогивалась. Впрочемъ самъ Строгановъ, по порученію комитета, занимался спеціальнымъ вопросомъ—обсужденіемъ съ Резановымъ, оберъ-прокуроромъ Сената, распредѣленія дѣлъ по департаментамъ Сената.

Теоретическіе взгляды Строганова касательно ученія о раздѣленіи властей мы находимъ въ его запискѣ «Essai sur un règlement organique de toutes les branches du gouvernement de Russie» [1]). Основная его мысль та, что законодательная власть оставляется въ рукахъ монарха, власти же судебная и административная не могутъ осуществляться самимъ монархомъ лично, а потому и слѣдуетъ обратить особое вниманіе на ихъ организацію. Разсматривая эти двѣ послѣднія власти въ отдѣльности, онъ приходитъ къ заключенію, что и по

[1]) Тамъ же, II, стр. 253—261, № 155.

отношенію къ административной власти монархъ является ея главою, ея «единственнымъ центромъ, въ которомъ должны сходиться всѣ отдѣльныя отрасли администраціи». Но вмѣстѣ съ тѣмъ монархъ не самъ управляетъ отдѣльными вѣдомствами, а предоставляетъ это министрамъ, которые, каждый изъ нихъ въ отдѣльности, являются единственными распорядителями въ подчиненной имъ отрасли управленія. Это типичная бюрократическая организація въ томъ видѣ, какъ она и вылилась въ министерской реформѣ 1802 года. Функціи генералъ-прокурора передавались министру юстиціи, но при этомъ дѣлается авторомъ важное замѣчаніе: названный министръ является главою всѣхъ судебныхъ мѣстъ имперіи, а кромѣ того слѣдитъ за отправленіемъ правосудія и «хранитъ» указы монарха, озабочиваясь ихъ публикованіемъ; функціи министра такимъ образомъ опредѣлены совершенно ясно, но съ перваго же взгляда видно, что онѣ далеко не покрываютъ прежнихъ функцій генералъ-прокурора, такъ какъ въ нихъ ни единымъ словомъ не упоминается о власти надзора послѣдняго. Еще ярче это же упущеніе выступаетъ наружу въ организаціи «провинціальной администраціи» (**administration des provinces**), гдѣ ни словомъ не упоминается прокуратура; только казенные интересы представлены особымъ фискаломъ, что еще яснѣе указываетъ, что такой пропускъ Строгановъ дѣлаетъ не безсознательно и не случайно. Онъ очевидно считалъ, что тогдашняя система прокуратуры являлась излишней или же недостаточной. Положеніе это подтверждается наконецъ и тѣмъ, что прокуроры у Строганова упоминаются въ отдѣлѣ, трактующемъ о власти судебной, и состоятъ при судахъ для надзора за законностью рѣшеній послѣднихъ, но безъ права останавливать само рѣшеніе; стало быть ясно, что прокуратура превращается Строгановымъ въ органъ, состоящій «при судебной власти», и отстраняется отъ надзора за администраціей вполнѣ сознательно. Чѣмъ же она замѣняется? или можетъ быть Строгановъ считалъ особые органы надзора совершенно ненужными?

Отчасти да, скажемъ мы: Строгановъ дѣйствительно считалъ прокуратуру при административныхъ органахъ излишней, такъ какъ ошибочно вѣрилъ въ достаточность установленія строгихъ рамокъ дѣятельности каждаго органа, которыя сами по себѣ препятствовали бы нарушенію законности; мы уже имѣли случай указать эту ошибочную вѣру во всемогущество закона [1]). Но Строгановъ допускаетъ и нѣкоторую замѣну органовъ надзора, а именно въ организаціи особаго порядка обжалованія на высочайшее имя нарушеній администраціей правъ гражданъ.

Всякій гражданинъ имѣлъ право жаловаться верховной власти: жалобы эти принимались и докладывались по очереди поступленія рекетмейстерами, при чемъ, если въ теченіе двухъ мѣсяцевъ не послѣдуетъ отвѣта, жалобщикъ получаетъ право жаловаться непосредственно императору; на основаніи докладовъ рекетмейстеровъ происходило: либо отклоненіе жалобы, либо передача ея соотвѣтствующему министру для наведенія справокъ по данному дѣлу, либо приказъ исполненія, либо наконецъ передача ея генералъ-рекетмейстеру; послѣдній долженъ были собирать всѣ необходимыя справки, выслушивать объясненія жалобщика и т. д. и только послѣ всего этого вновь докладывать жалобу государю, который и полагалъ свое рѣшеніе. Здѣсь уже намѣчались всѣ характерныя черты появившейся въ нашемъ государственномъ строѣ впослѣдствіи комиссіи принятія прошеній, на высочайшее имя приносимыхъ. Необходимо однако замѣтить, что новшествомъ представляется только болѣе ясная и точная организація дѣла принятія жалобъ, на высочайшее имя приносимыхъ; принципъ уже давно существовалъ въ русскомъ правѣ, да и сама должность рекетмейстера принадлежитъ еще XVIII столѣтію; теперь только

[1]) Уже Семенъ Воронцовъ указалъ Строганову на недостатокъ этого взгляда на всесиліе закона; разговоръ шелъ по поводу жалобъ на министра финансовъ; „Supposez, que je sois ce ministre; j'ai de l'animosité contre vous, je m'accroche à quelque chose et je vous poursuis, où trouverez-vous justice?“ на что Строгановъ сумѣлъ указать только на судебную отвѣтственность (тамъ же, II, стр. 265).

предлагалось организовать въ особое вѣдомство дѣло разсмотрѣнія и доклада монарху подобныхъ жалобъ; принципъ же состоялъ въ томъ, что попрежнему гражданину предоставлялось искать защиты своихъ нарушенныхъ администраціею правъ въ жалобахъ монарху, безъ различія вѣдомствъ и отраслей управленія. Этотъ принципъ былъ однимъ изъ необходимѣйшихъ коррективовъ тогдашняго государственнаго строя, не знавшаго иного способа защиты правъ гражданъ отъ административныхъ нарушеній, кромѣ конечно малодоступной судебной защиты.

Итакъ, мы видимъ, что Строгановъ не только принимаетъ этотъ коррективъ, но и возводитъ его въ систему, правильно полагая, что онъ гораздо лучше защищалъ права гражданъ, чѣмъ прокуратура при административныхъ мѣстахъ.

Однако разбираемый нами авторъ не удовлетворился и этимъ; другимъ средствомъ надзора долженъ былъ являться надзоръ Сената. Объ этомъ мы находимъ указанія въ статьѣ XIII проекта учрежденія министерствъ, а равно и въ критикѣ этой статьи, сдѣланной гр. Семеномъ Воронцовымъ. Въ разговорѣ по этому поводу, имѣвшемъ мѣсто 27 мая 1802 года, между Строгановымъ и С. Воронцовымъ, послѣдній остановился спеціально на правѣ надзора Сената за дѣятельностью министровъ [1]); Воронцовъ вполнѣ одобрялъ принципъ такого права надзора Сената, считалъ его даже крайне необходимымъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ сдѣлалъ цѣнное указаніе на одно важное условіе для его осуществленія; для дѣйствительности подобнаго надзора необходимо требовалось поднятіе значенія Сената, обезпеченіе ему такого авторитетнаго положенія, которое давало бы сенаторамъ возможность быть независимыми отъ министровъ; для этого Воронцовъ даже предлагалъ сдѣлать должность сенаторовъ перваго класса, при 30 тысячахъ жалованья; только вполнѣ самостоятельное, независимое и «высокое» положеніе Сената могло обезпечить ему тотъ нравственный авторитетъ, который является самымъ существомъ

[1]) Тамъ же, II, стр. 273.

подобнаго права надзора за министрами въ частности и всѣмъ имперскимъ управленіемъ вообще. Этому мнѣнію Воронцова нельзя отказать въ совершенной справедливости, но нельзя не отмѣтить вмѣстѣ съ тѣмъ и нѣкоторую его противуположность теоріямъ Строганова: центръ тяжести послѣднихъ лежалъ въ правовой концепціи государства, центръ же тяжести Воронцовскихъ взглядовъ былъ политическій или, точнѣе, политическое равновѣсіе во взаимодѣйствіи органовъ верховнаго управленія государства. Несомнѣнно однако, что справедливость Воронцовскаго взгляда доказана историческимъ развитіемъ права сенатскаго надзора: за все дальнѣйшее свое существованіе, въ теченіе всего XIX столѣтія, надзоръ Сената за администраціей не только не развивался, но скорѣе даже сужпвался и постепенно падалъ въ своемъ значеніи, а одной изъ существеннѣйшихъ причинъ такого паденія значенія надзора Сената приходится признать именно тотъ недостатокъ, котораго боялся Воронцовъ, недостатокъ политическаго авторитета Сената, какъ цѣлаго, и независимаго положенія сенаторовъ, въ частности.

Итакъ, мы можемъ отмѣтить и другую форму надзора въ въ теоріяхъ Строганова: кромѣ жалобъ на высочайшее имя, надзоръ долженъ былъ осуществляться Сенатомъ или, вѣрнѣе, административными департаментами послѣдняго. Слѣдуетъ однако отмѣтить и нѣкоторое недоразумѣніе въ Строгановскихъ построеніяхъ: имъ все-таки сохраняются губернскіе прокуроры, при чемъ положеніе ихъ оказывается и неопредѣленнымъ, и противорѣчащимъ остальной организаціи власти надзора. Подробности системы надзора мы находимъ въ «проектѣ организаціи министерствъ» [1]); статья II-я говоритъ о министрѣ юстиціи *или* генералъ-прокурорѣ; перечисляя его функціи, проектъ упоминаетъ о надзорѣ за исполненіемъ законовъ и «исправномъ теченіи дѣлъ» ..... «во всѣхъ судебныхъ мѣстахъ и вообще по части судной во всѣхъ присутствіяхъ»; «должность его по Сенату и въ разсужденіи всѣхъ дѣлъ судныхъ» .....

[1]) Тамъ же, II, стр. 277 и слѣд., № 157.

оставляется на прежнемъ основаніи; этимъ опредѣляется духъ указанной статьи; министръ юстиціи долженъ былъ быть судебнымъ органомъ; всѣ прочія прежнія функціи генералъ-прокурора въ области активнаго управленія должны были впредь отпасть отъ него: вмѣстѣ съ тѣмъ онъ является попрежнему начальникомъ всей прокуратуры, контролируетъ ея дѣятельность, разсматриваетъ ея донесенія и т. д., и т. д., а кромѣ того также попрежнему состоитъ посредствующимъ звеномъ между сенатомъ и монархомъ, такъ какъ «доклады, рапорты, меморіи, однимъ словомъ, всѣ бумаги» перваго поступаютъ къ послѣднему черезъ генералъ-прокурора. Два недостатка отличаютъ эту статью: во-первыхъ, ею вовсе не опредѣлены, какіе собственно прокуроры имѣются ею въ виду, состоящіе ли исключительно при судебныхъ мѣстахъ (что слѣдовало бы изъ духа статьи и соотвѣтствовало лучше идеямъ Строганова) или всякіе прокуроры, включая слѣдовательно и губернскихъ прокуроровъ, состоящихъ при административныхъ органахъ; во-вторыхъ же, министръ юстиціи или генералъ-прокуроръ попрежнему оставался посредникомъ между сенатомъ и монархомъ, что не могло не умалить неизбѣжно достоинства сената и явиться причиной недостаточности его надзора надъ министерствами; положеніе это, какъ доказано практикой XIX столѣтія, явилось прямой ошибкой и въ корнѣ подточило то начало самостоятельности сената, о которомъ такъ опредѣленно высказывался гр. Семенъ Воронцовъ.

Надзоръ же сената за министрами опредѣляется статьями XIII, XIV и XV того же проекта [1]). Министры обязаны были ежегодно представлять сенату свои отчеты (ст. XIII), изъ которыхъ исключались только дѣла, «особенной тайнѣ подлежащія». Сенатъ разсматривалъ отчеты, могъ требовать разъясненій, дополненій (личныхъ и письменныхъ), указаній, министерскихъ распоряженій и т. д. и затѣмъ, составивъ имъ сводъ, докладывалъ монарху о состояніи данной отрасли управленія (ст. XIV). Наконецъ XV статья предвидитъ слу-

[1]) Тамъ же, II, стр. 293—294.

чай, когда Сенатъ усмотритъ злоупотребленіе или нарушеніе закона и «безпорядокъ», изъ отчетовъ ли министровъ, *или изъ донесеній губернскихъ прокуроровъ*; она обязываетъ Сенатъ немедленно потребовать объясненія отъ соотвѣтствующаго министра и, при неудовлетворительности таковыхъ, представить докладъ монарху. И эта статья имѣетъ крупный недостатокъ, подрывающій правильное функціонированіе власти надзора Сената: единственнымъ средствомъ надзора за администраціей былъ высочайшій докладъ, шедшій, какъ мы уже знаемъ, обязательно черезъ министра юстиціи; очевидно, что такая постановка сенатскаго надзора должна была оказаться недостаточной. Вмѣстѣ съ тѣмъ, именно въ этой статьѣ мы находимъ упоминанія о губернскихъ прокурорахъ, которые, оказывается, не уничтожены, а наоборотъ повидимому продолжаютъ существовать на прежнемъ основаніи, говоримъ, *повидимому*, такъ какъ проектъ вовсе не опредѣляетъ ни ихъ положенія, ни ихъ отношеній къ Сенату и къ министерствамъ. Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ одинъ изъ тѣхъ многочисленныхъ примѣровъ необдуманности реформъ молодыхъ сотрудниковъ Александра и оставленія ими въ сторонѣ детальной обработки предпринимаемыхъ реформъ, въ чемъ ихъ укоряли уже современники и даже тѣ изъ сановниковъ, которые, какъ, напр., Александръ Воронцовъ, были явно на ихъ сторонѣ; наша историческая литература давно уже отмѣтила этотъ характерный фактъ реформъ первыхъ мѣсяцевъ царствованія Александра I.

Резюмируя сказанное о Строгановѣ, мы вновь подчеркнемъ ту огромную теоретическую разницу, которая отдѣляла его отъ «Екатерининскихъ стариковъ»; тогда какъ политическое міросозерцаніе послѣднихъ принадлежало XVIII вѣку, государственныя идеи Строганова принадлежали уже XIX столѣтію, тогда какъ первые были поклонниками просвѣщеннаго абсолютизма, у второго, подъ вліяніемъ лично пережитыхъ имъ французскихъ событій, начинаетъ проглядывать новое понятіе о государствѣ, новыя политическія идеи о соотноше-

ніи властей въ государствѣ, наконецъ и новое отношеніе ко власти надзора. Послѣдняя однако не представлялась Строганову какъ отдѣльная отрасль государственнаго управленія, осуществляемая особыми органами: онъ слишкомъ переоцѣнивалъ идеальное значеніе закона; функціи же надзора, по его мысли, осуществлялись двумя путями, съ одной стороны, жалобами на высочайшее имя, съ другой же—надзоромъ сената за дѣятельностью министровъ, хотя именно послѣдній способъ надзора представляется въ весьма недостаточномъ видѣ, а, кромѣ того, Строгановъ сохранялъ и прежнюю систему прокуратуры, несмотря на недостаточность, имъ же сознаваемую, функціонированія этихъ органовъ.

2.

Неофиціальный комитетъ [1]).

П. А. Строгановъ не былъ единственнымъ совѣтникомъ молодого Александра, направлявшимъ его мысли и труды въ новую область, политическихъ идей нарождавшагося столѣтія. Рядомъ съ нимъ стояли три другихъ друга государя, князь Адамъ Чарторійскій, графъ В. П. Кочубей и Н. Н. Новосильцовъ, а немного позади нихъ—прежній воспитатель Александра, Лагарпъ, весьма однако измѣнившійся съ тѣхъ временъ, когда

[1]) Вел. Кн. Николай Михайловичъ «Графъ П. А. Строгановъ», томъ II, въ которомъ напечатаны журналы неофиціальнаго комитета; Спб., 1903 г. Также Шильдеръ, Импер. Александръ I, томъ II, глава 1; Богдановичъ. Исторія царств. Импер. Александра I. томъ I, приложеніе; Вел. Кн. Николай Михайловичъ. «Графъ Строгановъ», томъ I. стр. 97 и слѣд.; Mémoires du prince Adam Czartoryski, Paris, 1887, tome I, chap. IX; мое, Дворянство и его сословное управленіе, глава VI; Пыпинъ, Общественное движеніе въ Россіи при Александрѣ I; Щегловъ, Государственный Совѣтъ въ царств. Импер. Александра I, томъ I, стр. 750 и слѣд. Характеристику взглядовъ на государственное управленіе Россіи графа В. П. Кочубея и Н. Н. Новосильцова можно найти въ ихъ перепискѣ съ гр. С. Р. Воронцовымъ, напечатанной въ 18-й книгѣ Архива кн. Воронцова. стр. 234—295 и 435—463; Москва, 1880 г.

онъ преподавалъ будущему императору основы политическаго и нравственнаго міросозерцанія.

Уже въ первые мѣсяцы, когда молодые друзья Александра успѣли съѣхаться въ Петербургъ, между ними состоялось соглашеніе, что всѣ свои работы, реформы, планы дальнѣйшей дѣятельности они будутъ проводить съ общаго согласія, предварительно обсуждая ихъ «en petit comité»; эти-то частныя собранія, имѣвшія мѣсто обыкновенно въ маленькомъ кабинетѣ императора, и извѣстны исторіи подъ именемъ засѣданій неофиціальнаго комитета или, какъ его называлъ самъ Александръ, comité du salut public.

Князь Адамъ Чарторійскій общимъ правиломъ мало занимался дѣлами внутренней политики; все его вниманіе посвящено было политикѣ внѣшней, и именно въ ея области молодые реформаторы и пользовались его совѣтами: касательно внутренней политики, кромѣ общихъ совѣтовъ, при общемъ же разборѣ или обсужденіи отдѣльныхъ реформъ, на долю Чарторійскаго выпала работа только по одной реформѣ, а именно министерской, по поводу которой онъ читалъ свой докладъ комитету въ февралѣ 1802 года[1]).

Тѣмъ не менѣе нельзя ему отказать въ дѣятельномъ участіи въ созданіи и прочихъ реформъ, предпринятыхъ неофиціальнымъ комитетомъ. Въ своихъ государственно-политическихъ взглядахъ всѣ четыре члена комитета, да и самъ Александръ были очень солидарны. Взгляды Чарторійскаго на реформу государственнаго управленія Россіи, вслѣдствіе этого, являются цѣнными и для интересующаго насъ вопроса. Картину отношенія Чарторійскаго къ реформѣ мы находимъ въ

[1]) См. Журналъ засѣданія неоф. комитета отъ 10-го февраля 1802 г. (Вел. Кн. Николай Михайловичъ, Графъ П. А. Строгановъ томъ II, стр. 177). Интересно отмѣтить, что Чарторійскій въ своемъ докладѣ о министерской реформѣ указываетъ и одинъ изъ недостатковъ надзора прокуратуры, а именно, что она имѣла «власть, которая этимъ самымъ уничтожала право надзора»; это та же мысль, которую Сперанскій затѣмъ назвалъ «правомъ исправленія» и которая дѣйствительно подрывала функціи надзора всей прокуратуры, а въ особенности конечно ея главы, генералъ-прокурора.

его разсужденіяхъ на засѣданіяхъ комитета, а также и въ его мемуарахъ, изданныхъ имъ позднѣе въ Парижѣ [1]).

Чарторійскій останавливается на реформѣ Сената, разсказывая про устроенное молодыми реформаторами свиданье графа Семена Воронцова съ государемъ во флигелѣ, занимаемомъ Новосильцовымъ на Каменномъ островѣ. Изложивъ свой взглядъ на внѣшнюю политику Россіи, Воронцовъ перешелъ ко внутреннему управленію; въ этомъ послѣднемъ отношеніи, Чарторійскій отмѣчаетъ пристрастіе Воронцова къ Сенату и его престижу; всякую фразу, говоритъ Чарторійскій, Воронцовъ начиналъ и кончалъ упоминаніемъ о Сенатѣ. «Ложась спать, шутливо замѣчаетъ авторъ мемуаровъ, Александръ долженъ былъ все еще слышать голоса, кричащіе ему въ ухо: Сенатъ! Сенатъ!» Насколько утвержденіе это было справедливо, мы уже знаемъ: дѣйствительно весь «старый» Петербургъ, общество эпохи XVIII вѣка, только и кричалъ, что про Сенатъ и возвращеніе ему его потеряннаго всемогущества. Въ числѣ кричавшихъ былъ и С. Воронцовъ. Но именно это и дастъ Чарторійскому поводъ описать дѣйствительное положеніе Сената; картина, имъ рисуемая, признаться, не особенно привлекательна.

Чарторійскій отмѣчаетъ, во-первыхъ, что весь этотъ шумъ имѣлъ чисто политическій характеръ; Сенатъ уже не соотвѣтствовалъ Петровскому всемогущему Сенату; составленъ онъ былъ изъ «людей немощныхъ, безъ энергіи, безъ какого-либо вліянія», а потому и не могъ оправдать возлагаемыхъ на него надеждъ. Однако вопли Екатерининскихъ стариковъ не остались безъ вліянія на императора [2]); слѣдствіемъ ихъ былъ

[1]) См. первый томъ, стр. 305 и слѣд.

[2]) Не безъ вліянія остались взгляды С. Воронцова и на самого Чарторійскаго; см. по этому поводу Записку гр. С. Р. Воронцова „О внутреннемъ управленіи въ Россіи“ (Архивъ кн. Воронцова, XV, стр. 441), посланную имъ Кочубею въ 1803 году. На стр. 445, напр., мы находимъ удивительное тождество мыслей Воронцова со взглядами Чарторійскаго на опредѣленіе того значенія, которое имѣло само имя „Сенатъ“ въ глазахъ народа, привыкшаго видѣть именно въ этомъ учрежденіи высшую инстанцію всего имперскаго управленія.

указъ Сенату 5-го іюня 1801 года. Чарторійскій считаетъ послѣдній весьма разумнымъ и предусмотрительнымъ актомъ, какъ мѣра, принесшая удовлетвореніе русскому обществу, русскіе уже привыкли видѣть Сенатъ, пишетъ онъ, во главѣ не только судебной, но и административной власти имперіи; сознавая численность и значеніе представителей старины, тѣхъ, которые ратовали за возвеличеніе Сената, Чарторійскій одобряетъ названный указъ, какъ уступку общественному мнѣнію, притомъ не опасную дальнѣйшимъ планамъ молодыхъ реформаторовъ; неопасной же была эта мѣра потому, что дѣйствительное политическое вліяніе Сенатъ никогда не былъ въ состояніи пріобрѣсти.

Отсутствіе опасенія сенатскаго вліянія Чарторійскій объясняетъ, слѣдующимъ образомъ характеризуя положеніе Сената; его компетенцію въ Екатерининскую эпоху онъ опредѣляетъ какъ высшую судебную инстанцію, во-первыхъ, а во-вторыхъ, какъ органъ, имѣющій право наказывать за административныя нарушенія; далѣе Чарторійскій перечисляетъ — право публикованія законовъ, право дѣлать доклады монарху и право финансоваго надзора за провинціальнымъ управленіемъ [1]). Всѣ эти функціи отличались тѣмъ, что производили полное смѣшеніе судебной и исполнительной власти въ компетенціи Сената и *совершенно не соотвѣтствовали новымъ идеямъ;* но трогать эту область нельзя было, не внося еще большаго безпорядка въ нее. Этимъ послѣднимъ соображеніемъ объясняетъ Чарторійскій, почему неофиціальный комитетъ не приступилъ къ коренной реформѣ Сената, удовольствовавшись лишь незначительными поправками; къ числу таковыхъ относилось, напр., знаменитое право Сената дѣлать монарху представленія о противорѣчащихъ законамъ рѣшеніяхъ и распоряженіяхъ правительства, а также право разсматривать ежегодные отчеты министровъ; но второе преимущество не оказалось вовсе практическимъ, другое же, при первомъ случаѣ,

[1]) Мемуары, I, стр. 306—307.

когда Сенатъ хотѣлъ имъ воспользоваться, при извѣстномъ протестѣ графа Северина Потоцкаго, вызвало цѣлую бурю въ правительственныхъ кругахъ, и послѣ полученной за нее Сенатомъ нахлобучки болѣе не примѣнялось на практикѣ!

Планъ молодыхъ реформаторовъ, согласно признанію Чарторійскаго, состоялъ въ томъ, чтобы не отнимать у Сената его административныхъ функцій, но позволить имъ вымереть съ теченіемъ времени самимъ собой. Мы здѣсь находимъ новое свидѣтельство тому факту, что *первоначально* молодые реформаторы предполагали отвести Сенату положеніе исключительно судебнаго органа, высшаго суда имперіи, но оставили за нимъ административныя его функціи по соображеніямъ политическимъ. Впослѣдствіи однако взглядъ этотъ измѣнился.

Такое превращеніе Сената въ высшее судилище Чарторійскій считалъ первымъ шагомъ къ окончательному раздѣленію властей и введенію въ Россіи института народнаго представительства. Но тутъ же онъ отмѣчаетъ и появленіе другой идеи; Сенатъ не только долженъ былъ быть верховной судебной инстанціей; къ нему присоединялась и другая функція; посредствомъ включенія въ его составъ представителей отъ дворянскаго сословія молодые реформаторы будто бы желали сдѣлать изъ него органъ надзора за всей имперской администраціей; такой Сенатъ долженъ былъ давать монарху разъясненія (l'éclairer) относительно управленія министровъ и согласованія законовъ съ распоряженіями правительства, изданными и впредь издаваемыми. Именно изъ этой мысли выросло важное практическое слѣдствіе—право Сената разсматривать отчеты министровъ, хотя при совершенно другой обстановкѣ, чѣмъ то раньше предполагалось [1]).

[1]) Въ томъ видѣ, какъ его описываетъ Чарторійскій, этотъ первоначальный планъ могъ создать изъ сената самостоятельный органъ надзора и, можетъ быть даже болѣе того, сдѣлать изъ него настоящій административный судъ. Но въ данномъ случаѣ мы скорѣе имѣемъ идею Чарторійскаго, чѣмъ планъ членовъ неофиціальнаго комитета, такъ какъ на практикѣ идея эта не была осуществлена молодыми

Изъ общихъ первоначальныхъ плановъ молодыхъ сотрудниковъ Александра, какъ замѣчаетъ Чарторійскій, ничего не осуществилось. Сенатъ не пріобрѣлъ какого-либо вліянія или политическаго значенія. «Tel qu'il est composé, le Sénat russe est de tous les corps politiques du monde le moins propre à se faire respecter et à agir par lui-même, incapable non-seulement de donner une impulsion, mais même de la recevoir»: нельзя болѣе сурово раскритиковать тогдашній Сенатъ, чѣмъ это сдѣлалъ Чарторійскій. Главной причиной такого положенія Сената авторъ считаетъ его составъ и полную несамостоятельность сенаторовъ; второю же, также важною, причиной по его мнѣнію было всемогущество сенатской прокуратуры, которая руководила Сенатомъ à la baguette, совершенно самодержавно [1]); правильность этого взгляда мы давно уже отмѣтили, указавъ на то, что даже Екатерина его сознавала, говоря Грибовскому, что Сенатъ находится во власти своей канцеляріи; Чарторійскій въ данномъ случаѣ повторяетъ лишь мысль, хорошо извѣстную русскому обществу начала XIX столѣтія. Онъ также указываетъ совершенно правильно на положеніе генералъ-прокурора, соединявшаго въ своихъ рукахъ функціи министровъ финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, полиціи и юстиціи.

Затѣмъ онъ переходитъ къ объясненію и оправданію министерской реформы 1802 года, при чемъ отмѣчаетъ тотъ хаосъ и тѣ недостатки, которые отличали администрацію имперіи предшествовавшихъ двухъ царствованій [2]). Но при проведеніи этой реформы Сенатъ остался въ прежнемъ своемъ положеніи, къ которому сдѣланы были лишь небольшія поправки. Намъ

реформаторами (см. ниже). Потому-то мы и прибавляемъ, что такая организація сената только „можетъ быть привела бы къ созданію“ органа административной юстиціи. Самое понятіе о послѣдней, какъ мы увидимъ немного ниже, не опредѣлилось вовсе въ политическомъ міросозерцаніи реформаторовъ 1801 года.

[1]) Тамъ же, I, стр. 308.

[2]) Чарторійскій здѣсь почти дословно повторяетъ то, что было имъ высказано въ его докладѣ о министерской реформѣ. См. засѣданіе неоф. комитета отъ 10-го февраля 1802 г. Вел. Кн. Николай Михайловичъ, графъ П. А. Строгановъ, томъ II, стр. 177—179.

интересно отмѣтить, что и въ данномъ случаѣ Чарторійскій не настаиваетъ вовсе на функціяхъ надзора, и онъ слѣдовательно считалъ ихъ второстепенными.

Записки Чарторійскаго имѣютъ такимъ образомъ для насъ только то значеніе, что ими освѣщается одна изъ самыхъ ранних стадій плановъ реформъ молодыхъ сотрудниковъ Александра I, когда они мечтали о проведеніи теоріи раздѣленія властей и представительномъ образѣ правленія. При такихъ взглядахъ власть надзора должна была конечно получить болѣе ясное опредѣленіе, что и намѣчается въ вышеописанномъ отношеніи Чарторійскаго къ Сенату. Весьма скоро однако наступили перемѣны въ ихъ планахъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ измѣнилось и ихъ отношеніе къ интересующей насъ области. Посмотримъ теперь, черезъ какія фазы проходила исторія власти надзора въ работахъ неофиціальнаго комитета.

Въ своихъ обширныхъ реформахъ неофиціальный комитетъ не могъ не касаться въ той или другой формѣ изучаемой нами области. Такъ, напр., имъ разрабатывался вопросъ о реформѣ Сената и слѣдовательно долженъ былъ быть затронутъ и вопросъ о функціяхъ надзора этого органа; то же должно было повториться при работахъ надъ министерской реформой и т. д.

Вопросъ о реформѣ Сената возникъ, какъ намъ уже извѣстно, очень рано — въ первые же мѣсяцы новаго царствованія, благодаря настояніямъ представителей старины.

Уже въ засѣданіи неофиціальнаго комитета, имѣвшемъ мѣсто 24-го іюня (1801 г.)[1]), мы находимъ выраженное Александромъ желаніе «поскорѣе перейти къ обсужденію» реформы Сената. Въ эту раннюю эпоху молодые реформаторы однако опасались, дабы не принять какихъ-либо мѣръ, которыя впослѣдствіи могли бы оказаться связывающими имъ руки. Юные сотрудники государя считали, что предоставленіе самому Сенату

[1]) Вел. Кн. Николай Михайловичъ, Графъ П. А. Строгановъ, томъ II, стр. 63.

выработать докладъ о своихъ правахъ и преимуществахъ было не опасно, такъ какъ можно будетъ впослѣдствіи включить въ такой докладъ тѣ новые принципы, о которыхъ они въ тѣ времена мечтали. Въ этомъ отношеніи молодежь горько ошиблась.

Настоящее обсужденіе реформы Сената началось лишь въ засѣданіи 5-го августа (1801 г.)[1]), вслѣдствіе доклада, читаннаго Новосильцовымъ. Послѣдній изложилъ тѣ основные принципы, которыми молодые сотрудники Александра предполагали руководствоваться при реформированіи Сената. Во главу ихъ поставлено было выдѣленіе законодательной власти; Сенатъ, по ихъ мнѣнію, не могъ имѣть никакихъ законодательныхъ функцій. Съ одной стороны, здѣсь сказалось отрицательное и недовѣрчивое отношеніе реформаторовъ къ Сенату; съ другой же, просвѣчивало желаніе учредить спеціальный законодательный органъ, чтобы имѣть возможность впослѣдствіи включить въ его составъ начало народнаго представительства.

На этомъ засѣданіи вновь высказывалось опасеніе, что дарованіе Сенату новыхъ полномочій могло бы послужить въ будущемъ помѣхой проведенію дальнѣйшихъ реформъ; молодымъ сотрудникамъ Александра слишкомъ хорошо извѣстно было враждебное отношеніе къ ихъ планамъ, проявляемое представителями старины; всѣ эти соображенія привели ихъ къ мысли создать изъ Сената главу судебной власти и исключительно судебный органъ, освободивъ его кромѣ того «*отъ опеки прокуроровъ и генералъ-прокуроровъ*». Отъ такой реформы, какъ справедливо полагали они, выиграли бы обѣ стороны, и судебная власть, получившая бы большую самостоятельность, и власть административная, освобожденная тѣмъ отъ вреднаго вліянія Сената. Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ одинъ изъ основныхъ принциповъ предположенныхъ реформъ — раздѣленіе властей и сосредоточеніе власти судебной въ рукахъ Сената.

[1]) Тамъ же, II, стр. 84.

Однако, молодые люди совершенно ошибочно полагали, что докладъ Сената, въ томъ видѣ, въ какомъ онъ былъ выработанъ Завадовскимъ и принятъ какъ самимъ Сенатомъ, такъ и нѣкоторыми «Екатерининскими стариками», не содержалъ ничего противорѣчащаго ихъ планамъ и потому могъ быть утвержденъ государемъ. Докладъ Сената или, вѣрнѣе, Завадовскаго, какъ мы видѣли, не проводилъ вовсе теоріи раздѣленія властей и также вовсе не касался положенія сенатской прокуратуры, не установляя никакихъ гарантій противъ новаго подавленія Сената его собственной канцеляріей и всемогущими прокурорами. Даже наоборотъ, духъ этого доклада явно содержалъ стремленіе къ установленію сенатскаго главенства надъ всѣмъ управленіемъ имперіи, а не только надъ властью судебной. Спасеніе они очевидно видѣли въ той неопредѣленности, которая отличала докладъ Сената и которая сулила имъ возможность толковать духъ доклада какъ разъ въ противуположномъ направленіи предполагавшемуся самими сенаторами.

Поэтому, напр., они отвергли проектъ Державина, такъ какъ названный авторъ проводилъ гораздо болѣе опредѣленное раздѣленіе властей, имъ вовсе не нравившееся. Въ этомъ же родѣ было сдѣлано ими возраженіе и противъ Воронцовскаго проекта реформы Сената.

Однако, молодые реформаторы ошиблись въ своемъ предположеніи воспользоваться неопредѣленностью доклада Сената. На практикѣ оказалось не такъ-то легко вложить въ него новый духъ и новое толкованіе, тѣмъ болѣе, что съ теченіемъ времени все сильнѣе стало сказываться вліяніе на Александра враждебнаго имъ лагеря.

Такъ, въ декабрьскихъ засѣданіяхъ комитета [1]), Александръ уже гораздо опредѣленнѣе настаиваетъ на мысли возвращенія Сенату его прежняго величія. Мы видимъ, такимъ образомъ, что государь вновь высказывается за порученіе самому Сенату

[1]) Тамъ же, II, стр. 138. Напр. засѣданіе 9-го декабря 1801 г.

выработать свою собственную реформу. При всемъ этомъ нѣтъ уже больше рѣчи объ изъятіи административныхъ функцій изъ рукъ Сената; прежній планъ, о которомъ свидѣтельствуетъ намъ Чарторійскій (см. выше), да и сами журналы неоффиціальнаго комитета, планъ превращенія Сената въ высшій судъ и главу судебной власти, постепенно отодвигается все дальше и дальше и наконецъ и вовсе оставляется «безъ послѣдствій». Проекты Державина, Зубова и др. возымѣли свое дѣйствіе на Александра [1]), что и заставило его сотрудниковъ сначала бороться съ этимъ, а потомъ, при явной неуспѣшности ихъ усилій, откладывать и отсрочивать реформу Сената.

При такомъ положеніи вещей вытекло совершенно естественное слѣдствіе, что комитетъ въ дальнѣйшихъ своихъ работахъ уже не упоминаетъ о Сенатѣ, какъ исключительно верховномъ судѣ и главѣ судебной власти, а придерживается прежняго дѣленія Сената на двѣ половины, судебнаго и административнаго. Именно въ вышеописанномъ процессѣ возрастанія вліянія «Екатерининскихъ стариковъ» и слѣдуетъ, по нашему крайнему разумѣнію, искать основную причину сохраненія комитетомъ двойственнаго положенія Сената и оставленія въ сторонѣ идеи созданія изъ него исключительно судебнаго органа. При этомъ, въ самомъ началѣ этой важной перемѣны во взглядахъ на положеніе Сената молодыхъ реформаторовъ извѣстную роль сыграло, можетъ быть, свидѣтельствуемое Чарторійскимъ соображеніе (см. выше), что, молъ, административныя функціи Сената можно заставить вымереть самимъ собой, съ теченіемъ времени, и потому-де, ихъ оставленіе за Сенатомъ не такъ опасно въ концѣ концовъ. Здѣсь молодежь вторично сильно ошиблась, но побуждаема къ такой перемѣнѣ во взглядахъ она была несомнѣнно поведеніемъ самого Александра.

Когда же пришелъ чередъ Строганова докладывать проектъ

[1]) Ср., напр., В. Щегловъ, Государственный Совѣтъ въ Россіи, томъ I, стр. 767 и слѣд.; Ярославль, 1892 г.

реформы Сената [1]), мы уже находимъ совершенно иную постановку вопроса (см. выше). Двойственное положеніе Сената признается окончательно; нѣкоторые его департаменты являются административными, другіе же судебными; отъ прежняго плана осталось только одно слѣдствіе, а именно сохраненіе въ компетенціи Сената значительнаго преобладанія власти судебной надъ властью административной, хотя впрочемъ въ этомъ отношеніи дѣйствовали и многіе другіе факторы.

На засѣданіи комитета 6-го января 1802 г. [2]) высказано было Александромъ интересное мнѣніе по поводу организаціи состава перваго департамента; онъ предложилъ опредѣлить, чтобы въ первый департаментъ назначались только тѣ сенаторы, которые одновременно были членами Совѣта, такъ какъ подобныя должностныя лица, «будучи лучше знакомы съ принципами политики Совѣта по различнымъ частямъ администраціи, лучше были въ состояніи примѣнять ихъ къ дѣламъ, рѣшаемымъ департаментомъ». Предложеніе это нельзя не признать весьма симпатичнымъ по своему духу; но для насъ оно имѣетъ и большее значеніе; оно предполагаетъ оставленіе за первымъ департаментомъ его административныхъ функцій, въ числѣ которыхъ были и функціи надзора, а вмѣстѣ съ тѣмъ оно свидѣтельствуетъ, что Александръ твердо стоялъ за сохраненіе за Сенатомъ его административныхъ функцій вообще. Къ несчастію, мысль государя впослѣдствіи затерялась, можетъ быть отставленная его сотрудниками, о чемъ нельзя не пожалѣть; когда съ теченіемъ времени возникло право Сената разсматривать ежегодные министерскіе отчеты, такой составъ перваго департамента могъ оказаться весьма полезнымъ. На появленіе же этой мысли у Александра по всей вѣроятности оказали сильное вліяніе мнѣнія не только Чарторійскаго, но и Воронцова и нѣкоторыхъ другихъ о необходимости поднять независимость и самостоятельность сенаторовъ, дабы дать имъ тѣмъ самымъ возможность съ пользою осуществлять свои обязанности.

[1]) Вел. кн. Николай Михаиловичъ, II, стр. 152 и слѣд.
[2]) Тамъ же, II, стр. 163.

Однако, при всѣхъ этихъ обсужденіяхъ, преніяхъ и совмѣстныхъ работахъ членовъ неофиціальнаго комитета, еще вовсе не выяснялся вопросъ о власти надзора. Причину тому найти легко: комитетъ былъ слишкомъ заваленъ важнѣйшими вопросами государственныхъ реформъ; ему еще некогда было думать о надзорѣ. Нѣтъ сомнѣнія, что къ прежней организаціи власти надзора комитетъ относился отрицательно и надзоръ прокуратуры и Сената онъ считалъ недостаточнымъ и, можетъ быть, даже вреднымъ (ср. выше съ мнѣніями Строганова и Чарторійскаго), но какъ его реорганизовать и необходима ли вообще самостоятельная власть надзора—это пока оставлялось комитетомъ безъ отвѣта.

Немного большую опредѣленность мы находимъ въ работѣ Чарторійскаго; въ своемъ докладѣ о проектѣ министерской реформы [1]) онъ останавливается на Сенатѣ, предлагая сдѣлать изъ него органъ надзора за правильностью работы должностныхъ лицъ (il en fait une surveillance qui doit avoir l'œil sur l'exactitude de la marche des employés); такая функція Сената описывается имъ слѣдующими примѣрами: разсмотрѣніе ежегодныхъ отчетовъ министровъ, разсмотрѣніе жалобъ на предводителей дворянства и губернаторовъ и «однимъ словомъ всего того, что бы дѣлало изъ него (Сената) судью должностныхъ преступленій и злоупотребленій властью (qui, en un mot, est juge des prévarications de pouvoirs).

Это былъ конечно только общій планъ, изложеніе лишь главнѣйшихъ принциповъ министерской реформы, но нельзя не отмѣтить совершенно опредѣленнаго отношенія автора къ интересующему насъ вопросу. Административный Сенатъ ставился имъ въ положеніе самостоятельнаго органа надзора; у него не должно было быть активныхъ функцій управленія, а лишь пассивныя функціи надзора; такое построеніе, если его логически развить, привело бы къ учрежденію административнаго суда. Здѣсь-то, стало быть, въ проектѣ Чарторійскаго

---

[1]) Тамъ же, II, стр. 178. Засѣданіе 10 февраля 1802 г.

мы имѣемъ начало, первичный зачатокъ, русской административной юстиціи, воплотившейся впослѣдствіи, хотя и въ весьма обрубленномъ и сокращенномъ видѣ, въ функціяхъ перваго департамента правительствующаго Сената [1]).

Прямымъ слѣдствіемъ этихъ идей плана Чарторійскаго явилось право Сената разсматривать ежегодные министерскіе отчеты. Но таковое право въ томъ видѣ, въ какомъ оно воплотилось въ жизнь, совершенно не соотвѣтствовало первоначальнымъ предположеніямъ членовъ комитета. Уже въ засѣданіи 16 марта (1802 г.) [2]) встрѣчены были первыя затрудненія. Дѣло въ томъ, что надзоръ Сената за министрами не нравился Александру; ему явно не по душѣ было право Сената дѣлать представленія монарху касательно работы министровъ. Члены комитета однако правильно полагали, что надзоръ за министрами и установленіе закономъ способа контролированія ихъ политики было единственной возможностью обезпеченія отвѣтственности министровъ. Мы видимъ, стало быть, что комитетъ предлагалъ превратить Сенатъ (или, вѣрнѣе, его административную половину) не только въ органъ надзора за законностью, но и надзора политическаго, контролирующаго министровъ и привлекавшаго ихъ къ отвѣту не только за нарушенія законовъ, но и за введенія монарха въ ошибку и въ заблужденіе неправильными и ложными докладами. Итакъ, право надзора административнаго Сената теперь уже значительно расширялось комитетомъ, рѣшившимъ настаивать на своихъ предположеніяхъ, но на практикѣ оказалось, что это «настаиваніе» не такъ-то легко дается; изъ всего этого плана осуществленнымъ оказалось только одно право—право Сената дѣлать представленія монарху о законахъ и распоряженіяхъ

---

[1]) Еще яснѣе эта мысль сказалась въ другомъ засѣданіи (21 апрѣля 1802 г., см. тамъ же, II, стр. 216); за первымъ департаментомъ, въ проектѣ министерской реформы, оставлялись административныя функціи, и эти послѣднія „pourraient le faire devenir l'embryon en quelque façon d'une chambre haute".

[2]) Тамъ же, II, стр. 185.

правительства, противорѣчащихъ уже существующимъ узаконеніямъ. Но и этимъ правомъ Сенату суждено было воспользоваться всего только *единый разъ*, въ извѣстномъ случаѣ съ докладомъ гр. Северина Потоцкаго; больше такіе случаи не повторялись! Отвѣтственность же за это падаетъ несомнѣнно на одного Александра, а не на его молодыхъ сотрудниковъ; объ этомъ краснорѣчиво свидѣтельствуетъ намъ журналъ засѣданія отъ 16 марта (1802 г.). Нѣкоторую вину впрочемъ можетъ быть несетъ и Лагарпъ, не разъ указывавшій Александру на нежелательность въ чемъ-либо ограничивать свою власть [1]).

На слѣдующій же день, 17 марта, состоялось новое засѣданіе комитета, не менѣе важное для насъ [2]). На немъ разбирались замѣчанія, сдѣланныя Воронцовымъ на проектъ реформы Сената. Сомнѣнія возникли по поводу VIII статьи (см. выше, 1, гр. Строгановъ), редактированной такимъ образомъ, что представленія губернаторовъ и другихъ провинціальныхъ властей, дѣлаемыя центральному правительству, должны были направляться исключительно Сенату; эту «исключительность» комитетъ и рѣшилъ отмѣнить, постановивъ, что въ Сенатъ направляется лишь то, что подлежитъ компетенціи Сената;

---

[1]) См. Сухомлиновъ, Изслѣдованія, томъ II, статья о Лагарпѣ. Также, Шильдеръ, Императоръ Александръ I, томъ II, стр. 48. Весьма интересно отмѣтить здѣсь, что и сами члены неоф. комитета хорошо сознавали важное значеніе новаго преимущества сената дѣлать представленія монарху о противорѣчіяхъ въ законахъ; такъ, въ письмѣ Н. Новосильцова къ С. Р. Воронцову, отъ 20 января 1803 г., говорится: „Vous savez sûrement (et c'est pourquoi je ne vous en parle point) que le ministère a été attaqué par le Sénat (по поводу доклада С. Потоцкаго)... Cette leçon, à mon avis, leur fera voir où ils en sont et sur quel pied ils doivent se trouver mieux qu'aucune dissertation du monde". Дальнѣйшая исторія этого случая дѣйствительно ясно показала Сенату его „мѣсто"; но въ 1803 г. неоф. комитетъ уже больше не существовалъ и члены его потеряли свою прежнюю возможность единодушно отстаивать свои идеалы (ср. Архивъ кн. Воронцова, кн. 18, письма Н. Н. Новосильцова къ гр. С. Р. Воронцову, стр. 453).

[2]) Графъ П. А. Строгановъ, II, стр. 190 и слѣд.

мотивомъ такого измѣненія редакціи VIII статьи послужило опасеніе, какъ бы не связать себѣ руки при дальнѣйшихъ реформахъ, въ особенности касательно Сената; новая редакція позволяла какъ угодно измѣнять компетенцію Сената, тогда какъ прежняя могла оказаться стѣснительной. Затѣмъ было сдѣлано и другое редакціонное измѣненіе, касавшееся доношеній губернскихъ прокуроровъ генералъ-прокурору; первоначальная редакція проекта предлагала сообщеніе этихъ доношеній Сенату; постановленіе это комитетъ вычеркнулъ на томъ основаніи, что оно могло оказаться противорѣчащимъ власти новаго министра юстиціи; комитетъ предлагалъ рѣшить весь этотъ вопросъ при послѣдующемъ болѣе точномъ опредѣленіи власти министра юстиціи. Такое рѣшеніе комитета нельзя не признать крупной ошибкой; во-первыхъ, оно явилось отстраненіемъ весьма важнаго вопроса въ далекое и неопредѣленное будущее и на практикѣ такъ и оставшимся не рѣшеннымъ, такъ какъ компетенція и функціи министра юстиціи такъ и не были опредѣлены или пересмотрѣны, и даже, наоборотъ, дальнѣйшія министерскія реформы подтвердили, что министръ юстиціи дѣйствуетъ по силѣ прежнихъ узаконеній, относящихся до генералъ-прокурора. Во-вторыхъ же, это рѣшеніе комитета противорѣчитъ въ корнѣ вышеуказанному, хотя и не вполнѣ ясному взгляду комитета на сенатскія функціи надзора; вмѣсто того, чтобы всѣми силами способствовать развитію послѣднихъ, комитетъ въ данномъ случаѣ создалъ имъ препятствіе. Мысль Воронцова была совершенно вѣрной; онъ предлагалъ лишь сохранить старое правило участія Сената въ дѣлѣ разсмотрѣнія представленій провинціальной прокуратуры; но, повидимому, у комитета возникла мысль выдѣленія прокуратуры въ самостоятельную организацію, подчиненную лишь министру юстиціи; при такой постановкѣ вопроса, за Сенатомъ была бы оставлена лишь власть политическаго надзора и контроль дѣятельности министровъ, надзоръ же за провинціальнымъ управленіемъ былъ бы сосредоточенъ въ рукахъ вновь установленной системы органовъ, подчиненныхъ непосредственно министру

юстиціи—генералъ-прокурору. Въ данномъ случаѣ можетъ быть сказалось отрицательное отношеніе членовъ комитета къ современной имъ прокуратурѣ.

Еще болѣе важнымъ оказалось слѣдующее рѣшеніе комитета, выключившее изъ проекта реформы Сената главы, касавшіяся перераспредѣленія департаментовъ и опредѣленія компетенціи таковыхъ. Такимъ образомъ выпалъ одинъ изъ самыхъ существенныхъ элементовъ реформы Сената. Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ одинъ изъ примѣровъ, свидѣтельствующихъ о печальномъ фактѣ послѣдовательнаго выпаденія самыхъ основныхъ принциповъ различныхъ реформъ молодыхъ сотрудниковъ Александра, процессѣ, который въ концѣ концовъ уничтожилъ единство ихъ работы и создалъ изъ нея «разсыпанную храмину».

Самъ Александръ указалъ своимъ молодымъ сотрудникамъ на нѣкоторое противорѣчіе въ ихъ взглядахъ на реформу Сената; такъ, если за основу реформы предполагалось взять принципъ созданія изъ Сената органа чисто судебнаго, высшаго суда имперіи, то его административныя функціи требовалось постепенно сокращать, что и входило первоначально въ планы членовъ комитета. Между тѣмъ, министерская реформа устанавливала новую и очень важную функцію Сената—провѣрку министерскихъ отчетовъ и содержащихся въ нихъ распоряженій министровъ за минувшій годъ. Александръ правильно замѣтилъ, что это новое право Сената въ корнѣ противорѣчило только что упомянутому первоначальному принципу [1]). Не могъ не признать этой истины и Новосильцовъ. Очевидно, что прежній принципъ долженъ былъ быть оставленъ; путь, по которому шелъ комитетъ, неизбѣжно приводилъ его къ утвержденію и на будущее время двойственности въ положеніи Сената; послѣдній впредь уже не могъ быть превращенъ въ исключительно судебный органъ. Между тѣмъ именно это и не нравилось Александру; будучи предубѣжденъ противъ Сената

[1]) Тамъ же, II, стр. 216.

вообще и сенаторовъ въ частности, съ одной стороны, и не симпатизируя идеѣ установленія какого-либо контроля, кромѣ высочайшей власти, надъ министрами, съ другой, Александръ не могъ сочувствовать этому новому направленію идей комитета, хотя и не рѣшался открыто ему противиться; благодаря послѣднему, комитетъ сумѣлъ все-таки, хотя и въ нѣсколько сокращенномъ видѣ, включить въ министерскую реформу постановленіе о правѣ Сената разсматривать министерскіе отчеты и дѣлать представленія о противорѣчивыхъ указахъ и распоряженіяхъ. На практикѣ, однако, благодаря противодѣйствію Александра, Сенату не пришлось успѣшно пользоваться вторымъ своимъ полномочіемъ, первое же также не пріобрѣло практическаго значенія, благодаря отсутствію независимости въ положеніи сенаторовъ.

Итакъ, подведемъ итогъ взглядамъ членовъ неофиціальнаго комитета на интересующій насъ вопросъ. Нельзя конечно ожидать найти среди нихъ вполнѣ яснаго и опредѣленнаго представленія о государственной власти надзора. Тѣмъ не менѣе необходимо отмѣтить ту огромную разницу, которая отдѣляла ихъ взгляды касательно этихъ вопросовъ отъ теорій, царившихъ среди представителей старины; разница эта имѣла своимъ основаніемъ то важное различіе теоретическихъ построеній въ области государственнаго права, которое цѣлою пропастью раздѣляло политическое міросозерцаніе XVIII вѣка отъ таковыхъ же идей XIX столѣтія.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ приходится указать, что интересующей насъ идеѣ не посчастливилось въ средѣ самого неофиціальнаго комитета; она не могла найти необходимаго ей развитія, такъ какъ постоянно отстранялась на задній планъ болѣе важными реформами и планами; дѣйствительно, при просмотрѣ даже бѣгломъ журналовъ комитета, сразу же бросается въ глаза та громада и обширность задачи, которая лежала на плечахъ молодыхъ сотрудниковъ Александра. Заботясь о раздѣленіи власти судебной и административной, мечтая о самостоятельности

власти законодательной [1]), въ осуществленіе коей долженъ былъ быть введенъ даже принципъ народнаго представительства, работая неустанно въ теченіе долгихъ мѣсяцевъ надъ организаціей исполнительной власти, члены комитета не были въ состояніи удѣлять достаточнаго времени власти надзора, къ тому же казавшейся имъ и не столь важной, такъ какъ, думали они (по крайней мѣрѣ одинъ изъ нихъ, Строгановъ, это ясно выразилъ въ своихъ запискахъ), во многихъ отношеніяхъ достаточно установить незыблемые законы; эти послѣдніе сами должны были быть гарантіей правопорядка. Такая слѣпая вѣра въ законъ на практикѣ имѣла нѣкоторое вредное вліяніе на реформы этой молодежи, на что, впрочемъ, ей указывали опытные государственные дѣятели, вродѣ Семена Воронцова.

При первоначальномъ планѣ преобразованія Сената въ исключительно судебный органъ, организація власти надзора вовсе не имѣлась въ виду; имъ по крайней мѣрѣ не представилось случая высказаться по ея поводу. Впослѣдствіи же, когда за основной принципъ Сенатской реформы было принято сохраненіе его двойственнаго положенія, вопросъ о власти надзора вынырнулъ самъ собой; онъ обратилъ на себя вниманіе молодыхъ реформаторовъ въ частности въ докладѣ Чарторійскаго о министерской реформѣ. Именно здѣсь-то мы и находимъ корень дальнѣйшему развитію сенатскихъ функцій надзора и административной юстиціи. Необходимо однако тутъ же отмѣтить одну неясность: члены неофиціальнаго комитета

[1]) Ср. Градовскій, в. н. с., стр. 285; покойный профессоръ давно уже указалъ на стремленіе выдѣленія законодательной власти и желаніе вовсе освободить отъ послѣдней сенатъ, проявлявшіяся въ идеяхъ неоф. комитета. Противнаго мнѣнія однако держится В. Щегловъ, хотя и не приводитъ фактовъ въ опроверженіе мысли Градовскаго. Ср. Государственный совѣтъ въ Россіи, томъ I, стр. 764; Ярославль, 1892 г. Градовскій однако слишкомъ настаиваетъ на мысли, что будто бы „молодые сотрудники Александра твердо рѣшили преобразовать сенатъ въ чисто судебное мѣсто“ (тамъ же, стр. 286); какъ мы видѣли, подъ вліяніемъ внѣшняго давленія, они весьма скоро эту мысль оставили.

не проводили точнаго различія между будущими функціями Сената въ области надзора политическаго и надзоромъ за законностью. Первыя привлекали большее ихъ вниманіе, второй же, вслѣдствіе этого, опять остался въ тѣни.

Кромѣ того планы ихъ заключали въ себѣ противорѣчіе, указанное имъ самимъ государемъ; вмѣсто того, чтобы содѣйствовать постепенному вымиранію административныхъ функцій Сената, какъ то предполагалось ими ранѣе, они закрѣпили навсегда за Сенатомъ эти функціи, предоставивъ ему даже новыя и чрезвычайно важныя права. Этимъ окончательно наложена была печать на двойственность Сената, существующую и понынѣ.

Въ одномъ отношеніи это имѣло вредное слѣдствіе; функціи административной юстиціи и власть надзора Сената оказались недостаточно опредѣленными и ясными; многое въ этой области осталось невыясненнымъ и туманнымъ.

3.

Реформа Сената 1802 года [1]).

Введеніемъ къ реформѣ Сената 1802 года является указъ 5 іюня 1801 года, въ которомъ поручалось самому Сенату выработать докладъ о его правахъ и преимуществахъ. Осень 1801 года прошла въ обсужденіяхъ реформы какъ самимъ Сенатомъ, такъ и неофиціальнымъ комитетомъ (см. выше). Наконецъ къ веснѣ 1802 года основанія реформы были уже выработаны; по настоянію государя, несмотря на противодѣйствіе членовъ неофиціальнаго комитета (въ особенности Кочубея), проектъ реформы Сената былъ внесенъ на обсужденіе непремѣннаго совѣта, въ средѣ котораго вызвалъ оживленныя и интересныя пренія.

Различными членами совѣта были поданы особыя мнѣнія, которыя въ нѣкоторыхъ случаяхъ рисуютъ намъ ихъ отноше-

[1]) Полное Собр. Законовъ, № 20405; 8 сентября 1802 г.

нія и къ вопросу о положеніи власти надзора [1]). Разберемъ ихъ по хронологическому порядку. Началось разсмотрѣніе дѣла реформы Сената въ концѣ апрѣля (съ 21-го). Первымъ подалъ отдѣльное мнѣніе членъ совѣта князь А. Куракинъ (28 апрѣля 1802 г.); въ немъ онъ указывалъ, что какова бы ни была реформа, она должна непремѣнно имѣть своимъ основаніемъ «власть самодержавную», искони существующую.

Вѣрно предсказывалъ Кочубей, возражая противъ внесенія проектовъ реформъ на обсужденіе совѣта, что отъ этого могъ произойти лишь вредъ: онъ хорошо зналъ и ясно сознавалъ, что идеи молодыхъ сотрудниковъ Александра и политическія воззрѣнія представителей «старины» XVIII вѣка лежатъ въ двухъ различныхъ плоскостяхъ, и потому проекты первыхъ не могли вызвать сочувственнаго къ нимъ отношенія вторыхъ. Пренія, имѣвшія мѣсто въ совѣтѣ, это вполнѣ подтвердили.

На слѣдующемъ засѣданіи (1 мая 1802 г.) [2]) высказалось нѣсколько ораторовъ и кромѣ того было подано особое мнѣніе генералъ-прокурора. Устныя мнѣнія не касались ни основныхъ вопросовъ реформы, ни, въ частности, интересующей насъ области. Только Мордвиновъ замѣтилъ, что Сенатъ «можетъ имѣть должности, а не права», и что если нарушенія закона происходили «отъ поведенія лицъ, то поведеніемъ же, а не указомъ, и исправлять ихъ надлежитъ». Большаго можно бы было ожидать отъ Беклешова: казалось бы, какъ впрочемъ онъ самъ и отмѣчаетъ, генералъ-прокурору лучше, чѣмъ кому-либо, должны были быть извѣстны недостатки въ организаціи и дѣятельности Сената, и слѣдовательно именно его мнѣніе должно было быть наиболѣе цѣннымъ. Между тѣмъ и оно касается не столько основныхъ принциповъ, сколько частностей: Беклешовъ вѣрно подмѣтилъ, однако, одну изъ основныхъ чертъ разсматриваемаго совѣтомъ проекта, а именно, что «во

---

[1]) Мнѣнія эти, какъ и протоколы засѣданій совѣта, напечатаны въ Архивѣ государственнаго совѣта, томъ III (царств. Импер. Александра I, 1801—1810 гг.); Спб. 1878 г., стр. 15—50.

[2]) Архивъ гос. совѣта, III, стр. 17—32.

всемъ проектѣ никакого существеннаго переобразованія Сенату не заключается»; это совершенно вѣрно, и мы уже знаемъ причины тому, выяснившіяся въ преніяхъ неофиціальнаго комитета. Онъ также вѣрно отмѣчаетъ, что право, предоставляемое Сенату 10 статьей, указывать на «происходящій вредъ въ государствѣ и на нарушителей закона», не является чѣмъ-либо новымъ, такъ какъ обязанность сія лежитъ на всякомъ чинѣ, согласно общей служебной присягѣ. Еще болѣе разительное замѣчаніе дѣлаетъ Беклешовъ относительно нововведеній предлагаемыхъ проектомъ въ порядкѣ дѣлопроизводства Сената, какъ-то—предоставленіе сенаторамъ права разсматривать реестры дѣлъ Сената (ст. 21) и опубликованіе рѣшенныхъ дѣлъ (ст. 22); мѣрами этими дѣлопроизводство Сената не ускорится и гражданамъ не будетъ отъ нихъ легче. «Что пользы въ компасѣ и картѣ, когда корабль на мели, или отъ течи моря не держитъ»! Дѣйствительно такъ! Беклешовъ напрявляетъ здѣсь могучій ударъ въ самое слабое мѣсто проекта; такой основной недостатокъ работы Сената, какъ, напримѣръ, медлительность его дѣлопроизводства, проектъ вовсе не устраняетъ, вѣрно говоритъ онъ, что проектъ и недостаточенъ, и не соотвѣтственъ ни цѣли своей, ни намѣренію его авторовъ.

Но опредѣляя такъ ярко недостатки проекта, что предлагаетъ Беклешовъ взамѣнъ? Ничего или почти что ничего, такъ какъ не въ реформѣ существа Сената ищетъ онъ средства искорененія золъ, а во второстепенныхъ преобразованіяхъ, въ раздѣленіи дѣлъ по департаментамъ», въ «новыхъ штатахъ Сенату», въ «организаціи его канцеляріи» и т. д. и т. д. Въ этомъ и сказался тотъ духъ, который двигалъ Беклешовымъ, какъ и его товарищами по взглядамъ. Дѣйствительно, если присмотрѣться ближе къ предположеніямъ Беклешова, нельзя не увидать въ нихъ явный отголосокъ Екатерининскихъ системы и плановъ.

Главнымъ основаніемъ реформы Сената генералъ-прокуроръ ставилъ перераспредѣленіе департаментовъ и ихъ вѣдомствъ; почти такъ же поступала Екатерина. Но у ней имѣлось

объясненіе такой политики, заключавшееся въ необходимости приспособить Сенатъ къ реформированному провинціальному управленію: Беклешовъ же не приспособлялъ вовсе Сенатъ къ новымъ идеямъ управленія, а, наоборотъ, повторялъ «зады» Екатерины, уже явно отживавшіе свой вѣкъ.

Внѣшнимъ образомъ онъ сохранялъ шесть Екатерининскихъ департаментовъ, оставляя за ними и систему вѣдомственную, учрежденную императрицей: первый департаментъ вѣдалъ «государственное управленіе»: въ томъ числѣ: «по начальству (весьма характерна эта формулировка, указывающая, что, по мнѣнію Беклешова, Сенатъ долженъ былъ попрежнему быть главой и «начальствомъ» всей администраціи имперіи) надъ всѣми присутственными мѣстами», опредѣленіе и увольненіе должностныхъ лицъ, производство въ чины и всѣ дѣла герольдіи, всякія распоряженія по полиціи, распоряженія по учрежденію о губерніяхъ и т. д., а рядомъ съ этимъ и такія дѣла, какъ надзоръ за содержащимися по государству колодниками. Второй департаментъ вѣдалъ дѣла финансовыя и казенныя, а остальные были департаментами судебными. Если сравнить эту схему со схемой Екатерининскаго Сената, то сразу можно замѣтить полнѣйшее сходство, если не тождество ихъ. Итакъ, гдѣ средства къ искорененію тѣхъ золъ, о которыхъ такъ ядовито писалъ авторъ разобраннаго особаго мнѣнія? На этотъ вопросъ можно только отвѣтить, что напрасно было бы искать такихъ средствъ у дѣятелей, жившихъ идеями XVIII столѣтія; къ исправленію золъ ихъ политической системы *у нихъ* средствъ не было. Мнѣніе Беклешова интересно только, какъ отмѣтившее одинъ изъ крупнѣйшихъ недостатковъ проекта реформы Сената, въ томъ видѣ, въ какомъ онъ внесенъ былъ на разсмотрѣніе совѣта.

Гораздо большій интересъ представляетъ для насъ особое мнѣніе графа С. П. Румянцева [1]). И Румянцевъ стоитъ на старомъ принципѣ государственности, сирѣчь, на точкѣ зрѣнія про-

[1]) Архивъ гос. совѣта, III, стр. 31—37.

свѣщеннаго абсолютизма Екатерины Великой, но принципъ этотъ въ примѣненіи къ Сенату находитъ себѣ новое развитіе. Во главу своихъ разсужденій о Сенатѣ Румянцевъ ставитъ фактъ двойственности компетенціи этого органа; онъ является одновременно главой и судебной и исполнительной власти («въ немъ сливаются власти правительственная и правосудная»); между тѣмъ по самому существу своему эти двѣ власти требуютъ различныхъ методовъ осуществленія, а потому ихъ и слѣдуетъ строго разграничить. Вотъ основная мысль Румянцевскаго проекта: ему представлялось безусловно необходимымъ раздѣлить Сенатъ на двѣ половины. Напомнимъ здѣсь, что вѣдь это было лишь логическимъ развитіемъ теоріи, уже твердо установившейся къ концу XVIII вѣка.

Румянцевъ предлагалъ раздѣлить Сенатъ на двѣ палаты, «Вышнюю Палату правительства» и «Вышнюю Палату правосудія». Первая дѣлилась въ свою очередь на два департамента, въ которыхъ мы узнаемъ Екатерининскіе же департаменты, правительственный или административный и финансовый или казенный. Вторая палата также дѣлилась на два департамента, гражданскій и уголовный. Но рядомъ съ этимъ мы находимъ и новшества. Такъ, нѣкоторыя функціи первой палаты вѣдаются не департаментами, а «комитетомъ» (нѣчто въ родѣ позднѣйшихъ особыхъ присутствій государственнаго совѣта), которому подлежатъ слѣдующія дѣла: выполненіе именныхъ указовъ, опредѣленіе къ должностямъ и разсмотрѣніе предложеній генералъ-прокурора; нельзя сказать, чтобы эти положенія отличались ясностью и отчетливостью. Затѣмъ канцелярія этой палаты управляется генералъ-прокуроромъ, которому въ свою очередь подчинена губернская прокуратура. Здѣсь опять-таки есть новая мысль, а именно: власть генералъ-прокурора не распространяется на судебную палату; наоборотъ, при ней состоитъ особый «оберегатель государственныхъ законовъ»; послѣдній является начальникомъ надъ прокурорами, состоящими при судебныхъ мѣстахъ (напр., при палатахъ), наблюдаетъ за законностью рѣшеній судовъ, докладываетъ о допу-

щенныхъ нарушеніяхъ закона монарху (само же дѣло въ такихъ случаяхъ поступаетъ на рѣшеніе совѣстнаго суда) и т. д., однимъ словомъ, занимаетъ то положеніе, которое прежде занималъ генералъ-прокуроръ по отношенію къ судебнымъ мѣстамъ.

Итакъ, мы видимъ, что Румянцевскій проектъ проводитъ полное раздѣленіе прокуратуры административной и судебной: одна подчинена генералъ-прокурору, другая имѣетъ своей главой оберегателя законовъ, въ которомъ не трудно узнать Державинскаго оберегательнаго министра. Нельзя не признать однако, что проектъ Румянцева представляется и логичнымъ и послѣдовательнымъ. Разъ допущена двойственность въ положеніи Сената, проведеніе дальнѣйшаго раздѣленія и въ средѣ прокурорскаго надзора является и логичнымъ, и послѣдовательнымъ. Къ несчастью, останавливаясь на должности «оберегателя законовъ», Румянцевъ не выясняетъ подробно ни положенія генералъ-прокурора, ни компетенціи губернской прокуратуры, изъ чего можно только заключить, что въ отношеніи этихъ органовъ все предполагалось имъ оставить попрежнему, т. е. на основаніяхъ Екатерининскаго законодательства.

Во всякомъ случаѣ намъ приходится отмѣтить интересную и важную мысль Румянцева о возможности раздѣленія власти надзора на двѣ части, соединивъ одну часть со властью судебной, оставляя другую часть въ видѣ органовъ надзора за администраціей. Дальнѣйшаго развитія, какъ и практическаго примѣненія, однако, Румянцевская идея не получила.

Въ томъ же засѣданіи подано было особое мнѣніе Кочубея [1]), въ которомъ авторъ еще разъ пытался отстранить совѣтъ отъ обсужденія сенатской реформы; мотивомъ Кочубей выставилъ то соображеніе, что одновременно разсматривались правительствомъ проекты реформъ всего управленія (это былъ намекъ на работу по министерской реформѣ) и что вслѣдствіе этого нельзя было касаться основныхъ принциповъ по-

[1]) Архивъ гос. совѣта, III, стр. 37—39.

ложенія Сената, которые иначе могли оказаться не соотвѣтствующими остальнымъ реформируемымъ учрежденіямъ. Въ виду этого, Кочубей и предлагалъ ограничиться лишь разсмотрѣніемъ тѣхъ статей, которыя касались судопроизводства.

Но совѣтъ не могъ конечно согласиться съ этимъ мнѣніемъ; ему слишкомъ дорога была предоставленная ему возможность принять участіе и высказаться по поводу реформы Сената; слишкомъ много надеждъ было связано у представителей старины (а ихъ въ совѣтѣ было подавляющее большинство) съ возвеличеніемъ Сената и возвращеніемъ ему его прежняго величія и значенія. Они не могли поэтому отказаться отъ разсмотрѣнія проекта реформы Сената и оставили заявленіе Кочубея безъ вниманія.

На слѣдующемъ засѣданіи совѣта, имѣвшемъ мѣсто 5 мая (1802 г.) [1]), были читаны особыя мнѣнія А. Воронцева, Трощинскаго и отсутствовавшаго Васильева. Мнѣніе Воронцова основывалось на необходимости раздѣленія властей, такъ какъ иначе монархъ не можетъ управлять всей государственной машиной. Придерживаясь этой теоріи, Воронцовъ предлагалъ поставить во главѣ исполнительной власти правительствующій Сенатъ; объясняя, что къ тому не было препятствій въ историческомъ положеніи Сената, Воронцовъ подыскиваетъ примѣры изъ прошлой дѣятельности этого органа; во-первыхъ, конечно, онъ указываетъ на царствованіе Петра I, но затѣмъ, во-вторыхъ, Воронцовъ приводитъ Екатерину II и утверждаетъ, что императрица «предполагала возвысить Сенатъ», параллельно ограничивая власть генералъ-прокурора; такое утвержденіе Воронцова въ корнѣ противорѣчило дѣйствительной политикѣ императрицы и достойно примѣчанія со стороны историка; въ своемъ стремленіи возвеличить Сенатъ Воронцовъ не постѣснился прибѣгнуть къ историческому примѣру, который, онъ не могъ не знать того, не соотвѣтствовалъ дѣйствительности. «Сенатъ чрезъ цѣлое почти столѣтіе былъ признаваемъ госу-

[1]) Тамъ же, III, стр. 39—50.

дарями первымъ источникомъ, черезъ который власть ихъ и законы изливались на всю имперію», заключалъ Воронцовъ свою историческую вылазку новой передержкой.

Въ возвеличеніи Сената и утвержденіи за нимъ главенства надъ администраціей заключалась вся суть Воронцовскаго особаго мнѣнія, и эта мысль намъ уже знакома: не разъ намъ приходилось отмѣчать этотъ идеалъ Александра Воронцова, который онъ старался проводить при всякомъ удобномъ и неудобномъ случаѣ.

Косвенно упоминается имъ и функція Сената, какъ хранилища законовъ, хотя суть ея не выясняется и даже не опредѣляется. Итакъ, новаго ничего не находится во мнѣніи Воронцова. Это впрочемъ вполнѣ понятно: все стремленіе этого дѣятеля въ данномъ случаѣ сводилось къ одной мысли о возвеличеніи Сената, какъ главы администраціи; остальное должно было быть оставлено по-старому. Интересно однако отмѣтить, что Воронцовъ не выдѣляетъ судебной власти изъ компетенціи Сената, какъ бы санкціонируя молчаливо его двойственное положеніе, хотя оно въ корнѣ и противорѣчило его собственной теоріи о раздѣленіи властей.

Гораздо болѣе яснымъ и опредѣленнымъ является мнѣніе Трощинскаго, всегда отличавшагося логичностью мыслей. Сначала онъ полемизируетъ противъ мнѣнія Мордвинова, а затѣмъ вполнѣ справедливо отмѣчаетъ, что проектъ «болѣе обѣщаетъ, нежели что въ самомъ текстѣ указа содержится». Это та же мысль, которую уже отмѣтилъ до него Беклешовъ. Но далѣе Трощинскій сосредоточиваетъ все свое вниманіе на недостаткахъ отдѣльныхъ постановленій проекта, а не на основныхъ его принципахъ. Такъ, онъ указываетъ, что право Сената назначать должностныхъ лицъ, согласно указамъ 1790 и 1801 годовъ, должно распространяться и на кандидатовъ въ губернаторы и вице-губернаторы; далѣе, право Сената дѣлать представленія о противорѣчивыхъ законахъ, по дѣламъ судебнымъ или тяжебнымъ, вытекаетъ изъ смысла постановленія о «храненіи Сенатомъ законовъ» (Трощинскій только упустилъ

изъ виду, что проектъ предполагалъ расширеніе этого принципа, за предѣлы рамокъ судебныхъ и тяжебныхъ дѣлъ) и т. д. Однимъ словомъ, и онъ, какъ и прочіе «Екатерининскіе старики», предпочиталъ умалчивать о коренныхъ принципахъ Сенатской компетенціи, довольствуясь тѣмъ, что имѣлось въ дѣйствительности.

Наконецъ въ коротенькомъ мнѣніи Васильева мы находимъ одно лишь указаніе на необходимость реформы дѣлопроизводства Сената, которое страдало крупными недостатками.

Этимъ и закончились пренія и обсужденіе проекта реформы Сената въ совѣтѣ. Мы видимъ, что опасенія Кочубея оправдались: совѣтъ не внесъ какихъ-либо новыхъ идей въ дѣло реформы Сената; наоборотъ, въ рѣчахъ и мнѣніяхъ, заслушанныхъ въ совѣтѣ, звучатъ ясно старыя нотки о возвеличеніи Сената, о возвращеніи ему прежняго его значенія, о предоставленіи ему положенія главы всей администраціи, и т. д., и т. д. Необходимо, однако, замѣтить, что мнѣнія членовъ совѣта главнымъ образомъ вертятся вокругъ общихъ фразъ, не затрагивая ни практическихъ деталей и подробностей, ни теоретическихъ обоснованій реформы. Сознавая недостатки Сената, члены совѣта не рѣшались взять быка за рога и ходили, какъ говорится, вокругъ да около. Объясненіе этому на первый взглядъ странному факту легко найти. Если бы представители старины раскрыли всѣ недостатки функціонированія Сената, его безпомощность и несамостоятельность, хорошо имъ извѣстные, имъ пришлось бы подойти волей-неволей къ вопросу о коренной реформѣ этого органа; но именно такая реформа имъ была и страшна, и нежелательна, такъ какъ при тогдашнихъ вѣяніяхъ молодого правительства было слишкомъ много шансовъ для окончательнаго паденія значенія Сената; вмѣсто поднятія его значенія, слишкомъ легко могло получиться какъ разъ обратное слѣдствіе. Потому-то члены совѣта и предпочитали либо говорить о реформѣ дѣлопроизводства и штатовъ Сената, какъ то дѣлали, напр., Беклешовъ

и Васильевъ, либо, обосновываясь на quasi- историческихъ примѣрахъ, какъ то находимъ мы у Воронцова или Румянцева, настаивать на идеяхъ Екатерининской политики; всѣ представители этого лагеря, безъ исключенія, и даже такіе, которые по видимости старались опереться на теорію раздѣленія властей (какъ, напр., А. Воронцовъ) — всѣ они мирились съ двойственнымъ положеніемъ Сената: они оставляли за нимъ значеніе верховнаго судилища и главы судебной власти, а рядомъ съ этимъ стремились сдѣлать изъ него же главу и административной власти.

При всемъ этомъ совершенно неопредѣленнымъ оставался вопросъ о положеніи генералъ-прокурора; члены совѣта не обратили или, вѣрнѣе сказать, не желали обратить вниманія на явно ненормальное положеніе этого органа и не выяснили вовсе вопроса, долженъ ли генералъ-прокуроръ впредь быть лишь органомъ надзора или попрежнему сохранить за собой и министерскія функціи. Одинъ Румянцевъ немного подробнѣе касается должности генералъ-прокурора, но и у него только что упомянутый вопросъ не находитъ себѣ яснаго разрѣшенія.

При такомъ положеніи вещей немудрено, что интересующая насъ область осталась совершенно въ тѣни. Власти надзора непосредственно члены совѣта не коснулись; косвенно же она задѣта была лишь у Воронцова и у Румянцева; у двухъ названныхъ членовъ не проявляется однако какого-либо особаго интереса къ этой области. Таковая не вызывала какихъ-либо сомнѣній въ средѣ представителей XVIII вѣка, а причина тому была все та же — у нихъ не было сознанія въ необходимости особой и самостоятельной власти надзора; надзоръ, въ томъ видѣ, въ какомъ онъ существовалъ при Екатеринѣ, ихъ вполнѣ удовлетворялъ. Пренія и особыя мнѣнія членовъ совѣта являются тому только лишнимъ доказательствомъ [1]).

[1]) Въ частности, по отношенію къ прокуратурѣ, члены совѣта очевидно были вполнѣ удовлетворены постановленіями проекта реформы (см. ниже).

Новостью мы считаемъ одну лишь мысль, намѣченную Румянцевымъ,—стремленіе раздѣлить прокуратуру надвое, посредствомъ отдѣленія органовъ надзора за судебными мѣстами отъ органовъ надзора за мѣстами административными, и образованіе двухъ различныхъ и самостоятельныхъ другъ отъ друга системъ. Впрочемъ, корни и этой мысли лежатъ въ Екатерининскомъ законодательствѣ, въ которомъ уже намѣчалось различіе въ положеніи членовъ прокуратуры при судебныхъ мѣстахъ отъ членовъ прочей прокуратуры. Корни Румянцевской теоріи находятся въ системѣ Екатерининскихъ стряпчихъ. Послѣдовательною теорія Румянцева была въ томъ отношеніи, что, не считая надзоръ прокуратуры самостоятельною властью и присоединяя его, какъ придатокъ, къ другимъ властямъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ стремясь провести раздѣленіе властей судебной и административной, Румянцевъ провелъ параллельное раздѣленіе и органовъ надзора.

Въ заключеніе намъ необходимо упомянуть, что пренія, имѣвшія мѣсто въ совѣтѣ, выяснили одну важную для насъ теорію, а именно то, что тогда подразумѣвалось подъ «храненіемъ законовъ» или подъ функціей Сената, какъ «хранилища законовъ» [1]).

Съ совершенной опредѣленностью теперь выступило то положеніе, что «храненіе законовъ» относилось лишь къ судебной власти; оно касалось только уголовныхъ и гражданскихъ законовъ, а не законовъ вообще. Всѣ члены совѣта, упоминавшіе о Сенатѣ, какъ хранилищѣ законовъ, имѣли въ виду лишь судебный Сенатъ; ни разу ими не прилагалось этого термина къ административнымъ департаментамъ или «правительствующему Сенату». Очевидно, что «Сенатъ—хранилище законовъ» стало специфическимъ терминомъ, обозначавшимъ «храненіе» уголовныхъ и гражданскихъ законовъ, которымъ обнимается *приблизительно* современное понятіе кассаціонной инстанціи. Это, стало быть, понятіе, принадлежащее къ области

[1]) См. выше цитированные журналы совѣта; Архивъ гос. совѣта, Томъ III.

судопроизводства, а не административнаго надзора. Когда Екатерина писала свой наказъ (см. его 26-ю статью), думается, она еще не представляла себѣ вполнѣ опредѣленно функцію храненія законовъ, какъ функцію кассаціонную; но уже въ тѣ времена намѣчались черточки подобнаго опредѣленія. Съ теченіемъ же времени понятіе это выяснилось и опредѣлилось именно какъ кассаціонная функція и именно такимъ образомъ и понималась дѣятелями Екатерининской эпохи. Итакъ, на рубежѣ XVIII и XIX столѣтій это понятіе уже окончательно утвердилось и опредѣлилось.

Практическое вліяніе, которое оказали мнѣнія членовъ совѣта въ частности и представителей «старины» вообще, уже отмѣчено нами выше. Благодаря ихъ вліянію, сохранено было двойственное положеніе Сената. Особое значеніе при этомъ имѣли мнѣнія Державина и Воронцова. Насколько сильно было вліяніе послѣдняго, видно, напр., изъ того факта, что оно оказало свое дѣйствіе даже на Сперанскаго. Такъ, въ одномъ изъ проектовъ манифеста о правахъ Сената [1]), мы находимъ вставку, сдѣланную рукою Сперанскаго и гласящую: «*подтверждаемъ*, чтобъ всѣ коллегіи и мѣста губернскія *по дѣламъ отъ внутренняго управленія и разрѣшенія зависящимъ и къ соображенію Сената принадлежащимъ* [2]), относились къ нему рапортами и доношеніями и чтобъ всѣ начальники губерній и мѣстъ во всѣхъ сомнѣніяхъ и затрудненіяхъ ихъ *и о всемъ происходящемъ и уваженія заслуживающемъ* къ нему единому обращались, исключая случаевъ, предназначенныхъ имъ для донесенія непосредственно Намъ». Здѣсь опредѣленно устанавливается главенство Сената надъ администраціей имперіи; это не только надзоръ за законностью,

---

[1]) См. сборникъ археологич. института, кн. 1; Спб., 1878 г., стр. 161.

[2]) Слова, напечатанныя курсивомъ, писаны рукою Сперанскаго, при чемъ сбоку этого параграфа его же рукою отмѣчено „Графъ Воронцовъ статья 3-я", что ясно указываетъ источникъ этого положенія.

но нѣчто гораздо бо́льшее, такъ какъ предполагаетъ дѣла, зависящія отъ «разрѣшенія и соображенія» Сената, стало быть, его участіе и въ активномъ управленіи. Кромѣ того этимъ проектомъ манифеста воспринимается и другое мнѣніе Воронцова о необходимости изданія новой инструкціи генералъ-прокурору и оберъ-прокурорамъ [1]).

Наконецъ послѣ долгихъ перипетій реформа Сената была обнародована въ одинъ день съ учрежденіемъ министерствъ. 8-го сентября 1802 года былъ опубликованъ указъ Сенату, которымъ и предполагалось регулировать впредь положеніе этого органа [2]). Въ короткомъ введеніи къ нему говорится, что онъ является слѣдствіемъ разсмотрѣнія правительствомъ доклада Сената «о существѣ его должности», а затѣмъ слѣдуютъ 27 пунктовъ, въ которыхъ перечислены новыя постановленія. Первый пунктъ устанавливаетъ основной принципъ слѣдующими словами: «Сенатъ есть верховное мѣсто въ имперіи Нашей; имѣя себѣ подчиненными всѣ присутственныя мѣста, онъ, какъ хранитель законовъ, печется о всемѣстномъ наблюденіи правосудія [3]); наблюдаетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными: имѣетъ попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, соблюденію общаго спокойствія и тишины и прекращенію всякихъ противузаконныхъ дѣяній во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ. Ревизія верховнаго суда по дѣламъ гражданскимъ, уголовнымъ и межевымъ принадлежитъ безпристрастному и нелицемѣрному его правосудію». Постановленія этой статьи чрезвычайно неопредѣленны: здѣсь можно найти что угодно, и судебныя функціи, и функ-

---

[1]) Тамъ же, стр. 163, при чемъ сбоку этого параграфа опять-таки отмѣчено рукою Сперанскаго: „гр. Воронцовъ".

[2]) Полн. Собр. Зак. № 20,405. Въ сборникѣ археол. инст., кн. I, напечатанъ кромѣ того проектъ того же манифеста, по тексту своему немного отличающійся отъ подлиннаго указа; въ примѣчаніяхъ мы приводимъ главныя отличительныя черты этого проекта (см. сборникъ, стр. 163—168).

[3]) Какъ видитъ читатель, здѣсь полностью воспринята та мысль, которая прилагала понятіе „храненія законовъ" къ судебной власти; это рудиментарная организація кассаціонной инстанціи.

ціи административныя и финансовыя, и функціи надзора, а къ тому же и полнѣйшее ихъ смѣшеніе [1]). Вторая, третья и четвертая статьи говорятъ объ ограниченіи власти Сената единственно верховною властью, о предсѣдательствованіи въ немъ монарха и о силѣ сенатскихъ указовъ, которыя могутъ быть остановлены лишь высочайшимъ указомъ: статья пятая устанавливаетъ общій порядокъ обнародованія высочайшихъ указовъ черезъ Сенатъ; къ этой статьѣ предполагалось прибавить слова «Сенатъ въ Россіи есть хранилище законовъ» [2]): окончательная редакція статьи 5-й однако шире, такъ какъ предполагаетъ обнародованіе *всѣхъ*, кромѣ «особливо секретныхъ», указовъ, черезъ посредство Сената. Итакъ, этой статьей къ перечисленнымъ выше функціямъ присоединяется еще одна, къ тому же законодательная, а именно обнародованіе законовъ или по крайней мѣрѣ части ихъ—именныхъ указовъ монарха [3]).

Статья 6-я подтверждаетъ право Сената «опредѣлять чиновниковъ въ мѣста» и производить ихъ въ чины, а 7-я устанавливаетъ обязанность подчиненныхъ Сенату мѣстъ доносить ему о встрѣчаемыхъ ими затрудненіяхъ и сомнѣніяхъ, равно и о тѣхъ дѣлахъ, которыя подлежатъ его рѣшенію: согласно этой статьѣ Сенатъ является органомъ активнаго управленія и главою всѣхъ подчиненныхъ ему «коллегій, начальниковъ губерній и мѣстъ»; онъ активно участвуетъ въ управленіи и несетъ чисто административныя обязанности.

---

[1]) Редакція проекта манифеста значительно точнѣе и опредѣленнѣе. Во введеніи уже говорится точно, что компетенціи сената принадлежитъ „вышнее отправленіе правосудія“, надзоръ за исполненіемъ законовъ и „общее вѣдѣніе всѣхъ государственныхъ распоряженій“; къ этому, затѣмъ, статья первая прибавляетъ и другія функціи, которыя опять-таки редактированы съ большей опредѣленностью. Однако и проектъ манифеста отличается тою же основной чертой — соединенія въ рукахъ сената всѣхъ функцій верховнаго управленія, суда и надзора.

[2]) См. сборникъ А. И., стр. 168; приписка эта сдѣлана рукою Сперанскаго на одномъ изъ проектовъ манифеста.

[3]) Всѣ эти статьи безъ измѣненія перечислены и въ проектѣ манифеста (сборникъ А. И., стр. 164).

Это одна изъ самыхъ слабыхъ статей указа 1802 года, такъ какъ вноситъ противорѣчіе въ министерскую реформу; коллегіи и провинціальное управленіе этимъ постановленіемъ оказались подчиненными и Сенату и министрамъ, безъ разграниченія начальственной компетенціи этихъ послѣднихъ; вслѣдствіе сего и возникла вредная «конкуренція начальствованія» между Сенатомъ и министрами [1]).

9-я статья говоритъ объ упомянутомъ выше правѣ Сената дѣлать представленія монарху о замѣченныхъ имъ противорѣчіяхъ въ законахъ или распоряженіяхъ правительства; эта новая законодательная функція Сената, которою онъ сумѣлъ воспользоваться только единый разъ, уже весьма скоро была отмѣнена, какъ несоотвѣтствовавшая видамъ Александра [2]).

10-я и 11-я статьи говорятъ о правахъ сенаторовъ объявлять именные указы и представлять о «происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о нарушителяхъ закона», которыя однако не заключаютъ въ себѣ ничего новаго, какъ то отмѣчено было уже въ совѣтѣ, а являются какъ бы повтореніемъ принципа, включеннаго въ общую служебную присягу.

Затѣмъ въ ст. 13-й и 14-й находимъ мы постановленія о рѣшеніи дѣлъ въ общихъ собраніяхъ большинствомъ $^2/_3$ голосовъ и переносахъ дѣлъ изъ департаментовъ въ общее собраніе при несостоявшемся единогласномъ рѣшеніи департамента или въ случаѣ протеста оберъ-прокурора. При этомъ дѣло переносится въ общее собраніе при протестѣ даже одного сенатора и въ случаяхъ, когда несогласный сенаторъ уже ушелъ со службы или даже умеръ (ст. 15). При единогласномъ же рѣшеніи дѣла въ департаментѣ и отсутствіи протеста генералъ-прокурора таковое дѣло считается окончательно рѣшеннымъ и не можетъ переноситься въ общее собраніе (ст. 16) [3]).

---

[1]) Эти статьи содержатся и въ проектѣ манифеста.

[2]) Она включена и въ проектъ манифеста, въ которомъ однако пропущена статья 8-я о побудительныхъ указахъ Сената.

[3]) Въ проектѣ манифеста мы находимъ другой порядокъ изложенія этихъ статей, хотя сущность ихъ одна и та же. Статья 11-я

Слѣдующія статьи трактуютъ о правахъ генералъ и оберъ-прокуроровъ, относительно ихъ протестовъ; во-первыхъ, устанавливается срокъ протеста (8 дней, ст. 17); во-вторыхъ, при несогласіи департамента съ мнѣніемъ прокуратуры, дѣло поступаетъ на рѣшеніе общаго собранія (ст. 18); въ третьихъ же, при рѣшеніи дѣла въ общемъ собраніи (ст. 19), указъ предвидитъ три случая: *а*) когда генералъ-прокуроръ соглашается съ рѣшеніемъ общаго собранія, дѣло считается рѣшеннымъ; *б*) когда онъ не соглашается, онъ имѣетъ право представить письменныя объясненія общему собранію, и *в*) если и эти объясненія не убѣдятъ общаго собранія и оно не согласится съ мнѣніемъ генералъ-прокурора, дѣло поступаетъ на рѣшеніе монарха, при чемъ оно докладывается въ присутствіи одного или двухъ сенаторовъ «противнаго съ генералъ-прокуроромъ мнѣнія» [1]).

Эти постановленія касательно правъ сенатской прокуратуры важны въ томъ отношеніи, что послужили фундаментомъ дѣятельности оберъ-прокуратуры въ теченіе всего XIX вѣка. Къ тому же, нельзя не признать, что постановленія эти хорошо редактированы и точно опредѣляютъ положеніе сенатской прокуратуры.

Слѣдующія затѣмъ статьи (21—24) говорятъ о порядкѣ дѣлопроизводства въ Сенатѣ; статьи же 20 и 25—27 устанавливаютъ нормы, касающіяся силы, утвержденія и обжалованія сенатскихъ судебныхъ рѣшеній [2]).

Итакъ, указъ 1802 года вручаетъ Сенату и административную, и судебную, и надзирающую власти, а кромѣ того и

проекта однако содержитъ добавочное постановленіе касательно голоса отсутствовавшаго, отставного или уже умершаго сенатора, которое можетъ останавливать рѣшеніе дѣла, только если оно изложено письменно. Постановленія о рѣшеніи дѣла въ департаментахъ и общихъ собраніяхъ гораздо яснѣе и лучше редактированы въ проектѣ (ср. ст. 14 и 15 проекта, сборникъ А. И., стр. 166).

[1]) Подобныя же постановленія мы находимъ и въ проектѣ манифеста, въ ст. 16, 17, 18 и 19.

[2]) Аналогичныя статьи проекта манифеста перечислены подъ тѣми же нумерами (сборникъ, стр. 167).

двѣ законодательныя функціи: опубликованіе именныхъ высочайшихъ указовъ и право представленія монарху о неудобствахъ въ исполненіи законовъ. Насъ конечно интересуетъ только часть этихъ обширныхъ функцій Сената, а именно его власть надзора, благодаря которой онъ попрежнему оставался верховнымъ контролирующимъ мѣстомъ имперіи. Но рядомъ съ этимъ сохранилось и прежнее его участіе въ активномъ управленіи, какъ главы администраціи или «подчиненныхъ ему коллегій, начальниковъ губерній и мѣстъ». Однимъ изъ основныхъ недостатковъ указа 1802 г. слѣдуетъ признать отсутствіе въ немъ опредѣленія компетенціи отдѣльныхъ департаментовъ, такъ какъ о функціяхъ Сената все время говорится какъ о цѣломъ, а не по отношенію къ департаментамъ; случилось это, какъ мы уже знаемъ, по сознательному выключенію неофиціальнымъ комитетомъ къ этому вопросу относящихся параграфовъ (см. выше). Боясь, какъ бы не связать себѣ чѣмъ-либо руки по отношенію къ будущимъ реформамъ, комитетъ внесъ чрезвычайную неопредѣленность и туманность въ дѣло сенатской реформы: съ теченіемъ времени плохія послѣдствія такому положенію вещей не замедлили сказаться; судьба не дала молодымъ реформаторамъ возможности довершить начатое имп дѣло, вслѣдствіе чего компетенція и организація Сената такъ и остались при той неопредѣленности, которая отличаетъ указъ 8 сентября 1802 года.

Но если молодежь смотрѣла на реформу Сената лишь какъ на временную уступку представителямъ «старины», уступку, не имѣющую значенія вслѣдствіе предположенныхъ дальнѣйшихъ реформъ, и потому не придавала ей особо-важнаго значенія, то наоборотъ Екатерининскіе старики возлагали на реформу Сената, какъ мы видѣли, весьма обширныя надежды. Нельзя сказать, что надежды эти оправдались; всѣ ихъ вожделѣнія сходились на одномъ центральномъ пунктѣ—стремленіи возвеличить Сенатъ и возвратить ему утраченное имъ значеніе; этого-то именно и не случилось. Сама жизнь была

противъ того, чтобы вдохнуть въ дѣятельность Сената новое живительное начало; министерская же реформа окончательно убила значеніе его функцій активнаго управленія. Мы уже упоминали о безвременномъ концѣ новой законодательной функціи Сената; мы указали также отсутствіе политическаго значенія контроля Сенатомъ министровъ, черезъ посредство провѣрки ежегодныхъ отчетовъ послѣднихъ; какъ блестяще отмѣтилъ Сперанскій, эта отчетность «составляла одну обрядность», ибо министры большею частью успѣвали покрываться высочайшими повелѣніями, которыя разсматривать Сенатъ не имѣлъ права; «съ теченіемъ времени, говоритъ Градовскій [1]), даже отчетность по штатнымъ суммамъ уничтожена была учрежденіемъ должности государственнаго контролера».

Итакъ, министерская реформа нанесла новый и послѣдній ударъ власти Сената въ области активнаго управленія; все то, что сосредоточивалось въ теченіе XVIII столѣтія въ его рукахъ и въ рукахъ генералъ-прокурора, теперь перешло къ министрамъ и перешло, надо замѣтить, окончательно; возвратъ къ прошлому оказался невозможнымъ. Не этого конечно ожидали и желали представители Екатерининской эпохи, горько разочаровавшіеся въ своихъ вожделѣніяхъ.

4.

Итоги реформы Сената.

Итакъ, реформа 1802 года наложила окончательную печать на двойственное положеніе Сената. Это было важнѣйшее начало, утвержденное этой реформой. Рядомъ съ этимъ, не меньшаго практическаго значенія была та неопредѣленность и туманность, которою отличается указъ 1802 года. Это послѣднее обстоятельство имѣло весьма важное слѣдствіе: уже въ томъ же царствованіи находимъ мы возникновеніе плановъ

[1]) Градовскій, Высшая администрація, стр. 289.

о новой организаціи и реформѣ Сената; въ частности, перу Сперанскаго принадлежитъ блестящее доказаніе недостаточности всѣхъ реформъ 1802 года.

Сравнивая положеніе Сената до и послѣ реформы 1802 г., слѣдуетъ однако замѣтить, что происшедшія перемѣны внесли и нѣкоторыя улучшенія въ положеніе Сената; въ этомъ отношеніи крупнѣйшимъ шагомъ впередъ была министерская реформа, отнявшая у генералъ-прокурора его значеніе премьеръ-министра, что не могло не отразиться и на его отношеніяхъ къ Сенату; во-вторыхъ, нельзя не считать цѣлесообразнымъ опредѣленное раздѣленіе въ Сенатѣ судебныхъ и административныхъ функцій; но тутъ же слѣдуетъ и оговориться; благодаря тому, что неофиціальный комитетъ выкинулъ изъ указа статьи, касавшіяся раздѣленія компетенціи Сената по департаментамъ, такое раздѣленіе продолжало регулироваться на основаніи Екатерининскаго законодательства; послѣднее же, хотя и разграничивало въ нѣкоторой мѣрѣ функціи судебныя отъ функцій административныхъ, не проводило однако необходимаго разграниченія между отдѣльными административными, контрольными и финансовыми функціями административныхъ департаментовъ; недостатокъ этотъ остался существовать такимъ образомъ и впредь; кромѣ того, когда практика доказала недостаточность существующихъ судебныхъ департаментовъ, вслѣдствіе чего и другіе департаменты, кромѣ перваго, стали вѣдать судебныя дѣла, въ видахъ искорененія медленности сенатскихъ судебныхъ рѣшеній, оказалось, что административныя дѣла вѣдались почти исключительно первымъ департаментомъ, что послѣднему было конечно не подъ силу. Наконецъ, другимъ важнѣйшимъ недостаткомъ обѣихъ реформъ 8 сентября было то положеніе, въ которомъ оказались коллегіи; какъ уже было указано выше, реформы 1802 года вовсе не опредѣлили взаимныхъ отношеній коллегій, Сената и министровъ, вслѣдствіе чего получилась прямо невѣроятная путаница, устраненная только отчасти послѣдующимъ упраздненіемъ коллегій.

Этотъ послѣдній недостатокъ положенія коллегій оказался на практикѣ столь важнымъ, что первый привлекъ къ себѣ вниманіе правительства. Немного прошло мѣсяцевъ со дня изданія обѣихъ реформъ 1802 года, какъ мы находимъ уже записку Кочубея о необходимости пересмотра означенной области.

На этой запискѣ, какъ уже замѣчено его біографомъ, пробовалъ свое счастье и талантъ молодой Сперанскій: между строкъ Кочубеевскаго доклада уже сквозитъ смѣлая мысль, всесокрушающая логика, опредѣленные политическое міровоззрѣніе и идеалы молодого реформатора [1]).

Центръ вниманія доклада Кочубея былъ сосредоточенъ на необходимости упраздненія коллегій, при чемъ поводами къ такой мѣрѣ выдвигались какъ несоотвѣтствіе ихъ новымъ министерствамъ, такъ и крупные недостатки ихъ внутренней организаціи, какъ-то: медлительность производства дѣлъ, недостаточность раздѣленія работы, множество формъ, а главное отсутствіе отвѣтственности. Суть доклада Кочубея заключалась въ превращеніи коллегій въ министерскіе департаменты и въ укрѣпленіи бюрократической системы [2]).

Но здѣсь сразу же бросается въ глаза одно обстоятельство, а именно, что вѣдомство министерства внутреннихъ дѣлъ почти совпадало съ вѣдомствомъ Сената, чѣмъ конечно вносилась путаница въ вѣдомство перваго и ослаблялось значеніе административныхъ функцій послѣдняго, кромѣ того нельзя не отмѣтить крайней неопредѣленности редакціи этой совпадающей компетенціи: «пещись о повсемѣстномъ благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ и благоустройствѣ всей имперіи».

Планы Кочубея, 1803 года, вызвали отповѣдь со стороны графа Семена Воронцова [3]). Уже одно имя графа можетъ

---

[1]) Корфъ, Жизнь гр. Сперанскаго, стр. 99.

[2]) См. Полн. Собр. Зак., № 20852 (именной указъ сенату отъ 18 іюля 1803 года).

[3]) Записка графа С. Р. Воронцова о внутреннемъ управленіи въ Россіи, посланная гр. В. П. Кочубею въ 1803 году. Архивъ кн. Воронцова, томъ 15, стр. 443 и слѣд. Русскій текстъ напечатанъ въ Русс Архивѣ, 1881 г., II, стр. 155 и слѣд.

дать возможность угадать, чѣмъ недоволенъ былъ критикъ Кочубея; ярый защитникъ сенатскихъ привилегій и на этотъ разъ долженъ былъ встать на защиту Петровскаго дѣтища. Первое замѣчаніе Воронцова касается отчетовъ губернаторовъ; по мысли Кочубея въ губернскомъ управленіи проводилось разграниченіе судебныхъ и административныхъ функцій, при чемъ въ области первыхъ губернаторы отчитывались передъ Сенатомъ, въ области же вторыхъ—передъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, другими словами, какъ вѣрно замѣтилъ Воронцовъ, уничтожался административный надзоръ Сената, что въ свою очередь совершенно подрывало значеніе административныхъ его функцій; «ce trait de plume qui a échappé de votre main, anéantit le Sénat», пишетъ Воронцовъ. Совершенно то же самое относится и къ министерскимъ отчетамъ, которые Кочубей предлагалъ представлять не въ Сенатъ, а непосредственно государю. Этимъ съ одной стороны уничтожался контроль Сената надъ министрами и надзоръ его черезъ посредство послѣднихъ за всей имперской администраціей, съ другой же, упразднялась и та малая доля отвѣтственности министровъ, которая осуществлялась этимъ способомъ, т. е. представленіемъ министрами своихъ ежегодныхъ отчетовъ на разсмотрѣніе Сената; «il faut être bien intrépide, замѣчаетъ Воронцовъ, pour oser, non de droit, mais de fait, quoiqu'indirectement, annuler ainsi la très salutaire et indispensablement nécessaire interférence du Sénat dans l'administration générale d'un si vaste empire, comme est la Russie»; положеніе усугублялось, по мнѣнію Воронцова, тѣмъ, что Александръ уже былъ предубѣжденъ противъ Сената: исторія съ мнѣніемъ Северина Потоцкаго уже имѣла мѣсто, и слѣдовательно налицо были уже всѣ факторы, способные вызвать окончательное паденіе Сената; вотъ противъ этого-то и протестуетъ, всѣми возможными аргументами Воронцовъ; онъ указываетъ, что далеко уже время, когда можно было еще мечтать о возвращеніи Сенату его прежняго величія, вновь поставить его во главу всей имперской администраціи; но теперь Кочубей

предлагалъ отнять отъ него и то малое, что еще оставалось за нимъ, а именно функціи контроля администраціи. Воронцовъ упускаетъ при этомъ изъ виду очень важный фактъ; Кочубею хотѣлось уничтожить право политическаго надзора Сената, тогда какъ Воронцовъ смѣшиваетъ различныя понятія надзора и говоритъ про упраздненіе права сенатскаго надзора вообще. Одинъ пунктъ Воронцовскихъ замѣчаній былъ однако совершенно справедливъ; ему казалось необходимымъ сначала выработать положеніе объ отвѣтственности министровъ, а затѣмъ уже уничтожать контроль надъ ними Сената, тогда какъ мѣра Кочубея не достигала установленія такой отвѣтственности, но упраздняла тѣмъ временемъ то малое, что уже имѣлось; этимъ устанавливалось всевластіе министровъ, къ тому же не объединенныхъ въ единое министерство и представлявшихъ собою лишь отдѣльныя вѣдомства. Это было однимъ изъ самыхъ слабыхъ мѣстъ министерской организаціи въ продолженіе всего XIX столѣтія,

Въ отвѣтѣ Воронцову [1]) Кочубей поясняетъ свою мысль: ему вовсе не хочется упразднять надзоръ Сената за законностью дѣятельности и распоряженій министровъ; въ своемъ докладѣ онъ ратуетъ, по его словамъ, только о двухъ обстоятельствахъ: о неумѣстности политическаго надзора Сената, во-первыхъ, и объ устраненіи придирокъ со стороны Сената и его прокуроровъ, носящихъ «подъячій» характеръ и страшно мѣшающихъ свободѣ дѣйствій министровъ, во-вторыхъ. Наконецъ, Кочубей правильно указываетъ Воронцову, что современный контроль Сената надъ министрами сводился собственно къ надзору за послѣдними со стороны генералъ-прокурора, власти котораго Сенатъ былъ совершенно подчиненъ; не тогдашнему безличному Сенату было контролировать министровъ! Съ этимъ нельзя конечно не согласиться. Кочубей повторяетъ, что ему даже обидно слышать, что его укоряютъ въ стремленіи изъять министровъ отъ всякой отвѣтственности;

[1]) Письмо Кочубея отъ 11 апрѣля 1803 года (№ 127). Архивъ кн. Воронцова, кн. 18; Москва, 1880 г., стр. 288.

наоборотъ, онъ желалъ ее-то именно и установить, но считалъ Сенатъ неподходящимъ къ такой роли органомъ.

Таковъ былъ споръ этихъ двухъ государственныхъ мужей, интересный намъ въ томъ отношеніи, что имъ довольно ясно намѣчалась будущая роль административнаго Сената.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

1.

Сперанскій.

Уже въ первые годы царствованія Александра I, въ эпоху работъ неофиціальнаго комитета, изъ-за спины молодыхъ сотрудниковъ государя стала выдвигаться мощная фигура великаго русскаго реформатора, Михаила Сперанскаго [1]). Какъ уже упоминалось нами выше, онъ участвовалъ въ сенатской реформѣ 1802 года [2]); къ слѣдующимъ же годамъ (1803—1804) относится его проектъ учрежденія губернскихъ мѣстъ [3]). Въ обоихъ случаяхъ мы находимъ блестящую и рѣзкую критику недостатковъ организаціи тогдашняго имперскаго управленія; Сперанскій ярко отмѣчаетъ «отсутствіе опредѣленія

---

[1]) О Сперанскомъ см., напримѣръ: Бантышъ-Каменскій, словарь дост. людей, Москва 1847 г., т. III; М. Лонгиновъ, Русскій Вѣстникъ, окт. 1859 г., т. XXIII; Tourgueneff, La Russie et les Russes; Корфъ, Жизнь графа Сперанскаго; Русскій Реформаторъ, статья въ Современникѣ, окт. 1861 г.; Ѳ. Дмитріевъ, Сперанскій, Русскій Архивъ, 1868 г.; Дружескія письма гр. М. М. Сперанскаго къ П. Г. Масальскому, съ истор. поясненіемъ Масальскаго, Спб., 1862 г.; А. Пыпинъ, Общественное движеніе въ Россіи при Александрѣ I; Я. де-Сангленъ, Записки въ Русс. Старинѣ, 1882 г., дек., и 1883 г., янв. и февр.; Шильдеръ, Имп. Александръ I; Булгаринъ, Воспоминанія.

[2]) Ср., напр., В. Г. Щегловъ, Госуд. Совѣтъ въ Россіи, томъ I, Ярославль, 1892 г., стр. 815 и слѣд.

[3]) Проектъ этотъ, написанный рукою Сперанскаго, хранится въ II. Публ. библіотекѣ въ Спб., въ отдѣленіи рукописей, въ архивѣ Рѣпинскаго, подъ рубрикой: „Работа Сперанскаго 1803—1804 гг.“.

степени власти высшихъ органовъ (совѣта, сената, министерствъ), точнаго установленія компетенціи и взаимныхъ отношеній ихъ другъ къ другу»; молодой реформаторъ мечталъ тогда о коренномъ преобразованіи сената, котораго значеніе онъ сильно преувеличивалъ; нетрудно въ его взглядахъ найти вліяніе теоріи раздѣленія властей, согласно которой «три власти государства» представлены были «тремя сенатами: сенатомъ законодательнымъ, сенатомъ исполнительнымъ и сенатомъ судебнымъ (судомъ верховнымъ); отличительной чертой этого проекта можно считать тотъ фактъ, что всѣмъ тремъ сенатамъ предоставлялось право «постановлять законъ новый», при недостаткѣ законовъ существующихъ или «очевидномъ несходствѣ ихъ»; вслѣдствіе этого названный проектъ по справедливости заслужилъ себѣ порицаніе исторической литературы [1]), укоряющей его въ неопредѣленности и запутанности положенныхъ въ его основаніе мыслей; не только была законодательная власть раздроблена между тремя сенатами, но и самый «законодательный сенатъ» нисколько не представлялъ собой чисто-законодательнаго органа, имѣя контролирующія, административныя и даже судебныя функціи. Относительно насъ интересующаго вопроса мы не находимъ въ этихъ первыхъ работахъ Сперанскаго ничего ни новаго, ни существеннаго; положеніе это впрочемъ вполнѣ понятно, если принять во вниманіе, что автору названныхъ проектовъ приходилось имѣть дѣло съ наиболѣе важными вопросами государственнаго устройства, при изслѣдованіи которыхъ власть надзора должна была неизбѣжно отступать на задній планъ.

Но въ тѣ времена Сперанскій только пробовалъ свои счастье и силу; практическая его дѣятельность была еще впереди. Мы имѣемъ въ виду конецъ перваго десятилѣтія XIX вѣка, къ которому принадлежитъ его знаменитый «проектъ

[1]) Ср., напр., Щегловъ, стр. 822.

уложенія государственныхъ законовъ» [1]; и въ этомъ актѣ мы находимъ основой теорію Монтескье о раздѣленіи властей, но проведенную съ гораздо бо́льшей рѣшительностью: «три силы, писалъ Сперанскій, движутъ и управляютъ государствомъ: сила законодательная, исполнительная и судная. Начало и источникъ ихъ въ народѣ». Въ этой послѣдней фразѣ заключался основной идеалъ Сперанскаго, являвшійся несомнѣннымъ плодомъ не только теорій философіи XVIII вѣка, но и отзвукомъ событій французской революціи; не даромъ авторъ этого проекта такъ настаиваетъ на «правахъ народа»; подобная конструкція понятія государства не могла, конечно, не сказаться и на его опредѣленіи «правъ подданныхъ», которому также удѣлено видное мѣсто въ этой работѣ: «всякое правленіе, чтобы быть законнымъ, должно основываться на общей волѣ народа», восклицаетъ авторъ.

Система управленія и отношенія государственныхъ властей къ гражданамъ описаны слѣд. образомъ: «силу исполнительную такъ учредить, чтобы она по выраженію закона состояла въ отвѣтственности, но по разуму его была бы независима...» и немного далѣе: «исполнительная власть должна быть исключительно ввѣрена правительству»; итакъ, права, интересы и вся совокупность жизни гражданъ гарантируются, согласно идеаламъ Сперанскаго, двумя факторами: закономъ и отвѣтственностью государственныхъ органовъ; первый факторъ уже признанъ былъ въ Екатерининскую эпоху; какъ мы видѣли, уже великая императрица слишкомъ много вѣсу придавала значенію одного закона, слишкомъ крѣпко вѣрила въ его всемогущество; практическая дѣятельность, сама жизнь, поко-

[1]) Существуютъ указанія, что названный проектъ имѣлъ нѣсколько редакцій; одна изъ нихъ хранится въ И. Публ. библіотекѣ. въ архивѣ Рѣпинскаго, подъ рубрикой: „Работы Сперанскаго 1809 г.“; части этого проекта напечатаны у Тургенева „La Russie et les Russes, tome II, p. 423—508, Paris, 1847 г. Ср. также Пыпинъ, Общественное движеніе въ Россіи при Александрѣ I; Щегловъ, Гос. Совѣтъ въ Россіи, I, стр. 827 и слѣд.; Корфъ, Жизнь графа Сперанскаго, томъ I. стр. 110, Спб., 1861 г.

лебали въ ней эту увѣренность къ концу царствованія, но помочь горю, она думала, могло только ея собственное самодержавное око; посредствомъ личнаго надзора и вмѣшательства надѣялась она восполнять то, чего не могъ достигнуть «строгій законъ». Сперанскій, хорошо знакомый съ недостатками политики Екатерины, шелъ гораздо дальше, устанавливая и настаивая и на другой гарантіи, а именно на отвѣтственности администраціи, и притомъ не одной низшей, а всей безъ исключенія, снизу и до самаго верху, включая слѣдовательно и министровъ; извѣстно, что Сперанскій особенно настаивалъ на отвѣтственности послѣднихъ, утверждая, что «образъ исполненія закона не долженъ отступать отъ его разума и не сдѣлалъ бы самый законъ игралищемъ прихоти и произвола». Однимъ изъ величайшихъ недостатковъ министерской реформы 1802 г. Сперанскій правильно считалъ отсутствіе точнаго опредѣленія отвѣтственности министровъ.

Совершенно тождественными идеалами дышитъ и та часть проекта, которая посвящена «начертанію правъ подданныхъ»: «существо гражданской свободы состоитъ въ томъ, чтобы личность и ея имущество зависѣли только отъ закона»; нельзя болѣе категорично установить верховенство закона для гражданъ; гарантіями же такого верховенства закона являются равновѣсіе и раздѣленіе властей.

Наконецъ еще рѣзче оттѣнены тѣ же мысли въ послѣднемъ отдѣлѣ проекта, трактующемъ о «духѣ органическихъ законовъ» и описывающемъ государственное устройство; здѣсь мы находимъ обоснованіе конституціоннаго государства, въ которомъ законъ «довѣряется государственной думѣ» (національному собранію), судъ—сенату, а управленіе—министрамъ. Для насъ весьма важно отмѣтить, что Сперанскій въ данномъ случаѣ настаивалъ на необходимости «отдѣленія отъ сената *всѣхъ предметовъ управленія*», что значило другими словами превращеніе сената въ чисто-судебный органъ, въ «верховное судилище по обыкновеннымъ преступленіямъ», стоящее во главѣ имперскихъ судебныхъ мѣстъ (судовъ волостныхъ,

уѣздныхъ и губернскихъ). «Такимъ образомъ, говоритъ Сперанскій, всѣ части государственной организаціи будутъ имѣть однообразное устройство; отъ министра до волостного правителя дѣла будутъ слѣдовать, такъ сказать, по прямой линіи и не будутъ, какъ теперь, безпрестанно уклоняться въ стороны, вслѣдствіе чего теряется даже слѣдъ злоупотребленій, которыя правительство хотѣло бы уничтожить».

Какъ уже отмѣчено было въ нашей литературѣ [1]), этотъ проектъ Сперанскаго тѣсно связанъ съ мыслями, высказанными имъ ранѣе въ другихъ его работахъ, и является какъ бы ихъ дальнѣйшимъ развитіемъ; мы и въ данномъ случаѣ на первомъ мѣстѣ находимъ теорію раздѣленія и равновѣсія властей; государственное устройство, предположенное Сперанскимъ, какъ и прежде, было похоже на пирамиду, во главѣ которой стоялъ монархъ; послѣднему предлагалось вручить право санкціи законовъ и всю исполнительную власть. Вѣрно замѣтилъ еще Тургеневъ (La Russie et les Russes, I, 329—400), что Сперанскій «слишкомъ много придавалъ значенія формѣ, а не существу вещей, слишкомъ вѣрилъ во всемогущество уставовъ и письменныхъ регламентовъ»; какъ видимъ, съ этимъ государственнымъ дѣятелемъ повторилась та же исторія, какъ и съ молодыми реформаторами неофиціальнаго комитета; Строгановъ тоже слишкомъ много вѣры положилъ во всемогущество закона; горькій житейскій опытъ долженъ былъ впослѣдствіи разрушить эти мечты.

Изъ всѣхъ многочисленныхъ проектовъ Сперанскаго, о реформѣ госуд. органовъ, судьбѣ угодно было осуществить только два главныхъ—преобразованіе госуд. совѣта и реорганизацію министерствъ. Сенатъ же, къ несчастью, остался въ своемъ прежнемъ положеніи, созданномъ въ 1802 году, несмотря на то, что Сперанскій не разъ настаивалъ на необходимости реформы его; «безъ устройства сената, жаловался въ своемъ пермскомъ письмѣ Сперанскій, сообразно устройству

[1]) Щегловъ, в. н. с., I, стр. 855; Ѳ. Дмитріевъ, „Сперанскій", Русс. Архивъ, 1868 г., 7—8, стр. 1593 и слѣд.

министерствъ, безъ средоточія и твердой связи дѣлъ, министерства всегда будутъ наносить болѣе вреда и заботы, нежели пользы и достоинства»; но сей мечтѣ не суждено было осуществиться.

Съ теченіемъ времени, однако, взглядъ Сперанскаго на положеніе сената въ значительной мѣрѣ измѣняется. Уже первый признакъ тому можно найти въ имѣющейся въ архивѣ гос. совѣта запискѣ о «преимуществахъ сената и нарушеніи ихъ», черновой списокъ коей писанъ его рукой [1]). Въ заголовкѣ мы находимъ указаніе на задачу сената, являющагося «верховнымъ мѣстомъ исполненія всѣхъ законовъ въ имперіи и высшимъ судилищемъ гражданскихъ дѣлъ и уголовныхъ», а въ пунктѣ IV говорится о томъ, что «Сенатъ одинъ можетъ давать указы по дѣламъ, въ подчиненныхъ ему мѣстахъ производящимся, и никто мимо его предписывать, ни взыскивать отвѣтовъ по симъ дѣламъ или объявлять указы не можетъ»; нарушеніемъ этого «преимущества» сената записка правильно полагаетъ тотъ фактъ, что «побудительныя предписанія» губернскимъ мѣстамъ давались чрезвычайно часто помимо сената, что и вызывало «неуваженіе» къ симъ предписаніямъ. Совершенно то же самое повторяется и въ другой запискѣ «о преимуществахъ и должности Сената», хранящейся въ томъ же дѣлѣ архива гос. совѣта [2]); здѣсь также повторяются эти два общихъ положенія, характеризующія компетенцію и значеніе сената: но кромѣ того въ запискѣ имѣется и примѣчаніе къ п. IV, касающееся «жалобъ на неисполненіе указовъ и медленность рѣшеній»; поступаютъ подобныя жалобы въ сенатъ либо «отъ самыхъ лицъ», либо «поставляются въ виду чрезъ генералъ-прокурора (фраза эта писана рукою Сперанскаго) по Выс. ему повелѣніямъ или по дохо-

[1]) Дѣло № 27, листъ 4; бѣловой списокъ находится въ дѣлѣ комитета предсѣдателей Г. С., 1810 и 1811 гг., № 9, журналы №№ 9 и 10, томъ VI; бѣловой списокъ былъ также напечатанъ въ сборникѣ археологич. института, изд. Калачева, кн. первая, Спб., 1878 г., стр. 125 и слѣд.

[2]) Дѣло комитета предсѣдателей, № 9, листы 20 и 22.

дящимъ до него свѣдѣніямъ»; это мѣсто записки важно для насъ въ двоякомъ отношеніи; оно, во-первыхъ, свидѣтельствуетъ, что здѣсь рѣчь идетъ о порядкѣ обжалованія рѣшеній губернскихъ мѣстъ, а не власти надзора, а, во-вторыхъ, что уже намѣчалось въ эту эпоху различіе между функціей административной юстиціи и властью надзора.

Наконецъ и въ приложеніи къ этой запискѣ, трактующемъ «о причинахъ униженія Сената», повторяются тѣ же мысли, что сенатъ долженъ быть, во-первыхъ, органомъ активнаго управленія, а, во-вторыхъ, верховнымъ судилищемъ [1]), съ тою лишь прибавкой, что первая его функція «точнаго и *непосредственнаго* [2]) управленія всѣхъ присутственныхъ мѣстъ въ имперіи» включаетъ въ себѣ, какъ *непремѣнное* дополненіе «право опредѣленія или отрѣшенія чиновниковъ исполняющихъ»; конструкція эта конечно совершенно логична, но имѣетъ своей основой начальственный надзоръ, съ правомъ исправленія [3]).

Въ одномъ отношеніи реформы Сперанскаго, практически осуществленныя, задѣли и положеніе Сената. Мы имѣемъ въ виду «общее учрежденіе министерствъ» 1811 года [4]); въ немъ имѣются параграфы (229 и слѣд.), II отдѣла, II главы, которые описываютъ нѣкоторыя функціи Сената; положеніе послѣдняго опредѣлено § 231 какъ «средоточіе дѣлъ сего (исполнительнаго) рода. Въ немъ разрѣшаются они по существующимъ законамъ и учрежденіямъ»; въ случаяхъ недостатка закона, дѣло должно представляться на разрѣшеніе монарха (§ 232), вслѣдствіе чего отношенія министровъ къ Сенату получаютъ двоякій характеръ: «1) по дѣламъ исполнительнымъ общимъ и 2) по дѣламъ, требующимъ особеннаго Высочайшаго

[1]) Ср. сборникъ археол. института, кн. 1, стр. 130—133.

[2]) Мы отмѣчаемъ это слово курсивомъ, какъ ярко отражающее функцію активнаго управленія сената.

[3]) Сбоку рукою Сперанскаго отмѣчено: „по всѣмъ симъ уваженіямъ точность исполненія нужно соединить съ правомъ избранія исполнителей, а посему сенатъ долженъ имѣть и по узаконеніямъ имѣетъ въ точной своей власти назначеніе и отрѣшеніе чиновниковъ по части исполнительной“.

[4]) Манифестъ 25 іюня 1811 г., П. С. З., № 24686, томъ XXXI.

разрѣшенія» (§ 233); очевидно, что п. 1 имѣетъ въ виду инстанціонное подчиненіе министерствъ Сенату; такое отношеніе министерствъ къ Сенату и описывается въ слѣдующемъ, 234, параграфѣ, гдѣ перечисляются «исполнительныя дѣла, представляемыя на разрѣшеніе Пр. Сената». Во главѣ подобныхъ дѣлъ поставлена задача единенія министерствъ; Сенатъ является компетентнымъ во всѣхъ дѣлахъ, либо выходящихъ за предѣлы власти одного министра, либо требующихъ соображенія и соглашенія отдѣльныхъ министровъ; во всѣхъ этихъ случаяхъ Сенатъ выступаетъ въ качествѣ активнаго участника управленія имперіи: но рядомъ съ этими функціями его имѣются и другія, а именно: пп. 11—13 говорятъ о правѣ Сената опредѣлять, увольнять, производить въ чины, отрѣшать отъ должности и предавать суду чиновниковъ: это полномочіе вытекло по всей очевидности изъ приведенной выше мысли Сперанскаго, что разъ Сенату вручается отвѣтственность за правильную дѣятельность администраціи, то ему должны быть даны и средства къ тому, изъ коихъ одно изъ главныхъ— вышеприведенныя полномочія по отношенію къ чиновничеству; впрочемъ, слѣдуетъ замѣтить, что Сперанскій, по собственному его признанію, не вводилъ въ наше законодательство чего-либо новаго, такъ какъ подобное право Сената создано было еще въ XVIII вѣкѣ. Наконецъ п. 10 содержитъ въ самомъ концѣ упоминаніе о правѣ Сената разсматривать жалобы частныхъ лицъ, по дѣламъ, касающимся «обязательствъ частныхъ лицъ» (въ родѣ подрядовъ, поставокъ и пр.); въ этомъ послѣднемъ пунктѣ заключался зачатокъ судебно-административной функціи, говоримъ «зачатокъ» въ виду того, что функція эта, согласно § 234, была очень ограничена и качественно, и количественно. Подобные же зачатки содержатся и въ п. 2, гдѣ Сенату дано право опредѣлять подсудность или подвѣдомственность даннаго дѣла, и въ п. 3, въ которомъ можно отмѣтить элементы «толкованія» admin. актовъ (ср. contentieux de l'interprétation французскаго права) [1]).

[1]) Аналогичное значеніе имѣютъ и §§ 259 и 260, устанавливающіе право подчиненныхъ мѣстъ представлять „по начальству“ и въ

Вторая категорія дѣлъ, восходящихъ изъ министерствъ въ Сенатъ, отличается отъ первой тѣмъ, что требуетъ разрѣшенія монарха; Сенатъ при этомъ является лишь посредствующей инстанціей (II, II отд., II главы).

Эти постановленія манифеста отличаются неполнотой и неясностью по отношенію къ положенію Сената [1]), что легко объясняется предположеніемъ Сперанскаго объ особой реформѣ Сената, которую онъ думалъ провести вслѣдъ за симъ. О работѣ Сперанскаго надъ этимъ вопросомъ свидѣтельствуетъ намъ его отчетъ, представленный Александру 11 февраля 1811 года [2]). При этомъ Сперанскій замѣчаетъ, что «образованіе Сената представлялось всегда затруднительнымъ. Во всѣхъ установленіяхъ трудно найти истинную линію разграниченія; кольми же паче трудно ее опредѣлить между дѣлами суда и управленія, кои столѣтнимъ безпорядкомъ были у насъ смѣшаны и кои и во всѣхъ государствахъ весьма часто другъ другу приражаются. Какъ бы то ни было, образованіе сіе кончено. Въ немъ осталось рѣшить одинъ вопросъ: подъ какимъ наименованіемъ имѣть быть основано сословіе, къ коему должны стекаться разныя части управленія? Должно ли присвоить ему имя Сената, имя, облеченное нѣкоторою привычкою уваженія?» [3])

сенатъ о противозаконныхъ распоряженіяхъ министровъ; подчиненныя мѣста не могли быть связаны противозаконными распоряженіями: но признаніе послѣднихъ незаконными являлось функціей сената, которая, такимъ образомъ, подходитъ также подъ понятіе админ. юстиціи „толкованія“ админ. актовъ.

[1]) Въ нашей литературѣ уже отмѣченъ одинъ изъ главнѣйшихъ недостатковъ положенія сената въ томъ видѣ, въ какомъ оно было обрисовано учрежденіемъ 1811 года. Сенатъ никоимъ образомъ не могъ обезпечить необходимаго управленію единства, такъ какъ самъ активно участвовалъ въ управленіи; такимъ образомъ смѣшаны были „два рода дѣятельности, надзоръ и управленіе, взаимно исключающіе другъ друга и которыхъ совмѣщеніе давно оказалось несостоятельнымъ“. См. статью Ѳ. Дмитріева, Сперанскій, въ Русс. Архивѣ, 1868 г., кн. 7—8, стр. 1609.

[2]) Отчетъ напечатанъ въ сборникѣ II. Русс. истор. об-ва; томъ 21; Спб., 1877 г., стр. 447 и слѣд.

[3]) Тамъ же, стр. 450; также, Корфъ, Жизнь графа Сперанскаго, томъ I, стр. 128.

Итакъ, мы видимъ, что къ началу 1811 года взгляды Сперанскаго окончательно установились по отношенію къ Сенату; онъ уже болѣе не предполагалъ, какъ прежде, сдѣлать изъ него чисто-судебный органъ, а оставлялъ за нимъ и многія функціи управленія; это уже былъ значительный шагъ назадъ и являлось новой уступкой реформатора вѣяніямъ реакціи, сдѣланной въ томъ же направленіи, какъ и замѣна госуд. думы государственнымъ совѣтомъ, въ качествѣ законодательнаго органа, котораго жизнь съ перваго же дня его существованія обратила въ учрежденіе законосовѣщательное.

Сущность проекта 1811 года, о которомъ мы только что говорили, заключалась въ сохраненіи за Сенатомъ его двойственнаго положенія, съ раздѣленіемъ его на двѣ части: сенатъ «правительствующій» и сенатъ «судебный»; первый долженъ былъ состоять изъ министровъ, ихъ товарищей и главныхъ начальниковъ отдѣльныхъ частей управленія, второй же—изъ сенаторовъ, часть которыхъ была выборная, засѣдающихъ («размѣщенныхъ», по выраженію Сперанскаго) по 4 округамъ (С.-Петербургъ, Москва, Кіевъ, Казань) [1]); согласно этому проекту правительствующій Сенатъ былъ весьма похожъ на тогдашній комитетъ министровъ. Не могъ однако Сперанскій отказаться отъ своего идеала—раздѣленія властей, а потому, оставляя за Сенатомъ административныя функціи въ проектѣ 1811 года, онъ старался обосновать раздѣленіе властей на раздѣленіи самого Сената; но провести подобное раздѣленіе Сената, съ сохраненіемъ при томъ внѣшняго единства этого органа, было невозможно; насколько же Сперанскій этого не сознавалъ, можно судить по слѣдующему факту: критикуя отношенія министерствъ 1802 года къ Сенату, онъ писалъ [2]): «съ одной стороны они (министерства) равнялись Сенату, ибо независимо отъ него управляли и получали Выс. разрѣшенія.

[1]) Начала этого проекта повторены Сперанскимъ въ его запискѣ „О госуд. установленіяхъ“, напечатанной въ архивѣ истор. и практ. свѣдѣній, изд. Калачева, кн. 3, стр. 46 и слѣд.; Спб., 1859 г.

[2]) См. ту же записку Сперанскаго, въ архивѣ Калачева, стр. 43.

Съ другой, они были подчинены Сенату и по отчетамъ и потому, что стояли на той же чредѣ, гдѣ были прежнія коллегіи, и потому, что Сенатъ, яко установленіе правительствующее, оставленъ былъ въ своей силѣ. Если же они были равны Сенату, то они или 1 департаментъ Сената *были излишни*, ибо и въ нихъ, и въ семъ департаментѣ дѣла были однородныя. Если они подчинены были Сенату, то отъ него или чрезъ него должны были получать окончательныя разрѣшенія». Между тѣмъ къ устраненію этихъ же недостатковъ записка 1811 г. о реформѣ Сената не предлагала ничего иного, какъ раздѣленіе Сената. При такомъ порядкѣ попрежнему должна была довлѣть и перевѣшивать исполнительная власть, воплощенная въ лицѣ министровъ; Сенатъ попрежнему не могъ получить какого-либо существеннаго значенія: власть его надзора была слишкомъ перемѣшана съ активными функціями управленія, таковыя же были, сами по себѣ, слишкомъ незначительны, чтобы выдвигать значеніе Сената надъ министерствами; наоборотъ, послѣднія продолжали оставаться сильнѣйшими.

Впрочемъ, проектъ реформы Сената въ законъ такъ и не воплотился; въ іюнѣ 1811 года онъ былъ внесенъ въ гос. совѣтъ, гдѣ при обсужденіи возбудилъ «очень настойчивыя и рѣзкія пренія» [1]); вслѣдствіе этого разсмотрѣніе его затянулось до сентября [2]); нѣкоторые члены совѣта подали свои особыя замѣчанія, суть которыхъ по словамъ біографа Сперанскаго, сводилась къ слѣдующему: «1) перемѣна учрежденія,

[1]) См. П. Дмитріевъ, Взглядъ на мою жизнь; Москва, 1866 г., стр. 191. Въ архивѣ гос. совѣта, въ дѣлахъ комитета предсѣдателей за 1810 и 1811 гг., хранится рукописный сводъ возраженій, сдѣланныхъ членами совѣта на проектъ Сперанскаго, и кромѣ того подробный отвѣтъ самого Сперанскаго на каждое возраженіе; это чрезвычайно важные матеріалы, которые, надо надѣяться, будутъ въ скоромъ времени опубликованы; дѣла по проекту учрежденія прав. и суд. сената; журналы №№ 9 и 10, по архиву 27; въ частности отвѣты Сперанскаго помѣщены въ томѣ XXIV; но насъ интересующаго вопроса они *почти* не касаются.

[2]) Предварительно этотъ проектъ разсматривался въ особомъ комитетѣ, составленномъ изъ Завадовскаго, Лопухина и Кочубея; см. Корфъ, Жизнь гр. Сперанскаго, I, стр. 129.

существовавшаго вѣкъ, произведетъ печальное впечатлѣніе на умы; 2) раздѣленіе Сената умалитъ его важность; 3) назначеніе части сенаторовъ по выбору противно разуму самодержавнаго правленія; 4) опасно устанавливать *окончательное* рѣшеніе судебныхъ дѣлъ, такъ какъ это также умалитъ право монарха разсматривать жалобы на такія дѣла; 5) слова «державная власть» несвойственны Россіи, знающей только самодержавіе»; однако противники проекта остались въ меньшинствѣ [1]); Александръ утвердилъ мнѣніе большинства, ставшаго на сторону Сперанскаго; «но, говоритъ его біографъ, дѣлу не было предназначено осуществиться; приведеніе проекта въ дѣйствіе требовало многихъ предварительныхъ мѣръ, особенно денежныхъ средствъ, въ которыхъ правительство крайне тогда нуждалось для предметовъ болѣе настоятельныхъ; на политическомъ горизонтѣ уже предвидѣлась неизбѣжная война, и приготовленія къ ней поглощали всѣ интересы. Государь, главнѣйше по убѣжденіямъ самого же автора, рѣшилъ—остановиться преобразованіемъ Сената до благопріятнѣйшихъ обстоятельствъ».

Резюмируемъ же теперь сдѣланное Сперанскимъ по отношенію къ реформѣ Сената; въ первую голову здѣсь слѣдуетъ поставить то положеніе, что ни раньше, ни потомъ мы не находимъ у него мысли созданія изъ Сената органа пассивнаго надзора; первоначально онъ думалъ сдѣлать изъ Сената верховную судебную инстанцію, впослѣдствіи же остановился на уже существовавшей двойственности его компетенціи, при чемъ предполагалъ настаивать на одной функціи, а именно на правѣ политическаго надзора Сената за министрами; право это уже существовало на бумагѣ (согласно закону 1802 г.), но практическаго значенія никогда не получило; такъ, напр., не осуществлялось на практикѣ право Сената разсматривать ежегодные министерскіе отчеты; въ первый же годъ, послѣ реформы Сената 1802 года, разсмотрѣно было имъ всего лишь

[1]) Противниками были кн. А. Н. Голицынъ и сенаторъ П. А. Алексѣевъ; см. И. Дмитріевъ, Взглядъ на мою жизнь, стр. 192.

два отчета министровъ внутр. дѣлъ и финансовъ [1]); не даромъ замѣтилъ еще Тургеневъ [2]), что «надзоръ Сената за министрами скоро исчезъ совершенно и изъ административныхъ правъ Сената осталась у него только публикація законовъ и Выс. повелѣній»; вотъ къ возстановленію этого права надзора Сената и стремился Сперанскій, вѣрно полагая въ немъ сильное средство контроля министровъ и обезпеченія ихъ отвѣтственности; «верховное положеніе Сената и его коллегіальный составъ должны были служить задержкой для слишкомъ сильной личной власти» [3]).

Рядомъ съ политическимъ надзоромъ Сперанскій оставлялъ за Сенатомъ и общій надзоръ за законностью управленія, но въ томъ видѣ, въ какомъ онъ существовалъ съ 1802 года; въ этомъ отношеніи со Сперанскимъ случилось какъ разъ то же самое, какъ около десяти лѣтъ раньше со Строгановымъ; вѣря во всемогущество закона и принципа отвѣтственности должностныхъ лицъ, оба эти реформатора не обратили достаточнаго вниманія на положеніе и существо власти надзора; благодаря этому, послѣдняя не могла въ ихъ реформахъ и проектахъ ясно опредѣлиться; она, во-первыхъ, всегда принимала окраску, если и не форму, начальственнаго надзора, а во-вторыхъ, никогда не была отдѣляема отъ активнаго управленія и, въ частности, отъ «права исправленія», противъ котораго возставалъ самъ Сперанскій, но отъ котораго онъ не сумѣлъ освободить въ своихъ конструкціяхъ надзирающую власть; объясняемъ мы такой для интересующаго насъ вопроса плачевный результатъ, во-первыхъ, слишкомъ преувеличенной вѣрой этихъ двухъ реформаторовъ въ силу закона, а во-вторыхъ, второстепеннымъ для нихъ значеніемъ всего вопроса о положеніи власти надзора. И въ Западной Европѣ въ тѣ времена считали однѣ конституціонныя гарантіи вполнѣ

[1]) См. журналы комитета министровъ, томъ I; Спб., 1888 г., приложеніе 1—2 за 1803 г. Аналогична была судьба права сената дѣлать замѣчанія министрамъ, также не осуществлявшагося на практикѣ.

[2]) La Russie et les Russes, t. II, p. 293.

[3]) В. назв. ст. Ѳ. Дмитріева, стр. 1612.

достаточными для охраны субъективныхъ публичныхъ правъ гражданъ. Нельзя большаго требовать и отъ Сперанскаго.

Таково отношеніе Сперанскаго къ власти надзора Сената. Болѣе опредѣленны его взгляды касательно организаціи надзора въ губернской администраціи. По этому поводу ему пришлось высказываться дважды довольно пространно, въ 1821 и 1827 годахъ.

Къ 1821 году относится его проектъ или «введеніе къ намѣстническому или областному учрежденію», коснувшееся въ частности и власти надзора [1]). Сперанскій ставитъ и разрѣшаетъ здѣсь нѣсколько интересныхъ вопросовъ; онъ, во-первыхъ, спрашиваетъ, «въ чемъ состоитъ существо надзора и какое можетъ быть различіе между надзоромъ и управленіемъ» [2]); кромѣ дѣленія надзора на общій и мѣстный, постоянный и временный, существуетъ еще раздѣленіе на надзоръ, осуществляемый посредствомъ протеста, и надзоръ, соединенный съ властью исправленія; примѣромъ перваго является надзоръ прокурорскій, примѣромъ второго генералъ-губернаторскій; «различіе надзора отъ управленія состоитъ въ томъ, что управленіе пріемлетъ или предписываетъ мѣры дѣйствія, а надзоръ, слѣдуя за ними, преграждаетъ только одни отъ правилъ отступленія»; нельзя болѣе мѣтко охарактеризовать активность управленія и пассивность надзора; но къ несчастью, замѣчаетъ Сперанскій, «сія черта раздѣленія не всегда бываетъ явственна и надзоръ часто (только слишкомъ часто, прибавимъ мы) сливается съ управленіемъ». Затѣмъ Сперанскій переходитъ ко второму своему вопросу, нуженъ ли вообще надзоръ въ провинціи; власть надзора имѣлась въ прокурорской должности и у генералъ-губернатора, но въ рукахъ послѣдняго, будучи соединенной съ властью исправленія, она была чрезвычайно неопредѣленна и «непре-

[1]) См. матеріалы, собранные для Выс. учрежд. комиссіи о преобраз. губ. и уѣзд. учрежденій; Спб., 1870 г.; отд. адм.; часть 1, отдѣленіе 1, стр. 68 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 74 и слѣд.

станно колебалась между самовластіемъ и послабленіемъ»; прокурорскій же надзоръ, какъ и надзоръ Сената, не имѣлъ никакого успѣха, первый—за отсутствіемъ политическаго значенія у прокурора, второй—за дальностью разстоянія. Отсюда авторъ выводитъ слѣдствіе: необходимо точно и ясно опредѣлить власть надзора генералъ-губернатора и поручить таковую функцію «областному управленію»; послѣднее должно быть, во-первыхъ, учрежденіемъ «мѣстнымъ» въ отличіе отъ Екатерининскихъ намѣстничествъ, являвшихся представителями верховной власти, что противорѣчило теперь министерскому учрежденію, во-вторыхъ, оно слѣдовательно должно быть подчинено министерству; но тутъ же Сперанскій добавляетъ, что мѣстному надзору должна *безъ сомнѣнія* принадлежать и власть исправленія, чѣмъ, думается, платится дань времени; эта мысль конечно является самымъ слабымъ мѣстомъ этой работы автора. Но Сперанскій дѣластъ и еще одинъ выводъ, свидѣтельствующій о томъ, что и ему не совсѣмъ ясно представлялась его же вышеприведенная мысль о раздѣленіи управленія отъ надзора, а именно, онъ вручаетъ своему генералъ-губернатору и право участія въ активномъ управленіи [1]); итакъ, начавъ съ блестящей критики, Сперанскій приходитъ къ выводамъ, почти тождественнымъ съ положеніями Екатерининскаго учрежденія 1775 года! Еще яснѣе это противорѣчіе выступаетъ въ проектѣ наказа областному управленію [2]); §§ 84 и 85 говорятъ о его власти надзора; но тутъ же упоминается и право участія въ активномъ управленіи (§ 84); «надзоръ состоитъ въ наблюденіи, говорится въ § 86, дабы порядокъ, законами установленный въ подчиненныхъ мѣстахъ, былъ сохраняемъ»; средствами же его являются: 1) срочная провѣрка теченія дѣлъ, 2) особенныя обозрѣнія, 3) донесенія прокурорскаго надзора, 4) частныя жалобы, 5) *мѣры исправленія* и 6) *мѣры взысканія* (§ 87); итакъ, здѣсь налицо все, что самъ же Сперанскій считалъ пагуб-

[1]) Тамъ же, стр. 79.
[2]) Тамъ же, стр. 95 и слѣд.

нымъ для функціи надзора: и соединеніе ея съ активнымъ управленіемъ, и присвоеніе ей же власти исправленія! Единственнымъ ограниченіемъ послѣдней былъ запретъ обл. управленію «введенія новыхъ правилъ» (§ 105).

Отмѣтимъ въ заключеніе, что среди средствъ надзора помѣщены Сперанскимъ «частныя жалобы». Это можно считать однимъ изъ важныхъ шаговъ къ появленію въ нашемъ правѣ административной юстиціи. Опредѣляется у автора это средство надзора слѣд. образомъ: генералъ-губернаторъ, принимая жалобу, требуетъ отъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ «всѣ нужныя объясненія и даетъ ей законное движеніе»; при этомъ наблюдается: чтобы жалоба на низшія мѣста не приносилась помимо мѣстъ высшихъ, чтобы присовокуплены были доказательства, чтобы добыты были всѣ необходимыя данныя, во избѣжаніе непровѣренныхъ и необдуманныхъ рѣшеній въ подрывъ авторитету прав. учрежденій, и чтобы соблюдены были всѣ необходимыя формальности, относительно, напр., гербовой бумаги и т. п.

Итакъ, въ разобранномъ проектѣ Сперанскаго можно различать двѣ стороны положенія интересующаго насъ вопроса: критику предшествовавшаго законодательства, которая отличается большою мѣткостью, и собственныя построенія Сперанскаго, въ которыхъ онъ не сумѣлъ отдѣлаться отъ крупныхъ противорѣчій.

Второй разъ ему пришлось писать по тому же вопросу уже при новомъ императорѣ. Онъ опять-таки опредѣленно высказываетъ порицаніе существовавшимъ узаконеніямъ и системѣ надзора и въ особенности «преобладанію губернатора, который можетъ парализовать своимъ вліяніемъ всѣ другія власти». Интереснымъ здѣсь является тотъ фактъ, что Сперанскій устанавливаетъ двоякую систему надзора, одну для судебныхъ мѣстъ, другую для администраціи [1]).

[1]) Сперанскій, въ этой запискѣ рѣзко, но хорошо критикуетъ недостатки существовавшаго порядка надзора въ губерніи; относительно губернатора онъ говоритъ, „что личная власть его даетъ всю

«Безотчетное и личное дѣйствіе губернскаго правленія онъ предлагалъ подчинить надзору мѣстному, не личному и самовластному, каковъ есть надзоръ генералъ-губернатора, и не слабому и ничтожному, каковъ есть надзоръ прокурора, но надзору коллегіальному, постоянному, на твердыхъ началахъ установленному, имѣющему власть не только заявлять за тысячу верстъ безпорядки и злоупотребленія, но прекращать ихъ, остановляя зло не спустя мѣсяцы и годы, но въ самомъ его началѣ: держать чиновниковъ въ строгой дисциплинѣ; преслѣдовать виновныхъ судомъ» [1]). Параллельно съ этимъ предполагался подобный же надзоръ и для судебныхъ мѣстъ, сосредоточенный также въ рукахъ коллегіальнаго учрежденія. Обѣ коллегіи должны были въ свою очередь состоять изъ соединеннаго присутствія подчиненныхъ мѣстъ, подъ предсѣдательствомъ особаго чиновника, равнаго по должности губернатору. Совершенно аналогичные органы надзора (со-

---

силу исполненія и суду и хозяйству въ губерніи", вслѣдствіе чего онъ является и хозяиномъ губерніи и органомъ активнаго управленія, не подходящимъ для функцій надзора; кромѣ того „есть надзоръ прокурора: но, во-первыхъ, протесты его не могутъ остановить исполненія; во-вторыхъ, что значитъ надзоръ лица низшаго надъ высшимъ? Что значитъ надзоръ, коего послѣдствія являются мѣсяцъ, два, годъ послѣ исполненія? И что можетъ сей надзоръ, разсѣянный на многія тысячи дѣлъ судебныхъ, хозяйственныхъ и полицейскихъ? остается послѣднее средство: жалоба сенату или министерству"... Но и это средство далеко неудовлетворительно, такъ какъ рѣшенія центральныхъ органовъ, безъ документальной провѣрки на мѣстѣ, всегда будутъ малодостовѣрны, случайны и рѣдко справедливы. „Къ сему присоединяется непомѣрное количество дѣлъ, стекающихся къ гражд. губернатору, жалобы на низшія учрежденія, производство слѣдствій, участіе во многихъ дѣлахъ" и т. д., и т. д. и сверхъ всего прочаго „недостатокъ законной власти при избыткѣ самовластія". Нельзя правильнѣе и ярче охарактеризовать положеніе власти надзора въ эту эпоху! Къ несчастью, указанные Сперанскимъ недостатки не были искоренены правительствомъ первой половины XIX вѣка. Ср. стр. 96, кн. 4, 1859 г. архива и. и п. св. Калачева; записка, напечатанная у Калачева, составляетъ какъ бы канву проекта, представленнаго Сперанскимъ въ комитетъ 6-го декабря 1826 года; подробнѣе о немъ см. ниже.

[1]) Ср. архивъ истор. и практ. свѣдѣній, изд. Калачевымъ, 1859 г., кн. 4, стр. 98.

стоящіе изъ двухъ коллегій или присутствій, для суда и для администраціи) предлагались Сперанскимъ и для уѣзда; объ коллегіи могли засѣдать и вмѣстѣ, называясь тогда «уѣзднымъ правленіемъ», состоящимъ подъ предсѣдательствомъ особаго чиновника, «представляющаго въ уѣздѣ лицо гражданскаго губернатора»; по возможности эта должность соединялась съ должностью уѣзднаго предводителя [1]).

Итакъ, по мысли Сперанскаго власть надзора въ губерніи вручалась тѣмъ же органамъ мѣстной администраціи, но засѣдающимъ «общимъ присутствіемъ» и подъ предсѣдательствомъ «особаго чиновника»; послѣдній конечно былъ весьма малою гарантіею для болѣе успѣшнаго осуществленія надзора за провинціальнымъ управленіемъ; кромѣ того Сперанскій не сумѣлъ вовсе провести разграничительной линіи между активнымъ управленіемъ и пассивнымъ надзоромъ, оставшимся соединеннымъ у него съ правомъ исправленія; Сперанскій теперь, какъ и прежде, придавалъ слишкомъ большое значеніе «остановленію зла и прекращенію безпорядковъ и злоупотребленій на самомъ мѣстѣ ихъ совершенія». Къ болѣе подробному разсмотрѣнію этого проекта намъ впрочемъ еще придется вернуться, здѣсь же замѣтимъ лишь, что весьма цѣннымъ въ немъ является совершенно вѣрная оцѣнка тогдашней системы надзора въ провинціи; генералъ-губернаторскій надзоръ былъ дѣйствительно «личнымъ и самовластнымъ», прокурорскій же надзоръ—«слабымъ и ничтожнымъ».

2.

Комитетъ 6 декабря 1826 г. [2]).

Комитету 6 декабря, пересматривавшему все государственное устройство имперіи, неизбѣжно пришлось коснуться и власти надзора.

[1]) Тамъ же, стр. 101.
[2]) Бумаги комитета 6 декабря опубликованы въ 74 и 90 томахъ сборника русс. ист. об-ва.

Въ числѣ записокъ, хранившихся въ дѣлахъ комитета, имѣется одна, принадлежащая по видимости графу Гурьеву и трактующая между прочимъ и о реформѣ Сената [1]).

Записка начинается съ положенія о строгомъ разграниченіи сената судебнаго отъ сената правительствующаго, при чемъ второй предлагается «обратить въ высшее сословіе управленія въ порядкѣ исполнительномъ, подобно тому, какъ гос. совѣтъ учрежденъ такимъ же мѣстомъ въ порядкѣ законодательномъ» [2]). Мысли эти, какъ видимъ, весьма близко подходятъ къ проекту реформы Сената Сперанскаго (1810—1811 гг.). Въ Сенатъ вносятся подлежащими министрами «всѣ дѣла, требующія новаго закона, указа, учрежденія или устава, и всѣ важныя дѣла, коихъ рѣшеніе не можетъ быть основано на точныхъ словахъ закона»; Сенатъ дѣлится на нѣсколько присутствій, при чемъ, въ каждомъ изъ нихъ предсѣдательствуетъ министръ, «какъ членъ тайнаго совѣта», сенаторы же «рѣшаютъ» дѣла (по большинству голосовъ); генералъ-прокуроръ имѣлъ только право останавливать рѣшенія Сената; послѣднему принадлежала и иниціатива закона; кромѣ того онъ провѣрялъ и проекты указовъ, которые министры предполагали поднести на утвержденіе государю. Присутствій въ правительствующемъ или исполнительномъ сенатѣ должно было быть 6, военныхъ, морскихъ и внутреннихъ дѣлъ, юстиціи, финансовъ и ревизіи счетовъ [3]). Записка Гурьева шла въ одномъ направленіи гораздо дальше проекта Сперанскаго, устанавливая гораздо болѣе тѣсную связь между прав. сенатомъ и министерствами, можно сказать—даже органически ихъ связывая. Весьма интересную страничку представляетъ собою отдѣлъ критики существовавшихъ тогда учрежденій [4]). Записка указываетъ на полное «смѣшеніе властей», тогда господствовавшее, при которомъ, напр., «прав. Сенатъ управляетъ, издаетъ указы, испол-

[1]) См. сборникъ, томъ 90, стр. 39, *Примѣчаніе.*
[2]) Сборникъ, т. 90, стр. 75.
[3]) Тамъ же, стр. 84.
[4]) Тамъ же, стр. 88 и слѣд.

нятъ и производитъ судныя дѣла»; къ искорененію же этого недостатка предлагается такое раздѣленіе властей, при которомъ: «прав. Сенатъ учреждается вышнимъ совѣтомъ управленія по всѣмъ частямъ и не будетъ вмѣшиваться въ дѣла исполнительныя и судныя. Исполненіе возлагается единственно на министровъ, а судное производство на Сенатъ судебный, палаты и нижнія судебныя мѣста». Главное вниманіе автора было обращено на выдѣленіе судебной власти; за сенатомъ же правительствующимъ оставлялся главнымъ образомъ надзоръ за министрами, осуществляемый слѣд. способомъ: исполненіе законовъ предоставлено самимъ министрамъ, но испрошеніе ими Выс. указовъ и указаній должно было проходить черезъ сенатъ.

Если и нельзя не привѣтствовать мысли полнѣйшаго выдѣленія и обособленія судебнаго сената отъ сената правительствующаго, мысли, защищаемой въ тѣ времена подавляющимъ большинствомъ наиболѣе просвѣщенныхъ госуд. людей, то съ другой стороны нельзя также не замѣтить, что власть надзора сената за прочей администраціей, исключая министровъ, оттѣснена была въ этомъ проектѣ совершенно на задній планъ.

Къ этой запискѣ приложенъ въ бумагахъ комитета и проектъ государственнаго установленія [1]), въ которомъ пятая глава трактуетъ также о Сенатѣ; § 28 еще опредѣленнѣе высказываетъ мысли, изложенныя въ запискѣ; прав. Сенатъ является здѣсь «верховнымъ правительствомъ въ имперіи, въ коемъ дѣла всѣхъ министровъ соображаются и разсматриваются прежде представленія ихъ на Выс. утвержденіе или окончательно рѣшаются на основаніи законовъ». Въ Сенатъ поступаютъ дѣла трехъ родовъ (§ 29): 1) требующія новаго закона, перемѣны, ограниченія, дополненія или изъясненія смысла стараго закона (интересно отмѣтить, что въ число законовъ Гурьевъ включилъ госуд. бюджетъ); 2) дѣла, требующія изданія новаго устава, учрежденія или указа, и 3) дѣла, требующія оконча-

[1]) Тамъ же, стр. 92 и слѣд.

тельнаго рѣшенія прав. Сената, подъ которыми Гурьевъ разумѣлъ «дѣла исполнительныя»; сюда отнесены были: толкованіе законовъ, разрѣшеніе недоумѣній администраціи, разрѣшеніе дѣлъ, выходящихъ изъ компетенціи одного министра, случаи, «когда признано будетъ нужнымъ успѣшить исполненіе принятыхъ мѣръ понужденіемъ, штрафами и взысканіями или общимъ предписаніемъ и подтвержденіемъ существующихъ правилъ или учрежденій», утвержденіе контрактовъ съ частными лицами, превышающихъ компетенцію министровъ, и, наконецъ, право опредѣлять къ должности, увольнять, отрѣшать отъ должности, производить въ чины и предавать суду чиновниковъ (§ 32): въ особомъ параграфѣ (41) упоминается вдобавокъ право Сената обнародовать законы. Этотъ перечень компетенціи прав. Сената важенъ намъ въ томъ отношеніи, что власть надзора Сената была сокращена, какъ мы уже замѣтили выше, до одного надзора за министрами и въ формѣ лишь контроля Сенатомъ актовъ, подносимыхъ на Выс. утвержденіе. Вся власть надзора передана была Гурьевскимъ проектомъ министрамъ. Въ итогѣ при одномъ достоинствѣ этого проекта (заключающемся въ полномъ отдѣленіи суда отъ администраціи) въ немъ имѣются два крупнѣйшихъ недостатка, подрывающихъ все его значеніе: совершенно отсутствуетъ министерская отвѣтственность, уничтожено и значеніе власти надзора; по разбираемому проекту министры являются и управителями и органами надзора (§ 85), т. е. контролируютъ свои же собственныя распоряженія, и само собою понятно съ правомъ исправленія замѣчаемыхъ нарушеній закона. Отличительною чертою проекта является стремленіе установить строгую бюрократическую іерархію (ср. § 95—101), при чемъ особый вѣсъ придается начальственному надзору; «дѣятельность вышнихъ начальствъ, читаемъ мы въ § 100, не состоитъ въ подробности производства, низшимъ начальствомъ присвоеннаго, а единственно въ строгомъ надзорѣ надъ дѣйствіемъ подчиненныхъ»; итакъ, вотъ единственное средство охраны правъ и интересовъ гражданъ—начальственный надзоръ; весьма специ-

фическій характеръ носитъ и терминъ «начальство», которымъ именуется Гурьевымъ всякое присутственное мѣсто; въ отношеніяхъ правительства къ гражданамъ въ глазахъ Гурьева существовало со стороны государства одно только начальство.

Записка и проектъ, написанные еще въ царствованіе Александра (послѣдній помѣченъ 1 декабря 1815 г.), являются блестящими примѣрами бюрократическихъ мышленія и идеаловъ тѣхъ временъ. Въ подобныхъ конструкціяхъ и при такомъ образѣ мыслей было конечно мало мѣста самостоятельной пассивной власти надзора или институту административной юстиціи.

Гурьевскіе проекты, въ отношеніи насъ интересущихъ вопросовъ, являются весьма несимпатичнымъ введеніемъ въ дѣла комитета 6 декабря. Посмотримъ же теперь, какъ обстояло дѣло въ проектахъ самого комитета. Насъ касается въ данномъ случаѣ съ одной стороны «проектъ учрежденія прав. Сената» [1]), съ другой же, бумаги, «относящіяся до преобразованія губернскаго управленія» [2]).

Начнемъ съ перваго, составленнаго дѣлопроизводителями комитета, но начнемъ съ оговорки—комитетъ рѣшилъ строго разграничить правительствующій и судебный сенаты и потому разсматривалъ ихъ совершенно раздѣльно, согласно двумъ самостоятельнымъ проектамъ [3]); этимъ предполагалось осуществить господствовавшую въ тѣ времена мысль о необходимости подобнаго выдѣленія судебной власти.

Начинается проектъ утвержденіемъ, что прав. Сенатъ есть одно изъ верховныхъ установленій, которому ввѣрены «высшія дѣла управленія» (§ 1); онъ, во-первыхъ, разрѣшаетъ дѣла, выходящія изъ компетенціи отдѣльныхъ министровъ, во-вторыхъ, испрашиваетъ изданіе новаго закона, когда того требуютъ обстоятельства; состоитъ же онъ изъ министровъ, главно-

[1]) Тамъ же, стр. 125—145.

[2]) Тамъ же, стр. 212—358.

[3]) Проекты, относящіеся до судебнаго сената, напечатаны тамъ же, стр. 146 и слѣд.

начальствующихъ и «другихъ особъ по Выс. назначенію» (§ 8); министры могутъ замѣняться ихъ товарищами (§ 10) и притомъ «безъ особаго на то указа».

Въ основаніе этихъ первыхъ статей, какъ впрочемъ видно изъ журнала комитета отъ 19 января 1827 г. [1]), положенъ опять-таки проектъ Сперанскаго. Новый прав. Сенатъ долженъ былъ быть образованъ изъ прежняго перваго департамента, въ отличіе отъ прочихъ департаментовъ, которые отходили къ Сенату судебному. Комитетъ однако внесъ въ проектъ Сперанскаго нѣсколько существенныхъ принципіальныхъ поправокъ; такимъ образомъ было расширено право монарха назначать предсѣдателя Сената и сенаторовъ, не считая министровъ.

Одною изъ главныхъ функцій Сената должно было быть «понужденіе всѣхъ подвѣдомственныхъ ему мѣстъ и лицъ къ точному исполненію всего постановленнаго законами, учрежденіями, уставами и Выс. или сенатскими указами» (§ 19); мы имѣемъ здѣсь опредѣленіе права начальственнаго надзора Сената, которое могло осуществляться: опредѣленіемъ и увольненіемъ чиновниковъ, «верховнымъ надзоромъ за ихъ дѣйствіями», правомъ требовать отвѣта въ случаяхъ неточнаго и неправильнаго исполненія гос. постановленій и предписаній начальства, и, какъ слѣдствіе этому, правомъ преданія ихъ суду, и наконецъ разрѣшеніемъ сомнѣній и затрудненій, разъ дѣла превышали власть отдѣльныхъ министровъ (§ 20); послѣднюю функцію мы должны выдѣлить, какъ не вытекающую непосредственно изъ вышеприведеннаго опредѣленія начальственнаго надзора; она содержитъ въ себѣ элементы другого надзора (а также и зачатокъ админ. юстиціи): кромѣ того компетенціи Сената подлежатъ: 1) право обнародованія законовъ, 2) признаніе и охраненіе правъ и преимуществъ разныхъ состояній въ государствѣ (этотъ пунктъ имѣетъ въ виду, напр., дворянское достоинство и дѣла герольдіи), 3) финансовый контроль

[1]) См. сборникъ Р. И. О., томъ 74, стр. 50.

(§§ 21 и слѣд.). Для осуществленія своего права надзора Сенатъ можетъ посылать своихъ членовъ (за исключеніемъ министровъ и управляющихъ отдѣльными частями) на ревизіи; согласно § 26 одна треть сенаторовъ должна была посылаться ежегодно на такія ревизіи, послѣдовательно во всѣ губерніи имперіи; такимъ образомъ право сенаторскихъ ревизій предполагалось превратить въ институтъ постоянный, что конечно значительно могло облегчить задачу Сената въ осуществленіи его права надзора за администраціей [1]).

Проектъ комитета удѣляетъ особую главу (IV) опредѣленію дѣлъ, «рѣшеніе коихъ зависитъ отъ прав. Сената», стало быть, того случая, когда Сенатъ является участникомъ активнаго управленія. Сюда относятся: 1) дѣла, превышающія компетенцію отдѣльныхъ министровъ; 2) дѣла, при рѣшеніи коихъ «произойдетъ сомнѣніе о точной принадлежности къ той или другой изъ сихъ частей самого дѣла или исполненія по оному»; 3) дѣла, при которыхъ возникли пререканія между вѣдомствами; 4) дѣла, при исполненіи коихъ «должно будетъ прибѣгнуть къ понужденіямъ, къ наложенію пеней или иныхъ взысканій»; 5) случаи, когда потребуется изданіе общаго по всѣмъ вѣдомствамъ предписанія; 6) дѣла, въ коихъ потребовалось бы сдѣлать исключеніе изъ общаго порядка ихъ рѣшенія (проектъ имѣетъ однако въ виду лишь дѣла о поставкахъ и заготовленіяхъ въ казну) и наконецъ 7) дѣла по частнымъ жалобамъ «на неисполненіе или нарушенія контракта, на неправильное удержаніе слѣдуемыхъ суммъ или иной собственности» (здѣсь также имѣются въ виду одни имущественно-правовые договоры съ казной), но съ непремѣннымъ условіемъ, чтобы въ такой жалобѣ частное лицо отказалось отъ предъявленія судебнаго иска и высказало желаніе, «чтобы дѣло по оному

[1]) Первоначально предполагалось предоставить прав. сенату поручать ревизіи судебнымъ сенаторамъ, но въ октябрѣ 1827 г. комитетъ отступился отъ этой мысли и принялъ вышеизложенную редакцію § 26. См. сборникъ Р. И. О., томъ 74, стр. 187, журналъ засѣданія 16 октября 1827 года.

(иску) было окончательно рѣшено въ прав. Сенатѣ» [1]). Эта часть функцій Сената, несмотря на ея запутанность и неясность, представляетъ для насъ большой интересъ, такъ какъ въ ней уже ясно выступаютъ функціи админ. юстиціи. Сюда относятся: разрѣшеніе пререканій между вѣдомствами, толкованіе админ. актовъ и распоряженій, наложеніе взысканій при понужденіяхъ къ исполненію админ. распоряженій, а въ одномъ частномъ случаѣ и зачатокъ админ. иска (по дѣламъ о подрядахъ и поставкахъ); всѣ эти функціи весьма походятъ на аналогичныя функціи французскаго Conseil d'Etat: contentieux de l'interprétation, de répression, отчасти и de pleine juridiction, а въ первомъ случаѣ du conflit administratif; вполнѣ возможно допустить, что французское право осталось не безъ вліянія на эти конструкціи проекта комитета 6 декабря [2]). Но интереснѣе всего отмѣтить, что этотъ зачатокъ админ. юстиціи касался болѣе всего одной стороны—правительственной администраціи, ея интересовъ, а не интересовъ второй стороны—частныхъ лицъ: такъ, напр., админ. искъ почти не существуетъ еще, если не считать одного, приведеннаго нами, исключенія: это положеніе весьма характерно, но и легко понятно, если принять во вниманіе нашъ государственный строй той эпохи, въ которомъ не было мѣста понятію публичныхъ правъ гражданъ: послѣдніе еще считались лишь подданными: вотъ почему перечисленныя нами функціи админ. юстиціи, которыя въ сущности въ наше время составляютъ только придатокъ ея, появились въ официальномъ правовоззрѣніи Россіи первыми.

Рядомъ съ дѣлами, окончательно рѣшаемыми прав. Сенатомъ и перечисленными выше, поставлена была въ проектѣ другая

---

[1]) См. журналъ засѣданія 19 октября 1827 г., сборникъ Р. И. О., томъ 74, стр. 189.

[2]) Это наше предположеніе подтверждается и тѣмъ фактомъ, что на засѣданіи комитета отъ 23 ноября 1827 г. (сборникъ, томъ 74, стр. 205) поднимался вопросъ объ учрежденіи самостоятельнаго контрольнаго учрежденія на подобіе франц. cour des comptes, что освободило бы прав. сенатъ отъ огромной массы ревизіонныхъ и счетныхъ дѣлъ.

категорія дѣлъ, «представляемыхъ прав. Сенатомъ на Выс. усмотрѣніе» (гл. V); сюда отнесены всѣ дѣла, требующія выс. разрѣшенія, и главнымъ образомъ, конечно, изданіе новыхъ законодательныхъ актовъ; но проектъ ставитъ на одну доску съ законодательной функціей еще и опредѣленіе, увольненіе, преданіе суду и т. д. высшихъ чиновъ имперіи, а равно дарованіе дворянскаго достоинства и титуловъ и нѣкоторыя дѣла, касающіяся дворянскихъ и городскихъ выборовъ, также требующихъ обязательно высоч. санкціи (§ 33). Во всѣхъ этихъ случаяхъ, Сенатъ является только посредствующей инстанціей, обсуждая дѣло, высказывая свое мнѣніе, но ничего не рѣшая; такимъ образомъ, эту послѣднюю функцію Сената можно опредѣлить какъ дѣятельность совѣщательнаго административнаго органа.

Наконецъ, слѣдующая шестая глава проекта устанавливала порядокъ производства дѣлъ въ прав. Сенатѣ; канцелярія его должна была находиться въ вѣдѣніи особаго статсъ-секретаря—управляющаго письмоводствомъ (§ 41) [1]); онъ же или его помощники докладываютъ дѣла Сенату (§ 55); статсъ-секретарь, подъ наблюденіемъ предсѣдателя, имѣетъ слѣдить за тѣмъ, чтобы въ Сенатъ поступали только тѣ дѣла, которыя ему подвѣдомственны, прочія же онъ обязанъ былъ возвращать мѣсту, ихъ доставившему, безъ доклада Сенату (§§ 58 и 59); черезъ его же руки должна была проходить переписка Сената съ другими мѣстами, за исключеніемъ мѣстъ судебныхъ, переписка и сношенія съ коими, включая сюда и Сенатъ судебный, направлялась черезъ министра юстиціи (§§ 96 и 98). Такимъ образомъ въ этомъ отдѣлѣ проекта мы имѣемъ одно чрезвычайно важное нововведеніе, а именно—отстраненіе отъ прав. Сената генералъ-прокурора; его функціи большею частью переданы предсѣдателю, являющемуся и органомъ надзора за сенатской канцеляріей (§ 121), остальныя же функціи переданы статсъ-секретарю управляющему письмоводствомъ. Этимъ

[1]) См. журналъ засѣданія 19 октября 1827 г.; сборникъ, томъ 74, стр. 190.

могло бы быть достигнуто одно особенно важное для интересующаго насъ вопроса слѣдствіе—совершенное упраздненіе власти надзора генералъ-прокурора; уже съ 1802 г., со дня министерской реформы, такое отстраненіе генералъ-прокурора стало признаваться весьма желательнымъ; на подобное преобразованіе однако у правительства никогда не хватало рѣшимости.

Но разобранному нами проекту реформы Сената не суждено было осуществиться. Въ 1831 году комитетъ 6-го декабря какъ бы въ заключеніе своей безуспѣшной и безрезультатной дѣятельности еще разъ вернулся къ вопросу сенатской реформы, по поводу записки управляющаго министерствомъ юстиціи [1]). Послѣдній вновь настаивалъ на необходимости реформы, въ виду тѣхъ недостатковъ, которыми отличалась въ частности дѣятельность перваго департамента: помочь горю управляющій министерствомъ юстиціи предлагалъ ... назначеніемъ хорошихъ сенаторовъ (!), такъ какъ прежніе сенаторы «не имѣли надлежащихъ способностей, ни довольно свободнаго времени»; кромѣ того въ этой запискѣ мы находимъ предложеніе назначить въ судебные департаменты первоприсутствующихъ, *исключая 1-го департамента, коему вверены собственно дѣла распорядительныя, менѣе сложныя и по сему не столько подверженныя разногласію, какъ уголовныя и гражданскія тяжебныя дѣла*. Фраза эта чрезвычайно характерна въ двухъ отношеніяхъ; она, во-первыхъ, свидѣтельствуетъ о томъ, что управляющій министерствомъ юстиціи вовсе не понималъ значенія перваго департамента, а, во-вторыхъ, мысли автора отражаютъ ту потерю авторитета, которую претерпѣлъ этотъ департаментъ уже въ ту эпоху.

Комитетъ вполнѣ согласился съ этимъ проектомъ, который впослѣдствіи былъ санкціонированъ Николаемъ и изданъ въ видѣ Выс. указа, учредившаго первоприсутствующихъ въ департаментахъ Сената, за исключеніемъ перваго [2]). Этимъ и

[1]) См. журналы №№ 149 и 150, сборникъ, томъ 74, стр. 463 и слѣд.

[2]) См. 2-е П. С. З., № 5113, указа 28 января 1832 г. и журналъ комитета, № 151; сборникъ, т. 74, стр. 467—468.

окончилась творческая дѣятельность комитета 6-го декабря въ отношеніи вопроса реформы Сената [1]).

Перейдемъ теперь къ проектамъ, касавшимся губернской реформы.

Намъ приходится начать съ проекта ст.-с. Балугьянскаго: «Разсужденіе объ учрежденіи губерній» [2]). Начинается онъ съ толковаго изложенія Екатерининскаго учрежденія 1775 года, при чемъ слѣд. образомъ суммируются вытекшіе изъ него недостатки [3]): «чрезвычайная власть намѣстника и губернатора; неопредѣленность предметовъ и власти губернскаго правленія; казенная палата получила равное съ губернскимъ правленіемъ образованіе; подчиненность судныхъ мѣстъ губернатору; нѣтъ ничего полезнѣе учрежденія прокурорскаго званія, но дѣйствіе онаго распространено *не только на судныя мѣста* [4]), но и на губернское и финансовое управленія, что противно всѣмъ понятіямъ государственнаго устройства»...; съ учрежденіемъ министерствъ въ 1802 г. недостатки эти только умножились: возникло противорѣчіе въ системѣ вѣдомствъ, раздѣленныхъ въ центрѣ, соединенныхъ на мѣстахъ; «содержаніе чиновниковъ сдѣлалось недостаточнымъ и покушеніе къ лихоимству умножилось; произошло униженіе уваженія и достоинства губернской службы»; возникло противорѣчіе системы министерской и генералъ-губернаторской должности [5]). Намъ весьма важно отмѣтить отношеніе Балугьянскаго къ положенію прокуратуры, отношеніе, составляющее

---

[1]) Ср. также съ указами 28 янв. и 13 февр. 1832 г., 2-е П. С. З., №№ 5114 и 5160, касающимися первоприсутствующихъ сенаторовъ.

[2]) См. сборникъ, томъ 90, стр. 214—274.

[3]) Сборникъ, томъ 90, стр. 221—222.

[4]) Курсивъ нашъ. Въ засѣданіи комитета 6-го декабря, отъ 19 фев. 1828 г., высказано было согласіе съ этой мыслью Балугьянскаго; члены комитета полагали, что прокурорскій надзоръ „можетъ препятствовать скорому и успѣшному теченію дѣлъ"; мысль эта часто повторялась въ XIX столѣтіи. См. сборникъ, томъ 74, стр. 265.

[5]) Сборникъ, томъ 90, стр. 223.

одно изъ основныхъ началъ этой записки; сводилось оно къ тому, что прокуратуру предлагалось превратить въ чисто-судебный органъ; зарожденіе этой идеи мы уже отмѣтили въ Екатерининскомъ законодательствѣ; въ царствованіе Александра I она уже ясно опредѣлялась (см. выше); но вмѣстѣ съ тѣмъ она должна была имѣть важное для интересующаго насъ вопроса слѣдствіе, а именно: при такой реформѣ власть надзора за провинціальной администраціей неизбѣжно передавалась въ ея же собственныя руки, т. е. тѣмъ же генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ или др. губернскимъ органамъ, что не могло не подрывать окончательно ея значенія [1]).

Балугьянскій предлагалъ слѣдующія средства исправленія указанныхъ выше недостатковъ [2]): уничтоженіе генералъ-губернаторовъ; отдѣленіе судной и финансовой части: опредѣленіе съ точностью положенія каждаго отдѣльнаго органа; возвышеніе достоинства губернской службы. Относительно перваго пункта авторъ записки высказывалъ слѣдующія мысли: генералъ-губернаторская должность могла бы быть организована двоякимъ способомъ, либо какъ органъ надзора и разрѣшенія встрѣчающихся въ средѣ администраціи затрудненій, либо какъ органъ «главнаго управленія всѣхъ подчиненныхъ губерній»; первую альтернативу, испробованную опытомъ (учрежденіемъ 1775 года), Балугьянскій отвергаетъ, какъ даже вредную, что свидѣтельствуетъ намъ, во-первыхъ, дѣйствительные недостатки учрежденія Екатерины, но, во-вторыхъ, и непониманіе авторомъ одной мысли Екатерины и задачи мѣстнаго органа надзора, стоящаго *надъ* прочей администраціей или отдѣльно отъ нея; авторъ видимо склоняется ко второй альтернативѣ, при чемъ для губерніи предлагаетъ два органа: губернатора и губернскій совѣтъ. Въ

[1]) Эта мысль, отмѣченная еще Закревскимъ, думается, и служила причиной тому, что подобное отстраненіе прокурора отъ надзора за администраціей и превращеніе его въ чисто-судебный органъ никогда такъ и не была осуществлена.

[2]) Тамъ же, стр. 225 и слѣд.

послѣднемъ случаѣ мы имѣемъ одинъ изъ первыхъ зачатковъ идеи, повторявшейся на всѣ лады въ теченіе послѣдующей эпохи [1]; въ подавляющемъ большинствѣ мертворожденныхъ проектовъ губернской реформы XIX вѣка мы находимъ мысль о созданіи «губернскаго совѣта», предлагаемую и Балугьянскимъ.

Въ главѣ, опредѣляющей компетенцію отдѣльныхъ органовъ, мы находимъ правильное отношеніе автора къ положенію губернскаго правленія, которое онъ считаетъ органомъ полицейскимъ по преимуществу; въ составъ его компетенціи онъ включилъ «общее управленіе губерніей, управленіе хозяйственное, дѣла строительныя, повинности, полиціи медицинскую и безопасности или обыкновенную» [2]. Въ этомъ же отдѣлѣ повторяется, что «прокуроръ есть око министра юстиціи, но только по судныхъ дѣламъ; входъ въ казенную палату или губернское правленіе для надзора ему запрещается» [3]. Но при такомъ положеніи прокуратуры, куда же дѣвается власть надзора? Опредѣляя «власть» губернскаго правленія, авторъ пишетъ [4]: «представленіе имъ права надзора и полиціи надъ дѣйствіемъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, взысканіе отъ нихъ отвѣтовъ и проч. не можетъ подлежать никакому сомнѣнію»: итакъ, вотъ куда онъ запряталъ эту власть и вотъ какъ онъ ее тутъ же и опредѣлилъ: власть надзора является одной изъ несомнѣнныхъ функцій губ. правленія, но опредѣляется исключительно какъ надзоръ *начальственный*, надъ чиновниками провинціальной администраціи [5]. Какъ слѣдствіе этому вытекаетъ и право губ. правленій опредѣлять чиновниковъ на службу; отсюда же и право издавать *указы* и пону-

[1]) Первымъ подалъ мысль объ учрежденіи губернск. совѣта Балашевъ, въ своемъ всеподданѣйшемъ отчетѣ, представленномъ Александру (см. ниже).

[2]) Тамъ же, стр. 232.

[3]) Тамъ же, стр. 234.

[4]) Тамъ же, стр. 237.

[5]) См. разсужденія по этому поводу комитета 6-го декабря; журналъ засѣданія 26-го февраля 1828 (№ 88); по существу они однако не внесли ничего новаго; сборникъ, томъ 74, стр. 273 и слѣд.

ждать *предписаніями* подчиненныя мѣста къ исполненію законовъ, а въ случаѣ сопротивленія «употреблять *силу*». Какъ видимъ, власть надзора губ. правленія представлялась Балугьянскому далеко не пассивной!

Таковы теоретическіе взгляды этого государ. дѣятеля; воплотились они въ подробномъ проектѣ губернскаго учрежденія, озаглавленномъ «черты губернскаго правленія» [1]). Здѣсь мы находимъ въ параграфахъ, опредѣляющихъ компетенцію губернатора, и нѣкоторыя функціи надзора послѣдняго, а именно, опять-таки, надзора начальственнаго, надъ чиновниками; § 15: «губернаторъ имѣетъ надзоръ надъ всѣми чиновниками, губ. правленіе составляющими; онъ наблюдаетъ за исполненіемъ должности каждаго, представляетъ къ чинамъ, орденамъ» и т. д.; кромѣ того онъ долженъ былъ наблюдать и за дѣлопроизводствомъ канцеляріи губ. правленія (§ 16); положеніе губ. правленія опредѣлено согласно вышеразобраннымъ теоретическимъ взглядамъ автора, при чемъ видное мѣсто въ его компетенціи занимаетъ начальственный надзоръ за чиновничествомъ (см., напр., § 34, говорящій о правѣ опредѣленія чиновниковъ къ должностямъ); сюда включено и право губ. правленія «принимать мѣры исполненія (закона), дѣлать предписанія всѣмъ подчиненнымъ мѣстамъ и управленіямъ, требовать отвѣта и поступать съ непослушными на основаніи законовъ» (§ 41). Кромѣ того, губ. правленія должны были разрѣшать «всѣ затрудненія и сомнѣнія подчиненныхъ губернскихъ обществъ, сословій, у. и гор. управленій» (§ 46).

Что же касается «уѣзднаго правленія», то оно являлось, по проекту Балугьянскаго, чисто-административнымъ или исполнительнымъ органомъ (§§ 70 и слѣд.). Ни тутъ, ни въ губернскомъ учрежденіи мы не встрѣчаемъ у автора яснаго опредѣленія власти надзора; въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ его касается, рѣчь у него идетъ постоянно и исключительно лишь объ одномъ надзорѣ начальственномъ.

[1]) Сборникъ, томъ 90, стр. 245 и слѣд.

Немного иначе рѣшается у этого автора вопросъ по отношенію къ органамъ казеннаго управленія; здѣсь мы находимъ упоминаніе, при перечисленіи функцій присутствія казенной палаты (§ 20) и «дѣлъ спорныхъ, жалобъ, случаевъ о прекращеніи власти» (п. 7) [1]). Стало быть, въ компетенцію казенной палаты авторъ включилъ, но, конечно, не отдавая себѣ отчета въ важности этой мысли, и судебно-административную функцію.

На совершенно иной точкѣ зрѣнія стоитъ другой проектъ реформы губернскихъ учрежденій, разсматривавшійся также въ комитетѣ 6-го декабря; мы имѣемъ въ виду проектъ Сперанскаго «учрежденія для управленія губерній» [2]); взгляды Сперанскаго несравненно шире идей Балугьянскаго, а въ частности подробно касаются и интересующихъ насъ вопросовъ, чего проектъ Балугьянскаго почти вовсе не дѣлалъ.

Канву этого проекта Сперанскаго мы уже указали [3]). Во главѣ губернскаго управленія стоитъ губернское правленіе, состоящее изъ предсѣдательствующаго въ немъ вице-губернатора, двухъ совѣтниковъ, одного ассесора и одного ассесорскаго помощника (§ 8); рядомъ съ правленіемъ стоитъ казенная палата, состоящая изъ предсѣдателя, 4 совѣтниковъ, одного ассесора и одного ассесорскаго помощника (§ 9); оба учрежденія вмѣстѣ составляютъ, подъ предсѣдательствомъ гражданскаго губернатора, общее присутствіе (§ 11). Компетенція правленія опредѣлена какъ чисто-исполнительная и полицейская, при чемъ сюда же включенъ и надзоръ за чиновниками (п. 12, § 33). Вѣдомство казенной палаты ограничено финансовымъ управленіемъ, но къ нему прибавленъ и надзоръ за чиновниками учрежденій «казеннаго» управленія (§ 35) [4]).

---

[1]) Сборникъ, томъ 90, стр. 261.

[2]) Тамъ же, стр. 274—358.

[3]) См. выше, стр. 231—233.

[4]) Резюме своему проекту Сперанскій читалъ на засѣданіи комитета 6-го декабря, имѣвшемъ мѣсто 20 марта 1829 г. (№ 121); см. сборникъ, томъ 74. стр. 380—382.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ губ. правленіе и казенная палата соединялись въ одно общее присутствіе. Въ компетенціи послѣдняго мы находимъ и надзоръ и админ.-суд. функціи. Такимъ образомъ въ результатѣ получается слѣд. симпатичная и вполнѣ опредѣленная конструкція: администрація находится въ рукахъ двухъ параллельныхъ учрежденій, губ. правленія и казенной палаты; въ число функцій администраціи включенъ и дисциплинарный или начальственный надзоръ, что является совершенно правильнымъ [1]); надъ ними стоитъ общій органъ надзора за законностью управленія, располагающій, кромѣ того, и нѣкоторыми чисто-административными и нѣкоторыми судебно-административными функціями; сожалѣть можно только о томъ, что Сперанскій включилъ въ компетенцію этого общаго органа чисто-административныя функціи, нарушивъ этимъ его пассивный характеръ; въ ихъ число занесены «чрезвычайныя мѣры» по разнымъ вопросамъ и попечительство надъ казенными крестьянами (§ 38); думается, Сперанскій въ данномъ случаѣ заплатилъ дань своему времени и тѣмъ офиціальнымъ взглядамъ, среди которыхъ онъ вращался. Рядомъ съ этимъ была удѣлена общему присутствію не малая доля и начальственнаго надзора: такъ, на его рѣшеніе восходили дѣла объ опредѣленіи и увольненіи, представленіи къ наградамъ, о благочиніи и т. п. классныхъ чиновниковъ (§ 39, п. 1 и 3); сюда же слѣдуетъ отнести и право составленія подробныхъ правилъ въ руководство мѣстныхъ начальствъ въ исполненіи законовъ (§ 38, п. 9), а равно и разрѣшеніе пререканій «о принадлежности дѣлъ» или о предѣлахъ вѣдомства губернскихъ органовъ

[1]) Довольно слабую критику проекта Сперанскаго находимъ мы въ замѣчаніяхъ управляющаго министерствомъ внутреннихъ дѣлъ графа Закревскаго. Въ письмѣ своемъ къ графу В. П. Кочубею онъ высказывается рѣшительно противъ подобнаго раздѣленія губернскаго управленія (на вѣдомства правленія и палаты), въ виду его несоотвѣтствія началамъ ... „на коихъ основано монархическое правленіе“! стр. 67, § 3, отд. 1, часть 1, отд. адм., матеріаловъ, собранныхъ для Выс. учр. комисіи о преобраз. губ. и уѣздн. учрежденій; Спб., 1870 г.

(§ 38, п. 8); кромѣ того общее присутствіе могло «представлять высшему начальству о мѣстныхъ неудобствахъ и важныхъ затрудненіяхъ въ исполненіи какихъ-либо вновь изданныхъ по части полиціи и хозяйства узаконеній» (§ 40, п. 4) [1]).

Однако интересъ этого проекта Сперанскаго заключается не столько въ точномъ опредѣленіи отдѣльныхъ частей и функцій начальственнаго надзора, который въ ту эпоху, можно считать, былъ уже достаточно ясно развитъ, сколько въ его отношеніяхъ къ надзору за законностью и въ частности къ элементамъ административной юстиціи. § 41 разбираемаго проекта посвященъ опредѣленію «четвертаго рода дѣлъ, поступающихъ въ общее присутствіе по надзору его за успѣшнымъ и правильнымъ движеніемъ дѣлъ въ мѣстахъ губернскихъ и уѣздныхъ по полиціи и хозяйству»; сюда отнесены Сперанскимъ слѣд. функціи: 1) ревизіи дѣлъ, 2) обозрѣнія, общія по губерніи, частныя по уѣздамъ, 3) разсмотрѣніе послѣдствій обозрѣній, 4) «общій и постоянный надзоръ за успѣшнымъ движеніемъ дѣлъ», 5) разсмотрѣніе отчетовъ подчиненныхъ мѣстъ, 6) дѣла приказа общ. призрѣнія, 7) «*разсмотрѣніе дѣлъ вообще по жалобамъ частныхъ людей на губ. правленіе или казенную палату въ медленности или неправильности рѣшеній,* и мѣры исправленія, пріемлемыя на мѣстѣ или же въ случаяхъ, власть общаго присутствія превышающихъ, представленіе высшему начальству съ своимъ заключеніемъ», . . . 10) «*разсмотрѣніе* въ особенности *жалобъ, приносимыхъ на казенную палату* въ спорныхъ дѣлахъ по обязательствамъ между казной и частными людьми», и 11) «*разсмотрѣніе жалобъ на уѣздныя присутствія.* Примѣчаніе: недовольные рѣшеніемъ общаго присутствія могутъ приносить въ оное жалобу лишь прав. Сенату».

---

[1]) Въ засѣданіи 27 марта 1829 г. (журналъ № 123) комитетъ 6-го декабря, разсматривая проектъ Сперанскаго, точно и опредѣленно установилъ права общаго присутствія въ области начальственнаго надзора; см. сборникъ, томъ 74, стр. 387—388.

Итакъ, мы имѣемъ здѣсь, въ подчеркнутыхъ нами пунктахъ (§ 41), нѣкоторыя судебно-административныя функціи. Общее присутствіе, согласно проекту Сперанскаго, должно было, между прочимъ, явиться и административнымъ судилищемъ. Сравнивая эти три, отмѣченныя нами, функціи съ позднѣйшими присутствіями «смѣшаннаго типа», невольно бросается въ глаза ихъ большое сходство; похоже также на судебно-административные органы позднѣйшей эпохи и опредѣленіе порядка обжалованія рѣшеній общаго присутствія, исключительно въ прав. Сенатъ. Все сказанное даетъ намъ право подвести слѣдующій итогъ интересующимъ насъ положеніямъ проекта Сперанскаго: во-первыхъ, авторъ проекта выдѣлилъ и точно опредѣлилъ власть начальственнаго надзора, въ томъ видѣ, какъ она тогда понималась правительствомъ, во-вторыхъ, въ этомъ же проектѣ мы находимъ *впервые* опредѣленіе функціи административной юстиціи; въ третьихъ, хотя эта функція уже ясно опредѣлена, она еще не выдѣлена и не отграничена отъ функцій не только надзора, но даже и активнаго управленія, и, наконецъ, въ четвертыхъ, функція надзора за законностью, опредѣленная какъ «наблюденіе за успѣшнымъ движеніемъ дѣлъ», представляется намъ гораздо менѣе ясной и самой слабой частью этого отдѣла проекта. Не могъ еще Сперанскій отрѣшиться отъ мысли совмѣщенія активнаго управленія съ пассивнымъ надзоромъ, не могъ онъ также не удержаться отъ включенія въ функцію надзора «права исправленія» (п. 7, § 41), заплативъ этимъ также дань времени. Достаточно однако и того, что имъ точнѣе опредѣлена была функція административной юстиціи. Въ послѣднемъ отношеніи разбираемый проектъ Сперанскаго стоитъ несравненно выше не только работы Балугьянскаго, но и его собственныхъ проектовъ болѣе ранней эпохи.

Остается еще сказать въ заключеніе разбора этого проекта, что Сперанскій, какъ и другіе его современники, желалъ совершенно отстранить прокуроровъ отъ администраціи, превращая

ихъ въ чисто-судебный органъ [1]); такъ, § 142 гласитъ: «прокурорскій приказъ имѣетъ надзоръ за успѣшнымъ движеніемъ дѣлъ во всѣхъ губернскихъ и уѣздныхъ *судебныхъ* мѣстахъ». Что же касается уѣзднаго управленія, то оно состояло изъ чисто-административныхъ органовъ [2]): земской управы, казеннаго приказа, городской управы, думы и уѣзднаго правленія (состоящаго изъ зем. исправника, городничаго, уѣзднаго казначея и гор. головы [§ 249]); въ числѣ функцій уѣзднаго правленія (§ 261) былъ и надзоръ за низшими чиновниками уѣздной администраціи (напр., п. 5), но судебно-административныя функціи особо не упомянуты и не подразумѣваются [3]).

---

[1]) Въ замѣчаніяхъ, сдѣланныхъ на проектъ Сперанскаго графомъ Закревскимъ (матеріалы В. учр. комисіи преобр. г. и у. учр.), въ общемъ весьма мало состоятельныхъ, находится однако одно цѣнное указаніе (стр. 77 и 78); несмотря на то, что и практика управленія и теорія госуд. дѣятелей уже давно признали, какъ мы видѣли, необходимость превращенія прокурора въ чисто-судебный органъ, отстранивъ его отъ надзора за администраціей, гр. Закревскій высказывается противъ этой мысли, нашедшей себѣ выраженіе и у Сперанскаго, на томъ, по-нашему, совершенно правильномъ основаніи, что, несмотря на свои недостатки, это было *единственное* пассивное средство надзора въ рукахъ правительства; за его устраненіемъ у правительства не осталось бы ни единаго средства успѣшно слѣдить за ненарушеніемъ губ. правленіемъ и казенной палатой законовъ... кромѣ жалобъ частныхъ лицъ; послѣднія же неминуемо сразу же приняли бы форму доносовъ; „въ такомъ положеніи не останется иныхъ способовъ вышнему правительству къ раскрытію злоупотребленій, *какъ ободрятъ доносы*“, пишетъ Закревскій; тотъ фактъ, что надзоръ прокурора за губернаторомъ является „надзоромъ низшаго надъ высшимъ“, не имѣетъ значенія, по мнѣнію Закревскаго, въ виду неподвѣдомственности перваго послѣднему (здѣсь Закревскій сильно ошибался, какъ то доказала практика нашей администраціи). Для насъ замѣчаніе это имѣетъ то глубокое значеніе, что оно хорошо освѣщаетъ фактъ сохраненія прокурорскаго надзора *и за* администраціей, несмотря на безраздѣльное господство теоріи о необходимости превратить его въ органъ исключительно судебный.

[2]) Ср. сборникъ, томъ 90, стр. 316.

[3]) Разсмотрѣнный проектъ Сперанскаго, какъ и нѣк. другія бумаги комитета 6-го декабря 1826 г. были также опубликованы Калачевымъ, въ его рецензіи труда Андреевскаго «о намѣстникахъ», при присужденіи 34 демидовской преміи, 1865 года.

Но и этому проекту Сперанскаго не суждено было когда-либо обратиться въ законъ; онъ былъ, правда, одобренъ Николаемъ (23 января 1830 г.), но тѣмъ не менѣе «оставленъ безъ послѣдствій»; причиной тому были сомнѣнія, высказанныя монархомъ по поводу возможности найти достаточное количество подходящихъ чиновниковъ въ провинціи для замѣщенія новыхъ мѣстъ [1]). Николай слишкомъ хорошо зналъ отношенія дворянства къ провинціальной службѣ; думается однако, причины отклоненія Николаемъ реформы губернскихъ учрежденій, предложенной комитетомъ 6-го декабря, лежали кромѣ того гораздо глубже; во-первыхъ, онъ вообще органически боялся какой-либо коренной реформы, а, во-вторыхъ, сознавалъ, что разъ начать реформу одной области, придется, силою необходимости, коснуться и другихъ областей государственнаго управленія, а это совершенно не входило въ его планы.

Въ заключеніе разбора бумагъ комитета 6-го декабря, насъ касающихся, остается еще упомянуть о проектѣ Балашева «общаго губернскаго и общаго уѣзднаго управленія» [2]), разсматривавшагося, по выс. повелѣнію, въ засѣданіи 18 апрѣля 1827 г. (журналъ комитета № 37). Балашевъ указалъ комитету 6-го декабря на свое управленіе пятью губерніями, но подчеркнулъ вмѣстѣ съ тѣмъ временный характеръ предпринятыхъ имъ въ видѣ опыта преобразованій [3]). Изъ разсужденій, имѣвшихъ мѣсто въ комитетѣ 6-го декабря, видно [4]), что власть надзора генералъ-губернатора, по понятіямъ членовъ

---

[1]) Ср. съ журналомъ комитета 6-го декабря, отъ 8-го января 1830 г. (№ 137); сборникъ, томъ 74, стр. 429.

[2]) Записка Балашева напечатана въ „матеріалахъ комисіи о преобр. губ. и уѣздн. учр.“; отд. админ., часть 1, отд. I, стр. 152—177.

[3]) Ср. сборникъ, томъ 74, стр. 120.

[4]) См. тамъ же, стр. 144 и слѣд.; журналъ № 44 засѣданія 4-го мая 1827 года.

комитета, опредѣлялась почти исключительно какъ начальственный надзоръ «за поступками властей подчиненныхъ»; вообще же комитетъ отнесся совершенно отрицательно къ должности генералъ-губернаторовъ, найдя ихъ «повсемѣстное существованіе неудобнымъ» и предлагая оставить ихъ только для столицъ и окраинъ. Къ подробностямъ проекта генерала Балашева комитетъ отнесся весьма скептически, сильно ихъ раскритиковавъ [1]).

Дѣятельность Балашева какъ генералъ-губернатора оставила по себѣ цѣлую груду бумагъ [2]). Самую цѣль, которую имѣлъ въ виду Александръ, назначая его генералъ-губернаторомъ, Балашевъ опредѣлилъ слѣд. образомъ: Александръ уже давно высказывалъ недовольство положеніемъ органовъ надзора, въ особенности надзора генералъ-прокурора и генералъ-губернаторовъ Екатерининскаго учрежденія; послѣднихъ Александръ хотѣлъ превратить въ менѣе активные органы надзора: «генералъ-губернаторъ долженъ быть всегдашній наблюдатель всякаго распорядка и всякаго исполненія въ порученныхъ ему губерніяхъ или ежеминутный инспекторъ всѣхъ частей внутренняго управленія въ его округѣ»; само собою разумѣется, что здѣсь не имѣлось вовсе въ виду отстранить генералъ-губернатора отъ управленія!

Въ видѣ опыта Александръ и назначилъ Балашева генералъ-губернаторомъ пяти губерній. О необходимыхъ преобразованіяхъ Балашевъ представилъ длиннѣйшій докладъ Александру [3]), въ которомъ коснулся конечно и власти надзора. Намѣстникъ Екатерининскій «управлялъ, а не надзоръ имѣлъ надъ губерніями», пишетъ Балашевъ; прокурорскій надзоръ слабъ и ничтоженъ, Сенатъ же и генералъ-прокуроръ слишкомъ далеки отъ мѣста управленія, а, кромѣ того, существовало смѣ-

---

[1]) Тамъ же, стр. 147.

[2]) Онѣ были собраны и напечатаны въ 1870 г. для комисіи о преобраз. губ. и уѣздн. учрежденій; отд. адм.; часть I, отд. 1, § 1, стр. 113—223.

[3]) Тамъ же, стр. 116 и слѣд.

шеніе понятій надзора съ управленіемъ [1]); губернаторъ долженъ былъ быть органомъ активнаго управленія, а не надзора; таково же положеніе губернскаго правленія, которое есть «мѣсто распорядительное», хотя и имѣетъ надзоръ за «исправною исполнительностью»; функціи же надзора Балашевъ предлагалъ поручить «губернскому совѣту»: послѣдній долженъ былъ вѣдать: 1) надзоръ за правильнымъ и успѣшнымъ теченіемъ дѣлъ въ подчиненныхъ мѣстахъ; 2) рѣшеніе недоумѣній, встрѣчаемыхъ подч. мѣстами; 3) рѣшеніе споровъ между ними; 4) побужденіе ихъ ко взаимному содѣйствію; 5) побужденіе ихъ къ дѣятельности по частнымъ жалобамъ на бездѣйствіе правительственныхъ органовъ; 6) разборъ жалобъ на прав. учрежденія, не касаясь существа самого дѣла, и 7) «вообще повѣрку и контроль дѣйствій» этихъ органовъ [2]).

Эти функціи предполагаемаго губернскаго совѣта интересны намъ въ виду того, что представляютъ довольно опредѣленно развитые суд.-админ элементы. Въ работѣ Балашева не хватаетъ главнаго—ясной границы между активнымъ управленіемъ и пассивнымъ надзоромъ: послѣдній все еще слишкомъ сильно былъ смѣшанъ съ «правомъ исправленія», что и составляетъ основной недостатокъ только что разобраннаго проекта; винить въ этомъ Балашева мы однако не беремся, такъ какъ вѣдь и Сперанскій, этотъ несоизмѣримо выше стоявшій государственный умъ, заплатилъ ту же дань времени. Во всякомъ случаѣ въ исторіи власти надзора и админ. юстиціи въ Россіи Балашевскій проектъ составляетъ интересную страничку.

Подводя итогъ работамъ комитета 6 декабря 1826 г., намъ

---

[1]) Отмѣчаемъ здѣсь чрезвычайное сходство проекта Балашева съ проектомъ Сперанскаго 1821 г. (см. выше); очевидно, что оба госуд. дѣятеля имѣли случай обмѣняться своими взглядами.

[2]) Матеріалы, тамъ же, стр. 124. Ср. также съ „проектомъ устава общаго губернскаго управленія“, представленнымъ 16 января 1825 г. въ которомъ въ §§ 11, 13—22 и 31 Балашевъ повторяетъ эти положенія (Матеріалы, тамъ же, стр. 152—159).

остается только замѣтить, что власть надзора и элементы админ. юстиціи нашли себѣ въ трудахъ нѣкоторыхъ членовъ комитета, въ особенности конечно у Сперанскаго, новое освѣщеніе; можно сказать, что мысли въ этой области уже значительно стали проясняться.

Но совершенно иначе обстоитъ вопросъ, если посмотрѣть на практику правительства; здѣсь все оставалось по-старому.

Для того, чтобы убѣдиться въ этомъ, стоитъ только сравнить законодательство Николаевскаго царствованія съ законодательствомъ Александра I [1]): возьмемъ примѣромъ хотя бы наказъ губернаторамъ, который, при ближайшемъ разсмотрѣніи, оказывается весьма похожимъ на проектъ учрежденія намѣстничествъ, составленный для Александра въ 1816 г. [2]).

Послѣдній (въ §§ 1 и 7) опредѣлялъ компетенцію намѣстниковъ какъ «бдительный надзоръ за исполненіемъ въ губерніяхъ законовъ» и какъ «надзоръ за дѣйствіемъ мѣстъ и лицъ въ порядкѣ управленія губерній»; здѣсь на первомъ планѣ стоитъ конечно надзоръ начальственный (ср., напр., §§ 30 и слѣд.); но право этого надзора тѣсно соединено *попрежнему*, во-первыхъ, съ властью исправленія и, во-вторыхъ, съ участіемъ въ активномъ управленіи (намѣстнику, напр., подчинена вся полиція; §§ 14 и слѣд.); другими словами проектъ 1816 г. не ушелъ и шага впередъ отъ Екатерининскаго учрежденія 1775 года; мы въ немъ встрѣчаемъ однѣ и тѣ же мысли, одни и тѣ же недостатки.

Въ нѣкоторыхъ правительственныхъ кругахъ впрочемъ проектъ 1816 года встрѣтилъ сильную оппозицію; его, напр., раскритиковалъ министръ финансовъ Гурьевъ [3]), указавъ, что намѣстники и впредь оставлены будутъ «за всѣми частями надзирать и всѣми частями управлять», между тѣмъ какъ

---

[1]) Подробнѣе объ этомъ см. слѣд. главу.

[2]) Проектъ этотъ напечатанъ въ матеріалахъ, собранныхъ для В. у. комиссіи о преобр. г. и у. учр., отд. адм., ч. I, отд. I, § 1, стр. 2 и слѣд.; Спб. 1870 г.

[3]) Матеріалы; тамъ же, стр. 46 и слѣд.; мнѣніе министра фин. о проектѣ учрежденія о намѣстникахъ.

«должности сіи между собою нимало несовѣстимы» [1]); можетъ ли при такихъ условіяхъ намѣстническій надзоръ быть безпристрастнымъ? спрашиваетъ тотъ же авторъ.

Эта опозиція убила проектъ 1816 года.

Что же касается работъ комитета 6 декабря въ интересующей насъ области, то, несмотря на ихъ продолжительность и вниманіе къ нимъ государя, онѣ остались безплодными. Можно только пожалѣть, что, несмотря на яркое выясненіе комитетомъ нѣкоторыхъ существенныхъ недостатковъ имперской администраціи, Николаевское правительство ничего не сдѣлало для ихъ искорененія.

---

[1]) Тамъ же, стр. 53.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

1.

Нѣкоторые акты царствованія Александра I.

Просматривая законодательство этого царствованія, мы находимъ, кромѣ реформы Сената 1802 года, весьма малое, что затрагивало бы интересующіе насъ вопросы. Во главѣ актовъ и законовъ, касавшихся этой области, стоятъ конечно оба Державинскихъ доклада, Выс. утвержденные 21 октября 1802 г., о порядкѣ дѣлопроизводства Сената, дневныхъ краткихъ запискахъ и объ учрежденіи прокурорской консультаціи [1]). Затѣмъ, именные указы 7 и 24 декабря 1802 имѣли въ виду порядокъ дѣлопроизводства въ Сенатѣ; указъ же 4 февраля 1803 г., касавшійся ближайшимъ образомъ герольдіи, упоминалъ въ 4 пунктѣ о порядкѣ назначенія чиновниковъ и объ обязанности губернскихъ правленій присылать въ Сенатъ свои отзывы о чиновникахъ, «желающихъ вступить въ статскую службу»: тотъ же указъ (пп. 8—10) говоритъ о правѣ надзора Сената за чиновниками губ. администраціи. 21 марта 1803 г. былъ изданъ указъ Сенату, въ разрѣшеніе знаменитаго конфликта, поднятаго гр. Севериномъ Потоцкимъ, отнявшій у Сената право обсуждать законность вновь издаваемыхъ министрами распоряженій и публикуемыхъ Выс. указовъ: согласно этому указу право протеста въ случаяхъ «великаго неудобства» или неясности и несогласія такихъ распоряженій съ законами принадлежало Сенату лишь по отношенію «къ существующимъ

[1]) Подробнѣе см. отдѣлъ о Державинѣ.

уже законамъ», а не ко вновь издаваемымъ и подтверждаемымъ монархомъ актамъ.

3 марта 1805 года была издана инструкція «господамъ сенаторамъ, предназначаемымъ для осмотра губерній»; ревизующіе сенаторы должны были, во-первыхъ, обращать вниманіе на порядокъ дѣлопроизводства присутственныхъ мѣстъ, не было ли волокиты, правильно ли велись засѣданія, въ должные ли сроки послѣднія назначались и т. п.; во-вторыхъ, они должны были удостовѣряться, «существуютъ ли вездѣ должное спокойствіе, безопасность и порядокъ»: въ третьихъ, они должны были ревизовать казенныя палаты, приводя въ извѣстность состояніе финансоваго управленія губерніи: затѣмъ, въ инструкціи упомянуты ревизіи другихъ присутственныхъ мѣстъ, какъ-то: приказовъ общ. призрѣнія, дворянскихъ опекъ и др. органовъ; наконецъ, сенаторамъ ставилось въ обязанность узнавать, «не было ли отъ губернскихъ начальствъ народу притѣсненій, безгласныхъ налоговъ, жестокостей» и т. п. (п. 5). Въ случаяхъ открытыхъ злоупотребленій сенаторы должны были «исправлять возможное тамъ же на мѣстѣ», о виновныхъ предлагать губернскимъ правленіямъ преданіе ихъ суду, въ разбирательство же частныхъ дѣлъ никоимъ образомъ не вступать, «ибо они посылаются не яко судіи, но какъ инспекторы» [1]). Ревизіи всегда предоставляли въ руки Сената весьма могущественное средство надзора, которое и приносило на протяженіи всего XIX вѣка существенную пользу дѣлу контроля провинціальной администраціи [2]); примѣръ такой предполагаемой ревизіи Минской губерніи даетъ намъ Середонинъ въ его Ист. обзорѣ дѣятельности комитета министровъ [3]). На протяженіи XIX столѣтія сенаторскія ревизіи составили весьма важ-

[1]) Ср. въ этомъ отношеніи въ особенности съ инструкціей, данной сенаторамъ въ Павловское царствованіе (см. выше стр. 94—96), также настаивавшей на „невступленіи сенаторовъ въ разбирательство частныхъ дѣлъ“.

[2]) Ср. съ ревизіями Державина (Записки, томъ VI) и И. И. Дмитріева, Взглядъ на мою жизнь, Москва, 1866 г., кн. 6.

[3]) Томъ I, стр 30; Спб., 1902 г.

ную главу въ исторіи надзора за губернскими учрежденіями. Впослѣдствіи, конечно, инструкціи сенаторамъ не разъ мѣнялись, сообразно съ условіями времени и мѣста, но самый институтъ подобныхъ ревизій просуществовалъ вплоть до нашихъ дней. Въ 1819 году вновь зашелъ вопросъ объ инструкціяхъ ревизующимъ сенаторамъ; въ Сенатѣ составлены были новыя инструкціи, съ которыми не согласился министръ юстиціи, предложившій взамѣнъ свой проектъ; по поводу этого дѣла въ Сенатѣ возникли разногласія, вслѣдствіе чего оно перенесено было въ комитетъ министровъ, присоединившійся къ мнѣнію министра юстиціи; государь утвердилъ положеніе комитета; случай этотъ правильно приводится примѣромъ вмѣшательства всесильнаго комитета министровъ въ дѣла, подвѣдомственныя Сенату [1]).

Просматривая далѣе разрозненные акты этого царствованія, касающіеся интересующаго насъ вопроса, мы находимъ указъ 19 апрѣля 1804 года [2]), передавшій вѣдѣнію перваго департамента дѣла «по частямъ полицейской, ученой, почтовой, медицинской и водяныхъ коммуникацій», вѣдавшихся прежде третьимъ департаментомъ; указъ этотъ является однимъ изъ этаповъ по пути законодателя къ сосредоточиванію всѣхъ административныхъ дѣлъ въ одномъ первомъ департаментѣ.

Указъ 15 ноября 1815 года обязалъ губернаторовъ и генералъ-губернаторовъ, объѣзжающихъ ввѣренныя имъ области, доносить о всемъ найденномъ въ прав. Сенатъ, дабы тѣмъ самымъ облегчить послѣднему его задачу надзора за всѣмъ провинціальнымъ управленіемъ: этотъ актъ несомнѣнно явился новымъ средствомъ надзора Сената за функціонированіемъ губернскихъ учрежденій, не мѣняя впрочемъ теоретической постановки власти надзора.

Очень рано въ царствованіе Александра I стали встрѣчаться случаи столкновеній Сената съ генералъ-губернаторами; власть надзора перваго никогда не могла приходиться по душѣ

[1]) Середонинъ, I, стр. 80.
[2]) Полн. Собр. Зак., № 21271.

вторымъ; вслѣдствіе этого часто происходили весьма курьезные случаи, когда отдѣльные генералъ-губернаторы, пользуясь своимъ личнымъ вліяніемъ въ средѣ правительства, вступали въ открытый конфликтъ съ тѣмъ учрежденіемъ, которому законъ вручилъ надзирающую надъ ними власть. Таково, напр., дѣло Громыникова и возникшее по его поводу препирательство между московскимъ генералъ-губернаторомъ гр. Тормасовымъ и Сенатомъ [1]); Сенатъ принялъ и разсмотрѣлъ жалобу Громыникова на Тормасова и получилъ за это, черезъ комитетъ министровъ, Выс. выговоръ; оберъ-прокуроръ получилъ письменный выговоръ, а оберъ-секретарь и секретарь были посажены подъ арестъ (11 іюля 1816 г.). Исторія тогдашней эпохи знаетъ и еще нѣсколько подобныхъ примѣровъ, когда рѣшенія Сената отмѣнялись по постановленіямъ комитета министровъ; таковы были столкновенія Сената съ петербургскимъ военнымъ губернаторомъ гр. Милорадовичемъ, 1820, 1821 и 1823 годовъ. Всѣ эти случаи свидѣтельствуютъ объ одномъ: надзоръ Сената за генералъ-губернаторами, а зачастую и за губернаторами, весьма сильно падалъ въ своемъ значеніи и вырождался; чѣмъ дальше шло время, тѣмъ незначительнѣе становилась эта функція Сената по отношенію къ высшимъ органамъ нашей провинціальной администраціи; за Сенатомъ оставался только надзоръ за низшими органами, да и то далеко не безраздѣльно и не безпрепятственно могъ онъ осуществляться, такъ какъ большую долю этой власти стали поглощать тѣ же губернаторы. Это одинъ изъ кардинальныхъ пунктовъ исторіи власти надзора Сената за первую половину XIX столѣтія.

Постепенно и незамѣтно стала она сосредоточиваться въ рукахъ губернаторовъ; но вмѣстѣ съ тѣмъ начинала выступать и опредѣляться все яснѣе другая функція Сената, а именно функція административной юстиціи, которая какъ бы замѣняла теряемую имъ власть надзора.

[1]) См. Середонинъ, I, стр. 81 и слѣд.

Несмотря на высказываемыя иногда сомнѣнія по отношенію къ пользѣ существованія генералъ-губернаторской должности, Александръ не только не упразднилъ ея, но, наоборотъ, даже способствовалъ усиленію ея значенія. Дѣло въ томъ, что къ концу своего царствованія Александръ сильно разочаровался въ идеѣ содѣйствія общества государственному управленію: дворянство оказалось совершенно не на высотѣ подобнаго призванія, другихъ же элементовъ общества, на которые Александръ желалъ бы опереться, не существовало [1]); съ другой же стороны, донесенія изъ провинціи о дѣятельности администраціи и длинный рядъ совершенно невѣроятныхъ фактовъ, проходившихъ черезъ руки комитета министровъ о злоупотребленіяхъ, превышеніяхъ власти и т. п. [2]), неизбѣжно должны были убѣдить Александра въ необходимости устанавливать болѣе строгій, а главное и болѣе дѣйствительный надзоръ за провинціальнымъ управленіемъ; какъ его установить? Совершенно естественно, что Александръ не довѣрялъ Сенату и вслѣдствіе этого прибѣгъ къ помощи другого института, «сосредоточивая возможно большую власть въ рукахъ лицъ, облеченныхъ его довѣріемъ», т. е. генералъ-губернаторовъ. Именно этимъ объясняемъ мы возрожденіе генералъ-губернаторской должности при Александрѣ, несмотря на то, что она въ корнѣ противорѣчила, во-первыхъ, министерской власти, во-вторыхъ, и власти Сената; Александръ возвратился къ этому институту, несмотря на сильнѣйшее противодѣйствіе этому со стороны его же министровъ, не взирая на то, что не одинъ государственный дѣятель опредѣленно указывалъ ему на несоотвѣтствіе этой должности всѣмъ реформамъ его царствованія, и несмотря на то наконецъ, что и самъ онъ не

[1]) См. *мое*, Дворянство и его сословное управленіе; Спб., 1906 г., главы VII и VIII.

[2]) Ср. Середонинъ, Истор. обзоръ дѣят. комитета министровъ, томъ I, глава IV, II, стр. 431 и слѣд., гдѣ приводится длиннѣйшій рядъ подобныхъ дѣлъ о злоупотребленіяхъ и т. п. Ср. также со ст. Дубровина (Рус. Старина, апрѣль, 1899 г.), гдѣ сдѣланъ сводъ показаній современниковъ о лихоимствѣ и взяточничествѣ.

особенно сочувственно отзывался о Екатерининскихъ намѣстникахъ.

Даже болѣе того, мы склонны объяснить тѣмъ же факторомъ и высказанныя Сперанскимъ къ концу его жизни симпатіи къ этой должности и утвержденіе необходимости усилить генералъ-губернаторскую власть; дѣло въ томъ, что и Сперанскій видѣлъ въ генералъ-губернаторахъ главное средство борьбы на мѣстѣ со злоупотребленіями и развратомъ провинціальной администраціи.

При всемъ этомъ власть Сената неминуемо должна была умаляться до чрезвычайности [1]).

Не лучше обстояло дѣло съ властью надзора прокуроровъ, которая, по словамъ Сперанскаго, была слаба и ничтожна. 26 сентября 1802 года былъ утвержденъ циркулярный ордеръ (инструкція) прокурорамъ, въ которомъ вновь перечислены ихъ функціи [2]). Они должны были «напоминать» губ. правленіямъ о всѣхъ замѣченныхъ ими нарушеніяхъ законовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ доносить генералъ-прокурору; о встрѣченныхъ въ министерскихъ распоряженіяхъ сомнѣніяхъ прокуроры должны были немедленно доносить генералъ-прокурору: необходимо было также доносить о тѣхъ дѣлахъ, которыя уже были исполнены и при которыхъ нельзя было болѣе «отвратить безпорядки»; далѣе, прокуроры попрежнему обязывались имѣть должный надзоръ за порядкомъ дѣлопроизводства въ присутственныхъ мѣстахъ; наконецъ, на нихъ лежалъ надзоръ и за порядкомъ судопроизводства. Здѣсь не имѣется чего-либо новаго, а только подтвержденіе и разъясненіе прокурорскихъ обязанностей, установленныхъ еще Екатерининскимъ законодательствомъ. Однако этого надзора было далеко недостаточно, какъ свидѣтельствуетъ намъ, напр., указъ 15 марта 1804 г., состоявшійся по поводу представленія Волынскаго

---

[1]) О другихъ примѣрахъ пререканій сената съ генералъ-губернаторами см. у Середонина, тамъ же, I, стр. 96 и слѣд.

[2]) См. Новый памятникъ законовъ, отд. II, часть 10, томъ 3; Спб., 1832 г., стр. 422 и слѣд.

губернскаго прокурора; губернскія правленія весьма часто не обращали никакого вниманія на протесты и представленія прокуроровъ, каковой примѣръ мы имѣемъ именно въ приведенномъ случаѣ; по сему поводу Сенатъ разослалъ губ. правленіямъ указъ, въ которомъ вновь подтверждалъ правленіямъ ихъ обязанность «не оставлять безъ вниманія донесеній прокуроровъ: дабы они (правленія) къ представленіямъ прокурора имѣли должное уваженіе и не оставляли бы безъ вниманія упущеній и нерадѣній подчиненныхъ имъ мѣстъ»... «по долгу обязанности (согласно учрежденію 1775 г.) губ. правленія должны были употреблять всемѣрное стараніе къ прекращенію всего, въ представленіяхъ прокурора обнаруженнаго, не оставляя вмѣстѣ съ тѣмъ виновныхъ безъ законнаго взысканія». Но само собою понятно, что такихъ указовъ было далеко недостаточно для помощи дѣлу; подобныя распоряженія сами по себѣ не въ состояніи были искоренить недостатковъ всей системы прокурорскаго надзора и сдѣлать его болѣе дѣйствительнымъ.

Недостатки губернскаго управленія однако такъ и остались неисправленными въ царствованіе Александра. Къ такой реформѣ впрочемъ не дѣлалось ни одной серьезной попытки [1]). Кромѣ проектовъ Сперанскаго и туманныхъ предположеній неофиціальнаго комитета, можно указать только на одинъ проектъ гр. Милорадовича, предлагавшаго учредить въ Петербургской губерніи новую должность предсѣдателя губернскаго правленія (взамѣнъ губернатора); однако комитетъ министровъ отклонилъ это предложеніе [2]); впослѣдствіи же при обсужденіяхъ реформы губернскихъ учрежденій можно вновь встрѣтить эту мысль Милорадовича, которая въ сущности представляется совершенно правильной.

---

[1]) Ср. съ блестящей критикой этихъ недостатковъ надзора Сперанскаго; кн. 4, 1859 года, архива ист.-пр. свѣдѣній Калачева (стр. 96)

[2]) См. Середонинъ, в. н. с., томъ I, стр. 53.

2.

Правительствующій Сенатъ 1832 года.

Сводъ учрежденій прав. Сената и принадлежащихъ къ оному установленій; кн. 3, часть I, томъ I, Св. Зак. 1832 г.

Значеніе прав. Сената въ общей системѣ госуд. установленій опредѣляется первымъ изданіемъ свода какъ Верховное мѣсто, коему подчинены въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія всѣ вообще мѣста и установленія въ имперіи, за исключеніемъ мин-ва двора и опекунскихъ совѣтовъ (ст. 253 I тома С. З., изд. 1832 г.). «Прав. Сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія; какъ хранитель законовъ, онъ печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія [1]); надзираетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными; печется о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, къ охраненію общаго спокойствія и тишины и къ прекращенію всякихъ противузаконныхъ дѣйствій во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ» (ст. 254), а рядомъ съ этимъ ему принадлежитъ «верховная ревизія суда» (ст. 255). Въ этихъ двухъ статьяхъ запечатлѣно было двойственное положеніе Сената какъ органа верховнаго суда и управленія. Насъ касается конечно только задача, опредѣленная статьей 254, гдѣ рядомъ съ функціями активнаго управленія (заботы о народныхъ нуждахъ, объ охраненіи тишины и спокойствія) имѣются: во-первыхъ, надзоръ за законностью дѣятельности администраціи имперіи, во-вторыхъ же, право исправленія, въ видѣ «прекращенія всякихъ противузаконныхъ дѣйствій».

Составъ Сената опредѣлялся слѣдующимъ образомъ: предсѣдательствовать въ Сенатѣ могъ только одинъ императоръ (ст. 256), членами же его являлись «особы первыхъ трехъ классовъ», опредѣляемыя Выс. избраніемъ и именуемыя «сенаторами» (ст. 257); сенаторами могли назначаться чины воен-

[1]) Терминъ „хранитель законовъ" понимается шире въ Сводѣ Законовъ, чѣмъ то дѣлала Екатерина; ср. выше, гл. I.

ные или гражданскіе, безразлично, при чемъ съ этимъ званіемъ могли соединяться всякія иныя должности (ст. 258 и 259). Кромѣ сенаторовъ въ Сенатѣ присутствуютъ ex officio всѣ министры (но не временно исправляющіе ихъ должность), генералъ-губернаторы и военные губернаторы, во время пребыванія ихъ въ столицахъ (ст. 260); наконецъ, въ извѣстныхъ случаяхъ въ Сенатъ могутъ быть призываемы и «особы постороннія», но лишь съ совѣщательнымъ голосомъ (ст. 261); сенаторы засѣдаютъ по старшинству чиновъ (ст. 308), министры же присутствуютъ въ первомъ деп-тѣ (ст. 309), за исключеніемъ министра юстиціи, который засѣдаетъ всегда въ общихъ собраніяхъ, въ департаментахъ же участвуетъ только въ дѣлахъ важныхъ или когда требуется его объясненіе (ст. 310). Глава VII спеціально посвящена «правамъ, обязанностямъ и отвѣтственности сенаторовъ» (ст. 477—489).

Сенатъ теперь раздѣленъ былъ на 9 департаментовъ, каждый изъ которыхъ составлялъ нераздѣльное присутствіе, обнимавшее извѣстное вѣдомство (ст. 262—265). Департаменты раздѣлялись на отдѣленія; каждый департаментъ и каждое отдѣленіе состояло изъ сенаторовъ, безъ ограниченія ихъ числа (ст. 269). Департаменты были: первый (единственный административный, дѣйствовавшій на пространствѣ всей имперіи) (ст. 273 и 282); 2, 3 и 4 гражданскіе деп-ты въ Петербургѣ и 7 и 8 гр. деп-ты въ Москвѣ; 5 уголовный въ Петербургѣ и 6 угол. въ Москвѣ (вѣдомство ихъ было подѣлено по губерніямъ: ст. 287—297) и, наконецъ, департаментъ межевой, тоже единый на всю имперію (ст. 298). Кромѣ того учрежденіе Сената предусматривало «соединенныя присутствія извѣстнаго числа деп-товъ», составляющихъ «общее собраніе Сената»; ихъ было два въ Петербургѣ и одно въ Москвѣ (ст. 266).

Итакъ, насъ касается только первый департаментъ (ст. 274 и слѣд.). Вѣдомство его опредѣлено было слѣд. образомъ: 1) обнародованіе законовъ (ст. 275), 2) охраненіе и удостовѣреніе правъ и преимуществъ разныхъ состояній (ст. 277), 3) управленіе разныхъ подчиненныхъ Сенату мѣстъ и долж-

ностей (ст. 278), 4) судебное разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія (ст. 279), 5) разсмотрѣніе дѣлъ по начетамъ казны и на казну (ст. 280), 6) вносимыя на уваженіе 1 деп-та всѣ вообще дѣла управленія (ст. 281). Въ каждой изъ указанныхъ статей мы находимъ ближайшее перечисленіе функцій перваго деп-та; такъ, ст. 275—276 регулируютъ порядокъ обнародованія всѣхъ, кромѣ подлежащихъ тайнѣ, законодательныхъ актовъ; ст. 277 перечисляетъ функціи 1 деп-та по охраненію правъ состоянія; сюда включены разсмотрѣніе доказательствъ правъ состоянія, дѣла о перечисленіяхъ изъ состоянія въ состояніе, дѣла о подданствѣ, дѣла объ актахъ состоянія и дѣла о выборахъ къ должностямъ; можно сразу же замѣтить, что между этими дѣлами предполагаются наравнѣ съ актами административными и судебно-административные: послѣдніе могли возникать вслѣдствіе правонарушительныхъ постановленій губернскихъ властей во-первыхъ касательно опредѣленія правъ состоянія, а во-вторыхъ, и касательно выборовъ «къ должностямъ»; такимъ образомъ наравнѣ съ функціями управленія поставлены были и функціи админ. юстиціи: однако намъ слѣдуетъ тутъ же оговориться; законодатель никоимъ образомъ не отнесся къ этому явленію сознательно, онъ нисколько не оттѣнилъ различія между этими двумя категоріями функцій, наоборотъ даже смѣшавъ ихъ воедино; намъ приходится только предполагать, что между функціями управленія, при такой конструкціи ст. 277, находились и функціи судебно-административныя.

Статья 278 посвящена начальственному надзору Сената; сюда относятся права увольненія и опредѣленія должн. лицъ, отрѣшенія отъ должности и т. п., а кромѣ того «общій надзоръ за дѣйствіями разныхъ мѣстъ управленія, происходящія отъ сего мѣры взысканія, понужденія и поощренія и разрѣшеніе возникающихъ между сими мѣстами споровъ и пререканій о власти», т. е. опять-таки присоединеніе къ власти начальственнаго надзора, которая присвоивалась Сенату въ качествѣ высшаго въ имперіи органа управленія, и нѣкоторой функціи

admin. юстиціи, а именно разрѣшенія прекаиій, функціи, которая въ современной Франціи лежитъ на обязанности особаго органа (Tribunal des conflits).

Слѣдующія двѣ статьи имѣютъ въ виду тяжебныя и казенныя дѣла, т. е. по преимуществу тѣ, въ которыхъ казна выступала заинтересованной въ судебномъ спорѣ стороной; но и здѣсь рядомъ съ этими функціями, носящими судебный характеръ, имѣется небольшое добавленіе, въ которомъ можно усмотрѣть частицу функціи admin. юстиціи, а именно: «разсмотрѣніе дѣлъ о возвратѣ изъ казны суммъ, неправильно взысканныхъ».

Этотъ подробный перечень функцій перваго департамента однако совсѣмъ не былъ исчерпывающимъ, такъ какъ, согласно ст. 281, въ первый деп-тъ могли вноситься министрами «всѣ вообще дѣла управленія»; сюда относились, во-первыхъ, тѣ дѣла, кои должны были поступать на рѣшеніе Сената согласно общему министерскому наказу, а, во-вторыхъ, тѣ дѣла, которыя, «на основаніи частныхъ уставовъ, учрежденій и положеній, не могутъ быть приведены къ окончанію иначе, какъ съ разрѣшенія или черезъ посредство прав. Сената и не подлежатъ къ предметамъ другихъ департаментовъ»; этимъ постановленіемъ чрезвычайно расширялась компетенція перваго деп-та, и, думается, оно-то и послужило на практикѣ самымъ обильнымъ источникомъ дѣлъ, поступавшихъ на разрѣшеніе этого деп-та.

Въ учрежденіи Сената 1832 года, кромѣ перечисленныхъ, имѣлись и еще нѣкоторыя статьи, опредѣлявшія компетенцію Сената; мы имѣемъ въ виду главу VI, посвященную опредѣленію «степени и пространства власти прав. Сената» (ст. 456—476). Здѣсь, во-первыхъ, мы находимъ указаніе, что Сенатъ въ своей власти ограниченъ единымъ монархомъ (ст. 456); во-вторыхъ же, говорится, что Сенатъ самъ законовъ не издаетъ, а дѣйствуетъ, лишь примѣняя уже существующіе законы (ст. 457—458); когда же для рѣшенія какого-либо дѣла закона не будетъ вовсе найдено, Сенатъ составляетъ о томъ

всепод. докладъ, передаваемый на рѣшеніе монарха министромъ юстиціи (ст. 459); въ тѣхъ случаяхъ, когда существующій указъ окажется «сопряженнымъ съ великими неудобствами въ исполненіи», также составляется всепод. докладъ; послѣ знаменитаго протеста Северина Потоцкаго, къ этому постановленію было прибавлено, что «сіе право Сената распространяется однакоже только на законы прежніе, не касаясь вновь издаваемыхъ или подтверждаемыхъ Имп. Величествомъ» [1]); этимъ притупленъ былъ весь смыслъ даннаго постановленія, обращеннаго въ простое толкованіе законовъ, съ представленіемъ всепод. докладовъ о недостаткѣ ихъ. Ст. 461 предоставляетъ Сенату наблюдать за злоупотребленіями и неточностями министерскихъ всепод. докладовъ и въ случаяхъ открытія таковыхъ, испрашивая объясненій подлежащаго министра, доносить о томъ монарху; это было опредѣленіе власти надзора Сената за министрами, власти, которая по политическимъ причинамъ никогда не имѣла практическаго значенія. Подобная же власть надзора была предоставлена Сенату и за губернскими мѣстами (ст. 462); «если Сенатъ, говорится въ этой статьѣ, изъ доходящихъ до него дѣлъ усмотритъ, что въ нѣкоторыхъ мѣстахъ губ. управленія произошелъ безпорядокъ или злоупотребленіе власти, то пріемлетъ слѣд. мѣры: 1) когда дѣло идетъ о дѣйствіи губ. правленія или губернатора, то Сенатъ ставитъ это имъ на видъ или дѣлаетъ непубличное замѣчаніе; 2) когда сіе случается неоднократно и въ разныхъ губерніяхъ,—Сенатъ издаетъ указъ, безъ наименованія однако мѣстъ и лицъ; 3) когда при этомъ послѣдовали убытки, то Сенатъ опредѣляетъ о ихъ взысканіи, но лишь съ Выс. соизволенія и безъ опубликованія именъ; 4) когда же губернское начальство изобличено будетъ въ умышленномъ или неоднократномъ нарушеніи законнаго порядка и злоупотребленіи власти или когда Сенатъ по важности дѣла признаетъ нужнымъ сдѣлать выговоръ, то испрашиваетъ на сіе Выс. соизволеніе и вноситъ

[1]) Ср. выше.

выговоръ въ послужные списки,' съ опубликованіемъ именъ». При этомъ Сводъ Зак. цитируетъ узаконенія 6 мая 1831 г. (указъ упр. м-вомъ юстиціи, ст. 2) и 11 іюля 1831 г. (Выс. повел. по пол. ком. м-ровъ).

Форма изложенія этой статьи ясно показываетъ, что законодатель имѣлъ въ виду одинъ лишь начальственный надзоръ и дисциплинарныя послѣдствія раскрытыхъ злоупотребленій; все положеніе Сената, какъ главнаго начальственнаго мѣста надъ установленіями имперской администраціи, свидѣтельствуетъ намъ именно о такой постановкѣ его власти надзора.

Наконецъ слѣдующія статьи (467—470) опредѣляютъ взаимныя отношенія департаментовъ и общихъ собраній, при чемъ ясно оттѣняется мысль, что каждый департаментъ независимъ отъ другихъ департаментовъ, «не имѣетъ никакого преимущества и считается въ равной силѣ и достоинствѣ».

Что касается общихъ собраній, то намъ слѣдуетъ упомянуть лишь о первомъ, состоявшемъ изъ первыхъ трехъ Петербургскихъ департаментовъ (ст. 299; второе состояло изъ 4, 5 и межевого деп-та); предметами его вѣдомства были: 1) дѣла по жалобамъ на деп-ты Сената или по др. случаямъ, переданныя въ о. с. Выс. повелѣніемъ; 2) дѣла, требующія новаго закона или поясненія прежняго закона, послѣ предварительнаго обсужденія ихъ въ деп-тахъ; 3) дѣла, въ порядкѣ высшей инстанціи, «сопряженныя съ казеннымъ интересомъ»; 4) «частныя производства по дѣламъ, рѣшеннымъ въ общемъ собраніи»; 5) дѣла объ утвержденіи въ дворянствѣ по докладамъ герольдіи; 6) производство въ гражд. чины до VI класса и 7) судъ надъ сенаторами въ преступленіи должности (ст. 304). Такимъ образомъ общее собраніе было поставлено второй инстанціей надъ департаментами, куда должны были восходить и дѣла по жалобамъ частныхъ лицъ. Второе же общее собраніе рѣшало дѣла, «переносимыя по происходящимъ въ Петербургскихъ деп-тахъ разногласіямъ» (ст. 305), при чемъ имѣются въ виду лишь дѣла тѣхъ трехъ деп-товъ, кои оное составляли (ст. 307).

Порядокъ производства дѣлъ въ Сенатѣ опредѣленъ былъ съ щепетильною точностью, столь характерною для духовнаго отца свода—Сперанскаго: мы находимъ здѣсь и порядокъ «вступленія дѣлъ», и порядокъ ихъ «движенія», «сужденія» и «рѣшенія», и порядокъ написанія жалобъ (напр., ст. 347 или 348); гл. IV. Quorum рѣшенія дѣлъ въ присутствіяхъ Сената былъ опредѣленъ въ три сенатора (ст. 358); затѣмъ идетъ указаніе порядка доклада дѣлъ въ присутствіи (ст. 359 и слѣд.); законодатель ставитъ здѣсь идеаломъ единогласное рѣшеніе, но предусматриваетъ и порядокъ производства при разногласіяхъ, когда выступаетъ дѣятельность прокуратуры: окончательно рѣшаются дѣла въ деп-тахъ только при единогласіи сенаторовъ (ст. 370), при чемъ мнѣніе министра не считается голосомъ, если онъ самъ представлялъ о дѣлѣ, и наоборотъ считается, если таковое «истребовано отъ него Сенатомъ» (ст. 371): при разногласіи, прокуратура составляетъ «согласительныя» предложенія, а при неуспѣшности послѣднихъ, дѣло переносится въ общее собраніе (ст. 377): въ общемъ же собраніи дѣла уже рѣшаются по большинству $^2/_3$ голосовъ (ст. 381 и 382); если въ о. с. такого большинства не составится, то дѣло передается въ прокурорскую консультацію, задачей которой является опять-таки «соглашеніе»; при неудачѣ послѣдняго, дѣло вносится м-ромъ юстиціи, черезъ гос. совѣтъ, къ Имп. Величеству (ст. 399). Кромѣ того, для нѣкоторыхъ админ. дѣлъ установленъ былъ еще «особенный порядокъ сужденія и рѣшенія» (ст. 401 и слѣд.).

Таковы основныя черты сенатскаго учрежденія, изданія 1832 года; сравнивая его съ предшествовавшимъ законодательствомъ и съ указомъ 1802 года въ частности, нельзя не признать его значительныхъ достоинствъ и улучшеній: законод. опредѣленія были теперь систематизированы и приведены въ порядокъ, что необходимо поставить въ прямую заслугу Сперанскому. Подводя итогъ власти Сената въ интересующей насъ области, мы скажемъ, что у него главнымъ образомъ была власть начальственнаго надзора, соединенная съ обширной

дисциплинарною властью надъ должн. лицами имперіи; но власть этого надзора далеко не составляла исключительной функціи админ. Сената; наоборотъ, она была соединена съ обширными функціями активнаго управленія, въ число которыхъ входила и «власть исправленія» открываемыхъ Сенатомъ нарушеній закона. Къ тому же замѣтимъ, что «админ. Сенатомъ» являлся одинъ лишь первый департаментъ, что составляло главнѣйшій недостатокъ его организаціи, такъ какъ одному департаменту было очевидно не подъ силу нести эти обширныя и разнообразныя задачи и управленія, и надзора, и дисциплинарной власти; отсюда должна была проистекать заваленность 1 деп-та дѣлами, которая еще усугублялась сложностью дѣлопроизводства, при достиженіи «согласительныхъ» рѣшеній: вслѣдствіе этого получалась медленность движенія дѣлъ, которая въ корнѣ подрывала политическое значеніе этого департамента и надзоръ его за прочей имперской администраціей; по теоріи онъ представлялъ собою высшее админ. мѣсто въ имперіи, у котораго была обширнѣйшая власть до надзора за министрами включительно, на практикѣ же значеніе 1 департамента никогда не было особенно велико, а съ теченіемъ времени только падало.

Наконецъ, мы отмѣтили, что среди функцій 1 деп-та, незамѣтно и безсознательно для самого законодателя, стали появляться и функціи админ. юстиціи, зачатки которыхъ мы нашли уже въ Александровское царствованіе. Вкралась админ. юстиція въ компетенцію прав. Сената, спрѣчь 1 деп-та, путемъ допущенія «жалобъ частныхъ лицъ» на дѣйствія подчиненныхъ Сенату мѣстъ, др. словами всей имперской администраціи.

Въ XVIII столѣтіи еще преобладалъ способъ обжалованія дѣйствій администраціи на Высоч. имя: въ началѣ XIX подобныя жалобы стали направляться все болѣе въ Сенатъ: въ 30 годахъ онѣ уже стали принимать характеръ административнаго иска, жалобы же монарху пріобрѣли видъ исканія не столько права, сколько милости: да и составъ перваго департамента

скорѣе подходилъ подъ требованія админ. судилища, къ несчастью только не получившаго никогда должной самостоятельности, благодаря указанному нами отсутствію политическаго вліянія.

Вслѣдствіе того, что активное участіе перваго деп-та въ управленіи не могло быть велико практически, а политическая роль его не только не возрастала, а съ теченіемъ времени лишь падала, его судебно-административныя функціи стали все болѣе выдвигаться на первый планъ; именно такимъ чисто случайнымъ стеченіемъ обстоятельствъ и объясняется указанный нами выше фактъ: послѣднія функціи, административной юстиціи превращались постепенно въ компетенціи Сената въ первенствующія, помимо воли и сознанія законодателя, который конечно не отдавалъ и не могъ отдавать себѣ отчета въ значеніи этого института для государства. Таковой стало быть выросъ самъ собой изъ естественной потребности огражденія правъ гражданъ отъ злоупотребленій и превышенія власти администраціи.

Но по причинѣ этой безсознательности появленія и роста функцій админ. юстиціи получалось одно вредное слѣдствіе—благодаря ей не могло создаваться у насъ въ ту эпоху теоріи админ. юстиціи, наподобіе, напр., хотя бы французскаго права, съ установленіемъ различій отдѣльныхъ судебно-админ. элементовъ, видовъ этихъ функцій, въ родѣ «recours pour excès de pouvoir», «conflits», «contentieux de l'annulation» или «de pleine juridiction», etc., не могла и обособляться и отмежевываться админ. юстиція отъ активнаго управленія и другихъ функцій надзора, постоянно оставаясь въ общей массѣ сенатскихъ обязанностей.

3.

Генералъ- и оберъ-прокуроры.

По своду законовъ, изданія 1832 г. (томъ I, ч. 1, учр. гос., кн. IV, учр. мин.), статьѣ 1617 съ званіемъ министра

юстиціи соединяется званіе генералъ-прокурора (указъ 8 сент. 1802 г., ст. 3; П. С. З., № 20406). Тогда какъ прежде, въ особенности въ началѣ царствованія Александра, званіе генералъ-прокурора доминировало, теперь въ сводѣ 1832 г. уже главенствуетъ первое званіе—министра юстиціи, второе же встрѣчается лишь исключеніями (см. учр. Прав. Сената). У министра юстиціи были обширныя права по отношенію къ Сенату: обыкновенно онъ засѣдалъ лишь въ общихъ собраніяхъ, но могъ присутствовать и въ департаментахъ (ст. 310, учр. Сената); онъ имѣлъ право назначать засѣданія о. с., при чемъ у него была дисциплинарная власть и надъ сенаторами; такъ, онъ слѣдилъ за ихъ прибытіемъ въ Сенатъ, доносилъ государю объ опоздавшихъ (къ 9 часамъ утра!), объявлялъ Выс. повелѣнія о порядкѣ лѣтнихъ вакатовъ и т. п. (ст. 316—321 и 488); и по отношенію къ самому Сенату его права были огромны: во-первыхъ, черезъ его министерство поступалъ въ Сенатъ цѣлый рядъ дѣлъ (манифесты, Выс. повелѣнія, мнѣнія гос. совѣта и положенія ком. м-ровъ, Выс. утвержденныя; ст. 323); равно и жалобы частныхъ лицъ на департаменты Сената; ст. 473); во-вторыхъ, его роль особенно выпукло выступала въ дѣлѣ «соглашенія» мнѣній сенаторовъ; такъ, онъ предписывалъ о переносѣ дѣла въ случаѣ разногласія въ общее собраніе (ст. 377 и 378); ему же доносилъ и товарищъ министра юстиціи о медленности и упущеніяхъ по производству дѣлъ въ департаментахъ (ст. 380); онъ переносилъ дѣла въ консультацію, при разногласіяхъ въ общемъ собраніи (ст. 385), при чемъ при несогласіи членовъ консультаціи его «сужденіе давало перевѣсъ» (ст. 389); на его обязанности лежало «соглашать разныя мнѣнія о. с.» посредствомъ согласительныхъ предложеній консультаціи (ст. 392), которыя голосовались (ст. 396); въ случаяхъ, когда такое «соглашеніе» не удавалось или министръ юстиціи не соглашался съ рѣшеніемъ большинства, онъ имѣлъ право переносить все дѣло, черезъ гос. совѣтъ, на рѣшеніе монарха (ст. 399): такое отношеніе министра юстиціи характерно названо было законодателемъ

«пропускомъ опредѣленій Сената» (ст. 429), при чемъ на одобреніе министра представлялись, предварительно ихъ разсылки, даже напечатанные сенатскіе указы (ст. 434); черезъ его же руки проходила вся переписка сената съ гос. совѣтомъ (ст. 449) и прочими неподчиненными сенату мѣстами (ст. 451), равно и доклады сената монарху (ст. 459): наконецъ, министръ юстиціи являлся и «главнымъ начальникомъ канцеляріи Сената» (ст. 494).

Положеніе министра юстиціи резюмируется весьма характерно, въ его отношеніяхъ къ Сенату, статьей 536: согласно ей, ему принадлежитъ «наблюденіе за успѣшнымъ и безостановочнымъ теченіемъ дѣлъ *по всему вообще прав. Сенату*». Кромѣ того конечно онъ же является и прямымъ начальникомъ сенатской оберъ-прокуратуры. Какъ видимъ, власть генералъ-прокурора (такъ какъ министръ юстиціи по отношенію къ Сенату выступаетъ именно въ этомъ званіи, хотя законъ его такъ почти и не называетъ) прямо подавляюща, что не могло также не отражаться чрезвычайно вредно на престижѣ и самостоятельности Сената. Сводъ законовъ лишь окончательно закрѣпилъ ту бюрократическую опеку генералъ-прокурора надъ Сенатомъ, которая практически уже создана была самою жизнью въ предшествовавшія царствованія. Но при этомъ страдали не только престижъ и самостоятельность Сената, а и способъ и порядокъ разрѣшенія въ частности насъ интересующихъ дѣлъ: при такой опекѣ генералъ-прокурора не могло быть необходимыхъ адмпн. юстиціи порядка и гарантій безпристрастности; Сенатъ не могъ вполнѣ независимо высказываться по судебно-административнымъ спорамъ гражданъ съ администраціей, такъ какъ на сторонѣ послѣдней, кромѣ заинтересованнаго въ дѣлѣ министра или начальника вѣдомства, былъ и опекунъ Сената, генералъ-прокуроръ, который конечно склоннѣе былъ становиться на точку зрѣнія защиты интересовъ администраціи, чѣмъ «частныхъ лицъ» или гражданъ. Здѣсь, стало быть, мы имѣемъ второй крупнѣйшій недостатокъ въ организаціи *правительствующаго* Сената или перваго его

департамента. Кромѣ того, разнохарактерность, обширность и сложность функцій генералъ-прокурора вызывали неимовѣрное обиліе канцелярской переписки, которое также способствовало омертвѣнію дѣла.

Сущность генералъ-прокурорской должности сводилась слѣдовательно къ опекѣ надъ Сенатомъ, которая въ свою очередь выражалась, во-первыхъ, въ надзорѣ за правильностью сенатскихъ рѣшеній, а во-вторыхъ, въ наблюденіи за порядкомъ производства дѣлъ и начальствѣ надъ канцеляріею.

Рядомъ съ министромъ юстиціи, но немного позади него, поставленъ былъ его товарищъ, который однако не носитъ какого-либо «прокурорскаго» званія. Онъ засѣдаетъ вмѣстѣ съ министромъ въ общихъ собраніяхъ (ст. 311) и имѣетъ ближайшее наблюденіе за производствомъ дѣлъ въ департаментахъ, при чемъ о замѣченныхъ имъ медленности или упущеніяхъ онъ доноситъ министру; въ такихъ случаяхъ или когда послѣдній съ его мнѣніемъ не согласится, дѣла переносятся въ общее собраніе (ст. 380, 471 и 393); въ послѣднемъ его «несогласіе» уже не останавливаетъ исполненія дѣла, разъ о. с. согласится съ мнѣніемъ министра (ст. 398); мнѣніе товарища однако прилагается ко всепод. докладу, если таковой имѣется по данному дѣлу (ст. 400). Статья 453 прямо говоритъ, что съ товарищемъ министра юстиціи Сенатъ непосредственныхъ сношеній не имѣетъ, хотя онъ имѣетъ право требовать къ себѣ, черезъ деп-ты или канцелярію, «свѣдѣнія о дѣлахъ, въ Сенатѣ производящихся» (ст. 453 и 537).

Такимъ образомъ можно охарактеризовать отношенія товарища министра юстиціи къ Сенату, какъ надзоръ за правильностью производства дѣлъ въ департаментахъ, съ правомъ протеста и по существу департаментскихъ рѣшеній: онъ являлся помощникомъ министра въ этой области, такъ какъ послѣдній надзиралъ главнымъ образомъ за производствомъ дѣлъ въ общихъ собраніяхъ. Этотъ добавочный органъ надзора долженъ былъ еще въ бо̀льшей мѣрѣ подрывать самостоятельность департаментовъ, въ частности перваго, являясь

лишней палкой въ колесахъ нашей только что зачинавшейся административной юстиціи. Къ тому же, если принять во вниманіе, что почти совершенно аналогичныя функціи лежали и на оберъ-прокурорахъ, роль товарища министра юстиціи въ Сенатѣ представляется совершенно излишней.

«Для надзора за порядкомъ производства дѣлъ и правильностью рѣшеній, гласитъ ст. 270, учр. сен., въ каждомъ департаментѣ и въ каждомъ отдѣленіи состоитъ, подъ начальствомъ министра юстиціи, особый оберъ-прокуроръ», при чемъ цитируется штатъ 30 апрѣля 1819 г. (П. С. З., № 27778). Здѣсь опредѣлено все существо сенатской прокуратуры, отъ котораго, надо замѣтить, такъ и дышитъ XVIII столѣтіемъ. Надзоръ же за порядкомъ дѣлопроизводства общихъ собраній лежитъ на самомъ генералъ-прокурорѣ, который впрочемъ назначаетъ одного изъ оберъ-прокуроровъ для «наблюденія за распорядкомъ канцелярскимъ» (ст. 300 [1]): «въ московскомъ общемъ собраніи министръ юстиціи *дѣйствуетъ по надзору* чрезъ опредѣленнаго въ оное особеннаго оберъ-прокурора» (ст. 302). Каждый оберъ-прокуроръ засѣдаетъ въ своемъ департаментѣ или отдѣленіи и имѣетъ въ немъ особый столъ (ст. 312), откуда произошло и наименованіе чиновъ, «состоящихъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ».

Прокуратура «дѣятельно участвовала въ «производствѣ» дѣлъ въ Сенатѣ; такъ, во-первыхъ, оберъ-прокуроръ отмѣчалъ на реестрѣ годъ и число всѣхъ поступающихъ бумагъ (ст. 325); во-вторыхъ, назначалъ дѣла къ слушанію по извѣстной очереди (ст. 328) и слѣдилъ за порядкомъ доклада (ст. 330); въ третьихъ, онъ слѣдилъ за тѣмъ, чтобы особыя мнѣнія сенаторовъ подавались въ установленный срокъ (ст. 369). Но главная роль оберъ-прокурора выступала въ случаяхъ разно-

[1]) Въ этой статьѣ въ видѣ чрезвычайно рѣдкаго исключенія упоминается званіе „генералъ-прокурора", которое понималось законодателемъ именно какъ органъ надзора надъ сенатомъ.

гласіи, когда на его обязанности лежало «соглашеніе мнѣній сенаторовъ»: сначала онъ долженъ былъ тутъ же, на засѣданіи, склонить гг. сенаторовъ къ единогласному рѣшенію (ст. 372), при чемъ, всѣ свои замѣчанія долженъ былъ дѣлать не иначе, какъ письменно» (ст. 373); если это не дѣйствовало, онъ долженъ былъ въ восьмидневный срокъ составить «согласительное предложеніе» (ст. 374): если и таковое не подѣйствуетъ и единогласія все-таки достигнуто не будетъ, оберъ-прокуроръ доноситъ о томъ министру юстиціи, для передачи дѣла въ общее собраніе (ст. 377): совершенно аналогичный порядокъ былъ установленъ и для тѣхъ случаевъ, когда оберъ-прокуроръ не найдетъ возможнымъ согласиться даже съ единогласнымъ рѣшеніемъ департамента; и въ этихъ случаяхъ онъ могъ въ восьмидневный срокъ представлять свой мотивированный протестъ: если сенаторы съ послѣднимъ не соглашались, дѣло также доносилось министру юстиціи для передачи въ общее собраніе (ст. 379): здѣсь ярче всего сказалась подавляющая опекунская роль прокуратуры надъ Сенатомъ: бывшей въ состояніи протестовать и задерживать даже единогласныя рѣшенія департаментовъ: при такомъ порядкѣ вещей нисколько не удивительно, что самостоятельности Сената какъ бы не существовало: особенно пагубно это должно было отзываться и на функціи административной юстиціи.

Затѣмъ, всѣ оберъ-прокуроры вмѣстѣ составляли учрежденную при сенатѣ консультацію или общій совѣтъ, въ которомъ разсматривались дѣла, вызвавшія разногласіе въ общихъ собраніяхъ (ст. 384); консультація обсуждала дѣло и по существу, и по законной его формѣ: кромѣ оберъ-прокуроровъ, въ консультаціи принималъ участіе товарищъ министра юстиціи (ст. 384) и министерскій юрисконсультъ (ст. 386), который «объясняетъ во всей подробности существо дѣла, слова, силу и самое намѣреніе закона, приводя также и примѣрныя рѣшенія подобныхъ дѣлъ» (ст. 388); но юрисконсультъ выступаетъ лишь въ случаяхъ разногласія между оберъ-прокурорами (ст. 387): если соглашеніе все-таки достигнуто

не будетъ, то дѣло рѣшается мнѣніемъ министра юстиціи (ст. 389).

Характерно описана роль оберъ-прокурора въ статьѣ 391, гдѣ упоминается объ оберъ-прокурорѣ, «*подъ смотрѣніемъ котораго въ департаментѣ производится дѣло*»; здѣсь опять-таки ясно просвѣчиваетъ опекунская задача этого органа.

Не менѣе активна роль прокуратуры и въ вопросѣ исполненія сенатскихъ рѣшеній; такъ, всякое рѣшеніе, прежде его подписанія, провѣряется оберъ-прокуроромъ, отмѣчающимъ на журналѣ «читалъ» [1]) (ст. 424); а послѣ подписанія, опредѣленіе Сената вновь просматривается оберъ-прокуроромъ, помѣчающимъ на этотъ разъ дѣло словомъ «исполнить» (ст. 428); затѣмъ, прокуратура является и соединяющимъ звеномъ между Сенатомъ и министромъ юстиціи, хотя и не исключительнымъ, такъ какъ нѣкоторыя дѣла изъ Сената сообщаются непосредственно въ департаментъ министерства юстиціи (ст. 452).

Таковы подавляющія отношенія прокуратуры къ самому Сенату; еще шире ея полномочія касательно сенатской канцеляріи: «канцеляріей каждаго департамента и отдѣленія управляетъ, подъ главнымъ начальствомъ министра юстиціи, оберъ-прокуроръ» (ст. 495). Сами оберъ-прокуроры опредѣляются къ должности и увольняются именными Выс. указами, по представленіямъ министра юстиціи (ст. 500); отъ послѣдняго зависитъ также увольненіе оберъ-прокуроровъ въ отпускъ (ст. 503) и представленіе ихъ къ наградамъ (ст. 504), прочіе же чины сенатской прокуратуры въ этомъ отношеніи подчинены оберъ-прокурорамъ (ст. 505). Оберъ-прокуроръ имѣетъ самое бдительное и ближайшее наблюденіе за работой подчиненной ему канцеляріи, за поступленіемъ и движеніемъ дѣлъ въ оной и т. д. (ст. 520 и 538); одинъ разъ въ мѣсяцъ онъ обязанъ ревизовать всѣ экспедиціи канцеляріи, повѣрять вѣдомости и т. д. (ст. 545), представляя своему непосредственному

[1]) По общему собранію эта обязанность лежитъ на самомъ министрѣ юстиціи.

начальнику, министру юстиціи, еженедѣльныя вѣдомости о дѣлахъ заслушанныхъ, производящихся и т. д. (ст. 547); другого рода вѣдомость составляется оберъ-прокуроромъ для министра юстиціи помѣсячно (ст. 548), третьяго рода вѣдомость пишется пополугодно (ст. 549) и наконецъ четвертая представляется съ отчетомъ за весь годъ (ст. 550 и 552); кромѣ того составлялись особыя вѣдомости движенію суммъ въ канцеляріи департамента, одна ежемѣсячная, другая полугодовая (ст. 554 и 555): можно себѣ легко представить, какое обиліе переписки вызывала эта тяжеловѣсная форма отчетности, бывшая одна въ состояніи омертвить дѣятельность сенатской прокуратуры.

Кромѣ этихъ перечисленныхъ статей, упоминающихъ о дѣятельности сенатской прокуратуры, мы имѣемъ въ учрежденіи Сената еще спеціальное отдѣленіе (5-е главы VIII), трактующее объ «обязанности, степени власти и отвѣтственности оберъ-прокуроровъ». Совершенно тождественно съ существомъ генералъ-прокурорской должности, опредѣлялось и существо оберъ-прокуратуры, двояко, какъ надзоръ за рѣшеніемъ дѣлъ и управленіе канцеляріей, совокупно съ надзоромъ за производствомъ дѣлъ. Далѣе же слѣдуетъ собственно лишь повтореніе вышеизложенныхъ функцій оберъ-прокуратуры, при чемъ прибавлены только постановленія объ отводѣ оберъ-прокуроровъ (ст. 579), подсудности ихъ исключительно монарху или Выс. властью назначенному суду (ст. 580), и о подчиненіи имъ «чиновниковъ, находящихся за оберъ-прокурорскимъ столомъ» (ст. 583—585).

Система прокуратуры отличалась строгой іерархичностью; іерархическая подчиненность была послѣдовательно выдержана, но нельзя сказать, что система эта выгодно отражалась на положеніи самого Сената: наоборотъ, послѣдняго прокуратура должна была совершенно подавить, лишивъ его самостоятельности; хорошо бы еще, если дѣятельность прокуратуры сама по себѣ была бы полезная, но, какъ мы видѣли, органы ея были настолько завалены формальной перепиской, что работа

ихъ должна была силою необходимости омертвиться, что опять-таки чрезвычайно вредно отражалось на функціонированіи Сената. Кромѣ того положеніе самой прокуратуры было совершенно зависимое отъ генералъ-прокурора; «за пропускъ всякаго несообразнаго съ законами приговора или опредѣленія слѣдуетъ личная отвѣтственность оберъ-прокурора», говоритъ законъ. При такомъ положеніи недаромъ еще во времена работъ надъ реформой судопроизводства замѣчено было, что оберъ-прокуроры «какъ бы вошли въ составъ Сената и при завѣдываніи его канцелярскимъ дѣлопроизводствомъ слились съ нимъ воедино», а «дѣльный и опытный оберъ-прокуроръ имѣлъ въ Сенатѣ большое, *иногда рѣшающее* значеніе»; при этомъ роль самого Сената отстранялась совершенно на задній планъ.

На судебныхъ и *судебно-административныхъ* функціяхъ Сената все это отзывалось прямо губительно, въ особенности же на послѣднихъ, такъ какъ элементы административной юстиціи, какъ мы указывали, только начинали еще слагаться.

4.

Генералъ-губернаторъ.

Въ царствованіе Николая I генералъ-губернаторская должность составляла рѣдкое исключеніе въ администраціи имперіи: кромѣ окраинъ, правительство рѣдко прибѣгало къ помощи этого органа [1]); отрицательное къ нему отношеніе сказалось уже въ комитетѣ 6 декабря 1826 года.

---

[1]) О положеніи генералъ-губернаторовъ окраинъ см., напр., наставленіе Тобольск. и Иркут. ген.-губ-ру 23 мая 1803 г.; П. С. З., № 20771; инструкцію Оренбург. воен. г-ру 16 сентября 1803 г., П. С. З., № 20938, имен. указъ 22 мая 1806 г., П. С. З., № 22143; о Сибир. ген.-губ-рѣ, см. 2 главу горнаго положенія 1806 г., П. С. З., № 22208. Отношенія ген.-губ-ровъ къ министерствамъ были опредѣлены указомъ 8 апрѣля 1829 г., 2-ое П. С. З., № 2809. См. Андреевскій, О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ, стр. 135: Спб. 1864 г.

Тѣмъ не менѣе императоръ Николай счелъ нужнымъ къ концу своего царствованія регулировать положеніе этихъ органовъ спеціальнымъ законодательнымъ актомъ, такъ какъ Екатерининское учрежденіе уже совершенно очевидно не отвѣчало болѣе требованіямъ жизни, т. е. тому положенію, которое въ это царствованіе сталъ занимать генералъ-губернаторъ. 29 мая 1853 года была издана Выс. утв. общая инструкція генералъ-губернаторамъ [1]), какъ бы подводившая итогъ юридическому положенію этого органа въ данную эпоху.

Намъ приходится посмотрѣть, что сталось при этомъ съ властью надзора Екатерининскихъ намѣстниковъ. Въ именномъ указѣ Сенату, при которомъ была издана эта инструкція, уже упоминается причина утвержденія инструкціи: генералъ-губернаторская должность регулировалась тогда учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г. и тѣми статьями наказа 1837 г. гг. губернаторамъ, въ которыхъ говорилось о главныхъ начальникахъ: между тѣмъ оба эти акта во многомъ были не согласованы, вслѣдствіе чего получались противорѣчія именно по отношенію ко власти генералъ-губернаторовъ: въ ихъ устраненіе теперь и издавалась названная общая инструкція.

Инструкція упоминаетъ и о власти надзора генералъ-губернатора: § 2 говоритъ, что органъ этотъ является «главнымъ блюстителемъ .... точнаго исполненія законовъ и распоряженій правительства». § 4 къ этому добавляетъ, что онъ есть «мѣстный высшій блюститель порядка во всѣхъ опаго частяхъ (?), непрестанно ревизующій всѣ дѣйствія мѣстъ и лицъ ему подвѣдомственныхъ, для предупрежденія или для прекращенія нарушенія законовъ, всего противнаго безопасности и пользѣ общей или же несообразнаго съ видами верховнаго правительства, извѣстными ему, какъ лицу, полнымъ довѣріемъ государя императора облеченному»; затѣмъ въ § 5 находимъ мы

[1]) 2-е Полн. Собр. Зак., № 27293; инструкція эта была первоначально включена въ продолженіе XVII ко 2-му тому св. зак., изд. 1842 г., а затѣмъ, въ изданіи 1857 г. она вошла въ статьи 294—344. II тома, части 1, св. зак.

въ перечнѣ предметовъ «особенному попеченію» его подлежащихъ «личный составъ мѣстнаго управленія» (п. 5). Уже этими положеніями совершенно ясно опредѣляется вопросъ, съ какими функціями надзора мы имѣемъ дѣло при разборѣ конструкціи генералъ-губернаторской должности: надзоръ этотъ былъ исключительно начальственный съ примѣсью большой доли активности, особенно подчеркиваемой въ статьѣ 4-й: его распоряженія «по надзору» должны были предупреждать и прекращать нарушеніе законовъ.

Дальнѣйшій текстъ инструкціи составляетъ подробное развитіе пяти пунктовъ § 5, при чемъ первые четыре носятъ характеръ чисто-административныхъ функцій: обстоятельство это опять-таки доказываетъ, какова была основная точка зрѣнія правительства на ген.-губ. должность: согласно инструкціи 1853 года генералъ-губернаторъ уже являлся органомъ активнаго управленія, у котораго между прочимъ были и функціи начальственнаго надзора за подчиненными ему мѣстами и лицами. Обязанности генералъ-губернатора состояли изъ: заботы «объ общемъ благосостояніи и внутренней безопасности» ввѣренной ему области (отд. I [1]), заботы о народномъ здравіи и продовольствіи (отд. II [2]), попеченія объ общественномъ хозяйствѣ (отд. III [3]), участія въ отправленіи правосудія (отд. IV [4])

---

[1]) §§ 6—12, при чемъ здѣсь имѣется въ виду активное право распоряженія самаго разнохарактернаго свойства: и надзоръ за молодыми дворянами, и „обращеніе вниманія на положеніе“ отставныхъ военныхъ, и преслѣдованіе роскоши, и наблюденіе за тѣмъ, чтобы „дворяне вели жизнь приличную ихъ происхожденію“.

[2]) §§ 13—15; здѣсь мы встрѣчаемъ распоряженія въ огражденіе населенія отъ эпидемическихъ болѣзней, голодовокъ, принятіе чрезвычайныхъ мѣръ по устройству госуд. и обществ. работъ при безработицѣ.

[3]) §§ 16—22; сюда включены: „особенная заботливость о город. хозяйствѣ“, заботы о развитіи сельскаго хозяйства, фабричной промышленности, попеченіе объ эксплоатаціи природныхъ богатствъ, преслѣдованіе „вредныхъ во всѣхъ отношеніяхъ для государства монополистовъ“, и наконецъ забота о развитіи торговли и промышленности.

[4]) §§ 23—26; генералъ-губернаторъ не былъ „судьей, а лишь блюстителемъ правосудія и установленнаго порядка“, т. е. слѣдилъ за

и наконецъ надзора за личнымъ составомъ мѣстнаго управленія (отд. V [1]): какъ мы уже сказали, это послѣднее положеніе вытекаетъ съ необходимостью изъ той конструкціи, которую законодатель придалъ ген.-губ. должности; отвѣчая за благосостояніе и порядокъ ввѣренной ему области, главный начальникъ долженъ былъ имѣть и надзоръ за всей администраціей этой области: «бывъ облеченъ отъ верх. власти особымъ довѣріемъ по управленію во всѣхъ частяхъ ввѣреннаго ему края, читаемъ мы въ § 27, и, имѣя право не только заявлять безпорядки и злоупотребленія, но и прекращать ихъ, останавливая зло въ самомъ его началѣ,—генералъ-губернаторъ обязывается наблюдать за строгимъ сохраненіемъ между служащими надлежащей дисциплины и чтобы каждый по отправленію своихъ служебныхъ обязанностей дѣйствовалъ въ предѣлахъ, законами и учрежденіями постановленныхъ»; онъ же преслѣдуетъ нерадивыхъ и порочныхъ чиновниковъ (§ 28), и представляетъ объ опредѣленіи на службу (§ 29) и награжденіи (§ 30) должн. лицъ.

Мы здѣсь имѣемъ новый примѣръ хорошо разработаннаго въ царствованіе Николая I принципа начальственнаго надзора; постановленія § 27 слѣдуетъ считать послѣдовательными въ развитіи идеи генералъ-губернатора, какъ высшаго активнаго органа управленія, но вмѣстѣ съ тѣмъ органа исключительнаго, а не постояннаго, при чемъ инструкція много разъ густо подчеркиваетъ эту исключительность, часто упоминая о томъ «особомъ довѣріи верх. власти», которымъ былъ облеченъ генералъ-губернаторъ; въ этомъ и состояла основная мысль закона 1853 года: генералъ-губернаторъ являлся теперь исключительнымъ органомъ въ провинціальной администраціи, вся суть котораго состояла въ активномъ управленіи по особому довѣрію монарха. Въ виду этого инструкція и поставила ге-

„законнымъ направленіемъ дѣлъ въ установленномъ порядкѣ"; онъ являлся защитникомъ и покровителемъ всѣхъ и каждаго, направлялъ жалобы и просьбы, преслѣдовалъ ябедничество.

[1]) §§ 27—30.

нералъ-губернатора въ непосредственныя сношенія съ верховною властью, которой онъ могъ представлять о всѣхъ предметахъ, кои признаетъ нужнымъ (§ 31).

Итакъ, инструкція 1853 года преобразила генералъ-губернаторскую должность: она теперь не имѣла ничего общаго, по вѣрному замѣчанію Градовскаго [1]), не только съ учрежденіемъ 1775 года, но и съ тѣмъ фактическимъ положеніемъ, которое генералъ-губернаторы занимали въ послѣдующее (послѣ 1775 г.) время: генералъ-губернаторъ былъ теперь превращенъ, хотя и въ исключительный, но все же въ активный органъ управленія, не входящій однако въ кругъ губернскихъ учрежденій, а стоящій *надъ* ними и получившій «въ итогѣ чрезвычайную политическую власть, которая и составила всю сущность ген.-губ. должности» [2]). Въ результатѣ, стало быть, генералъ-губернаторы оказались исключительною политическою должностью, въ компетенціи которой власть надзора носила активный и начальственный характеръ придатка. Политическій характеръ этой должности такъ и остался отличительной его чертой за всю вторую половину XIX столѣтія.

Особенно это выступило наружу въ шестидесятыхъ годахъ, когда освободительное движеніе той эпохи не на шутку всполошило русское правительство. Въ 1862 году по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ Валуева, была составлена особая записка «о новомъ устройствѣ управленій генералъ-губернаторовъ» [3]), которая ярко освѣщаетъ взглядъ тогдашняго правительства на характеръ должности и роли генералъ-губернаторовъ. Уже съ первыхъ словъ заявляетъ Валуевская записка, что «за генералъ-губернаторами надлежитъ оставить преимущественно ихъ *политическое значеніе и политическую власть,— состоящую въ охраненіи общественнаго порядка и полити-*

---

[1]) Истор. очеркъ учрежденія генералъ-губернаторствъ въ Россіи; собр. соч. томъ I, стр. 324; Спб. 1899 г.

[2]) Тамъ же, стр. 325.

[3]) Матеріалы, собранные для комиссіи о преобр. губ. и уѣздн. учрежденій; отд. адм., часть 1, отд. VI; Спб. 1870 г.

ческой безопасности въ губерніяхъ» (курсивъ записки); таковъ лейтъ-мотивъ правительственныхъ взглядовъ того времени на генералъ-губернаторовъ, сопровождающійся между прочимъ маленькой исторической передержкой, состоящей въ утвержденіи, что «то же начало было основною мыслію первоначальнаго установленія ихъ (генералъ-губернаторовъ) званія» [1]). Pia desideria записки состояли: 1) въ освобожденіи ген.-губернаторовъ отъ участія въ обыкновенномъ ходѣ многихъ дѣлъ по мѣстному управленію, и 2) въ оставленіи за ними только такихъ предметовъ вѣдомства и права, которые бы соотвѣтствовали политическому значенію ихъ власти; «непосредственно дѣйствовать» они могли въ двухъ случаяхъ: 1) когда принятыя мѣстнымъ начальствомъ мѣры окажутся неправильными или безуспѣшными, и 2) когда того потребуютъ обстоятельства чрезвычайныя [2]).

Записка далѣе перечисляетъ тѣ функціи, которыя слѣдовало бы возложить на обязанность генералъ-губернаторовъ; на первомъ мѣстѣ стоятъ конечно «дѣла по охраненію общественнаго порядка и политической безопасности въ краѣ»; здѣсь собственно перечислены функціи, уже включенныя въ сводъ законовъ, изданія 1857 года; затѣмъ идутъ вопросы законодательной инціативы и касающіеся въ совокупности двухъ и болѣе губерній; главное распоряженіе по введенію въ дѣйствіе новыхъ учрежденій, важныхъ преобразованій и т. п., въ каковомъ случаѣ Валуевъ очевидно имѣлъ въ виду работы по реформамъ шестидесятыхъ годовъ; за ген.-губернаторами оставлялся начальственный надзоръ за должн. лицами: имъ же поручалось «главное направленіе крестьянскаго дѣла» и полицейскія дѣла того города, въ которомъ они имѣли постоянное пребываніе, и наконецъ распоряженіями «по чрезвычайнымъ обстоятельствамъ».

Къ этой запискѣ былъ приложенъ «Проектъ положенія о

[1]) Не основною мыслью, а практическимъ слѣдствіемъ недостатковъ Екатерининскаго учрежденія было это начало; ср. выше стр. 69.

[2]) Матеріалы, тамъ же, стр. 3.

генералъ-губернаторахъ» [1]), при чемъ въ ст. I должность эта опредѣлялась какъ «главное блюстительство общественнаго порядка и политической безопасности»: здѣсь осуществлялась такимъ образомъ основная идея, отмѣченная нами выше о политическомъ значеніи генералъ-губернаторовъ; объ этомъ же говоритъ и п. а, статьи 8-ой, опредѣляющей предметы вѣдомства, власть и права генералъ-губернаторовъ; во главѣ ихъ также поставленъ «высшій надзоръ за сохраненіемъ общественнаго порядка и политической безопасности въ краѣ»: ту же мысль находимъ мы и въ ст. 14. Совершенно очевидно, что здѣсь имѣются въ виду только активныя функціи, а не какой-либо пассивный надзоръ. Рядомъ съ этимъ стоятъ весьма обильныя функціи по участію генералъ-губернаторовъ въ активномъ управленіи ввѣреннаго имъ края.

Ближайшимъ образомъ ихъ дѣятельность опредѣлялась «проектомъ инструкціи» [2]), согласно которому мы опять-таки видимъ, что имъ предполагалось отвести весьма обширную долю участія въ администраціи подчиненнаго имъ «края». Такъ напр., право ревизіи сопровождалось и правомъ исправленія; ст. 28 говоритъ: «генералъ-губернаторъ, имѣя право во всякое время лично ревизовать всѣ мѣста общаго губернскаго управленія ввѣреннаго ему края, принимаетъ мѣры къ исправленію безпорядковъ и злоупотребленій только по предметамъ его вѣдомства (исчисленнымъ въ ст. 8 положенія)», а въ послѣдней упоминается о всѣхъ главнѣйшихъ отрасляхъ администраціи, съ политическимъ надзоромъ во главѣ. Въ ст. 29 сказано, что «генералъ-губернаторы принимаютъ жалобы на подчиненныя имъ мѣста и власти только по предметамъ ихъ вѣдомства (также стало быть по ст. 8 полож.), наблюдая при семъ: 1) чтобы не давать движенія жалобамъ, приносимымъ на низшія мѣста мимо высшихъ, 2) чтобы не давать хода жалобамъ и доносамъ бездоказательнымъ, клонящимся только къ клеветамъ и ябедамъ, и 3) чтобы вообще не

[1]) Матеріалы, тамъ же, стр. 11 и слѣд.
[2]) Матеріалы, тамъ же, стр. 15 и слѣд.

ослаблять силы и значенія подчиненныхъ имъ мѣстъ и лицъ, преждевременными требованіями объясненій, дознаніями и взысканіями, по извѣтамъ и обвиненіямъ, вниманія не заслуживающимъ». Во-первыхъ, здѣсь слѣдуетъ отмѣтить стремленіе законодателя установить исключительно инстанціонное восхожденіе жалобъ къ генералъ-губернаторамъ (п. 1); послѣдніе могли слѣдовательно принимать лишь тѣ жалобы, которыя общимъ порядкомъ тогдашняго управленія проходили мѣста, на которыя частное лицо жаловалось; во-вторыхъ, въ этомъ же состояла и гарантія для генералъ-губернатора въ томъ, что данная жалоба имѣла свои основанія, такъ какъ къ нему она поступала уже съ заключеніемъ или отзывомъ того мѣста, на которое она приносилась: въ этомъ же направленіи составленъ и третій пунктъ, очевидно предполагающій, что всякую жалобу, получаемую генералъ-губернаторомъ, онъ долженъ былъ, не разсматривая, сначала передавать для отзыва въ то мѣсто, на которое она поступала, и только по полученіи такого отзыва приступать къ разсмотрѣнію всего дѣла; именно такой порядокъ, который впрочемъ являлся общимъ принципомъ нашего административнаго строя, имѣлъ въ виду законодатель, требуя, чтобы генералъ-губернаторъ «не чинилъ *преждевременныхъ* дознаній и взысканій». Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ данномъ случаѣ имѣлось смѣшеніе функцій инстанціоннаго рѣшенія дѣла, съ начальственнымъ надзоромъ: генералъ-губернаторъ разсматривалъ въ качествѣ высшей инстанціи то дѣло, по которому приносилась жалоба, а кромѣ того «чинилъ дознанія и взысканія» съ мѣстъ и лицъ ему подчиненныхъ, которыя своимъ постановленіемъ нарушили законъ.

Таковы принципы этого проекта министерства вн. д. Къ осени 1862 года онъ разсматривался въ особой комиссіи изъ министровъ военнаго и внутр. дѣлъ, шефа жандармовъ и Кіевскаго генералъ-губернатора; основныя его положенія остались безъ измѣненія; внесены были лишь редакціонныя поправки, какъ напр.: наименованіе «проектъ положенія о гене-

ралъ-губернаторахъ» было замѣнено, примѣнительно ко II-му тому Св. Зак. (кн. 2, разд. I, гл. I) заглавіемъ «о главныхъ начальникахъ губерній»; затѣмъ и статьи проектовъ были подведены подъ общую нумерацію статей II-го тома (290 и слѣд.). Къ новому проекту были присоединены «объяснительныя соображенія» [1]), въ которыхъ въ сущности повторялись всѣ доводы первоначальнаго проекта Валуева. Добавлено было лишь одно соображеніе, очевидно въ отвѣтъ возникшимъ въ средѣ правительственныхъ круговъ сомнѣніямъ на счетъ пользы сохраненія вообще такого института, какъ генералъ-губернаторы, института, который уже давно въ извѣстной части общества считался опаснымъ политически, въ виду могущества личной власти, и противорѣчащимъ теоретически министерской власти; практическая же дѣятельность генералъ-губернаторовъ всегда была такова, что вызывала сильныя сомнѣнія въ своей успѣшности и пользѣ [2]). Вышеназванная комиссія однако считала, что «упраздненіе генералъ-губернаторовъ едва ли можетъ быть признано удобнымъ въ настоящее время, когда и безъ того почти всѣ части госуд. управленія подвергаются преобразованіямъ и когда предстоитъ очевидная необходимость не колебать тѣхъ немногихъ центровъ власти, которые еще сохранили, въ глазахъ массъ, надлежащее значеніе (sic! [3])»; аргументъ этотъ конечно весьма слабъ, тѣмъ болѣе, что сама комиссія тутъ же оговаривается, что «званіе губернаторовъ, къ сожалѣнію, этимъ значеніемъ не вездѣ пользуется; даже въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ главныхъ начальниковъ, гражданскіе и военные губернаторы не обладаютъ надлежащимъ вліяніемъ и авторитетомъ», а дѣла комитета министровъ свидѣтельствовали, что «управленіе нѣкоторыхъ генералъ-губернаторовъ мало чѣмъ отличалось отъ обык-

---

[1]) Матеріалы, тамъ же, стр. 35 и слѣд.

[2]) Ср. съ примѣрами, приводимыми изъ царств. Николая I у Середонина, въ его Обзорѣ дѣятельности комитета министровъ, томъ II, часть I, стр. 110 и слѣд.; Спб., 1902 г.

[3]) Матеріалы, тамъ же, стр. 38.

новеннаго губернаторскаго»[1]). Для того, чтобы помочь горю и возвысить все болѣе падающій авторитетъ власти, комисія не нашла другихъ средствъ, какъ обратиться къ созданію органа личнаго управленія, съ почти неограниченными полномочіями, дѣятельность котораго уже была осуждена самимъ же правительствомъ.

Резюме, которое дастъ эта новая записка, перечисляя функціи и обязанности генералъ-губернаторовъ[2]), ясно свидѣтельствуетъ, что генералъ-губернаторъ долженъ былъ являться активнымъ органомъ управленія, при чемъ его компетенція еще расширялась въ сравненіи съ инструкціей 1853 года. Все сказанное нами о власти надзора этого органа по инструкціи 1853 года полностью относится слѣдовательно и къ проекту 1862 года.

Названный проектъ былъ разосланъ на заключеніе всѣхъ генералъ-губернаторовъ, и весною 1863 года въ министерство уже стали поступать ихъ отвѣты. Всѣ они останавливаются почти исключительно на политическихъ функціяхъ этой должности; таковъ, напр., отзывъ Петербургскаго военнаго генералъ-губернатора, считавшаго, что этой должности должно было быть обезпечено «нравственное главнымъ образомъ вліяніе на населеніе края»; «вліяніе на дворянство должно быть однимъ изъ надежнѣйшихъ орудій политической власти генералъ-губернаторовъ», писалъ гр. Суворовъ[3]): «слѣдуетъ придавать, продолжаетъ онъ, дѣятельности генералъ-губернаторовъ характеръ особой попечительности объ интересахъ мѣстнаго населенія, который значительно содѣйствовалъ бы политическому вліянію ихъ на направленіе умовъ», и далѣе: «совершенно немыслимо ограниченіе въ чемъ бы то ни было (!) обязанностей и правъ столичныхъ генералъ-губернаторовъ». Въ совершенно тождественномъ направленіи шли замѣчанія и Московскаго военнаго генералъ-губернатора и прочихъ ихъ

[1]) Середонинъ, тамъ же, стр. 110.
[2]) Матеріалы, тамъ же, стр. 46—48.
[3]) Матеріалы, тамъ же, стр. 66—73.

коллегъ; всѣмъ имъ хотѣлось освобожденія отъ мелкихъ и неважныхъ дѣлъ и пріобрѣтенія чрезвычайно широкихъ полномочій политическихъ.

Несмотря на всѣ эти работы, проекту 1862 года не суждено было когда-либо стать закономъ, хотя послѣдующая жизнь и исторія генералъ-губернаторской должности развивались именно въ томъ направленіи, которое уже нашло себѣ яркое опредѣленіе въ инструкціи 1853 г. и проектѣ Валуева 1862 г. Собственно говоря, они составляли лишь логическое развитіе того положенія, которое на практикѣ получила намѣстническая должность еще по Екатерининскому учрежденію. Великой императрицѣ не удалось поставить намѣстника отдѣльно отъ администраціи: съ самаго начала, какъ мы видѣли, онъ принималъ въ управленіи дѣятельное участіе, а съ теченіемъ времени его активныя функціи все росли, въ ущербъ прочимъ, когда же, въ царствованіе Николая I, сталъ развиваться политическій надзоръ, въ должности генералъ-губернаторовъ онъ сразу же затмилъ всѣ прочія функціи ихъ компетенціи, превративъ ихъ въ политическіе органы, по преимуществу.

Именно этимъ, и только этимъ, и объясняется тотъ фактъ, что, несмотря на всѣмъ извѣстные недостатки и опасности, представляемые этой должностью, она не только не исчезла изъ нашего государственнаго строя, а наоборотъ прочно въ немъ укрѣпилась на долгое время.

Но этотъ же процессъ превращенія генералъ-губернаторовъ въ политическіе органы окончательно выводитъ эту должность изъ области изслѣдуемаго нами вопроса. Уже съ 1853 года она вышла за рамки интересующей насъ области. Проектъ 1862 года мы привели только какъ яркій примѣръ, хорошо освѣщающій взгляды правительства на положеніе генералъ-губернаторовъ. Само собою разумѣется, что эти взгляды въ корнѣ противорѣчили либеральнымъ реформамъ шестидесятыхъ годовъ.

5.

Губернаторъ.

А. Наказъ 1837 года.

Уже давно чувствовало правительство, что Екатерининское учрежденіе не соотвѣтствовало болѣе требованіямъ, предъявляемымъ жизнью губернаторамъ. Нѣсколько разъ высказывалось правительство Александра о необходимости пересмотра законодательства о губернаторахъ, нѣсколько разъ возникалъ тотъ же вопросъ и въ первое десятилѣтіе царствованія Николая; такъ, уже комитетъ 6-го декабря 1826 г. указывалъ на «крайнюю необходимость исправить недостатки мѣстнаго управленія и на потребность для сего коренного, объемлющаго всѣ части преобразованія». Тѣмъ не менѣе дѣло все затягивалось, и только въ 1837 году былъ изданъ, наконецъ, «Высоч. утвержденный общій наказъ гражданскимъ губернаторамъ».

Уже 9 февраля 1831 года гр. Закревскій, въ своемъ всеподд. докладѣ, указывалъ на необходимость пересмотра законодательства, касающагося губернаторовъ; то же самое повторилъ онъ и въ другомъ своемъ всеподд. докладѣ отъ 28 апрѣля 1831 г.[1]). Вслѣдствіе Высоч. одобренія этой мысли, дѣло разсматривалось въ комитетѣ министровъ (журналы 16 мая и 2 іюня 1831 года), который и установилъ три главныхъ положенія: 1) соединеніе въ лицѣ гр. губернатора наблюдательной власти надъ всѣми частями управленія, въ губерніи находящимися, 2) предоставленіе разсмотрѣнія частныхъ по тяжебнымъ дѣламъ жалобъ, вмѣсто палатъ, попрежнему губернскимъ правленіямъ и 3) увеличеніе суммъ на жалованье нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ. Но въ 1831 году дѣло такъ ничѣмъ и не кончилось.

[1]) Извлеченія изъ этихъ двухъ докладовъ напечатаны въ § 1, отд. II, части 1, отд. адм., матеріаловъ, собранныхъ для Выс. учр. комиссіи о преобр. губ. и уѣзд. учрежденій; Спб. 1870 г.

Вновь оно поднимается только въ 1836 году, когда министръ внутр. дѣлъ вошелъ въ гос. совѣтъ съ проектами «положеній и наказовъ для мѣстъ и лицъ губернскаго и уѣзднаго управленія» (22 декабря 1836 г., № 5979); въ этомъ представленіи имѣются также три пункта, объ увеличеніи средствъ, объ излишней формальности дѣлопроизводства губ. мѣстъ и о недостаткѣ надлежащаго надзора за теченіемъ дѣлъ и провѣрки дѣйствій чиновъ, составляющихъ губернское и уѣздное управленія [1]): вопросъ, насъ касающійся, заключается въ расширеніи надзирающей власти губернатора; мысль одна и та же, слѣдовательно, какъ и въ 1831 году, но замѣтимъ тутъ же—фундаментомъ ей служитъ идея начальственнаго надзора. Въ осуществленіе этихъ положеній министерство и выработало, между прочимъ, наказъ гражданскимъ губернаторамъ.

Въ гос. совѣтѣ проектъ наказа не вызвалъ особыхъ замѣчаній: онъ слушался въ департаментѣ законовъ въ мартѣ, а въ общемъ собраніи въ апрѣлѣ 1837 года, при чемъ послѣднее только замѣтило, что проектъ совершенно соотвѣтствуетъ своей цѣли, «ибо въ наказѣ соединены, въ ясномъ и полномъ изложеніи, не только всѣ существенныя обязанности гражд. губернаторовъ, но и всѣ подробности, коими опредѣляются кругъ и образъ ихъ дѣйствія, начиная отъ важнѣйшихъ и нисходя до самыхъ мелочныхъ предметовъ» [2]). Общее собраніе лишь прибавило пунктъ касательно надзора губернатора за молодыми дворянами, поступающими на службу въ губернскія мѣста, согласно Выс. утв. положенію ком. министровъ отъ 5 января 1837 года.

Выс. утвержденіе наказъ получилъ 3 іюня 1837 года [3]). Присмотримся ближе къ тому, какъ онъ опредѣлялъ власть надзора губернатора. Главной задачей губернаторскаго надзора

---

[1]) Тамъ же, стр. 19 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 33.

[3]) 2-е Полное Собр. Зак., № 10303. Въ изданіи св. зак. 1857 г. этотъ наказъ помѣщенъ во II томѣ, ч. 1, ст. 356—705.

наказъ считаетъ «наблюденіе за повсемѣстнымъ точнымъ исполненіемъ законовъ, уставовъ» и т. п. (§ 1), но, «будучи только исполнителями и, такъ сказать, оберегателями законовъ», губернаторы не въ правѣ дѣлать «новыхъ постановленій» (§ 2). Какъ видно изъ этого, понятіе надзора губернатора чрезвычайно неопредѣленно; для болѣе точнаго его опредѣленія намъ приходится обратиться къ другимъ статьямъ наказа: § 2 отдѣляетъ отъ этой функціи обереганія закона функціи губернатора, какъ «хозяина губерніи»; здѣсь мы имѣемъ это знаменитое выраженіе, навѣки охарактеризовавшее понятіе нашего правительства XIX вѣка о губернаторской власти: но отмѣтимъ тутъ же, что по § 2 эта функція носила специфическій характеръ: подъ нею подразумѣвалось *лишь* участіе губернатора въ казенномъ и финансовомъ управленіи (напр., заботы о благосостояніи населенія губерніи). Затѣмъ мы должны сдѣлать общее замѣчаніе касательно термина «надзоръ»; наказъ его примѣняетъ чрезвычайно широко и иногда въ такихъ случаяхъ, когда имѣется имъ въ виду активное управленіе: таково положеніе § 51, согласно которому губернаторъ заботится о чистотѣ добрыхъ нравовъ, «*надзирая*, чрезъ мѣстныя подвѣдомственныя ему начальства, за точнымъ исполненіемъ существующихъ постановленій о прес. и пред. преступленій»: таковы же § 54, который вручаетъ губернатору «бдительное наблюденіе за городскими и земскими полиціями», и § 112, согласно которому гражд. губернаторъ имѣетъ «тщательный надзоръ» за охраненіемъ городской собственности; наказъ, слѣдовательно, отнюдь не придаетъ власти надзора признака пассивности, а, наоборотъ, тѣсно связываетъ ее съ активнымъ управленіемъ. Таковъ нашъ первый выводъ.

Далѣе, наказъ дѣлитъ всѣ губернскія мѣста на непосредственно подчиненныя губернатору и на мѣста прямо ему не подчиненныя; согласно этому дѣленію и власть его надзора получаетъ различные оттѣнки. Касательно первыхъ наказъ говоритъ, что губернаторы дѣйствуютъ «черезъ губ. правленія, либо черезъ особыя мѣста (приказы общ. призр., губ. комиссіи и

комитеты)»; они прямые начальники всѣхъ этихъ мѣстъ, а потому отвѣчаютъ за порядокъ рѣшенія въ оныхъ дѣлъ, имѣютъ строгій за ними надзоръ, дабы всѣ законы, указы и прав. распоряженія ими исполнялись въ точности, бдительно наблюдаютъ за безостановочнымъ и правильнымъ производствомъ дѣлъ и т. д., и т. д. (§§ 8 и 9); характернѣе всего это положеніе губернатора описано въ § 137 касательно рекрутскаго присутствія: губернаторъ также полностью отвѣчаетъ за его дѣйствія и въ случаяхъ упущеній принимаетъ самъ мѣры къ ихъ исправленію; губернаторы «вообще преслѣдуютъ и прекращаютъ силою закона всякія злоупотребленія» по рекр. дѣламъ; по протестамъ прокурора, стряпчихъ или жандармовъ они «принимаютъ нужныя мѣры исправленія»; нельзя быть болѣе категоричнымъ. Таково же отношеніе губернатора и къ другимъ прямо ему подчиненнымъ мѣстамъ, напр., приказу общ. призрѣнія (§ 191) или казенной палатѣ (§ 196 и слѣд.)[1]); они наблюдаютъ за исправнымъ сборомъ податей и всякими мѣрами стараются очищать недоимки (§ 215). Средствами же надзора губернатора были: 1) ревизіи[2]), 2) донесенія прокурорскаго надзора, 3) контроль отчетности[3]) и 4) жалобы и доносы частныхъ лицъ. Наконецъ, въ эту же категорію относится и надзоръ губернатора за должностными лицами, за тѣмъ, чтобы мѣста занимались людьми достойными уваженія и благонадежными (§ 16), за ихъ службой, опредѣленіемъ къ должностямъ, наградамъ, повышеніямъ, увольненіямъ и т. д., при чемъ сюда включены и служащіе по выборамъ, такъ какъ и эта служба считалась правительствомъ Николая I лишь видомъ службы государственной[4]) (ср. §§ 18—27). Изъ всего этого мы видимъ, что имѣемъ дѣло съ начальственнымъ надзоромъ губернатора, принципы котораго подробно и ясно раз-

---

[1]) Таково же было положеніе органовъ министерства государств. имуществъ.

[2]) §§ 309 и 316.

[3]) § 310.

[4]) Ср. *мое* Дворянство и его сословное управленіе, гл. X и XI.

виты въ наказѣ 1837 года. Губернаторъ былъ прямымъ начальникомъ цѣлаго ряда губернскихъ мѣстъ и, какъ таковой, отвѣчалъ за ихъ дѣйствія и имѣлъ за ними надзоръ.

Итакъ, второе наше заключеніе сводится къ признанію за губернаторомъ обширной и ясно опредѣленной власти начальственнаго надзора.

Но въ губернской администраціи были и другого рода мѣста, прямо не подчиненныя губернатору. Таковы, напр., сословныя учрежденія, дворянскіе и городскіе предводители, дв. опеки, горная часть, монетная, лѣсная, соляная и нѣк. друг. (ср., напр., § 225); по отношенію къ этимъ органамъ губернаторъ не являлся прямымъ начальникомъ, а, слѣдовательно, власть его надзора надъ ними, въ силу необходимости, должна была принимать болѣе пассивныя формы; когда по жалобамъ или донесеніямъ до губернатора доходили свѣдѣнія о противозаконныхъ дѣйствіяхъ такихъ мѣстъ, онъ долженъ былъ «ставить о томъ на видъ» или увѣдомлять соотвѣтственное начальство (§§ 178 или 226), «входить же въ непосредственныя распоряженія» онъ не могъ. Здѣсь власть надзора губернатора носитъ пассивный характеръ и именно потому, что у него нѣтъ ни власти исправленія, ни активнаго участія въ управленіи или «правъ дѣлать распоряженія» [1]).

Наконецъ, посрединѣ между этими двумя видами губернаторскаго надзора стоятъ его отношенія къ судебной власти; въ данномъ случаѣ у губернатора нѣтъ активнаго участія въ отправленіи судебныхъ функцій, но есть право исправленія;

[1]) Почти сразу послѣ изданія наказа стали слышаться со стороны губернаторовъ жалобы именно на этотъ принципъ; но въ николаевское царствованіе министры сумѣли отстоять независимость своихъ вѣдомствъ; въ слѣдующее же царствованіе, наоборотъ, начался процессъ постепеннаго подчиненія *всѣхъ* губернскихъ учрежденій, безъ различія вѣдомствъ, власти губернатора (см. ниже). Первые зачатки этого новаго начала мы, впрочемъ, находимъ уже въ царствованіи Николая; см. Середонинъ, Обзоръ дѣятельности комитета министровъ, томъ II, часть 2, стр. 72—74, гдѣ цитированы первыя попытки губернаторовъ подчинить своей власти учрежденія другихъ вѣдомствъ.

такъ, напр., согласно § 236, онъ могъ остановить судебное разсмотрѣніе дѣла и принять мѣры для производства новаго дополнительнаго слѣдствія.

Итакъ, третій нашъ выводъ заключается въ признаніи за губернаторомъ, рядомъ съ обширнѣйшей властью начальственнаго надзора, за другой категоріей губерн. мѣстъ надзора пассивнаго, лишь за законностью ихъ дѣйствій, а за третьей категоріей, мѣстъ судебныхъ, надзора пассивнаго, но съ правомъ исправленія, въ нѣкоторыхъ случаяхъ.

Ко всему этому слѣдуетъ еще прибавить и четвертую форму надзора — политическаго, также имѣвшагося въ распоряженіи губернаторовъ, напр., надзора за иностр. колонистами, иностранцами и т. п. (§ 49): послѣдней функціи суждено было блестяще расцвѣсть во вторую половину XIX вѣка.

Только исключеніемъ, слѣдовательно, допускаетъ наказъ 1837 года пассивный надзоръ, предполагая въ остальныхъ случаяхъ надзоръ губернатора съ правомъ исправленія (по отношенію къ судебнымъ мѣстамъ) или исправленія и активнаго управленія (по отношенію къ мѣстамъ, непосредственно ему подчиненнымъ).

Пассивный надзоръ за законностью такимъ образомъ все болѣе ускользалъ изъ рукъ губернаторовъ. Наказъ сдѣлалъ въ этомъ направленіи огромный шагъ; пассивный надзоръ въ данномъ случаѣ оставался собственно лишь у прокурорскаго надзора, при чемъ тѣмъ же губернаторамъ поручено было наблюдать, дабы «протесты, замѣчанія, напоминанія прокур. надзора не оставались бы безъ надлежащихъ слѣдствій» (§ 13).

Правительство изданіемъ наказа 1837 года стало на весьма скользкій путь; надзоръ губернатора неизбѣжно долженъ былъ становиться все менѣе пассивнымъ, все болѣе активнымъ: право исправленія и активное управленіе, а въ особенности надзоръ политическій, должны были силою необходимости все болѣе оттѣснять на задній планъ надзоръ пассивный.

Б. Проекты реформы губернаторской должности 1856—1858 и 1861—1862 годовъ.

Мы отмѣтили важные недостатки закона 1837 года, соединившаго въ одномъ лицѣ прежде болѣе точно отграниченныя другъ отъ друга функціи надзора и управленія, мы замѣтили также, что новыя отношенія губернатора къ судебной власти были значительнымъ шагомъ назадъ по пути смѣшенія судебныхъ и административныхъ функцій, и въ заключеніе сказали, что это было скользкимъ путемъ внизъ по направленію поглощенія губернаторомъ самостоятельности всей провинціальной администраціи [1]).

Проекты реформъ губернаторской должности пятидесятыхъ и шестидесятыхъ годовъ доказываютъ это положеніе только слишкомъ яркимъ образомъ.

Уже въ октябрѣ 1856 года состоялось Выс. указаніе на необходимость «для улучшенія внутренняго управленія въ губерніяхъ открыть губернаторамъ болѣе средствъ вникать въ мѣстныя нужды, усиленіемъ ихъ вліянія на дѣла и лица, расширеніемъ власти по употребленію денежныхъ способовъ на предметы общеполезные и установленіемъ другихъ подобныхъ облегченій» (!). Одновременно стало быть, когда правительство одною рукой думало проводить либеральныя реформы. освобожденія крестьянъ и установленія болѣе гуманныхъ принциповъ судопроизводства, оно другою стало усплпвать губернаторскую власть, «облегчая» ея способы дѣйствія. Первое десятилѣтіе царствованія Александра II полно было такихъ противорѣчій, на которыхъ и выросъ нашъ государственный строй второй половины XIX вѣка.

[1]) Весьма характернымъ фактомъ, подводящимъ какъ бы итогъ политики царствованія Николая I по отношенію къ губернаторамъ, являются все чаще встрѣчающіеся случаи назначеній *военныхъ* губернаторовъ; еще Андреевскій замѣтилъ (О намѣстникахъ..., стр. 137). что въ этомъ „видна извѣстная система такихъ назначеній“ военныхъ губернаторовъ; съ тридцатыхъ годовъ стало правительство прибѣгать къ этому средству съ цѣлью усиленія конечно губернаторской власти.

Какъ же при этомъ обстояло дѣло съ властью надзора? Для насъ этотъ вопросъ тѣмъ болѣе важенъ, что мы теперь будемъ имѣть дѣло съ преддверіемъ эпохи, когда на нашемъ политическомъ горизонтѣ появились первыя провинціальныя quasi-административныя судилища.

Руководствуясь цитированнымъ Выс. указаніемъ, министръ вн. д. разослалъ губернаторамъ 20 октября 1856 года циркуляръ, запрашивая ихъ мнѣнія насчетъ трехъ основныхъ предположеній реформы: усиленія вліянія губернаторовъ на дѣла и лица, сокращенія формальностей дѣлопроизводства и расширенія свободы распоряженія денежными средствами [1]). Отвѣты губернаторовъ, какъ можно легко угадать, почти всѣ сошлись на одномъ пунктѣ—необходимости расширенія губернаторской власти за счетъ круга дѣйствій министерствъ и главныхъ управленій; многіе изъ губернаторовъ при этомъ откровенно указали, что коренной недостатокъ ихъ положенія заключался въ противорѣчіи, содержащемся въ наказѣ 1837 г.: согласно наказу, они съ одной стороны являлись «полными хозяевами губерніи», съ другой же — «агентами министерства вн. д.» и простыми «первыми чиновниками въ губерніи». Сіе противорѣчіе вызывало необходимость немедленной реформы въ направленіи усиленія самостоятельности губернаторовъ, дабы дать имъ возможность быть истинными хозяевами губерніи [2]). Что же касается губернскаго правленія, то и его положеніе слѣдовало реформировать посредствомъ сокращенія переписки, упрощенія порядка дѣлопроизводства и усиленія содержанія чиновниковъ. Все это должно было сопровождаться, по мнѣнію губернаторовъ, усиленіемъ ихъ власти надъ провинціальнымъ чиновничествомъ и упраздненіемъ нѣкоторыхъ стѣснительныхъ для нихъ формальностей.

Итакъ, въ этихъ отзывахъ губернаторовъ уже весьма ярко и выпукло сказалась тенденція ихъ вожделѣній; здѣсь уже

---

[1]) Ср. матеріалы, собранные для Выс. учр. комиссіи о преобраз. губ. и у. учрежденій, отд. адм., часть I, отдѣленія 3, 4 и 5; Спб., 1870 г.

[2]) Тамъ же, отд. 3, стр. 5—7.

ясно, *куда* направлены были ихъ желанія, выросшія на почвѣ противорѣчій наказа 1837 года и создавшія тотъ скользкій путь, о которомъ мы говорили выше. Однако въ 1857—1858 годахъ теченіе этихъ реформаторскихъ стремленій было временно направлено въ побочное русло; правительство занялось вопросомъ о реформѣ порядка дѣлопроизводства присут. мѣстъ, образовавъ особый комитетъ «о сокращеніи переписки».

Но и главная, насъ касающаяся, мысль не совсѣмъ заглохла. По иниціативѣ Кіевскаго генералъ-губернатора, князя Васильчикова, правительство рѣшилось на экспериментъ. Недовольный порядками, царившими въ его генералъ-губернаторствѣ, Васильчиковъ предложилъ въ видѣ опыта произвести нѣкоторыя преобразованія мѣстныхъ учрежденій; недостатки, указанные имъ, сводились къ слѣдующему: 1) отдѣльныя части управленія были разъединены, тогда какъ собственно онѣ должны были бы быть соединены въ рукахъ губернскаго правленія: 2) производство дѣлъ страдало формализмомъ; 3) слишкомъ много дѣлъ должно было восходить на рѣшеніе высшихъ мѣстъ; 4) содержаніе чиновниковъ было крайне недостаточно [1]). Вслѣдствіе этого Васильчиковъ предлагалъ, во-первыхъ, присоединить къ губ. правленію приказъ общ. призр., комиссіи строит., дор. и нар. продов., комитеты о зем. пов., о тюрьм., оспен. и здравія, врачебную управу и чертежную губ. землемѣра, во-вторыхъ, освободить правленіе отъ нѣкоторыхъ мелкихъ дѣлъ, въ третьихъ, сократить формальности его дѣлопроизводства и, въ четвертыхъ, усилить оклады содержанія. Какъ видимъ, за исключеніемъ вопроса о губернаторской власти, проектъ Васильчикова близко подходилъ къ предположеніямъ 1856 года. Министерство вн. дѣлъ, согласившись въ общемъ съ его мыслью [2]), внесло однако нѣкоторыя измѣненія, отказываясь, напр., присоединить къ губ. правленію приказъ общ. пр. и тюремный комитетъ.

Дѣло слушалось въ комитетѣ министровъ 3 и 17 марта

[1]) Тамъ же, отд. 4, стр. 9.
[2]) Тамъ же, отд. 4, стр. 14 и слѣд.

1859 г., при чемъ рѣшено было дозволить Васильчикову произвести въ видѣ опыта нѣкоторыя преобразованія въ присут. мѣстахъ, вслѣдствіе чего имъ и были изданы въ 1860 году особыя правила [1]). Губ. правленіе, врач. управа, комитеты здравія, нар. продов. и оспенный, присутствіе о зем. пов., строит. и дорожн. комиссіи были соединены въ одно общее губернское управленіе (§ 1). Но въ общемъ, благодаря такой перемѣнѣ, не произошло никакихъ существенныхъ улучшеній; наоборотъ, можно сказать, все осталось по-старому. Власть же надзора и губернаторская должность вовсе не были затронуты «опытомъ» Васильчикова.

Жизнь между тѣмъ шла своимъ чередомъ, все ярче выставляя на свѣтъ Божій противорѣчіе, которое создавалось между существовавшей системой управленія и подготовлявшимися новыми либеральными реформами—крестьянской, судебной, земской. Правительство въ силу необходимости не могло оставить въ сторонѣ идею преобразованія губернскихъ учрежденій.

Побуждаемый этимъ, Ланской 23 октября 1859 г. вновь входитъ къ государю съ докладомъ о такой реформѣ; однако и на этотъ разъ выдѣляется министромъ вн. дѣлъ лишь одинъ частный вопросъ изъ всей системы провинціальной администраціи, а именно реформа полицейскихъ учрежденій. Но, разъ затронувъ одинъ вопросъ, правительству невозможно было удержаться въ его узкихъ рамкахъ; такъ, силою необходимости были подняты и вопросы касательно положенія губернаторовъ.

Въ «предварительныхъ соображеніяхъ о преобразованіи губернскихъ учрежденій» [2]) министерство коснулось губернскихъ правленій, какъ учрежденій, стоявшихъ во главѣ провинціальной полиціи. Правленія вѣдали и общую (исполнительную) полицію, и полицію судебную и слѣдственную, а рядомъ съ этимъ хозяйственно-распорядительные вопросы,

[1]) Тамъ же, отд. 4, стр. 31 и слѣд.
[2]) Тамъ же, отд. 5, стр. 5 и слѣд.

каковое смѣшеніе дѣлъ чрезвычайно вредно отзывалось на ихъ дѣятельности; совершенно лишнею представлялась правительству губернаторская канцелярія, которую съ успѣхомъ можно бы было присоединить къ губ. правленію.

Къ этимъ «предварительнымъ соображеніямъ» приложенъ былъ «проектъ преобразованія губ. учрежденій [1])». Основнымъ принципомъ этого преобразованія было взято раздѣленіе «админ.-полицейской части» отъ «части хозяйственно-распорядительной»; первая должна была находиться въ вѣдѣніи губ. правленія, вторая—въ вѣдѣніи губ. земскаго присутствія; но надъ ними и какъ бы соединительнымъ звеномъ между ними предполагалось поставить губернскій совѣтъ (§ 1). Составъ и компетенція губ. правленія по этому проекту весьма близко подходятъ къ проекту Васильчикова (§ 2 и слѣд.), при чемъ въ вѣдѣніи правленія мы встрѣчаемъ и «надзоръ за подвѣдомственными мѣстами и лицами, и побужденіе ихъ къ исполненію обязанностей» (п. 4, § 20); правленію слѣдовательно вручалась власть начальственнаго надзора, что конечно вполнѣ отвѣчало его начальственному положенію во главѣ админ.-полиц. учрежденій губерніи.

Губернскій совѣтъ долженъ былъ состоять, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, совѣтника губернскаго правленія, предсѣдателя казенной палаты, управляющихъ палатой гос. им. и удѣльной конторой, губернскаго предводителя, предсѣдателя распоряд. комитета губ. зем. присутствія и губернскаго прокурора (§ 31): при разрѣшеніи сомнѣній и недоразумѣній въ исполненіи законовъ, приглашались въ совѣтъ также предсѣдатели гр. и угол. палатъ и полныя присутствія палатъ казенной, гос. им., гр., угол. и распор. комитетъ губ. зем. присутствія (§ 32). Проектъ этого совѣта намъ интересенъ какъ прообразъ многихъ будущихъ суд.-адм. органовъ: онъ представляетъ собой типъ междувѣдомственнаго учрежденія, которыми впослѣдствіи сталъ обиловать нашъ госуд. строй и является, такимъ образомъ,

[1]) Тамъ же, отд. 5, стр. 18 и слѣд.

однимъ изъ первыхъ элементовъ провинціальной системы органовъ русской админ. юстиціи.

Эту же мысль подтверждаетъ и компетенція предполагаемаго губ. совѣта; большею частью она конечно была чисто-административная: совѣту предоставлялось принятіе и обсужденіе «чрезвычайныхъ» мѣръ и активное руководство всей администраціей губерніи (§ 33); но между этими функціями находимъ мы и «разрѣшеніе возбужденныхъ вопросовъ и сомнѣній въ исполненіи законовъ», недоумѣній и споровъ между учрежденіями о предѣлахъ ихъ вѣдомствъ (п. 2, § 33); эти функціи носятъ характеръ одного изъ элементовъ админ. юстиціи—толкованія админ. актовъ и разрѣшенія споровъ о предѣлахъ вѣдомствъ отдѣльныхъ органовъ; мы уже имѣли случай указать выше, почему именно данная функція адм. юстиціи, а не админ. искъ, появилась первою въ политико-государственномъ міросозерцаніи нашего правительства; отмѣтимъ здѣсь только, что въ настоящемъ случаѣ мысль эта принимаетъ уже опредѣленную форму. Итакъ, къ концу пятидесятыхъ годовъ, отдѣльные элементы админ. юстиціи уже начали складываться въ міросозерцаніи русскаго правительства.

Отмѣтимъ въ заключеніе два крупныхъ недостатка проекта 1861 года, а именно: полное отсутствіе въ немъ указаній относительно порядка приведенія его рѣшеній въ исполненіе и присвоеніе ему весьма несамостоятельнаго положенія; повидимому предполагалось, что рѣшенія его будутъ приводиться въ исполненіе отдѣльными органами, до компетенціи которыхъ относилось каждое данное дѣло (§ 35); у совѣта не было даже своей канцеляріи.

. . . . . .

Параллельно съ этимъ шли работы комиссіи о губ. и уѣзд. учрежденіяхъ, которая составляла свои собственные проекты [1]). Въ одномъ отношеніи труды этой комиссіи были послѣдовательнѣе только что разобраннаго проекта—они коснулись и

[1]) Такъ наз. Милютинская комисія (по имени ея предсѣдателя).

положенія губернатора, главы всей губернской администраціи. По мнѣнію комисіи [1]), «власть губернатора должна служить средоточіемъ въ губерніи исполнительной правительственной власти по части полиціи и казеннаго хозяйства»; вслѣдствіе этого необходимо было подчинить надзору и ревизіямъ губернатора всѣ губернскія учрежденія, что и являлось бы «предоставленіемъ ему большей власти надзора за дѣйствіями и мѣстнаго казеннаго управленія». Этимъ комисія вернулась къ предположеніямъ 1856 г.

Подъ непосредственнымъ начальствомъ губернатора было губ. правленіе, за дѣйствія котораго онъ отвѣчалъ и которое стояло во главѣ прочихъ адм.-пол. учрежденій губерніи [2]): какъ таковое, оно имѣло власть начальственнаго надзора за подвѣдомственными мѣстами и лицами, заботясь «о побужденіи ихъ къ исполненію лежащихъ на нихъ обязанностей», а равно и наблюдая и настаивая на «исправномъ отправленіи казенныхъ, земскихъ и общественныхъ повинностей»; замѣтимъ кромѣ того, что этотъ же начальственный надзоръ губ. правленія предполагалось распространить и на гор. общ. управленіе и его органы. Другой власти надзора этотъ проектъ за губ. правленіемъ не предусматривалъ.

Но одновременно возникъ вопросъ о регулированіи отношеній губернатора, какъ къ правленію, такъ и къ каз. палатѣ и палатѣ гос. имущ.; первыя было легко установить, такъ какъ губернаторъ, какъ мы уже упомянули, долженъ былъ являться прямымъ и непосредственнымъ начальникомъ правленія; касательно его отношеній къ названнымъ палатамъ была составлена особая записка [3]), въ которой, перечислялись дѣйствовавшіе тогда законы; насъ касаются статьи 569 и 571 II-го тома Св. Зак.; согласно первой, губернаторъ при ревизіи могъ свидѣтельствовать денежныя суммы, удостовѣряться относительно недоимокъ и т. д. и обо всемъ доносить

[1]) Тамъ же, отд. 5, стр. 39.
[2]) Тамъ же, отд. 5, стр. 69 и слѣд.
[3]) Тамъ же, отд. 5, стр. 78 и слѣд.

министру финансовъ; согласно второй онъ наблюдалъ, чтобы не было допускаемо при взысканіи недоимокъ какихъ-либо злоупотребленій; относительно положенія палатъ гос. им. законъ былъ болѣе опредѣленъ; п.п. 7, 10 и 11 статьи 1322 II-го тома С. З. предоставляли губернатору право принимать жалобы на палату и предлагать ей производить изслѣдованія по данной жалобѣ, предпринимать ревизіи палаты и предлагать ей о дальнѣйшихъ мѣрахъ исправленія; затѣмъ объ основательныхъ жалобахъ на палату губернаторъ могъ представлять министру гос. им. (ст. 559 II-го тома С. З.); въ данномъ случаѣ функціи губернатора были шире простого начальственнаго надзора; онъ имѣлъ и право исправленія нарушеній закона и право разсматривать жалобы частныхъ лицъ; не даромъ замѣчаетъ записка, что по отношенію къ палатѣ гос. им. начальникъ губерніи «имѣлъ весьма немаловажное значеніе сколько въ производствѣ и отправленіи дѣлъ, столько же и въ примѣненіи ихъ на практикѣ» (стр. 97), и что «вліяніе, власть и обязанности его гораздо обширнѣе и дѣйствительнѣе въ сравненіи съ вліяніемъ и властью его по отношенію къ каз. палатѣ». Кромѣ того, къ этой запискѣ былъ приложенъ сводъ мнѣній по этимъ же вопросамъ начальниковъ губерній, которые опять-таки высказались конечно за усиленіе ихъ «вліянія, власти и обязанностей».

Положеніе губернатора согласно дѣйствовавшему тогда законодательству было слѣд. образомъ охарактеризовано комисіей [1]), согласно ст. 356—714 II-го тома С. З.: губернаторъ былъ блюстителемъ правъ самодержавія(?), пользъ государства и точнаго исполненія законовъ, указовъ сената и т. п., а кромѣ того имѣлъ «высшій надзоръ за отправленіемъ правосудія» (записка была составлена въ 1862 году); таково весьма расплывчатое общее опредѣленіе функціи надзора губернатора, на первомъ планѣ котораго стоялъ конечно надзоръ началь-

[1]) По этому вопросу былъ представленъ комисіей особый (№ 3) докладъ, разсматривавшій положеніе губернаторовъ исторически. См. тамъ же, отд. 5, стр. 136 и слѣд.; насъ касается теперь вторая часть доклада, стр. 167 и слѣд.

ственный: побужденіе нерадивыхъ чиновниковъ, ускореніе хода дѣлъ, преданіе виновныхъ суду, надзоръ за засѣданіями присут. мѣстъ и т. д., и т. д., именно въ этомъ и состояла главнѣйшая, преимущественная функція надзора губернатора— «блюстителя точнаго исполненія законовъ», и только въ видѣ второстепеннаго придатка упоминается его право принимать жалобы (которое служило какъ бы естественнымъ дополненіемъ начальственнаго надзора, такъ какъ однѣхъ ревизій не хватало для успѣшности такового) и обязанность наблюдать, «чтобы по протестамъ и предложеніямъ прокуроровъ дѣлаемы были своевременно законныя распоряженія».

Что же касается губ. правленій, то, какъ мы видѣли, и у нихъ была власть начальственнаго надзора, но конечно гораздо болѣе узко ограниченная ихъ собственнымъ вѣдомствомъ, тогда какъ власть губернатора распространялась и на другія вѣдомства (напр., финансовое и гос. имуществъ); такъ, губ. правленіе опредѣляло и увольняло чиновниковъ, надзирало «за повсемѣстнымъ исполненіемъ законовъ и прекращеніемъ противныхъ онымъ дѣйствій», наблюдало за правильнымъ и безостановочнымъ движеніемъ дѣлъ; все это были функціи хорошо извѣстнаго намъ начальственнаго надзора. Но кромѣ нихъ, тогдашнее законодательство знало и нѣкоторыя придаточныя функціи, насъ близко касающіяся: 1) разсмотрѣніе сомнѣній, возникающихъ въ низшихъ мѣстахъ о порядкѣ производства, о подсудности, о толкованіи законовъ, и 2) разсмотрѣніе дѣлъ по жалобамъ и протестамъ прокурора и стряпчихъ (стр. 178); обѣ эти функціи представляютъ собой несомнѣнные зачатки админ. юстиціи, хотя онѣ и зарыты въ цѣлой необъятной массѣ чисто-админ. функцій. Губернское правленіе принимало жалобы на подчиненныя мѣста, на медленность, проволочки, безпорядки и неправильныя дѣйствія, и дѣлало свои распоряженія, если дѣло не поступило еще въ судебное мѣсто (ст. 740); право это было соединено съ весьма широкимъ правомъ исправленія, понужденія, наказанія, преданія суду и т. д.

Сообразивъ всѣ эти законы, а равно принявъ во вниманіе какъ проектъ учрежденія губернскаго совѣта (разобранный нами выше), такъ и отзывы губернаторовъ, комисія пришла къ слѣд. заключеніямъ [1]): во-первыхъ, слѣдовало въ губернскую реформу включить вопросъ о соглашеніи положенія учрежденій казеннаго хозяйства (палаты каз. и гос. им.), во-вторыхъ, необходимо было *усилить власть* начальниковъ губерній и точнѣйшимъ образомъ опредѣлить ихъ отношенія ко всѣмъ губ. учрежденіямъ; въ какомъ направленіи развивались эти отношенія, мы уже знаемъ; наконецъ, въ третьихъ, затронуть былъ вопросъ о положеніи губ. прокурора: комисія первоначально предлагала, временно, до введенія судебной реформы, предоставить прокурору просматривать журналы губ. правленія, подлежащіе утвержденію губернатора; но впослѣдствіи она отъ этого отказалась, рѣшивъ «тогда же согласовать порядокъ производства дѣлъ въ губ. правленіяхъ съ предстоящей судебной реформой», путемъ отстраненія прокурора отъ надзора за администраціей и передачей этой функціи... губернатору! Послѣдній, благодаря этому, получилъ бы право veto всѣхъ дѣлъ, рѣшаемыхъ правленіемъ коллегіально, съ которыми онъ не соглашался; при этомъ его предложеніе по данному дѣлу «должно быть исполняемо губ. правленіемъ безусловно». Все сіе комисія назвала «вполнѣ согласнымъ съ значеніемъ *высшаго прокурорскаго надзора, возлагаемаго вообще на начальника губерніи*». Въ этомъ ярко сказался взглядъ комисіи на интересующій насъ вопросъ; къ тому же нѣтъ сомнѣнія, что предположенія комисіи были также точнымъ отраженіемъ взглядовъ тогдашняго правительства.

Вотъ къ чему уже въ 1862 году привелъ упомянутый нами скользкій путь. Очевидно, что идея пассивнаго надзора вовсе отстранилась изъ міросозерцанія тогдашнихъ госуд. людей; надзоръ былъ и долженъ былъ теперь быть соединенъ какъ съ обширной властью исправленія, такъ и съ непосред-

[1]) Тамъ же, отд. 5, стр. 275—285.

ственнымъ участіемъ въ активномъ управленіи. Для такой постановки власти надзора губернаторъ являлся самымъ подходящимъ органомъ; вслѣдствіе этого намъ представляется послѣднее заключеніе вполнѣ естественнымъ—надзоръ прокурора послѣ судебной реформы 1864 года *долженъ былъ* быть переданъ губернатору.

Проекты реформы губернскихъ учрежденій Тимашева являются лишь дальнѣйшимъ развитіемъ этой же тенденціи. Перейдемъ теперь къ ихъ разсмотрѣнію.

В. Проекты реформы губ. учрежденій 1870 г. Губернскій совѣтъ, по предположеніямъ г.-ад. Тимашева.

Планы правительства о реформѣ губернскихъ учрежденій первыхъ годовъ шестого десятка непосредственнаго результата не имѣли; но самая работа надъ такой реформой продолжалась и притомъ въ томъ же направленіи. Лѣтомъ 1866 г. засѣдала «особая Выс. учрежд. комиссія», на которой обсуждалась записка министровъ вн. дѣлъ и гос. им. и шефа жандармовъ о необходимости немедленнаго устройства админ.-полиц. надзора въ губерніяхъ [1]). Въ то время уже вполнѣ опредѣлились въ глазахъ правительства недостатки положенія губернаторовъ: съ одной стороны, стало еще сильнѣе чувствоваться отсутствіе согласованія новыхъ органовъ, введенныхъ крестьянской, судебной и земской реформами, съ обветшалымъ строемъ губернскихъ учрежденій, съ другой же, уже ясно проявлялся ростъ общественности; въ обоихъ отношеніяхъ власть начинала ускользать изъ рукъ хозяиновъ губерній: они не были больше въ состояніи контролировать и опекать общество, свободомыслящія тенденціи котораго уже сильно пугали правительство.

Вслѣдствіе всего этого названныя три лица и составили свою записку, переданную на обсужденіе особаго комитета; лейтъ-мотивъ записки заключался въ мысли о необходимости,

[1]) Матеріалы, отд. 8, стр. 8 и слѣд.

«не касаясь предметовъ вѣдомства и существа учрежденій губернаторовъ и уѣздныхъ полицейскихъ начальниковъ, безотлагательно усилить ихъ власть и значеніе настолько, насколько это окажется возможнымъ мѣрами Верх. правит. власти», въ обходъ, слѣдовательно, законодательнаго пути. По мнѣнію авторовъ записки, хотя законъ и называлъ губернатора «правителемъ» и «хозяиномъ» губерніи, онъ не обезпечивалъ ему однако такого положенія, вслѣдствіе слѣд. недостатковъ: губернаторъ не имѣлъ вліянія на дѣла многихъ другихъ вѣдомствъ (напр., таможенное, почтовое, телеграфное, нар. просвѣщенія, путей сообщенія, акцизное, соляное); губернаторъ не имѣлъ также достаточнаго вліянія на личный составъ подобныхъ учрежденій; наконецъ, его отстранили, horribile dictu, отъ судебныхъ дѣлъ; вслѣдствіе всего этого «легко понять то трудное положеніе, въ какомъ находится власть правителя или хозяина губерніи» [1]). Во исправленіе всѣхъ этихъ недостатковъ авторы записки предлагали сосредоточить надзоръ за всѣми безъ исключенія губернскими учрежденіями въ лицѣ начальника губерніи, «но, разумѣется, не въ томъ отрицательномъ значеніи, какое имѣлъ бюрократическій (!!) надзоръ прокурора, а въ томъ, чтобы губернаторъ имѣлъ, по возможности, способы къ устраненію указанныхъ выше недостатковъ, парализующихъ (!) его правительственную дѣятельность». Цитированное мѣсто записки уже достаточно само по себѣ, чтобы охарактеризовать теченіе мыслей ея авторовъ и опредѣлить ихъ понятія о власти надзора; послѣдняя конечно не могла быть пассивной, а наоборотъ возможно болѣе активной и къ тому же съ преобладаніемъ элемента политическаго; пассивный надзоръ за законностью дѣятельности администраціи все болѣе стушевывался.

Выводы записки резюмировались соединеніемъ въ лицѣ губернатора надзора (въ описанномъ только что активномъ значеніи слова) за всѣми учрежденіями и лицами губерніи,

[1]) Тамъ же, отд. 8, стр. 11.

за исключеніемъ лишь почтовыхъ и телеграфныхъ учрежденій и контрольныхъ палатъ. Средствами же этой власти надзора должны были быть: 1) право во всякое время производить ревизіи, 2) право пріостанавливать *всякое* распоряженіе и 3) въ важныхъ случаяхъ предлагать къ исполненію свои собственныя распоряженія; затѣмъ губернатору предоставлялась значительная доля политическаго надзора: за поведеніемъ чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ, не исключая и почтово-телеграфнаго и контрольнаго, за клубами, обществами, артелями, за общественной безопасностью и т. д.

Какъ видимъ, предполагаемой реформѣ нельзя отказать въ широтѣ извѣстныхъ взглядовъ; записка вручала губернатору дѣйствительно для того времени неслыханную еще «полноту» власти; при этомъ интересующій насъ институтъ пассивнаго надзора неизбѣжно долженъ былъ быть совершенно вытѣсненъ. Не даромъ министръ юстиціи въ своемъ отзывѣ на эту записку указалъ, что «предположенія эти отмѣняли все доселѣ сдѣланное», имѣя въ виду въ частности судебную реформу 1864 года; то же самое отвѣтилъ и министръ финансовъ, указавъ, между прочимъ, и на нѣкоторые недостатки, происшедшіе въ виду «крайней поспѣшности и отсутствія должнаго соображенія съ дѣйствующими законами», съ которыми записка эта составлялась (при перечисленіи вѣдомствъ и учрежденій пропущены были, напр., таможенные и акцизно-свеклосахарные органы); вмѣстѣ съ министромъ юстиціи, ст.-с. Рейтернъ также высказывалъ надежду, «что Его Величеству не благоугодно будетъ допустить мѣру, которая подъ видомъ временнаго распоряженія, глубоко измѣняетъ существующіе порядки»... и должна бы быть проведена исключительно законодательнымъ порядкомъ [1]).

Валуевъ, Зеленый, Шуваловъ и Муравьевъ однако настояли на своемъ; по ихъ мнѣнію подобная мѣра была совершенно безотлагательна; спектръ революціи ихъ страшно пугалъ; не-

[1]) Тамъ же, отд. 8, стр. 17.

обходимо было немедленно же «возстановить и усилить поколебленный авторитетъ и вліяніе административной власти»: вслѣдствіе крестьянской, судебной и земской реформъ исчезли «единство и сила правительства», въ виду, напр., положенія присвоеннаго мировымъ посредникамъ, судебнымъ слѣдователямъ, земскимъ органамъ; все сіе побуждало къ проведенію мѣры скорѣйшимъ образомъ и непремѣнно въ административномъ порядкѣ, такъ какъ никоимъ образомъ она «не нарушала коренныхъ началъ нашего законодательства и не противорѣчила общему духу нашихъ учрежденій». Трудно вѣрится, что подобная записка и такая мѣра могли исходить изъ рукъ того же правительства, которое всего только два года тому назадъ провело судебную и земскую реформы! Но вмѣстѣ съ тѣмъ этотъ фактъ чрезвычайно важенъ для вѣрной характеристики тогдашней политики русскаго правительства. Одно лишь было совершенно вѣрно въ этой запискѣ: отношенія ея къ власти пассивнаго надзора дѣйствительно являлись послѣдовательнымъ и естественнымъ развитіемъ предшествовавшаго законодательства и духа нашей губернской администраціи.

По Выс. указанію дѣло было направлено не въ гос. совѣтъ, а въ комитетъ министровъ, гдѣ слушалось въ іюнѣ 1866 года[1]). Комитетъ, во-первыхъ, призналъ необходимость сохраненія за властью губернатора ея прежняго значенія — правителя и хозяина; во-вторыхъ, онъ призналъ предлагаемую мѣру настоятельною, а потому — постановилъ: 1) подчинить надзору губернатора всѣ учрежденія и лица губерніи, съ правомъ ихъ ревизовать во всякое время, 2) болѣе точно опредѣлить значеніе и характеръ наблюденія за благонадежностью служащихъ въ губерніи лицъ (развить, слѣд., политическій надзоръ губернатора), 3) усилить его надзоръ за обществами, клубами, артелями и т. д., 4) вообще развить политическій надзоръ за обществомъ и лицами. Эти положенія комитета были Выс. утверждены 22 іюля того же года и сообщены министрамъ

[1]) Тамъ же, отд. 8, стр. 25 и слѣд.

для исполненія. Въ отвѣтъ на это министръ Имп. Двора указалъ, что таковой же надзоръ губернатора слѣдовало бы распространить и на горное управленіе, находящееся въ вѣдѣніи этого министерства, что также было Выс. утверждено 1 марта 1867 года.

Вслѣдствіе всего этого осенью 1866 и зимою 1867 г. всѣ отдѣльные министры разослали своимъ вѣдомствамъ инструкціи и указанія относительно проведенія въ жизнь подобнаго полнѣйшаго подчиненія всей безъ исключенія провинціальной администраціи надзору губернатора; министръ же вн. дѣлъ далъ соотвѣтственную инструкцію губернаторамъ, увѣдомляя ихъ о предоставленной имъ «высшей правительственной власти»; въ этомъ циркулярѣ ясно указано, что образцомъ должны служить отношенія губернатора къ палатамъ гос. имущ. [1]), установленныя статьями II тома С. З.

Въ исторіи губернаторской должности это составляетъ очень существенный моментъ; насъ же новая мѣра интересуетъ только въ отрицательномъ смыслѣ. Повторяемъ: она имѣла въ виду функціи надзора начальственнаго и политическаго, которыя все болѣе широко развивались; при этомъ пассивная власть надзора за законностью дѣятельности администраціи неизбѣжно отступала все далѣе на задній планъ.

Проведеніе этой спѣшной и столь мало продуманной мѣры весьма мало помогло правительству выйти изъ окружавшихъ его затрудненій. Такая мѣра никоимъ образомъ не могла устранить тѣ недостатки положенія губернскихъ органовъ, которые проистекали отъ несогласованія законовъ, его опредѣляющихъ, съ реформами шестидесятыхъ годовъ. Правительство хорошо сознавало, что реформа губернскихъ учрежденій совершенно уже назрѣла. Когда къ концу шестидесятыхъ годовъ министромъ вн. дѣлъ назначенъ былъ ген.-ад. Тимашевъ, онъ сразу же принялся за подготовку такой реформы; надо замѣтить, что комисія преобразованія губ. и уѣздн. учрежденій

[1]) Тамъ же, отд. 8, стр. 87—90.

существовала непрерывно съ 1859 года, но какъ и многія подобныя же комисіи XIX вѣка работа ея оставалась до тѣхъ поръ безъ реальныхъ результатовъ.

Теперь вновь были пересмотрѣны всѣ предшествовавшія работы, съ 1858 года, вновь подведены итоги главныхъ положеній власти губернатора, его отношеній къ другимъ органамъ и вѣдомствамъ и т. д. Свѣдѣнія эти были собраны для Тимашева д. с. с. Китицынымъ, который въ 1868 году составилъ обширную записку «о предварительныхъ соображеніяхъ о преобразованіи губерн. учрежденій вѣдомства министерства вн. дѣлъ» [1]): въ своемъ историческомъ введеніи Китицынъ перечислилъ и всѣ временныя и частичныя мѣры, проведенныя правительствомъ за этотъ періодъ, 1858—1868 гг., при чемъ особо отмѣтилъ и только что разобранную нами мѣру 22 іюля 1866 года объ усиленіи власти губернаторовъ.

Историческій очеркъ онъ заключаетъ замѣчаніемъ, что всѣ приведенныя имъ мѣры «не могли исправить окончательно коренныхъ недостатковъ губ. учрежденій»; къ тому же послѣдняя мѣра носила временный и административный характеръ, несогласованный вовсе съ дѣйствовавшимъ законодательствомъ; во II томѣ попрежнему господствовало признаніе двойственности положенія губернатора по отношенію къ учрежденіямъ вѣдомства министерства вн. дѣлъ, которыхъ онъ являлся прямымъ начальникомъ, и по отношенію къ другимъ вѣдомствамъ; такимъ образомъ, несмотря на мѣру 1866 года, по мнѣнію автора, надзоръ губернатора все еще «лишенъ былъ единства дѣйствій и мѣропріятій»; такъ, напр., недостатокъ вліянія губернатора на должн. лицъ авторъ усматривалъ въ томъ, что даже и послѣ 1866 года чиновники другихъ вѣдомствъ назначались «безъ всякаго участія губернаторовъ» подлежащими министрами. Итакъ, правила 1866 г. оказывались теперь недостаточными! Это даетъ намъ характеристику какъ взглядовъ самого Китицына, такъ и того на-

[1]) Матеріалы, отд. 10, стр. 25 и слѣд.

правленія, которое принялъ съ перваго дня своего вступленія въ должность генералъ Тимашевъ.

Относительно губернскаго правленія Китицынъ отмѣтилъ два главнѣйшихъ противорѣчія: хотя оно и называлось закономъ «мѣстомъ, управляющимъ губерніей», на дѣлѣ оно было только admin.-полиц. учрежденіемъ, коллегіальное же производство дѣлъ было тоже лишь номинально, въ виду его «безусловнаго подчиненія губернатору» [1]); право протеста членовъ губ. правленія, конечно, никогда не имѣло какого-либо практическаго значенія. Результатомъ всей этой критики было признаніе неотложной необходимости, «расширивъ власть губернатора, соединить разныя части мѣстной администраціи въ одно губернское управленіе». Этимъ итогомъ предопредѣлена была и задача дальнѣйшей работы надъ реформой губ. учрежденій Тимашевскаго министерства.

«Губернатора слѣдовало поставить въ такія отношенія къ учрежденіямъ постороннихъ вѣдомствъ, которыя, не обременяя его мелочными и формальными обязанностями, давали бы ему полную возможность и свободу имѣть во всякое время прямое и положительное вліяніе на дѣйствія и дѣлопроизводство тѣхъ учрежденій, равно на личный ихъ составъ»..... «онъ долженъ былъ имѣть право требовать къ своему просмотру и *утвержденію* постановленія» всякаго мѣста [2]). Конечно, *такую* власть уже никакъ нельзя назвать властью надзора—это непосредственное участіе въ активномъ управленіи и надзоръ лишь начальственный. Потому-то и сказано въ заключительномъ п. VI, что «безпорядки и злоупотребленія губернаторы *исправляютъ* мѣрами, выше указанными» [3]).

Но для насъ важно отмѣтить и другое обстоятельство—это стремленіе создать во что бы то ни стало «единство» въ губернской администраціи привело Тимашевскихъ реформаторовъ, силою необходимости, къ идеѣ созданія одного общаго

[1]) Тамъ же, отд. 10, стр. 38.
[2]) Тамъ же, отд. 10, стр. 53.
[3]) Тамъ же, отд. 10, стр. 62.

губернскаго совѣта. Присмотримся ближе къ проекту Тимашева.

Въ концѣ 1869 года онъ испросилъ Выс. согласіе на выработку такого проекта губ. реформы (26 дек. 1869), на слѣдующихъ основаніяхъ [1]): губернаторъ долженъ былъ быть «главнымъ начальникомъ *всей* мѣстной администраціи, съ правомъ личнаго участія въ дѣлахъ всего управленія; ему же предоставляется право пріостанавливать исполненіе всѣхъ постановленій мѣстныхъ органовъ; онъ имѣетъ право ревизіи всѣхъ учрежденій и власть начальств. надзора надъ всѣми должн. лицами (статьи 1—5 проекта); здѣсь совершенно опредѣленно имѣются въ виду активное управленіе и власть начальств. надзора губернатора. Жалобы на его распоряженія подаются «высшему правительству» (ст. 10); губернаторы же, «состоя въ подчиненіи Прав. Сенату, находятся въ непосредственномъ вѣдѣніи министра вн. дѣлъ» (ст. 11); эта статья по своей неопредѣленности вызвала наибольшія нареканія. Далѣе, губернскія правленія упразднялись, производства ихъ передавались въ канцелярію губернатора, а для «обсужденія» особо важныхъ дѣлъ учреждался «губернскій совѣтъ», состоящій изъ вице-губернатора, прокурора окр. суда и всѣхъ лицъ, «завѣдывающихъ отдѣльными admin. учрежденіями въ губерніи» (ст. 14—16). Въ компетенцію совѣта, кромѣ чисто-административныхъ дѣлъ, включены и нѣкоторыя насъ касающіяся функціи: 1) вопросы о пререканіяхъ между вѣдомствами, 2) преданіе суду чиновниковъ и 3) «жалобы частныхъ лицъ на нерадѣніе, неосмотрительность и медленность долж. лицъ» (ст. 18 и 19); но затѣмъ ст. 20 и 21 опредѣленно указываютъ, что роль этого совѣта чисто-совѣщательная и что рѣшенія по дѣламъ постановляются однимъ губернаторомъ.

Ко всему этому въ объяснительной запискѣ приложена яркая критика положенія губ. правленія, которое потеряло всякое значеніе и самостоятельность. Разсужденія, касающіяся

---

[1]) Тамъ же, отд. 10, стр. 71 и слѣд.

губернатора, были все одни и тѣ же, т. е. о необходимости усиленія его власти, расширеніи его «права общаго надзора» и т. д., а какъ понималось это право общаго надзора, мы уже видѣли. Что же касается губернскаго совѣта, то его предполагалось учредить въ видѣ коллегіальнаго совѣщательнаго органа при губернаторѣ для обсужденія важнѣйшихъ дѣлъ.

Относительно состава совѣта объяснительная записка замѣчаетъ, что прокуроръ включенъ какъ «соединительное звено между судебными и административными учрежденіями», а затѣмъ въ совѣтѣ представлены всѣ отдѣльныя вѣдомства и учрежденія губерніи, въ лицѣ ихъ начальниковъ: такимъ образомъ губернаторъ могъ получать самое всестороннее освѣщеніе дѣла, имъ рѣшаемаго; но кромѣ того онъ могъ приглашать, хотя лишь съ совѣщательнымъ голосомъ, представителей сословій и земствъ; страннымъ только кажется, почему необходимо было оговорить ихъ совѣщательный голосъ, когда и весь-то совѣтъ былъ лишь совѣщательнымъ учрежденіемъ. Но Гимашевскій проектъ шелъ и еще дальше; онъ предлагалъ присоединить къ вѣдѣнію губ. совѣтовъ и дѣла по ст. 1316 уст. гражд. судопр., т. е. о взысканіяхъ убытковъ, причиненныхъ дѣйствіями должн. лицъ: судъ, по мнѣнію объяснительной записки, «не могъ доставлять должнаго удовлетворенія потерпѣвшимъ»; одна администрація въ состояніи судить о подобныхъ дѣлахъ; этотъ аргументъ, конечно, не новъ, и на Западѣ самостоятельность администраціи отстаивалась именно этимъ соображеніемъ прежними правительствами, не отдѣлавшимися еще отъ принциповъ полицейскаго и абсолютнаго государства; но въ Россіи онъ пріобрѣталъ особое значеніе въ виду отсутствія другихъ гарантій суб. публ. правъ гражданъ. Какъ бы то ни было, но уже въ 1870 году нѣкоторые принципы судебной реформы, въ томъ числѣ и этотъ, были весьма не по вкусу правительству.

Переходя къ оцѣнкѣ идей этого проекта, намъ необходимо въ первую голову отмѣтить его совершенно опредѣленный взглядъ на власть надзора: послѣдняя сосредоточивалась исклю-

чительно въ рукахъ губернатора; у губ. совѣта ея не было вовсе: но власть надзора губернатора, какъ мы видѣли, никоимъ образомъ нельзя назвать пассивной: наоборотъ, она была чрезвычайно активная. Роль совѣта была чисто-совѣщательная: но рядомъ съ этимъ упоминаются и судебно-административныя функціи. О ихъ существованіи министерство уже узнало изъ работъ по городской реформѣ, когда предложено было II-мъ отдѣленіемъ С. Е. И. В. канцеляріи учрежденіе особыхъ по городскимъ дѣламъ присутствій именно какъ судебно-админ. органовъ [1]). Но съ мыслью о существованіи такого органа министерство внутр. дѣлъ никогда не могло согласиться; такимъ образомъ, хотя оно и не могло больше, какъ прежде, не обращать особаго вниманія на порядокъ и способъ разрѣшенія жалобъ на правит. мѣста, оно все-таки постаралось избѣгнуть какихъ-либо подобій коллегіальнаго или, тѣмъ паче, судебнаго разбирательства дѣлъ по жалобамъ, а потому совѣту было предоставлено лишь право предварительнаго ихъ разсмотрѣнія, рѣшеніе же по нимъ принадлежало опять-таки исключительно губернатору.

Не пощадили, однако, проекта Тимашева его коллеги; въ своихъ отзывахъ министры сильно и рѣзко раскритиковали эту работу; такъ, министръ госуд. имуществъ иронически замѣчаетъ: «членамъ губ. совѣта обезпечивается проектомъ полная самостоятельность», а вмѣстѣ съ тѣмъ тотъ же проектъ ставитъ ихъ въ положеніе не лучшее, чѣмъ положеніе членовъ губ. правленія, которое признано самимъ же проектомъ «неудобнымъ»; въ результатѣ, слѣдовательно, получается, что совѣтъ не будетъ имѣть никакого значенія, ни по организаціи своей, ни по способу разсмотрѣнія дѣлъ [2]). Еще гораздо болѣе рѣзко высказался министръ финансовъ, указавшій, что постановленіями проекта измѣняется все существо прежняго понятія надзора (имѣя въ виду, конечно, надзоръ пассивный—прокурорскій); губернаторы и такъ имѣли подавляющую власть надъ

[1]) См. кн. II., гл. объ исторіи губ. присутствій по город. дѣламъ.
[2]) Матеріалы, отд. 10. стр. 141.

другими органами; ему справедливо казалось, что дальше правилъ 1866 года идти некуда, безъ окончательнаго подрыва значенія другихъ министерствъ; губ. совѣтъ не могъ играть никакой самостоятельной роли, а между тѣмъ онъ подорвалъ бы и самостоятельность отдѣльныхъ вѣдомствъ; губернаторъ получилъ бы возможность рѣшать дѣла вопреки мнѣнію не только отдѣльнаго начальника посторонняго вѣдомства, но даже и большинства такихъ начальниковъ [1]), что дѣлало изъ него «хозяина» и всѣхъ прочихъ вѣдомствъ и учрежденій; затѣмъ министръ финансовъ указалъ и на неопредѣленность термина «высшее правительство», которому частныя лица могли жаловаться на губернатора; въ общемъ, по его мнѣнію, постановленія проекта сводились къ полному и безраздѣльному господству министерства внутр. дѣлъ надъ всѣми прочими министерствами.

Рѣзче и лучше всѣхъ высказалось министерство юстиціи [2]); оно указывало, что само дважды поднимало вопросъ о созданіи «бо́льшаго единства» губернской администраціи, посредствомъ учрежденія губерн. совѣтовъ; въ частности оно предлагало создать въ губерніи админ. совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, для разсмотрѣнія судебныхъ дѣлъ казны, куда включались и суд.-админ. дѣла; необходимость такого органа министерство юстиціи считало вполнѣ назрѣвшей, въ особенности имѣя въ виду суд.-админ. функціи. Но, несмотря на это, проектъ Тимашева оно считало совершенно непріемлемымъ; во-первыхъ, предположенная реформа значительно расширила бы кругъ дѣлъ, рѣшаемыхъ лично губернаторомъ, съ момента упраздненія губ. правленій; во-вторыхъ, это отозвалось бы пагубно на «общемъ надзорѣ», такъ какъ губернаторъ будетъ активнымъ участникомъ всей администраціи; въ третьихъ, проектъ мѣняетъ самое существо губернаторской должности: до сихъ поръ она не зависѣла исключительно отъ министерства, теперь же ставилась въ самое непосредственное под-

[1]) Тамъ же, отд. 10, стр. 161.
[2]) Тамъ же, отд. 10, стр. 178.

чиненіе министру внутрен. дѣлъ, что давало послѣднему возможность довлѣть надъ прочими министерствами и вѣдомствами; подчиненіе губернатора пр. сенату было пустой фразой; такое преобладаніе министерства внутр. дѣлъ Паленъ считалъ пагубнымъ для всей администраціи. Вмѣсто этого министръ юстиціи предлагалъ учредить «одно общее губернское управленіе», подъ предсѣдательствомъ губернатора, и раздѣленное на отдѣлы, изъ коихъ каждый завѣдывалъ бы самостоятельно своею отраслью управленія; за губернаторомъ онъ оставлялъ лишь пассивный контроль, подъ общимъ наблюденіемъ 1-го департамента Сената; губернаторъ никоимъ образомъ не долженъ былъ быть подчиненъ министру, а одному лишь Сенату. Губернское же управленіе рѣшало бы всѣ дѣла, за исключеніемъ самыхъ важныхъ, которыя передавались бы въ Сенатъ; такимъ образомъ послѣдній освобождался отъ огромной массы мелкихъ дѣлъ, сохраняя за собой надзоръ за администраціей, и являлся бы единяющимъ звеномъ «децентрализованнаго провинціальнаго управленія». Благодаря этому, получалась и гораздо болѣе стройная организація дѣла админ. юстиціи и опредѣленная суд.-админ. инстанція въ лицѣ губ. управленія, освобожденнаго вмѣстѣ съ тѣмъ изъ-подъ опеки министерства внутреннихъ дѣлъ. Предложенія гр. Палена сводились къ слѣдующему [1]): 1) всѣ губ. админ. учрежденія соединялись въ одно общее управленіе, 2) губернаторъ выдѣлялся изъ вѣдомства министерства внутр. дѣлъ и получалъ болѣе пассивную, но зато и болѣе самостоятельную роль, 3) полицейскія же функціи передавались одному изъ отдѣловъ губ. управленія, который и долженъ былъ замѣнить губ. правленіе, 4) судебно-админ. дѣла изъ губ. управленія восходили прямо въ Сенатъ. Въ заключеніе министръ юстиціи самымъ энергичнымъ образомъ возсталъ противъ упраздненія порядка, установленнаго статьями 1316—1330 уст. граждан. судопр.; этотъ порядокъ былъ только что установленъ; только что гос. совѣтъ высказалъ вѣскіе доводы въ его пользу—и

[1]) Тамъ же, отд. 10, стр. 191.

вдругъ онъ вновь отмѣнялся и уничтожался; Паленъ лишь повторилъ доводы гос. совѣта, правильно считая ихъ достаточно вѣскими; справедливое рѣшеніе такихъ дѣлъ, по мнѣнію гос. совѣта, могло состояться только по постановленію независимаго суда, а губ. совѣтъ или какой-либо другой админ. органъ таковымъ никогда быть не могъ; порядокъ статей 1316—1330 уст. гр. судопр. никоимъ образомъ нельзя было трогать, если правительство не желало подорвать престижъ новыхъ судебныхъ уставовъ.

Конечно и Паленскій проектъ, при ближайшемъ разсмотрѣніи, былъ не безъ недостатковъ, но онъ цѣлою пропастью отличается отъ проекта Тимашевскаго, который въ дѣйствительности не выдерживаетъ никакой критики; Паленскій проектъ, каковъ бы онъ ни былъ, имѣлъ три достоинства; онъ сохранялъ порядокъ статей 1316—1330 уст. гр. судопр., заботился о судьбѣ суд. админ. функцій, обставляя ихъ лучшими гарантіями, чѣмъ это дѣлало наше тогдашнее законодательство, и, наконецъ, придавалъ власти надзора болѣе здоровыя значеніе и положеніе, отстраняя губернатора, по возможности, отъ непосредственнаго участія въ администраціи; по проекту Тимашева получалась та несообразность, что существовалъ бы единый надзоръ губернатора за самимъ же собой.

Итакъ, критика министровъ была ядовито-рѣзкая. Еще хуже отнеслись къ проекту общество и печать.

Въ апрѣлѣ проектъ и министерскіе отзывы слушались въ комитетѣ министровъ (7 и 21 апрѣля, 1870 г.) [1]), при чемъ министру вн. д. поручено было, посредствомъ комисіи о преобраз. губ. и у. учр., заняться подробной разработкой такой губернской реформы; государь же къ этому прибавилъ, что желаетъ, чтобы въ основаніе работы былъ положенъ рескриптъ 1866 года. 24-го апрѣля появилось въ «Прав. Вѣстникѣ» краткое сообщеніе по этому дѣлу, которое и вызвало горячую отповѣдь печати. Критика послѣдней была направлена главнымъ обра-

[1]) Тамъ же, отд. 10, стр. 277—280.

зомъ, конечно, противъ основной идеи проекта о необходимости усиленія власти губернатора; въ особенности рѣзко высказывались «Московскія Вѣдомости» [1]), указывая, что Тимашевскій проектъ подрывалъ кромѣ того земское положеніе 1864 года; губернскій совѣтъ являлся, по ихъ мнѣнію, чисто-совѣщательнымъ органомъ, который не могъ имѣть какого-либо вліянія на администрацію; послѣдняя же вся сосредоточивалась въ рукахъ всесильнаго губернатора.

Въ такомъ же духѣ писала и «Современная Лѣтопись» [2]); длинную и весьма обстоятельную статью находимъ мы въ номерѣ 9, отъ 8 марта 1870 года, гдѣ подробно и научно разбирается законодательство касательно губернаторской должности; но и тутъ подчеркивается одна чрезвычайно важная для насъ мысль, отмѣченная нами и выше—это «активность» губернаторскаго надзора; онъ всюду и во всемъ «самъ распоряжалъ», самъ все «исправлялъ». Такова же оцѣнка, сдѣланная «Голосомъ», который съ грустью отмѣчаетъ стремленіе законодателя все усиливать и безъ того уже чрезвычайныя полномочія губернатора [3]). Однимъ словомъ, по единодушному и единогласному отзыву современной печати, Тимашевскій проектъ вызвалъ общее возмущеніе и недовольство; мысль о созданіи губернскаго совѣта признавалась совершенно несостоятельной [4]), такъ какъ реформой этой не устранялся ни одинъ изъ недостатковъ губернскаго правленія и не прибавлялось къ тому ни одного достоинства или преимущества; наоборотъ можно съ увѣренностью сказать, что губ. совѣты играли бы еще болѣе приниженную и второстепенную роль, чѣмъ губ. правленія.

Итакъ, и отдѣльные министры, и печать, и общество, всѣ въ равной мѣрѣ отнеслись къ Тимашевскимъ предположеніямъ отрицательно; такое единодушіе и сломило всемогущаго гене-

---

[1]) Матеріалы, приложеніе къ 10 отдѣленію; обзоръ печати.

[2]) Тамъ же, приложеніе, стр. 42 и слѣд.

[3]) Тамъ же, стр. 90.

[4]) См., напр., отзывы „Биржевыхъ Вѣдомостей", № 56, 1870 г.; тамъ же, стр. 140 и слѣд.

ралъ-адъютанта: проектъ его губернской реформы былъ «оставленъ безъ послѣдствій», безъ прямыхъ, во всякомъ случаѣ, такъ какъ косвенныя онъ все-таки возымѣлъ позднѣе, какъ увидитъ читатель ниже [1]). Въ 1873 году тотъ же Тимашевъ выработалъ новый проектъ, но послѣдній уже касался реорганизаціи одной только полиціи (сельской и уѣздной).

Такимъ образомъ и царствованіе Александра II не принесло Россіи столь необходимой и признававшейся самимъ правительствомъ неотложной реформы губернской администраціи, реформы, которая теперь сдѣлалась еще болѣе настоятельной, благодаря несоотвѣтствію принциповъ Николаевскаго законодательства, на которыхъ было построено общее губ. учрежденіе, принципамъ земской, судебной и крестьянской реформъ шестидесятыхъ годовъ.

6.

Губернское правленіе.

Одновременно съ изданіемъ наказа губернаторамъ было опубликовано и Выс. утв. 3 іюня 1837 г. положеніе «о порядкѣ производства дѣлъ въ губернскихъ правленіяхъ» [2]). Положеніе это трактуетъ главнымъ образомъ о подробностяхъ дѣлопроизводства губ. правленій, но отчасти касается и нашихъ вопросовъ, а именно: кромѣ опредѣленія состава правленія, мы находимъ въ этомъ «положеніи» и опредѣленіе его компетенціи, въ которомъ находятся болѣе подробныя данныя, рисующія намъ взгляды правительства на различныя функціи власти надзора.

[1]) Хорошее и сжатое резюме основнымъ идеямъ Тимашевскаго проекта даетъ Середонинъ, въ своемъ обзорѣ дѣят. комитета м-ровъ, томъ III, часть 2, стр. 84 и слѣд.

[2]) 2-е Полн. Собр. Зак., томъ XII, № 10304. Еще ранѣе былъ изданъ указъ „о ежедневномъ присутствованіи губернатора въ губ. правленіи“ (28 сент. 1833 г., П. С. З., № 6455), которымъ возлагалась на отвѣтственность губернаторовъ бо́льшая доля дѣлъ правленія.

Губернское правленіе, находящееся подъ предсѣдательствомъ гражд. губернатора, состоитъ изъ четырехъ совѣтниковъ, «изъ коихъ старшій именуется вице-губернаторомъ» (§ 1)[1]; правленіе дѣлится на 4 отдѣленія, находящіяся каждое въ ближайшемъ завѣдываніи одного изъ совѣтниковъ (§ 4); изъ нихъ первое, подчиненное вице-губернатору, является для насъ главнымъ: всѣ дѣла, входящія въ компетенцію правленія, разрѣшаются «резолюціями правленія», власти же совѣтниковъ предоставлено лишь «собираніе справокъ, свѣдѣній и т. п. (§ 3), другими словами, совѣтники не имѣютъ какой-либо рѣшающей власти.

Второе и четвертое отдѣленія вѣдаютъ одни административныя и полицейскія дѣла, при чемъ второе отд. по преимуществу—полицейское (§ 8), 4-е же вѣдаетъ части статистическую, строительную, казеннаго управленія, зем. повинностей и проч. (§ 10); третье отдѣленіе вѣдало дѣла судебныя (§ 9), какъ-то: надзоръ за движеніемъ судной части, по полиц. слѣдствіямъ, по управленію тюремъ, по исполненію судебныхъ приговоровъ и по денежнымъ взысканіямъ; здѣсь, между прочимъ, встрѣчается функція «разсмотрѣнія жалобъ на нижнія судебныя мѣста въ проволочкѣ или медленности и по производству дѣлъ вообще», функція, которая свидѣтельствуетъ намъ, насколько мало, въ общемъ, проводилось законодателемъ раздѣленіе суда отъ администраціи и насколько послѣдней все еще предоставлялись важныя средства вмѣшательства въ судебные споры и дѣла. Всѣ перечисленныя функціи выходятъ за рамки нашего изслѣдованія. Наоборотъ, компетенція перваго отдѣленія (§ 6) насъ немного касается.

Здѣсь мы находимъ слѣдующія функціи: 1) обнародованіе законовъ и постановленій и наблюденіе за ихъ исполненіемъ, 2) наблюденіе за исполненіемъ распоряженій и теченіемъ

---

[1]) Прежній вице-губернаторъ или поручикъ губернатора былъ въ это же время переименованъ въ предсѣдателя казенной палаты, а послѣдній въ шестидесятыхъ годахъ—въ управляющаго казенной палатой.

дѣлъ, 3) наблюденіе за служащими и проживающими въ губерніи чиновниками и разнаго рода служителями, 4) дѣла дворянскихъ, городскихъ и сельскихъ выборовъ, 5) дѣла хозяйственныя, 6) дѣла по внутреннему устройству и порядку канцеляріи губернскаго правленія и 7) дѣла особенныя и случайныя (§ 6). Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ повтореніе нѣкоторыхъ функцій надзора губернатора: надзора за исполненіемъ законовъ и надзора начальственнаго за должностными лицами: «наблюденіе за исполненіемъ законовъ» однако ближайшимъ образомъ не разъясняется этимъ актомъ; изъ общаго его духа можно лишь вывести, что законодатель имѣлъ въ виду опять-таки лишь начальственный надзоръ правленія за непосредственно подчиненными ему мѣстами; «наблюденіе за исполненіемъ, распоряженіемъ и теченіемъ дѣлъ» понимается законодателемъ какъ собираніе справокъ и вѣдомостей о движеніи дѣлъ въ подчиненныхъ мѣстахъ и составленіе по нимъ годовыхъ отчетовъ; здѣсь очевидно также имѣется въ виду начальственная власть или надзоръ за подчиненными правленію мѣстами. Зато гораздо болѣе опредѣленны были функціи правленія въ отношеніи надзора за служащими и проживающими въ губерніи лицами; всѣ эти функціи перечислены довольно подробно; сюда входятъ опредѣленіе и увольненіе чиновниковъ, отпуски, награды, собираніе свѣдѣній для герольдіи, составленіе общаго списка всѣмъ чиновникамъ губерніи и т. д., и т. д. (пп. 13—21). Здѣсь характернѣе всего сказались взгляды правительства на власть надзора, которая понималась какъ по преимуществу власть начальственнаго надзора; послѣдняя функція была въ ту эпоху уже совершенно развита и ясно опредѣлялась во взглядахъ правительства; положеніе этой функціи было настолько преобладающее, что она поневолѣ должна была затемнять всѣ остальныя функціи надзора.

Наконецъ, п. 36, § 6, даетъ правленію право принимать мѣры «исправленія неудобствъ», замѣченныхъ губернаторомъ при обозрѣніи губерніи, «или для прекращенія открытыхъ имъ

злоупотребленій»; здѣсь также имѣется въ виду чисто-административная функція; она служитъ дополненіемъ «праву исправленія» самого губернатора; послѣдній могъ, послѣ ревизіи, предпринимать подобныя мѣры самъ либо предлагать о нихъ губ. правленію.

Такимъ образомъ мы видимъ, что положеніе 1837 года является нѣкоторымъ дополненіемъ наказу губернаторамъ, развивая далѣе и подробнѣе идею начальственнаго надзора и оставляя совершенно въ сторонѣ надзоръ пассивный. Проистекало же это изъ того положенія, которое удѣлено было губ. правленію; оно было поставлено во главѣ учрежденій вѣдомства вн. дѣлъ и должно было помогать губернатору «управлять» ими, осуществляя вмѣстѣ съ тѣмъ и функціи начальственнаго надъ ними надзора.

Но положеніе 1837 г. оказалось недостаточнымъ. Уже черезъ малый промежутокъ времени правительство принуждено было вновь обратить свое вниманіе на губернскія правленія. 15 октября 1842 года Перовскій разослалъ циркуляръ губернаторамъ съ вопроснымъ листомъ касательно «предполагаемыхъ по губ. правленію преобразованій» (№ 819)[1]), изъ которыхъ главное состояло въ «освобожденіи губернатора отъ постояннаго присутствія въ губ. правленіи, коего постановленія должны однако же поступать на его утвержденіе»; кромѣ того вице-губернатора предполагалось освободить отъ управленія отдѣленіемъ и замѣнить новымъ четвертымъ совѣтникомъ: этою мѣрою министерство думало возвысить значеніе вице-губернатора.

По поводу названнаго циркуляра возникла довольно интересная переписка между министромъ вн. дѣлъ и Новороссійскимъ генералъ-губернаторомъ Воронцовымъ, рисующая намъ послѣдняго въ довольно симпатичныхъ краскахъ[2]). Воронцовъ отнесся къ планамъ Перовскаго скептически; онъ впередъ предупреждалъ министра, что губернаторы конечно заявятъ

[1]) Матеріалы, отд. адм., часть I, отд. II, § 2.
[2]) Тамъ же, стр. 3 и слѣд.

себя сторонниками реформы, въ цѣляхъ отстраненія себя отъ ближайшаго завѣдыванія дѣлами правленія, которое всегда было для нихъ обременительнымъ; Воронцову же казалось, по весьма вѣскимъ соображеніямъ, такое отстраненіе губернаторовъ вовсе нежелательнымъ, такъ какъ оно только замедлило бы ходъ дѣлопроизводства и отняло бы у губернатора возможность быть близко знакомымъ съ существомъ дѣлъ, оставляя за нимъ тѣмъ не менѣе всю «полноту власти» и отвѣтственности. Перовскій на это разъяснилъ ему, что цѣль реформы состояла лишь въ освобожденіи губернатора отъ той массы мелкихъ и весьма незначительныхъ дѣлъ, которыя столь обременяли его дѣятельность; Воронцовъ остался все-таки при своихъ сомнѣніяхъ, правильно указывая, что такимъ образомъ «губернаторы будутъ отчасти управлять губерніями *и мимо* губернскаго правленія»; это замѣчаніе какъ нельзя болѣе вѣрно опредѣляло центръ тяжести всего вопроса, и думается, и скрытыя стремленія министерства. Дальнѣйшая судьба проекта лишь подтверждаетъ это, такъ какъ законъ 1845 года дѣйствительно значительно увеличилъ активныя функціи губернатора.

Въ маѣ 1843 года Перовскій составилъ всеподд. докладъ по проекту учрежденія губернскихъ правленій, который и удостоился Выс. утвержденія [1]). Министръ въ немъ констатировалъ процессъ постепеннаго упадка значенія губ. правленій, а вмѣстѣ съ тѣмъ заваленность работой чиновъ правленія и несоразмѣрно низкое содержаніе ихъ: губернаторъ долженъ былъ быть «освобожденъ отъ мелочныхъ занятій, отымающихъ время и лишающихъ возможности взыскивать за всѣ упущенія и безпорядки»; вице-губернаторъ долженъ былъ получить подобающее мѣсто помощника и замѣстителя губернатора, а не управляющаго отдѣленіемъ правленія, а дѣла послѣдняго должны были быть раздѣлены на два разряда: дѣлъ распорядительныхъ и исполнительныхъ; послѣднія отли-

[1]) Тамъ же, стр. 18 и слѣд.

чались отъ первыхъ тѣмъ, что разрѣшались единоличною властью членовъ правленія, безъ коллегіальнаго ихъ обсужденія; этимъ главнымъ образомъ и должна была отличаться новая компетенція правленій отъ прежней, требовавшей, согласно § 3 закона 1837 г., коллегіальнаго рѣшенія всѣхъ дѣлъ правленія.

Слѣдствіемъ этого Выс. утвержденнаго доклада была новая серія циркуляровъ губернаторамъ (отъ 21 іюня 1843 г.) съ вопроснымъ листомъ, содержаніе котораго было схоже съ вышеупомянутымъ циркуляромъ 1842 года. Наконецъ, 8 ноября 1843 года, Перовскій вошелъ въ гос. совѣтъ съ представленіемъ (№ 6410) «о необходимости нѣкоторыхъ улучшеній по губернскимъ правленіямъ» [1]). Въ этой запискѣ опять-таки въ первую голову отмѣчались недостатки правленія и причины, ихъ вызвавшія; къ послѣднимъ отнесены: «1) послѣдовательное раздробленіе губ. управленія на разныя отдѣльныя вѣдомства, косвенно или вовсе не подчиненныя губернскому начальству; лишеніе губернатора надлежащей власти и обремененіе его обширнѣйшею перепиской»; мы уже знаемъ, что стремленіе позднѣйшихъ правительствъ заключалось въ искорененіи именно сего «недостатка власти» и подчиненіи губернатору этихъ «разныхъ отдѣльныхъ вѣдомствъ»; 2) несоразмѣрное обремененіе губ. правленія дѣлопроизводствомъ, отчетностью, формами и т. д.; 3) увеличеніе населенія: 4) дарованіе другимъ вѣдомствамъ преимуществъ по содержанію чиновниковъ и 5) упадокъ низшихъ полицейскихъ мѣстъ. Губернаторъ былъ дѣйствительно обремененъ страшнымъ количествомъ мелкихъ дѣлъ, и одна подпись бумагъ должна была отнимать у него массу времени; «обязанности губернатора, читаемъ мы въ запискѣ Перовскаго, далеко превосходятъ силы человѣческія, не только нравственныя, но и тѣлесныя», вслѣдствіе чего и «необходимо назначить ему дѣйствительнаго помощника», каковымъ долженъ былъ стать вице-губернаторъ;

[1]) Тамъ же, стр. 56 и слѣд.

кромѣ того «необходимо устранить также явное и вредное противорѣчіе, по коему губернаторъ долженъ быть самъ своимъ отвѣтственнымъ ревизоромъ»; это послѣднее замѣчаніе, насъ близко касающееся и вполнѣ справедливое, никогда однако не было приведено въ исполненіе.

Также страшно завалены были непроизводительной работой и губернскія правленія: «одна механическая работа письма далеко превосходитъ физическія силы состава канцелярій губ. правленій», ...что обращаетъ «всю дѣятельность ихъ на одну наружность, на отписку бумагами и бумажную отчетность, съ совершеннымъ запущеніемъ обязанностей и исполненія на дѣлѣ» [1]).

Всѣ эти соображенія и привели министерство къ признанію необходимости реформы; основанія же таковой должны были быть, по его мнѣнію, слѣдующими [2]): 1) дѣла, подлежащія вѣдѣнію правленія, должны быть раздѣлены на распорядительныя и исполнительныя, съ проведеніемъ вышеуказаннаго между ними различія: 2) вице-губернаторъ долженъ получить положеніе ближайшаго помощника и замѣстителя губернатора: 3) обязанности каждаго чина должны быть болѣе точно опредѣлены: 5) и 6) порядокъ дѣлопроизводства и отчетности долженъ быть упрощенъ и улучшенъ. Мы видимъ здѣсь, что пропзошла маленькая перемѣна въ изложеніи главныхъ основаній реформы, такъ какъ на первый планъ выдвинуты вопросы компетенціи и порядка производства дѣлъ правленій, взамѣнъ прежде стоявшаго впереди другихъ вопроса о губернаторѣ: но эта перемѣна была только внѣшняя, такъ какъ

[1]) Тамъ же. стр. 72. Мы отмѣчаемъ это мѣсто записки, между прочимъ и потому, что здѣсь въ весьма сильныхъ выраженіяхъ подчеркнуты министромъ вн. дѣлъ дѣйствительно существенные недостатки положенія губ. правленій, которые однако далеко не были искоренены реформой 1845 года; даже. наоборотъ, они продолжали существовать и послѣ того, что свидѣтельствуется самимъ министерствомъ вн. дѣлъ, которое въ своихъ многочисленныхъ запискахъ второй половины XIX вѣка неоднократно вновь отмѣчало эти же изъяны.

[2]) Тамъ же, стр. 75.

суть законопроекта оставалась прежняя, характеризованная столь мѣтко еще Воронцовымъ.

Записка Перовскаго разсматривалась въ соед. деп-тахъ гос. совѣта въ мартѣ, апрѣлѣ и маѣ 1844 года [1]) и была принята ими безъ измѣненія главныхъ ея основъ; но при подписаніи журнала предсѣдатель деп-та законовъ остался при особомъ мнѣніи, считая, что записка м-ра вн. д. «не убѣдила его въ пользѣ и удобности предполагаемаго отдѣленія въ нѣкоторомъ смыслѣ начальниковъ губерніи отъ губ. правленій», т. е. отмѣчая ту же мысль, которую выдвигалъ и гр. Воронцовъ въ своихъ возраженіяхъ Перовскому; гр. Блудовъ считалъ, что цѣль облегченія лежащаго на губернаторахъ бремени будетъ достигнута безъ неудобствъ и «безъ измѣненія нашихъ коренныхъ, освященныхъ временемъ и общимъ уваженіемъ, постановленій»: но дѣло-то заключалось не столько въ облегченіи бремени губернаторовъ, сколько въ увеличеніи ихъ активной и единоличной власти, что и составляло одну изъ скрытыхъ цѣлей реформы.

Въ общемъ собраніи гос. сов. проектъ слушался 5 и 8 іюня 1844 года, при чемъ особое мнѣніе предсѣдателя деп-та законовъ было поддержано всего лишь 4 членами; 16 членовъ были противнаго мнѣнія и приняли главныя основанія записки Перовскаго безъ принципіальныхъ возраженій. 2 января 1845 года было издано Выс. утв. учрежденіе губернскихъ правленій [2]), при указѣ прав. сенату.

Составъ правленія собственно не былъ измѣненъ, но вицегубернаторъ уже болѣе не завѣдывалъ отдѣленіемъ: правленіе состояло теперь изъ присутствія и канцеляріи (§ 6), а послѣдняя дѣлилась на отдѣленія, находящіяся въ управленіи трехъ совѣтниковъ (§ 9); обычно предсѣдательствовалъ въ правленіи губернаторъ, но могъ предсѣдательствовать и вицегубернаторъ (§ 6); правленіе было непосредственно подчинено

[1]) Дѣло архива гос. совѣта, по проекту учрежденія губернскихъ правленій, по деп-ту законовъ, № 32, 1844 года.

[2]) 2-е Полн. Собр. Зак., томъ XX, № 18580.

Сенату и находилось или «состояло» въ вѣдомствѣ м-ва вн. дѣлъ (§ 5); этимъ законодатель хотѣлъ подчеркнуть его самостоятельность, которая впрочемъ никогда не могла осуществиться на практикѣ. Дальнѣйшая исторія губ. правленій подтверждаетъ намъ только картину ихъ зависимости отъ губернатора, что сознавалось и самимъ правительствомъ.

Интереснѣе для насъ компетенція правленія согласно закону 1845 года; общее опредѣленіе дано въ § 2, гдѣ, между прочимъ, мы находимъ обязанность «содѣйствія всѣмъ другимъ управленіямъ въ исполненіи законовъ и понужденія подчиненныхъ ему мѣстъ и лицъ къ исполненію ихъ обязанностей»: это весьма-таки неопредѣленное положеніе о власти надзора правленія за подчиненными ему мѣстами. Въ § 3 находимъ мы подробное разъясненіе его функцій; насъ касается п. I о «дѣлахъ по общему управленію губерніею», такъ какъ остальныя функціи носили админ.-полицейскій характеръ, за исключеніемъ п. 32, въ которомъ упоминается разсмотрѣніе жалобъ на судебныя мѣста; мы уже упоминали о послѣдней функціи, какъ свидѣтельствующей, насколько мало сознавалась тогдашнимъ законодателемъ потребность строгаго разграниченія суда отъ администраціи.

У губ. правленія, во-первыхъ, имѣлась власть начальственнаго надзора, которая расчленялась на двѣ группы: надзоръ за лицами и надзоръ за мѣстами; надзоръ перваго рода заключался въ опредѣленіи и увольненіи чиновниковъ, сношеніи по ихъ поводу съ герольдіей, наблюденіи за ихъ работой и т. д. (п. 2, § 3); сюда же относится и право понужденія нерадивыхъ и лѣнивыхъ, прекращеніе жестокостей и т. п. (§ 26); для осуществленія этой функціи въ правленіи учрежденъ былъ особый «ревизіонный столъ» (§ 195), на обязанности котораго и лежалъ надзоръ за чиновничествомъ, включая и право понужденія, выговоровъ, аттестаціи и т. п. (напр., §§ 204 и слѣд.): въ итогѣ можно сказать, что начальственный надзоръ за лицами былъ теперь разработанъ и опредѣленъ законодателемъ до мельчайшихъ подробностей.

Рядомъ съ нимъ стоялъ второго рода надзоръ — за мѣстами, который состоялъ въ наблюденіи за повсемѣстнымъ исполненіемъ законовъ, прекращеніемъ противныхъ онымъ дѣйствій, въ наблюденіи за безостановочнымъ движеніемъ дѣлъ и собраніи свѣдѣній о числѣ рѣшеныхъ и нерѣшеныхъ дѣлъ (п. 3, § 3); при этомъ имѣются въ виду преимущественно «полицейскія мѣста», которыя были непосредственно подчинены правленію (§ 27): въ данномъ случаѣ правленіе могло принимать къ своему разсмотрѣнію «жалобы на медленность, проволочку, безпорядки и неправильныя дѣйствія этихъ мѣстъ, *и дѣлать свои распоряженія*», т. е., исправляя допущенныя нарушенія законовъ, дѣлать активныя распоряженія. И эта форма начальственнаго надзора теперь совершенно опредѣленно приняла активный характеръ, что по существу представляется конечно естественнымъ.

Близко къ этимъ функціямъ подходитъ и упоминаемая въ п. 10, § 3, обязанность дѣлать распоряженія «вслѣдствіе замѣчаній, сдѣланныхъ начальниками губерній при обозрѣніи ими губерній»; это тоже была функція начальственнаго надзора за подчиненными мѣстами и также съ активнымъ характеромъ «принятія мѣръ исправленія» [1]).

Но рядомъ со всѣми этими функціями стоятъ и нѣкоторыя другія. Такъ, правленіе должно было разрѣшать сомнѣнія «возникающія въ низшихъ присутств. мѣстахъ въ порядкѣ производства, въ подсудности и въ понятіи законовъ, а по управленіямъ полицейскимъ и въ самомъ образѣ дѣйствія и исполненія» (п. 4, § 3); здѣсь, во-первыхъ, включено право толковать законы и правит. распоряженія и право протестовать въ случаяхъ встрѣчаемыхъ противорѣчій (§§ 30 и 31), при этомъ высшей инстанціей всегда являлся пр. сенатъ (§§ 31 и 32); во-вторыхъ, здѣсь же имѣется и функція на-

[1]) Только что разобраннымъ функціямъ начальств. надзора § 25 подводитъ очень мѣткій итогъ: „власть губ. правленія, читаемъ мы тамъ, есть полицейская въ высшемъ значеніи, т. е. судебно-полицейская, распорядительная, исполнительная и понудительная“.

чальств. надзора въ видѣ разрѣшенія сомнѣній подчиненныхъ мѣстъ въ порядкѣ дѣлопроизводства и, наконецъ, въ третьихъ, есть и частица функцій админ. юстиціи, въ правѣ разрѣшать споры о подсудности или пререканія о вѣдомствѣ присутств. мѣстъ. Эта послѣдняя функція сохранилась за губ. правленіями въ теченіе всей второй половины XIX столѣтія; западно-европейскими теоретиками она зачастую включается въ область админ. юстиціи.

Далѣе, близко подходятъ къ этимъ функціямъ и дѣла, предусматриваемыя пп. 5 и 9, § 3; въ первомъ говорится о дѣлахъ по жалобамъ и протестамъ прокуроровъ и стряпчихъ, во второмъ же о дѣлахъ по жалобамъ на думы и ратуши по ввѣренному имъ управленію. Здѣсь мы имѣемъ уже несомнѣнные зачатки админ. юстиціи и админ. иска; конструкція ихъ конечно отличается большими недостатками, но все же это былъ одинъ изъ тѣхъ немногихъ способовъ, которыми гражданинъ могъ защищать свои нарушенныя администраціей права; мы помѣстили здѣсь въ одну категорію и жалобы на постановленія думъ и ратушъ по тому соображенію, что въ эпоху Николаевскаго царствованія эти органы, безъ какихъ-либо сомнѣній, разсматривались какъ правительственныя мѣста; теорія, выдѣляющая органы самоуправленія въ группу частныхъ общественныхъ учрежденій, была въ тѣ времена еще неизвѣстна, и слѣд. жалобы на думы или ратуши, какъ и на всякія другія «присутственныя мѣста», носили одинъ и тотъ же характеръ, въ которомъ мы усматриваемъ слабый проблескъ или зачатокъ будущаго админ. иска. Но конечно о какихъ-либо судопроизводственныхъ гарантіяхъ не могло быть и рѣчи; единственное преимущество, доставляемое разбираемымъ закономъ интересамъ гражданъ, является коллегіальное слушаніе подобныхъ дѣлъ въ правленіи. Къ тому же слѣдуетъ сдѣлать и другую оговорку—этотъ порядокъ не проводитъ никакого различія между разсмотрѣніемъ админ. иска и инстанціоннымъ рѣшеніемъ дѣла, что также говоритъ не въ пользу админ. юстиціи; таковое различіе еще не извѣстно законодательству Николая I.

Какъ бы то ни было, но нельзя не признать въ только что упомянутыхъ функціяхъ зачатка послѣдующему развитію нашей админ. юстиціи.

Мы уже упомянули, что однимъ изъ основныхъ положеній реформы 1845 года было проведеніе раздѣленія дѣлъ, подвѣдомственныхъ правленію, на распорядительныя и исполнительныя, при чемъ разница состояла въ томъ, что первыя рѣшаются коллегіально, «присутствіемъ» правленія, а вторыя—единоличною властью его членовъ; согласно этому присутствіе составляло какъ бы особую инстанцію надъ членами, такъ какъ дѣла исполнительныя могли быть обжалованы въ присутствіе (конецъ § 53); законодатель опредѣлилъ распорядительныя дѣла ближайшимъ образомъ, какъ тѣ, «коихъ рѣшеніе состоитъ не въ простомъ исполненіи требованій другихъ мѣстъ, но гдѣ необходимо предварительное соображеніе и разсужденіе» (§ 53), дѣла же исполнительныя суть тѣ, «коихъ рѣшеніе состоитъ въ одномъ только исполненіи законныхъ требованій разныхъ мѣстъ и лицъ, т. е. дѣла, по коимъ разсужденія присутствія были бы излишни»... «Дѣла сего рода рѣшаются безъ участія губернатора» (§ 54). Итакъ, здѣсь заключены два признака различія: во-первыхъ, коллегіальное и единоличное разсмотрѣніе дѣла, во-вторыхъ, послѣдняя группа дѣлъ рѣшается безъ участія губернатора. Этимъ и осуществлялось одно изъ стремленій правительства—освободить губернатора отъ участія въ разсмотрѣніи менѣе важныхъ дѣлъ губернскаго управленія.

Но затѣмъ, права губернатора по отношенію правленія были весьма обширны; онъ, во-первыхъ, всегда могъ предсѣдательствовать въ правленіи, когда того хотѣлъ, и передавать на его разсмотрѣніе любое дѣло (§ 53); обязанъ онъ былъ предсѣдательствовать лишь при общемъ собраніи палатъ (§ 90): но законодатель возлагаетъ на его попеченіе *особенно* дѣла по казеннымъ подрядамъ, поставкамъ и т. п. и обязуетъ его предсѣдательствовать «по важнѣйшимъ дѣламъ и при освидѣтельствованіи сумасшедшихъ». Наконецъ, онъ же отвѣчаетъ

за дѣятельность правленія вообще; такая широкая постановка правъ губернатора по отношенію губернскаго правленія весьма скоро должна была принести свои печальные плоды, въ видѣ потери послѣднимъ всякой самостоятельности; фактъ этотъ отмѣчается самимъ правительствомъ во всѣхъ его дальнѣйшихъ проектахъ реформы правленія; косвенно же онъ въ значительной мѣрѣ подрывалъ ту единственную гарантію, которую мы указали выше, коллегіальнаго разсмотрѣнія жалобъ частныхъ лицъ на постановленія низшихъ мѣстъ.

Наконецъ, въ заключеніе намъ необходимо упомянуть, что постановленія самого правленія могли быть обжалованы въ прав. сенатъ «съ соблюденіемъ сроковъ, установленныхъ для частныхъ жалобъ на судебныя мѣста второй степени» (сводъ гражд. зак., т. 10, ст. 2548, пзд. 1842 г.) (§ 229).

Таково учрежденіе 1845 года, отличающееся нѣкоторыми существенными недостатками, изъ коихъ главный состоялъ въ отсутствіи обезпеченія губ. правленіямъ самостоятельнаго положенія. Благодаря именно этому недостатку, не могли далѣе развиваться тѣ зачатки админ. юстиціи, которые мы только что отмѣтили; даже наоборотъ, имъ суждено было заглохнуть и быть подавляемыми все болѣе развивавшимися чисто-полицейскими функціями правленій.

Въ шестидесятыхъ годахъ мы вновь видимъ, что правительство озабочено реформой губ. правленій. 1 сентября 1864 г. министерство внутр. дѣлъ вошло въ гос. совѣтъ съ представленіемъ (№ 3488) «о преобразованіи губерн. учрежденій вѣдомства министерства внутр. дѣлъ». Ближайшимъ поводомъ выработки этого проекта были только что тогда оконченныя земская и судебная реформы, которыя настоятельно требовали хоть нѣкоторыхъ измѣненій въ положеніи органовъ вѣдомства внутреннихъ дѣлъ. Къ тому же уже произведены были два опыта въ Кіевскомъ генералъ-губернаторствѣ[1]) и въ Лифл-

[1]) См. дѣятельность кн. Васильчикова и Выс. повелѣнія отъ 17 марта 1859 г. (кас. Кіевск. ген.-губернаторства) и 8 и 20 іюня 1861 г. (кас. Лифл. губ.).

ляндской губерніи, согласно которымъ по мнѣнію правительства были, повидимому, достигнуты нѣкоторыя улучшенія: такъ, дѣлопроизводство губ. правленій было упрощено, матеріальное же положеніе чиновниковъ улучшено, переписка сократилась, дѣла же стали производиться гораздо быстрѣе. Все это понуждало министерство внутр. дѣлъ примѣнить тѣ же начала къ положенію всѣхъ губ. правленій Имперіи.

Въ своихъ соображеніяхъ министерство подчеркивало недостатки именно губернскихъ правленій [1]). По закону 1845 года правленіе было высшимъ въ губерніи мѣстомъ: «между тѣмъ средства его не находятся въ соразмѣрности съ его цѣлью», главнымъ образомъ по двумъ причинамъ: 1) не только неудовлетворительно было канцелярское производство дѣлъ, но и самъ способъ рѣшенія дѣлъ, 2) содержаніе чиновниковъ было безусловно недостаточно. Что касается способа рѣшенія дѣлъ, то, по мнѣнію министерства, неудовлетворительнымъ былъ болѣе всего порядокъ разсмотрѣнія «распорядительныхъ дѣлъ»: таковыя дѣла вносятся на обсужденіе правленія, «но рѣшаются окончательно по усмотрѣнію губернатора и даже въ такомъ случаѣ, если бы большинство членовъ губ. правленія было съ мнѣніемъ его несогласно»; очевидно, что на практикѣ власть губернатора совершенно подавила самостоятельность правленія въ рѣшеніи этого рода дѣлъ. Оставались только судныя дѣла, въ которыхъ коллегіальный способъ рѣшенія приносилъ нѣкоторые хорошіе результаты.

Министерство справедливо ставило вопросъ: если законъ предоставляетъ губернатору исключительное право рѣшать дѣла по своему усмотрѣнію, то зачѣмъ тѣ сложныя и обременительныя формы разсмотрѣнія коллегіальнаго? Отвѣчало же на этотъ вопросъ министерство предложеніемъ попросту передать всѣ дѣла вѣдѣнію губернатора; этимъ упразднялась та завѣса, которая формально еще покрывала единоличное усмотрѣніе гу-

---

[1]) Матеріалы, собранные для комисіи о преобр. губ. и уѣздн. учрежденій, отд. админ., часть 1, отдѣленіе VII, стр. 3 и слѣд.

бернатора; министерство въ шестидесятыхъ годахъ дѣлало только дальнѣйшій послѣдовательный шагъ въ уже извѣстномъ намъ направленіи: губернаторская власть должна была усиливаться за счетъ всѣхъ прочихъ губернскихъ органовъ. Но таковой шагъ для насъ имѣетъ огромное значеніе, если вспомнить, что среди распорядительныхъ дѣлъ были и отмѣченные нами зачатки админ. юстиціи и админ. иска; всякія жалобы впредь переходили бы въ вѣдѣніе и единоличное усмотрѣніе губернатора; гарантія ихъ коллегіальнаго разбирательства этимъ уничтожалась. И дѣйствительно, какъ увидимъ сейчасъ, въ правилахъ 1865 года частныя жалобы уже вовсе и не упоминаются даже.

Такова одна основа предложенной реформы; рядомъ съ нею стояли два другихъ начала: упрощеніе дѣлопроизводства правленія и канцеляріи губернатора и увеличеніе содержанія чиновникамъ. Кромѣ того, согласно опыту, произведенному кн. Васильчиковымъ, предлагалось предпринять перераспредѣленіе нѣкоторыхъ органовъ губернской администраціи, какъ, напр., строительной и дорожной комисій, оспеннаго комитета, врачебной управы: многія дѣла предположено было передать вѣдѣнію правленій, въ томъ числѣ нѣкоторыя дѣла изъ губернаторскихъ канцелярій. Относительно реформы порядка дѣлопроизводства замѣтимъ только, что министерскій проектъ предлагалъ упразднить, между прочимъ, ревизіонный столъ, о которомъ мы упомянули выше.

Согласно проекту министерства [1]) губ. правленіе, врачебная управа, комитеты обществен. здравія и оспенный и строит. и дорожная комисіи соединялись подъ предсѣдательствомъ губернатора въ одно общее «губернское управленіе» (ст. 1), состоящее изъ присутствія и канцеляріи (ст. 2). Присутствіе составляли: вице-губернаторъ, 3 совѣтника, губ. врачебный инспекторъ, операторъ, акушеръ, губ. инженеръ и архитекторъ и ассесоръ (ст. 3); канцелярія же состояла изъ пяти отдѣ-

[1]) Матеріалы, отд. VII, стр. 18 и слѣд.

леній: трехъ распорядительныхъ (старыхъ), строительнаго и врачебнаго (ст. 8); каждое изъ распорядительныхъ отдѣленій находилось въ вѣдѣніи одного изъ совѣтниковъ, строительное же—въ вѣдѣніи губ. инженера, а врачебное—въ вѣдѣніи врач. инспектора (ст. 14); всѣ отдѣленія въ совокупности были подчинены вице-губернатору (ст. 16). Таковъ былъ проектируемый министерствомъ составъ губ. управленія.

Что же касается его компетенціи, то дѣла, ему подвѣдомственныя, были раздѣлены на двѣ категоріи: дѣлъ судныхъ и административныхъ (ст. 22): къ числу первыхъ отнесены: отдача подъ судъ чиновниковъ, дѣла по наказаніямъ за корчемство, порубку, пристанодержательство, *вопросы о подсудности* и по сомнѣнію въ законахъ (которыя мы особо отмѣтили выше, по прежнему § 3, п. 4, учрежденія 1845 г.), наложеніе денежныхъ взысканій за упущенія по службѣ и отрѣшеніе отъ должности канцелярскихъ чиновниковъ (ст. 23). Административныя дѣла въ свою очередь дѣлились на двѣ группы: дѣлъ, рѣшаемыхъ коллегіально (здѣсь повторена фраза учр. 1845 г.: «дѣла, рѣшеніе коихъ состоитъ не въ простомъ исполненіи требованій другихъ мѣстъ, но гдѣ необходимо предварительное соображеніе и разсужденіе»), и дѣлъ, рѣшаемыхъ единолично властью либо губернатора, либо вице-губернатора, либо начальниковъ отдѣленій (ст. 24, 25 и 26); при этомъ проектъ перечисляетъ подробно дѣла, подлежащія тому или другому порядку разсмотрѣнія и рѣшенія (ст. 25, 27, 28 и 29). Какъ мы уже замѣтили, въ этомъ перечнѣ не упоминаются болѣе жалобы частныхъ лицъ.

Вообще слѣдуетъ охарактеризовать этотъ проектъ министерства какъ дальнѣйшій существенный шагъ къ усиленію власти губернатора, въ ущербъ власти правленія и къ передачѣ цѣлой новой группы дѣлъ его единоличному усмотрѣнію [1]). При такомъ

[1]) Практика дѣятельности губ. правленій выработала цѣлый рядъ уловокъ въ обходъ даже тѣхъ малыхъ гарантій самостоятельности этихъ органовъ, которыя перечислены нами выше; коллегіальное обсужденіе дѣлъ въ правленіи сводилось къ предварительнымъ запро-

порядкѣ вещей элементы админ. юстиціи должны были неизбѣжно пострадать.

Проектъ министерства слушался въ департаментѣ законовъ гос. совѣта 10 апрѣля 1865 года[1]), при чемъ были выработаны взамѣнъ его новыя «временныя правила о преобразованіи губ. учрежденій вѣдомства министерства внутр. дѣлъ въ 38-ми губерніяхъ и Бессарабской области». Согласно этимъ правиламъ «общее губернское управленіе» состояло изъ правленія, врач. управы и комитетовъ оспеннаго и обществен. здравія (ст. 1); дорожная и строительная комисіи сюда не были включены; изъ состава присутствія были исключены операторъ и акушеръ (ст. 3), а канцелярія была раздѣлена просто на отдѣленія, безъ упомиманія о ихъ числѣ и безъ наименованія двухъ изъ нихъ врачебнымъ и строительнымъ (ст. 5); въ прочемъ департаментъ законовъ принялъ предложенія проекта. Нѣкоторыя измѣненія были имъ внесены и въ компетенцію губ. правленія или, какъ тогда писалось, въ «раздѣленіе и порядокъ рѣшенія дѣлъ въ губ. управленіяхъ»; основой было оставлено дѣленіе дѣлъ на судныя и административныя, при чемъ перечень первыхъ былъ также сохраненъ, согласно ст. 23 проекта (ст. 15 врем. правилъ), но прибавлено примѣчаніе, что дѣла эти подлежатъ вѣдѣнію губ. управленія впредь до введенія въ дѣйствіе суд. уставовъ 1864 года. Опредѣленіе дѣлъ административныхъ и ихъ дѣленіе на двѣ группы остались также прежнія, но редакція соотвѣтствующихъ параграфовъ была сокращена и упрощена (ст. 16); перечисленіе дѣлъ, подлежащихъ разрѣшенію губернатора или вице-губернатора, осталось прежнее (ст. 19 и 20), относительно же компетенціи начальниковъ отдѣленій лишь сказано, что сюда «относятся

самъ мнѣнія губернатора! Недаромъ вѣрно замѣчаетъ В. М. Гессенъ, всякій губернаторъ, начиная съ 70-хъ годовъ, могъ сказать—„губернское правленіе—это я". См. „Сѣв. Вѣстникъ", статья В. М. Гессена—„Губернаторъ, какъ органъ надзора"; стр. 200—202; кн. 1, отд. 1.

[1]) Дѣло архива гос. совѣта, 1865 г., № 23, о преобразованіи губерн. учрежденій вѣдомства министерства внутрен. дѣлъ (по департаменту законовъ).

случаи простого исполненія» (ст. 21). Такимъ образомъ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ редакціонныхъ поправокъ, департаментъ, въ концѣ концовъ, сохранилъ главнѣйшія основы министерскаго проекта; для насъ интересно только отмѣтить, что жалобы частныхъ лицъ и порядокъ ихъ разсмотрѣнія не упоминаются во временныхъ правилахъ.

Послѣднія были приняты общимъ собраніемъ госуд. совѣта 17 мая 1865 г. и изданы при указѣ прав. сенату 8 іюня того же года [1]). Какъ часто случалось у насъ, большинство положеній этого узаконенія, несмотря на то, что оно носило названіе «временныхъ правилъ», дѣйствуетъ и понынѣ въ составѣ общаго учрежденія губернскаго II тома св. зак.

7.

Прокуроръ [2]).

Намъ необходимо теперь просмотрѣть дореформенное законодательство касательно прокурорскаго надзора. Давно уже отмѣчены спеціальной литературой тѣ многочисленные недостатки, которыми отличалась дореформенная прокуратура; законодательство о ней было «неточно, противорѣчиво, неполно, сбивчиво, неудобно» и т. д., и т. д. Современники и въ особенности молодые дѣятели судебной реформы выставляли институтъ дореформенной прокуратуры въ самомъ черномъ и непривлекательномъ цвѣтѣ; по отношенію къ ней все имъ казалось скернымъ, недостаточнымъ, даже уродливымъ, и, надо сказать, въ большинствѣ случаевъ тогдашніе критики были конечно правы. Нельзя однако не замѣтить, что въ одномъ отношеніи, какъ литература, такъ и практика судебной реформы смотрѣли

[1]) 2-ое Полное Собр. Зак., № 42180.

[2]) См. Муравьевъ, Прокурорскій надзоръ въ его устройствѣ и дѣятельности; Москва, 1889 г., глава VIII; Марковъ, О прокурорскомъ надзорѣ, журналъ м-ва юст., 1864 г., томъ XX; П. Полежаевъ, журналъ м-ва юстиціи, 1859 годъ, томъ II, стр. 83 и слѣд.; см. также литературу приводимую Муравьевымъ на стр. 549—550.

на этотъ институтъ совершенно односторонне: ими принимались во вниманіе лишь интересы и польза судебной власти; функція же административнаго надзора забывалась, не упоминалась, оставлялась безъ вниманія; о ней судебные дѣятели не заботились: она и не могла ихъ интересовать; не ихъ это было дѣло.

Изъ всѣхъ звеньевъ вырабатывавшихся въ шестидесятыхъ годахъ реформъ, какъ мы старались выяснить, менѣе всего и съ самаго уже начала имѣла шансовъ реализаціи реформа губернскихъ учрежденій. Благодаря этому, произошло одно важнѣйшее для насъ слѣдствіе—прокурорскій надзоръ претерпѣлъ коренную реформу съ изданіемъ судебныхъ уставовъ, а губернская администрація вмѣстѣ съ симъ лишилась своего единственнаго органа пассивнаго надзора: въ конечномъ результатѣ это даже оказалось выгоднымъ, какъ увидитъ читатель, для политики министерства вн. дѣлъ.

Внѣшнимъ образомъ законодательство, регулировавшее положеніе дореформенной прокуратуры, было дѣйствительно въ ужасномъ состояніи; постановленія, сюда относящіяся, были разбросаны почти по всѣмъ томамъ свода законовъ, хотя главнѣйшія изъ нихъ и были сосредоточены во второмъ томѣ (общ. учр. губ.). Общимъ образомъ задача прокуратуры была опредѣлена статьей 2463, II-го тома, изданія 1857 г., какъ «ближайшій надзоръ за производствомъ дѣлъ въ мѣстахъ губернскихъ». Изъ многочисленнаго штата чиновъ прокуратуры XVIII вѣка теперь остались только: губернскій прокуроръ, два губернскіе стряпчіе и стряпчій уѣздный (ст. 21 22 и 2463) [1]).

Губернскіе стряпчіе уже давно, какъ мы знаемъ, обратились въ чисто-судебные органы и выходятъ такимъ образомъ изъ рамокъ нашего изслѣдованія; остаются для насъ слѣдовательно—въ губерніи прокуроръ, въ уѣздѣ—у. стряпчій.

[1]) Въ Петербургѣ, Москвѣ и Казани имѣлись еще отдѣльные виды стряпчихъ, равно и при палатахъ гос. имуществъ и уѣздныхъ конторахъ; примѣч. статьи 4081.

Первый изъ нихъ назначался вплоть до 1858 г. Выс. приказами, по представленію м-ра юстиціи, вторые же назначались властью м-ра [1]); съ 1858 г. этотъ послѣдній порядокъ былъ примѣненъ и къ назначенію прокуроровъ.

Въ отношеніи іерархической подчиненности всѣ чины прокурорскаго надзора были подвѣдомственны министру юстиціи, который ихъ «аттестовалъ въ заслугахъ и отличіяхъ», продавалъ суду Сената, контролировалъ, направлялъ и т. д. (ст. 2500, 2505, 2508). Что же касается уѣздныхъ стряпчихъ, то они были подчинены прокурору, въ особенности по дѣламъ судебнымъ (напр., ст. 4074 или 4088); стряпчему вручался «надзоръ за общими уѣздными и городскими правительственными и судебными мѣстами» (ст. 4075); его особому вниманію рекомендуются казенные поставки и подряды, относительно же участія «въ прочихъ дѣйствіяхъ управленій полицейскихъ, хозяйственныхъ и судебныхъ» просто сказано, что таковое «опредѣляется въ законахъ, учрежденіяхъ и уставахъ, по принадлежности» (ст. 4078). Существо и предѣлы власти стряпчаго опредѣлены по отношенію къ уѣзднымъ органамъ совершенно тождественно отношенію прокурора къ мѣстамъ губернскимъ (ст. 4082), при чемъ донесенія свои о замѣченныхъ нарушеніяхъ закона или злоупотребленіяхъ онъ направлялъ къ прокурору (ст. 4085); право начальственнаго надзора за у. стряпчими и наложеніе на нихъ дисциплинарныхъ взысканій, равно право преданія ихъ суду, принадлежало губ. правленіямъ (ст. 4090 и 4091). Такимъ образомъ конструкція должности у. стряпчаго вполнѣ схожа въ своихъ принципахъ съ конструкціей должности губ. прокурора.

Отличіе составляетъ лишь отношеніе этихъ двухъ органовъ къ губернской администраціи; тогда какъ стряпчій, какъ мы только что сказали, находился въ нѣкоторой дисциплинарной зависимости отъ губ. правленія, прокуроръ отъ такой юридической зависимости былъ болѣе свободенъ; законъ прямо

[1]) Ст. 4073 II-го тома, изд. 1857 г.; статья 4072 называетъ уѣзднаго стряпчаго также уѣзднымъ прокуроромъ.

говорилъ, что губернаторъ не могъ давать прокурору ни предписаній, ни аттестаціи (ст. 2501), ни предлагать ему какихъ-либо особыхъ порученій внѣ опредѣленныхъ закономъ случаевъ (ст. 2502); кромѣ того губернатору поручалась забота о томъ, чтобы губ. присут. мѣста своевременно дѣлали всѣ необходимыя распоряженія по протестамъ, напоминаніямъ и предложеніямъ губ. прокуроровъ (ст. 369). Но тутъ мы подходимъ къ одному изъ самыхъ слабыхъ мѣстъ дореформеннаго законодательства; таковое не проводило послѣдовательно принципа самостоятельности прокуроровъ отъ вліянія администраціи; на практикѣ господствовало даже совершенно обратное положеніе вещей: цѣлая сѣть личныхъ отношеній связывала прокурора съ губернской администраціей, сковывая ихъ желѣзною цѣпью, три четверти тяжести которой составляло все растущее могущество «хозяиновъ» губерніи. Какъ бы символомъ этихъ отношеній прокурора къ губ. начальству было, напр., нахожденіе его «камеры» *при* губ. правленіи или пользованіе имъ для своихъ надобностей печатью послѣдняго (ст. 2470 и 2472); губернаторъ и правленіе отчисляютъ потребныя прокурору канцелярскія суммы (ст. 2471); правленію сообщаетъ прокуроръ о сдачѣ своей должности одному изъ губ. стряпчихъ (ст. 2466); въ тѣсныхъ сношеніяхъ состояли чины прокуратуры съ губ. начальствомъ по дѣламъ о судебныхъ слѣдствіяхъ (ст. 2501) и еще въ болѣе тѣсныхъ отношеніяхъ они находились по дѣламъ казеннаго интереса, когда чины прокуратуры выступали въ роли ходатаевъ казны или фиска. Перечисленіе это конечно далеко не исчерпывающее, а вдобавокъ ко всему этому, прокуроры нисколько не были выдѣлены изъ числа прочихъ должн. лицъ губернской администраціи, надъ которыми, всѣми вкупѣ, имѣлъ начальственный надзоръ «хозяинъ и правитель губерніи» (ст. 357 и 358), и тѣмъ болѣе и главный начальникъ или генералъ-губернаторъ (ст. 294—296); принимая во вниманіе широту полномочій губернатора и его политическое вліяніе на всю администрацію, можно сразу же замѣтить, что должность прокурора не могла

составлять въ этомъ отношеніи исключенія, т. е. находилась практически въ зависимости отъ губернскаго начальства, что въ корнѣ подрывало ея значеніе органа пассивнаго надзора.

Итакъ, отмѣченная нами непослѣдовательность принциповъ дѣятельности чиновъ прокурорскаго надзора, силою необходимости, должна была служить однимъ изъ главнѣйшихъ факторовъ неуспѣшности и безполезности ихъ надзора. Но рядомъ съ этимъ стояли и другіе недостатки, какъ напр., обремененіе прокурора сложной и тяжеловѣсной формалистикой и непосильнымъ для одного человѣка бременемъ труда.

Ближайшимъ образомъ компетенція прокурора опредѣляется статьей 2474, перечисляющей «дѣйствія его по сему надзору»: во главѣ функцій прокурора стоитъ право толковать законъ или «содѣйствовать своими заключеніями къ точному уразумѣнію силы законовъ» (п. 1); затѣмъ идетъ надзоръ за присутственными мѣстами, за работой чиновничества и исполненіемъ имъ всѣхъ касающихся его законовъ (п. 2); далѣе слѣдуетъ надзоръ за соблюденіемъ присут. мѣстами предѣловъ ихъ компетенціи и участіе въ дѣлахъ о пререканіяхъ о подсудности (п. 3); наконецъ перечисляются вѣдомства, въ учрежденіяхъ которыхъ прокуроръ участвуетъ въ качествѣ органа надзора, какъ-то: дворянскія собранія, рекрутское присутствіе, губ. правленіе, казенное управленіе (пп. 6—15).

Затѣмъ, особо стоятъ его судебныя обязанности и надзоръ его за тюрьмами (пп. 4—5 и 16—24). Весь этотъ перечень раздѣленъ законодателемъ на 3 отдѣла: 1) охраненіе общаго благоустройства въ губерніи, 2) надзоръ по казеннымъ дѣламъ и 3) надзоръ по суду и расправѣ; изъ этого видно, что кругъ перваго надзора обнимаетъ собой всю губернскую администрацію, второй касается казеннаго вѣдомства, третій же—судебныхъ мѣстъ. Задача прокурора состояла въ томъ, чтобы слѣдить за «точнымъ соблюденіемъ закона» и содѣйствовать пресѣченію злоупотребленій, но послѣдняя функція носила отмѣнно пассивный характеръ въ отличіе отъ аналогичной функціи губернатора. Выполняя свою задачу, прокуроръ дол-

женъ былъ присутствовать во всѣхъ губ. комитетахъ (напр., зем. новин., нар. продов., статист. и др.), а также въ губ. правленіи, онъ долженъ былъ слѣдить за дѣлопроизводствомъ всѣхъ присут. мѣстъ, вникать во всякое дѣло, прочитывать всѣ журналы и постановленія, провѣрять рѣшенія и т. д., и т. д., неся такимъ образомъ трудъ поистинѣ колоссальный. Въ числѣ его функцій былъ и надзоръ за всѣми должн. лицами губерніи, отмѣтка ихъ лѣности, нерадивости, лихоимства и т. д.; эта функція являлась однимъ изъ средствъ губернской власти въ осуществленіи ея начальственнаго надзора за подчиненными ей лицами.

Для осуществленія же задачи, возложенной на прокуроровъ, законъ предоставлялъ имъ слѣдующія средства: 1) личное присутствіе, какъ указано, въ засѣданіяхъ различныхъ присутств. мѣстъ; 2) требованіе къ себѣ свѣдѣній и дѣлъ для разсмотрѣнія; 3) заключенія по юридич. вопросамъ [1]); 4) донесенія, предложенія, понужденія, какъ мѣры «инстигаціи»; 5) представленія по начальству; 6) просмотръ и пропускъ журнальныхъ опредѣленій и 7) протесты [2]). Законодатель правильно отдавалъ предпочтеніе первому средству надзора, предписывая прокурорамъ лично присутствовать въ различныхъ учрежденіяхъ и «уклоняться сколько можно отъ излишней переписки» (ст. 2497); но конечно одного этого средства не могло хватать, и прокурору приходилось прибѣгать къ письменности; статья 2485 давала ему возможность письменно запрашивать о всякомъ дѣлѣ и во всякомъ присут. мѣстѣ, что въ свою очередь вызывало массу «формальныхъ отписокъ» запрашиваемыхъ мѣстъ; совершенно аналогичный характеръ носили «понужденія» прокурорскаго надзора (предложенія объ ускореніи дѣла или объ исполненіи закона), которыя также вызывали массу ненужной и чисто-формальной переписки. Немного болѣе дѣйствительно было средство «про-

[1]) Это право прокурора вытекало изъ его обязанности толковать законъ для присут. мѣстъ (см., напр., ст. 2484).

[2]) Ср. Муравьевъ, в. н. с., стр. 343—344.

смотра и пропуска журналовъ», если бы не одно обстоятельство, именно—заваленность прокуроровъ работой; при страшномъ количествѣ труда, которое они должны были нести, имъ не представлялось возможности прочитывать внимательно каждое журнальное опредѣленіе и многое должно было проскальзывать незамѣченнымъ: тѣмъ не менѣе въ случаяхъ и дѣлахъ важныхъ это было, пожалуй, наиболѣе дѣйствительное средство надзора: при несогласіи прокурора съ журнальнымъ опредѣленіемъ, дѣло возвращалось въ соотвѣтствующее присутствіе съ его протестомъ; присутствіе тогда должно было пересмотрѣть все дѣло и постановить новое опредѣленіе, которое протесту болѣе не подлежало; за прокуроромъ однако оставалось право донести губ. начальству, если онъ находилъ въ дѣлѣ нарушеніе закона или медленность, проволочку или притѣсненіе въ порядкѣ производства дѣла; обо всемъ прокуроръ кромѣ того доносилъ генералъ-прокурору (ср. ст. 170—174, 2488—2496, касательно прокуроровъ, и ст. 4075, 4082 и 4085, касательно у. стряпчихъ; общ. учр. губ.).

Справедливо отмѣчалось въ нашей литературѣ, что весь этотъ порядокъ надзора прокуроровъ характеризовался «медленностью, слабостью и неопредѣленностью» [1]); если общій порядокъ производства дѣлъ въ нашихъ дореформенныхъ присут. мѣстахъ отличался страшной медленностью, то контроль прокуроровъ вносилъ въ него еще лишній элементъ промедленія и, въ виду именно этого, не приносилъ дѣлу существенной пользы: возникавшая такимъ образомъ проволочка одна была въ состояніи «убить» дѣло; неопредѣленнымъ былъ надзоръ потому, что поставленъ былъ въ зависимость отъ личнаго усмотрѣнія какъ прокурора, такъ и губернскаго начальства; законъ не давалъ точныхъ и опредѣленныхъ условій для осуществленія надзора, а главное, не былъ въ состояніи приспособить его ко все растущимъ потребностямъ государства; къ концу царствованія Николая I стало уже совер-

[1]) Ср., напр., Муравьевъ, в. н. с., стр. 348.

шено очевиднымъ, что государство переросло этотъ институтъ, учрежденный по идеаламъ и для администраціи XVIII вѣка; въ результатѣ получилось, что присут. мѣстамъ давалась слишкомъ широкая возможность формальныхъ отписокъ, позволявшая имъ не считаться съ прок. надзоромъ. Наконецъ, изъ этого вытекалъ и третій недостатокъ — слабость надзора; у прокуратуры не было необходимаго ей авторитета, не было самостоятельности, не было и возможности даже чисто-физически «очищать» всю переписку и отправлять всю работу, лежавшую на одномъ лицѣ, контролировавшемъ цѣлую губернію: такъ, напр., на практикѣ получалось, что журналы казенной палаты или палаты гос. им. почти никогда не просматривались прокуроромъ и пропускались имъ лишь фиктивно[1]); надзору же за учрежденіями вѣдомства вн. дѣлъ мѣшала все растущая власть губернаторовъ; чѣмъ шире разворачивались полномочія послѣдняго, тѣмъ болѣе терялъ прокурорскій надзоръ въ своей авторитетности, тѣмъ меньшее значеніе, въ силу необходимости, должны были имѣть его «протестаціи» и «понужденія». Оттого-то и само правительство стало придавать все большее значеніе надзору губернатора, какъ болѣе дѣйствительному средству. Одно обстоятельство неизбѣжно вытекало изъ другого: власть губернатора росла въ виду главнаго принципа нашей государственности— идеала государства полицейскаго, живущаго, работающаго и думающаго *за* гражданъ и общество; этотъ же ростъ власти увеличивалъ роль активнаго надзора губернскаго начальства, а ростъ послѣдняго умалялъ, если и не упразднялъ надзоръ пассивный, прокурорскій.

Общественное положеніе дореформенныхъ прокуроровъ намъ хорошо извѣстно, благодаря безсмертнымъ типамъ Щедрина и Гоголя, на которыхъ такъ ярко отражается ихъ соціально-политическое ничтожество. Подтвержденіе этому же мы видимъ и въ другомъ фактѣ: какъ только въ прокуроры

[1]) Ср. Марковъ, в. н. ст., стр. 613, томъ XX, журн. м-ва юстиціи.

попадало лицо молодое, съ юридическимъ образованіемъ, съ иниціативой или нѣкоторыми бюрократическими связями, такъ и надзоръ его за губернской администраціей сразу же становился на другую плоскость, сразу же пріобрѣталъ гораздо большее значеніе; къ концу царствованія Николая, по свидѣтельству современниковъ[1]), такіе случаи были не особенно рѣдки, въ особенности благодаря выпускамъ училища правовѣдѣнія, и почти безъ исключенія давали хорошіе результаты, такъ какъ этимъ устранялся одинъ изъ главнѣйшихъ упомянутыхъ нами выше недостатковъ прокурорскаго надзора—его слабость и малая авторитетность.

Но все же это были, говоря словами Муравьева, «отдѣльные, довольно рѣдкіе и исключительные случаи»...; въ общемъ, борьба оставалась для прокуроровъ «непосильной, неравной и исключенія подтверждали лишь общее правило и характеристику»...; въ томъ видѣ, въ какомъ надзоръ этотъ существовалъ въ тѣ времена, онъ представлялся современникамъ ничтожнымъ, отвлеченнымъ, безплоднымъ, отзывался донъ-кихотствомъ, а главное, положеніе прокурорскаго надзора въ царствованіе Николая I стало и ложнымъ: съ прокуроровъ спрашивалась совершенно невозможная задача, на нихъ взваливалась обязанность, которую они очевидно не могли выполнять: они отвѣчали за законность дѣятельности губернской администраціи, а между тѣмъ не имѣли ни авторитета, ни самостоятельности. Губернское начальство выросло изъ-подъ ихъ «ока», не считалось и не хотѣло считаться съ надзоромъ прокуратуры, а за нимъ, конечно, тянулась и прочая губернская и уѣздная администрація.

Между тѣмъ потребность въ пассивномъ надзорѣ чувствовалась болѣе, чѣмъ когда-либо. Историческая перспектива теперь хорошо освѣщаетъ недостаточность активнаго надзора губернаторовъ. Недаромъ не смѣло правительство даже возбуждать вопроса объ упраздненіи прокуратуры, несмотря на

[1]) Муравьевъ, в. н. с., стр. 356—357.

всю противорѣчивость и ложность ея положенія; эту мысль отмѣтилъ еще Закревскій, критикуя проекты реформъ Сперанскаго (см. выше).

Въ конечномъ результатѣ оказывалось, что система прокурорскаго надзора отстала отъ своего времени; всѣ эти факторы заставляли прокуратуру перерождаться все болѣе въ чисто-судебный органъ; чѣмъ больше вырождалось ея значеніе органа надзора за администраціей, тѣмъ, въ силу необходимости, все болѣе выдвигалась на первый планъ ея судебная функція, ея «обвинительная или исковая дѣятельность»: этимъ запечатлѣвался процессъ перерожденія прокуратуры въ институтъ публичныхъ обвинителей, начавшійся, какъ мы видѣли, еще въ царствованіе Екатерины.

Такой процессъ развитія прокурорской должности неизбѣжно привелъ къ тому, что, когда начались работы по судебной реформѣ, сразу же зашла рѣчь объ упраздненіи прежней системы прокурорскаго надзора; административный надзоръ, какъ мы видѣли, самъ вымиралъ; о немъ мало заботилось правительство и меньше всего конечно—дѣятели, работавшіе надъ судебной реформой; судебныя же функціи прокуроровъ должны были быть реформированы и согласованы съ новыми принципами судопроизводства и судоустройства.

Съ 1857 года начались усиленныя работы по судебной реформѣ, при чемъ не разъ поднимался вопросъ и о положеніи прокуратуры, которую отнынѣ рѣшено было превратить въ чисто-судебный органъ. Послѣ долгихъ перипетій наконецъ были выработаны основныя положенія судоустройства, пунктъ 1 статьи 9 которыхъ гласилъ: «а) прокуроры состоятъ при судѣ и б) занятія ихъ ограничиваются дѣлами судебнаго вѣдомства» ... они были «призваны: а) ограждать предъ судомъ, б) отъ имени правительства, в) подъ высшимъ надзоромъ министра юстиціи: 1) пользы государства, 2) требованія общественнаго порядка и 3) неприкосновенность закона». Этимъ, стало быть, завершался процессъ перерожденія русской про-

куратуры. Отнынѣ она потеряла свою власть административнаго надзора и превратилась въ чисто-судебный органъ.

Интереснѣе всего отмѣтить, что описанное нами отношеніе современниковъ къ прокуратурѣ касается не только непосредственныхъ дѣятелей судебной реформы, но и ученыхъ силъ. Въ приводимой, напр., у Муравьева тогдашней юридической литературѣ [1]), среди которой встрѣчаемъ такія извѣстныя имена, какъ Лакіера, Спасовича, Маркова, мы находимъ, во-первыхъ, критику дореформенной прокуратуры, во-вторыхъ, теоретическое обоснованіе прокуратуры чисто-судебной; критика дореформенной прокуратуры была дѣломъ легкимъ въ виду отмѣченныхъ нами крупныхъ ея недостатковъ, но при переходѣ къ теоретическимъ обоснованіямъ ея реформы юристы не выказали вовсе интереса къ принципу административнаго надзора. А такъ какъ и вѣдомство внутреннихъ дѣлъ и другіе представители администраціи также не проявляли какой-либо заботы о судьбѣ административнаго надзора, то въ результатѣ и получилось, что съ проведеніемъ судебной реформы 1864 года надзоръ прокуроровъ за администраціей, единственный нашъ пассивный надзоръ, оказался за бортомъ государственнаго корабля.

— — — —

Судебные уставы 20 ноября 1864 г. не были введены во всей имперіи единовременно; реформа проводилась постепенно и понемногу: вслѣдствіе этого явилась потребность изданія мѣръ, для регулированія переходнаго времени, мѣръ, которыя въ силу необходимости должны были коснуться и прокуратуры.

Здѣсь-то мы находимъ *единственную* попытку нашего законодателя озаботиться судьбою административнаго надзора: Выс. утв. мнѣніемъ гос. совѣта, изданнымъ при утвержденіи

[1]) В. н. с., гл. X, отд. III; прок. надзоръ по замѣчаніямъ юристовъ и практиковъ на „осн. положенія преобр. суд. части", стр. 385—393.

суд. уставовъ 20 ноября 1864 г. было поручено министру юстиціи выработать предположенія о томъ, «на какомъ основаніи слѣдуетъ устроить надзоръ за тѣми несудебными дѣлами, которыя по своду законовъ подчинены прокурорскому и стряпческому надзору, и объ ограниченіи прокурорскаго надзора исключительно дѣлами судебнаго вѣдомства». Какъ мы уже говорили, первая задача никогда исполнена не была и пассивный надзоръ за адмін. мѣстами учрежденъ не былъ; вторая же задача нашла себѣ осуществленіе; она обсуждалась въ особой комиссіи [1]), разсматривалась въ гос. совѣтѣ и составила предметъ особаго узаконенія объ освобожденіи губ. прокуроровъ и стряпчихъ, впредь до ихъ упраздненія, отъ возложенныхъ на нихъ по своду обязанностей; это были такъ назыв. «облегчительныя правила 11 октября 1865 года»; въ мотивировкѣ этого законодательнаго акта мы находимъ очень важное для насъ мѣсто: «прокурорскій надзоръ, читаемъ тамъ, по всѣмъ дѣламъ, производящимся въ присутственныхъ мѣстахъ, далеко не столь необходимъ, такъ какъ правильное теченіе и разрѣшеніе этихъ дѣлъ обезпечивается занятіями членовъ и вообще служащихъ каждаго установленія и сверхъ того наблюденіемъ непосредственнаго начальства, а по дѣламъ, касающимся интересовъ частныхъ лицъ—надзоромъ этихъ послѣднихъ и правомъ ихъ обжаловать отдѣльное дѣйствіе или постановленіе»; таковъ былъ строгій приговоръ законодателя надъ административнымъ надзоромъ прокуратуры; нельзя не отмѣтить, что въ первой своей части онъ ярко подчеркивалъ одинъ изъ основныхъ идеаловъ тогдашняго правительства, а именно,—что надзоръ долженъ быть преимущественно начальственнымъ; исторія развитія этого принципа красною нитью проходитъ черезъ всю изучаемую нами область русскаго административнаго права; но насколько вѣренъ былъ первый выводъ, настолько невѣрно было второе заключеніе упомянутыхъ мотивовъ; у

[1]) См. соображенія комисіи Выс. учр. для окончанія работъ по преобразованію судебной части по проектамъ облегчительныхъ правилъ.

«частныхъ лицъ», т. е. русскихъ гражданъ, никогда не имѣлось, и въ особенности, конечно, въ дореформенное время, достаточныхъ гарантій для защиты своихъ правъ отъ нарушеній ихъ со стороны правительственной администраціи, и прокурорскій надзоръ всегда могъ являться полезнымъ подспорьемъ; одного начальственнаго надзора было явно недостаточно, а другихъ гарантій, какъ, напр., института адмпп. юстиціи, не существовало въ тѣ времена: такимъ образомъ «преобразованіе прокурора въ публичнаго обвинителя и представителя въ судахъ правительства и закона» явилось сильнымъ ударомъ охранѣ публичныхъ правъ русскихъ гражданъ. именно тѣмъ ударомъ, отъ котораго предостерегалъ Николая I уже Закревскій.

Насъ касается еще другое узаконеніе, 7 марта 1866 года. внесшее нѣкоторыя измѣненія въ положеніе прокуроровъ: это Выс. утв. мнѣніе гос. совѣта, во-первыхъ, имѣло въ виду пересмотръ всѣхъ частей свода зак., изданія 1857 г., касательно прокурорскаго надзора, а, во-вторыхъ, опредѣлило отношенія старой прокуратуры къ новой, реформированной суд. уставами. Согласно этому закону на губ. прокуроровъ, впредь до ихъ упраздненія, возлагались слѣдующія обязанности: 1) просмотръ постановленій губ. правленія: а) по дѣламъ о подсудности, б) по толкованію законовъ и в) о порочныхъ людяхъ (п. 3): 2) просмотръ постановленій о наложеніи взысканій на должн. лицъ (п. 9); 3) предложенія о суд. преслѣдованіи должностн. лицъ (п. 10); 4) участіе въ засѣданіяхъ тюремныхъ комитетовъ (п. 12); 5) забота о возстановленіи нарушенныхъ порядковъ въ присутств. мѣстахъ посредствомъ личнаго входа или требованія дѣлъ къ себѣ (пп. 13 и 14); вмѣстѣ съ тѣмъ прокуроры были освобождены отъ просмотра цѣлаго ряда постановленій различныхъ присут. мѣстъ (пп. 1, 4, 5 и 6). что должно было значительно облегчить ихъ работу. Въ запискѣ Китицына, составленной въ 1868 году для Тимашева, касательно реформы губернскихъ учрежденій, подводится итогъ этому узаконенію въ слѣдующихъ весьма характерныхъ поло-

женіяхъ [1]): замѣна прокурорскаго надзора можетъ быть разрѣшена двояко: 1) «учрежденіемъ въ губерніяхъ, взамѣнъ прокуроровъ и стряпчихъ, новыхъ особыхъ органовъ для надзора за дѣлами администраціи или, во-вторыхъ, усиленіемъ надзора губернаторовъ . . . Неудобство перваго способа, который очевидно повелъ бы за собой опять двойственность надзора—и губернаторовъ и новыхъ для сего органовъ—едва ли требуетъ еще особыхъ доказательствъ»; такова дѣйствительно и была политика правительства въ этомъ вопросѣ, стремившаяся создать и «единство дѣйствія» губернскаго начальства и «единство надзора» губернатора.

Законъ 7 марта 1866 года ввелъ одно очень важное новое начало, а именно участіе прокурора въ различныхъ губерн. присутствіяхъ *на правахъ члена* съ правомъ голоса; съ теченіемъ времени эта функція новыхъ прокуроровъ все росла; при созданіи почти каждаго новаго присутствія, законодатель включалъ въ его составъ и прокурора; но это уже не было вовсе формой надзора, такъ какъ у прокурора теперь больше не было ни права протеста, ни права побужденія или инстигаціи или т. п. средствъ надзора; въ присутствіяхъ смѣшаннаго состава прокуроръ или его товарищъ является равноправнымъ членомъ коллегіи, задача котораго—быть экспертомъ по юридическимъ вопросамъ.

Такимъ образомъ и прокуроръ вышелъ изъ предѣловъ изслѣдуемой нами области.

Въ заключеніе отмѣтимъ, что въ восьмидесятыхъ годахъ стало появляться въ спеціальной литературѣ новое теченіе, выдвигавшее предпочтительность дореформенной прокуратуры. Мы имѣемъ въ виду статьи В. Я. Фукса, Семенова и др. [2]), направленныя на критику прокуратуры судебныхъ уставовъ:

---

[1]) Матеріалы, собранные для комисіи о губ. и уѣзд. учрежденіяхъ, отд. адм., часть 1, отд. X, стр. 48—51 (см. выше).

[2]) Фуксъ, Судъ и полиція, 1889 г.; его же статьи въ „Русск. Вѣстн.“ съ 1884 г. по 1887 г.; Семеновъ, „Наши реформы“., „Русск. Вѣст.“ янв. 1884 г.; ср. также Муравьевъ, в. н. с., стр. 477—483.

не мѣсто здѣсь разбирать положеніе нынѣшнихъ прокуроровъ, которое несомнѣнно имѣетъ свои недостатки, но нельзя не отмѣтить, что похвалы дореформенной прокуратуры въ этихъ статьяхъ до чрезвычайности преувеличены; Фуксъ, напр., доходитъ до того, что отрицаетъ за прежней прокуратурой ея формалистику, стараясь доказать, что надзоръ этотъ не былъ ни въ коемъ случаѣ слабымъ и недѣйствительнымъ. Таковъ же и взглядъ Семенова, имѣющій, кромѣ того, и политическій привкусъ. Но нельзя не сказать, что во всѣхъ этихъ статьяхъ имѣется одинъ вѣрный и весьма важный для насъ аргументъ; всѣ эти авторы подчеркиваютъ отсутствіе, за упраздненіемъ губернскихъ прокуроровъ, спеціальныхъ органовъ пассивнаго надзора за губернскими учрежденіями. Для всѣхъ трезво мыслящихъ людей уже въ восьмидесятыхъ годахъ стало ясно, что въ нашей системѣ губернской администраціи не хватаетъ одного очень важнаго звена; органовъ пассивнаго надзора вовсе не существуетъ, учрежденія админ. юстиціи находятся еще въ зачаточномъ состояніи, а губернаторскій и начальственный надзоръ, несмотря на всю его «активность» и все растущія полномочія губернаторовъ, явно недостаточенъ для охраны субъективныхъ публичныхъ правъ гражданъ.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

1.

Кахановская комисія.

4 сентября 1881 года министръ внутреннихъ дѣлъ генералъ-адъютантъ графъ Н. П. Игнатьевъ вошелъ къ Александру III съ всеподданнѣйшимъ докладомъ «объ образованіи особой комисіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія». Въ докладѣ этомъ Игнатьевъ указывалъ, что существовавшая съ 1859 года комисія (Милютинская, названная позднѣе «о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ») не привела къ «коренному и систематическому переустройству всего админ. управленія въ губерніяхъ и уѣздахъ»; «между тѣмъ, продолжалъ Игнатьевъ, потребность преобразованія, сознанная 25 лѣтъ тому назадъ, является въ настоящее время, въ особенности по измѣнившимся, въ силу великихъ реформъ минувшаго царствованія, условіямъ общественной жизни, неотложно необходимою».

Дѣйствительно, какъ уже указывалось нами въ предшествовавшей главѣ, реформы 60-хъ годовъ противорѣчили нашему губернскому управленію, но послѣднее такъ и осталось построеннымъ на принципахъ Николаевскаго законодательства.

Поводомъ для Игнатьевскаго предложенія послужило однако и другое обстоятельство; годъ передъ тѣмъ былъ назначенъ цѣлый рядъ сенаторскихъ ревизій многихъ губерній; результаты этихъ ревизій уже стали сказываться: сенаторы доносили съ мѣстъ о самыхъ вопіющихъ неурядицахъ и царствѣ злоупотребленій среди провинціальнаго управленія, вслѣдствіе

чего министръ внутреннихъ дѣлъ не могъ молчать; ему, въ силу необходимости, приходилось предложить какія-нибудь мѣропріятія въ исправленіе господствовавшаго зла. Кромѣ того 19 марта 1880 г. особымъ циркуляромъ министерства были переданы на обсужденіе губ. по крестьянскимъ дѣламъ присутствій и мѣстныхъ земствъ «возникшіе по разнымъ губерніямъ вопросы и предложенія объ улучшеніи въ устройствѣ мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій»; всѣ эти обстоятельства, а въ особенности необходимость изученія и «соображенія» сенаторскихъ отчетовъ, начавшихъ поступать по названнымъ ревизіямъ, и заставили Игнатьева прибѣгнуть къ предложенію образованія особой комиссіи, на плечи которой можно бы было взвалить весь этотъ колоссальный трудъ, «для приведенія къ дѣйствительному осуществленію болѣе, чѣмъ 25-тплѣтнюю заботу правительства о преобразованіи губернскаго управленія на началахъ, вполнѣ соотвѣтствующихъ современнымъ требованіямъ». Задача эта однако никогда не осуществилась и такъ и была передана «заботой» новому столѣтію.

Свой докладъ Игнатьевъ заключалъ слѣдующими предложеніями: 1) образовать подъ предсѣдательствомъ члена гос. совѣта, статсъ-секретаря д. т. с. Каханова[1]), «особую комисію для составленія проекта преобразованія губ. и уѣзд. админ. управленія, съ приглашеніемъ въ составъ означенной комисіи сенаторовъ, ревизовавшихъ въ 1880 и 1881 гг. нѣкоторыя губерніи, и со включеніемъ въ оную членовъ отъ всѣхъ вѣдомствъ, по назначенію подлежащихъ министровъ и главноуправляющихъ»; 2) передать въ комисію къ ея разсмотрѣнію отчеты господъ сенаторовъ, постановленія присутствій по крестьянскимъ дѣламъ и земскихъ собраній по вопросу о преобразованіи крестьянскихъ учрежденій и 3) «предоставить с.-с. Каханову приглашать въ комисію, по соглашенію съ министромъ внутр. дѣлъ, мѣстныхъ свѣдущихъ людей и вообще

[1]) Отсюда и наименованіе этой комисіи „Кахановской", такъ и оставшееся за ней въ исторіи.

всѣхъ тѣхъ лицъ, участіе которыхъ въ разсмотрѣніи и разрѣшеніи вопросовъ признается полезнымъ, а также требовать отъ всѣхъ вѣдомствъ необходимыя дѣла и свѣдѣнія».

Этимъ предопредѣленъ былъ составъ комисіи, въ которой, несмотря на послѣдній пунктъ, долженъ былъ преобладать правительственный и чиновный элементъ надъ элементомъ общественнымъ; тяжелая рука графа Игнатьева уже чувствовалась съ первыхъ страницъ исторіи этой комисіи.

20-го октября того же 1881 года былъ утвержденъ и другой докладъ Игнатьева, представленный «въ развитіе одобренныхъ Его Величествомъ 4-го сентября 1881 г. предположеній», только что нами цитированныхъ.

Этимъ вторымъ докладомъ устанавливались семь новыхъ положеній или «правилъ», какъ ихъ назвалъ Игнатьевъ, а именно: 1) вновь образуемая комисія именуется особою комисіей для составленія проектовъ мѣстнаго управленія; 2) выработанные комисіей проекты должны заключать въ себѣ предположенія о преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ адм. учрежденій, а также учрежденій земскихъ, городскихъ и крестьянскаго управленія; 3) предсѣдателю комисіи предоставляется входить въ соглашенія и сношенія съ министрами какъ относительно выбора и назначенія членовъ отъ подлежащихъ вѣдомствъ, такъ и касательно доставленія комисіи потребныхъ для хода ея работъ дѣлъ и свѣдѣній; 4) ему же предоставляется образовать при комисіи канцелярію изъ чиновъ безъ различія вѣдомствъ, въ размѣрахъ дѣйствительной по ходу работъ потребности и съ тѣмъ, чтобы въ случаяхъ зачисленія въ составъ канцеляріи, по соглашенію съ подлежащими министрами и главноуправляющими, должн. лицъ, лица эти, во время занятій при комисіи, сохраняли содержаніе по занимаемымъ ими постояннымъ должностямъ; 5) комисія черезъ предсѣдателя оной испрашиваетъ, по предварительномъ соглашеніи съ м-ромъ вн. д. [1]) Высочайшія указанія и разрѣ-

[1]) Характерно это участіе въ дѣлахъ комисіи министра вн. дѣлъ.

шенія по предметамъ, до занятій комисіи относящимся; 6) труды комисіи подлежатъ безотлагательному внесенію въ законодательномъ порядкѣ, черезъ м-ра вн. д., съ его по онымъ заключеніемъ (какъ видимъ, Игнатьевъ оставилъ за собой право послѣдняго слова) и 7) существующая при м-вѣ в. д. комисія о губ. и уѣзд. учрежденіяхъ (1859 года) нынѣ же закрывается, съ передачею дѣлъ ея во вновь образуемую особую комисію.

Оба доклада Игнатьева были затѣмъ внесены на разсмотрѣніе комитета министровъ, который въ свою очередь къ указаннымъ положеніямъ добавилъ, «чтобы, по ближайшемъ обсужденіи особою комисіей какъ общаго плана предстоящихъ ей работъ, такъ равно предположеній о порядкѣ производства оныхъ, заключенія комисіи по симъ предметамъ внесены были на разсмотрѣніе комитета министровъ»; очевидно, и комитету хотѣлось имѣть вліяніе на работы комисіи, настолько онѣ считались важными. 30 октября были утверждены положенія комитета министровъ.

Наконецъ, 20 ноября 1881 года состоялось первое засѣданіе комисіи. Въ засѣданіяхъ 20 ноября и 22 и 26 января 1882 года былъ выработанъ общій планъ занятій [1]), представленный затѣмъ въ комитетъ министровъ; послѣдній его разсматривалъ въ засѣданіяхъ 6, 13 и 20 апрѣля того же года.

Въ своемъ планѣ занятій комисія считала необходимымъ установить «перечень работъ, начавъ его съ вопросовъ, относящихся къ устройству низшихъ адм. и общ. единицъ», а кромѣ того рѣшила «имѣть преимущественно въ виду приспособленіе существующихъ учрежденій къ выяснившимся уже потребностямъ управленія и общества, съ возможнымъ

[1]) Въ этихъ засѣданіяхъ, подъ предсѣдательствомъ с.-с. Каханова, участвовали: М. Е. Ковалевскій, С. А. Мордвиновъ, А. А. Половцевъ, П. П. Шамшинъ, Д. В. Готовцевъ, Ѳ. М. Маркусъ, Э. В. Фришъ, А. Я. Гюббенетъ, П. Н. Николаевъ, А. Н. Куломзинъ, Н. А. Вагановъ, Н. А. Деревицкій, Т. П. Филипповъ, П. А. Марковъ, М. А. Домонтовичъ, П. Е. Андреевскій.

уклоненіемъ отъ ломки этихъ учрежденій»; это былъ, такъ сказать, консервативный элементъ плана занятій.

Нельзя сказать, чтобы планъ этотъ былъ составленъ узко; наоборотъ, рамки его были раздвинуты чрезвычайно широко и обнимали собой все провинціальное управленіе, какъ коренное, такъ и общественное; даже сословное управленіе было затронуто имъ. Главными цѣлями реформы, по словамъ журнала комиссіи, были: «уничтоженіе вредной односторонности взглядовъ мѣстныхъ дѣятелей на свои обязанности и стремленіе поставить ихъ въ необходимость дѣйствовать какъ въ интересахъ правительства, такъ и въ законныхъ интересахъ[1]) мѣстнаго населенія, сливающихся въ общихъ госуд. интересахъ», а также «снабженіе мѣстнаго управленія достаточными способами къ исполненію своихъ обязанностей и обезпеченіе его органомъ положенія, при которомъ средній уровень дѣятелей возвысился бы привлеченіемъ лучшихъ общ. силъ и могъ бы удовлетворять своему назначенію».

Кромѣ того комиссія правильно считала необходимымъ возможно большее обобщеніе вопросовъ, ею разсматриваемыхъ: причинами тому она выставила: во-первыхъ, существовавшую запутанность во взаимныхъ отношеніяхъ мѣстныхъ учрежденій, неопредѣленность предѣловъ ихъ вѣдомства и практическую несоотвѣтственность учрежденій ихъ законному назначенію; во-вторыхъ, необходимость избѣгнуть всякаго предрѣшенія подлежащихъ обсужденію вопросовъ, могущаго стѣснить сужденія комиссіи; въ третьихъ, невозможность постановки подробныхъ вопросовъ, такъ какъ постановка тѣхъ или другихъ вопросовъ зависитъ всецѣло отъ разрѣшенія предыдущихъ.

Затѣмъ слѣдовалъ «перечень предметовъ занятій», начинавшійся съ «устройства сельскаго общества»; вторымъ вопро-

[1]) Отмѣчаемъ характерное появленіе прилагательнаго „законные", не присвоиваемаго почему-то (sic) интересамъ правительства, какъ будто, въ противуположность интересамъ мѣстнаго населенія, они признавались надзаконными.

сомъ было преобразованіе волости и волостного управленія (пп. 2—4); далѣе шло «устройство городскихъ поселеній» (пп. 5 и 6); полиція, ея права и обязанности составляли предметъ слѣдующихъ пунктовъ программы (пп. 6—12); затѣмъ шло земское самоуправленіе (пп. 13 и 14); 15-мъ пунктомъ былъ поставленъ уже болѣе близко насъ касающійся вопросъ «разсмотрѣнія предположеній объ учрежденіи смѣшаннаго уѣзднаго присутствія для обсужденія и разрѣшенія нѣкоторыхъ дѣлъ по всѣмъ отраслямъ уѣзднаго управленія: устройство сего присутствія, предметы вѣдѣнія и предѣлы власти, въ случаѣ, если присутствіе это будетъ признано полезнымъ». Съ этимъ основнымъ вопросомъ, касавшимся организаціи центра уѣзднаго управленія, связана была цѣлая масса другихъ вопросовъ (пп. 16—20), объ организаціи въ уѣздѣ финансоваго и полицейскаго управленій, объ упраздненіи нѣкоторыхъ уѣздныхъ коллегій, объ опредѣленіи отношеній сословныхъ органовъ къ органамъ мѣстнаго управленія, объ устройствѣ городского управленія и др. Затѣмъ перечень переходитъ къ губерніи: на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и въ уѣздѣ, въ губерніи предполагалось учредить одинъ центральный коллегіальный органъ, губернское присутствіе (п. 21), взамѣнъ губернскаго правленія; далѣе должны были быть разсмотрѣны и перераспредѣлены предметы вѣдомства губернскихъ учрежденій, при чемъ нѣкоторыя коллегіи упразднялись, другія же сохранялись (пп. 22 и 23); соотвѣтственно должны были быть преобразованы земскія учрежденія (пп. 24—26), дворянскія установленія (п. 27) и должность губернатора (п. 28): въ компетенціи послѣдней перечень различаетъ начальство надъ полиціей отъ представительства правительственной власти, въ каковое включенъ былъ «высшій надзоръ по управленію губерніи».

Отдѣльно поставленъ былъ вопросъ объ «устройствѣ надзора за всѣми установленіями отчетности, контроля, порядка обжалованія, привлеченія къ отвѣтственности и разсмотрѣнія пререканій» (п. 30); въ разработкѣ этого положенія мы нахо-

димъ наибольшее количество матеріала, касающагося насъ интересующей области; укажемъ здѣсь же, что намъ представляется важнымъ уже одно то обстоятельство, что комисія сочла нужнымъ выдѣлить вопросъ о власти надзора въ самостоятельное положеніе, удѣливъ ему весьма серьезное вниманіе.

Въ заключеніе перечня былъ поставленъ вопросъ объ «опредѣленіи отношеній генералъ-губернаторской власти къ мѣстнымъ учрежденіямъ» (п. 31). Невключенными въ перечень остались лишь вопросы, касающіеся установленій духовнаго, военнаго, судебнаго и контрольнаго вѣдомствъ.

Въ основу всей своей работы комисія рѣшила положить отчеты сенаторовъ, ревизовавшихъ губерніи въ 1880 и 1881 годахъ, а равно и отзывы присутствіи по крестьянскимъ дѣламъ и земствъ относительно частнаго вопроса преобразованія крестьянскихъ учрежденій.

Предварительное и подготовительное разсмотрѣніе отдѣльныхъ вопросовъ комисія рѣшила распредѣлить между подкомисіями; по мѣрѣ составленія послѣдними проектовъ реформъ, таковые должны были передаваться «обсужденію и окончательному объединенію особой комисіи, въ полномъ усиленномъ ея составѣ»; труды комисіи подлежали «безотлагательному внесенію въ законодат. порядкѣ, чрезъ м-ра в. д., съ заключеніями тѣхъ м-ровъ, до вѣдомства коихъ труды будутъ касаться».

Весь этотъ «общій планъ занятій» комисіи, по разсмотрѣніи и одобреніи его комитетомъ министровъ, былъ Высочайше утвержденъ 16 апрѣля 1882 года.

26 апрѣля того же года комисія начала свои работы, постановивъ начать со слѣд. подготовительныхъ работъ: 1) составленія сводовъ дѣйствующихъ узаконеній, 2) обзора иностраннаго законодательства, 3) библіографическаго указателя русской литературы, 4) перечня юридическихъ отношеній, возникающихъ изъ правъ, предоставленныхъ общ. единицамъ, 5) свода статистическихъ свѣдѣній, 6) статистическихъ та-

блицъ, 7) системат. свода отчетамъ ревизовавшихъ сенаторовъ (это была существеннѣйшая часть работы, представляющая собою неисчерпаемый источникъ историческихъ свѣдѣній), 8) свода соображеній частныхъ записокъ, представленныхъ въ комисію, и 9) составленія подробныхъ вопросовъ по отдѣльнымъ статьямъ вышеуказаннаго перечня занятій.

На томъ же засѣданіи 26 апрѣля комисія приняла и другое важное рѣшеніе; въ виду отсутствія какого-либо проекта, который могъ бы быть положенъ въ основаніе ея работъ («который могъ бы служить исходомъ для сужденій»), комисія нашла необходимымъ «выдѣлить изъ своей среды совѣщаніе для подготовленія способовъ разрѣшенія предстоящихъ къ обсужденію въ усиленномъ составѣ комисіи вопросовъ». Совѣщаніе было составлено изъ предсѣдателя комисіи, с.-с. Каханова, и членовъ: М. Е. Ковалевскаго, С. А. Мордвинова, А. А. Половцева, И. И. Шамшина, Д. В. Готовцева, Ѳ. Л. Барыкова, Н. А. Ваганова и И. Е. Андреевскаго [1]). Именно этому совѣщанію принадлежатъ проекты комисіи; оно ихъ выработало, подготовило, разъяснило обширными объяснительными записками; его заслуга, слѣдовательно, — главнѣйшая работа комисіи, которая принимала и обсуждала уже готовые проекты, внося въ нихъ измѣненія только исключеніями; проекты, выработанные совѣщаніемъ, составляютъ какъ бы фундаментъ трудамъ Кахановской комисіи; результаты его работъ изложены въ формѣ протоколовъ, при чемъ свои предположенія совѣщаніе просматривало два раза. Второе чтеніе и обсужденіе проектовъ происходило осенью 1882 года и окончено было только къ веснѣ 1883 года (къ маю мѣсяцу) [2]). Затѣмъ, лѣтомъ 1883 года, были составлены, на основаніи протоколовъ совѣщанія, объяснительныя записки къ проек-

[1]) Кромѣ того въ отдѣльныхъ засѣданіяхъ принимали участіе: Е. П. Старицкій, М. Н. Любощинскій, Э. В. Фришъ, А. Д. Шумахеръ, В. Д. Заика, А. Г. Вешняковъ, В. К. Плеве, М. А. Домонтовичъ, бар. П. Л. Корфъ. Совѣщаніе выработало свои проекты на 26 засѣданіяхъ, по 15 іюня 1882 года включительно.

[2]) Второму чтенію были посвящены 52 засѣданія.

тамъ, которыя въ свою очередь провѣрялись и обсуждались вновь осенью того же 1883 года. Даже тутъ, послѣ столькихъ чтеній и преній, вновь возникали у членовъ «сомнѣнія относительно многихъ принятыхъ ими первоначально основаній и предположеній»; дѣло въ томъ, что размѣръ, который приняла ихъ работа въ силу необходимости, равно какъ и сознаніе ея огромнаго значенія для будущности государственнаго строя имперіи, приводили многихъ членовъ совѣщанія въ ужасъ и вызывали въ нихъ самыя серьезныя опасенія. Въ этихъ чувствахъ сильно сказался чиновный составъ совѣщанія и связи его съ правительствомъ, курсъ котораго принималъ все болѣе опредѣленное направленіе.

У совѣщанія имѣлся на рукахъ самый драгоцѣнный и полезный матеріалъ, который только можно было желать имѣть при выработкѣ реформъ губернскаго управленія. Во-первыхъ, здѣсь были матеріалы, собранные комисіей Милютина (1859 г.) объ уѣздныхъ и губ. учрежденіяхъ, уже сами по себѣ достаточные для освѣщенія исторіи нашего администр. права предшествовавшихъ двухъ царствованій; во-вторыхъ, совѣщаніе обильно пользовалось отчетами сенаторскихъ ревизій, которые дополняли указанную историческую картину точными, хотя и зловѣще-грустными данными о современномъ состояніи мѣстнаго управленія; наконецъ, въ третьихъ, имѣлся и голосъ провинціальнаго общества, хотя и весьма слабо представленный, въ видѣ отзывовъ земствъ и городскихъ думъ, ихъ ходатайствъ и проектовъ реформъ. Такимъ образомъ у совѣщанія собралось въ рукахъ огромное количество матеріала, и, надо сказать, въ общемъ оно его использовало хорошо. Для будущихъ историковъ труды совѣщанія всегда останутся драгоцѣнными документами.

Совѣщаніе держалось по его собственнымъ словамъ слѣдующаго руководящаго начала: оно считало необходимымъ, «чтобы предположенія его клонились къ начертанію такого устройства мѣстнаго управленія, которое не только удовлетворяло бы, по возможности, современнымъ общимъ условіямъ,

но представляло бы и достаточное обезпеченіе примѣнимости сего устройства къ потребностямъ отдѣльныхъ мѣстностей и къ требованіямъ будущаго времени, безъ затруднительныхъ всегда на практикѣ коренныхъ измѣненій». Въ этой послѣдней опаскѣ, думается, лежалъ корень главнѣйшихъ недостатковъ работы совѣщанія; какъ увидитъ читатель немного ниже, основное достоинство проектовъ совѣщанія заключается въ ихъ критическомъ элементѣ, тогда какъ созидательный элементъ былъ гораздо слабѣе, именно въ виду названной органической болѣзни «коренныхъ измѣненій».

Извѣстное предрѣшеніе нѣкоторыхъ частей работы представляло собой и «Высоч. предуказаніе» объ усиленіи разрѣшающей на мѣстѣ власти и установленіи надлежащаго огражденія государственнаго и общественнаго порядка и интересовъ общественныхъ и частныхъ. Кромѣ того само совѣщаніе постановило о достиженіи слѣд. цѣлей: привлеченія общественныхъ силъ къ участію въ мѣстномъ управленіи и установленія объединяющаго значенія центральнаго правительства. Таковы были тѣ руководящія начала, которыя должны были опредѣлять направленіе и границы работъ совѣщанія.

Въ частности идея централизаціи, отъ которой, замѣтимъ кстати, совѣщаніе отступало весьма-таки часто, опредѣлялась ближайшимъ образомъ слѣдующими принципами: она должна была заключаться въ «точномъ сочетаніи дѣятельности органовъ общественныхъ и земскихъ съ дѣятельностью органовъ коронныхъ» и въ «осуществленіи на дѣлѣ строгаго надзора, долженствующаго восходить отъ низшихъ единицъ управленія, чрезъ уѣздъ и губернію, до центра»; кромѣ того имѣлось въ виду и «надлежащее усиленіе губернаторской власти» и «усиленіе обязательности (sic) въ подчиненіи мѣстныхъ установленій какъ закону, такъ и основаннымъ на законѣ и законно составленнымъ распоряженіямъ центральныхъ правительственныхъ установленій». Эти два послѣднихъ соображенія являются весьма знакомымъ мотивомъ въ «преобразовательной» дѣятельности правительствъ XIX вѣка.

Надъ всѣмъ этимъ висѣла мысль «о возможно меньшей ломкѣ существующаго учрежденія».

Результатомъ работъ совѣщанія явился проектъ «положенія объ устройствѣ мѣстнаго управленія», состоящій изъ семи отдѣловъ: I — сельское общество (24 статьи), II — волостное управленіе (26 статей), III—городское управленіе (76 статей), IV — полиція (62 статьи), V — уѣздное управленіе (136 статей), VI — губернское управленіе (101 статья) и VII — *порядокъ надзора и разсмотрѣнія пререканій* (71 статья).

Лишь осенью 1884 года начала свои работы особая комисія по разсмотрѣнію представленныхъ ей проектовъ совѣщанія. Она посвятила имъ 41 засѣданіе, съ 5 октября 1884 г. по 11 апрѣля 1885 г. Для правильной оцѣнки трудовъ комисіи не слѣдуетъ упускать изъ виду этихъ датъ [1]); 1884—1885 гг. представляютъ собой весьма опредѣленную эпоху, когда правительственная реакція уже вступила окончательно въ свои права; кромѣ того нѣкоторыя изъ именъ участниковъ комисіи стали гораздо болѣе извѣстными немного позднѣе, при выработкѣ проектовъ 1889—1890 годовъ (о земскихъ начальникахъ и земскомъ самоуправленіи); факты эти объясняютъ настроеніе членовъ комисіи, которые, чѣмъ далѣе шло время, тѣмъ менѣе были склонны къ какимъ-либо «кореннымъ реформамъ» или «ломкѣ существующихъ установленій», несмотря на всѣ ими же признанные недостатки нашего мѣстнаго управленія.

---

[1]) Въ комисіи принимали участіе: гр. П. А. Шуваловъ, гр. К. П. Паленъ, Г. П. Галаганъ, Ѳ. М. Маркусъ, П. П. Семеновъ, С. А. Мордвиновъ, Т. П. Филипповъ, Ѳ. Л. Барыковъ, Я. А. Гюббенетъ, П. П. Шамшинъ, кн. М. С. Волконскій, Н. Г. Принтцъ, П. Н. Николаевъ, В. П. Вешняковъ, П. Н. Дурново, П. Е. Андреевскій, М. А. Домонтовичъ, С. А. Ольхинъ, Н. А. Вагановъ, А. Н. Кислинскій, П. А. Марковъ, П. В. Оржевскій, П. А. Аннинъ и изъ мѣстныхъ дѣятелей: А. В. Богдановичъ, С. Н. Гудимъ-Левковичъ, А. К. Анастасьевъ, Г. В. Кондоиди, А. Е. Заринъ, кн. А. Д. Оболенскій, Д. А. Наумовъ, И. А. Горчаковъ, кн. Л. Н. Гагаринъ, Е. Н. Дубенскій, П. А. Карповъ, С. С. Бехтѣевъ, Н. А. Чаплинъ, М. А. Константиновичъ, А. Д. Пазухинъ, П. П. Глазуновъ, В. П. Лихачевъ.

На каждомъ засѣданіи комисіи составлялся краткій протоколъ, журналы же составлялись по отдѣльнымъ вопросамъ или отдѣламъ, что въ значительной мѣрѣ облегчаетъ ихъ изученіе; всѣхъ журналовъ имѣется 19, при чемъ первые три относятся къ первымъ засѣданіямъ, до выдѣленія совѣщанія, 16 же остальныхъ посвящены обсужденію проектовъ совѣщанія. Кромѣ того въ матеріалахъ комисіи имѣется цѣлый рядъ особыхъ мнѣній ея членовъ, докладовъ подкомисій по различнымъ вопросамъ, справокъ и самыхъ разнообразныхъ записокъ, офиціальныхъ и частныхъ.

11 апрѣля 1885 года имѣло мѣсто послѣднее засѣданіе комисіи, на которомъ предсѣдатель объявилъ о ея закрытіи. Послѣдній актъ, впрочемъ, имѣлъ свою особую исторію: уже 28 февраля, когда слѣдовательно работы комисій еще не были закончены, состоялось Выс. повелѣніе, сообщенное предсѣдателю въ тотъ же день письмомъ министра вн. д. (№ 169), о необходимости закрытія комисіи, какъ только она окончитъ «предпринятыя съ участіемъ сословныхъ и общественныхъ представителей работы по установленію основныхъ началъ преобразованія», при чемъ всѣ матеріалы должны быть переданы въ м-во вн. д. «для дальнѣйшихъ распоряженій»: здѣсь важно отмѣтить два факта; съ одной стороны видно, что правительство уже сильно торопилось закрытіемъ комисіи; оно какъ бы тяготилось ея существованіемъ, что и понятно въ виду той неприглядной картины, которая выяснялась изъ ея трудовъ касательно состоянія всего имперскаго управленія; съ другой же, то же Выс. повелѣніе 28 февраля свидѣтельствуетъ и о томъ, что за комисіей правительство оставило только «установленіе основныхъ началъ преобразованія», сохранивъ право «дальнѣйшихъ распоряженій» за собой; въ этомъ уже ясно просвѣчиваетъ дальнѣйшая судьба работъ комисіи; ихъ рѣшено было положить подъ сукно.

Такъ постепенно сокращалась первоначальная задача Кахановской комисіи и въ концѣ концовъ была сведена на нѣтъ; вмѣсто всѣхъ этихъ проектовъ и многолѣтней тяжелой

работы на горизонтѣ уже виднѣлись земскіе начальники и реформа земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденій.

Труды Кахановской комисіи 80-хъ годовъ имѣютъ одно лишь историческое значеніе; зато послѣднее огромно и всегда таковымъ останется и впредь. Сами проекты свидѣтельствуютъ о добросовѣстной и старательной попыткѣ избранныхъ чиновниковъ создать реформу имперской администраціи съ сохраненіемъ прежнихъ основныхъ ея началъ, т. е. безъ «коренной ломки послѣднихъ»; записки же, къ нимъ приложенныя, и въ особенности отчеты сенаторскихъ ревизій 1880 и 1881 годовъ являются лучшимъ матеріаломъ для сужденія о дѣйствительномъ положеніи мѣстнаго управленія Россіи той эпохи.

2.

«Проектъ положенія объ устройствѣ мѣстнаго управленія, какъ выводъ изъ сужденій совѣщанія, выдѣленнаго изъ состава Выс. учрежденной особой комисіи» (Кахановской); 60 засѣданій съ октября 1882 г. по ноябрь 1883 г. Матеріалы Выс. учр. особой комисіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія (такъ наз. Кахановской комисіи); томъ I, часть I, по учрежденію комисіи, и часть 2, работы совѣщанія.

Названный проектъ дѣлится на 7 отдѣловъ: 1) сельское общество, 2) волостное управленіе, 3) городское управленіе, 4) полиція, 5) уѣздное управленіе, 6) губернское управленіе и 7) порядокъ надзора и разсмотрѣнія пререканій. Насъ интересующей области касается главнымъ образомъ 7-й отдѣлъ, но приходится обратить вниманіе на конструкціи уѣзднаго и губернскаго управленій; прочіе же отдѣлы (1, 2, 3 и 4) мы затронемъ лишь мимоходомъ, при разсмотрѣніи объяснительной записки, мотивовъ и основаній предположенной реформы. Начнемъ по порядку—съ уѣзднаго и губернскаго управленій—и перейдемъ затѣмъ къ надзору.

5) *Уѣздное управленіе* [1]). Въ каждомъ уѣздѣ образуется смѣшаннаго состава «присутствіе уѣзднаго управленія», подчиненное присутствію губернскаго управленія, но не завѣдующее непосредственно никакою отраслью управленія, наблюдая лишь «за ходомъ всѣхъ дѣлъ управленія» и разсматривая только важнѣйшія дѣла (ст. 4). Изъ существующихъ въ уѣздѣ колл. органовъ упраздняются (ст. 6): 1) общее присутствіе полицейскаго управленія, при чемъ дѣла его передаются частью: а) присутствію уѣзднаго управленія (дѣла административныя, вѣдомства вн. дѣлъ), частью б) органу финансоваго управленія (взысканіе недоимокъ, пропзводство торговъ) и в) волостелю (мелкія админ. распоряженія и дѣла) (ст. 8); 2) уѣздное по крест. дѣламъ присутствіе и непремѣнный членъ онаго, при чемъ дѣла ихъ компетенціи передаются: а) присутствію у. упр. (админ. дѣла), б) мировому судьѣ, в) мировому съѣзду, г) волостному суду (дѣла судебнаго характера), д) волостелю и е) сельскому сходу (мелкія крестьян. админ. дѣла) (ст. 9): 3) уѣздное по воин. повин. присутствіе, дѣла котораго передаются: а) присутствію у. у., б) исполнительной комиссіи по дѣламъ воин. повин. и в) волостелю (ст. 10); 4) уѣздный распорядительный комитетъ (ст. 11); 5) уѣздный училищный совѣтъ, дѣла котораго передаются: а) присутствію у. у. и б) земскимъ установленіямъ (ст. 12).

Затѣмъ «отдѣльныя установленія» уѣзднаго управленія составляютъ: 1) лица, назначаемыя правительствомъ, какъ-то: исправникъ, финансовое управленіе, у. врачъ, у. почтмейстеръ и т. п. (ст. 15), и 2) органы земства, какъ-то уѣздн. земскія собранія и управа (ст. 25). Всѣ перечисленные органы представляютъ собою чисто-административныя мѣста и такимъ образомъ выходятъ за предѣлы нашего изслѣдованія, въ виду чего намъ не приходится подробнѣе останавливаться на ихъ организаціи и компетенціи.

---

[1]) Въ сужденіяхъ участвовали: М. С. Кахановъ, М. Е. Ковалевскій, Г. П. Галаганъ, П. П. Семеновъ, С. А. Мордвиновъ, Ѳ. Л. Барыковъ, П. Н. Дурново, И. Е. Андреевскій, Н. А. Ваганов; стр. 41—67 проекта, §§ 13—18 перечня предметовъ занятій особой комиссіи.

Въ статьяхъ 114—117 говорится о порядкѣ обжалованія постановленій и распоряженій земскихъ органовъ въ присутствіе губ. управленія и первый деп-тъ сената; намъ придется съ этими функціями имѣть дѣло немного ниже.

Составъ присутствія у. у. опредѣленъ слѣд. образомъ: предсѣдатель присутствія [1]) и два члена: исправникъ и предсѣдатель у. зем. управы; нѣкоторые члены комиссіи предлагали включить и представителя финансоваго вѣдомства, дополнивъ въ такомъ случаѣ составъ присутствія еще и однимъ изъ членовъ у. зем. управы (ст. 119). Кромѣ того, по нѣкоторымъ спеціальнымъ вопросамъ въ присутствіи участвуютъ и другія лица, какъ-то: у. врачъ, лица военнаго вѣдомства, духовнаго вѣдомства, члены город. или зем. общ. установленій; по дѣламъ же о прекаціяхъ, сомнѣніяхъ въ законахъ, изданіи или отмѣнѣ обязательныхъ постановленій и отвѣтственности должн. лицъ участвуютъ въ присутствіи: предсѣдатель мирового съѣзда или одинъ изъ мировыхъ судей и лицо прокурорскаго надзора (ст. 120 и 121).

Предметы вѣдомства присутствія у. у. перечислены въ ст. 118; сюда включены: во-первыхъ, право производства ревизій управленій уѣздныхъ городовъ, сельск. обществъ, сельск. установленій, волостелей, подчиненныхъ органовъ и частныхъ союзовъ и установленій: во-вторыхъ, самыя разнообразныя админ. дѣла, согласно вышеперечисленнымъ передаваемымъ присутствію функціямъ упраздняемыхъ уѣздныхъ учрежденій; въ третьихъ, разрѣшеніе прекаціи уѣздныхъ установленій, на ряду съ правомъ толкованія законовъ и правительственныхъ распоряженій (п. ж): въ четвертыхъ, разсмотрѣніе вопросовъ о дисциплинарной отвѣтственности и преданіи должн. лицъ суду (п. з) и въ пятыхъ, разсмотрѣніе жалобъ на распоряженія и дѣйствія уѣздныхъ органовъ (п. е). 3-я и 5-я функціи

[1]) Предсѣдатель и его замѣститель утверждаются м-ромъ в. д. на 3 года изъ числа 3 кандидатовъ, избираемыхъ у. зем. собраніемъ (ст. 122); ему присваиваются права гос. службы, съ уравненіемъ его съ у. предводителемъ дворянства (ст. 124).

носятъ характеръ судебно-административный, 4-я же—чисто-судебный.

Предсѣдатель присутствія, кромѣ своихъ предсѣдательскихъ, несетъ и нѣкоторыя административныя обязанности (ст. 127). Всѣ члены присутствія, а равно и предсѣдатель имѣютъ право протеста по всѣмъ дѣламъ, въ каковыхъ случаяхъ опротестованное дѣло передается на разсмотрѣніе присутствія губ. управленія, не останавливая однако приведенія рѣшенія уѣзднаго управленія, кромѣ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаевъ, въ исполненіе (ст. 128 и 129).

При присутствіи состоитъ канцелярія (ст. 130—134). Наконецъ особо упоминается объ уѣздномъ предводителѣ дворянства, какъ органѣ сословномъ, несущемъ впрочемъ и нѣкоторыя обще-административныя обязанности, спеціально въ области народнаго просвѣщенія и по вопросамъ благотворительности и тюремнымъ (ст. 135).

б) Губернское управленіе [1]). Въ каждой губерніи образуется, смѣшаннаго состава, «присутствіе губернскаго управленія» подчиненное Прав. Сенату, и не завѣдующее непосредственно никакою отраслью управленія, «наблюдая лишь за ходомъ всѣхъ дѣлъ управленія въ губерніи и разсматривая само только важнѣйшія дѣла» (ст. 3). Изъ существующихъ въ губерніи отдѣльныхъ губернскихъ установленій упраздняются: 1) губернское правленіе (дѣла его распредѣляются между присутствіемъ губ. упр., органомъ финансоваго управленія, судебными полицейскими, городскими и земскими установленіями, присутствіемъ у. у., канцеляріями губернатора и присутствія г. у., врач. инспекторомъ, губ. инженеромъ и инспекторомъ тюремъ) (ст. 8); 2) губернское по крест. д. присутствіе, дѣла котораго переходятъ присутствію г. у. (админ. дѣла), органу финансоваго

[1]) Въ сужденіяхъ участвовали: М. С. Кахановъ, М. Е. Ковалевскій, Г. П. Галаганъ, П. И. Семеновъ, С. А. Мордвиновъ, Ѳ. Л. Барыковъ, И. Н. Дурново, И. Е. Андреевскій и Н. А. Ваганов; Семеновъ и Галаганъ не участвовали въ обсужденіи нѣкоторыхъ вопросовъ касательно губ. земства; стр. 68—90 проекта, §§ 21—29 перечня предметовъ занятій особой комисіи.

управленія (податныя и выкупныя дѣла) и съѣзду мировыхъ судей (поземельн. и межев. дѣла) (ст. 9); 3) губ. по город. дѣл. присутствіе и 4) губ. по воин. д. присутствіе, дѣла которыхъ переходятъ въ полномъ объемѣ присутствію г. у. (ст. 10); 5) губ. училищный совѣтъ, съ переносомъ дѣлъ также въ присутствіе г. у. (ст. 11); 6) губ. распорядительный комитетъ, дѣла коего частью переходятъ: а) присутствію г. у., частью же б) органу финансоваго управленія и в) зем. и гор. установленіямъ (ст. 12); 7) статистическій комитетъ съ передачей его дѣлъ особому статист. бюро, состоящему при канцеляріи присутствія г. у. (ст. 13). Дѣла прежнихъ комитетовъ общ. здравія и оспеннаго по-старому сохраняются въ вѣдѣніи земствъ (ст. 14), попечительный же о тюрьмахъ комитетъ рѣшено было сохранить (ст. 15).

Параллельно съ уѣздными органами и губернскія учрежденія составляются, кромѣ того, «отдѣльными губ. установленіями»: 1) изъ лицъ, по назначенію отъ правительства; сюда относятся: органъ финансоваго управленія, управленія: акцизное, гос. имуществъ, почтъ и телеграф., дирекція народн. училищъ и др. (ст. 16); 2) изъ органовъ земства, какъ-то: губ. зем. собранія и управа (ст. 32). Всѣ эти «отдѣльныя установленія» носятъ чисто-административный характеръ, выходя слѣдовательно за предѣлы нашего изслѣдованія.

Статьи 61—63 весьма кратко упоминаютъ о порядкѣ надзора за зем. установленіями (который осуществляется присутствіемъ г. у.) и порядкѣ обжалованія; неправильныя распоряженія членовъ губ. управы обжалываются въ управу, а жалобы на личныя дѣйствія этихъ членовъ подаются присутствію г. у. Въ общемъ порядокъ обжалованія и надзора совершенно аналогиченъ надзору и способу обжалованія постановленій уѣздныхъ зем. установленій.

Составъ присутствія г. у. опредѣленъ слѣд. образомъ: предсѣдательствуетъ въ немъ губернаторъ, членами же состоятъ: губ. предводитель дворянства, вице-губернаторъ, начальникъ финансоваго управленія въ губерніи, прокуроръ окр.

суда, предсѣдатель губ. зем. управы и одинъ членъ по избранію губ. зем. собранія [1]) (ст. 65); затѣмъ по нѣкоторымъ спеціальнымъ дѣламъ участвуютъ и нѣкоторые другіе члены, какъ-то: управляющій гос. им., городской голова губ. города, члены отъ духовнаго и военнаго вѣдомствъ; по дѣламъ о пререканіяхъ, сомнѣніяхъ въ законахъ, изданіи или отмѣнѣ обязательн. постановленій и отвѣтственности должн. лицъ участвуетъ въ присутствіи г. у. предсѣдатель окр. суда или его товарищъ (ст. 67).

Предметы вѣдомства присутствія г. у. опредѣлены въ статьѣ 64. Сюда входятъ: во-первыхъ, право ревизіи всѣхъ органовъ обществ. и уѣздн. управленія и право предложенія производства ревизій начальникамъ отдѣльныхъ губ. установленій; во-вторыхъ, цѣлый рядъ админ. дѣлъ, напр., переданныя присутствію изъ различныхъ упраздняемыхъ губ. органовъ; въ третьихъ, разрѣшеніе пререканій между губ. установленіями и право толкованія законовъ и правит. распоряженій (п. з); въ четвертыхъ, разсмотрѣніе вопросовъ дисциплинарной отвѣтственности и преданія суду должн. лицъ (п. е) и, въ пятыхъ, разсмотрѣніе жалобъ на распоряженія и дѣйствія губ. органовъ (п. ж). Мы находимъ здѣсь слѣдовательно тождественную группировку функцій губ. присутствія съ компетенціей присутствія у. у.; 4-ю функцію мы и тутъ считаемъ чисто-судебной, 3-ю же и 5-ю—судебно-административными (3-я, впрочемъ, носитъ смѣшанный характеръ, развившись изъ прежняго начальственнаго надзора); количественно, однако, судебно-администр. дѣла въ присутствіи г. у. доминируютъ, такъ какъ, кромѣ п. ж, имѣется еще п. к, согласно которому къ присутствію г. у. перешли всѣ дѣла упраздняемыхъ губ. установленій, а послѣднія, какъ извѣстно, имѣютъ весьма-таки значительное число судебно-админ. функцій; стоитъ вспомнить губернскія по крестьянскимъ,

[1]) По мнѣнію трехъ членовъ слѣдовало еще включить начальника полиціи губерніи, должность котораго они предлагали создать.

город., воин. дѣламъ присутствія да еще учил. совѣтъ и распор. комитетъ[1]); подводя итогъ суд.-адм. функціямъ всѣхъ этихъ упраздняемыхъ органовъ, оказывается, что у присутствія г. у. должна была сосредоточиться цѣлая масса суд.-адм. дѣлъ и притомъ самаго разнообразнаго свойства; другими словами, всѣ наши доморощенные органы адмін. юстиціи, возникшіе въ семидесятыхъ годахъ, Кахановская комисія предлагала соединить въ одномъ присутствіи г. у.

Предсѣдатель, т. е. губернаторъ, имѣетъ право протеста, «въ силу коего дѣло переносится въ прав. сенатъ; оставшіеся же въ меньшинствѣ члены имѣютъ право представлять особыя мнѣнія, пріобщаемыя къ журналу»; въ случаѣ разногласія, министры могутъ подавать отзывы въ Сенатъ, въ случаяхъ, когда ихъ представитель оставался бы въ меньшинствѣ; если представитель земства или города остался бы въ меньшинствѣ, то и земскимъ собраніямъ и гор. думамъ дано было право жалобы въ Сенатъ (ст. 71). При этомъ 8 членовъ считали нужнымъ предоставить предсѣдателю право, при его протестѣ, пріостанавливать исполненіе, донося о томъ Сенату: съ этимъ не согласился только одинъ членъ (ст. 72).

При присутствіи состоитъ канцелярія (ст. 73—84), порядокъ дѣлопроизводства которой опредѣляется особымъ наказомъ (ст. 78); управляющій канцеляріей, назначаемый и увольняемый присутствіемъ (ст. 81), докладываетъ присутствію дѣла (ст. 70), ведетъ переписку этого учрежденія (ст. 80), завѣдуетъ канцелярскими чиновниками и т. п.

Статьи 85—86 особо упоминаютъ о губ. предводителѣ дворянства, должность коего несовмѣстима ни съ какими другими должностями въ губерніи, «кромѣ почетныхъ званій»; ему предоставляется, однако, кромѣ учебныхъ дѣлъ, участіе въ дѣлахъ присутствія на правахъ его члена, а равно въ дѣлахъ тюремныхъ, не считая конечно его прямыхъ обязанностей по управленію сословному.

---

[1]) См. подробнѣе о суд.-адмін. компетенціи этихъ присутствій, книгу вторую.

Далѣе слѣдуютъ статьи, касающіяся положенія губернатора. Его положеніе опредѣляется въ качествѣ «главнаго въ губерніи органа высшаго правительства» (ст. 4 и 87): ему присвоено три функціи: 1) начальственный надзоръ за всѣми должн. лицами гражд. вѣдомства, губ. и уѣздн. управленій, 2) принятіе всѣхъ необходимыхъ мѣръ къ обезпеченію исполненія законовъ и правит. распоряженій и 3) непосредственное начальство надъ полиціей (ст. 87). Дѣйствуетъ же онъ двумя способами: или черезъ общее губернское управленіе или же черезъ полицію: въ первомъ случаѣ онъ является предсѣдателемъ присутствія губ. упр. и имѣетъ особое право протеста; затѣмъ онъ имѣетъ начальственный надзоръ за всѣми должн. лицами, ревизуетъ всѣ гражд. установленія, просматриваетъ постановленія органовъ самоуправленія (зем. и гор.), утверждаетъ нѣкоторыя постановленія своею властью, другія вноситъ на разсмотрѣніе присутствія г. у., опредѣляетъ и увольняетъ нѣкоторыхъ чиновниковъ, о дѣятельности же другихъ, въ случаяхъ ихъ неудовлетворительной работы, доноситъ прав. сенату или подлежащимъ министрамъ и возбуждаетъ вопросы о преданіи суду, наконецъ, въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, онъ имѣетъ право принимать экстренныя мѣры для водворенія порядка и спокойствія; такова одна категорія его функцій, та, которая осуществляется «по общему губ. управленію»; рядомъ съ нею стоитъ вторая, согласно которой губернаторъ является прямымъ начальникомъ всей полиціи въ губерніи, руководитъ ея дѣйствіями и отвѣчаетъ за ея дѣятельность (ст. 87). Назначается губернаторъ Высоч. указомъ, но по представленію комитета министровъ (ст. 88); послѣдній также представляетъ губернаторовъ къ наградамъ (ст. 89); суду предается губернаторъ только прав. сенатомъ (ст. 90). Замѣстителемъ его является вице-губернаторъ (ст. 91 и 92), который, при наличіи губернатора, долженъ быть «исключительно занятъ по присутствію губ. упр.» (ст. 92)[1]); вице-

[1]) Одинъ членъ комисіи предлагалъ вовсе упразднить должность вице-губернатора, но 8 членовъ были противъ этого.

губернаторъ, въ отличіе отъ губернатора, стоялъ въ непосредственной зависимости отъ м-ва вн. д. (ст. 93 и 94).

При губернаторѣ состоятъ чиновники особыхъ порученій (ст. 95) и канцелярія (ст. 96 и 97).

Наконецъ, статьи 98—101 опредѣляютъ «отношенія губ. управленія къ высшимъ органамъ госуд. управленія», при чемъ въ послѣдней, 101-й, статьѣ предусматривается случай, когда присутствіе г. у. найдетъ несогласіе или противорѣчіе въ правительственныхъ распоряженіяхъ; оно представляетъ объ этомъ министру, а въ случаѣ подтвержденія — передаетъ дѣло прав. сенату.

7. *Порядокъ надзора и разсмотрѣнія пререканій* [1]). Проектъ устанавливаетъ два вида надзора: «общій по всѣмъ дѣламъ управленія» и «особый по отдѣльнымъ отраслямъ онаго» (ст. 1); затѣмъ, общій надзоръ осуществляется: волостелемъ, присутствіемъ у. у., присутствіемъ г. у. и губернаторомъ (ст. 2). Волостель надзираетъ за сельскими обществами и волостными городами (ст. 3), присутствіе у. у. — за волостелями и уѣздными установленіями (ст. 4), присутствіе г. у.—за всѣми органами губерніи и уѣздовъ (ст. 5), губернаторъ же—за всѣми органами губерніи, включая и присутствіе г. у., и частные союзы и общества (ст. 6). Особый надзоръ принадлежитъ: 1) по сельскому управленію—сельскому сходу и сельскому старостѣ; 2) по городскому управленію—думамъ, управамъ, головамъ; 3) по земскому управленію — земскимъ собраніямъ, управамъ, предсѣдателямъ управъ; 4) по коронным установленіямъ — начальству оныхъ; 5) по техническимъ вопросамъ—особымъ органамъ, какъ-то: врачу, инспектору народныхъ училищъ, технику путей сообщенія, врач.

---

[1]) Въ сужденіяхъ участвовали: М. С. Кахановъ, М. Е. Ковалевскій, П. П. Семеновъ, С. А. Мордвиновъ, Ѳ. Л. Барыковъ, П. Н. Дурново, П. Е. Андреевскій и Н. А. Вагановъ; при разсмотрѣніи нѣкоторыхъ вопросовъ принималъ участіе и Г. П. Галаганъ; стр. 91—104 проекта, § 30 перечня предметовъ занятій особой комиссіи.

инспектору, тюремному инспектору и т. д. (ст. 7). Независимо отъ сего стоитъ еще надзоръ контрольнаго вѣдомства, сохраняемый на прежнихъ основаніяхъ (ст. 8).

Средствами надзора являются: 1) просмотръ и утвержденіе постановленій органовъ самоуправленія (зем. и гор.), 2) отчетность, 3) ревизіи, 4) разсмотрѣніе жалобъ и 5) привлеченіе къ служебной отвѣтственности (ст. 9). Каждое изъ нихъ, затѣмъ, разработано въ проектѣ отдѣльно.

1. Просмотръ и утвержденіе постановленій органовъ самоуправленія принадлежатъ всегда коронным властямъ и представляютъ собою чисто-административные акты (ст. 10).

2. Отчетность представляется ежегодно высшему начальственному органу: такъ, волостель представляетъ свой отчетъ присутствію у. у., наравнѣ съ прочими уѣзднымп органами (ст. 11); присутствіе у. у. представляетъ свой годовой отчетъ присутствію г. у. (ст. 12), послѣднее же, въ свою очередь, представляетъ отчетъ въ комитетъ министровъ, сообщаемый для свѣдѣнія сенату (по 1-му деп-ту) и министерствамъ (ст. 14); при разсмотрѣніи отчетовъ могутъ дѣлаться замѣчанія о недостаткахъ и неправильностяхъ дѣйствій органовъ, представившихъ отчетъ, о чемъ сообщается непосредственному начальственному органу, съ правомъ возбужденія вопроса о привлеченіи виновныхъ къ суду (ст. 17). «Кромѣ общаго отчета по губерніи, губернаторъ обязанъ въ опредѣленные закономъ сроки представлять Государю Императору краткіе всеподд. рапорты о состояніи губерніи за минувшій годъ, съ доведеніемъ до Выс. свѣдѣнія всѣхъ вопросовъ и дѣлъ, кои заслуживаютъ Выс. вниманія» (ст. 21).

3. Ревизіи производятся волостелемъ, присутствіями у. у. и г. у. и губернаторомъ, каждымъ по подчиненному ему управленію, при чемъ для двухъ послѣднихъ не сдѣлано (по вѣдомству вн. д.) ни одного исключенія; губернаторъ же, кромѣ того, имѣетъ право ревизіи и присутствія г. у. (ст. 22): сверхъ того онъ пользуется правомъ представленія о необходимости

ревизіи тѣхъ установленій, кои не подчинены общему губернскому надзору, какъ-то: духовнаго, военнаго, судебнаго и контрольнаго вѣдомствъ (ст. 23). Каждый начальственный органъ имѣетъ право ревизовать своихъ подчиненныхъ (ст. 26). Объ функціи — отчетности и ревизій — носятъ характеръ начальственнаго надзора.

4. Жалобы. Порядокъ ихъ принесенія слѣдующій (ст. 30): 1) на сельскія и волостныя учрежденія жалобы приносятся волостелю; 2) на волостелей, по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію земства, — зем. управѣ, а по остальнымъ дѣламъ и на личныя ихъ дѣйствія — присутствію у. у.; 3) на гор. управы и лицъ гор. общ. управленія — управамъ же, на личныя же ихъ дѣйствія и на гор. головъ — присутствіямъ у. у. и г. у. по принадлежности; 4) на зем. управы и лицъ, служащихъ по земству — управамъ же, на личныя же ихъ дѣйствія и на предсѣдателей управъ — присутствіямъ у. у. и г. у. по принадлежности; 5) на органы, подчиненные отдѣльнымъ коронным установленіямъ уѣзднаго управленія, — начальству ихъ или присутствію у. у., по принадлежности; 6) на отдѣльные коронные органы уѣзднаго управленія и на губернскіе органы, подчиненные отдѣльнымъ корон. губ. установленіямъ — начальству ихъ или присутствію г. у., по принадлежности; 7) на отд. кор. органы губ. управленія, въ томъ числѣ и на губернатора, — подлежащимъ министрамъ или прав. сенату, по принадлежности; ближайшее опредѣленіе взаимнаго отношенія этихъ порядковъ обжалованія рѣшено было комисіей отложить впредь до выработки особаго по сему вопросу проекта.

Жалобы на дѣйствія зем. и гор. избирательныхъ собраній подаются присутствіямъ у. у. и г. у. по принадлежности, при чемъ неправильные и незаконные выборы могутъ быть отмѣнены, съ назначеніемъ новыхъ (ст. 31); жалобы на управы приносятся въ гор. думы и зем. собранія по принадлежности (ст. 32); жалобы на обязат. постановленія органовъ самоуправленія приносятся: въ случаѣ ихъ незаконности — прав. сенату

(по 1-му деп-ту), въ случаѣ ихъ неудобоисполняемости (онѣ тогда называются ходатайствами, а не жалобами), — гор. думамъ или зем. собраніямъ, по принадлежности (ст. 33); по остальнымъ дѣламъ жалобы на гор. думы или зем. собранія приносятся присутствіямъ у. у. и г. у. по принадлежности: жалобы на зем. собранія не разрѣшаются присутствіемъ г. у., а передаются первому деп-ту сената; кромѣ того, проектъ даетъ право судебнаго иска частнымъ лицамъ по дѣламъ о возмѣщеніи убытковъ (ст. 34); присутствіямъ у. у. и г. у. предоставляется по жалобамъ по дѣламъ о замѣщеніи выборныхъ должностей устранять назначенныхъ лицъ отъ исполненія обязанностей, впредь до разрѣшенія жалобы прав. сенатомъ.

Жалобы на присутствіе у. у. приносятся присутствію г. у., а на послѣднее — прав. сенату (ст. 35); жалобы, содержащія указаніе на преступную дѣятельность должн. лицъ подаются прокурорскому надзору, иски же о возмѣщеніи вреда и убытковъ, причиненныхъ дѣйствіями должн. лицъ, подаются также въ судебныя установленія (ст. 36).

Жалобы могутъ подаваться либо тому органу, на который приносятся, либо тому, разсмотрѣнію коего подлежатъ (ст. 38): проектъ выражаетъ пожеланіе при этомъ, чтобы въ законѣ было точно опредѣлено, какія рѣшенія по жалобамъ должны считаться окончательными и какія нѣтъ (ст. 37); жалобы, поданныя неподлежащему органу, не возвращаются, а передаются по принадлежности (ст. 39); способы же подачи, оплаты гербовымъ сборомъ и т. п. должны составить предметъ особой подробной разработки (ст. 40). Въ числѣ жалобъ комисія подразумѣвала и административный искъ.

5. Привлеченіе къ служебной отвѣтственности, пятое средство надзора, составляетъ одно изъ лучшихъ мѣстъ проекта Кахановской комисіи, но относится къ вопросамъ судебнымъ и дисциплинарнымъ, выходя такимъ образомъ изъ рамокъ нашего изслѣдованія. Замѣтимъ только, что въ проектѣ подробно и ясно разработаны какъ порядокъ дисциплинарной отвѣтственности, такъ и отвѣтственности судебной, съ поряд-

комъ преданія должн. лицъ суду, разслѣдованія ихъ преступленій и послѣдствій оныхъ (ст. 41—67).

Наконецъ, разсматриваемая седьмая часть проекта Кахановской комисіи заканчивается тремя статьями, регулирующими порядокъ «разсмотрѣнія пререканій между органами управленія». Всѣ дѣла о пререканіяхъ разсматриваются въ присутствіяхъ у. у. и г. у., по принадлежности, въ особо опредѣленномъ для сихъ дѣлъ составѣ присутствій (ст. 69) [1]); дѣла о пререканіяхъ между органами одного и того же вѣдомства разрѣшаются порядкомъ, указаннымъ въ ст. 251 общ. губ. учр. (ст. 70); дѣла же по пререканіямъ между судебными и административными органами разрѣшаются по правиламъ судебныхъ уставовъ (ст. 71). Этими краткими опредѣленіями комисія постановила сохранить современный ей порядокъ разсмотрѣнія пререканій, не внося въ него поправокъ или улучшеній, за исключеніемъ замѣны губернскаго правленія присутствіями у. у. и г. у. особаго состава.

3.

«Объяснительныя записки къ проекту положеній объ устройствѣ мѣстнаго управленія, составленному совѣщаніемъ, выдѣленнымъ изъ состава Выс. учр. особой комисіи» [2]).

Намъ необходимо теперь разсмотрѣть мотивировку Кахановскихъ проектовъ. Въ основу ихъ, какъ нами уже указывалось, положена была стройная іерархическая система: сельское общество, волость, уѣздъ, губернія, при чемъ каждой части посвящена была отдѣльная объяснительная записка.

Сельское общество и его организація конечно выходятъ за предѣлы нашего изслѣдованія, но уже въ волостномъ

[1]) См. выше, стр. 370.

[2]) См Матеріалы Кахановской комисіи, томъ I, а также составленный М. В. Исславинымъ „Обзоръ трудовъ“ Кахановской комисіи, часть I, стр. 35 и слѣд. 370.

управленіи мы находимъ нѣкоторыя черточки, которыя могутъ насъ касаться.

Объяснительная записка, составленная совѣщаніемъ, начинается съ весьма основательной, но рѣзкой критики существующей волости.

Во-первыхъ, волость представлялась совѣщанію искусственнымъ созданіемъ, во-вторыхъ, двойственнаго и противурѣчиваго характера, будучи съ одной стороны составною частью крестьянскаго сословнаго управленія, съ другой же—неся функціи полицейскія и обще-государственныя; въ третьихъ, отмѣчены были недостатки дѣятельности волостныхъ органовъ, старшины, правленія и суда, раскрытые сенаторскими ревизіями [1]); вслѣдствіе сего, совѣщаніе пришло къ заключенію, что волостное управленіе въ дѣйствительности находилось въ положеніи «безконтрольномъ и безотвѣтственномъ по отношенію къ крестьянскому міру и въ положеніи беззащитномъ и безсвязномъ ко всѣмъ стоящимъ надъ нимъ многоразличнымъ властямъ»; итакъ, старое вол. управленіе слѣдовало упразднить: но тогда явился вопросъ—чѣмъ же его замѣнить? Несомнѣнно, что какой-нибудь органъ между уѣзднымъ управленіемъ и сельскимъ обществомъ долженъ былъ имѣться, такъ какъ уѣздъ являлся слишкомъ крупной единицей; такимъ посредствующимъ органомъ, по мнѣнію совѣщанія, не могъ быть ни приходъ, ни всесословная волость; въ особенности непригодна была бы послѣдняя, въ виду разрозненности сословныхъ интересовъ мѣстнаго населенія, не готоваго еще къ участію въ дѣятельности мелкой земской единицы; оставалась третья возможность—созданія несуществовавшаго до тѣхъ поръ территоріальнаго дѣленія уѣзда наподобіе полицейскихъ становъ и учрежденія въ каждомъ такомъ участкѣ особаго управленія, непосредственно подчиненнаго управленію уѣздному.

---

[1]) Среди матеріаловъ Кахановской комисіи имѣются 4 тома съ обширнѣйшими записками сенаторовъ-ревизоровъ, проливающими яркій свѣтъ на недостатки тогдашняго управленія и дѣятельности отдѣльныхъ органовъ

Это и было созданіемъ «волостного управленія», въ видѣ звена въ общей цѣпи правит. администраціи, и конечно безсословнаго характера; она отнюдь не должна была занимать положенія юридическаго лица, будучи «только административно-территоріальнымъ дѣленіемъ уѣзда, а не самоуправляющейся общественной единицей».

Управленіе волостное должно было находиться въ постоянномъ и близкомъ соприкосновеніи съ населеніемъ, дѣйствовать быстро и быть вмѣстѣ съ тѣмъ необременительнымъ по своей стоимости. Таковымъ условіямъ отвѣчалъ лишь единоличный органъ, который и названъ былъ совѣщаніемъ старо-русскимъ терминомъ «волостеля». Волостель долженъ былъ избираться уѣзднымъ зем. собраніемъ изъ числа жителей волости на 6 лѣтъ; онъ долженъ былъ быть не моложе 25 лѣтъ и имѣть образовательный цензъ, въ видѣ окончанія курса не ниже средняго уч. заведенія. Къ предметамъ его вѣдомства отнесены были «исполнительныя дѣла», какъ въ области дѣлъ земскихъ, такъ и дѣлъ административныхъ. Но между ними мы находимъ и «наблюденіе за управленіемъ входящихъ въ составъ волостей городскихъ поселеній, а равно и сельскихъ обществъ и сельскихъ кредитныхъ установленій» (п. 4), а рядомъ съ этимъ поставлено было и «наблюденіе за исполненіемъ сельскими старостами постановленій крест. сель. съѣздовъ». Такимъ образомъ мы видимъ, что волостель являлся не только «исполнительнымъ» или административнымъ органомъ, но и органомъ надзирающимъ; наконецъ, на него же возложена была и третья задача—«непосредственное участіе въ отправленіи дѣлъ по охраненію безопасности и порядка», т. е. функція распорядительная.

Итакъ, вѣдомство волостеля имѣло тройственный характеръ согласно проекту совѣщанія.

Проектъ совѣщанія встрѣтилъ однако сильныя возраженія въ самой комиссіи (Кахановской); пренія сосредоточились главнымъ образомъ на вопросѣ о существѣ волости, создавать ли изъ нея административную или самоуправляющуюся

единицу? 24 члена стояли за первую комбинацію, 7 членовъ за вторую, при чемъ повторялись все тѣ же соображенія: одни отвергали, другіе признавали подготовленность мѣстнаго населенія къ успѣшному участію въ дѣятельности мелкой земской единицы; большинство однако отстояло проектъ совѣщанія. Разногласіе вызвало также обсужденіе вопроса объ организаціи управленія участка. 4 члена были совершенно противъ проекта, считая его неосуществимымъ; по ихъ мнѣнію, во-первыхъ, не нашлось бы достаточнаго количества людей на мѣстахъ для замѣщенія должностей волостеля; во-вторыхъ же, они справедливо указывали на разношерстность проектированныхъ функцій этого органа: съ одной стороны, говорили они, волостель «былъ органомъ исполнительнымъ по дѣламъ общаго управленія», съ другой же—«органомъ, наблюдающимъ за спеціальнымъ крест. управленіемъ»; очевидно, что одна изъ функцій при этомъ должна будетъ непремѣнно пострадать, съ чѣмъ намъ нельзя конечно не согласиться; идеаломъ 4-хъ членовъ былъ также единоличный волостной органъ, но обязанности котораго состояли бы исключительно изъ надзора за крест. управленіемъ; для прочихъ функцій, исполнительныхъ дѣлъ земскихъ и административныхъ, должны были существовать другіе органы; иначе говоря, 4 члена имѣли въ виду, когда разсуждали о волостномъ управленіи, лишь надзоръ за крест. сосл. управленіемъ; имъ хотѣлось вывести крест. управленіе «изъ того ужаснаго положенія, которое такъ вѣрно охарактеризовано словами сенатора И. И. Шамшина, указавшаго въ своей ревизіонной запискѣ, что для крестьянскаго начальства въ настоящее время существуетъ безотвѣтственность, для самихъ же крестьянъ беззащитность»; предлагаемый ими «участковый начальникъ» сильно походилъ на прежнихъ мировыхъ посредниковъ, что впрочемъ не отрицалось и самими 4-мя членами.

Наоборотъ, 10 другихъ членовъ предпочитали создать изъ главы участка («завѣдывающаго» или начальника участка) по преимуществу исполнительный органъ; имъ хотѣлось учре-

дить «сильный исполнительный органъ, находящійся въ непосредственной связи съ населеніемъ, близко знакомый съ его нуждами и условіями жизни»; здѣсь чувствуется характерный привкусъ «распорядительной власти», выраженный прилагательнымъ «*сильный*»; но при этомъ 10 членовъ логично полагали, что функціи надзора должны были пострадать и потому въ компетенціи такого органа были излишними.

Далѣе, одинъ членъ комисіи С. С. Бехтѣевъ, предложилъ сосредоточить въ лицѣ одного органа и судебныя, и административныя функціи; ему хотѣлось въ рукахъ «начальника участка» соединить и обязанности административныя (и, конечно, не просто исполнительныя, а и распорядительныя), и функціи мирового судьи. Въ этомъ проектѣ уже совершенно ясно выступаетъ зловѣщая тѣнь нашихъ будущихъ земскихъ начальниковъ; мнѣніе Бехтѣева несомнѣнно составляетъ весьма цѣнный историческій фактъ въ исторіи созданія знаменитаго положенія 1889 года; мы находимъ уже здѣсь тѣ аргументы, которымъ суждено было сыграть выдающуюся роль при созданіи реформы Толстого; Бехтѣевъ указывалъ и на необходимость опеки темнаго крестьянства, и на защиту его отъ хищниковъ и эксплоататоровъ, и на пользу надзора за крест. самоуправленіемъ и желательность созданія «сильной, единой, близкой народу власти», т. е. все то, что повторялось на всѣ лады эпигонами реформы гр. Толстого; Бехтѣевъ, слѣдовательно, шелъ еще дальше проекта совѣщанія, прибавляя къ тремъ функціямъ «волостеля» или, какъ онъ его называлъ, «участковаго начальника» еще четвертую—судебную, мирового судьи.

22 члена комисіи однако энергично запротестовали, заявляя, что подобная мѣра «не только не вызывается дѣйствительною необходимостью, но напротивъ того встрѣтитъ несомнѣнно весьма серьезныя затрудненія и поведетъ къ крайне нежелательнымъ результатамъ»; къ тому же 22 члена правильно указывали, что проектъ Бехтѣева въ корнѣ противорѣчилъ основнымъ принципамъ судебныхъ уставовъ 1864 г.

и теоріи раздѣленія властей. Протесты были столь энергичны, что весь вопросъ былъ переданъ въ особую подкомисію [1]).

Послѣдняя рѣшила, что вопросъ о судебныхъ функціяхъ «завѣдывающаго участкомъ» долженъ быть поставленъ въ зависимость отъ пересмотра всего судоустройства, снабженіе же завѣдывающаго «административно-карательною властью большинство членовъ подкомисіи признало весьма полезнымъ».

Къ этому послѣднему мнѣнію присоединилось и большинство комисіи (15 членовъ), найдя, «что сильная исполнительная власть на мѣстахъ не можетъ существовать безъ предоставленія ей, хотя въ извѣстной степени, карательной власти». Только 5 членовъ протестовали противъ такой постановки вопроса. Разсматривая, далѣе, предположенное вѣдомство «завѣдывающаго участкомъ», комисія *единогласно* приняла двойственность характера функцій этого органа: во-первыхъ, завѣдывающій долженъ былъ являться «исполнительнымъ органомъ по дѣламъ обще-административнымъ правительственныхъ и земскихъ установленій, подчиненнымъ уѣздному управленію». и, во-вторыхъ, «органомъ, наблюдающимъ за крестьянскимъ управленіемъ и снабженнымъ надлежащими для сего полномочіями изъ числа аттрибутовъ власти б. мир. посредниковъ». Такимъ образомъ, не только оказался закрѣпленнымъ порядокъ и принципъ, предложенный первоначально совѣщаніемъ, но разношерстность функцій волостеля или, какъ онъ теперь сталъ называться, завѣдывающаго участкомъ была еще болѣе развита присовокупленіемъ власти карательной. Въ такомъ соединеніи власть надзора конечно должна была совершенно стушеваться, получая несвойственный ей не только активный, но вдобавокъ и карательный характеръ. Распорядительная власть завѣдывающаго должна была при подобномъ порядкѣ вещей довлѣть надъ его функціями «органа исполнительнаго».

Естественно, что при такомъ ходѣ мыслей большинство комисіи стояло и за назначеніе завѣдывающаго отъ правп-

[1]) Въ ней участвовали: С. А. Мордвиновъ, гр. К. П. Паленъ, П. П. Шамшинъ, Н. А. Чаплинъ, С. С. Бехтѣевъ, А. Д. Пазухинъ.

тельства, а не посредствомъ выборовъ зем. собранія. При этомъ были повышены комисіей и цензовыя условія для этой должности, съ подчиненіемъ ея не только уѣздному, но и губернскому управленію. Большинство комисіи (19 членовъ) не нашло также возможнымъ согласиться съ проектомъ совѣщанія объ упраздненіи волости, хотя и находило правильными многія указанія на недостатки волостного управленія; за упраздненіе было меньшинство (15 членовъ), считавшее, что «волость не служитъ сословнымъ крестьянскимъ интересамъ и вслѣдствіе этого не удовлетворяетъ и нуждамъ общаго управленія».

Итакъ, резюмируя, скажемъ, что власть пассивнаго надзора волостеля весьма скоро затерялась: въ окончательныхъ преніяхъ функціи завѣдывающаго участкомъ получили не только активный, но и карательный характеръ, наложившій извѣстную политическую и полицейскую тѣнь, черезъ которую просвѣчиваетъ идея «опеки» крестьянства. Въ воздухѣ уже носится зародыши идей графа Толстого, что и неудивительно, если вспомнить роль, сыгранную въ комисіи Бехтѣевымъ и Пазухинымъ.

Уѣздное управленіе. Начинается объяснительная записка къ проекту уѣзднаго управленія съ краткаго изложенія исторіи русскаго уѣзда; при этомъ перечисляются законодательныя мѣры и проекты реформъ XIX столѣтія: здѣсь упомянуты и Сперанскій, и Балашевъ, и комитетъ 6-го декабря 1826 г. и безплодная комисія Милютина 1859 года; рядомъ съ этимъ отмѣченъ и ростъ новыхъ уѣздныхъ коллегій, въ родѣ училищнаго совѣта, воинскаго и крестьянскаго присутствій, распорядительнаго комитета; далѣе указаны и «неопредѣленность правъ и обязанностей новыхъ установленій и ихъ отношеній къ прочимъ органамъ управленія, вызывавшія столкновенія и пререканія, не находившія себѣ на мѣстѣ никакой разрѣшающей власти»; все это приводило къ необходимости немедленнаго и коренного преобразованія уѣзднаго управленія.

Главная задача подобной реформы, по мнѣнію совѣщанія, состояла въ созданіи «единства въ дѣйствіяхъ» всѣхъ мѣст-

ныхъ органовъ. Уѣзднымъ органомъ должна быть коллегія, которая, «не завѣдывая непосредственно никакой отраслью управленія, должна имѣть своимъ назначеніемъ: ближайшее наблюденіе за ходомъ всѣхъ дѣлъ управленія въ уѣздѣ и разсмотрѣніе важнѣйшихъ дѣлъ по всѣмъ отраслямъ, съ правомъ разрѣшенія нѣкоторыхъ изъ нихъ и съ обязанностью представленія другихъ на разрѣшеніе соотвѣтствующаго ему по значенію присутствія въ губерніи, которому оно и должно быть подчинено».

Объединеніе уѣзднаго управленія достигалось бы упраздненіемъ цѣлаго ряда уѣздныхъ органовъ и передачей ихъ функцій уѣздному присутствію. Кромѣ того совѣщаніе признало «совершенно необходимымъ» учрежденіе уѣзднаго органа финансоваго управленія.

Дѣла, вѣдаемыя уѣзднымъ присутствіемъ, совѣщаніе раздѣлило на двѣ группы: по надзору за дѣлами управленія въ уѣздѣ и поступающія на разрѣшеніе присутствія. По отношенію къ первой функціи совѣщаніе «нашло необходимымъ прежде всего вооружить присутствіе такими правами, которыя могли бы дать ему возможность обезпечить единообразное исполненіе закона въ уѣздѣ, *но не обратило бы его изъ установленія наблюдающаго въ установленіе начальствующее*». Для достиженія сего слѣдуетъ заботиться обезпеченіемъ съ одной стороны самостоятельности отдѣльныхъ органовъ, съ другой же, предоставить присутствію средства надзора, какъ-то—права: 1) ревизіи уѣздныхъ органовъ, 2) истребованія свѣдѣній и разъясненій, 3) разсмотрѣнія и повѣрки отчетовъ, 4) собиранія свѣдѣній о частныхъ обществахъ и союзахъ, 5) разсмотрѣнія жалобъ на распоряженія и дѣйствія отдѣльныхъ органовъ, 6) обсужденія сомнѣній отдѣльныхъ органовъ въ примѣненіи законовъ или исполненіи предписаній высшаго начальства и требованій суд. и админ. мѣстъ, 7) разрѣшенія пререканій прис. мѣстъ, 8) разсмотрѣнія вопросовъ о служебной отвѣтственности должн. лицъ, 9) представленія о пользахъ и нуждахъ уѣзда, 10) представленія губернскому присутствію

объ экстренныхъ и чрезвычайныхъ мѣрахъ и 11) разсмотрѣнія тѣхъ дѣлъ, кои будутъ переданы у. присутствію изъ упраздняемыхъ уѣздныхъ коллегій.

Итакъ, въ основу совѣщаніе положило принципъ двойственности функцій уѣзднаго присутствія, подобный конструкціи должности волостеля, но и съ нѣкоторымъ различіемъ, состоящимъ въ томъ, что совѣщаніе постаралось оттѣнить большую пассивность надзора уѣзднаго управленія; какъ слѣдуетъ изъ вышеотмѣченной курсивомъ фразы, совѣщаніе не желало сдѣлать изъ уѣзднаго управленія «установленія начальствующаго»; надо замѣтить однако, что это ему не удалось и, главнымъ образомъ, потому, что имъ пассивная власть надзора не была отмежевана отъ активнаго управленія; по всей своей конструкціи уѣздное присутствіе было органомъ активнаго управленія, которымъ предполагалось замѣнить упраздняемыя коллегіи смѣшаннаго состава, а при такомъ положеніи «пассивность» его надзора должна была неизбѣжно быть подточена въ своемъ корнѣ. Благодаря этому, въ перечисленіи функцій вѣдомства получилась такая смѣсь противорѣчій, которая не могла не отозваться на всей конструкціи системы мѣстнаго управленія: здѣсь оказались соединенными три функціи: активное управленіе (напр., пп. 9—11), начальственный надзоръ, съ правомъ суд. преслѣдованія должн. лицъ (напр., пп. 1, 2, 8), пассивный надзоръ, включая и функціи admin. юстиціи; въ частности именно послѣднія функціи были опредѣлены чрезвычайно неудовлетворительно; это одинъ изъ крупнѣйшихъ недостатковъ даннаго проекта, вытекшій изъ совмѣщенія судебно-admin. функцій съ активнымъ управленіемъ въ рукахъ уѣзднаго присутствія.

Слѣдующимъ вопросомъ, съ которымъ совѣщанію пришлось имѣть дѣло, было опредѣленіе состава присутствія: въ основу его рѣшенія совѣщаніе положило «смѣшанность», т. е. представительство интересовъ всѣхъ отдѣльныхъ уѣздныхъ установленій, которое одно можетъ явиться достаточнымъ ручательствомъ «всесторонняго разсмотрѣнія и надлежащаго со-

ображенія мѣстныхъ потребностей и интересовъ отдѣльныхъ вѣдомствъ»; въ составѣ присутствія долженъ былъ непремѣнно участвовать предсѣдатель уѣздной земской управы, «какъ лицо, находящееся во главѣ установленія, вѣдающаго мѣстныя дѣла по существеннѣйшимъ отраслямъ управленія». Вообще надо замѣтить, что вопросъ о составѣ у. присутствія совѣщаніе постаралось обставить всѣми возможными гарантіями обезпеченія самостоятельности какъ органовъ самоуправленія, такъ и представителей отдѣльныхъ вѣдомствъ. Для этого, напр., составъ присутствія былъ раздѣленъ на постоянный и усиленный; послѣдній заключался въ присоединеніи къ первому въ тѣхъ случаяхъ, когда разбирались дѣла отдѣльныхъ вѣдомствъ, представителей таковыхъ заинтересованныхъ вѣдомствъ; напр.: по дѣламъ городскимъ—городского голову, по дѣламъ нар. образованія—представителей вѣдомствъ нар. просвѣщенія и духовнаго, по дѣламъ о воинской повинности—лица военнаго вѣдомства и т. д.

Немного болѣе труднымъ былъ вопросъ о замѣщеніи должности предсѣдателя у. присутствія. Совѣщаніе правильно не считало возможнымъ замѣщать таковую должность по назначенію отъ правительства, такъ какъ подобный порядокъ сейчасъ бы отозвался на самостоятельности органовъ самоуправленія, столь тѣсно связанныхъ съ у. присутствіемъ; изъ всѣхъ уѣздныхъ органовъ и должностей самымъ подходящимъ казался уѣздный предводитель, должность, которая по исторически сложившимся причинамъ въ тѣ времена еще имѣла большой престижъ въ глазахъ правительства и общества [1]); здѣсь играли роль тѣ же соображенія, которыя 20 лѣтъ передъ тѣмъ заставили правительство удѣлить предводителямъ самое активное участіе въ земскомъ самоуправленіи; ихъ дѣятельность въ земствѣ за эти 20 лѣтъ могла тѣмъ болѣе подкрѣплять подобный взглядъ. Въ совѣщаніи, однако, возникли справедливыя сомнѣнія по поводу превращенія у. предводи-

[1]) О паденіи этого престижа см. слѣд. главу о проектахъ ст.-с. Плеве.

телей въ предсѣдателей уѣздныхъ присутствій; какъ ни какъ, а предводители, по существу своего положенія, являлись органами сословными, и предоставленіе имъ роли предсѣдателей этимъ самымъ дало бы довольно существенное преимущество одному сословію передъ другими; вслѣдствіе этого, совѣщаніе считало себя вынужденнымъ «признать единственно возможнымъ и соотвѣтствующимъ важности обязанностей способомъ опредѣленія въ должность предсѣдателей у. присутствій выборъ предсѣдателя представителями всѣхъ мѣстныхъ интересовъ въ уѣздѣ, т. е. выборъ его уѣзднымъ земскимъ собраніемъ на 3-хъ-лѣтній срокъ». Это былъ конечно единственно возможный правильный выходъ; совѣщаніе, однако, прибавило, что утвержденіе предсѣдателя будетъ зависѣть отъ правительства; цензовыми условіями были: 30-лѣтній возрастъ, окончаніе курса не ниже средняго уч. заведенія и имущ. цензъ гласнаго; утвержденіе его предоставлялось министру вн. д.; онъ долженъ былъ пользоваться правами государств. службы, содержаніемъ изъ средствъ казны и, наравнѣ съ прочими членами присутствія, правомъ протеста или выраженія несогласія съ рѣшеніями присутствія, въ каковыхъ случаяхъ дѣло подлежало переносу въ губернское присутствіе; совѣщаніе въ заключеніе, однако, выразило пожеланіе о соединеніи должностей предсѣдателя и предводителя, «но не обязательно — по буквѣ закона, а въ силу личныхъ качествъ предводителя, избираемаго и нынѣ весьма часто на земскія должности»; совѣщаніе было убѣждено, что «дворянство сохранитъ за собою преобладаніе званія, нравственныхъ качествъ и матеріальной состоятельности, сохранитъ и преобладающее значеніе въ мѣстномъ управленіи въ лицѣ своихъ членовъ»; независимо отъ сего, совѣщаніе предложило оставить за предводителями «почетное попечительство» надъ училищами, тюрьмами, благотвор. заведеніями и проч., а равно и «право сообщать по принадлежности о всѣхъ замѣченныхъ неустройствахъ по всѣмъ частямъ управленія» (!). Эта послѣдняя неопредѣленная функція предводителей явилась весьма-таки

дисгармонирующей ноткой въ трудахъ совѣщанія. Принципъ сословности не былъ окончательно убитъ совѣщаніемъ и потому и могъ ожить въ предложеніяхъ Бехтѣева въ самой комиссіи, что и составило корень будущаго его расцвѣта подъ эгидой графа Д. А. Толстого.

Комиссія, разбирая проектъ совѣщанія, также въ первую голову отмѣтила ростъ различныхъ уѣздныхъ коллегій, создававшихся ad hoc и существовавшихъ «безъ достаточной взаимной связи»; она подтвердила необходимость созданія единства дѣйствій уѣзднаго управленія и устраненія столь частыхъ на практикѣ столкновеній и пересканій, въ результатѣ чего уѣздныя установленія дѣйствовали независимо одно отъ другого, внося разъединеніе и подтачивая успѣшность дѣятельности провинціальной администраціи; комиссія *единогласно* приняла предложеніе учрежденія, объединяющаго уѣздное управленіе присутствія; думается, другое рѣшеніе было даже немыслимо для комиссіи, если принять во вниманіе тѣ яркія характеристики недостатковъ провинціальной администраціи, которыя сдѣланы были сенаторами-ревизорами: по мнѣнію комиссіи, принявшей и въ этомъ случаѣ предложеніе совѣщанія, уѣздное присутствіе, подчиненное непосредственно губернской власти, несло двоякую обязанность: оно наблюдало за ходомъ всѣхъ дѣлъ управленія и разсматривало нѣкоторыя дѣла по всѣмъ отраслямъ управленія.

Затѣмъ, комиссія перешла сразу же къ обсужденію вопроса о предсѣдателѣ присутствія, отъ разрѣшенія котораго зависѣло по ея мнѣнію опредѣленіе того, которая изъ мѣстныхъ коллегій подлежала бы упраздненію. За проектъ совѣщанія, предлагавшаго предоставить выборъ предсѣдателя уѣздн. зем. собранію, голосовало всего 3 члена, при чемъ одинъ изъ нихъ желалъ, чтобы предсѣдатели утверждались первымъ деп-томъ Сената, а два другихъ предпочитали утвержденіе министромъ вн. д. Большинство же (25 членовъ) полагало, что предсѣдателями должны быть предводители дворянства; сословный принципъ нашелъ себѣ въ комиссіи гораздо болѣе энергичныхъ защит-

никовъ. Однако и среди большинства, у нѣкоторыхъ его членовъ, возникли сомнѣнія, не затруднитъ ли такой порядокъ на будущее время выборъ предводителей, такъ какъ на послѣднихъ будетъ тогда возложено гораздо большее количество работы, необходимость почасту бывать въ городѣ и гораздо бо́льшая зависимость отъ губернскаго начальства; сомнѣнія эти слѣдуетъ признать болѣе чѣмъ правильными: такое совмѣщеніе обязанностей предсѣдателей и предводителей несомнѣнно отозвалось бы пагубно на обѣихъ должностяхъ — первая превратилась бы въ органъ сословный, вторая потеряла бы свою независимость. Несмотря на это, сословный принципъ въ данномъ случаѣ восторжествовалъ, запечатлѣвъ этимъ нѣкоторую непослѣдовательность комиссіи.

Рѣшивъ такимъ образомъ вопросъ о предсѣдателѣ въ пользу совмѣщенія этой должности съ предводительской, комиссія перешла къ обсужденію вопроса объ упраздненіи отдѣльныхъ уѣздныхъ коллегій; легче и естественнѣе всего было упраздненіе общаго присутствія полицейскаго управленія, которое и было принято; не было также затруднительнымъ упраздненіе у. крест. присутствій, отъ которыхъ, по признанію комиссіи, «не было ни помощи крест. управленію, ни дѣйствительнаго надзора за нимъ»; къ тому же функціи у. крест. присутствій давно уже носили полицейскій характеръ, дѣла же судебныя съ успѣхомъ могли перейти къ мировымъ и волостнымъ судамъ. Немного бо́льшія затрудненія вызывало упраздненіе у. вопн. присутствія, такъ какъ нѣкоторыя его дѣла... «требовали выѣздовъ изъ города»; въ виду этого рѣшено было часть дѣлъ передать у. присутствію (дѣла, обсуждаемыя коллегіально и не сопряженныя съ выѣздомъ присутствія въ уѣздъ), остальныя же—вручить вѣдѣнію «особой исполнительной комиссіи». У. распоряд. комитетъ, по мнѣнію комиссіи, могъ быть упраздненъ съ успѣхомъ; у. училищные совѣты могли быть также упразднены, съ передачей ихъ дѣлъ «усиленному» составу у. присутствій. Комитеты общ. здравія и оспенный уже прекратили свою дѣятельность, а

потому ихъ упраздненіе являлось только подтвержденіемъ уже существующаго порядка вещей. Наоборотъ, тюремные попеч. комитеты комисія рѣшила сохранить. Наконецъ, большинство комписіи (27 членовъ) приняло и проектъ учрежденія новаго финансоваго органа въ уѣздѣ; только 5 членовъ протестовали противъ этого, находя такой новый органъ излишнимъ.

Затѣмъ комисія перешла къ вопросу объ организаціи уѣзднаго присутствія; существеннаго разномыслія съ совѣщаніемъ мы здѣсь не находимъ; только нѣкоторые пункты, перечислявшіе компетенцію у. присутствія, вызвали возраженія въ средѣ комписіи. Такъ, по поводу п. 1 (см. выше), комисія сочла нужнымъ оговорить, что право присутствія разрѣшать сомнѣнія отдѣльныхъ органовъ въ примѣненіи законовъ или исполненіи предписаній высшаго начальства должно быть поставлено въ такія условія, «кои ограждали бы вполнѣ вѣдомственные интересы». Далѣе, п. 7, касавшійся порядка разрѣшенія пререканій, вызвалъ сомнѣнія у нѣкоторыхъ членовъ въ смыслѣ желанія передать часть пререканій разрѣшенію губернскаго присутствія, но большинство нашло излишнимъ измѣнять проектъ совѣщанія въ виду того, что за членами у. присутствія все равно оставалось право протеста и слѣдовательно и переноса дѣла въ губернское присутствіе, а кромѣ того рѣшено было сохранить уже существующій порядокъ разсмотрѣнія пререканій вообще, который, признавался комисіей удовлетворительнымъ. Наконецъ, по п. 10 комисія указала, что принципъ донесенія губ. присутствію о чрезвычайныхъ мѣрахъ нисколько не долженъ освобождать мѣстную полицію отъ отвѣтственности принятія всѣхъ необходимыхъ мѣръ на мѣстѣ для обезпеченія общ. порядка.

Какъ видимъ, замѣчанія комисіи касались только частностей, а не основныхъ началъ проекта. Таковъ же былъ характеръ обсужденія другого вопроса, о составѣ присутствія; первое замѣчаніе, которое сдѣлала комисія, относилось къ малочисленности «постояннаго» состава присутствія (предсѣ-

датель и всего два члена); при отсутствіи или отлучкѣ одного изъ членовъ уже могъ быть потерянъ quorum; въ виду этого, комисія нашла нужнымъ допустить замѣщеніе членовъ замѣстителями. Остальныя предположенія совѣщанія были одобрены большинствомъ комисіи. Споры вызвалъ только вопросъ о замѣстителѣ предсѣдателя; одни предлагали назначить таковымъ законнаго замѣстителя предводителя, другіе—предсѣдателя у. зем. управы, третьи — исправника, наконецъ, четвертые стояли за созданіе особой должности непремѣннаго члена, который бы вмѣстѣ съ тѣмъ являлся и замѣстителемъ предсѣдателя; вслѣдствіе такого разногласія, вопросъ былъ переданъ въ подкомисію, которая высказалась за послѣднее предложеніе—учрежденіе должности непремѣннаго члена; оно было принято и комисіей; но въ послѣдней опять возникли разногласія по поводу способа назначенія этого непр. члена; 10 членовъ полагали, что было бы правильнѣе всего предоставить его избраніе у. зем. собранію, 15 же членовъ предлагали назначать члена отъ правительства (министромъ вн. дѣлъ).

Наконецъ, въ заключеніе, комисія перешла къ обсужденію вопроса о правѣ протеста, при чемъ нашла невозможнымъ предоставленіе подобнаго права всѣмъ членамъ присутствія оставивъ таковое лишь за предсѣдателемъ; вѣдомственные же интересы рѣшено было оградить предоставленіемъ представителямъ вѣдомствъ права вносить особыя мнѣнія на усмотрѣніе высшаго начальства, отъ котораго и зависѣло бы дальнѣйшее направленіе дѣла; нельзя сказать, чтобы это рѣшеніе было удачнымъ, такъ какъ имъ создавалась бы неизбѣжная вѣдомственная рознь; дѣла передавались бы слишкомъ часто на усмотрѣніе «начальства», чѣмъ въ корнѣ подрывался бы принципъ децентрализаціи.

Таковы тѣ немногія и частныя поправки, которыя комисія внесла въ соображенія совѣщанія; принципіальный характеръ носилъ лишь вопросъ о предсѣдателѣ присутствія.

Губернское управленіе. Объяснительная записка и въ

данномъ случаѣ начинается съ краткаго историческаго обзора законодательства и проектовъ реформъ. Сначала упоминается учрежденіе 1775 года, затѣмъ министерскія реформы 1802 и 1810 годовъ, Николаевское законодательство (наказъ 1837 г., реформа губ. правленій и др. акты) и наконецъ реформы царствованія Александра II (крестьянская, земская, городская). Но «приведенный рядъ главнѣйшихъ законодательныхъ мѣръ, замѣчаетъ записка, не исключалъ и постояннаго стремленія правительства къ коренному переустройству мѣстнаго управленія», стремленія, фатально оставшагося безплоднымъ, прибавимъ мы; здѣсь идутъ перечисленія проектовъ Сперанскаго, Калужскаго, комитета 1826 года и Милютинской комиссіи 1859 года (о преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій). Такимъ путемъ «образовалось и существуетъ въ губерніяхъ управленіе, которое по справедливому мнѣнію совѣщанія ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть признано удовлетворяющимъ самымъ умѣреннымъ требованіямъ единства, простоты и силы»; нельзя болѣе сурово, но и болѣе вѣрно осудить наше губернское управленіе второй половины XIX вѣка.

«Полный разладъ въ дѣятельности всѣхъ губернскихъ установленій, читаемъ мы далѣе въ запискѣ, обширная, большею частью излишняя и безплодная переписка, медленное и часто совсѣмъ несвоевременное разрѣшеніе важнѣйшихъ потребностей управленія, запутанность во взаимныхъ отношеніяхъ отдѣльныхъ установленій между собой, затрудненія для населенія, не знающаго, куда по какому дѣлу обращаться — составляютъ такія послѣдствія разрозненности губернской организаціи, которыя не могутъ не вліять на развитіе народнаго благосостоянія»; таковъ былъ жестокій, но чрезвычайно характерный приговоръ совѣщанія.

Губернское управленіе требовало коренной реформы; но основныя начала таковой должны были быть согласованы съ только что выработаннымъ проектомъ реформы управленія уѣзднаго. Совѣщаніе считало, что главныя черты послѣдней

реформы были вполнѣ примѣнимы и къ реформѣ губ. управленія; подобно уѣздной системѣ, и въ губерніи должны были параллельно существовать двѣ отрасли управленія, одна коронная, другая земская: объединеніе же онѣ получали въ лицѣ общаго губернскаго присутствія.

Этимъ опредѣлилась и двойственность задачи, поставленной работамъ совѣщанія: съ одной стороны требовалось провести опредѣленное разграниченіе двухъ названныхъ отраслей управленія, коронной и земской, съ другой же, созданіе объединяющей ихъ коллегіи и «снабженіе главнаго въ губерніи органа высшаго правительства—губернатора—властью, строго сообразованною съ потребностями управленія»; губернская коллегія, подобная въ этомъ отношеніи коллегіи уѣздной, должна была кромѣ того «быть снабженною необходимыми полномочіями и средствами для обезпеченія повсемѣстно въ губерніи законности и порядка въ управленіи» (въ послѣднемъ случаѣ мы, слѣдовательно, имѣемъ функцію надзора). Прежнее губернское правленіе вовсе не отвѣчало новымъ задачамъ управленія; вслѣдствіе этого совѣщаніе нашло нужнымъ создать новую «смѣшанную» коллегію, подчинивъ ее непосредственно сенату; эта коллегія, или «присутствіе», не должна была непосредственно завѣдывать какою-либо отраслью управленія, «а лишь имѣть назначеніемъ наблюденіе за ходомъ всѣхъ дѣлъ управленія въ губерніи и разсмотрѣніе важнѣйшихъ по всѣмъ отраслямъ дѣлъ, съ правомъ разрѣшать таковыя или представлять ихъ, въ опредѣленныхъ случаяхъ, на разрѣшеніе центральнаго правительства», и въ данномъ случаѣ, такимъ образомъ, произошло недопустимое принципіально смѣшеніе функцій активнаго управленія съ функціями пассивнаго надзора.

Параллельно должны были быть упразднены многія изъ существующихъ губ. присутствій; дѣла, подвѣдомственныя послѣднимъ, распредѣлялись между новыми органами по вышеуказаннымъ основаніямъ (см. § 2). Разногласіе въ совѣщаніи вызвалъ лишь вопросъ о функціяхъ губ. учил. совѣтовъ; одинъ

членъ совѣщанія находилъ упраздненіе совѣтовъ нежелательнымъ, восемь же другихъ членовъ считали такое упраздненіе и переносъ дѣлъ въ губ. присутствіе только полезнымъ.

На ряду съ новымъ губ. присутствіемъ сохранялись совѣщаніемъ казенная палата (или органъ финансоваго управленія), управленіе акцизными сборами, управленіе почтами и телеграфами, дирекція народныхъ училищъ, управленіе или представители вѣдомства путей сообщенія, врач. инспекторъ, губ. инженеръ и тюремный инспекторъ. Связь этихъ установленій какъ между собой, такъ и съ губ. управленіемъ, составляли, во-первыхъ, участіе этихъ органовъ или ихъ представителей въ «нѣкоторыхъ дѣйствіяхъ» губ. присутствій, во-вторыхъ, надзоръ послѣдняго, равно и губернатора за ними и, въ третьихъ, общій порядокъ привлеченія всѣхъ губ. органовъ къ отвѣтственности; всѣ дѣла, не зависящія отъ власти отдѣльнаго органа, вносились на разрѣшеніе губ. присутствія; всѣмъ этимъ создавалась не только связь губ. установленій, но и «единство дѣйствій» всей губ. администраціи.

Далѣе объяснительная записка переходитъ къ опредѣленію состава г. присутствія и предметовъ его вѣдомства; послѣдніе однако только намѣчены: точное и полное ихъ перечисленіе совѣщаніе отложило до составленія особаго по сему предмету законопроекта. Общими принципами въ данномъ отношеніи должны были быть, во-первыхъ, предоставленіе г. присутствію возможности «наблюденія за ходомъ всѣхъ дѣлъ управленія въ губерніи», во-вторыхъ же, право разрѣшать нѣкоторыя закономъ указанныя важнѣйшія дѣла управленія. Для осуществленія этихъ задачъ совѣщаніе предложило предоставить губ. присутствію слѣдующія средства: 1) право производить ревизіи всѣхъ безъ исключенія органовъ общ. и уѣзд. управленій, органовъ, подчиненныхъ губ. установленіямъ, и всякаго рода частныхъ союзовъ и установленій въ губерніи; 2) право предлагать начальникамъ отдѣльныхъ губ. установленій о производствѣ ревизій надъ подвѣдомственными имъ установленіями и должн. лицами и возбуждать вопросы о необходимости

ревизіи губ. установленій; 3) командированіе на мѣста врач. и тюр. инспекторовъ, губ. пнженера и техниковъ; 4) истребованіе свѣдѣній и разъясненій; 5) разсмотрѣніе и провѣрка отчетовъ; 6) сообщеніе замѣчаній о расходахъ прав. сенату; 7) разсмотрѣніе вопросовъ о служебной отвѣтственности и преданіи суду должн. лицъ; 8) разрѣшеніе жалобъ на постановленія и распоряженія органовъ уѣзднаго управленія, подлежащія по закону обжалованію высшей инстанціи, и на дѣйствія всѣхъ должн. лицъ какъ уѣзднаго, такъ и губернскаго управленій; 9) обсужденіе сомнѣній отд. органовъ въ примѣненіи закона или въ исполненіи требованій суд. и прав. мѣстъ и лицъ; 10) разсмотрѣніе и разрѣшеніе пререканій; 11) представленіе о пользахъ и нуждахъ губерніи; 12) обсужденіе и принятіе экстренныхъ мѣръ по чрезвычайнымъ обстоятельствамъ; 13) дѣла упраздняемыхъ губ. органовъ и 14) разсмотрѣніе и разрѣшеніе вопросовъ и важнѣйшихъ дѣлъ по всѣмъ отраслямъ управленія или представленіе по нимъ заключеній высшему правительству.

Что же касается состава губ. присутствій, то онъ опредѣленъ былъ представительствомъ отдѣльныхъ отраслей управленія, при чемъ постоянными членами отъ таковыхъ являлись только начальникъ финансоваго управленія, предсѣдатель губ. зем. управы и губ. предводитель; остальные же члены представители вѣдомствъ участвовали въ присутствіи лишь при разсмотрѣніи дѣлъ ихъ вѣдомствъ. Непремѣннымъ членомъ губ. присутствія долженъ былъ кромѣ того быть вице-губернаторъ, должность котораго совѣщаніе предлагало реформировать; но такъ какъ его присутствіе могло нарушить равновѣсіе представительства короны и населенія, совѣщаніе рѣшило включить въ губ. присутствіе еще одного непремѣннаго члена, избираемаго губ. земствомъ.

Предсѣдательство рѣшено было предоставить, «въ виду важности объединяющаго губ. управленіе значенія», губернатору.

Нѣкоторыя дѣла обсуждались и рѣшались въ г. присут-

ствіи общимъ (усиленнымъ) составомъ представителей всѣхъ вѣдомствъ и установленій; права протеста и перенесенія дѣла въ прав. сенатъ предоставлены были исключительно одному губернатору; рѣшенія же присутствія принимаются простымъ большинствомъ голосовъ; наконецъ, докладываются дѣла присутствію либо самими представителями вѣдомствъ, либо управляющимъ канцеляріею. Послѣдній является начальникомъ канцеляріи присутствія.

Особое вниманіе совѣщаніе удѣлило должности губернатора. Эта часть объяснительной записки начинается также историческимъ очеркомъ, въ которомъ перечисляются отдѣльные законод. акты, начиная съ царствованія Петра I; особо оттѣняются при этомъ акты Николаевскаго царствованія, Выс. повелѣніе 1856 г., рескриптъ на имя предсѣдателя комитета министровъ 1866 г. (см. выше, гл. 5) и наконецъ выс. утв. положеніе ком. министровъ (13 іюля 1876 г.), которымъ было предоставлено генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ право изданія обязат. постановленій. Очеркъ этотъ предназначенъ, по словамъ объясн. записки, выяснить причины замѣчаемой и нынѣ неопредѣленности въ положеніи губернаторской должности; наказъ 1837 года, который все еще составлялъ основу положенія губернаторской должности, не соотвѣтствовалъ дальнѣйшему законодательству и «дѣйствительнымъ средствамъ исполненія законовъ», что вызывало постоянныя жалобы губернаторовъ «на частые случаи, въ коихъ требованія закона ставятъ ихъ въ неизбѣжность выбирать между бездѣйствіемъ и превышеніемъ власти, одинаково вредными (sic!) для дѣлъ и одинаково роняющими значеніе власти». И въ данномъ случаѣ мы имѣемъ въ разбираемой объясн. запискѣ совершенно вѣрное опредѣленіе недостатковъ положенія главы губ. администраціи, какъ итогъ разрозненности и безсистемности законодательства XIX вѣка.

Врядъ ли однако можно принять тѣ выводы, къ которымъ приходитъ записка относительно губернаторской должности; ею отмѣчается, напр., что наименованія, придаваемыя II томомъ

св. зак. губернатору (начальникъ губерніи, хозяинъ ея и др.), не соотвѣтствуютъ положенію и обязанностямъ, которыя возложены на него, какъ органа надзора; вмѣстѣ съ тѣмъ это же обстоятельство не даетъ возможности отличить его отъ генералъ-губернатора; неопредѣленность закона привела будто бы къ превращенію губернатора; въ чиновника м-ва вн. д.; такое превращеніе дѣйствительно имѣло мѣсто, но врядъ ли причину тому можно видѣть въ одной неопредѣленности наименованія должности губернатора; перечисленный рядъ причинъ привелъ по словамъ записки къ тому, что отъ губернаторской власти «оставался лишь слабый ея призракъ»!! Это послѣ законовъ 50-хъ и 60-хъ годовъ она была «слабымъ призракомъ»!

Такое опредѣленіе положенія губернаторовъ можетъ быть принято либо за шутку, либо за насмѣшку, но никакъ не за серьезное разсужденіе.

Приступая къ реформѣ этой должности, совѣщаніе установило по своему обыкновенію и основныя начала такого преобразованія; губернаторъ долженъ былъ быть вооруженъ слѣдующими средствами дѣйствія: во-первыхъ, ему должны быть даны средства «правильнаго надзора за дѣятельностью всѣхъ гражд. установленій и должн. лицъ мѣстнаго управленія», во-вторыхъ же, онъ долженъ былъ располагать и средствами «для принятія всѣхъ необходимыхъ мѣръ къ точному исполненію въ губерніи законовъ, требованій высшаго правительства и возложенныхъ на отдѣльныя установленія и должн. лица обязанностей». Даже при бѣгломъ взглядѣ на это двойственное опредѣленіе въ немъ можно сразу же узнать знакомую намъ схему, господствовавшую въ теченіе всего XIX вѣка; то же основное начало высказывалось и при Николаѣ и при Александрѣ II. Новаго совѣщаніе не придумало здѣсь ровно ничего. Оно правда отмѣчаетъ, что дѣйствующее законодательство не проводитъ разграничительныхъ линій между этими двумя функціями, хотя и признаетъ ихъ двойственность, но само не приложило какого-либо новаго принципа для осуществленія подобнаго раздѣленія этихъ двухъ функцій.

Для реформы губернаторской должности совѣщаніе считало необходимымъ «точное распредѣленіе дѣлъ губернскаго управленія», «освобожденіе губернатора отъ большинства лежащихъ на немъ мелочныхъ обязанностей», «сосредоточеніе свѣдѣній обо всемъ происходящемъ въ губерніи въ губ. присутствіи», дабы губернаторъ, предсѣдатель онаго, могъ быть всегда обо всемъ освѣдомленъ, и наконецъ право протеста и переноса дѣлъ въ сенатъ для предупрежденія нарушеній закона.

Сравнимъ эти начала съ изложеннымъ нами въ предшествовавшей главѣ: развѣ не то же самое высказывалось правительствами обоихъ предыдущихъ царствованій? Основа разсужденій правительствъ всѣхъ трехъ царствованій по этому вопросу была одна и та же; здѣсь было все то же смѣшеніе надзора съ активнымъ управленіемъ, стремленіе освободить губернатора отъ «мелочныхъ обязанностей», но непремѣнное оставленіе за нимъ права рѣшенія «важнѣйшихъ дѣлъ»; повторяемъ, разница была только въ подробностяхъ, основа конструкціи этой должности оставалась старая.

Выводъ этотъ подтверждается и подробностями «правъ губернатора по надзору»; сюда отнесены совѣщаніемъ: 1) право требовать отъ всѣхъ установленій и лицъ въ губерніи всѣхъ необходимыхъ губернатору свѣдѣній; 2) право производить ревизіи всѣхъ установленій губерніи; 3) право просматривать постановленія гор. думъ и зем. собраній, ихъ смѣты и т. д.; 4) право утверждать въ нѣкоторыхъ случаяхъ рѣшенія и распоряженія отдѣльныхъ установленій; 5) право утверждать избираемыхъ и назначаемыхъ на опредѣленныя должности; 6) право переноса нѣкоторыхъ дѣлъ на разсмотрѣніе губ. присутствія; 7) право возбужденія вопроса о суд. преслѣдованіи и наложеніи дисциплинарныхъ взысканій на должн. лицъ и 8) право доведенія до свѣдѣнія сената и подлежащихъ министровъ о недостаткахъ дѣятельности установленій, не подчиненныхъ общему губернскому надзору. Но рядомъ и параллельно съ этими функціями надзора совѣщаніе поставило, во-первыхъ «право принятія въ чрезвычайныхъ

случаяхъ экстренныхъ мѣръ» и, во-вторыхъ, что еще важнѣе, начальствованіе надъ губернской полиціей: «сопряженныя съ такимъ начальствованіемъ права и обязанности, замѣчаетъ совѣщаніе, не могутъ нарушать высокое значеніе губернаторской должности», но то обстоятельство, что они противорѣчили его положенію органа надзора—это совѣщаніе упустило вовсе изъ вида.

Касательно отношеній губернатора къ центральнымъ органамъ совѣщаніе предполагало провести бо́льшую, чѣмъ прежде, децентрализацію; «разрѣшающая власть изъ центральныхъ канцелярій должна была быть перенесена въ мѣстныя, объединяющія губ. управленіе, коллегіи; чѣмъ меньше мелочной зависимости губернатора отъ министерскихъ департаментовъ, тѣмъ будетъ дѣйствительнѣе его законное вліяніе на ходъ мѣстныхъ дѣлъ и тѣмъ сосредоточеннѣе окажется общій надзоръ самихъ центральныхъ учрежденій за важнѣйшими дѣлами въ государственномъ отношеніи»—такъ охарактеризованъ запиской этотъ важный принципъ провинціальной администраціи: губернатора слѣдовало въ первую голову вывести изъ положенія вѣдомственнаго чиновника м-ва вн. д.; для этого необходимо было обставить особыми гарантіями его служебное положеніе; въ виду сего совѣщаніе предлагало: 1) назначать губернаторовъ Выс. приказами, по представленіямъ комитета министровъ (послѣдній однако выбиралъ кандидатовъ изъ числа лицъ, представляемыхъ министромъ вн. д., что заставляетъ насъ сомнѣваться въ томъ, принесъ ли бы такой порядокъ дѣйствительное улучшеніе способа назначенія губернаторовъ); 2) награждать ихъ опять-таки по представленіямъ комитета (но и тутъ министръ долженъ былъ о томъ ходатайствовать!); 3) возбужденіе вопроса объ отвѣтственности губернаторовъ должно зависѣть отъ сената, который и предаетъ ихъ суду. И въ данномъ случаѣ, какъ видимъ, совѣщаніе весьма недалеко ушло въ своихъ предположеніяхъ отъ дѣйствовавшаго въ тѣ времена порядка вещей.

Наконецъ въ заключеніе этого отдѣла совѣщаніе остано-

вилось и на «отношеніяхъ губ. управленія къ высшимъ органамъ государственнаго управленія»; необходимо было, по его мнѣнію, «оградить отъ возможныхъ уклоненій мѣстныхъ коллегій не только интересы общеправительственные, но и вѣдомственные»; съ этою цѣлью совѣщаніе предлагало «широкое развитіе права протеста, соединеннаго съ переносомъ дѣла въ высшую инстанцію, для всѣхъ вѣдомственныхъ членовъ по присутствію уѣзднаго управленія и для губернатора по присутствію губ. управленія, равно и широкое примѣненіе правъ жалобы»; совѣщаніе однако не замѣтило, что первымъ его положеніемъ въ сильной мѣрѣ нарушался имъ же выставленный идеалъ децентрализаціи. Кромѣ того совѣщаніе постаралось оградить и интересы «вѣдомствъ», сохранивъ для губернаторовъ значеніе министерскихъ циркуляровъ, что опять-таки противорѣчило другому основному началу, выставленному совѣщаніемъ — освобожденію губернатора отъ положенія вѣдомственнаго чиновника.

Вообще слѣдуетъ признать эту часть работы совѣщанія самою слабою, необоснованною, противорѣчащей имъ же самимъ выставленнымъ основнымъ принципамъ губернской реформы и не освободившейся вполнѣ отъ взглядовъ, господствовавшихъ въ правительствахъ предшествовавшихъ царствованій.

Въ комисіи дѣло обстояло такъ же, если не хуже.

Она единогласно [1]) приняла предложенія совѣщанія относительно организаціи губ. управленія и согласилась съ необходимостью «устранить существующую въ положеніи губернатора неопредѣленность и указать въ законѣ, что онъ есть главный въ губерніи органъ высшаго правительства». Комисія также приняла предложеніе объ упраздненіи существующихъ присутствій и замѣнѣ ихъ губернскимъ присутствіемъ; разногласіе вызвалъ только вопросъ объ упраздненіи губ. учил. совѣтовъ; 22 члена стояли за упраздненіе, 6 же членовъ протестовали, на томъ основаніи, что такая мѣра умалитъ значеніе предводителей дворянства!

---

[1]) Журналъ № 12 отъ 3 и 5 марта 1885 г.

Распредѣленіе дѣлъ, предложенное совѣщаніемъ, не вызвало разногласія въ комисіи, равно какъ и опредѣленіе предметовъ вѣдомства губ. присутствія. Относительно же его состава 4 члена замѣтили, что было бы желательно включить прокурора только для разсмотрѣнія нѣкоторыхъ дѣлъ; участіе его по всѣмъ дѣламъ они находили едва ли цѣлесообразнымъ; 22 члена наоборотъ считали его участіе въ высшей степени полезнымъ, «такъ какъ въ присутствіяхъ часто возникаютъ юридическіе вопросы, при разсмотрѣніи которыхъ прокуроръ или его товарищъ необходимы; если при этомъ предоставить прокурору, сказано въ журналѣ, право протеста по постановленіямъ присутствія, хотя бы по нѣкоторымъ дѣламъ, то онъ въ весьма значительной степени приблизился бы въ кругу дѣятельности проектируемаго присутствія къ существенно полезному типу бывшихъ губернскихъ прокуроровъ»; эту послѣднюю мысль весьма интересно отмѣтить, какъ свидѣтельство тому, что члены комисіи считали губернскихъ прокуроровъ «существенно полезными» органами мѣстной администраціи; этимъ лишній разъ подчеркивается мысль комисіи о необходимости вообще существованія пассивнаго надзора; не могла она однако никакъ справиться съ отдѣленіемъ такового отъ активнаго управленія; не удавалось ей провести принципіальнаго и точнаго разграниченія между этими двумя функціями. Съ другой стороны, это мѣсто журнала комисіи свидѣтельствуетъ и о другомъ обстоятельствѣ; для комисіи оказалось недостаточнымъ установить надзоръ и «право протеста» губернатора, несмотря на «широкое ихъ допущеніе»; еще одинъ представитель высшаго правительства, имѣющій право протеста, по ея мнѣнію, не былъ лишнимъ.

Остальные вопросы, касательно губернской администраціи, не вызвали сомнѣній у комисіи, если не считать нѣкоторыхъ преній, возникшихъ по поводу положенія управляющаго канцеляріей губ. присутствія. Опредѣленіе же совѣщанія относительно положенія губернатора комисія нашла нужнымъ нѣсколько пополнить указаніями, что ему предоставляется, во-

первыхъ, починъ созыва зем. собранія, во-вторыхъ, право опредѣленія и увольненія чиновъ канцеляріи губ. присутствія и, въ третьихъ, представленіе министру вн. д. объ опредѣленіи и увольненіи исправниковъ и полицмейстеровъ. Должность вице-губернатора, по мнѣнію комисіи, ни въ коемъ случаѣ не слѣдовало упразднять.

Таковы тѣ немногія поправки, которыя комисія внесла въ проектъ совѣщанія; принципіальныя основы и недостатки ихъ, какъ видимъ, остались нетронутыми.

4.

Порядокъ надзора и разсмотрѣнія пререканій [1]).

Послѣдняя, пятая, часть объяснительныхъ записокъ посвящена надзору и пререканіямъ. Первое, что намъ здѣсь приходится отмѣтить—это присвоеніе этихъ функцій не отдѣльнымъ, а общимъ органамъ мѣстной администраціи; это одинъ изъ основныхъ принциповъ проектовъ Кахановской комисіи, а вмѣстѣ съ тѣмъ одинъ изъ главнѣйшихъ ихъ недостатковъ; хотя въ комисіи, какъ мы видѣли, и промелькнула мысль о пользѣ существованія такого органа надзора, какъ б. губ. прокуроры, она на дѣлѣ однако не воплотилась.

Отличіе отъ дѣйствующаго законодательства составляетъ сведеніе положеній о надзорѣ въ одну группу, въ одно цѣлое, что уже составляетъ нѣкоторый шагъ впередъ въ сравненіи съ разбросанностью этихъ положеній по различнымъ томамъ дѣйствующаго законодательства.

Однимъ изъ главнѣйшихъ по мнѣнію совѣщанія недостатковъ современнаго надзора является отсутствіе дѣйствительной отвѣтственности должн. лицъ за нарушеніе закона, за бездѣя-

---

[1]) См. Матеріалы Кахановской комисіи, томъ I: также составленный М. В. Пославинымъ „Обзоръ трудовъ" этой комисіи, часть I, стр. 162 и слѣд.

тельность и за допущеніе злоупотребленій, съ чѣмъ нельзя конечно не согласиться: въ исправленіе этого недостатка совѣщаніе и выработало особый отдѣлъ проекта, посвященный «привлеченію къ служебной отвѣтственности» и составляющій одно изъ лучшихъ мѣстъ его работы, выходящій однако за предѣлы нашего изслѣдованія.

Средствами достиженія господства законности въ администраціи совѣщаніе считало: 1) созданіе прочной органической связи мѣстныхъ установленій (это достигалось учрежденіемъ губ. присутствій); 2) правильный и постоянный надзоръ за дѣятельностью отдѣльныхъ органовъ управленія и 3) законный порядокъ привлеченія ихъ къ отвѣтственности. Здѣсь совѣщаніе вновь возвращается къ идеѣ децентрализаціи, обосновываемой весьма вѣскими соображеніями, но, какъ мы видѣли, не всегда логично проводимой.

Вѣрно замѣчаетъ совѣщаніе, что «картина мѣстнаго управленія, начертанная въ отчетахъ ревизовавшихъ сенаторовъ, свидѣтельствуетъ и въ общихъ своихъ чертахъ и въ изложеніи отдѣльныхъ фактовъ, что мѣстный надзоръ, сосредоточенный всецѣло въ лицѣ губернатора, и по своей исключительно единоличной формѣ и по неопредѣленности связанныхъ съ нимъ правъ, *недостаточенъ*». Надзоръ губернатора не приноситъ обыкновенно никакой пользы, да и касается преимущественно однихъ только полицейскихъ и крестьянскихъ установленій; правильной отчетности вовсе не существуетъ, такъ какъ отчеты отдѣльныхъ учрежденій и всеподд. отчеты губернаторовъ никогда и никѣмъ не объединяются и даже не провѣряются: весьма недостаточенъ порядокъ разсмотрѣнія жалобъ частныхъ лицъ: послѣднія не знаютъ, куда обращаться со своими жалобами, и зачастую даже предпочитаютъ вовсе не жаловаться; также недостаточенъ и надзоръ за органами самоуправленія; въ дѣлѣ же привлеченія къ отвѣтственности «господствуетъ или полный произволъ, роняющій личный составъ коронныхъ установленій, или безсиліе власти, оставляющее безъ преслѣдованія явныя нарушенія закона выбор-

ными должностными лицами». Разсужденія эти къ несчастью слѣдуетъ признать совершенно правильными.

Самый надзоръ совѣщаніе раздѣляло на два вида: «надзоръ общій по всѣмъ дѣламъ управленія и особый по отдѣльнымъ отраслямъ онаго»: первый основанъ на территоріальномъ, второй на вѣдомственномъ дѣленіи. Органами общаго надзора являются: 1) волостель, 2) присутствіе у. у., 3) присутствіе г. у. и 4) губернаторъ; особый же надзоръ, вѣдомственный и технической, «предназначаемый для сохраненія законности, цѣлесообразности и единства въ дѣйствіяхъ органовъ по отдѣльнымъ отраслямъ управленія, долженъ быть возложенъ на непосредственное начальство сихъ органовъ, въ инстанціонномъ порядкѣ, или на спеціально призванные къ тому технические органы, въ силу чего означенный надзоръ долженъ принадлежать: 1) по сельскому управленію—сельск. сходу и сельск. старостѣ, 2) по городскому управленію—гор. думамъ, управамъ, головѣ и т. д., 3) по земскимъ установленіямъ—зем. собраніямъ, управамъ, ихъ предсѣдателямъ и т. д., 4) по всѣмъ короннымъ установленіямъ—непосредственному ихъ начальству и 5) технич. надзоръ по спеціальнымъ отраслямъ управленія—особымъ должн. лицамъ (напр., инспекторамъ народныхъ училищъ, тюремнымъ и т. п.)».

Этимъ опредѣленіемъ дается намъ и ключъ къ понятію о подобномъ «особомъ надзорѣ»: послѣдній былъ просто начальственнымъ инстанціоннымъ надзоромъ, собственно даже не надзоромъ, а общеупотребительной функціей высшихъ инстанцій администраціи или самоуправленія; также мало подходитъ подъ понятіе надзора то, что совѣщаніе наименовало «техническимъ надзоромъ», такъ какъ здѣсь опять-таки имѣется въ виду активное управленіе, только спеціализированное нѣкоторыми особо-выдѣленными областями управленія (врачебная, училищная, тюремная и др. части управленія).

Такимъ образомъ, собственно надзоромъ мы считаемъ только тотъ институтъ, который названъ совѣщаніемъ «надзоромъ общимъ по всѣмъ дѣламъ управленія». Средствами же

этого надзора совѣщаніе считало: 1) просмотръ и утвержденіе постановленій общественныхъ и правительственныхъ установленій и должн. лицъ, 2) отчетность, 3) ревизіи, 4) разсмотрѣніе жалобъ на распоряженія и дѣйствія админ. лицъ и на постановленія собраній и присутствій и 5) привлеченіе къ судебной отвѣтственности.

Установивъ эти пять средствъ надзора, объяснительная записка затѣмъ переходитъ къ детальному ихъ разбору; въ первомъ случаѣ мы имѣемъ форму надзора за самоуправленіемъ; хотя совѣщаніе подвело подъ эту же группу утвержденіе постановленій и админ. органовъ, но таковое утвержденіе является лишь инстанціоннымъ админ. актомъ, а не функціей надзора; по отношенію же къ органамъ самоуправленія мы имѣемъ въ данномъ случаѣ правительственный надзоръ за ихъ дѣятельностью; подробности этой функціи установлены въ проектахъ реформы земства и город. управленій и не затрагиваются особо въ разсматриваемой части работъ совѣщанія.

Немного болѣе подробно разработано второе средство надзора—отчетность: правильно замѣчается при этомъ, что отчетность не только является средствомъ надзора, но и способомъ опредѣленія дѣйствительныхъ причинъ того или другого положенія мѣстнаго управленія. Главнымъ образомъ прежней администраціи не хватало объединенной и согласованной отчетности, что достигалось бы, по мнѣнію совѣщанія, лишь учрежденіемъ центральныхъ территоріальныхъ органовъ въ уѣздѣ и губерніи, въ лицѣ предлагаемыхъ имъ присутствій; такимъ образомъ, присутствіямъ этимъ давалась возможность преподавать общія руководящія начала низшимъ органамъ управленія. Отчетность была строго согласована съ системой мѣстнаго управленія; такъ, низшей единицей управленія была волость—она же являлась и низшей «единицей отчетности»; отчетъ по волостному управленію составлялся волостелемъ; «второю отчетною единицей» былъ уѣздъ, органомъ же, составляющимъ отчетъ—уѣздное присутствіе, при чемъ отчетъ его обнималъ всѣ безъ исключенія установленія даннаго уѣзда; третьей единицей была

губернія, въ которой отчетъ составлялся губ. присутствіемъ; губернскій отчетъ препровождался затѣмъ губернаторомъ въ комитетъ министровъ, «какъ въ высшее админ. установленіе въ имперіи, не завѣдывающее непосредственно никакою отдѣльною отраслью управленія». Кромѣ того, за губернаторомъ оставлена была обязанность сообщенія въ опредѣленные сроки краткихъ всеподд. рапортовъ о состояніи губерніи за истекшій годъ.

При составленіи отчетовъ, присутствія имѣли право сообщать кому слѣдуетъ о встрѣчаемыхъ недостаткахъ или неправильностяхъ въ дѣйствіяхъ отдѣльныхъ органовъ управленія, возбуждая также и вопросъ о законной отвѣтственности.

Система административной отчетности подробно и хорошо разработана въ запискѣ совѣщанія: такою реформой было бы внесено въ наше административное право значительное улучшеніе.

Третьимъ средствомъ надзора были ревизіи: по дѣйств. законодательству право ревизіи принадлежало только непосредственному начальству и губернатору, какъ представителю высшей правит. власти въ губерніи; совѣщаніе же считало необходимымъ предоставленіе этого средства надзора «тѣмъ органамъ мѣстнаго управленія, на которые возлагается общій надзоръ по управленію; таковое право сихъ органовъ должно распространяться на всѣ тѣ установленія и должн. лица, кои подчинены имъ въ порядкѣ надзора»; право ревизіи присвоивалось слѣдовательно: 1) волостелю, 2) присутствію у. у., 3) присутствію г. у. и 4) губернатору; губ. присутствію однако не было дано права ревизіи «высшихъ органовъ губ. управленія», хотя и было признано желательнымъ со стороны совѣщанія предоставленіе сему присутствію права возбуждать вопросы о производствѣ ревизіи, въ случаѣ обнаруженныхъ безпорядковъ или неправильности въ дѣйствіяхъ отдѣльныхъ губ. органовъ. Такое же косвенное право («возбужденія вопросовъ о производствѣ ревизіи») присвоено и губернатору по отношенію къ органамъ, не входящимъ въ составъ общаго упра-

вленія, каковыми являются установленія духовныя, контрольныя, судебныя, военныя и нѣк. др.

Обсужденіе результатовъ ревизій принадлежитъ исключительно присутствіямъ; такимъ образомъ, лица или учрежденія, производящія ревизіи, не исключая и губернаторовъ, должны обязательно передавать собранныя ими при ревизіи данныя присутствіямъ; результаты же губернаторскихъ ревизій высшихъ органовъ губернскаго управленія сообщаются «для свѣдѣнія» губ. присутствію и передаются подлежащему центральному управленію. Начальственныя ревизіи должны быть конечно строго ограничены рамками даннаго вѣдомства. Что же касается предѣловъ власти ревизующихъ относительно ревизуемыхъ, то совѣщаніе ограничилось лишь указаніемъ, что таковые должны быть «точно установлены въ законѣ».

Четвертымъ средствомъ надзора совѣщаніе поставило «разсмотрѣніе жалобъ частныхъ лицъ и установленій на дѣйствія и распоряженія органовъ управленія»; записка даже замѣчаетъ, что «вѣрнѣйшимъ способомъ огражденія частныхъ интересовъ отъ неправильныхъ или незаконныхъ дѣйствій и распоряженій должностныхъ лицъ и входящихъ въ составъ мѣстнаго управленія коллегій почитается предоставленіе потерпѣвшимъ права жалобы непосредственно суду, какъ установленію, независимому отъ администраціи и, по существу своему, призванному къ возстановленію нарушенныхъ правъ вообще». Такая конструкція судебной защиты отъ нарушеній частныхъ правъ адмін. актами является уже вполнѣ опредѣленнымъ признаніемъ адмін. иска и должно быть привѣтствуемо съ нашей стороны какъ значительный шагъ впередъ по пути развитія института адмін. юстиціи. Однако совѣщаніе тутъ же оговаривается, что хотя и находитъ, «что чѣмъ шире поставлено въ законѣ право жалобы, тѣмъ болѣе являетъ оно обезпеченіе для интересовъ частныхъ лицъ и самоуправленія, оно не считаетъ однако возможнымъ остановиться на проектированіи перехода отъ существующаго порядка къ установленію правилъ объ обращеніи съ жалобами

по всѣмъ дѣламъ мѣстнаго управленія къ суду»; и дѣйствительно, зная настроенія, господствовавшія въ 1884—1885 гг. между членами Кахановской комисіи, да и въ средѣ, ихъ окружавшей, признаніе столь широкаго правового принципа должно было казаться невозможнымъ; подобнаго шага по пути развитія правового государства отъ дѣятелей той эпохи нельзя и требовать.

Записка далѣе упоминаетъ о существующемъ порядкѣ обжалованія адм. актовъ: по дѣйствующему законодательству «жалобы приносятся въ инстанціонномъ порядкѣ, т. е. по начальству, и только дѣла о вредѣ и убыткахъ, причиненныхъ нерадѣніемъ, неосмотрительностью и медленностью должностного лица, производятся по общимъ правиламъ гражд. судопроизводства и разсматриваются въ особыхъ присутствіяхъ окружныхъ судовъ или судебныхъ палатъ, составленныхъ изъ чиновъ судебнаго и административнаго вѣдомствъ». Между тѣмъ, практика уже давно доказала, что инстанціонное обжалованіе, по начальству, не представляетъ достаточныхъ гарантій безпристрастности разсмотрѣнія обжалованныхъ дѣйствій или распоряженій; кромѣ того нельзя не признать, «что условія дѣятельности административныхъ лицъ или мѣстъ представляютъ изъ себя столько особенностей, зависящихъ отъ свойствъ самихъ обязанностей и отъ средствъ къ ихъ исполненію, что возложеніе на судебныя установленія разсмотрѣнія всѣхъ жалобъ на адм. мѣста и лица было бы сопряжено съ непреодолимыми практическими затрудненіями»; вслѣдствіе этого, совѣщанію казалось, «что затрудненія эти настолько существенны какъ по отношенію къ устройству судебныхъ установленій, такъ и по отношенію къ общему админ. строю, что цѣль предоставленія достаточнаго обезпеченія въ безпристрастномъ ихъ разсмотрѣніи можетъ быть съ большею практическою пользою достигнута созданіемъ въ уѣздѣ и въ губерніи админ. коллегій для ихъ разсмотрѣнія, опредѣленіемъ широкаго права подачи жалобъ и упрощеніемъ нѣкоторыхъ излишнихъ формальностей». Сравнимъ только эти разсужденія съ исторіей созданія админ.

судовъ на западѣ (см. кн. III)! Какая удивительная аналогія предпосылокъ! Мотивы все одни и тѣ же: практически нельзя передать разсмотрѣніе подобныхъ жалобъ судамъ въ виду «непреодолимыхъ затрудненій», вытекающихъ изъ особенностей админ. дѣятельности; теоретически это тоже недопустимо вслѣдствіе возможности подрыва авторитета администраціи: совѣщаніе считало такое перенесеніе разсмотрѣнія всякихъ жалобъ въ компетенцію судовъ недостижимымъ идеаломъ, и надо сознаться, принимая въ соображеніе всю обстановку той эпохи, оно было совершенно право; подобное начало было абсолютно несовмѣстимо съ тѣмъ государственнымъ строемъ, который существовалъ въ Россіи въ 80-хъ годахъ.

Намъ однако важно отмѣтить, насколько ясно поставленъ весь вопросъ въ разсужденіяхъ совѣщанія; уже это одно, несмотря на его отрицательное рѣшеніе, можетъ быть зачтено совѣщанію въ заслугу: послѣ попытокъ 60-хъ годовъ (напр., при учрежденіи городскихъ присутствій) это былъ первый примѣръ ясной и опредѣленной постановки вопроса объ админ. юстиціи вообще и админ. искѣ въ частности.

Дальнѣйшія разсужденія совѣщанія однако немного испортили эту картину; «принявъ во вниманіе, что созданіе адм. коллегій уже предположено въ уѣздѣ и въ губерніи и что этимъ коллегіямъ будетъ принадлежать и общій надзоръ за управленіемъ», ... совѣщаніе нашло возможнымъ присоединить къ ихъ компетенціи и разсмотрѣніе жалобъ на неправильныя и незаконныя дѣйствія и распоряженія отдѣльныхъ органовъ управленія, подчиненныхъ имъ въ порядкѣ надзора; итакъ, вотъ тотъ неизбѣжный результатъ, къ которому привели совѣщаніе его «практическія соображенія»: не только не былъ адм. искъ переданъ вѣдѣнію какого-нибудь судебнаго органа, но даже не самостоятельной коллегіи, будучи оставленъ въ компетенціи того органа, который былъ поставленъ совѣщаніемъ во главѣ активнаго управленія данной территоріальной единицы; этимъ конечно подтачивалось и всякое значеніе адм. иска, превращаемаго этимъ самымъ въ инстанціонную жалобу,

неудовлетворительность и недостаточность которой признавало и само совѣщаніе.

Повторяемъ, однако, такой нелогичный результатъ вытекъ неизбѣжно изъ той политической конъюнктуры, которая окружала работу Каховской комисіи.

Въ число лицъ, имѣющихъ право принимать жалобы къ своему разсмотрѣнію, совѣщаніе включило и «непосредственныхъ начальниковъ», въ видахъ освобожденія присутствій отъ «массы маловажныхъ жалобъ, принесеніе коихъ непосредственному начальству можетъ представить большія удобства для жалующихся»; это послѣднее разсужденіе уже прямо противорѣчило вышеупомянутымъ критическимъ взглядамъ совѣщанія на существующій порядокъ обжалованія адм. актовъ.

Что же касается вреда и убытковъ, «матеріальнаго ущерба», то совѣщаніе рѣшило сохранить прежній судебный порядокъ защиты.

Наконецъ, жалобы на уѣздное присутствіе могутъ приноситься присутствію губернскому, а на послѣднее — сенату. Кромѣ того совѣщаніе намѣтило три руководящихъ принципа для детальной выработки соотвѣтствующихъ узаконеній въ данной области; оно указало, что въ законѣ должны быть: 1) «точно указаны предѣлы правъ по окончательному разрѣшенію жалобъ присутствій, на дѣйствія и распоряженія коихъ жалоба принесена; 2) предоставлено, по крайней мѣрѣ по дѣламъ мѣстнаго управленія въ уѣздѣ, усмотрѣнію приносящаго жалобу, подавать жалобу не только тѣмъ должн. лицамъ, на дѣйствія коихъ онѣ приносятся, но и непосредственно тѣмъ установленіямъ и должн. лицамъ, разсмотрѣнію которыхъ должны подлежать приносимыя жалобы, и 3) облегчено для частныхъ лицъ направленіе подаваемыхъ ими жалобъ и полученіе справокъ по нимъ»; все это конечно было улучшеніемъ существующаго порядка вещей, но нельзя не признать эти предложенія, вмѣстѣ съ тѣмъ, одними лишь палліативами.

Вотъ и все созданное въ проектахъ совѣщанія; намѣтивъ вѣрные принципы, уклонившись отъ нихъ по соображеніямъ

политическимъ и «практическимъ», совѣщаніе потратило въ интересующемъ насъ вопросѣ свои главныя силы на разработку нѣкоторыхъ детальныхъ улучшеній, могущихъ быть палліативными облегченіями, но оставившихъ нетронутыми основные недостатки дѣйствовавшаго законодательства; какой-то фатальный рокъ висѣлъ на протяженіи всего XIX вѣка надъ институтомъ админ. юстиціи; впрочемъ, если принять во вниманіе исторію того же института на Западѣ, то «рокъ» этотъ легко объяснимъ—онъ заключается въ довлѣніи въ данномъ государствѣ идеала полицейскаго, а не правового госуд. устройства.

Какая, напр., разница отличаетъ разработку совѣщаніемъ двухъ ранѣе названныхъ средствъ надзора, отчетности и ревизій, отъ порядка обжалованія частными лицами админ. актовъ! Причину тому легко найти: подкладкой двухъ первыхъ «средствъ надзора» служили принципы начальственнаго надзора, уже давно, какъ мы видѣли, хорошо разработанные въ нашемъ административномъ правѣ, тогда какъ основаніемъ и дѣйствительностью послѣдняго средства, какъ впрочемъ признано было и самимъ совѣщаніемъ, могъ быть только админ. искъ; таковой же невозможенъ, пока государство не признаетъ субъективныхъ публичныхъ правъ гражданъ.

Какъ и въ другихъ случаяхъ, самымъ цѣннымъ въ работахъ совѣщанія оказался элементъ критическій.

Особо разсмотрѣнъ былъ совѣщаніемъ порядокъ надзора за органами самоуправленія, въ частности за земствами. Оно признало необходимымъ усилить правительственный надзоръ и отвѣтственность личнаго состава земскихъ установленій, облегчивъ вмѣстѣ съ тѣмъ «способы надзора за исполненіемъ зем. установленіями своихъ обязанностей». Какъ общее руководящее правило совѣщаніе выставило желательность полнаго уравненія отвѣтственности органовъ земства съ порядкомъ привлеченія къ отвѣтственности правительств. чиновниковъ; права губернатора просматривать журналы земскихъ собраній, давать по нимъ отзывы, пріостанавливать ихъ распоряженія

и дѣйствовать за счетъ земства, въ случаяхъ неисполненія послѣднимъ обязательныхъ для него повинностей, по мнѣнію совѣщанія, представляются тѣмъ болѣе недостаточными средствами, что касаются главнымъ образомъ распорядительной дѣятельности зем. собраній и что губернаторъ не располагаетъ необходимыми денежными средствами; «между тѣмъ право наблюденія правительства очень важно», въ виду чего слѣдуетъ пересмотрѣть и опредѣлить въ законѣ, какъ для обыкновенныхъ, такъ и для чрезвычайныхъ случаевъ права коронныхъ властей. Во всѣхъ этихъ разсужденіяхъ уже слышится мотивъ позднѣйшихъ Толстовскихъ реформъ; эту часть работы совѣщанія можно считать наименѣе симпатичною и удачною, и это тѣмъ болѣе странно, что сенаторскія ревизіи, на основаніи которыхъ работала Кахановская комисія, казалось бы, съ достаточною ясностью доказывали вредъ и безполезность губернаторскаго надзора за земствами; совѣщаніе не замѣчало или можетъ быть не хотѣло замѣтить, что предлагаемое имъ усиленіе правительственнаго надзора должно было неизбѣжно подточить въ самомъ корнѣ самостоятельность, а тѣмъ самымъ и значеніе земскаго самоуправленія.

Жалобы на органы самоуправленія совѣщаніе раздѣлило на двѣ категоріи. Къ одной отнесены были жалобы на распоряженія и постановленія органовъ, къ другой на личныя дѣйствія членовъ управъ и др. должн. лицъ земства, что представляется совершенно правильнымъ по существу [1]).

Наконецъ послѣдній вопросъ, затронутый въ объяснительной запискѣ въ числѣ «средствъ надзора», касался «разсмотрѣнія пререканій»: пререканія между коронными органами и органами самоуправленія предположено было предоставить разрѣшенію присутствій у. у. и г. у. по принадлежности, «что вполнѣ соотвѣтствовало бы главному назначенію сихъ присутствій»; этимъ, «независимо отъ цѣлей объединенія управленія, достигалось бы и значительное упрощеніе пере-

[1]) См. выше § 2, стр. 375.

писки и скорѣйшее разсмотрѣніе на мѣстѣ многихъ дѣлъ»; съ такимъ разсужденіемъ нельзя не согласиться; при всѣхъ недостаткахъ своей организаціи новыя коллегіи представили бы бо́льшія гарантіи безпристрастности и успѣшности разсмотрѣнія подобныхъ пререканій, чѣмъ существовавшій порядокъ ихъ разсмотрѣнія.

Съ другой стороны, нельзя не признать правильнымъ, что съ предоставленіемъ губ. присутствію разрѣшать пререканія между органами губ. управленія «уменьшилось бы число дѣлъ, восходящихъ нынѣ на разсмотрѣніе центральнаго управленія»; не слѣдуетъ однако упускать изъ виду, что въ данномъ случаѣ совѣщаніе имѣло въ виду одни лишь пререканія органовъ администраціи, оставляя для пререканій между органами послѣдней и органами судебныхъ установленій прежній порядокъ ихъ вѣдѣнія особыми присутствіями судебныхъ палатъ. Совѣщаніе такимъ образомъ стремилось закрѣпить уже существовавшее въ нашемъ законодательствѣ различіе порядковъ разрѣшенія двухъ категорій пререканій, des conflits d'attributions, вѣдуемыхъ особыми присутствіями суд. палатъ, и des conflits de juridiction, вѣдуемыхъ органами самой администраціи [1]). Для обезпеченія правильнаго и безпристрастнаго разсмотрѣнія послѣдней категоріи пререканій «составъ присутствія подлежалъ бы усиленію чинами судебнаго вѣдомства»; и это постановленіе нельзя не привѣтствовать.

Указанную записку комисія разсматривала въ засѣданіяхъ 7, 9 и 12 марта 1885 г. (журналъ № 13), при чемъ приняла общія ея основанія почти безъ преній. Ею однако сдѣланы были нѣкоторыя частныя поправки; такъ, она нашла излишнимъ проектированное совѣщаніемъ представленіе копій всѣхъ отчетовъ въ первый департаментъ сената, считая ихъ посылку въ комитетъ министровъ совершенно достаточною.

Относительно же ревизій у комисіи возникли сомнѣнія въ пользѣ допущенія двойственнаго порядка ревизованія и гу-

[1]) См. кн. III, теоретич. очеркъ.

бернаторомъ и губ. присутствіемъ; члены послѣдняго, по мнѣнію комисіи, настолько будутъ заняты своими главными обязанностями, что «едва ли будутъ въ состояніи успѣшно выполнять порученія объ обревизованіи какого-либо установленія»: такимъ образомъ, намѣченный совѣщаніемъ порядокъ «могъ бы создать на практикѣ серьезныя неудобства: какое-нибудь недоразумѣніе между членами присутствія могло бы нерѣдко оканчиваться назначеніемъ ревизіи, при чемъ возможны были бы такіе случаи, что, напр., предсѣдателю управы приходилось бы ревизовать исправника, а управляющему казенной палатой — зем. установленія и т. д.». Здѣсь вполнѣ ясно, куда направлены были «практическія соображенія» комисіи и чего она боялась: вѣдомственный идеалъ и преимущества губернатора, какъ представителя высшаго правительства, должны были торжествовать надъ всѣми прочими принципами управленія. Въ виду указанныхъ соображеній, комисія нашла необходимымъ «значительно видоизмѣнить тѣ полномочія, коими предполагало совѣщаніе снабдить губ. присутствіе по праву ревизіи». За послѣднимъ оставлено было только «право указывать на пользу или даже неизбѣжность производства ревизіи того или другого установленія». Система, предложенная комисіей, была слѣдующая: право ревизіи было предоставлено теперь 1) завѣдывающему участкомъ по отношенію къ управленіямъ входящихъ въ составъ участка общественныхъ единицъ и сельскихъ кредитныхъ установленій; 2) присутствію у. у. по отношенію къ участковому управленію и къ управленіямъ входящихъ въ составъ общ. единицъ и установленій и частныхъ союзовъ и установленій; по отношенію же къ неподчиненнымъ ему уѣзднымъ установленіямъ присутствіе могло лишь предлагать о производствѣ ревизіи симъ установленіямъ, которыя ему лишь сообщали бы данныя, добытыя ревизіей; 3) присутствіе г. у. по отношенію къ подчиненнымъ ему въ порядкѣ надзора установленіямъ предлагаетъ о производствѣ ревизій должн. лицамъ и установленіямъ, коимъ эти органы подвѣдомственны;

послѣдніе лишь сообщаютъ г. присутствію добытыя ревизіей данныя; независимо отъ сего присутствіе имѣетъ право поднимать вопросъ и о ревизіяхъ высшихъ губ. установленій; 4) губернатору же предоставлено право ревизіи всѣхъ лицъ и установленій данной губерніи; о ревизіи ему неподчиненныхъ органовъ (духовныхъ, военныхъ и т. д.), онъ лишь представляетъ «по принадлежности».

Поправка комисіи имѣла слѣдовательно въ виду съ одной стороны расширить власть ревизіи губернатора за счетъ такого же права губ. присутствія, съ другой же, она старательно ограждала вѣдомственные обособленность и интересы. Все сіе, по сравненію съ первоначальнымъ проектомъ совѣщанія, составляетъ конечно значительное ухудшеніе положенія даннаго «средства надзора».

Далѣе комисія перешла къ вопросу о порядкѣ обжалованія адм. актовъ, который она справедливо считала «однимъ изъ самыхъ важныхъ и существенныхъ въ ряду намѣченныхъ совѣщаніемъ положеній въ отдѣлѣ о порядкѣ надзора». Комисія признала совершенно правильнымъ предложенное совѣщаніемъ дѣленіе жалобъ на двѣ группы—жалобъ на личныя дѣйствія органовъ управленія и жалобъ на распоряженія самихъ органовъ: но, вмѣстѣ съ тѣмъ, она замѣтила, что порядокъ разсмотрѣнія жалобъ по существу дѣлъ долженъ былъ бы найти себѣ мѣсто не здѣсь, въ проектѣ общей реформы, а въ спеціальныхъ учрежденіяхъ и уставахъ по роду дѣлъ. Несмотря на это, изъ-за соображеній опять-таки чисто «практическихъ», комисія нашла возможнымъ разсмотрѣть оба порядка принесенія жалобъ одновременно.

Комисія сдѣлала очень важное замѣчаніе по существу на проектъ совѣщанія, еще болѣе съузивъ компетенцію судебныхъ органовъ: какъ мы уже знаемъ, совѣщаніе ограничило ее вопросами вреда и убытковъ, «матеріальнаго ущерба»; комисія пошла еще далѣе, постановивъ, что суду подвѣдомственны должны быть одни тѣ дѣйствія должн. лицъ, которыя влекутъ за собой преданіе уголовному суду: «взысканія же по прось-

бамъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиняемые какъ казнѣ, земству и городамъ, такъ и частнымъ лицамъ такими неправильными дѣйствіями должн. лицъ, за которыя наказаніе можетъ быть налагаемо безъ суда, должно опредѣляться присутствіями у. и г. управленій въ особомъ составѣ по принадлежности, при чемъ установленіе самого размѣра убытковъ, по просьбамъ частныхъ лицъ, должно производиться судомъ въ годичный срокъ съ момента воспослѣдованія постановленія присутствія; въ нѣкоторыхъ случаяхъ предполагалось предоставить присутствіямъ и опредѣленіе размѣра убытковъ. Все сіе составляло несомнѣнный шагъ назадъ въ сравненіи съ проектомъ совѣщанія; комисіи не понравились даже тѣ узкія рамки судебной компетенціи, которыя допущены были совѣщаніемъ, и она ихъ еще болѣе съузила: само собою понятно, что при такомъ положеніи вопроса въ комисіи не могло быть и рѣчи объ админ. искѣ или даже о тѣни админ. суда. Принципы полицейскаго государства имѣли въ комисіи еще большее число защитниковъ, чѣмъ среди членовъ совѣщанія.

Порядокъ разсмотрѣнія прекаканій комисія приняла безъ преній и безъ измѣненій.

Резюмируемъ теперь то, что создано было трудами Кахановской комисіи въ интересующей насъ области. Выдающейся чертой всей работы было уже упомянутое нами критическое отношеніе къ дѣйствующему законодательству; почти все въ критикѣ комисіи отличается чрезвычайной мѣткостью и справедливостью. Зато гораздо слабѣе созидательная часть труда; въ системѣ мѣстнаго управленія, какъ мы видѣли, только слишкомъ часто просвѣчиваютъ старые идеалы русской государственности, далекіе отъ принциповъ государства правового, а кромѣ того иногда имѣются и противорѣчія выработанныхъ комисіей деталей и установленныхъ ею же основныхъ началъ. Понятіе надзора, въ особенности начальственнаго, у комисіи хорошо разработано; въ этомъ отношеніи заслуживаютъ осо-

беннаго вниманія проектированныя совѣщаніемъ средства надзора и приложенныя къ проекту разсужденія; къ несчастью, комисія внесла въ нихъ нѣкоторыя поправки, которыя нельзя считать удачными. Что же касается админ. юстиціи, то въ запискѣ совѣщанія мы находимъ нѣсколько весьма цѣнныхъ идей, свидѣтельствующихъ, что членами совѣщанія сознавалась суть задачи админ. юстиціи; практическія и политическія соображенія не позволили ей однако примѣнить эти идеи къ проекту «о порядкѣ надзора»; въ комисіи же, настроенной иначе, не могло быть и рѣчи объ исправленіи такой ошибки. Проекту комисіи суждено было остаться лишь нѣмымъ свидѣтелемъ для будущихъ историковъ тому факту, насколько мало осуществимъ былъ институтъ админ. юстиціи въ государственномъ строѣ Россіи даже конца XIX вѣка.

Переходя къ частностямъ, отмѣтимъ преимущества съ точки зрѣнія активнаго управленія предположенныхъ уѣздныхъ и губернскихъ коллегій; ихъ учрежденіе взамѣнъ цѣлой дюжины разныхъ присутствій несомнѣнно значительно упростило бы систему мѣстнаго управленія; недостаткомъ въ данномъ случаѣ можно считать лишь соединеніе въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ этихъ коллегій активнаго управленія и правъ надзора, чѣмъ подрывалось значеніе послѣдняго.

Власть губернатора оказалась въ нѣкоторомъ отношеніи усиленной: какъ это ни странно, но комисія считала законодательство предшествовавшей четверти вѣка недостаточнымъ и нашла нужнымъ еще усилить власть и полномочія губернатора; въ особенности это произошло за счетъ самостоятельности земскаго самоуправленія.

Въ порядкѣ принесенія жалобъ мы отмѣтили созданное совѣщаніемъ и принятое комисіей дѣленіе на двѣ группы жалобъ: на личныя дѣйствія органовъ управленія и на ихъ распоряженія и постановленія; при этомъ каждой группѣ присвоенъ былъ отдѣльный порядокъ разсмотрѣнія. Въ итогѣ оказалось, что жалобы подаются: волостелю (на сельскіе органы), уѣздн. присутствію (на органы уѣздные и на волостелей), губ.

присутствію (на органы губернскіе и у. присутствія), непосредственному начальству (на органы отдѣльныхъ коронныхъ установленій), управамъ (на должн. лицъ общ. управленія) и наконецъ министрамъ или сенату (на высшіе органы губ. управленія, включая и губернатора); жалобы на обязательныя постановленія органовъ самоуправленія приносятся въ сенатъ туда же направляются и жалобы на губернское присутствіе. Жалобы могутъ подаваться либо тому лицу или органу, на которое приносятся, либо тому установленію, разсмотрѣнію коего подлежатъ.

Наконецъ, чрезвычайно подробно разработанъ вопросъ о порядкѣ привлеченія къ служебной отвѣтственности.

Дѣла по пререканіямъ между администр. органами предположено было предоставить разсмотрѣнію уѣздныхъ и губернскихъ присутствій, «въ особо опредѣленномъ для сихъ дѣлъ составѣ»; дѣла же по пререканіямъ между админ. и судебными органами рѣшено было оставить въ вѣдѣніи особыхъ присутствій судебныхъ палатъ, согласно правиламъ судебныхъ уставовъ.

Таковы начала, выработанныя Кахановской комисіей. Какъ и надъ работами многихъ другихъ злополучныхъ комисій XIX столѣтія, надъ трудами и этой комисіи висѣлъ злой рокъ, обрекшій ихъ на безплодіе.

Послѣ долгихъ, многолѣтнихъ трудовъ комисія была распущена, оставивъ историкамъ лишь свои тяжелые томы записокъ и проектовъ.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

1.

Реформа сибирскихъ губернскихъ установленій 1895 года.

Уже въ 80-хъ годахъ были сдѣланы частичныя попытки реформированія сибирскихъ губернскихъ установленій, при чемъ на общее губернское управленіе возложены были обязанности нѣкоторыхъ губернскихъ присутствій; къ послѣднимъ относились присутствія крестьянское, воинское и земскихъ повинностей; но мѣра эта оказалась весьма непрактичною, такъ какъ чрезвычайно обременила общій губернскій органъ, не предоставивъ ему одновременно достаточныхъ средствъ для несенія этихъ новыхъ широкихъ задачъ; такимъ образомъ оказалось, что канцелярія общаго губернскаго органа, напр., не въ состояніи была вовсе справляться съ тѣмъ огромнымъ количествомъ дѣлъ и переписки, которое очутилось въ ея рукахъ; кромѣ того, не было установлено и правильнаго надзора за дѣятельностью канцеляріи; вся тяжесть послѣдняго лежала на одномъ губернаторѣ. Въ итогѣ оказалось, что опытъ реформы 80-хъ годовъ не принесъ сибирскимъ губерніямъ какой-либо существенной пользы, хотя и устранилъ изъ строя губернской администраціи цѣлый рядъ присутствій.

Уже съ начала 90-хъ годовъ было министерство вн. дѣлъ озабочено такимъ положеніемъ вещей и въ концѣ концовъ 14 марта 1895 года вошло въ государственный совѣтъ съ представленіемъ (№ 3692) «о преобразованіи губернскихъ устано-

вленій вѣдомства м-ва вн. дѣлъ въ губерніяхъ Томской, Тобольской, Енисейской и Иркутской» [1]).

Министерство теперь предлагало учредить въ названныхъ губерніяхъ «губернское управленіе», извѣстный коллегіальный органъ, въ компетенцію котораго были бы включены функціи прежняго общаго губернскаго управленія, распорядительнаго комитета, воинскаго, крестьянскаго и городского присутствій, губернскаго правленія съ его отдѣленіями дорожнымъ и строительнымъ, врачебной управой и приказомъ обществ. призрѣнія. При этомъ прилагался особый штатъ чиновникамъ «губернскаго управленія», имѣвшій многія черты сходства со штатомъ губернскихъ правленій.

Упомянутое представленіе разсматривалось въ гос. совѣтѣ въ апрѣлѣ того же года [2]), при чемъ соедин. департаменты во главу своихъ разсужденій поставили то положеніе, что «объединеніе коллегіальныхъ установленій не только желательно, но и необходимо». Отъ этой мысли оставался только одинъ шагъ къ предположенію о замѣнѣ многихъ губернскихъ присутствій однимъ общимъ губернскимъ совѣтомъ, такъ какъ идея эта, какъ мы уже знаемъ, давно носилась въ воздухѣ; стоило только воспользоваться трудами Милютинской, Тимашевской и Каханов ской комисій.

Департаменты, однако, встрѣтили нѣкоторыя сомнѣнія по поводу вопроса о томъ, какимъ способомъ должны рѣшаться дѣла въ губернскомъ управленіи; департаменты считали неудобнымъ коллегіальный способъ рѣшенія для всѣхъ дѣлъ, восходящихъ на разрѣшеніе губ. органовъ, и предпочли раздѣлить дѣла губ. администраціи на три категоріи: дѣла первой категоріи подлежали бы единоличному разрѣшенію губернатора, дѣла второй категоріи разсматривались бы коллегіально губерн-

---

[1]) Архивъ гос. совѣта, дѣло д-та законовъ, 1895 г., № 54, о преобразованіи губернскихъ установленій вѣдомства м-ва вн. дѣлъ въ губерніяхъ Томской, Тобольской, Енисейской и Иркутской.

[2]) Журналъ соед. департаментовъ законовъ, экономіи и гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ отъ 8 и 22 апрѣля 1895 г., за № 54.

скимъ управленіемъ, наконецъ, третья категорія дѣлъ подлежала бы вѣдѣнію вице-губернатора (въ ихъ число входили, конечно, самыя малозначащія дѣла). Такое дѣленіе, хотя и носитъ характеръ палліатива, съ точки зрѣнія практичности явилось нѣкоторымъ улучшеніемъ строя губернскихъ органовъ.

Что же касается состава губернскаго управленія, то деп-ты въ общемъ приняли предложенія м-ва, найдя только нужнымъ «облегчить обязанность засѣдать въ управленіи» управляющихъ каз. палатой и гос. имуществами.

Общее собраніе совѣта приняло предположенія департаментовъ въ засѣданіи 23 мая 1895 г. Здѣсь интересно отмѣтить мнѣніе Каханова, какъ лица, сыгравшаго уже столь видную роль въ вопросѣ о реформѣ губернскихъ учрежденій. Онъ справедливо замѣтилъ, что «объединеніе (губернскихъ органовъ) не должно быть механическимъ, а органическимъ», и что «улучшеніе въ сибирскомъ управленіи можетъ быть сдѣлано быстро исключительно въ смыслѣ приравненія сибирскихъ порядковъ къ существующимъ во внутреннихъ губерніяхъ», а потому... слѣдуетъ начать съ реформы губерній Европейской Россіи. Голосъ этого мудраго государственнаго мужа, однако, не былъ услышанъ; 90-е годы, также мало, какъ и 80-е, предоставляли возможность для подобной всеобъемлющей реформы; о послѣдней не могло быть и рѣчи, а потому ни гос. совѣтъ, ни правительство не обратили никакого вниманія на указанное замѣчаніе Каханова.

1-го іюня 1895 г. состоялось Выс. утвержденіе названнаго проекта, включеннаго затѣмъ во II-й томъ свода законовъ, подъ наименованіемъ «Учрежденія сибирскаго» (по продолж. 1906 г.) [1]).

Вышеуказанная замѣна прежняго губернскаго органа (губернскаго совѣта) и состоящей при немъ «канцеляріи общаго губернскаго управленія» санкціонирована теперь закономъ въ

[1]) Собр. узак. и распор. прав-ва № 11757.

примѣч. къ статьѣ 13 сиб. учрежденія (для губерній Енисейской и Иркутской), въ приложеніи къ примѣч. къ ст. 325 (для области Якутской), въ ст. 358 (для области Забайкальской) и въ ст. 435 (для губерній Томской и Тобольской). Составъ и предметы «губернскаго управленія» сибирскихъ губерній въ настоящее время опредѣляются приложеніемъ къ ст. 13 сибирскаго учрежденія. Предсѣдательствуетъ въ управленіи губернаторъ, членами же его состоятъ: вице-губернаторъ, управляющій каз. пал., начальникъ упр. земледѣлія и гос. им., предсѣдатель окр. суда, прокуроръ окр. с., совѣтники, непремѣнные члены по крестьянск. дѣламъ, губ. тюр. инспекторъ и его помощникъ (съ правомъ совѣщ. голоса), губ. врач. инспекторъ, губ. ветер. инспекторъ, губ. инженеръ, губ. архитекторъ (съ правомъ совѣщ. голоса) и губ. землемѣръ (ст. 3 приложенія, по продолж. 1906 г.); 4-я же статья перечисляетъ дѣла, по которымъ участвуютъ въ управленіи эти члены; одинъ только вице-губернаторъ участвуетъ въ рѣшеніи всѣхъ дѣлъ (спеціально его обязанности опредѣлены въ ст. 8).

Компетенція губ. управленія (ст. 14) раздѣлена закономъ на 6 группъ дѣлъ: 1) по надзору за движеніемъ дѣлъ; сюда включены и право разсмотрѣнія частныхъ жалобъ, приносимыхъ на неправильное и медленное производство дѣлъ, право расмотрѣнія «частныхъ обозрѣній, ревизій и слѣдствій» и нѣкоторыя функціи активнаго управленія; 2) по разрѣшенію сомнѣній въ исполненіи законовъ, въ томъ числѣ и споровъ и пререканій о подсудности дѣла тому или другому адм. органу; 3) по хозяйственному управленію; 4) по устройству полиціи; 5) по обнародованію Выс. указовъ и правит. распоряженій (интересно отмѣтить здѣсь важный пропускъ функціи обнародованія законовъ) и 6) по управленію финансовому. Ко всему этому ст. 15 прибавляетъ, что губ. управленіе вѣдаетъ также функціи губ. крест., воин. и город. присутствій, губ. распор. комитета, приказа общ. призр. и врач. дѣла.

Жалобы на постановленія г. управленія приносятся ему же; оно ихъ затѣмъ представляетъ въ сенатъ; жалобы же на

медленность и бездѣйствіе власти приносятся сенату непосредственно (ст. 19).

Такимъ образомъ, въ общихъ своихъ чертахъ реформа сибирскихъ установленій 1895 года не представляетъ собой какого-либо принципіальнаго улучшенія, а является примѣромъ однихъ изъ тѣхъ многихъ палліативовъ, которыми столь обилуетъ наше законодательство XIX вѣка. Въ сравненіи съ сибирской реформой, введшей губернскіе совѣты въ адм. строй взамѣнъ нѣкоторыхъ губ. присутствій, учрежденіе 1895 года не представляетъ ничего новаго съ принципіальной точки зрѣнія.

Меньше всего законодателемъ было обращено вниманія на положеніе власти надзора, такъ и оставшееся неудовлетворительнымъ. Адм.—ю юстиція была и вовсе оставлена въ сторонѣ; о ней никто не вспомнилъ даже.

Можетъ быть, вслѣдствіе именно этихъ причинъ сибирская реформа 1895 г. прошла столь незамѣченной для русскаго общества.

2.

Проекты губернской реформы статсъ-секретаря Плеве.

На зарѣ XX вѣка вопросу о губернской реформѣ вновь суждено было воскреснуть. На этотъ разъ за него взялся всемогущій въ то время министръ вн. дѣлъ В. К. Плеве, по иниціативѣ котораго 20 мая 1901 года была составлена особая записка м-вомъ вн. дѣлъ [1]).

Начинается записка, какъ водится, съ изложенія исторіи вопроса, при чемъ составителямъ ея пришлось отмѣтить безрезультатность всѣхъ предшествовавшихъ попытокъ правительствъ второй половины XIX вѣка; ни Милютинская комисія 1859 г., ни Тимашевскія работы 70-хъ годовъ, ни труды Каханов ской комисіи реальныхъ результатовъ не имѣли, если

[1]) По департаменту общихъ дѣлъ.

не считать Выс. утв. 13 іюля 1876 г. положенія комитета м-ровъ о правѣ изданія обязательныхъ постановленій по предметамъ общественнаго благочинія, порядка и безопасности, вошедшаго затѣмъ въ ст. 421—429 общаго учр. губ.

Интереснымъ мѣстомъ этой записки является ея свидѣтельство объ отношеніяхъ графа Д. А. Толстого къ работамъ Кахановской комисіи; оно бросаетъ яркій свѣтъ на государственные идеалы Толстого, впрочемъ, уже достаточно хорошо извѣстные русскому обществу. Оцѣнивая труды Кахановской комисіи и положенія нашего губернскаго управленія вообще, Толстой утверждалъ, что «начало власти, если и не отсутствуетъ вполнѣ (въ провинціи), то проявляется въ мѣстной жизни слишкомъ недостаточно»; вотъ по его мнѣнію главное зло, тяготѣвшее надъ Россіей той эпохи: въ устраненіе его и были предприняты и проведены реформы 1889, 1890 и 1892 годовъ (о зем. начальникахъ и о зем. и гор. самоуправленіи); въ наслѣдство своему преемнику Толстой оставилъ начатую, но еще не проведенную реформу сибирскихъ установленій, санкціонированную только въ 1895 году. Губернская реформа Европейской Россіи должна была завершить эти планы Толстого; судьбѣ, однако, угодно было иначе, и къ этому послѣднему акту ему не суждено было приступить.

Дѣло Толстого, однако, не заглохло: оно нашло себѣ защитника въ с.-с. Плеве, идеалами котораго были тѣ же мысли, руководившія и его учителемъ; изъ нихъ же главнымъ было стремленіе къ передачѣ всей губернской администраціи въ руки единоличныхъ органовъ; такъ, напр., политика Плеве, также какъ и политика Толстого, характеризуется учрежденіемъ цѣлаго ряда должностей непремѣнныхъ членовъ, которые должны были поглотить собою значеніе различныхъ губернскихъ присутствій, въ составъ которыхъ они назначались.

Записка Плеве 1901 года отмѣчаетъ далѣе, что въ прямое противорѣчіе съ планами правительства объединить губернскіе органы, число послѣднихъ за вторую половину XIX вѣка въ страшной мѣрѣ увеличилось; каждое десятилѣтіе было свидѣ-

телемъ появленія все новыхъ и новыхъ присутствій, комитетовъ, комисій; записка перечисляетъ слѣд. примѣры: питейное присутствіе (1885 г.), лѣсоохранительный комитетъ (1888 г.), портовое присутствіе (1891 г.), комитетъ попеченія о народной трезвости (1894 г.), горнозаводское и фабричное присутствія (1886, 1892 и 1899 гг.), промысловое (1898 г.); какъ видитъ читатель, особенно 90 годы являлись эпохой роста числа такихъ коллегіальныхъ губернскихъ органовъ. Итакъ, по свидѣтельству Плеве, вмѣсто объединенія губ. администраціи и завершенія Толстовскихъ плановъ, жизнь вела государство какъ разъ въ противоположную сторону и принуждало правительство создавать все новые органы въ губерніи. Полицейскіе идеалы Плеве не позволили ему, однако, выяснить главную причину этому, на первый взглядъ столь странному, противорѣчію. Вѣдь не въ силѣ же былъ недостатокъ политики Толстого и его преемниковъ; казалось бы, если они сознавали, что такой ростъ губернскихъ органовъ является зломъ, то почему не старались они его остановить, а, наоборотъ, даже потворствовали ему?

Отвѣтъ на эту загадку, между тѣмъ, найти весьма легко. Съ 1861 года русское правительство стояло лицомъ къ лицу передъ дилеммой, начать ли передавать государственныя функціи самому обществу или продолжать думать и дѣйствовать за него. Нѣкоторое время казалось, что правительство пойдетъ по первому пути, но весьма скоро обществу пришлось почувствовать, что курсъ началъ вновь мѣняться: уже 70-е годы стали свидѣтелемъ этого, 80-е же вполнѣ подтвердили, что въ Россіи продолжало господствовать государство полицейское. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, послѣ Крымской войны общественные элементы страны все-таки росли, жизнь государства все осложнялась, появлялись все новыя задачи, новыя требованія, которыя не могли удовлетворяться уже существующимъ строемъ административныхъ органовъ, правительство же, не желая упускать изъ своихъ рукъ ни единой пяди власти, не могло иначе удовлетворять потребностямъ жизни государства, какъ

создавая все новые и новые органы—отсюда тотъ необычайный ростъ различныхъ присутствій, комитетовъ, комисій и т. п. Освободиться отъ этого правительство могло только однимъ способомъ — положившись на самодѣятельность общества, а этого-то оно упорно не хотѣло сдѣлать.

Записка Плеве ярко отражаетъ это положеніе; и ей пришлось выдвигать на первый планъ усиленіе и осложненіе административной власти. Довольно подробно она оцѣнивается современное положеніе губернатора; перечисляя функціи послѣдняго, записка, во-первыхъ, упоминаетъ о его чисто-административныхъ обязанностяхъ, затѣмъ, во-вторыхъ, переходитъ и къ функціямъ надзора; таковыя опредѣлялись статьей 270 общ. учр. губ. и содержали въ себѣ какъ начальственный надзоръ за чиновничествомъ, такъ и надзоръ за исполненіемъ должн. лицами закона; оба вида надзора, осуществляемаго преимущественно черезъ общее присутствіе губернскихъ установленій, составляли надзоръ «общій», рядомъ съ которымъ стоялъ еще и надзоръ «мѣстный» за каждымъ изъ админ. органовъ въ частности. Въ отношеніи же подчиненности губернатору провинціальныя учрежденія дѣлились на три категоріи: одни были непосредственно подчинены губернаторской власти, другія не были подчинены губернатору и, наконецъ, третьи были органы самоуправленія и сословные (земскіе, городскіе, дворянскіе, духовные, купеческіе, мѣщанскіе, сельскіе).

Классифицировавъ такимъ образомъ органы провинціальнаго управленія, записка переходитъ къ своему главному положенію; с.-с. Плеве хотѣлось доказать преимущественно «неудобство коллегій» въ мѣстной администраціи, основнымъ же аргументомъ его было указаніе на губернскія правленія: несостоятельность послѣднихъ записка правильно считала уже давно доказанной, но отсюда выводилось недолжное слѣдствіе, что и всякая коллегія вообще въ губернской администраціи неизбѣжно будетъ осуждена на такую же участь. Органъ

управленія долженъ быть единоличнымъ—вотъ идеалъ разбираемой записки; высшимъ въ губерніи органомъ предполагалось оставить губернатора, но конечно освободивъ его отъ мелкихъ и незначительныхъ дѣлъ; безъ этого онъ не былъ въ состояніи справиться съ той огромной задачей, которая выросла десятилѣтіями на его должности. Рядомъ съ губернаторомъ въ осуществленіе того же принципа единоличнаго управленія записка считала необходимымъ учредить новые органы, а таковыми должны были явиться уже знакомые намъ «непремѣнные члены»; «учрежденіе этихъ должностей для веденія дѣлопроизводства по губернскому управленію, читаемъ мы, является вполнѣ назрѣвшею потребностью». Для обезпеченія же имъ надлежащаго «авторитета» Шлецеръ предлагалъ опредѣлить ихъ въ V классъ и дать имъ 2,500 р. содержанія: здѣсь легко понять, что подразумѣвалось подъ авторитетомъ—независимость отъ тѣхъ коллегій, при которыхъ они состояли, что должно было въ сущности поставить ихъ надъ присутствіями; этимъ-то и обезпечивался единоличный принципъ управленія.

Записка между прочимъ очень вѣрно характеризуетъ недостатки дѣятельности современныхъ присутствій; такъ напр., многія присутствія перестали даже созывать своихъ членовъ, рѣшая все по заранѣе заготовленнымъ журналамъ; губернаторы стали полагаться исключительно на докладчиковъ, которые и являются вершителями судебъ современныхъ коллегій; далѣе записка считаетъ доказаннымъ, что губернаторы уже рѣшительно не могли болѣе добросовѣстно справляться съ тѣми задачами, которыя законъ на нихъ возлагалъ, вслѣдствіе чего очень многое рѣшалось чисто-формальнымъ способомъ. Всѣ эти недостатки дѣйствительно присущи дѣятельности многочисленныхъ губернскихъ присутствій и неизбѣжно вызывались существующимъ въ Россіи административнымъ строемъ; уже одно то обстоятельство, что въ различныхъ присутствіяхъ засѣдаютъ все одни и тѣ же лица, а предсѣдательствуетъ все одинъ и тотъ же губернаторъ, не можетъ

пагубно не отзываться на ихъ функціонированіи, въ виду физической обремененности членовъ и предсѣдателя работой.

Изъ всего этого Плеве дѣлалъ тотъ выводъ, что губернскую администрацію слѣдовало объединить. Въ настоящее время, по его указанію, такое объединеніе достигалось однимъ лишь губернаторскимъ надзоромъ, но послѣдній былъ совершенно недостаточенъ. Тутъ же приводится характерный и интересный для насъ примѣръ: записка указываетъ на фабричное дѣло и фабричный надзоръ, которые идутъ и часто шли «помимо» губернатора, будучи направляемы изъ м-ва финансовъ, а не м-ва вн. дѣлъ: такое положеніе вещей подрывало авторитетъ губернатора (sic!) и умаляло его власть: скрытое стремленіе автора записки здѣсь ясно выступило наружу.

Онъ предлагалъ, напр., соединить въ одно присутственное мѣсто слѣд. учрежденія: фабричныя присутствія, лѣсоохранительные комитеты, промысловыя присутствія и попечительства о народной трезвости: главнымъ образомъ ему хотѣлось уничтожить самостоятельные губернскіе органы вѣдомства м-ва финансовъ, ростъ политическаго значенія котораго ему не давалъ покоя.

«Исторически сложилось, писалъ В. К. Плеве, что отвѣтственнымъ правителемъ губерніи слѣдуетъ быть губернатору, а разъ требуется съ него отвѣтственность, то нельзя лишать его необходимыхъ для того средствъ», а слѣдовательно требуется: во-первыхъ, освободить его отъ мелкихъ обременяющихъ его дѣлъ, во-вторыхъ, предоставить ему право участія въ рѣшеніи всѣхъ дѣлъ всѣхъ вѣдомствъ, за исключеніемъ суда и гос. контроля, въ третьихъ учредить цѣлый рядъ новыхъ непремѣнныхъ членовъ, въ четвертыхъ, упразднить нѣкоторыя излишнія коллегіи, дабы не было въ губерніи глухого проявленія протеста противъ начальника губерніи, въ пятыхъ, по отношенію къ мѣстному самоуправленію слѣдуетъ предоставить губернатору право принимать «мѣры побужденія» (Плеве очевидно не считалъ достаточными въ

этомъ отношеніи даже реформы Толстого 1890 и 1892 гг.), въ шестыхъ же, необходимо учредить губернскіе совѣты, съ особыми при нихъ канцеляріями.

Компетенцію послѣднихъ составляли бы съ одной стороны чисто-административныя функціи, съ другой же, право разсмотрѣнія жалобъ на съѣзды земскихъ начальниковъ, на губернскія учрежденія и жалобы, теперь разсматривающіяся въ промысловомъ, фабричномъ и др. присутствіяхъ; такимъ образомъ, компетенція этихъ совѣтовъ слагалась бы изъ функцій активнаго управленія и адм. юстиціи, чѣмъ воспроизводилось почти безъ измѣненій предположеніе Тимашева; все сказанное нами относительно проекта губ. совѣтовъ послѣдняго въ полной мѣрѣ касается и проекта Плеве.

Составъ губ. совѣтовъ опредѣленъ былъ слѣдующимъ образомъ: предсѣдателемъ конечно былъ губернаторъ, членами состояли: вице-губернаторъ, управляющій каз. пал., предсѣдатель губ. зем. управы, гор. голова губ. города и непремѣнный членъ; кромѣ того могутъ приглашаться и другіе члены. Совѣтъ, равно какъ и его канцелярія, раздѣлялся на отдѣленія: 1—распорядительное, 2—врачебное, 3—ветеринарное, 4—строительное, 5—межевое, 6—тюремное, 7—взамѣнъ нынѣшняго губернскаго присутствія 1889 г., 8—взамѣнъ присутствія по зем. и гор. дѣламъ и 9—по воинской повинности. Какъ бы ни были плохи современныя губ. присутствія, можно съ увѣренностью сказать, что судебно-административныя функціи были бы еще менѣе обезпечены въ проектированныхъ губ. совѣтахъ Плеве.

Что же касается правъ губернатора по надзору, то по существу они остаются въ прежнемъ видѣ и объемѣ, активныя же его функціи были значительно увеличены и качественно и количественно; губернаторъ получалъ бы огромныя полномочія и въ отношеніи совѣта: онъ былъ его предсѣдателемъ, созывалъ его на засѣданія, могъ пріостанавливать его рѣшенія и т. п.

Таковы основныя положенія этой записки. По непзвѣст-

нымъ намъ причинамъ (думаемъ — чисто-личнаго свойства, такъ какъ Плеве болѣе чѣмъ кто-либо другой всегда считался съ конъюнктурой даннаго момента) записка эта не получала нѣкоторое время дальнѣйшаго движенія.

23 октября 1902 г., однако, с.-с. Плеве представилъ на Выс. благовоззрѣніе новую записку по тому же вопросу.

Основными началами и этой записки являлись: 1) необходимость «усиленія и сосредоточенія власти губернаторовъ, какъ путемъ увеличенія предоставленныхъ имъ нынѣ по управленію и надзору за ввѣренными имъ губерніями правъ, такъ и путемъ освобожденія ихъ отъ цѣлаго ряда обременяющихъ ихъ сравнительно маловажныхъ дѣлъ» и 2) необходимость «упорядоченія и упрощенія современнаго губернскаго управленія путемъ объединенія въ одномъ центральномъ органѣ мѣстныхъ коллегіальныхъ установленій».

Эти предположенія удостоились Выс. одобренія 28 октября того же года. Суть ихъ тождественна съ предшествовавшей запиской и весьма похожа на прежніе проекты правительства; уже съ 60-хъ годовъ, а въ особенности въ 70-е года, именно эти два положенія выдвигались министрами вн. д., какъ основаніе губернской реформы.

30 января 1903 г. послѣдовало Выс. соизволеніе на образованіе, подъ предсѣдательствомъ Плеве, особой комисіи «предварительныхъ предположеній относительно губернской реформы»; фундаментомъ ея работъ должна была стать Выс. одобренная 28 октября записка м-ва вн. д.; кромѣ того для комисіи составлены были департаментомъ общихъ дѣлъ особый перечень дѣйствующихъ узаконеній о губернаторахъ и губ. адм. установленіяхъ, подъ каждой статьей котораго были помѣщены данныя, «долженствующія служить къ исправленію и дополненію статей по изданнымъ съ 1895 г. узаконеніямъ» [1]), и новая, третья записка, помѣченная 27 февраля 1903 г.

[1]) Эта работа д-та общ. дѣлъ издана особо, подъ заглавіемъ „дѣйствующія законоположенія о должности губернатора, I“ и „II. учрежденіе губ. правленій“; „Матеріалы для Выс. учрежденной особой

Начинается эта записка съ разсмотрѣнія статей общ. учр. губ., при чемъ, какъ пожеланіе выдвигается мысль замѣны термина губернаторъ начальникомъ губерніи, какъ болѣе отвѣчающій «его главенству надъ всѣми прочими губернскими властями», и, во-вторыхъ, необходимость включенія губ. жандармскаго управленія въ число губернскихъ властей, очевидно для поднятія его престижа. Далѣе перечисляются недостатки современнаго административнаго строя, какъ-то: медленность производства, обремененіе губернатора «массою маловажныхъ дѣлъ», безпорядки и отсутствіе системы въ дѣлопроизводствѣ присут. мѣстъ и, наконецъ, существующія неудобства въ порядкѣ и срокахъ обжалованія рѣшеній прис. мѣстъ; различіе это наглядно изображается слѣдующей таблицей (см. стр. 432-ю):

Устраненіе же всѣхъ этихъ недостатковъ записка считала возможнымъ посредствомъ «объединенія присутствій и комитетовъ, введенія однообразнаго порядка дѣлопроизводства и учрежденія должностей непремѣнныхъ членовъ». Предположено было объединить въ одномъ учрежденіи слѣд. мѣста: губ. правленіе, губ. присутствіе, присутствіе по зем. и гор. д., по воин. повин., по промысловому налогу, по фабр. и горнозав. д. и комитеты распоряд., лѣсоохран. и статистическій [1]). Кромѣ того, Плеве сильно настаивалъ на преобразованіи губ. училищнаго совѣта. Упраздненіе каждаго изъ названныхъ органовъ и передача его дѣлъ вѣдѣнію губ. совѣта сопровождены въ запискѣ цѣлымъ рядомъ доводовъ и соображеній; въ особенности же выдвигала записка подчиненіе губернатору фабричнаго и заводскаго надзора, такъ какъ именно онъ является отвѣтственнымъ лицомъ, «обязаннымъ принимать экстренныя мѣры въ случаяхъ какихъ-либо безпорядковъ и волненій на фабрикахъ и заводахъ»; здѣсь-то и скрывается

комисіи по преобразованію губернскаго управленія во внутреннихъ губерніяхъ имперіи", 1903 г.

[1]) Этотъ общій органъ былъ наименованъ губернскимъ совѣтомъ, по примѣру прежнихъ проектовъ.

Жалобы подаются:

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
По губернскому правленію.	**По губернскому присутствію.**	**По земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію.**	**По присутствію по воинской повинности**	**По фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствію.**	**По лѣсоохранительному комитету.**	**По присутствію по промысловому налогу.**	**По училищному совѣту.**	**По распорядительному комитету.**
Въ сенатъ. Черезъ эти мѣста.	Въ сенатъ.	Въ сенатъ, черезъ губернатора.	Въ сенатъ, черезъ присутствіе.	Въ главное присутствіе по этимъ дѣламъ.	Министру земледѣлія.	Въ сенатъ.	Въ сенатъ.	Не указано.
Въ теченіе 3 мѣсяцевъ со дня объявленія и 6 мѣсяцевъ со времени приведенія въ исполненіе.	Въ 30 дневный срокъ. О служебной же отвѣтственности земскихъ начальниковъ министру внутреннихъ дѣлъ.	Въ 3-мѣсячный срокъ. Губернаторъ представляетъ министру внутреннихъ дѣлъ, который вноситъ въ сенатъ.	Въ 2-мѣсячный срокъ.	Въ мѣсячный срокъ.	Въ 2-мѣсячный срокъ.	Въ мѣсячный срокъ.	Срока не опредѣлено. По учебной части министру народнаго просвѣщенія.	Срока не опредѣлено.
Ст. 586 Общ. Учр. Губ.	Ст. 119 Пол. Зем. Нач.	Ст. 131 Зем. Пол.	Ст. 234 Уст. Воин. Пов.	Ст. 11 правилъ 7 іюня 1899 г.	Ст. 836 Уст. Лѣсн.	Ст. 113 Пол. о Гос. Пр. Налогѣ.	Ст. 3505 Уст. Учеб. Зав.	

II. 8 прил. къ ст. 49 т. I. ч. 2, учр. пр. сен.

одинъ изъ политическихъ мотивовъ работы Плеве; что же касается училищнаго совѣта, то ему хотѣлось не упраздненія его, а замѣны предсѣдателя совѣта (губ. предводителя) губернаторомъ, также «въ видахъ объединенія».

Губ. совѣтъ долженъ былъ имѣть свою собственную канцелярію, такъ какъ канцелярія губернатора сохранялась лишь «для производства дѣлъ экстренныхъ и подлежащихъ особой тайнѣ», согласно ст. 430 общ. учр. губ.

Отдѣленія губ. совѣта распредѣлялись нѣсколько иначе, чѣмъ въ первой запискѣ Плеве, а именно: ихъ имѣлось 12: 3 распорядительныхъ, строительное, врачебно-ветеринарное, межевое, тюремное, фабрично-горнозаводское, лѣсоохранительное, училищное, сельско-продовольственное и земско-городское; спеціальныя отдѣленія находились въ завѣдываніи спеціалистовъ: врач. инспектора, тюремнаго и т. д., остальныя же—въ завѣдываніи совѣтниковъ, положеніе которыхъ было уподоблено непремѣннымъ членамъ соотвѣтствующихъ присутствій.

Особое вниманіе удѣляется запиской «положенію губернаторской должности» (стр. 17 и слѣд.), при чемъ дается предпочтеніе термину «начальникъ губерніи», какъ болѣе соотвѣтствующему закону и имѣющему «значеніе власти территоріальной» (sic). Направленіе реформы въ этой части уже извѣстно намъ; оно заключалось въ стремленіи къ усиленію власти губернатора [1]). Характерно однако, что Плеве не предлагалъ изданіе новаго учрежденія о губернаторѣ, такъ какъ такою мѣрою «многое могло бы стать неяснымъ и неизбѣжно вызвало бы сомнѣнія и недоразумѣнія на практикѣ»; въ виду этого, онъ предпочиталъ сохраненіе существующей редакціи ст. 269 общ. учр. губ., съ замѣною лишь послѣднихъ

[1]) Замѣтимъ здѣсь, что записка считала несоотвѣтственнымъ званію губернатора его участіе въ ос. присутствіи суд. палаты по дѣламъ о прекаліяхъ, о подсудности и о взысканіяхъ вознагражденія за вредъ и убытки, причиненные должн. лицами, и нашла необходимымъ замѣнить его вице-губернаторомъ, а послѣдняго въ ос. присутствіи окр. суда—совѣтникомъ губ. управленія.

ся словъ о наказѣ 1837 г. упоминаніемъ о «дополнительныхъ о губернскомъ управленіи правилахъ»; въ результатѣ оказывалось, что сохранены были по отношенію къ губернатору и неопредѣленность, и неясность, и запутанность современнаго законодательства; здѣсь проявился совершенно непонятный страхъ передъ мало-мальски важной реформой; корень же этому страху можетъ быть слѣдуетъ искать въ сознаніи, что, лишь стоило дотронуться до основъ админ. строя, все равно съ какой стороны, все зданіе могло рухнуть.

Компетенцію губернаторской должности записка правильно раздѣлила на двѣ основныя группы функцій: съ одной стороны, губернаторъ долженъ былъ заботиться «о благѣ жителей всѣхъ состояній управляемаго имъ края», съ другой же онъ обязанъ былъ имѣть «высшій надзоръ за исполненіемъ всѣхъ законныхъ постановленій и требованій»; но тутъ же, съ еще большею справедливостью, записка отмѣчаетъ и «отсутствіе системы въ опредѣленіи правъ и обязанностей губернатора по управленію и надзору»; «главная причина неразграниченія въ законѣ указанныхъ опредѣленій заключается, читаемъ мы тамъ же, въ весьма близкомъ соприкосновеніи дѣятельности по управленію и по надзору; по большей части непосредственное управленіе переходитъ въ наблюденіе и наоборотъ; то и другое взаимно дополняютъ другъ друга, и отправленіе губернаторской власти немыслимо безъ соединенія обѣихъ функцій въ одномъ лицѣ, которое за состояніе управленія отвѣтствуетъ передъ верховнымъ правительствомъ» (ст. 282 общ. учр. губ.). Это странное мѣсто разбираемой записки съ одной стороны критикуетъ по видимому соединеніе этихъ двухъ функцій въ губернаторской должности, съ другой же, признаетъ какъ будто и необходимость такого соединенія. Мы уже не разъ указывали, что главнѣйшее зло въ положеніи губернатора на протяженіи всего XIX вѣка составляло какъ разъ это соединеніе несоединимаго, но вмѣстѣ съ тѣмъ именно оно-то и продолжало оставаться однимъ изъ основныхъ принциповъ конструкціи губернаторской должности; записка Плеве

подводитъ какъ бы итогъ этому, вполнѣ раздѣляя точку зрѣнія прежнихъ правительствъ.

Особенно критически относился с.-с. Плеве къ ревизіямъ, какъ средству надзора губернатора; уже Кахановская комисія отмѣтила недостатки этого средства, Плеве ихъ дополнилъ указаніемъ, что ревизіи обыкновенно «не сопровождаются какими-либо осязательными послѣдствіями»: кромѣ того, по мнѣнію Плеве, губернаторы не обладаютъ необходимыми знаніями для дѣйствительности ревизій и не располагаютъ чиновниками для ревизій спеціальныхъ; вслѣдствіе всего этого они ограничиваются «чисто-формальными изслѣдованіями, которыя возбуждаютъ только неудовольствіе противъ губернатора и часто къ невыгодѣ послѣдняго обостряютъ отношенія къ нему представителей въ губерніи различныхъ вѣдомствъ»: въ виду этого большинство губернаторовъ просто воздерживается отъ ревизій: но въ устраненіе такого зла записка не предлагаетъ никакихъ иныхъ средствъ, кромѣ подчиненія всѣхъ безъ различія губернскихъ учрежденій власти губернатора.

Далѣе идетъ перечисленіе тѣхъ учрежденій, въ которыхъ губернаторъ принимаетъ личное участіе; здѣсь мы находимъ ближайшее опредѣленіе губернаторскаго надзора: Плеве хотѣлось, по его собственнымъ словамъ (стр. 32), чтобы «взаимныя отношенія губернатора и упомянутыхъ въ ст. 271 (общ. учр. губ.) установленій были основаны на предоставленіи ему надзора за ихъ дѣятельностью, съ правомъ давать имъ указанія по дѣламъ, касающимся общихъ мѣропріятій по губерніи»; другими словами, мы имѣемъ здѣсь возрожденіе съ новой силой «права исправленія»; губернаторъ долженъ былъ получить возможность «руководить и направлять дѣятельность названныхъ губернскихъ административныхъ учрежденій и должн. лицъ»; это и былъ лейтъ-мотивъ всей записки: губернаторъ по возможности, по крайней мѣрѣ во всѣхъ важнѣйшихъ дѣлахъ и вопросахъ, долженъ былъ самъ «распоряжать». Понятно, что власть надзора губернатора переходила

такимъ образомъ всецѣло во власть активнаго управленія. Соотвѣтственно съ этимъ въ запискѣ ст. 271 общ. учр. губ. получила новую редакцію: «губернатору, какъ представителю высшей правительственной въ губерніи власти, принадлежитъ надзоръ за дѣятельностью всѣхъ находящихся въ губерніи гражданскаго вѣдомства административныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ и предоставляется давать имъ указанія по дѣламъ, касающимся общихъ мѣропріятій по губерніи. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ имѣетъ право, если признаетъ нужнымъ, производить лично или чрезъ подвѣдомственныхъ ему чиновниковъ, во всякое время, общую и внезапную ревизію помянутыхъ установленій на основаніяхъ, указанныхъ въ частныхъ ихъ учрежденіяхъ и правилахъ».

Ст. 272 впредь дѣлала губернатора предсѣдателемъ губ. учил. совѣта; мотивомъ такой реформы Плеве выставилъ то соображеніе, что существующій порядокъ (предсѣдательствованія губернскаго предводителя) «весьма затрудняетъ губернатора въ способахъ осуществленія возложенной на него ст. 272 обязанности! И тутъ слѣдовательно преслѣдовалось усиленіе могущества губернатора.

Далѣе идетъ описаніе положенія губернатора какъ «хозяина губерніи», при чемъ дается весьма слабый историческій очеркъ появленія и значенія этого термина; записка совершенно невѣрно освѣщаетъ значеніе этого слова, приписывая губернатору «всеобъемлющую власть надъ всей системой провинціальныхъ учрежденій», тогда какъ на самомъ дѣлѣ, въ нашемъ до-реформенномъ законодательствѣ подъ «хозяиномъ губерніи» подразумѣвались лишь хозяйственныя и финансовыя функціи, что особенно ярко выступаетъ въ текстѣ наказа 1837 г.; свою идею о всемогуществѣ губернатора Плеве приписалъ и Екатерининскому и Николаевскому законодательствамъ, хотя правительствамъ тѣхъ эпохъ какъ мы видѣли, и не снилось всемогущество «начальниковъ губерній», расцвѣтшее во вторую половину XIX вѣка.

На всемогуществѣ губернатора записка особенно настаи-

ваетъ при разборѣ «дѣлъ управленія»; эти послѣднія «прежде всего требуютъ быстроты и рѣшительности дѣйствій», могущихъ быть обезпеченными лишь принципомъ единоличной, а не коллегіальной власти; коллегіальный способъ рѣшенія дѣлъ «неминуемо замедляется собираніемъ справокъ, слушаніемъ, преніями, отобраніемъ голосовъ и пр.» (стр. 38); въ прежнее время колл. способъ рѣшенія дѣлъ обезпечивалъ «нѣсколько» правильность рѣшеній, въ наше же время, по мнѣнію с.-с. Плеве, это стало излишнимъ въ виду легкости способовъ надзора центральныхъ мѣстъ, министерствъ, благодаря телеграфу и желѣзнымъ дорогамъ; какъ будто надзоръ центральныхъ мѣстъ могъ оградить населеніе отъ злоупотребленій губернаторской властью. И тутъ мы находимъ въ запискѣ постоянное упоминаніе, что надзоръ долженъ всегда сопровождаться «правомъ давать указанія», какъ рѣшать дѣла.

Усиливалась власть губернатора и по отношенію къ должн. лицамъ, служащимъ въ губерніи; записка, напр., считала ст. 286 (общ. учр. губ.) недолжнымъ образомъ ограничивающею свободу дѣйствій губернатора; согласно этой статьѣ онъ имѣетъ право протестовать на назначеніе или перемѣщеніе чиновниковъ въ предѣлахъ губерніи, если же онъ не протестовалъ въ 2-недѣльный срокъ, то центральное вѣдомство могло уже больше не считаться съ его мнѣніемъ; такое ограниченіе губернаторскаго протеста 2-нед. срокомъ Плеве считалъ подрывающимъ авторитетъ губернатора и облегчающимъ «неблагонадежнымъ лицамъ» доступъ на службу и потому предлагалъ его отмѣну (стр. 41); это весьма характерная страничка этой записки.

Но самою существенною была часть, посвященная «отношеніямъ губернатора къ земскимъ и городскимъ общ. органамъ»; существующее законодательство (положенія 1890 и 1892 гг.) Плеве считалъ совершенно недостаточнымъ. Главнымъ недостаткомъ названныхъ положеній онъ считалъ то, что губернаторъ не имѣлъ возможности проводить признаваемое имъ полезнымъ мѣропріятіе вопреки протестамъ или несогла-

сію земскаго собранія или городской думы; послѣднія всегда могли отозваться неимѣніемъ, напр., достаточныхъ средствъ; губернаторъ же не могъ приказывать исполнять свое распоряженіе за счетъ земства или города; недоразумѣнія между нимъ и органами самоуправленія кромѣ того разрѣшались губернскимъ коллегіальнымъ органомъ—присутствіемъ по зем. и гор. дѣламъ, что также подрывало авторитетъ начальника губерніи; все это давало зем. и гор. учрежденіямъ «право какъ бы пассивнаго сопротивленія» (стр. 47). Въ отношеніи органовъ самоуправленія губернаторскія ревизіи были еще менѣе дѣйствительны, чѣмъ ревизіи правител. мѣстъ, такъ какъ «только развивали въ нихъ стремленіе къ пассивному протесту». Единственнымъ средствомъ въ рукахъ правительства, «при отсутствіи у губернаторовъ дѣйствительныхъ способовъ побужденія органовъ самоуправленія принять мѣру, вызываемую общими нуждами, или ускорить исполненіе таковой, было изданіе министерствомъ вн. д. циркуляровъ, «обязывающихъ эти органы къ извѣстнымъ распоряженіямъ». По изложеннымъ основаніямъ Плеве считалъ цѣлесообразнымъ издать слѣд. дополнительное къ положеніямъ о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ и городовому правило:

«Сверхъ правъ и обязанностей, присвоенныхъ положеніями о губ. и уѣзд. зем. учрежденіяхъ и городовымъ, губернатору предоставляется: 1) назначать земскимъ учрежденіямъ и городскимъ общественнымъ управленіямъ срокъ, въ теченіе котораго они должны выполнить лежащія на нихъ по закону обязанности, а равно предложеніе губернатора, касающееся мѣстныхъ пользъ и нуждъ, и 2) дѣлать, въ случаѣ неисполненія въ указанный срокъ даннаго предложенія, всѣ нужныя распоряженія подъ своей отвѣтственностью. При чрезвычайной надобности, по представленію губернатора, почтой или телеграфомъ, смотря по экстренности дѣла, могутъ быть отпущены ему, по соглашенію министровъ вн. д. и финансовъ, необходимыя денежныя суммы изъ спеціальнаго кредита, съ возмѣщеніемъ расходовъ изъ средствъ земскихъ или городскихъ.

При несогласіи со стороны земскаго учрежденія или городского общественнаго управленія добровольно пополнить произведенныя затраты, — на возмѣщеніе изъ земскихъ или городскихъ средствъ таковыхъ затратъ испрашивается тѣми же министрами Выс. разрѣшеніе, чрезъ комитетъ министровъ».

Трудно себѣ представить, чтобы положенія 1890 и 1892 гг. Толстого оказались для правительства настолько неудобными и свобода, ими предоставляемая самоуправленію, настолько велика; но и законъ о предѣльномъ обложеніи и законъ продовольственный не удовлетворяли болѣе Плеве, а казалось бы, что далѣе идти уже некуда. Такова, однако, та наклонная плоскость, на которую наше правительство стало еще въ XIX столѣтіи и которая неудержимо влекла его все далѣе внизъ.

Само собою понятно, что при такихъ идеалахъ Плеве не могъ не обратить вниманія и на законы объ отвѣтственности губернаторовъ: наказъ 1837 г. и послѣдующее законодательство его еще кое-какъ удовлетворяли, но вотъ великія реформы 60-хъ годовъ, въ особенности судебную, онъ считалъ «причиной, поколебавшей общія начала губернаторской должности» (стр. 53): правда, онъ былъ въ данномъ случаѣ не первымъ и не послѣднимъ, а лишь однимъ изъ многихъ: такъ, уже Выс. утв. 26 мая 1897 г. мнѣніе гос. совѣта [1]) внесло значительное измѣненіе въ судебные уставы, опредѣливъ, что губернаторы подлежатъ судебной отвѣтственности по опредѣленіямъ I деп-та сената, но лишь съ Выс. на то разрѣшенія и притомъ непрошеннаго черезъ комитетъ м-ровъ. Этотъ-то законъ [2]) Плеве и предлагалъ теперь включить въ текстъ ст. 397 общ. учр. губ.

Таковы основныя положенія записки Плеве 190 3 года.

Немного позднѣе, 4 марта 1903 г., департаментъ общихъ дѣлъ составилъ дополнительную записку «къ вопросу объ

[1]) Собр. узак. и распор. прав-ва, ст. 929, № 72, 1897 г.

[2]) Кодификаторы помѣстили его въ п. 6, ст. 26 учр. сов. и ком. мин., т. I, ч. 2, изд. 1892 г. и примѣч. 6 къ ст. 1088 у. у. с., т. XVI, ч. 1, по продолж. 1902 г. св. зак.

организаціи губернскаго совѣта», какъ бы въ развитіе изложенныхъ выше началъ. Въ ней департаментъ опредѣлялъ назначеніе губернскаго совѣта, который съ одной стороны долженъ былъ «оказывать содѣйствіе губернатору по управленію», съ другой же, разсматривать дѣла, «требующія коллегіальнаго разрѣшенія» [1]). Изъ этой дополнительной записки мы узнаемъ, что министерство къ тому времени предлагало на выборъ двѣ возможности: учрежденія губ. совѣта одного или же съ сохраненіемъ рядомъ съ нимъ и губ. правленія.

Въ компетенцію общаго присутствія губ. совѣта переходили бы всѣ дѣла, упоминаемыя ст. 280, 281, 448 и 474 общ. учр. губ., т. е.: 1) дѣла особо важныя (280), 2) представленія прис. мѣстъ о встрѣченныхъ ими сомнѣніяхъ при производствѣ дѣлъ или же при исполненіи предписаній или требованій прав-ва (281), 3) дѣла объ охраненіи общ. здоровья (448), и 4) случаи важные и чрезвычайные и дѣла о встрѣченныхъ сомнѣніяхъ и недоразумѣніяхъ въ смыслѣ законовъ (474). Затѣмъ къ этому еще прибавлялись дѣла о пререканіяхъ о подсудности (ст. 175), дѣла о пререканіяхъ между органами одного и того же вѣдомства, нынѣ восходящія на рѣшеніе министровъ, и такія же дѣла о пререканіяхъ между органами различныхъ вѣдомствъ, нынѣ разрѣшаемыя сенатомъ,— другими словами, всѣ дѣла о пререканіяхъ админ. органовъ (conflits de juridiction). Совѣту же предполагалось предоставить право отмѣны постановленій зем. собраній и думъ, признанныхъ губернаторомъ нарушающими интересы населенія (нынѣ направляемыя согласно ст. 91 и 94 зем. пол. и 84 и 88 гор. пол. къ м-ру в. д.), равно и обсужденіе всѣхъ обязательныхъ постановленій органовъ самоуправленія и дѣла объ освидѣтельствованіи сумасшедшихъ. Наконецъ, губернаторъ имѣлъ право передавать на обсужденіе совѣта всѣ вопросы, имѣющіе общегубернское значеніе.

---

[1]) Таковыми считались дѣла, упоминаемыя въ п. 1, ст. 497, общ. учр. губ., изд. 1892 г.

Дѣлопроизводство общаго присутствія губ. совѣта предполагалось возложить на канцелярію губернатора, при чемъ докладчикомъ являлся бы правитель канцеляріи, которому присвоивались права нынѣшнихъ непремѣнныхъ членовъ губ. присутствій. Подобный порядокъ подчинялъ совѣтъ полной власти губернатора и убивалъ всякое его значеніе и самостоятельность.

3.

Проекты губернской реформы статсъ-секретаря Плеве.

(Окончаніе).

Кромѣ всѣхъ вышеперечисленныхъ записокъ, бывшихъ подготовительными работами къ реформѣ, 26-го февраля 1903 г., былъ опубликованъ Выс. манифестъ, въ которомъ, между прочимъ, содержалось Выс. повелѣніе о преобразованіи губернскаго и уѣзднаго управленія «для успѣнія способовъ непосредственнаго удовлетворенія многообразныхъ нуждъ земской жизни трудами мѣстныхъ людей, руководимыхъ сильною и закономѣрною властью, предъ Его Величествомъ строго отвѣтственною». Въ этомъ манифестѣ министръ в. д. опять-таки искалъ предопредѣленія своихъ намѣченныхъ реформъ, чему свидѣтельствуетъ послѣдняя фраза о сильной власти, отвѣтственной исключительно предъ монархомъ.

Наконецъ, 27-го февраля собралась комисія, подъ предсѣдательствомъ Плеве, но не для окончательной выработки проекта реформы, а лишь «съ цѣлью обсужденія первоначальной программы намѣченнаго преобразованія». Работы комсіи [1]) привели къ выработкѣ цѣлаго ряда основныхъ положеній касательно губернской реформы; на обсужденіе ея были поставлены два главные вопроса: объ усиленіи губернаторской власти и объ усовершенствованіи губернскаго управленія.

[1]) Комисія имѣла семь засѣданій: 27 февраля, 2 и 5 марта, 6, 7, 9 и 10 іюня 1903 г.

Выработанныя комисіей положенія были затѣмъ разосланы при циркулярѣ м-ра в. д. отъ 15 іюля на заключеніе губернаторовъ, отвѣты которыхъ къ осени того же года были напечатаны департаментомъ общихъ дѣлъ въ видѣ особой записки, подъ заглавіемъ «сводъ мнѣній губернаторовъ по вопросу о преобразованіи губернскаго управленія» [1]).

Съ точки зрѣнія комисіи современное законодательство отличалось въ отношеніи губернаторской должности слѣдующими недостатками: 1) касательно общихъ губернскихъ учрежденій губернаторъ совершенно лишенъ «правъ положительныхъ»; такъ, онъ не можетъ настаивать на своихъ предположеніяхъ [2]), не можетъ снимать съ очереди обсужденія въ земскихъ собраніяхъ нежелательныхъ по его мнѣнію вопросовъ и т. д. [3]); 2) вторымъ недостаткомъ являлись отношенія губернатора къ постороннимъ вѣдомствамъ: губернаторъ представляетъ только вѣдомство м-ва вн. д., между тѣмъ, какъ, будучи представителемъ правительства, онъ долженъ былъ бы объединять въ своемъ лицѣ всю губ. администрацію; черезъ губ. совѣтъ губернаторъ могъ бы быть освѣдомленъ обо всемъ, что происходитъ въ губерніи; усиленіемъ же его власти должно было достигаться его «руководящее участіе въ примѣненіи на мѣстахъ правительственныхъ распоряженій»; 3) третьимъ недостаткомъ считался вопросъ о правѣ ревизій; съ одной стороны, нѣкоторыя учрежденія были вовсе изъяты отъ губернаторскихъ ревизій (таможенныя, контрольныя, горныя и другія), съ другой же, у губернаторовъ не было достаточныхъ средствъ къ

---

[1]) Мы будемъ отмѣчать въ выноскахъ отношеніе губернаторовъ къ предположеніямъ комисіи, ихъ отзывы, критику, дополненія, ими внесенныя, и т. п. Сводъ этотъ интересенъ тѣмъ, что бросаетъ яркій свѣтъ на ту точку зрѣнія, которая преобладала среди губернаторовъ м-ва Плеве и согласно которой управлялась Россія въ началѣ XX вѣка.

[2]) Здѣсь приводятся въ журналѣ комисіи многочисленные примѣры, въ подкрѣпленіе этихъ предположеній.

[3]) Интересно отмѣтить, что всѣ эти доводы поддерживались въ комисіи тѣми членами, которые раньше занимали губернаторскія мѣста.

ревизіямъ нѣкоторыхъ мѣстъ; 4) въ законѣ не имѣлось полномочія губернаторовъ протестовать во всякое время противъ службы лица, которое они считали неблагонадежнымъ, наконецъ, 5) въ нѣкоторыхъ дѣлахъ у губернатора не было «достаточнаго участія», какъ, напр., въ дѣлахъ переселенческихъ, поземельныхъ, жандармскихъ и нѣк. др.; во всѣхъ этихъ случаяхъ, губернатору слѣдовало предоставить гораздо болѣе активное участіе.

Весь этотъ матеріалъ былъ распредѣленъ комиссіей на три отдѣла. Въ первый отдѣлъ она помѣстила вопросы касательно «общихъ мѣръ, долженствующихъ поднять власть и значеніе губернатора»; во второй вошли «проектируемыя права губернаторовъ по наблюденію за личнымъ составомъ и за ходомъ дѣлъ во всѣхъ мѣстныхъ правительственныхъ и общественныхъ учрежденіяхъ и по общему направленію дѣятельностью послѣднихъ: въ третій же включены были «особыя правомочія губернаторовъ по непосредственному (?) изданію обязательныхъ для всѣхъ постановленій» [1]).

Начала комиссія съ обсужденія основного вопроса, долженъ ли губернаторъ быть органомъ надзора или представителемъ исполнительной власти, имѣющей право активнаго вмѣшательства въ дѣятельность посторонних ъ вѣдомствъ и общ. учрежденій; по мнѣнію комиссіи губернаторъ «долженъ быть хозяиномъ и начальникомъ губерніи», являясь «высшимъ представителемъ власти и притомъ единственнымъ»; комиссія считала своею обязанностью «создать такой порядокъ, при которомъ губернаторъ получилъ бы возможность дѣйствительно управлять губерніею»; такимъ образомъ уже спервоначала оказалось, что власть надзора губернатора понималась какъ весьма активная функція [2]).

---

[1]) Соотвѣтственно этому дѣленію составлены были вопросные листы, разосланные на заключеніе губернаторовъ лѣтомъ 1903 года.

[2]) Только 15 губернаторовъ (изъ 46) высказались о желательности „установить въ лицѣ губернатора высшаго представителя исполнительной власти“; большинство обошло вопросъ молчаніемъ и только 4

По отношенію правомочій губернаторскихъ «по наблюденію за личнымъ составомъ администраціи» комисія пришла къ заключенію о необходимости предоставить губернатору право «не только изъявлять несогласіе на опредѣленіе къ должностямъ, перемѣщеніе и переводъ лицъ, но и право требовать увольненія лицъ, дѣятельность коихъ не соотвѣтствуетъ пользамъ госуд. службы; установленный же закономъ (ст. 286) двухнедѣльный срокъ на изъявленіе губернаторомъ несогласія на опредѣленіе или незамѣщеніе отмѣняется»; этимъ предоставлялось губернатору новое чрезвычайное полномочіе по отношенію ко всѣмъ служащимъ въ провинціи лицамъ [1]), какъ на госуд. службѣ, такъ и на службѣ общественной; опредѣленіе, соотвѣтствуетъ ли дѣятельность даннаго лица или нѣтъ «пользамъ государственной службы», предоставлялось полному и свободному усмотрѣнію губернатора; никто въ комисіи и не подумалъ о томъ, какой страшный произволъ создавался такимъ широкимъ правомъ увольненія.

Далѣе разсматривалось комисіей право ревизіи, при чемъ рѣшено было предоставить губернатору «право обозрѣнія всѣхъ производящихся въ админ. и общ. установленіяхъ ввѣренной ему губерніи дѣлъ»; всѣ ограниченія дѣйствующаго законодательства подлежали по мнѣнію комисіи отмѣнѣ [2]), при чемъ

(Орловскій, Симбирскій, Петербургскій и Эстляндскій) протестовали противъ расширенія власти губернатора за счетъ другихъ вѣдомствъ, находя, что губернаторъ и такъ уже страшно обремененъ работой и не имѣетъ къ тому же необходимыхъ спеціальныхъ знаній и чиновниковъ. Категоричнѣе всѣхъ высказался Эстляндскій губернаторъ, считавшій такое расширеніе власти губернаторовъ „анахронизмомъ“, который могъ только вызвать еще большую вѣдомственную рознь въ губ. администраціи и поставить губернатора въ ложное положеніе.

[1]) Большинство губернаторовъ одобрило это предположеніе; возражали только 10 человѣкъ, указывая, что такое право вносило бы большую неопредѣленность въ положеніе служащихъ и только затруднило бы „приглашеніе на службу новыхъ лицъ“; между тѣмъ въ провинціи и безъ того замѣчался недостатокъ въ служащихъ, какъ на казенной, такъ и на общественной службѣ.

[2]) Нѣкоторые губернаторы не считали возможнымъ распространять губернаторскія ревизіи на слѣд. вѣдомства: духовное, воен-

губернатору предоставлялось не только право обозрѣнія, но и право требовать къ себѣ «всякое дѣло и необходимыя справки» [1]).

Затѣмъ идетъ мотивированное обозрѣніе отношеній губернатора къ различнымъ вѣдомствамъ. Интереснымъ въ этомъ случаѣ представляется вопросъ объ отношеніяхъ губернатора къ судебному вѣдомству. Комисія, во-первыхъ, нашла, что «требуемое по закону (ст. 243 у. у. с., ст. 1321 у. г. с. и ст. 266 общ. губ. учр.) участіе губернатора въ засѣданіяхъ особаго присутствія суд. палаты для разсмотрѣнія дѣлъ по прекаціямъ надлежитъ замѣнить участіемъ вице-губернатора», послѣдняго же въ составѣ особаго присутствія окр. суда можно было замѣнить однимъ изъ совѣтниковъ губ. правленія [2]). Кромѣ того, предполагалось предоставить губернатору присутствовать во всѣхъ судебныхъ засѣданіяхъ, происходящихъ при закрытыхъ дверяхъ, и «требовать всякія свѣдѣнія и справки» отъ судовъ, а равно и право принимать самостоятельно энергичныя мѣры въ случаяхъ нарушенія тюремной дисциплины (въ измѣненіе Выс. утв. 23 мая 1901 г. правилъ дисципл. взысканій, т. XIV св. зак., по продолж. 1902 г.).

По отношенію къ вѣдомству м-ва нар. просв., предполагалось усилить полномочія губернатора касательно дѣла начальнаго образованія, поставивъ таковое «подъ ближайшее попеченіе и непосредственный контроль губернатора» (стр. 23 журнала комисіи), въ отмѣну нынѣ дѣйствующей ст. 272

ное, судебное, желѣзнодорожное, контрольное, удѣльное и гос. банка. Указанныя предположенія комисіи далеко не встрѣтили общаго сочувствія со стороны „практическихъ дѣятелей“; они зашли слишкомъ далеко по мнѣнію губернаторовъ.

[1]) Къ этимъ предположеніямъ комисіи присоединилось всего 15 губернаторовъ, 8 же человѣкъ нашло такое расширеніе права ревизій ненужнымъ, такъ какъ мѣра эта на практикѣ оказалась бы неосуществимой за недостаткомъ у губернатора свободнаго времени и вызвала бы только нежелательныя послѣдствія въ видѣ обостренія отношеній къ губернатору представителей отдѣльныхъ вѣдомствъ.

[2]) Съ этимъ положеніемъ согласились всѣ губернаторы, за исключеніемъ одного (Костромского).

общ. губ. учр., которую комисія считала «ненормальною» [1]).

Особое вниманіе было обращено комисіей на вопросъ объ отношеніяхъ губернатора къ общественнымъ установленіямъ; въ этой области въ особенности должны были быть усилены полномочія губернаторовъ, по отношенію къ «строптивымъ земствамъ» въ частности. Во-первыхъ, губернаторъ долженъ былъ получить право назначать опредѣленный срокъ на исполненіе органами самоуправленія обязательныхъ для нихъ повинностей, при неисполненіи же ихъ въ означенный срокъ, губернаторъ могъ «приступать къ непосредственному осуществленію таковыхъ за счетъ земства или города, съ доведеніемъ о семъ до свѣдѣнія министра»; терминъ повинности при этомъ понимался комисіей весьма широко, обнимая собою всѣ отрасли мѣстнаго хозяйства и благоустройства [2]).

Во-вторыхъ, губернатору предполагалось предоставить право «требовать снятія съ очереди въ общ. собраніяхъ, за неклю-

[1]) Предположенія эти были приняты большинствомъ губернаторовъ, при чемъ нѣкоторые даже дополнили ихъ еще новыми полномочіями. Другіе губернаторы (напр., Московскій, Пензенскій, Эстляндскій и др.) сочли нужнымъ однако протестовать: такъ, Ярославскій губернаторъ правильно указалъ, что такая мѣра въ корнѣ противорѣчила бы Выс. рескрипту 25 декабря 1873 г., въ которомъ между прочимъ сказано было: „Я призываю вѣрное Мое дворянство стать на стражѣ народной школы". Комисія Плеве смотрѣла на дворянство съ иной точки зрѣнія, чѣмъ гр. Д. А. Толстой. Кромѣ того эти губернаторы также справедливо указывали, что одно предсѣдательство губернатора не принесетъ никакихъ практическихъ результатовъ.

[2]) Многіе губернаторы (21 изъ 46) согласились съ этими предположеніями, дополнивъ ихъ нѣкоторыми подробностями; разногласіе возникло лишь по вопросу, изъ какихъ суммъ должны покрываться расходы „по осуществленію исполнительныхъ распоряженій губернатора". 7 губернаторовъ однако протестовали, указывая, что такое полномочіе губернатора шло бы въ разрѣзъ съ основными принципами самоуправленія и отшатнуло бы отъ общественнаго дѣла лучшіе элементы общества; это принципіальное возраженіе нельзя не считать совершенно справедливымъ; къ тому же оно подкрѣплялось и разными доводами практическаго свойства (стр. 49 свода мнѣній губернаторовъ).

ченіемъ дворянскихъ, вопросовъ, обсужденіе коихъ признается имъ нежелательнымъ» (стр. 9 журнала) [1]).

Въ третьихъ, предлагались, хотя и не были приняты большинствомъ, и нѣкоторыя частныя измѣненія дѣйствующихъ законовъ; такъ, нѣкоторыми губернаторами предлагалось установить «особыя правомочія губернаторовъ по разсмотрѣнію постановленій земскихъ и городскихъ очередныхъ собраній»; далѣе предлагалось обсудить вопросъ о правомочіяхъ губернатора «по изданію обязательныхъ для всѣхъ постановленій, подлежащихъ вѣдѣнію губернскихъ зем. собраній и гор. думъ».

Затѣмъ, комисія перешла и къ вопросу объ «особыхъ полномочіяхъ губернаторовъ по непосредственному изданію ими обязательныхъ для всѣхъ постановленій». По мнѣнію комисіи положеніе объ усиленной охранѣ не было въ этомъ отношеніи достаточно; требовались еще болѣе широкія полномочія для изданія такихъ постановленій и не только «въ огражденіе благочинія и безопасности, но и для предупрежденія и пресѣченія нарушеній общественнаго спокойствія и гос. порядка». Это весьма интересная страничка изъ исторіи политики с.-с. Плеве, ярко освѣщающая его государственные идеалы.

Комисія предлагала попросту включить правила объ усиленной охранѣ въ общее губ. учрежденіе, немного при этомъ расширивъ ихъ; трудно кажется идти далѣе по пути развитія полицейскаго государства [2]).

Такова первая часть работъ комисіи.

Вторая часть ея работъ касалась «мѣръ къ усовершенствованію губернскаго управленія». Здѣсь предлагалось два основныхъ положенія; съ одной стороны, должно было быть достигнуто «объединеніе дѣятельности разновѣдомственныхъ

---

[1]) Право это, „какъ весьма желательное“ (!), принято было большинствомъ губернаторовъ; не согласились съ этимъ только 7 человѣкъ.

[2]) Интересно и характерно, что эти предположенія комисіи были одобрены всѣми губернаторами, за исключеніемъ трехъ, Вятскаго, Екатеринославскаго и Ярославскаго.

властей», съ другой же, усиленіе способовъ самостоятельнаго удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ; достигнуть указанныя положенія комисія предлагала посредствомъ учрежденія «губернскаго совѣта», а также «соотвѣтственнымъ расширеніемъ и измѣненіемъ дѣятельности существующихъ нынѣ губ. правленія и губ. присутствія».

Первое, что здѣсь бросается въ глаза — это сохраненіе двухъ названныхъ органовъ, рядомъ съ учрежденіемъ новаго совѣта. Послѣдній не долженъ былъ никоимъ образомъ (что особенно подчеркивается комисіей) ограничивать власть губернатора.

Комисія нашла излишнимъ учреждать при совѣтѣ особую канцелярію, сосредоточивъ дѣлопроизводство его въ канцеляріи губернатора.

Характеръ дѣятельности совѣта опредѣлялся слѣд. образомъ: по всѣмъ дѣламъ, поступающимъ на его разсмотрѣніе по закону, онъ являлся коллегіальной рѣшающей инстанціей, по дѣламъ же, вносимымъ губернаторомъ, онъ былъ лишь совѣщательнымъ органомъ. Если губернаторъ находилъ, что рѣшеніе совѣта «не соотвѣтствовало пользѣ дѣла», онъ могъ его пріостанавливать, представляя о томъ министру вн. д. [1]).

Составъ губ. совѣта былъ опредѣленъ комисіей совершенно тождественно съ проектомъ записки Плеве; предсѣдателемъ конечно былъ бы губернаторъ, членами же состояли бы вице-губернаторъ, управляющій каз. пал., начальникъ управленія земледѣлія и г. им., прокуроръ окр. суда и предсѣдатель губ. зем. управы (въ нѣк. дѣлахъ участвовалъ и гор. голова губ.

[1]) Намѣченныя основныя начала реформы губ. управленія были приняты 40 (изъ 46) губернаторами. Остальные возражали, находя что учрежденіемъ совѣта вовсе не будетъ достигнуто желаннаго объединенія мѣстнаго управленія. Совѣтъ не будетъ учрежденіемъ новымъ, такъ какъ въ него войдутъ члены упраздняемыхъ присутствій, у которыхъ нѣтъ достаточнаго времени для несенія подобной задачи, какъ то доказала современная практика; нецѣлесообразно также и сохраненіе губ. правленія, какъ учрежденія, недостатки котораго слишкомъ хорошо извѣстны. Это послѣднее возраженіе было въ самый центръ слабѣйшаго мѣста проекта комисіи.

города). Кромѣ того, для нѣкоторыхъ дѣлъ могли образовываться «особыя или усиленныя присутствія»; въ частности, здѣсь имѣлись въ виду дѣла земскаго и городского хозяйства, промысловаго налога и народнаго образованія; въ эти присутствія могли быть приглашаемы предводители, директора нар. училищъ и представители земствъ [1]). Права и положеніе членовъ совѣта опредѣлялись по дѣйствующему общ. учр. губ. [2]).

Компетенцію губ. совѣта комисія не нашла возможнымъ точно опредѣлить, памѣтивъ только общія черты. Среди указанныхъ функцій преобладали конечно чисто-административныя; затѣмъ, отличительной чертой компетенціи совѣта является присоединеніе цѣлаго ряда «внѣвѣдомственныхъ дѣлъ», куда отнесены были и дѣла по промысловому налогу; далѣе шли дѣла по жалобамъ на неправильныя дѣйствія должн. лицъ и «ходатайства о возстановленіи нарушенныхъ интересовъ въ области общественныхъ правовыхъ отношеній»; это уже функція админ. юстиціи; приходилось же считаться съ нею потому, что въ компетенцію совѣта вошли дѣла, принадлежащія различнымъ губ. присутствіямъ, у которыхъ имѣлись между прочимъ и многія суд.-адм. функціи; но нельзя сказать, чтобы комисія оказала имъ какое-либо особое вниманіе: даже наоборотъ они находятся перемѣшанными съ дѣлами активнаго управленія и ничѣмъ не выдѣленными или отличенными отъ послѣднихъ; членамъ комисіи и въ голову не приходило, что здѣсь имѣлось смѣшеніе и соединеніе принципіально несоединимаго; но о субъективныхъ публичныхъ правахъ гражданъ въ эпоху Плеве мало кто вспоминалъ.

[1]) Усиленныя присутствія отличались отъ особыхъ тѣмъ, что созывались лишь съ „Выс. каждый разъ соизволенія".

[2]) Большинство губернаторовъ вполнѣ согласилось съ этими предположеніями; 13 человѣкъ внесло дополнительныя поправки, считая, напр., желательнымъ включеніе въ составъ совѣта председателя окр. суда и управляющихъ акц. сборами, контрол. палатами и удѣл. округами; нѣкоторые губернаторы высказались и за усиленіе представительства земствъ, городовъ и дворянскаго сосл. управленія.

Наконецъ, въ компетенцію совѣта должны были войти и дѣла по пререканіямъ между админ. органами [1]).

Рядомъ съ губ. совѣтомъ комисія поставила губ. правленіе, которое она «нашла невозможнымъ упразднить, несмотря на его недостатки»; мы имѣемъ въ данномъ случаѣ одно изъ самыхъ слабыхъ и нелогичныхъ мѣстъ проекта 1903 года; существованіе двухъ параллельныхъ и почти однозначащихъ органовъ не могло не внести страшной путаницы во взаимное распредѣленіе подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ; къ тому же этимъ сохранялось учрежденіе, которое вотъ уже полвѣка само правительство заклеймило совершенной негодностью; таковъ былъ однако страхъ членовъ комисіи передъ какимъ-либо принципіальнымъ преобразованіемъ, что они предпочли оставить правленіе въ его настоящемъ видѣ, даже «расширивъ его компетенцію»; расширеніе же компетенціи произошло вслѣдствіе присоединенія къ правленію на правахъ его отдѣленій губ. воинскаго присутствія, губ. фабрично-горнозавод. присутствія и распорядит. комитета.

Дѣла губ. правленія распредѣлялись и рѣшались по отдѣленіямъ онаго.

Затѣмъ комисіей предложенъ былъ цѣлый рядъ улучшеній

---

[1]) 3 губернатора вовсе отрицали возможность опредѣленія компетенціи совѣта до полнаго завершенія реформы; большинство же стояло на той точкѣ зрѣнія, что совѣту должны были бы подлежать лишь дѣла „внѣвѣдомственныя“, „не входящія въ компетенцію спеціальныхъ губ. установленій“, что представляется логичнымъ, если вспомнить, что комисіей сохранялись губ. правленіе и губ. присутствіе. Большинство губернаторовъ, указавъ эту слабую сторону проекта, считало однако нужнымъ внести цѣлый рядъ дополненій въ перечень функцій совѣта, при чемъ всѣ эти дополненія составлялись изъ функцій чисто-административныхъ и касались гл. образомъ области земскаго хозяйства. Нѣкоторые губернаторы нашли нужнымъ указать и на исключеніе извѣстнаго числа функцій изъ вѣдѣнія совѣта, какъ не подходящихъ; сюда относятся, во-первыхъ, дѣла по жалобамъ на неправильныя дѣйствія должн. лицъ; губернаторы находили, что прежній порядокъ вѣдѣнія этихъ дѣлъ губ. правленіями былъ совершенно удовлетворителенъ, ergo — ихъ лучше и оставить въ компетенціи правленій.

дѣлопроизводства правленій, сокращенія переписки, ускоренія рѣшеній и т. д. [1]).

Кромѣ этихъ двухъ органовъ въ губерніи, комисія предполагала сохранить еще и губернское присутствіе (1889 г.), также расширивъ его компетенцію присоединеніемъ къ его компетенціи продовольственнаго, переселенческаго и поземельнаго дѣлъ. Такое присоединеніе цѣлаго ряда чисто-адмін. функцій не могло не повредить суд.-адм. функціямъ губ. присутствій. Послѣднія предполагалось составить изъ 4-хъ отдѣленій: административнаго, судебнаго, продовольственнаго и переселенческаго, съ учрежденіемъ еще одной должности непрем. члена; въ остальномъ составъ и вѣдомство этихъ присутствій сохранялись прежніе [2]).

Таковы основныя положенія второй части проекта 1903 г.

Думается, работы Плеве надъ проэктомъ реформы губернскаго управленія бросаютъ чрезвычайно яркій свѣтъ на все его политическое міросозерцаніе; его идеалы—идеалы полицейскаго государства, направленные на удержаніе Россіи на томъ прокрустовомъ ложѣ, на которое ее уложили еще въ XIX вѣкѣ. Основной принципъ реформы, столь ясно выраженный въ манифестѣ 26 февраля 1903 г., объ усиленіи губернаторской власти и опредѣленіи отвѣтственности этого органа «единственно предъ монархомъ», составляетъ лишь дальнѣйшее логическое развитіе идей, родившихся еще въ срединѣ прошлаго столѣтія

---

[1]) Многіе губернаторы высказались категорично противъ предлагаемой реформы губ. правленій, указывая на отсутствіе необходимости имѣть въ губерніи два совершенно тождественныхъ и параллельныхъ органа — совѣтъ и правленіе; нѣкоторые изъ нихъ правильно предлагали выбрать одно изъ двухъ — либо учреждать совѣтъ, съ упраздненіемъ правленій, либо реформировать послѣднія, но не учреждать излишняго совѣта. Намъ кажется неудивительнымъ, что это слабое мѣсто проекта вызвало столь справедливыя возраженія со стороны губернаторовъ.

[2]) Губернаторы приняли эти предположенія безъ возраженій, только нѣсколько человѣкъ высказалось за желательность учрежденія „одного общаго органа губернскаго управленія“, со включеніемъ въ него и губ. присутствія.

и неудержимо влекшихъ правительство все въ одномъ и томъ же направленіи.

Въ видѣ дополненія къ работамъ Плеве въ дѣлахъ по губ. реформѣ имѣется еще записка д. с. с. Кошкина, составленная въ мартѣ того же 1903 года. Основными положеніями ея являются слѣдующія начала: 1) г. Кошкинъ считалъ, что губернаторъ не въ состояніи объединить дѣятельность всѣхъ губернскихъ установленій; дѣйствующее законодательство не представляетъ ему достаточныхъ для сего средствъ; 2) ему слѣдовало бы обезпечить внѣвѣдомственное положеніе, а таковое достигается лишь назначеніемъ губернатора комитетомъ министровъ, а не министромъ в. д.; 3) далѣе, его слѣдуетъ освободить отъ предсѣдательствованія въ цѣломъ рядѣ присутствій; 4) во главѣ же губернской администраціи слѣдовало поставить губернскій совѣтъ, въ слѣд. составѣ: вице-губернаторъ, управляющій каз. пал., предсѣдатель и прокуроръ окр. суда, начальникъ управленія земледѣлія, управляющій отдѣленіемъ госуд. или крест. банка, управляющій акц. сборами, начальникъ губ. жандармскаго управленія, непремѣнный членъ губернскаго совѣта, губернскій предводитель, членъ отъ дворянскаго собранія, предсѣдатель губ. зем. управы, 2 гласныхъ губ. земства, гор. голова губ. города и 2 гласныхъ отъ думы губ. города.

Какъ видимъ, основныя положенія записки д. с. с. Кошкина весьма недалеко ушли отъ записокъ Плеве и имѣютъ своимъ фундаментомъ все тѣ же работы Тимашева 70-хъ годовъ. Отъ предположеній самого министра вн. дѣлъ проектъ г. Кошкина отличается только тѣмъ, что предлагаетъ отстранить губернатора отъ предсѣдательствованія въ различныхъ присутствіяхъ, что, конечно, облегчало бы работу этого должностного лица и могло бы выгодно отозваться и на дѣятельности присутствій; съ другой стороны, г. Кошкинъ допускаетъ нѣсколько большее (количественно) представительство самоупра-

вляющихся единицъ, но все же и у него надъ всѣмъ губернскимъ управленіемъ довлѣетъ «чиновникъ».

Вѣдомство губ. совѣта предлагалось ограничить дѣлами губ. правленія и нѣкоторыхъ присутствій и комитетовъ; такая конструкція компетенціи совѣта болѣе логична, чѣмъ предположеніе Плеве о сохраненіи параллельно съ совѣтомъ еще и правленія.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ, и г. Кошкинъ держался принципа возможнаго усиленія единоличной власти, за счетъ власти коллегіальной; единоличными органами у г. Кошкина, какъ и у Плеве, являлись губернаторъ, вице-губернаторъ и непремѣнный членъ.

Въ цѣляхъ децентрализаціи (чисто вѣдомственной впрочемъ) предлагалось передать губ. совѣту вѣдѣніе нѣкоторыхъ дѣлъ, разрѣшаемыхъ теперь въ министерствѣ. Кромѣ того, совѣту подлежали бы дѣла о прекаціяхъ, теперь разрѣшаемыя согласно ст. 236[2] у. гр. суд. и дѣла по искамъ къ казнѣ, разрѣшаемыя теперь ст. 1316—1330 у. гр. суд., это предложеніе составляло уже значительный шагъ назадъ и несомнѣнно подрывало бы и безъ того слабую защиту суб. публ. правъ гражданъ; какъ мы уже упоминали, среди правительства и ранѣе возникали подобныя предложенія въ подрывъ началъ, установленныхъ судебными уставами.

Въ отличіе отъ Плеве, г. Кошкинъ предлагалъ вручить предсѣдательствованіе въ губ. совѣтѣ вице-губернатору, при чемъ губернаторъ предсѣдательствовалъ бы лишь въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ. Зато послѣднему всегда принадлежало право утверждать рѣшенія совѣта, равно и право пріостанавливать его рѣшенія. Такимъ образомъ, въ концѣ концовъ положеніе и права губернаторовъ по отношенію къ совѣту были столь же всеобъемлющими и подавляющими, какъ и въ проектахъ самого министра в. д.; у губернатора при такой конструкціи не было только легкой возможности близко ознакомляться съ дѣлами совѣта, разъ онъ не присутствовалъ на засѣданіи и не слышалъ доклада по нимъ: такимъ обра-

зомъ, было бы еще меньше гарантій правильности губернаторскихъ дѣйствій, но оставалось бы его полное усмотрѣніе пропускать или не пропускать рѣшеніе совѣта.

Жалобы на губернатора, по мнѣнію г. Кошкина, могли приноситься черезъ подлежащаго министра въ комитетъ министровъ, жалобы же на губ. совѣтъ приносились бы въ сенатъ. Этимъ предлагалось освободить губернатора отъ непосредственнаго вліянія министра вн. д., но само собою разумѣется, что такое пожеланіе было бы совершенно фиктивнымъ, такъ какъ комитетъ министровъ дѣйствовалъ бы, да и могъ лишь дѣйствовать въ данномъ отношеніи лишь по указаніямъ министра в. д.

Предложенія г. Кошкина сводились все къ тому же желанію освободить губернатора отъ участія въ рѣшеніи той массы мелкихъ дѣлъ, которая его столь обременяла, а вмѣстѣ съ тѣмъ, черезъ посредство губ. совѣта дать ему возможность «объединять политику губернскихъ учрежденій»; положеніе совѣта должно было обезпечивать его членамъ самостоятельность и предоставить имъ возможность возражать губернатору! Можно съ увѣренностью сказать однако, что они никогда возражать не стали бы; во-первыхъ, большинство изъ нихъ были чиновники, зависимые отъ губернаторской власти, во-вторыхъ, эти же чиновники столь обременены сами занятіями, что не могли бы участвовать дѣятельно въ дѣлахъ губ. совѣта и въ силу вещей полагались бы на непремѣнныхъ членовъ и секретарей, находящихся въ полномъ распоряженіи того же губернатора.

Про админ. юстицію г. Кошкинъ также мало думалъ, какъ и прочіе его современники; о суб. пуб. правахъ гражданъ онъ не заботился.

4.

Проектъ преобразованія учрежденій губернскаго управленія статсъ-секретаря Столыпина.

Намъ теперь необходимо обратиться къ разсмотрѣнію послѣдняго проекта правительства касательно реформы губернской администраціи. Осенью 1908 года м-во вн. д. по департаменту общихъ дѣлъ составило по этому поводу записку «о преобразованіи учрежденій губернскаго управленія», къ которой присоединенъ былъ и соотвѣтствующій проектъ «положенія о губернскомъ управленіи».

Начинается записка съ указанія, что уже не разъ правительство принималось за подобную реформу, но постоянно безрезультатно. Причины тому усматриваются во все растущихъ государственныхъ потребностяхъ и новыхъ условіяхъ жизни, которыя «дѣлали обязательнымъ полный пересмотръ всѣхъ уже произведенныхъ работъ». Такъ, комисія Милютина (1859 г.) не могла привести къ какому-либо окончательному результату, такъ какъ параллельно проведены были реформы: крестьянская, земская, городская; всѣ онѣ требовали «органической связи и соотвѣтственно впредь до указаній опыта дѣлали преждевременнымъ завершеніе работъ по преобразованію мѣстнаго управленія». Затѣмъ учреждена была Кахановская комисія, также не бывшая въ состояніи провести окончательную реформу, такъ какъ къ концу 80-хъ годовъ уже шли работы по реформѣ крестьянскихъ, земскихъ и городскихъ учрежденій. Наконецъ Выс. манифестъ 26 февраля 1903 г. вновь возбудилъ этотъ вопросъ, при чемъ была учреждена комисія с.-с. Плеве, но и ея труды «остались незавершенными». А помимо всего этого, говорится въ запискѣ, «преобразованія эти знаменуютъ собою смѣну политическихъ взглядовъ высшаго правительства, иногда рѣзко одни другимъ противорѣчившихъ».

Но и нынѣ переживаемыя условія не являются достаточно благопріятными для подобной реформы, хотя съ другой сто-

роны чувствуется уже потребность въ «незамедлительномъ согласованіи» принциповъ мѣстнаго управленія съ коренными измѣненіями государственнаго строя. Въ этомъ введеніи звучитъ уже знакомый намъ страхъ передъ «общей ломкой мѣстныхъ учрежденій»; съ одной стороны, и теперь нельзя приступить къ общей реформѣ (спрашивается, а когда же можно будетъ наконецъ!), а съ другой, нѣкоторое преобразованіе все-таки необходимо.

Недостатками существующаго административнаго строя записка считаетъ: «1) отсутствіе точныхъ и опредѣленныхъ воззрѣній на существо губернаторской должности, 2) отсутствіе надлежащаго единства управленія, 3) обособленность администраціи отъ органовъ выборныхъ, административно-хозяйственныхъ, 4) чрезвычайную дробность распредѣленія дѣлъ по предметамъ управленія, 5) недостаточно отчетливое представленіе объ институтѣ адм. юстиціи, 6) отсутствіе у губернатора дѣйствительныхъ помощниковъ и 7) несоотвѣтствующенизкіе оклады содержанія губ. чиновъ». Присматриваясь ближе къ этимъ положеніямъ, легко въ нихъ увидать (кромѣ пятаго), старыя и извѣстныя намъ положенія нашего правительства вообще и м-ва вн. д., въ частности; новымъ является лишь пятый пунктъ.

Записка далѣе обращается къ разбору отдѣльныхъ недостатковъ и къ средствамъ ихъ исправленія. Во главѣ разсужденія стоитъ конечно губернаторъ. Уже давно эта должность не удовлетворяетъ правительство; наказъ 1837 года, столь долго составлявшій основу губернаторской должности, отличался крупными недостатками, въ частности обременивъ губернатора такой массой мелкихъ дѣлъ, что ему не оставалось времени, ни силъ «для выполненія обязанностей по общему надзору»; съ тѣхъ поръ уже стали слышаться жалобы губернаторовъ, на свое безсиліе; съ внѣшней стороны господствовали формализмъ и сложность, съ внутренней — безсиліе. Далѣе записка указываетъ и вторую старую жалобу губернаторовъ на то, что ихъ званіе хозяевъ губерніи не соотвѣтствовало дѣйстви-

тельному значенію этой должности, не имѣющей «достаточнаго вліянія на дѣйствующія въ губерніи отдѣльныя управленія»; и это положеніе вѣрно—также уже давно печалуются губернаторы на свое безсиліе по отношенію къ «отдѣльнымъ управленіямъ». Правильно замѣчаетъ записка, что «подобныя заявленія (губернаторовъ) признавались въ большинствѣ случаевъ вполнѣ справедливыми»; но въ устраненіи указанныхъ недостатковъ принимались лишь отдѣльныя мѣры, а таковыя удовлетворяли только той или другой отдѣльной цѣли, внося «въ общемъ лишь новую неопредѣленность».

Съ теченіемъ времени стали образовываться въ губерніи все новыя присутствія «смѣшаннаго состава», вслѣдствіе чего губернаторъ изъ органа «распоряжающагося и вносящаго въ мѣстную жизнь всю полноту личной иниціативы, превратился почти исключительно въ предсѣдателя многочисленныхъ коллегій». Это послѣднее утвержденіе совершенно не соотвѣтствуетъ дѣйствительности; губернаторъ и по сей день является единственно распоряжающимся органомъ въ губерніи; присутствія въ большинствѣ случаевъ нисколько не стѣсняютъ власти губернатора.

Также невѣрно утвержденіе записки, что и «наименованіе губернатора начальникомъ губерніи или управляющимъ ею не соотвѣтствуетъ ни дальнѣйшему опредѣленію въ законѣ обязанностей губернатора, какъ органа надзора (по нашему наоборотъ—къ несчастью слишкомъ хорошо соотвѣтствуетъ), ни ограниченнымъ (sic) размѣрамъ правъ его по многимъ отраслямъ управленія, ни степени вліянія его на дѣла земскія и городскія»; все сіе ведетъ къ «преувеличенію въ опредѣленіяхъ должности губернатора противу дѣйствительныхъ его правъ»; «между тѣмъ сильная объединяющая управленіе власть необходима при измѣнившихся и нынѣ измѣняющихся условіяхъ губернской жизни»; для достиженія такого идеала записка предлагаетъ «вооружить губернатора правами законнаго воздѣйствія на всѣ отрасли управленія, при чемъ права эти непремѣнно должны быть достаточны, съ одной стороны, для

обезпеченія правильнаго надзора за дѣятельностью всѣхъ гражданскихъ установленій и должн. лицъ, входящихъ въ составъ мѣстнаго управленія, и съ другой, для принятія всѣхъ необходимыхъ мѣръ къ точному исполненію въ губерніи законовъ, требованій высшаго правительства и возложенныхъ на отдѣльныя установленія и должн. лица обязанностей». Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ характерный лейтъ-мотивъ всей этой записки.

Средствомъ достиженія единства въ управленіи, она считаетъ устраненіе внѣвѣдомственнаго положенія губернаторовъ, которое на практикѣ вело лишь къ «расплывчатости административнаго механизма»; этнографическій составъ населенія имперіи (?), ея исключительно огромное протяженіе, слабое развитіе общественной самодѣятельности — все это требуетъ «сосредоточенія общаго надзора и руководства за ходомъ дѣлъ въ губерніяхъ въ рукахъ одного вѣдомства, какимъ естественно можетъ быть только мин-во вн. д. Губернаторъ долженъ быть руководителемъ всѣхъ отраслей управленія, входящихъ въ вѣдомство м-ва в. д., онъ долженъ быть прямымъ начальникомъ мѣстныхъ органовъ названнаго вѣдомства и занять «соотвѣтственное его должности мѣсто въ составѣ чиновъ м-ва в. д.»; въ виду того однако, что губернаторъ является вмѣстѣ съ тѣмъ и органомъ высшаго правительства, то назначеніе его должно происходить не иначе, какъ съ предварительнаго одобренія совѣта министровъ.

Таковы основные принципы реформы губернаторской должности по проекту с.-с. Столыпина. Они оставляютъ далеко за собой не только идеалы гр. Д. А. Толстого, но и предположенія В. К. Плеве; Толстой думалъ, что создалъ уже совершенно достаточныя полномочія губернаторовъ по отношенію къ земствамъ и гор. общ. учрежденіямъ; преемникамъ его, Плеве и Столыпину, реформы Толстого казались недостаточными; но с.-с. Столыпинъ идетъ еще дальше и самого Плеве, предлагая превратить губернатора въ вѣдомственнаго чиновника м-ва вн. дѣлъ; огромныя полномочія губернатора сдѣлали

бы этимъ способомъ министра вн. д. полнымъ хозяиномъ абсолютно всей имперской администраціи. Послѣдняя цѣль давно уже просвѣчиваетъ въ политикѣ м-ва вн. дѣлъ, но никогда еще не выставлялась она столь откровенно: въ XIX вѣкѣ даже, наоборотъ, само правительство считало вѣдомственное положеніе губернаторовъ существеннымъ недостаткомъ, но tempora mutantur...

По отношенію къ другимъ вѣдомствамъ записка предлагала слѣд. полномочія губернатора: 1) право требовать всякія свѣдѣнія и объясненія, 2) право ревизовать всѣ учрежденія и должн. лицъ, 3) право изъявлять несогласіе на назначеніе на должности (ст. 286 общ. учр. губ.); ревизіи постороннихъ вѣдомствъ предположено предоставить одному только губернатору: при назначеніи спеціальныхъ ревизій по просьбѣ губернатора, въ нихъ долженъ былъ бы непремѣнно участвовать представитель м-ва вн. д.

Отвѣтственность губернаторовъ за служебныя дѣйствія проектъ оставилъ въ сторонѣ въ виду того, что м-вомъ юстиціи одновременно вырабатывались два проекта: 1) о преступныхъ дѣяніяхъ по службѣ и 2) о взысканіяхъ вознагражденія за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должн. лицъ, въ томъ числѣ и губернаторовъ.

Затѣмъ записка возлагаетъ на губернатора завѣдываніе слѣд. отраслями управленія: 1) дѣла землеустроительныя, въ виду того, что они «за послѣднее время пріобрѣтаютъ весьма важное значеніе» [1]); 2) дѣла первоначальнаго образованія [2]); 3) окладные сборы и недоимки по нимъ [3]); и 4) главное на-

[1]) „Правильное и справедливое рѣшеніе этихъ дѣлъ возможно лишь въ томъ случаѣ, если общее руководство ими будетъ возложено на лицо, не являющееся стороною въ дѣлѣ и способное стать на точку зрѣнія государственную", говорится въ запискѣ (стр. 9).

[2]) Согласно нынѣ дѣйствующей ст. 272 общ. учр. губ. губернаторъ „весьма затрудненъ въ способахъ осуществленія" этой обязанности; мы знаемъ, что уже Плеве жаловался на это, желая сдѣлать губернатора предсѣдателемъ и распорядителемъ дѣлъ губ. учил. совѣта.

[3]) „Въ качествѣ главнаго органа высшаго прав-ва, губернаторъ является наиболѣе компетентнымъ судьей въ разрѣшеніи вопроса

чальство надъ полиціей, также въ виду «исключительно важнаго значенія» этой функціи. Эти четыре примѣра являются весьма яркимъ подтвержденіемъ уже давно установившейся политики м-ва вн. д. и заключающейся въ порученіи губернатору личнаго завѣдыванія тѣми отраслями мѣстнаго управленія, которыя въ данную минуту почему-либо особенно интересовали правительство; этимъ отчасти, хотя и отрицательно, опредѣлялась та «масса мелочныхъ обязанностей», отъ которой требовалось освободить губернатора.

Итакъ, по отношенію къ губернаторской должности во взглядахъ министерства вн. д. не произошло какихъ-либо существенныхъ перемѣнъ; даже наоборотъ, основные принципы оставались все тѣ же. Историку подобный результатъ представляется совершенно неизбѣжнымъ, пока оставались въ силѣ прежніе идеалы административной системы, состоявшіе и состоящіе въ «вооруженіи губернатора всей полнотой власти»; слово «вооруженіе» говоритъ само за себя.

Существующіе въ губерніи коллегіальные органы министръ вн. д. считаетъ совершенно неудовлетворительными. Старѣйшая по времени коллегія, губернское правленіе, «уже давно не соотвѣтствуетъ ни своему основному назначенію вообще, ни въ частности опредѣленію, которое сохраняется о немъ въ законѣ» [1]). Съ этимъ конечно нельзя не согласиться.

Все растущія потребности администраціи за послѣднее полустолѣтіе привели къ необходимости учрежденія цѣлаго ряда губ. присутствій, на которыя возлагались спеціальныя задачи управленія; этимъ какъ бы офиціально подтверждался «фактъ отсутствія у законодателя вѣры въ губ. правленіе»; авторъ записки здѣсь безусловно правъ.

Новыя коллегіи, разбивъ единство управленія, не могли однако замѣнить собой правленія, будучи органами спеціаль-

---

о возможности дарованія льготъ по взысканію окл. сборовъ"; аргументъ этотъ, находящійся притомъ въ единственномъ числѣ, нельзя не признать весьма слабымъ.

[1]) „Мѣсто, управляющее губерніей именемъ Его Имп. Величества".

ными, а не общими; все это неизбѣжно осложняло и запутывало управленіе, а вмѣстѣ съ тѣмъ и подрывало значеніе губ. правленія. Кромѣ того, эти коллегіи возникали почти всегда случайно, безъ какой-либо общей системы или общаго плана; иногда это происходило (какъ въ 1870 г.) «въ поискахъ за низшей инстанціей адм. суда», иногда же въ видахъ экономіи, т. к. члены смѣшанныхъ присутствій уже получали жалованье и новыя коллегіи не требовали «слишкомъ крупныхъ затратъ». Первый опытъ съ городскими присутствіями оказался столь удачнымъ, что уже черезъ четыре года созданы были новыя присутствія (воинскія), также въ видѣ компромисса. Такъ шло и далѣе, при чемъ съ теченіемъ времени упущено было изъ виду, что учрежденія эти считались когда-то компромиссомъ, вслѣдствіе чего каждое изъ нихъ обратилось въ органъ sui generis, составивъ цѣлый агломератъ самыхъ разнохарактерныхъ и разношерстныхъ учрежденій, безъ какого-либо единства.

Стремленіе къ созданію послѣдняго именно и составляетъ одну изъ цѣлей проекта с.-с. Столыпина, но лишь при условіи «пользованія по возможности наличными силами губернскаго управленія»; предположенія записки сводятся къ слѣдующему: «1) губ. правленіе и канцелярію губернатора упразднить, 2) образовать при губернаторѣ губ. совѣтъ, при которомъ учредить одну общую канцелярію, и 3) пересмотрѣть законоположенія о многочисленныхъ губ. коллегіяхъ» (частью слѣдуетъ ихъ упразднить, частью же включить въ составъ губ. совѣта). Учрежденіе совѣта освободило бы губернатора «отъ значительной части лежащихъ на немъ мелочныхъ обязанностей»; губ. совѣтъ облегчалъ бы также надзоръ губернатора за всѣми губ. установленіями и должн. лицами, предоставляя ему полное и всестороннее знакомство съ дѣлами управленія.

Составъ губ. совѣта опредѣлялся слѣд. образомъ: предсѣдателемъ его былъ конечно губернаторъ, членами же состояли: губ. предводитель, два помощника губернатора, управляющій

каз. палатой, прокуроръ окр. суда и высшія въ губерніи должн. лица иныхъ вѣдомствъ, какъ-то: начальникъ управленія земледѣлія и гос. им., начальникъ округа путей с., управляющіе удѣльнымъ и горнымъ округами, отдѣленіями гос. двор. и крестьян. банковъ и старшаго фабр. инспектора; кромѣ того въ составъ совѣта входили бы губ. совѣтники, губ. инспектора и губ. землемѣръ; отъ органовъ самоуправленія включались предсѣдатель губ. зем. управы, гор. голова губ. города и два члена, одинъ отъ губ. земства, другой отъ гор. думы губ. города. Губ. совѣтъ могъ также приглашать на свои засѣданія и другихъ лицъ.

Характеръ дѣятельности губ. совѣта опредѣленъ аналогично проекту Плеве: съ одной стороны, онъ являлся бы рѣшающимъ коллегіальнымъ органомъ, съ другой же, совѣщательнымъ (по дѣламъ, вносимымъ на его заключеніе губернаторомъ).

Во главу предметовъ компетенціи совѣта записка ставитъ «группу дѣлъ, которая имѣетъ ближайшее отношеніе къ земскому и городскому хозяйству»; мы уже указывали, что однимъ изъ существенныхъ недостатковъ дѣйствующаго законодательства проектъ считаетъ современный правител. надзоръ за органами самоуправленія; губернаторъ по словамъ записки «поставленъ внѣ какого бы то ни было непосредственнаго вліянія на общій ходъ мѣстной земской и городской административно-хозяйственной жизни, а тѣмъ болѣе непосредственнаго участія въ ней». Это почти дословное повтореніе того, что писалъ с.-с. Плеве. Современное положеніе губернатора является главной причиной, по мнѣнію с.-с. Столыпина, того враждебнаго противуположенія администраціи и общества, которое отличаетъ наше самоуправленіе; вслѣдствіе такого противуположенія губернаторъ въ глазахъ населенія является только лишней нежелательной инстанціей, «препятствующей развитію мѣстной самостоятельности, вносящей во всѣ ея проявленія бюрократическую мертвенность и глушащей ростъ мѣстнаго самосознанія». Записка предлагаетъ оставить въ

сторонѣ разработку подробностей этого вопроса взаимоотношеній самоуправленія и администраціи, въ виду того, что одновременно м-во в. д. разрабатываетъ проектъ новаго земскаго и городового положеній; здѣсь въ проектѣ реформы общаго губернскаго управленія должны быть указаны лишь главные два принципа этихъ взаимоотношеній: правительств. надзоръ за законностью дѣйствій общ. установленій долженъ быть возложенъ на губернатора, задача же «согласованія дѣятельности общ. установленій съ правител. мѣстами и лицами» должна быть возложена на губ. совѣтъ; послѣднему поручалось бы разсмотрѣніе ходатайствъ органовъ самоуправленія передъ высшимъ правительствомъ, въ особенности, напр., тѣхъ, которыя связаны съ ассигнованіями изъ казны; такой способъ составилъ бы для правительства «гарантію въ томъ, что представляемое ему мѣстное ходатайство явилось плодомъ всесторонняго разсмотрѣнія дѣла».

Вообще надо замѣтить, что разбираемая записка предоставляетъ г. совѣту широкое право финансоваго контроля надъ органами самоуправленія (стр. 17—18); ему же принадлежало бы и право разсматривать замѣчанія, сдѣланныя губернаторомъ на зем. и гор. смѣты. Рядомъ съ этимъ въ компетенцію совѣта включены и дѣла по обязательнымъ постановленіямъ; согласно проекту, всякое обяз. постановленіе, кѣмъ бы оно ни предполагалось къ изданію, органомъ ли самоуправленія или самимъ губернаторомъ, предварительно обсуждается по существу въ губ. совѣтѣ; при этомъ интересы вѣдомствъ могутъ ограждаться предварительнымъ соглашеніемъ губернатора съ представителемъ даннаго вѣдомства, общіе же интересы обезпечивались бы коллегіальностью обсужденія и правомъ жалобы «на общемъ основаніи въ пр. сенатъ»; наконецъ интересы «порядка, спокойствія и безопасности» ограждались бы правомъ губернатора «пріостанавливать исполненіе по опредѣленіямъ общаго присутствія (губ. совѣта) впредь до разрѣшенія вопроса пр. сенатомъ».

Несомнѣннымъ улучшеніемъ существующаго порядка вещей

можно считать предположенное этой запиской упраздненіе двойственности обжалованія обяз. постановленій въ порядкѣ жалобы (пр. сенату) и въ порядкѣ надзора (м-ру вн. д.); согласно проекту всѣ дѣла объ отмѣнѣ всякихъ обяз. постановленій сосредоточиваются въ сенатѣ, при чемъ предлагается распространить и на эти дѣла «упрощенный порядокъ производства, уже установленный для дѣлъ по выборамъ въ Гос. Думу». Единственное допущенное исключеніе составляли бы обяз. постановленія, издаваемыя въ развитіе правилъ, установленныхъ гл. присутствіемъ по фабричнымъ дѣламъ.

Вѣдѣнію общаго присутствія губ. совѣта должны принадлежать важнѣйшія дѣла губернскаго управленія; прочія же дѣла были распредѣлены между тремя особыми присутствіями губ. совѣта и нѣсколькими отдѣльными учрежденіями.

Все губ. управленіе записка раздѣляетъ на три «порядка»: 1) «порядокъ распоряженія или управленія въ тѣсномъ смыслѣ слова и неразрывно связаннаго съ нимъ надзора, 2) порядокъ административно-судный и 3) порядокъ дисциплинарный».

До судебной реформы, говоритъ записка, у насъ, во-первыхъ, не существовало яснаго разграниченія между судомъ и администраціей, а, во-вторыхъ, «отсутствовали ближайшіе поводы, которые заставляли бы предполагать, что широко и каждому предоставляемое право жалобы по начальству является недостаточнымъ средствомъ борьбы противъ незакономѣрныхъ распоряженій должн. мѣстъ и лицъ», вслѣдствіе чего не могло быть и рѣчи объ админ. юстиціи; записка только забываетъ, что существовала и третья причина тому—наличіе пассивнаго прокурорскаго надзора.

Судебная реформа внесла болѣе ясное отдѣленіе суда отъ администраціи, вслѣдствіе чего стали намѣчаться и различіе иска и жалобы, и иная постановка вопроса объ отвѣтственности должн. лицъ, и новый вопросъ «о границахъ вліянія судебной власти на административныя распоряженія»; еще бо́льшія измѣненія были внесены въ эту область реформами земской и городской. При созданіи у насъ органовъ само-

управленія правительство было озабочено, по словамъ записки, двумя вопросами: какъ организовать надзоръ за этими органами и какъ обезпечить интересы населенія отъ незакономѣрныхъ распоряженій новыхъ органовъ. Создавая земское положеніе, правительство подчинило земскія учрежденія въ обоихъ отношеніяхъ сенату, который и являлся админ. судилищемъ. При созданіи же городского самоуправленія учреждены были особыя коллегіи въ губерніи для несенія тѣхъ же двухъ функцій; «вмѣстѣ съ тѣмъ, читаемъ мы, не трудно видѣть, что создаваемыя, главнымъ образомъ во имя необходимости имѣть на мѣстахъ адм.-судныя учрежденія, эти коллегіи дѣлались въ то же время и органами распорядительнаго порядка управленія и порядка дисциплинарнаго»; это замѣчаніе невѣрно, такъ какъ послѣднія соображенія и «необходимость надзора» всегда перевѣшивали въ глазахъ нашего правительства, функціи же адм.-судебныя присоединены были по случайно пришедшей счастливой мысли управляющаго II-мъ отдѣленіемъ С. Е. В. канцеляріи (см. кн. II).

Какъ бы то ни было, но съ эпохи реформъ 60-хъ годовъ дѣйствительно стали выступать въ нашемъ адм. правѣ нѣкоторые элементы адм. юстиціи; однако, по вѣрному замѣчанію записки, все еще продолжало господствовать полнѣйшее смѣшеніе въ «порядкахъ управленія», такъ какъ строй учрежденій обозначался не ими, а «предметами управленія».

Законодательство въ этой области образовывалось путемъ «наслоеній новыхъ пластовъ на старые», въ удовлетвореніе насущнымъ и ближайшимъ потребностямъ, хотя бы въ ущербъ принципу внѣшняго единства; исторія нашихъ присутствій «смѣшаннаго состава», которую читатель можетъ найти во второй книгѣ нашего изслѣдованія, слишкомъ ясно подтверждаетъ это положеніе: каждое изъ этихъ присутствій появлялось либо случайно, либо въ видѣ компромисса. Но кромѣ того этотъ строй учрежденій имѣетъ и многіе другіе существенные недостатки, изъ которыхъ главнымъ записка считаетъ неизбѣж-

ный переходъ «завѣдыванія данной отраслью управленія изъ рукъ коллегіи въ руки канцеляріи»; болѣе всего отъ этого страдаютъ суд.-адм. функціи.

Обезпеченіе послѣднихъ записка видитъ лишь въ установленіи строгаго и опредѣленнаго разграниченія трехъ вышеупомянутыхъ «порядковъ управленія»; этимъ достигалось бы: 1) возможность «организовать учрежденія и должности каждаго порядка въ полномъ соотвѣтствіи со спеціальными его задачами», 2) возможность «легко установить для каждаго порядка единообразное дѣлопроизводство» и 3) возможность «въ предѣлахъ каждаго отдѣльнаго предмета управленія сократить число дѣлъ, поступающихъ на разсмотрѣніе коллегіи».

Цѣль, которую преслѣдуетъ въ данномъ случаѣ эта записка, заключается въ стремленіи доказать необходимость выдѣленія въ вѣдѣніе особыхъ коллегій суд.-адм. функціи и дисциплинарный надзоръ; такимъ образомъ въ губерніи образовалось бы три органа, одинъ вѣдающій активное управленіе, другой — админ. юстицію, третій — дисципл. отвѣтственность должн. лицъ; первое изъ нихъ конкурировало бы кромѣ того съ губернаторомъ и нѣкоторыми другими губернскими органами.

Установивъ это принципіальное различіе «трехъ порядковъ управленія», записка переходитъ къ точному выясненію понятія адм. юстиціи; именно здѣсь мы имѣемъ дѣло, во-первыхъ, съ лучшей частью этого проекта, а во-вторыхъ, съ понятіями, впервые высказываемыми въ работахъ нашего м-ва вн. д. и отличающими эту записку отъ всего написаннаго м-вомъ передъ тѣмъ.

Основнымъ признакомъ «административной неправды» записка считаетъ совершеніе ея должностнымъ лицомъ или мѣстомъ; она состоитъ въ распоряженіи, не выходящемъ за предѣлы компетенціи должн. лица или мѣста; послѣдствіе адм. неправды сводится къ признанію ничтожнымъ того дѣйствія, которое составило ея содержаніе; «такимъ образомъ, подъ адм. неправдой понимаются неправомѣрныя дѣйствія

должностныхъ лицъ и учрежденій (правительственныхъ и общественныхъ), совершаемыя въ правомѣрной формѣ, въ предѣлахъ указанной закономъ компетенціи и влекущія за собой признаніе ихъ ничтожными». Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ, хотя нѣсколько узко очерченное, но все же ясное опредѣленіе админ. неправды, впервые выставлямое и обсуждаемое въ офиціальной запискѣ; одно остается непонятнымъ, почему не отмѣчено, что данное опредѣленіе принадлежитъ автору записки? Изъ текста даннаго мѣста записки можно понять, что здѣсь преподается какая-нибудь научная истина, твердо установленная.

Понятіе, выставленное запиской, мы назвали слишкомъ узкимъ по слѣдующимъ соображеніямъ: первое положеніе мы принимаемъ полностью; адм. неправда дѣйствительно должна совершаться непремѣнно должн. лицомъ или органомъ государства [1]); но, затѣмъ, второе положеніе ограничиваетъ область адм. иска только дѣйствіями, совершенными въ предѣлахъ компетенціи даннаго органа, чѣмъ оставляется за бортомъ, напр., вся область французскаго понятія recours pour excès de pouvoir, являющаяся между тѣмъ весьма цѣннымъ элементомъ адм. юстиціи; теоріи прусской, равно и австрійской адм. юстиціи также не ограничиваютъ адм. иска такимъ образомъ, допуская искъ и о нарушеніяхъ даннымъ органомъ предѣловъ своей компетенціи. Также недолжно ограничительнымъ является и третье условіе, выставляемое запиской; послѣдствіемъ адм. иска является не только признаніе адм. акта ничтожнымъ, но и возстановленіе status quo ante, въ видѣ хотя бы возмѣщенія вреда и убытковъ или признанія даннаго частнаго права, или освобожденія лица отъ возложенныхъ на него тяготъ и т. д.; данное положеніе записки звучитъ какою-то недоговоренностью; къ этому вопросу намъ впрочемъ еще придется вернуться.

Затѣмъ идетъ въ запискѣ краткій, хотя довольно ясный,

[1]) Въ этомъ отношеніи ср. кн. III.

обзоръ главныхъ основъ положенія адм. юстиціи на западѣ. Каждое государство, по справедливому замѣчанію записки, выработало исторически свою особую національную конструкцію этого института, вслѣдствіе чего «едва ли можно говорить о какихъ-либо единыхъ для всѣхъ госуд. укладовъ одинаковыхъ началахъ, на которыхъ должна была бы покоиться въ данной странѣ организація адм. юстиціи». «Какъ выводъ изъ общаго строя администраціи, организація адм. юстиціи должна быть, наоборотъ, столь же національной, какъ національна и организація этого общаго строя», говорится далѣе. Мы, признаться, отказываемся вовсе принять это категоричное утвержденіе; если исторически дѣйствительно институтъ адм. юстиціи развивался различно въ различныхъ государствахъ, то изъ этого еще вовсе не слѣдуетъ, что весь институтъ «долженъ быть» во всемъ національненъ; наоборотъ, какъ мы утверждаемъ ниже (см. кн. III), основныя черты этого института въ разныхъ странахъ однѣ и тѣ же. Думается, что здѣсь имѣется политическій мотивъ въ запискѣ м-ва в. д., заключающійся въ обезпеченіи себѣ лазейки — уклоненія отъ довлѣнія принциповъ адм. юстиціи во имя «національныхъ началъ» нашего адм. строя. Автору записки дѣйствительно приходилось примирять непримиримое — устанавливать одинъ изъ существенныхъ институтовъ правового государства, адм. юстицію, на ряду и параллельно съ изысканіемъ новыхъ способовъ «вооруженія губернаторовъ» всей возможной полнотой власти. Этотъ-то послѣдній элементъ русскаго адм. права и есть то, что «отличаетъ его спеціальными чертами», что составляетъ его «національную окраску».

Совершенно невѣрно опредѣляетъ разбираемая записка понятіе надзора; послѣдній состоитъ «въ охраненіи закона, какъ такового, и въ наблюденіи за цѣлесообразностью адм. дѣйствій, при чемъ предполагаетъ инціативу со стороны уполномоченной власти»; здѣсь брошены въ одну кучу три совершенно различныя функціи, соединеніе которыхъ еще Сперанскій считалъ пагубнымъ: охраненіе закона есть пас-

сивная функція, наблюденіе же за цѣлесообразностью адм. дѣйствій есть активный или начальственный, инстанціонный надзоръ, тогда какъ «инціатива власти» есть не что иное, какъ «право исправленія» Сперанскаго.

Гораздо опредѣленнѣе и объективнѣе описывается въ запискѣ существующая организація судебно-адм. коллегій, каждая изъ которыхъ является учрежденіемъ sui generis, вслѣдствіе чего «образовалось столько направленій адм.-судныхъ дѣлъ, сколько можно намѣтить разновидностей среди органовъ, вѣдающихъ адм.-судный порядокъ губ. коллегій». Такой крупный недостатокъ можетъ быть устраненъ лишь путемъ образованія особыхъ мѣстныхъ адм.-судныхъ учрежденій, но, замѣчаетъ далѣе авторъ записки, «то обстоятельство, что эти учрежденія должны быть мѣстными, едва ли нуждается въ особыхъ разъясненіяхъ»; въ наукѣ адм. права вопросъ однако стоитъ не такъ просто, какъ это здѣсь утверждается, такъ какъ имѣется не одинъ, а цѣлый рядъ доводовъ въ пользу одной лишь центральной и общей инстанціи адм. суда; стоитъ только вспомнить тотъ горячій споръ, который имѣлъ мѣсто въ Австріи, приведшій какъ разъ къ противному результату, т. е. учрежденію одной инстанціи[1]); хотя мы сами признаемъ двухъ-инстанціонную систему болѣе цѣлесообразной, мы не можемъ не пожалѣть, что данный вопросъ столь поверхностно обходится въ разбираемой запискѣ.

Слѣдующимъ вопросомъ, интересовавшимъ автора записки, является составъ учрежденія, которому поручались бы суд.-адм. функціи. Въ составѣ существующихъ коллегій записка совершенно правильно различаетъ три элемента: 1) представителей «власти» или администраціи, 2) представителей «общественнаго элемента» и 3) представителей спеціальныхъ знаній; опредѣляя составъ того или другого «смѣшаннаго» присутствія, правительство руководствовалось обыкновенно временными и случайными соображеніями, а не соображеніями принципіальными;

[1]) См. кн. III, исторію австр. адм. юстиціи; въ частности, указанную тамъ литературу.

исторія отдѣльныхъ губ. присутствій это подтверждаетъ слишкомъ ясно (см. кн. II).

Но затѣмъ, обращаясь къ принципіальнымъ соображеніямъ самой записки, мы въ нихъ находимъ одно губительное для адм. юстиціи и совершенно невѣрное утвержденіе, что «нѣтъ, молъ, основаній ставить админ.-судный контроль внѣ зависимости отъ органовъ дѣйствующей администраціи»; вслѣдствіе этого органы адм. юстиціи должны быть включены въ систему общихъ губернскихъ учрежденій, а губернаторъ долженъ быть сдѣланъ ихъ предсѣдателемъ. Такая конструкція состава адм. суда въ корнѣ противорѣчитъ его задачѣ и подтачиваетъ всякое значеніе адм. юстиціи вообще. Нѣтъ сомнѣнія, что и въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ мотивомъ политическимъ; одною рукою м-во в. д. отнимало то, что давало другою. Исторія западно-европейской адм. юстиціи слишкомъ ясно доказываетъ вредъ такой связи адм. юстиціи съ администраціей; только тамъ могъ начать успѣшно функціонировать институтъ адм. юстиціи, гдѣ устанавливалась независимость адм. суда отъ администраціи; лишь благодаря такой независимости пріобрѣли свое высокое уваженіе въ глазахъ населенія и свое значеніе въ административномъ строѣ государства французскій госуд. совѣтъ или прусскій верхній админ. судъ, столь выгодно отличающіеся именно благодаря этому отъ совѣтовъ префектуръ или прусскихъ окружныхъ совѣтовъ. Не только «есть основанія» къ устраненію такой зависимости, но вся суть адм. юстиціи зависитъ отъ этого. При такомъ единеніи съ администраціей не можетъ создаться настоящей адм. юстиціи; какъ и въ прошломъ Россіи, сохранилась бы въ ея адм. строѣ одна лишь тѣнь адм. юстиціи.

Обращаясь къ ближайшему опредѣленію состава суд.-адм. органа, записка считаетъ «существенно-необходимымъ участіе въ немъ слѣд. лицъ: губернатора, какъ предсѣдателя, его помощника по адм. части, управляющаго каз. палатой и представителя суд. вѣдомства»; второй элементъ, спеціалисты по

различнымъ отраслямъ управленія, должны были бы быть представлены начальниками отдѣльныхъ отраслей управленія; ихъ участіе мы находимъ обоснованнымъ слѣд. примитивнымъ соображеніемъ: «обыкновенно нашъ законъ вмѣсто адм. иска выдвигаетъ начало жалобы; если слѣдовательно устранить отъ участія въ разрѣшеніи жалобы высшаго представителя правител. органа, которому порученъ надзоръ надъ данной отраслью управленія, то, оставаясь послѣдовательнымъ, пришлось бы признать, что каждая жалоба на адм. распоряженіе есть обвиненіе должн. лица въ противузаконномъ дѣйствіи; между тѣмъ по самому существу адм.-суднаго процесса, вопросъ о виновности должн. лица можетъ возникнуть лишь въ качествѣ случайно сопровождающаго данное дѣло обстоятельства, но и тогда этотъ вопросъ ни въ какой мѣрѣ не служитъ предметомъ разсмотрѣнія адм.-судной коллегіи». Гораздо большій вѣсъ въ нашихъ глазахъ имѣетъ второй доводъ, выставляемый запиской, а именно, что «участіе представителей отдѣльныхъ отраслей управленія могло бы имѣть и практическое значеніе; задача адм.-суднаго контроля преимущественно сводится къ разсмотрѣнію вопросовъ о правѣ, а не вопросовъ о фактѣ; но съ другой стороны, нашъ законъ, допуская почти ничѣмъ не ограниченное право жалобы, очень часто ставитъ адм.-судные органы въ необходимость разсматривать жалобы и съ точки зрѣнія факта; показанія спеціалистовъ не могутъ въ такихъ случаяхъ не оказаться крайне цѣнными для адм.-суднаго учрежденія»; по общему правилу такіе спеціалисты-представители отдѣльныхъ вѣдомствъ приглашались бы для разсмотрѣнія дѣлъ, имѣющихъ лишь отношеніе къ ихъ спеціальности. Эти разсужденія конечно довольно вѣски, но при одномъ непремѣнномъ условіи, допущенія аналогичной защиты и противной стороны, т. е. предоставленія ея частнымъ лицамъ, истцамъ, что впрочемъ отчасти и дѣлается въ разбираемой запискѣ. Третій этементъ состава суд.-адм. органа — это представители дворянства, земства, городовъ, плательщиковъ налога и т. д.; его участіе жела-

тельно, во-первыхъ, потому, что оно «имѣетъ значеніе участія населенія въ управленіи», а, во-вторыхъ, потому, что «являлось бы однимъ изъ видовъ представительства интересовъ».

Но въ данномъ случаѣ записка не выдерживаетъ строго системы админ. процесса, не удѣляя достаточнаго мѣста понятію сторонъ; здѣсь ясно отзывается современный составъ «смѣшанныхъ» присутствій, отъ котораго авторъ записки не сумѣлъ освободиться, а произошло это потому, что имъ не принятъ одинъ важный принципъ адм. юстиціи — признанія администраціи заинтересованной въ дѣлѣ стороной, удѣленіе ей положенія отвѣтчика въ адм. искѣ; при сохраненіи же принциповъ составленія современныхъ смѣшанныхъ присутствій всегда должна была оставаться коренная несправедливость, что органы администраціи являлись бы судьями въ собственномъ дѣлѣ; участіе же общественнаго элемента было бы при этомъ только слабымъ палліативомъ. Кромѣ того несовсѣмъ понятна намъ иллюзія автора записки, утверждающаго, что очерченный имъ составъ суд.-адм. коллегіи былъ бы немногочисленнымъ.

Особое вниманіе удѣляется въ запискѣ представителю прокурорскаго надзора, который также включенъ въ составъ суд.-адм. коллегіи; «въ дѣлахъ, доходящихъ до адм. суда въ порядкѣ надзора, прокуроръ долженъ выступать въ качествѣ такого члена присутствія, который по своимъ спеціальнымъ познаніямъ и служебному опыту, можетъ быть полезенъ при самомъ рѣшеніи дѣлъ; въ дѣлахъ же, возникающихъ по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ, прокуроръ долженъ выступать лишь въ качествѣ одного изъ участниковъ процесса, т. е., не участвуя въ рѣшеніи, долженъ на общемъ основаніи представить судной коллегіи свое заключеніе». Въ послѣднемъ случаѣ имѣется стало быть построеніе аналогичное участію прокурора въ гражданскомъ процессѣ; но таковой принципъ едва ли можно считать справедливымъ, въ виду того, что интересы администраціи и безъ того имѣютъ преобладающее число защитниковъ и представителей и въ лицѣ постоянныхъ

членовъ коллегіи, и въ лицѣ спеціалистовъ, представителей вѣдомствъ; оправдать его роль можно было бы лишь съ точки зрѣнія защиты права, тогда какъ спеціалисты выясняли бы вопросы факта; но зато совершенно непонятно его участіе въ рѣшеніи нѣкоторыхъ дѣлъ, что создаетъ еще большій перевѣсъ администраціи надъ интересами частныхъ лицъ.

Гораздо лучше, чѣмъ въ большинствѣ современныхъ присутствій, обставлено въ разбираемомъ проектѣ положеніе частнаго лица; записка считаетъ необходимымъ предоставленіе «населенію» (читай истцу или жалобщику) «возможности всесторонне освѣщать содержаніе жалобъ», и «получать своевременное разрѣшеніе по вчиняемымъ жалобамъ», но, съ другой стороны, оно не должно бы «пользоваться предоставляемымъ ему правомъ вчинять дѣла въ адм.-судномъ порядкѣ съ цѣлью вносить шаткость въ отношенія и порождать неувѣренность въ значеніи адм. распоряженій»; эта послѣдняя весьма несимпатичная нотка очень напоминаетъ намъ подобныя же разсужденія западно-европейскихъ правительствъ, въ тѣ эпохи, когда они противились введенію, либо дальнѣйшему росту института адм. юстиціи.

Для устраненія «опасности внесенія шаткости въ адм. распоряженія» записка предлагаетъ установить извѣстные сроки обжалованія адм. актовъ. Дѣйствующее право знаетъ весьма различные сроки, въ 7 дней, 2 недѣли, мѣсяцъ, два, даже три; записка же предлагаетъ для нѣкоторыхъ исключительныхъ случаевъ сохранить существующіе краткіе сроки, для всѣхъ же прочихъ установить общій мѣсячный срокъ.

Началомъ теченія сроковъ записка предлагаетъ считать «моментъ объявленія распоряженія, а въ случаяхъ, когда распоряженіе не объявляется — моментъ приведенія его въ исполненіе». Рядомъ съ этимъ устанавливается срокъ (2-хъ недѣльный) «для власти, обязанной вносить жалобы на разсмотрѣніе адм.-суд. присутствія».

Интересы жалобщика обезпечиваются согласно запискѣ слѣд. двумя положеніями: 1) правомъ давать лично или черезъ

повѣреннаго объясненія присутствію и 2) правомъ получать копію съ журнала присутствія, если рѣшеніемъ этого послѣдняго отклонснъ въ цѣломъ или части адм. искъ. Первое изъ этихъ положеній, уже примѣняемое въ промысловыхъ присутствіяхъ, есть первый, хотя еще и слабый шагъ ко введенію у насъ въ адм.-судное производство принципа устности.

Жалобщикъ долженъ, далѣе, извѣщаться о днѣ засѣданія, но затѣмъ его неявка уже не останавливаетъ разсмотрѣнія дѣла; въ данномъ случаѣ мы находимъ одинъ изъ общепризнанныхъ принциповъ адм. процесса. Страннымъ кажется ограниченіе права получать копіи съ журналовъ присутствія только случаями отказовъ въ искахъ, «если рѣшеніе присутствія признаетъ жалобу заслуживающей уваженія, то жалобщику достаточно узнать это рѣшеніе».

Во всемъ прочемъ, касательно «процессуальныхъ формъ», записка предлагаетъ вполнѣ правильно согласовать ихъ съ формами гражданскаго процесса, но не путемъ законодательнаго опредѣленія, а инструкціоннымъ порядкомъ черезъ мин-во вн. д.

Далѣе записка переходитъ къ вопросу о компетенціи суд.-адм. органа, отмѣчая ту страшную разнообразность, которая господствуетъ въ современномъ законодательствѣ. Записка опредѣляетъ принципіально адм. искъ какъ жалобу на распоряженія должн. лицъ и мѣстъ, правомѣрныя по формѣ, но признаваемыя жалобщикомъ нарушающими его права и интересы, замѣчая однако, что такое опредѣленіе было бы и слишкомъ отвлеченнымъ и несогласнымъ съ дѣйствующимъ законодательствомъ; вслѣдствіе этого его приходится ограничить «1) по лицамъ и мѣстамъ, отъ коихъ исходятъ распоряженія, и 2) по характеру правъ и интересовъ, затрагиваемыхъ распоряженіями». Дѣйствительно, если бы провести въ законѣ общую формулу адм. иска, послѣдній сразу бы широко раскрылъ гражданамъ двери доступа къ защитѣ отъ неправомѣрныхъ дѣйствій администраціи, чего министерство в. д. болѣе всего боится.

Ограниченія второго пункта имѣютъ въ виду конкурированіе гражданскаго иска; стремленіе записки, опирающееся на ст. 1 уст. гр. суд., сводится къ исключенію адм. иска въ случаяхъ, когда возможенъ искъ гражданскій (о правѣ гражданскомъ); въ доказательство сему положенію приводится принципъ, котораго держится сенатъ, указывающій, «что для жалобы въ адм. порядкѣ необходимо, чтобы распоряженіе, нарушающее права или интересы, было сдѣлано должностнымъ мѣстомъ или лицомъ, какъ носителемъ власти, а не какъ осуществителемъ гражданскихъ правъ»; послѣднее разсужденіе конечно приходится цѣликомъ принять, но нельзя вмѣстѣ съ тѣмъ не пожалѣть, что записка не допускаетъ болѣе широкаго конкурированія двухъ исковъ, гражданскаго съ административнымъ.

Первый пунктъ ограниченій (по мѣстамъ и лицамъ) ближайшимъ образомъ опредѣляется слѣд. положеніями: 1) территоріальная компетенція адм.-суд. учрежденія опредѣляется границами одной губерніи; 2) жалобы могутъ приноситься только на распоряженія, а не на «дѣйствія, производимыя во исполненіе распоряженій»; 3) такъ какъ съ адм.-суд. порядкомъ всегда будетъ конкурировать іерархическій надзоръ, то жалобы могутъ приноситься лишь на тѣ органы, «которые не имѣютъ надъ собой непосредственнаго начальства въ строѣ губернскихъ властей и учрежденій»; другими словами, послѣднее положеніе устанавливаетъ обязательное условіе предварительнаго исчерпанія іерархическихъ инстанцій обжалованія; этотъ справедливый принципъ, признаваемый въ нѣкоторыхъ нѣмецкихъ государствахъ, является признаніемъ адм. акта окончательнымъ; разъ распоряженіе еще не утверждено высшей инстанціей, оно еще не имѣетъ правовой силы.

Относительно губернатора записка опять-таки устанавливаетъ исключеніе; въ виду того, что онъ является «главнымъ представителемъ высшаго правительства въ губерніи», записка предлагаетъ установить для обжалованія его распоряженій одну адм.-судную инстанцію—сенатъ.

«Необходимость всѣхъ указанныхъ ограниченій, читаемъ мы далѣе, лишаетъ (м-во в. д.) возможности выработать такую достаточно опредѣленную формулу, которая, не порождая сомнѣній, охватывала бы компетенцію адм.-суд. присутствія въ томъ ея объемѣ, который опредѣлится за надлежащими (sic) вычетами. Это обязываетъ установить компетенцію адм.-суд. присутствія при помощи пріема перечисленія». Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ весьма интересный примѣръ историческаго развитія института адм. юстиціи, и на западѣ тѣ государства, которыя болѣе другихъ страшились этого института, вводя его наконецъ подъ давленіемъ политическихъ обстоятельствъ, непремѣнно устанавливали перечневую систему компетенціи адм. судовъ, избѣгая общія формулы (см. кп. III). Упомянутый же перечень записка считаетъ нужнымъ составить «примѣнительно къ дѣйствующему закону».

Наконецъ, эта часть записки заканчивается заявленіемъ, что «въ кругъ вѣдѣнія адм.-суд. присутствія должна войти и обязанность разрѣшать сомнѣнія о примѣненіи законовъ, а также случаи пререканій въ предѣлахъ вѣдомства и между вѣдомствами».

«Всякое иное устройство» адм. юстиціи, въ частности же передача этихъ функцій общимъ судамъ, м-во в. д. считаетъ противорѣчащимъ всему ходу русскаго законодательства, а также и духу его; такая передача была бы осуществима не ранѣе реформированія всѣхъ основныхъ принциповъ нашего адм. строя: отчасти это утвержденіе конечно справедливо; для подобной реформы дѣйствительно потребовалось бы измѣнить весь духъ нашего управленія но, съ другой стороны, мы утверждаемъ, что именно русское законодательство гораздо въ большей мѣрѣ, чѣмъ многія западно-европейскія государства, въ основныхъ своихъ принципахъ допускаетъ такую передачу вѣдомства адм. юстиціи компетенціи общихъ судовъ.

Совершенно вѣрно замѣчается въ запискѣ, что «не положеніе въ странѣ адм. юстиціи опредѣляетъ собой строй управленія, а наоборотъ этотъ послѣдній опредѣляетъ собой строй

адм. юстиціи»; до сихъ поръ Россія, прибавимъ мы, потому и не знаетъ настоящей адм. юстиціи, что таковая гарантія правъ и интересовъ гражданъ не согласуется съ ея адм. строемъ и принципами управленія.

Этимъ заканчивается въ запискѣ разсмотрѣніе «адм.-суднаго порядка».

Что же касается «порядка дисциплинарнаго», то записка считаетъ совершенно достаточнымъ законъ 27 іюня 1905 года, хотя и не введенный еще въ дѣйствіе; его слѣдовало бы только дополнить нѣкоторыми измѣненіями касательно лицъ, служащихъ въ общ. учрежденіяхъ по выборамъ и по вольному найму; нововведеніемъ же явилось бы установленіе состязательнаго начала въ дисциплинарномъ процессѣ.

Наконецъ, за выдѣленіемъ изъ общей массы дѣлъ губернскаго управленія дѣлъ адм.-судныхъ и дисциплинарныхъ, всѣ прочія составили бы третій «порядокъ», вѣдуемый третьимъ, «распорядительнымъ присутствіемъ губ. совѣта»; въ данномъ случаѣ однако рѣчь идетъ лишь о тѣхъ дѣлахъ, которыя требуютъ коллегіальнаго обсужденія, такъ какъ остальныя предоставляются либо губернатору, либо должны разрѣшаться общимъ канцелярскимъ путемъ.

Всѣ подробности реформы, не упомянутыя непосредственно въ запискѣ, предположено вводить инструкціоннымъ порядкомъ, черезъ м-во в. д.

Упраздненію согласно разбираемому проекту подлежали бы не только губ. правленія, но и присутствія: по зем. и гор. дѣламъ, по воин. повинности, по фабр. и горн. дѣламъ, по дѣламъ объ обществахъ, по промысл. налогу, губернскія и губ. по крестьян. дѣламъ, и комитеты: распорядительный, лѣсоохранительный и по дѣламъ мелкаго кредита. При губ. совѣтѣ состояла бы одна общая губернская канцелярія, «въ составъ которой входили бы всѣ необходимые отдѣлы и особыя инспекціи»: сюда включены, напр., спеціальныя отдѣленія губ. правленій: врачебное, ветеринарное, строительное, тюремное и межевое. Во главѣ канцеляріи долженъ былъ бы стоять по-

мощникъ губернатора по адм. части, а во главѣ ея отдѣловъ и инспекцій—губ. совѣтники и инспектора. Особая канцелярія состояла при помощникѣ губернатора по полицейской части. Губ. совѣтниковъ предполагается пять; они одновременно являются органами, «при помощи которыхъ губернаторъ осуществлятъ надзоръ», членами-докладчиками присутствій губ. совѣта и начальниками соотвѣтствующихъ отдѣловъ губ. канцеляріи.

При губернаторѣ кромѣ того состояла бы «секретарская часть, въ составѣ секретаря и его помощника, назначеніе коей заключалось бы въ веденіи личной и секретной переписки губернатора», и по крайней мѣрѣ два чиновника особыхъ порученій. Дѣлопроизводственную часть предположено было регулировать опять-таки инструкціоннымъ порядкомъ.

Этимъ записка и заканчивается.

Къ только что разобранной запискѣ приложенъ проектъ «положенія о губернскомъ управленіи», раздѣленный на пять главъ: 1) о губернаторѣ, 2) о помощникахъ губернатора, 3) о губернскомъ совѣтѣ, 4) о чиновникахъ, состоящихъ при губернаторѣ, и 5) о губернской канцеляріи. Всего проектъ содержитъ 130 статей.

Первая глава, о губернаторѣ (ст. 2—43), воплощаетъ идеи, изложенныя въ запискѣ, при чемъ главною изъ нихъ является конечно стремленіе къ усиленію его власти; главнѣйшимъ нововведеніемъ мы считаемъ превращеніе губернатора въ вѣдомственнаго чиновника м-ва в. д. (ст. 5: «губернаторы состоятъ въ вѣдомствѣ м-ва в. д.»); назначеніе происходитъ путемъ Выс. докладовъ министра в. д., но при обязательномъ условіи предварительнаго одобренія кандидата совѣтомъ министровъ (ст. 4). Какъ будто у совѣта имѣются какія-либо средства провѣрки и контроля министра в. д.! Очевидно, что такое «одобреніе» всегда будетъ имѣть одинъ лишь формальный характеръ; страшный вредъ такого положенія, уже впро-

чемъ не разъ указанный въ XIX столѣтіи, упомянутъ былъ нами выше.

Общимъ образомъ должность губернатора опредѣляется въ ст. 11 слѣд. порядкомъ: «губернаторъ, какъ главный въ губерніи представитель высшаго правительства, наблюдаетъ за точнымъ исполненіемъ законовъ и распоряженій правительства, охраняетъ дѣйствіемъ данной ему власти спокойствіе и безопасность и заботится о благосостояніи ввѣренной его управленію губерніи».

Ему принадлежитъ надзоръ за всѣми должн. лицами губерніи, исключая установленій судебныхъ, учрежденій гос. контроля, гос. банка и высшихъ уч. заведеній (ст. 13). Если бы онъ замѣтилъ, что начальникъ отдѣльной части посторонняго вѣдомства уклоняется отъ исполненія сдѣланныхъ ему губернаторомъ указаній, то доноситъ о томъ м-ру в. д. и соотвѣтствующему министру и предсѣдателю совѣта министровъ (ст. 12).

Средствами надзора губернатора, являются: 1) право требовать свѣдѣнія и объясненія (ст. 14), 2) право производить лично или черезъ помощника по адм. части ревизіи (ст. 15), 3) право присутствовать во всѣхъ засѣданіяхъ зем. собраній и гор. думъ (ст. 16) и 4) право изъявлять свое несогласіе на назначеніе, перемѣщеніе, переводъ должн. лицъ и замѣщеніе должностей по найму (ст. 23) [1]), при чемъ такой протестъ доводится въ двухнедѣльный срокъ до свѣдѣнія подлежащаго министра.

Свои обяз. постановленія губернаторъ долженъ вносить, предварительно ихъ изданія, на обсужденіе губ. совѣта (ст. 20).

---

[1]) Всѣ представленія о наградахъ должн. лицъ восходятъ въ подлежащія министерства черезъ губернатора (ст. 24). Далѣе губернаторъ имѣетъ право приглашать къ себѣ для объясненій всѣхъ должн. лицъ, независимо отъ ихъ ранга и класса; каждое изъ нихъ „обязано немедленно подчиниться его законнымъ требованіямъ и оказывать ему должное уваженіе“ (ст. 25). Начальственный надзоръ губернатора надъ всѣми должн. лицами гражд. вѣдомства, какъ видимъ, доведенъ до своихъ крайнихъ предѣловъ.

Затѣмъ перечисляются нѣкоторыя функціи губернатора; такъ, онъ является главнымъ начальникомъ всей полиціи въ губерніи (ст. 26), руководитъ дѣлами землеустроительными (ст. 27), наблюдаетъ за правильнымъ поступленіемъ окладныхъ сборовъ (ст. 28) и т. д.

Особо выдѣлены изъ-подъ непосредственнаго вліянія губернатора лишь дворянскія сословныя учрежденія (кромѣ четырехъ вѣдомствъ, упомянутыхъ въ ст. 13); губернаторъ сносится съ дв. собраніями черезъ губ. предводителя, отъ котораго получаетъ извѣщенія о всѣхъ положеніяхъ, въ собраніи состоявшихся (примѣч. къ ст. 42).

Наконецъ, отвѣтственность губернаторовъ опредѣляется «правилами, въ соотвѣтствующихъ узаконеніяхъ установленными» (ст. 43); здѣсь имѣются въ виду два вышеназванныхъ законопроекта министерства юстиціи объ отвѣтственности должн. лицъ и порядкѣ взысканія возмѣщенія убытковъ.

Вторая, четвертая и пятая главы касаются вопросовъ, выходящихъ изъ рамокъ нашего изслѣдованія; онѣ посвящены помощникамъ губернаторовъ (ст. 44 и слѣд.), чиновникамъ, при губернаторѣ состоящимъ (ст. 103—104), и губернской канцеляріи (ст. 105 и сл.).

Третья глава, о губ. совѣтѣ, касается насъ ближе всего. Начинается она опредѣленіемъ губ. совѣта, какъ «высшаго въ губерніи мѣста, дѣйствующаго въ составѣ, въ предѣлахъ и въ порядкѣ, нижеслѣдующими статьями и соотвѣтствующими законами указанныхъ» (ст. 58).

Губ. совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ общаго присутствія и присутствій распорядительнаго, административно-суднаго и дисциплинарнаго (ст. 59). Всѣ дѣла вносятся въ губ. совѣтъ губернаторомъ (ст. 60), что само по себѣ уже составляетъ нѣкоторое преимущество для начальника губерніи; но кромѣ того онъ имѣетъ право, пріостановивъ исполненіе всякаго рѣшенія губ. совѣта, представить м-ру в. д. объ отмѣнѣ даннаго рѣшенія (ст. 60).

Далѣе идутъ четыре отдѣла данной главы. Первый касается общаго присутствія губ. совѣта (ст. 63—80). Оно состоитъ, кромѣ предсѣдателя, изъ слѣдующихъ членовъ: губернскаго предводителя дворянства, помощника губернатора по административной части, начальника губ. полиціи, губернскихъ совѣтниковъ, инспекторовъ тюр., врач., ветер., по строит. части и губ. землемѣра, прокурора окр. суда, управляющихъ каз. пал., удѣльн. и горн. округами и отдѣленіями госуд. дворянск. земельн. и крестьянск. позем. банковъ, начальниковъ управленія земл. и гос. им. и округа пут. сооб., старшаго фабр. инспектора, предсѣдателя губ. зем. управы, гор. головы губ. города, двухъ членовъ по выбору губ. зем. собранія и одного члена по выбору гор. думы губ. города (ст. 63).

Компетенція общаго присутствія опредѣляется ст. 68—71, какъ чисто-административная дѣятельность.

Ст. 72—75 посвящены спеціально вопросу объ изданіи обяз. постановленій. Жалобы частныхъ лицъ и общ. учрежденій на об. постановленія подаются въ мѣсячный срокъ сенату (ст. 76); къ послѣднему входитъ и м-ръ в. д. съ представленіями объ отмѣнѣ обяз. постановленій (ст. 77); въ сенатѣ всѣ такія дѣла разрѣшаются въ порядкѣ ст. 21 положенія о выборахъ въ гос. думу (ст. 78); въ послѣднемъ случаѣ имѣются въ виду ускореніе и упрощеніе производства подобныхъ дѣлъ. Изъ этого общаго порядка изъятіе составляютъ только обяз. постановленія по фабричному надзору, жалобы на которыя приносятся въ главное по фабр. и гор. д. присутствіе (ст. 79). Трудно объяснимо это исключеніе, которое нарушаетъ стройность даннаго порядка изданія обязател. постановленій.

Кромѣ изложенныхъ дѣлъ, разсмотрѣнію общаго присутствія подлежатъ всѣ дѣла, передаваемыя ему губернаторомъ, но тогда рѣшеніе присутствія имѣетъ лишь совѣщательное значеніе и не связываетъ губернатора, который приводитъ его въ исполненіе, смотря по пользѣ дѣла (ст. 80) и собственному усмотрѣнію.

Второй отдѣлъ третьей главы (ст. 81—84) посвященъ распорядительному присутствію губ. совѣта, являющемуся также чисто-административнымъ органомъ.

Четвертый отдѣлъ говоритъ о дисциплинарномъ присутствіи губ. совѣта (ст. 96—102). Оно состоитъ, кромѣ предсѣдателя, изъ губ. предводителя, помощника губ. по адм. части, предсѣдателя мѣстнаго окр. суда, губ. совѣтника по принадлежности, предсѣдателя губ. зем. управы, гор. головы губ. города и члена по выбору отъ губ. зем. собранія и гор. думы губ. города по принадлежности (ст. 96). Кромѣ того въ составъ присутствія включенъ «чинъ прокурорскаго надзора», не принимающій однако участія въ постановленіи рѣшенія, а предъявляющій лишь свои заключенія (ст. 97).

Компетенція дисципл. присутствія ближайшимъ образомъ не опредѣлена, что объясняется ссылкой министерства на законъ 1905 года. Ст. 98 и 99 лишь распространяютъ дисц. отвѣтственность на лицъ, служащихъ по земству и гор. общ. управленію (по выборамъ и по найму).

Наконецъ третій отдѣлъ опредѣляетъ положеніе админ.-суднаго присутствія. Таковое состоитъ, «кромѣ предсѣдателя, изъ губ. предводителя двор., помощника губернатора по адм. части, предсѣдателя окр. с., управляющаго каз. пал., предсѣдателя губ. зем. управы и гор. головы губ. города. На правахъ члена присутствія въ составъ онаго входитъ также, смотря по роду дѣлъ, соотвѣтствующій губернскій совѣтникъ, инспекторъ или губ. землемѣръ, на коего, по принадлежности, возлагается докладъ по дѣлу, подлежащему обсужденію присутствія. По дѣламъ о промысловомъ налогѣ и о квартирномъ довольствіи войскъ докладъ составляется по соглашенію съ управляющимъ каз. пал.; по дѣламъ лѣсоохранительнымъ докладъ составляется по соглашенію съ мѣстнымъ начальникомъ управленія земл. или заступающимъ его мѣсто помощникомъ или лѣснымъ ревизоромъ; по дѣламъ фабричнымъ и горнозаводскимъ докладъ составляется по соглашенію со старшимъ фабр. инспекторомъ или фабр. инспекторомъ» (ст. 85).

«Сверхъ того, въ составъ административно-суднаго присутствія входятъ: по дѣламъ земскимъ и городскимъ—членъ по выбору отъ губ. зем. собранія и членъ по выбору отъ гор. думы губ. города, по принадлежности; по дѣламъ о воинской повинности — по назначенію главнаго начальника военнаго округа воинскій чинъ мѣстнаго гарнизона, пользующійся правами командира отдѣльной части; по дѣламъ фабричнымъ и горнозаводскимъ—начальникъ губ. полиціи, старшій фабр. инспекторъ или фабр. инспекторъ, окр. горн. инженеръ или его помощникъ, три члена отъ мѣстныхъ фабрикантовъ и заводчиковъ и члены отъ горнопромышленниковъ; по дѣламъ лѣсоохранительнымъ — начальникъ управленія земл. или, по его назначенію, помощникъ начальника или одинъ изъ лѣсныхъ ревизоровъ, другой лѣсной ревизоръ, управляющій удѣльн. округомъ, находящійся въ губернскомъ городѣ, и два члена изъ мѣстныхъ лѣсовладѣльцевъ, избираемые губ. зем. собраніемъ; по дѣламъ по промысловому налогу — управляющій акц. сборами и два лица, избираемыя на четыре года изъ числа плательщиковъ доп. промысловаго налога: одно — губ. зем. собраніемъ, другое — гор. думой губ. города.

«Примѣчаніе. Члены изъ плательщиковъ доп. пром. налога не принимаютъ участія въ постановленіи рѣшеній по дѣламъ о взысканіяхъ за нарушеніе правилъ положенія о пром. налогѣ» (ст. 86).

Отмѣтимъ, во-первыхъ, одно противорѣчіе съ принципомъ, выставленнымъ запиской; только что описанный составъ адм.-суд. присутствія далеко не малочисленъ, какъ то записка считала бы желательнымъ. Во-вторыхъ, въ глаза бросается преобладаніе чиновнаго элемента въ составѣ присутствія; этимъ указанныя статьи невыгодно отличаются отъ началъ, выработанныхъ въ Кахановской комиссіи. Въ третьихъ, въ компетенцію адм.-суд. присутствія включены дѣла лѣсоохранительныхъ комитетовъ, не вѣдающихъ суд.-адм. функцій, а являющихся органами чисто-административными (см. кн. II); это положеніе вноситъ противорѣчіе въ компетенцію присут-

ствія, которое по существу своему не должно бы вѣдать чисто-админ. функцій. Съ другой стороны, въ четвертыхъ, забыты комисіи по дѣламъ объ орошеніи, обводненіи и осушеніи (закона 1902 г.; см. кн. II). Кромѣ того, въ пятыхъ, преобладающій чиновный элементъ въ составѣ присутствія не можетъ пользоваться судейской самостоятельностью; принимая во вниманіе зависимость всѣхъ должн. лицъ, служащихъ въ губерніи, отъ губернатора, согласно началамъ, выработаннымъ тѣмъ же проектомъ, можно съ увѣренностью сказать, что за послѣднимъ во всемъ и всегда будетъ обезпечено рѣшающее слово, даже, если не принимать во вниманіе его полномочій предсѣдателя присутствія и его права пріостанавливать рѣшенія этой коллегіи; безъ судейской же самостоятельности и независимости не можетъ быть рѣчи о настоящемъ адм. судѣ; адм.-суд. присутствіе по разбираемому проекту всегда являлось бы лишь въ формѣ бюрократическаго органа, находящагося подъ ферулой губернатора. Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ дѣло съ однимъ изъ существенныхъ недостатковъ проекта с.-с. Столыпина.

«Чинъ прокурорскаго наздора» дастъ лишь заключенія и то не по всѣмъ дѣламъ, подвѣдомственнымъ адм.-суд. присутствію; въ рѣшеніи дѣлъ онъ никогда не участвуетъ (ст. 87); гораздо справедливѣе было бы создать изъ него одну изъ сторонъ въ адм. процессѣ, сдѣлавъ его представителемъ (можетъ быть даже непремѣннымъ) администраціи (ср. съ теорет. очеркомъ, кн. III).

Вѣдѣнію адм.-суд. присутствія, согласно ст. 88, должны бы подлежать слѣд. дѣла: 1) жалобы на опредѣленія уѣздныхъ совѣтовъ и городскихъ присутствій [1]);

2) жалобы на распоряженія уѣздныхъ земскихъ и город-

[1]) Здѣсь для насъ вовсе не ясно, имѣются ли въ виду однѣ суд.-адм. функціи или вмѣстѣ съ тѣмъ и инстанціонное обжалованіе рѣшеній низшихъ органовъ. Повидимому вѣрно второе предположеніе, но тогда мы имѣемъ новый примѣръ присоединенія къ компетенціи адм.-суд. присутствія и чисто-администр. функцій. Пунктъ этотъ нельзя не признать неудачнымъ.

скихъ управъ по поводу заявленій объ исправленіи избирательныхъ списковъ;

3) жалобы на неправильности, допущенныя при выборѣ гласныхъ въ зем. собранія и гор. думы, а также при выборѣ мѣщанскихъ депутатовъ (ст. 602 т. IX, изд. 1899 г.), равно какъ и при выборахъ купеческихъ, мѣщанскихъ и ремесленныхъ, въ случаяхъ, указанныхъ въ ст. 661, т. IX, изданіе 1899 г. [1]);

4) жалобы на незаконность постановленій губ. и у. зем. собраній и гор. думъ, еще не обращенныхъ къ исполненію, когда по свойству предмета не можетъ быть начато иска на общемъ основаніи (уст. гр. суд., ст. 1 и примѣч.) и если означенныя постановленія не касаются дѣлъ, перечисленныхъ въ ст. 83 пол. зем. учр. и въ ст. 79 гор. пол. [2]);

5) предположенія губернатора о тѣхъ постановленіяхъ губ. и у. зем. собраній и гор. думъ, которыя онъ остановитъ на основаніяхъ, соотвѣтствующими законами указанныхъ.

6) предположенія губернатора о препятствіяхъ, встрѣченныхъ имъ къ изданію обяз. постановленій, составленныхъ зем. и гор. учрежденіями [3]);

7) жалобы на распоряженія чиновъ фабричной инспекціи по предметамъ, предусмотрѣннымъ въ ст. 54—56 и 128—155 уст. пром., св. зак., т. XI, ч. 2, изд. 1893 г.;

8) отзывы лѣсовладѣльцевъ или завѣдующихъ лѣсомъ на протоколы изслѣдованій (согласно ст. 742 уст. лѣсн., св. зак.,

---

[1]) Мы считаемъ этотъ пунктъ значительнымъ улучшеніемъ противъ существующаго порядка вещей; всѣ жалобы по всякимъ выборамъ должны бы сосредоточиваться въ вѣдѣніи одного суд.-адм. органа.

[2]) Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ примѣръ взаимнаго исключенія двухъ исковъ, гражданскаго и административнаго. Мы выше уже замѣтили, что таковой принципъ намъ представляется весьма спорнымъ.

[3]) Мы въ данномъ случаѣ не имѣемъ функціи адм. юстиціи; это функція правительственнаго надзора за органами самоуправленія, но осуществляемая не единоличною властью губернатора, а коллегіальнымъ органомъ.

т. VIII, ч. 1, изд. 1905 г.) и на планы хозяйства на лѣса, признанные защитными [1]);

9) жалобы на постановленія казенныхъ палатъ и общихъ и особыхъ ихъ присутствій по дѣлахъ о гос. пром. налогѣ;

10) предположенія губернатора объ усмотрѣнныхъ имъ препятствіяхъ къ разрѣшенію образованія обществъ и предположенія его о закрытіи обществъ, въ порядкѣ ст. 17 и 33 врем. прав. 4 марта 1906 г. [2]).

Затѣмъ, «вѣдѣнію адм.-суд. присутствій принадлежитъ также разсмотрѣніе сомнѣній, возникающихъ въ низшихъ прис. мѣстахъ адм. вѣдомствъ въ порядкѣ производства и въ понятіи законовъ, а по управленіямъ полицейскимъ и въ самомъ образѣ дѣйствій и исполненія, а равно при пререканіяхъ о подсудности между сими учрежденіями. Адм.-судному же присутствію принадлежитъ разрѣшеніе пререканій о подсудности уѣздныхъ и городскихъ прис. мѣстъ и лицъ, при чемъ, если пререканіе возникло между уѣздными или городскими мѣстами, либо должн. лицами одного или разныхъ вѣдомствъ, но находящимися въ разныхъ губерніяхъ, то пререканіе разрѣшается адм.-суд. присутствіемъ той губерніи, гдѣ первоначально возникло дѣло, подавшее поводъ къ пререканію.

«Примѣчаніе. Пререканія о подсудности между губернскими мѣстами и должн. лицами одного вѣдомства разрѣшаются тѣмъ министерствомъ, которому они подчинены. Изъ сего правила изъемлются пререканія между адм.-суд. присутствіемъ и иными губернскими мѣстами и должн. лицами. Означенныя пререканія, равно какъ пререканія о подсудности между губернскими прис. мѣстами и должн. лицами различныхъ вѣдомствъ,

---

[1]) Здѣсь имѣется чисто-административная функція, которой тоже не должно бы было быть мѣста въ компетенціи суд.-адм. органа.

[2]) И въ данномъ случаѣ мы не имѣемъ адм. иска, а смѣшеніе двухъ функцій суд.-административной съ правител. надзоромъ; произошло же это здѣсь путемъ присоединенія къ компетенціи присутствія функцій присутствій по д. объ обществахъ, безъ разбора сущности послѣднихъ.

разрѣшаются первымъ департаментомъ пр. сената. Пререканія о подсудности между судебными и правительственными установленіями разрѣшаются по правиламъ законовъ судопроизводства» (ст. 89) [1]).

Такова сложная, разнообразная и весьма резношерстная компетенція адм.-суд. присутствій разбираемаго проекта. Въ данномъ случаѣ мы имѣемъ другой крупнѣйшій недостатокъ этого проекта, заключающійся въ смѣшеніи функцій управленія съ функціями адм. юстиціи; тогда какъ идеаломъ адм. юстиціи является возможно полное ихъ разграниченіе, проектъ этотъ смѣшалъ все въ одну кучу, вслѣдствіе чего органъ адм. юстиціи неизбѣжно долженъ былъ пострадать. Дѣйствительно, въ компетенціи послѣдняго мы находимъ и правительственный надзоръ, и адм. искъ, и жалобу инстанціонную и даже чисто-админ. функціи (по дѣламъ лѣсного хозяйства).

Произошло же такое пагубное смѣшеніе по двумъ причинамъ: во-первыхъ, проектъ не желаетъ считаться съ понятіемъ админ. иска, все еще имѣя дѣло съ однимъ лишь понятіемъ жалобы, а, во-вторыхъ, въ проектѣ сдѣлано механическое соединеніе принципіально несоединимаго; предлагая упраздненіе нѣкоторыхъ провинціальныхъ коллегій, авторъ проекта, безъ всякаго разбора, прямо присоединялъ функціи упраздняемыхъ

---

[1]) „Жалобы на рѣшенія уѣздныхъ совѣтовъ и городскихъ присутствій приносятся въ установленные соотвѣтствующими узаконеніями сроки въ означенные совѣты и присутствія, которые съ своими заключеніями представляютъ ихъ губернатору. Жалобы и отзывы по предметамъ, перечисленнымъ въ пп. 2—4, 7—9 ст. 88 сего положенія, подаются на имя губернатора не позднѣе мѣсяца со дня объявленія просителю того распоряженія, которое служитъ предметомъ жалобы или отзыва, или, если распоряженіе не было объявлено, со дня приведенія онаго въ исполненіе. Губернаторъ вноситъ означенные жалобы и отзывы на разсмотрѣніе присутствія въ двухнедѣльный срокъ.

„Примѣчаніе. Настоящее правило не распространяется на случаи, для которыхъ въ соотвѣтствующихъ законоположеніяхъ установлены болѣе краткіе сроки“ (ст. 90).

органовъ къ компетенціи адм.-суднаго присутствія [1]). Если бы признанъ былъ принципіально адм. искъ, эти неподлежащія функціи отпали бы сами собой; но разъ этого не сдѣлано было (а не случилось этого по мотивамъ политическимъ), то нельзя не пожалѣть, что не обращено было достаточнаго вниманія на сущность тѣхъ функцій, которыя ранѣе принадлежали губ. коллегіямъ, а теперь включены были въ компетенцію адм.-суд. присутствія.

Слѣдующія статьи касаются производства; жалобщикъ увѣдомляется о днѣ слушанія дѣла (лично или черезъ повѣреннаго) повѣсткой; затѣмъ ему или повѣренному разрѣшено присутствовать при докладѣ дѣла и давать устныя или письменныя объясненія; неявка однако не останавливаетъ разсмотрѣнія дѣла (ст. 91). Самый порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ предположено регулировать инструкціоннымъ способомъ, по соглашенію министровъ вн. дѣлъ и юстиціи (ст. 92). Рѣшеніе можетъ состоять либо въ признаніи обжалываемаго распоряженія законнымъ, либо въ отмѣнѣ его; въ первомъ случаѣ проситель увѣдомляется объ оставленіи жалобы безъ послѣдствій, при чемъ ему посылается копія журнала, должностному же лицу или мѣсту, распоряженіе коего отмѣнено, также посылается копія журнала (ст. 93). Рѣшенія объ отмѣнѣ распоряженій почитаются окончательными, но рѣшенія объ отмѣнѣ распоряженій зем. собраній и гор. думъ могутъ быть обжалованы въ порядкѣ ст. 95 проекта (ст. 94).

Послѣдняя, 95-я, статья гласитъ: «на рѣшенія присутствія, если таковыя, въ силу предыдущей статьи и подлежащихъ узаконеній, не признаются окончательными и если въ соотвѣтствующихъ узаконеніяхъ не указанъ иной порядокъ обжалованія, могутъ быть приносимы жалобы въ пр. сенатъ, по первому деп., но не иначе, какъ черезъ означенныя присутствія и не позже, какъ въ мѣсячный срокъ со дня врученія

[1]) Характернѣе всего это выступаетъ по отношенію къ лѣсоохранительнымъ комитетамъ и присутствіямъ по дѣламъ объ обществахъ (ср. кн. II).

жалобщику копіи съ рѣшенія присутствія. Означенныя жалобы представляются губернаторомъ въ пр. сенатъ съ объясненіями присутствія. Принесеніе жалобы не останавливаетъ приведенія въ исполненіе обжалованнаго рѣшенія».

Вотъ и всѣ краткія постановленія, касающіяся админ. процесса. Какъ мы уже указали выше, здѣсь можно говорить собственно только о зачаткахъ адм. процесса; проектомъ сдѣланъ лишь нѣкоторый шагъ по пути примѣненія къ адм. процессу принциповъ современнаго судопроизводства; такъ, здѣсь имѣется въ виду нѣкоторый элементъ устности, въ участіи «жалобщика», но о состязательности и гласности конечно не можетъ быть и рѣчи. Сравнительно съ современнымъ законодательствомъ можно въ данномъ случаѣ видѣть нѣкоторое улучшеніе, но до принциповъ и конструкцій админ. процесса еще весьма далеко. И здѣсь конечно отзывается тотъ фактъ, что проектъ не желаетъ признавать самой основы адм. процесса — адм. иска.

Подводя итогъ проекту м-ва в. д. 1908 года, мы должны признать, что въ интересующей насъ области онъ отличается отъ всѣхъ предыдущихъ работъ названнаго м-ва, какъ единица отличается отъ нуля. Но къ несчастью нельзя тутъ же не замѣтить, что отъ института админ. юстиціи, какъ гарантіи суд. публичныхъ правъ гражданъ, проектъ этотъ еще весьма далекъ. Основной несимпатичной стороной его, кореннымъ образомъ противорѣчащей понятіямъ правового государства, является стремленіе къ безграничному усиленію власти губернатора; здѣсь-то кроются и корни главнѣйшимъ недостаткамъ конструкцій въ области адм. юстиціи и понятій о надзорѣ.

Самой главной ошибкой проекта касательно адм. юстиціи мы считаемъ сохраненіе связи органовъ послѣдней съ администраціей, что въ корнѣ противорѣчитъ сущности изучаемаго нами института; причины же тому мы, признаться, отказываемся найти внѣ области политической.

Другими крупными недочетами являются: во-первыхъ, отсутствіе самостоятельности въ положеніи членовъ суд.-адм. органа, среди которыхъ попрежнему преобладаетъ чиновный элементъ, уже не говоря о полномочіяхъ губернатора; невольно вспоминается Крыловскій квартетъ; все тѣ же губернскіе чины посажены немного иначе въ суд.-адм. присутствіи; во-вторыхъ же, полное смѣшеніе самыхъ разнообразныхъ функцій въ компетенціи адм.-суд. присутствія, вмѣсто столь необходимаго выдѣленія и обособленія однѣхъ суд.-адм. функцій.

Касательно же адм. процесса нельзя не пожалѣть, что не обращено большаго вниманія на основные принципы судопроизводства, устность, состязательность и гласность. Только при ихъ признаніи можетъ адм. процессъ пріобрѣсти въ глазахъ общества необходимые ему вѣсъ и уваженіе.

5.

Проектъ губернской реформы статсъ-секретаря Столыпина.

(*Продолженіе*).

20 и 27 января 1907 года имѣли мѣсто засѣданія совѣта министровъ, на которыхъ обсуждался проектъ губернской реформы.

Министръ вн. дѣлъ представилъ по сему поводу свои слѣд. соображенія: главнѣйшими недостатками губернскаго управленія, по его мнѣнію, являются, во-первыхъ, отсутствіе точныхъ и опредѣленныхъ воззрѣній въ законѣ на существо губернаторской должности, во-вторыхъ, несоблюденіе единства въ дѣятельности губернскихъ установленій различныхъ вѣдомствъ, въ особенности между органами административными и административно-хозяйственными (подъ послѣдними подразумѣвались обществ. установленія земствъ и городовъ), въ третьихъ, дробность распредѣленія дѣлъ между губернскими коллегіями, наконецъ, въ четвертыхъ, отсутствіе у губернатора отвѣт-

ственнаго помощника и незначительность окладовъ содержанія чиновниковъ, не соотвѣтствующихъ болѣе вздорожавшимъ потребностямъ жизни.

Какъ видимъ, здѣсь уже ясно выступаютъ мотивы разобраннаго нами выше проекта реформы.

Общей схемой должна была служить слѣд. система: во главѣ губерніи стоялъ бы губернаторъ, какъ представитель высшей власти; онъ являлся бы «дѣйствительнымъ органомъ надзора» и звеномъ, посредствомъ котораго устанавливалась бы прочная связь правительства съ населеніемъ; но назначеніе его должно было происходить, хотя и съ одобренія совѣта министровъ, но непремѣнно по докладу министра вн. д., для установленія необходимой зависимости (!); эта мысль о вѣдомственномъ положеніи губернатора является нѣкоторымъ нововведеніемъ с.-с. Столыпина, какъ мы уже замѣтили выше, но едва ли можетъ быть признана удачной.

Губернатору предполагалось предоставить право надзора за учрежденіями всѣхъ вѣдомствъ, за исключеніемъ лишь судебнаго и контрольнаго и высшихъ учебныхъ заведеній [1]).

Кромѣ того, совѣтъ министровъ рѣшилъ дать ему право присутствовать на засѣданіяхъ органовъ самоуправленія.

Взамѣнъ многихъ губ. коллегій [2]), совѣтъ министровъ положилъ учредить губернскій совѣтъ въ составѣ: обоихъ помощниковъ губернатора [3]), высшихъ начальниковъ отд. вѣдомствъ, губ. предводителя, предсѣдателя губ. зем. управы, гор. головы губ. города и двухъ членовъ по избранію—одного отъ губ. зем. собранія, другого отъ гор. думы губ. города. Совѣтъ этотъ состоялъ бы изъ трехъ присутствій: общаго, особаго и дисциплинарнаго. Такое объединеніе губ. управленія

---

[1]) Впослѣдствіи появилось добавленіе сего ряда исключеній учрежденіями гос. банка.

[2]) Упразднить рѣшено было губ. правленіе, губ. присутствія и большинство комитетовъ и комиссій.

[3]) Министръ вн. дѣлъ предлагалъ учредить двѣ должности помощника губернатора: одну по административной, другую по полицейской части.

въ рукахъ губ. совѣта положило бы предѣлъ той пагубной разрозненности, на которую указывалъ совѣту министровъ министръ вн. д.

Новымъ началомъ для нашего адм. права явилась мысль объ объединеніи всей политики имперской администраціи совѣтомъ министровъ, согласно принципамъ указа 19-го октября 1905 года [1]): совѣтъ же м-ровъ дѣйствовалъ въ провинціи черезъ губернаторовъ, которыхъ и должно было теперь считать, во-первыхъ, дѣйствительнымъ въ рукахъ совѣта м-ровъ средствомъ надзора за губ. управленіемъ, а во-вторыхъ, живою связью правительства съ мѣстными органами администраціи: при такомъ положеніи губернатору должна была быть удѣлена обширная власть начальственнаго надзора, что совѣтъ м-ровъ и сдѣлалъ; губернатору предполагалось предоставить надзоръ за всѣми служащими въ губерніи, но надзоръ этотъ осуществляться долженъ былъ не постояннымъ наблюденіемъ (очевидно на это у губернатора не хватило бы ни времени, ни силъ), а лишь возможностью требовать къ себѣ каждое дѣло, свѣдѣнія, справки и т. п., и правомъ вникать во всякое дѣло.

Въ соотвѣтствующемъ журналѣ совѣта м-ровъ мы нашли весьма интересное для насъ мнѣніе, а именно, упоминаніе вскользь о томъ фактѣ, что охраненіе закона въ губерніи было бы гораздо лучше обезпечено должностью губернскаго прокурора; современный прокуроръ окр. суда, по справедливому мнѣнію совѣта м-ровъ, не подходилъ бы къ такой роли, въ виду чисто-судебнаго характера этой должности; это первый разъ, послѣ судебной реформы 1864 г., что правительство наше столь опредѣленно высказывается по этому поводу, возвращаясь къ должности до-реформеннаго прокурора. Но тутъ же дѣлается и оговорка, что подобная реформа прокуратуры была бы несвоевременной, такъ какъ вернула бы прокурора къ участію въ администраціи, отъ которой онъ былъ совершенно отстраненъ послѣ 1864 года; какъ будто нельзя

[1]) Собр. узак. и расп. прав-ва, 1905 г., 1660, ст. 13.

было бы, напр., учредить новую должность, отдѣльную отъ прокурора окр. суда. Г. Щегловитовъ и г. Штюрмеръ предлагали предоставить прокурорамъ право протеста въ сенатъ, аналогичное съ правомъ прежняго губ. прокурора, но таковое мнѣніе совѣтомъ м-ровъ принято не было.

Наконецъ, на тѣхъ же засѣданіяхъ затронутъ былъ и вопросъ объ админ. юстиціи; необходимо было, по мнѣнію совѣта, организовать и эту область, разъ уже предпринималась реформа губ. учрежденій; совѣтъ предполагалъ, вслѣдствіе этого, «объединить разсмотрѣніе жалобъ въ одномъ учрежденіи», создавъ еще одно присутствіе губ. совѣта — административно-судное; въ составъ его вошли бы представители отдѣльныхъ вѣдомствъ, судебныхъ и общественныхъ учрежденій. При этомъ совѣтомъ было высказано пожеланіе, чтобы порядокъ разсмотрѣнія жалобъ какъ можно ближе подходилъ къ порядкамъ гражданскаго судопроизводства, со включеніемъ даже состязательнаго начала; въ качествѣ сторонъ тогда участвовали бы жалобщикъ и представитель вѣдомства, но неявка какой-либо стороны не могла уже пріостанавливать разсмотрѣнія дѣла; прокурорскому надзору должно было быть предоставлено право давать по дѣламъ заключенія.

Таковы были основные принципы въ интересующей насъ области, установленные совѣтомъ министровъ въ январѣ 1907 года и Выс. одобренные 21 марта того же года. Ихъ болѣе подробная разработка и составила сущность разсмотрѣннаго нами выше проекта с.-с. Столыпина.

Но по сравненію съ послѣднимъ принципы журнала совѣта министровъ признаютъ институтъ адм. юстиціи въ значительно болѣе широкихъ размѣрахъ; въ особенности это относится къ адм. процессу, существенно суженному въ проектѣ; въ послѣднемъ состязательный принципъ вовсе исчезъ, вѣдомства же не признаны были сторонами въ дѣлѣ.

Основными положеніями проекта статсъ-секретаря Столыпина являются слѣдующія начала:

«1) Губернаторъ есть главный въ губерніи представитель высшаго правительства. Посему онъ, отвѣтствуя за единство дѣйствій всѣхъ должностныхъ лицъ губерніи, какъ непосредственно ему подчиненныхъ, такъ и тѣхъ, по отношенію къ дѣятельности коихъ ему предоставлено право надзора: а) руководитъ дѣятельностью всѣхъ чиновъ м-ва в. дѣлъ и надзираетъ за дѣятельностью всѣхъ гражданскаго вѣдомства правительственныхъ и общественныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ, кромѣ особо перечисленныхъ; б) производитъ въ установленномъ порядкѣ ревизіи; в) предсѣдательствуетъ въ губернскомъ совѣтѣ; г) имѣетъ право присутствовать и дѣлать необходимыя, по его мнѣнію, заявленія въ засѣданіяхъ земскихъ собраній и городскихъ думъ; д) издаетъ въ установленномъ порядкѣ обязательныя постановленія; е) является главнымъ начальникомъ полиціи.

«2) Вице-губернаторъ является ближайшимъ помощникомъ губернатора по административной части; вмѣстѣ съ симъ на вице-губернатора возлагается главное завѣдываніе канцеляріей губернскаго совѣта.

«3) Губернскій совѣтъ, являясь главнымъ органомъ объединеннаго мѣстнаго управленія, имѣетъ въ своемъ постоянномъ составѣ, кромѣ губернскихъ совѣтниковъ (членовъ-докладчиковъ), какъ представителей различныхъ вѣдомствъ, такъ и лицъ, занимающихъ въ губерніи выборныя должности. Въ зависимости отъ рода дѣлъ, основной составъ совѣта пополняется должностными лицами, спеціально вѣдающими данныя дѣла, а также представителями спеціальныхъ интересовъ.

«4) Въ основѣ построенія губернскаго совѣта покоится распредѣленіе дѣлъ по порядкамъ управленія, а не по предметамъ такового, какъ это принято дѣйствующимъ законодательствомъ. Въ зависимости отъ сего, губернскій совѣтъ, кромѣ общихъ собраній, имѣетъ собранія по дѣламъ распорядитель-

нымъ, по дѣламъ административно-суднымъ и по дѣламъ дисциплинарнымъ.

«5) Рѣшенія губернскаго совѣта имѣютъ силу коллегіальныхъ рѣшеній на общемъ основаніи, за исключеніемъ случаевъ обсужденія дѣлъ, вносимыхъ губернаторомъ лишь на заключеніе совѣта.

«6) Общія собранія губернскаго совѣта являются тѣмъ постоянно дѣйствующимъ органомъ губернскаго управленія, гдѣ находятъ свое разрѣшеніе и объединеніе всѣ главнѣйшіе вопросы управленія губерніей.

«7) Къ распорядительнымъ дѣламъ губернскаго совѣта относятся всѣ дѣла упраздняемаго губернскаго правленія и присутствій: по земскимъ и городскимъ дѣламъ, по воинской повинности, по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ, по дѣламъ объ обществахъ, по промысловому налогу, а также комитетовъ: распорядительнаго, лѣсоохранительнаго и по дѣламъ мелкаго кредита, за исключеніемъ дѣлъ административно-судныхъ и дисциплинарныхъ.

«8) Административно-судныя собранія или присутствія губернскаго совѣта являются губернскими органами административнаго суда, въ виду чего въ нихъ устанавливается особый, приближающійся къ судебному, порядокъ производства.

«9) Дисциплинарныя присутствія являются органами дисциплинарнаго производства по отношенію къ должностнымъ лицамъ въ земскихъ, городскихъ и сословныхъ учрежденіяхъ.

«10) Въ связи съ упраздненіемъ губернскаго правленія и цѣлаго ряда отдѣльныхъ губернскихъ присутствій съ ихъ канцеляріями, а равно и канцеляріи губернатора, образуется одна губернская канцелярія».

На ряду съ губернской реформой предположено было реорганизовать и уѣздное управленіе, при чемъ и послѣднее должно было содержать элементы адм. юстиціи.

Уѣздное управленіе предположено составить по слѣд. схемѣ: уѣздный начальникъ, помощники его, уѣздный совѣтъ, участковые начальники и уѣздная полиція.

Уѣздный начальникъ является вѣдомственнымъ (м-ва вн. д.) органомъ активнаго управленія, при чемъ его характеристика во многомъ напоминаетъ (хотя такъ сказать въ миніатюрѣ) должность губернатора. Назначается и увольняется онъ министромъ вн. дѣлъ (ст. 2 проекта положенія объ уѣздномъ управленіи), при чемъ его должность можетъ быть совмѣщаема съ должностью уѣзднаго предводителя. Надзоръ у. начальника за долж. лицами построенъ тождественно съ надзоромъ губернатора; такъ, если бы онъ усмотрѣлъ уклоненіе должн. лица посторонняго вѣдомства отъ исполненія сдѣланныхъ ему указаній, онъ сообщаетъ о семъ губернатору (ст. 8, соотвѣтствующая ст. 12 губерн. положенія); ему же предоставляется право требовать отъ всѣхъ прав. и общ. учрежденій въ уѣздѣ необходимыя ему свѣдѣнія и справки (за исключеніемъ учрежденій судебныхъ и контрольныхъ, гос. банка и высш. уч. заведеній) (ст. 9, соотв. ст. 14 губ. положенія); наконецъ, ему предоставлено право ревизій (ст. 10 и 11, соотв. ст. 15 губ. положенія) и право присутствовать на засѣданіяхъ у. з. собраній и гор. думъ (ст. 12, соотв. ст. 16 губ. пол.). Онъ является гл. начальникомъ уѣздной полиціи (ст. 14, соотв. ст. 26 губ. пол.). Въ заключеніе перечисляются нѣкоторыя функціи управленія у. начальника (ст. 15—21).

Помощниковъ у у. начальника, какъ и у губернатора, два, одинъ по админ., другой по полиц. части (ст. 23, соотв. ст. 44 губ. пол.).

Положеніе уѣзднаго совѣта, наконецъ, весьма походитъ на положеніе совѣта губернскаго. Онъ является «высшимъ въ уѣздѣ прав. мѣстомъ, дѣйствующимъ въ составѣ, въ предѣлахъ и въ порядкѣ, нижеслѣдующими статьями и соотвѣтствующими законами указанныхъ» (ст. 31, соотв. ст. 58 губ. пол.). У. совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ у. начальника, состоитъ также изъ четырехъ присутствій: общаго, распоря-

дительнаго, админ.-суднаго и дисциплинарнаго (ст. 32, соотв. ст. 59 губ. пол.). По всѣмъ дѣламъ у. совѣта у. начальникъ имѣетъ право пріостанавливать исполненіе рѣшенія совѣта, съ представленіемъ о томъ губернатору, который передаетъ все дѣло адм.-судному присутствію губ. совѣта (ст. 33 у. пол.). Общее присутствіе составляется изъ у. предводителя, обоихъ помощниковъ у. начальника, у. члена окр. суда, товарища прокурора, всѣхъ участковыхъ начальниковъ уѣзда, податного инспектора, непрем. члена землеустр. комисіи, предсѣдателя у. зем. управы, члена по выбору отъ у. зем. собранія, гор. головы или старосты у. города и члена по выбору отъ гор. думы или собранія уполномоченныхъ того же города (ст. 34); предсѣдатель имѣетъ право приглашать постороннихъ лицъ (безъ права голоса) (ст. 35). Компетенцію совѣта составляютъ важнѣйшія дѣла активнаго управленія уѣзда (ст. 38); по дѣламъ, вносимымъ на обсужденіе совѣта у. начальникомъ, совѣтъ имѣетъ лишь совѣщательный голосъ (ст. 39, соотв. ст. 80 губ. положенія).

Ближайшимъ образомъ насъ касающееся админ.-судное присутствіе уѣзднаго совѣта, кромѣ предсѣдателя, состоитъ изъ «уѣзднаго предводителя дв., непремѣннаго члена уѣзднаго совѣта, уѣзднаго члена окр. суда, предсѣдателя уѣздной зем. управы. Сверхъ того, въ составъ присутствія по каждому данному дѣлу входитъ тотъ участковый начальникъ, до коего обсуждаемое дѣло непосредственно касается» (ст. 42). Кромѣ того въ составъ адм.-судн. присутствія входитъ также и товарищъ прокурора, который, однако, «не принимая участія въ постановленіи рѣшенія, предъявляетъ присутствію свои заключенія» (ст. 43).

Мы видимъ, что составъ уѣзднаго органа адм. юстиціи отличается тѣмъ же главнымъ недостаткомъ преобладанія чиновнаго элемента, какъ и составъ губернскаго органа, хотя, съ другой стороны, члены адм.-с. присутствія у. совѣта находятся въ меньшей зависимости отъ своего предсѣдателя, чѣмъ члены соотвѣтствующаго присутствія совѣта губернскаго.

Что же касается компетенціи адм.-суд. присутствія уѣзд. совѣта, то она опредѣляется ст. 44 слѣдующими дѣлами: 1) дѣла по жалобамъ на постановленія или распоряженія участковыхъ начальниковъ; 2) дѣла по представленіямъ участковыхъ начальниковъ объ отмѣнѣ, въ порядкѣ надзора или по жалобамъ, приговоровъ земельныхъ, поселковыхъ и волостныхъ сходовъ или собраній, либо постановленій сельскихъ сходовъ, состоявшихся съ нарушеніемъ закона, а также объ обязаніи означенныхъ учрежденій совершить необходимыя распоряженія; 3) дѣла по представленіямъ участковыхъ начальниковъ объ отмѣнѣ, въ порядкѣ надзора или по жалобамъ, неправильныхъ выборовъ по земельному, поселковому и волостному управленіямъ, и 4) дѣла, возложенныя на упраздняемыя положеніемъ уѣзд. управленія уѣздныя по чиншевымъ дѣламъ присутствія».

Компетенція у. органа адм. юстиціи несомнѣнно гораздо болѣе ограничена, чѣмъ компетенція органа губернскаго, но и се отличаютъ тѣ же крупные недостатки смѣшенія функцій чисто-административныхъ съ функціями судебно-административными, съ присоединеніемъ функцій инстанціоннаго надзора (п. 3 и отчасти п. 2); въ результатѣ, если ближе присмотрѣться къ этимъ четыремъ пунктамъ, оказывается, что суд.-адм. функціи составляютъ незначительное меньшинство среди прочихъ функцій. Все это сильно подтверждаетъ наши сомнѣнія въ необходимости вообще такого уѣзднаго органа; большинство государствъ считаетъ совершенно достаточнымъ двѣ инстанціи адм. судовъ (см. кн. III): думается, что и для Россіи довольно было бы губернскихъ органовъ и сената; адм. юстиція не пострадала бы отъ исключенія адм.-суд. присутствій у. совѣта, ихъ функціи же надзора могли бы съ успѣхомъ быть переданы другимъ уѣзднымъ органамъ.

Статьи уѣзднаго положенія, регулирующія адм. процессъ, почти дословно повторяютъ начала губернскаго положенія. Такъ, жалобщику посылается извѣщеніе и дано право давать словесныя и письменныя объясненія, но неявка его не оста-

навливаетъ разсмотрѣнія дѣла (ст. 45, соотв. ст. 91 губ. положенія). Порядокъ разсмотрѣнія устанавливается инструкціоннымъ способомъ, по соглашенію министровъ вн. д. и юстиціи (ст. 46, соотв. ст. 92 губ. пол.). «Рѣшенія присутствія по жалобамъ могутъ состоять или въ признаніи обжалываемаго распоряженія законнымъ, или въ отмѣнѣ такового. Въ первомъ случаѣ проситель увѣдомляется объ оставленіи его жалобы безъ послѣдствій, при чемъ ему препровождается копія съ журнала присутствія. Во второмъ случаѣ проситель увѣдомляется объ отмѣнѣ обжалованнаго имъ распоряженія; должностному же лицу или мѣсту, распоряженіе коего присутствіемъ отмѣнено, препровождается копія съ журнала присутствія. Примѣчаніе: тотъ же порядокъ наблюдается и при отмѣнѣ распоряженія не въ цѣломъ, а лишь въ какой-либо его части» (ст. 47, соотв. ст. 93 губ. пол.). «На рѣшенія присутствія, если въ соотвѣтствующихъ узаконеніяхъ не указанъ иной порядокъ обжалованія, могутъ быть приносимы жалобы въ губернскій совѣтъ, но не иначе, какъ черезъ означенное присутствіе и не позже, какъ въ мѣсячный срокъ со дня врученія жалобщику копіи съ рѣшенія присутствія. Означенныя жалобы представляются уѣзднымъ начальникомъ губернатору съ объясненіями присутствія. Принесеніе жалобы не останавливаетъ приведенія въ исполненіе обжалованнаго рѣшенія» (ст. 48).

Изъ всего сказаннаго видно, насколько оба проекта близко къ другъ другу подходятъ.

6.

Сужденія совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства.

Осенью 1908 и весною 1909 гг. совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства разсматривалъ только что изслѣдованные нами проекты уѣздной и губернской реформъ. Для насъ сужденія этого совѣта представляютъ тотъ интересъ, что ими хорошо

освѣщается взглядъ на реформу и на задачи провинціальнаго управленія мѣстныхъ дѣятелей, гл. образомъ конечно чиновниковъ министерства вн. дѣлъ; этимъ дается ключъ къ понятію самихъ администраторовъ о своихъ задачахъ, правахъ и обязанностяхъ.

Засѣданія совѣта открыты были 20 ноября 1908 г. рѣчью министра в. д. с.-с. Столыпина, въ которой онъ подчеркивалъ настоятельность реформы имперской администраціи. Относительно главныхъ основъ реформы имъ были повторены доводы, изложенные въ разсмотрѣнной нами запискѣ; во-первыхъ, требовалось «объединеніе власти въ губерніи», съ цѣлью уничтоженія вѣдомственной политики на мѣстахъ; таковое объединеніе достигалось бы реформой губернаторской должности; во-вторыхъ, необходимо было устранить существующую рознь между администр. органами и органами самоуправленія, наконецъ, въ третьихъ, нужно было озаботиться организаціей «области адмін. суда»; отмѣтимъ, что министръ считалъ эту третью задачу реформы самою главною, опредѣлилъ же онъ адмін. неправду, какъ «дѣйствія и рѣшенія лицъ и учрежденій, правит. и обществ., совершенныя въ правомѣрной формѣ и хотя бы въ предѣлахъ должной компетенціи, но неправильныя, вызывающія споръ по существу»; «для разрѣшенія такихъ дѣлъ, строго отграниченныхъ отъ сферы управленія и надзора, предполагается установить особый порядокъ разсмотрѣнія и особый составъ совѣтовъ съ участіемъ силъ общественныхъ». Самое опредѣленіе адм. неправды, какъ видимъ, въ устахъ министра было столь же ограничено, какъ и въ запискѣ, и здѣсь неприложимо еще понятіе адм. иска; зато второй принципъ отграниченія адм. юстиціи отъ активнаго управленія и правител. надзора формулированъ очень хорошо и ясно, но врядъ ли с.-с. Столыпинъ отдавалъ себѣ при этомъ отчетъ въ томъ, что эти слова вовсе не соотвѣтствовали содержанію внесенныхъ имъ же на обсужденіе совѣта по д. м. хозяйства проектовъ реформы.

Далѣе министръ указалъ на то, что реформа полиціи раз-

рабатывается особо, и потому вопросы ея организаціи изъ настоящихъ проектовъ исключены. Относительно же уѣздной реформы министръ настаивалъ особенно на должности уѣзднаго начальника; «отсутствіе главы уѣзда, сказалъ онъ, разстройство уѣзда особенно сказалось въ революціонный періодъ, когда у администраціи не оказалось на мѣстахъ отвѣтственныхъ руководителей»; таковымъ начальникомъ могъ бы быть у. предводитель, но, съ одной стороны, ему какъ выборному нельзя подчинить полицію (?), съ другой же, правительство озабочено было фактомъ все большей трудности замѣщенія предводительскихъ вакансій; всѣ эти соображенія и привели къ идеѣ объ учрежденіи новой должности начальника уѣзда, подобной губернаторской въ губерніи, но съ допущеніемъ совмѣстительства ея съ должностью у. предводителя.

«Этимъ, по словамъ с.-с. Столыпина, исчерпывалась программа правительства, которое надѣется такимъ путемъ установить на ряду съ развивающимся самоуправленіемъ сильную и опирающуюся на правовую основу администрацію»; другими словами, правительство лишь установило главные принципы реформы и первоначальную ея схему, оставивъ въ остальномъ за совѣтомъ полную свободу сужденій.

Послѣ этого предсѣдательство въ совѣтѣ было передано товарищу министра, сенатору С. Е. Крыжановскому; затѣмъ общее присутствіе совѣта избрало три комисіи для предварительной разработки законопректовъ, составленныхъ пропорц. выборами изъ губернаторовъ, губернскихъ предводителей и представителей земствъ и городовъ.

Намъ необходимо теперь разсмотрѣть по интересующимъ насъ вопросамъ сначала доклады комисій, а затѣмъ и сужденія общаго присутствія совѣта. Начнемъ съ положенія объ уѣздномъ управленіи.

Сужденія комисіи вертѣлись гл. образомъ вокругъ идеи «сильной, объединяющей власти», при чемъ объ интересахъ адм. юстиціи никто не обмолвился ни единымъ словомъ, что впрочемъ можетъ быть объяснимо минимальнымъ значеніемъ,

которое и по проекту имѣли суд.-адм. функціи уѣзднаго совѣта. Исчерпавъ вопросъ о предсѣдателѣ у. совѣта [1]), комисія признала, что остальныя части проекта «не возбуждаютъ какихъ-либо принципіальныхъ сомнѣній».

Однако при постатейномъ чтеніи были внесены нѣкоторыя поправки и въ третью главу (объ уѣздномъ совѣтѣ), уже не говоря о двухъ параллельныхъ редакціяхъ статей, касавшихся права предсѣдательствованія въ у. совѣтѣ. Такъ, внесеніе всѣхъ дѣлъ въ у. совѣтъ комисія постановила предоставить «предсѣдателю» (первоначально это слово въ проектѣ замѣнялось «начальникомъ уѣзда»); далѣе, въ ст. 33 право протеста предсѣдателя было рѣшено ограничить 2-хъ нед. срокомъ, губернатору же предоставлено право несоглашаться съ протестомъ; въ такихъ случаяхъ, вмѣсто внесенія дѣла на разсмотрѣніе адм.-суд. губ. присутствія, губернаторъ просто предлагалъ у. начальнику привести въ исполненіе рѣшеніе совѣта. Нѣкоторыя сомнѣнія возникли и относительно состава общаго присутствія у. совѣта, при чемъ возраженія были направлены противъ включенія въ его составъ всѣхъ участковыхъ начальниковъ; послѣднее же мнѣніе, восторжествовавшее, поддержпвалось представителемъ м-ва в. д. и нѣкоторыми губернаторами: зато комисія нашла ненужнымъ участіе всѣхъ уч. начальниковъ въ распорядительномъ присутствіи по дѣламъ о воинской повинности (журналъ № 6, отъ 25 ноября), считая достаточнымъ участіе лишь одного уч. начальника.

Пренія вызвала и ст. 42, опредѣлявшая составъ адм.-суднаго присутствія. Они сосредоточились на вопросѣ участія въ этомъ присутствіи уч. начальниковъ; проектъ предлагалъ включить того уч. начальника, до коего данное дѣло непосредственно касалось; на это правильно возражали въ комисіи, что такое постановленіе имѣетъ значеніе назначенія

---

[1]) Большинство (13 членовъ) приняло мысль объ учрежденіи у. совѣта подъ предсѣдательствомъ у. предводителя и отдѣльно отъ него особой должности у. начальника, меньшинство же (9 членовъ) держалось схемы проекта.

судьи для разбирательства собственнаго дѣла, что нарушало бы «основныя начала правосудія»; «можетъ быть въ новыхъ учрежденіяхъ адм. юстиціи, замѣтилъ С. А. Панчулидзевъ, найдетъ себѣ мѣсто состязательный порядокъ, при которомъ совершенно исключается возможность для одной изъ сторонъ участвовать затѣмъ въ постановленіи рѣшенія»; съ другой стороны, разсмотрѣніе законности постановленія уч. начальника нѣк. члены комисіи считали видомъ надзора, а «посему естественно, что ему (уч. начальнику) не можетъ быть предоставлено въ этомъ случаѣ право рѣшающаго голоса» (Э. К. Бродскій). Но гг. губернаторы «горячо оспаривали» такое мнѣніе (ф. Бюнтингъ, Джунковскій); въ подтвержденіе своихъ взглядовъ они привели практику сената, установившую участіе зем. начальниковъ въ засѣданіяхъ у. съѣзда по дѣламъ рѣшеннымъ ими въ качествѣ судей первой инстанціи; они далѣе совершенно отвергали возможность «такого порядка разсмотрѣнія дѣлъ, при которомъ представители администраціи дѣйствія коихъ обжалованы, поставлены были бы (horribile dictu), въ одинаковыя условія съ частными лицами и представителями адвокатуры»; «возможность давать объясненія вполнѣ гарантируетъ права частныхъ лицъ и не представляется никакихъ основаній идти дальше по этому пути»; наконецъ, такое устраненіе уч. начальниковъ было бы коренной реформой существующихъ порядковъ и имѣло бы значеніе..... «недовѣрія къ мѣстнымъ адм. дѣятелямъ, ни на чемъ не основаннаго».

Уже здѣсь ясно высказалось то органическое непониманіе института админ. юстиціи, а вмѣстѣ съ тѣмъ и отрицаніе основъ правового государства, которыя столь отличаютъ нашу администрацію; для нея такой институтъ всегда имѣлъ бы значеніе «недовѣрія, ни на чемъ не основаннаго».

Но далѣе мы находимъ еще болѣе важный для насъ фактъ. «Возражая на высказанныя по указанному вопросу мнѣнія, представитель мин-ва П. М. Страховскій *обязался*

устранить совершенно не основательное [1]) предположеніе о томъ, что дѣла адм. юстиціи предположено подчинить состязательному порядку производства». Этимъ нанесенъ былъ существенный ударъ адм. юстиціи; если у кого и были надежды на установленіе института адм. юстиціи въ нашемъ госуд. строѣ, то эти слова представителя м-ва не могли въ корнѣ ихъ не подточить.

Точка зрѣнія самого г. Страховскаго заключалась въ признаніи адм. юстиціи «элементомъ надзора», вслѣдствіе чего онъ предлагалъ предоставить заинтересованнымъ уч. начальникамъ участвовать въ обсужденіи, но не въ рѣшеніи дѣлъ.

Въ результатѣ этого принципіальнаго спора, предсѣдатель комисіи поставилъ на баллотировку слѣд. три вопроса:

«1) желательно ли включить въ составъ у. совѣта по адм.-суд. присутствію уч. начальниковъ по установленной между ними очереди;

«2) желательно ли участіе въ указанныхъ засѣданіяхъ уч. начальниковъ, до коихъ обсуждаемое дѣло непосредственно касается, и

«3) принимаетъ ли въ этомъ случаѣ такой уч. начальникъ участіе въ голосованіи».

Первые два вопроса были разрѣшены въ утвердительномъ смыслѣ единогласно, послѣдній же отклоненъ большинствомъ всѣхъ противъ трехъ.

Уже изъ этихъ преній ясно, какова была судьба, которая ожидала проектъ учрежденія у насъ органовъ адм. юстиціи Но въ журналѣ 8-мъ (отъ 27 ноября) находимъ мы и еще нѣкоторыя черточки, характеризующія направленіе мыслей членовъ комисій. По предложенію А. Н. Наумова, поддержанному губернаторами ф. Бюнтингомъ и Джунковскимъ, слѣдовало исключить также самый терминъ «административно-судное» присутствіе....., какъ неопредѣленный (!!) и противорѣчащій понятію раздѣленія суда отъ администраціи! На-

[1]) Мы отмѣчаемъ силу этихъ выраженій, какъ весьма характерное явленіе.

столько мало понимали эти члены комисіи институтъ адм. юстиціи. Представителю м-ва пришлось разъяснять имъ понятіе админ. неправды, послѣ чего они предложили назвать присутствіе это «особымъ», что и было принято (и притомъ единогласно) комисіей.

На всѣхъ этихъ основаніяхъ былъ составленъ докладъ комисіи, одновременно съ которымъ были напечатаны параллельно редакціи проекта положенія объ уѣздномъ управленіи, первоначальная и принятая комисіей.

Въ общемъ присутствіи совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства докладъ комисіи былъ читанъ на засѣданіи, подъ предсѣдательствомъ с.-с. Столыпина, 2 декабря 1908 г. (журналъ № 5). Первымъ былъ поставленъ на обсужденіе вопросъ о предсѣдателѣ уѣзднаго совѣта, вызвавшій разногласіе комисіи. Пренія открылъ представитель м-ва изложеніемъ точки зрѣнія правительства, аргументы котораго сводились къ признанію достоинствъ системы предсѣдательствованія отвѣтственнаго администратора, которымъ предводитель никогда бы быть не могъ; только предсѣдательствованіе уѣзднаго начальника могло обезпечить іерархическую подчиненность и единство уѣздной администраціи. Затѣмъ, въ защиту той же точки зрѣнія выступилъ цѣлый рядъ ораторовъ, также преимущественно указывавшихъ на возможныя «противорѣчія» въ дѣлѣ управленія, если во главѣ совѣта поставить предводителя. Само собою понятно, что изъ защитниковъ этой конструкціи никто ни единымъ словомъ не обмолвился объ адм.-судебныхъ функціяхъ; все ихъ вниманіе было поглощено идеей единства, силы и твердости власти. Вѣрно было ихъ утвержденіе, что предложеніе большинства комисіи «существенно искажало бы замыселъ министерскаго проекта».

Затѣмъ говорили защитники предложенія большинства комисіи, въ общемъ повторяя доводы доклада послѣдней.

Въ заключеніе высказался самъ предсѣдатель с.-с. Столыпинъ, начавъ съ возраженій А. Д. Самарину, утверждавшему, что прав. проектомъ умаляется авторитетъ у. предводителей.

Выдѣляя изъ общаго у. управленія кругъ дѣлъ админ.-распорядительныхъ, правительство задалось вопросомъ: «возможно ли пожертвовать настоятельными нуждами момента въ пользу освященнаго столѣтіемъ или, по крайней мѣрѣ, нѣсколькими десятилѣтіями, авторитетнаго положенія предводителей дворянства?» и отвѣтило на него утвердительно по цѣлому ряду соображеній: въ современномъ уѣздѣ нѣтъ сильной власти, нѣтъ объединенія, предводители зачастую находятся въ отлучкахъ и т. д.; съ другой стороны, предложеніе комиссіи создаетъ двоевластіе въ уѣздѣ и нарушаетъ единство управленія чѣмъ «наносится сильный ударъ всему построенію проекта»: вслѣдствіе этого можетъ даже возникнуть вопросъ необходимо ли вообще учреждать должность уѣзд. начальника, но, заявилъ предсѣдатель, если эта точка зрѣнія не могла бы быть принята, «то конечно возникаетъ серьезное осложненіе для дѣла преобразованія уѣзднаго управленія на новыхъ началахъ»: слова эти прозвучали угрозой.

Совѣтъ большинствомъ 39 голосовъ противъ 30, при 2-хъ воздержавшихся, принялъ точку зрѣнія министерства [1]). Затѣмъ баллотировалось второе предложеніе комиссіи о несовмѣстимости должностей уѣзднаго начальника и у. предводителя, и было принято большинствомъ 45 голосовъ противъ 26.

Такимъ образомъ мы видимъ, что по этому основному вопросу совѣтъ раскололся ровно пополамъ, если не считать чиновниковъ м-ва. Одна изъ этихъ группъ защищала бюрократическую систему централизаціи уѣзднаго управленія, согласно проекту министерства, другая же, выставила сословные дворянскіе интересы.

Постатейно проектъ у. управленія разсматривался затѣмъ 9 декабря (журналъ общаго присутствія № 11). Насъ интересующая глава, объ уѣздномъ совѣтѣ, не вызвала серьезныхъ преній. Началось обсужденіе съ вопроса о наименованіи адм.-суд. присутствія; нѣкоторые члены предлагали его назвать

[1]) Министерство при этомъ располагало 9 голосами.

«особымъ присутствіемъ», но нѣсколько смягчили свои доводы тому; во-первыхъ, они указали, что терминъ «адм.-судное» непривыченъ для широкаго круга населенія, а, во-вторыхъ, окажется на практикѣ шире того, чѣмъ должно быть это присутствіе совѣта, такъ какъ у насъ еще не признается гласность и состязательное начало производства дѣлъ въ такомъ органѣ; населенію, другими словами, не слѣдовало давать повода думать, что у насъ вводится устройство адм. суда на указанныхъ широкихъ основаніяхъ. На это было заявлено (Н. Я. Гурляндомъ), что «наименованіе этого присутствія именно адм.-суднымъ, а не «особымъ» имѣетъ существенное принципіальное значеніе, такъ какъ выражаетъ собою одну изъ основныхъ мыслей проекта мѣстной реформы; представляется несомнѣннымъ, добавилъ онъ, что отъ правильной организаціи адм. юстиціи зависитъ и организація правового строя въ странѣ»; нельзя не согласиться съ этимъ замѣчаніемъ, но нельзя также не признать, что члены совѣта именно его упорно отрицали.

«Поэтому, читаемъ мы дальше въ журналѣ, если откинуть названіе адм.-суднаго присутствія и замѣнить его «особымъ»—этой замѣной будетъ устраненъ адм. судъ на мѣстахъ»; такое рѣшающее значеніе для судьбы адм. юстиціи одного термина мы конечно отказываемся признать, но симптоматическое значеніе онъ все-таки имѣлъ. Что же касается ссылокъ на то, что подъ предложеннымъ въ проектѣ названіемъ подразумѣвалась бы непремѣнно гласность и состязательное начало, то по мнѣнію членовъ совѣта и наша (сенатская) и западно-европейская практика доказываютъ, что эти принципы не всегда и не непремѣнно связываются съ понятіемъ адм. суда, а стало быть нечего и опасаться того, чтобы реформа уѣзд. управленія повлекла за собой введеніе подобныхъ принциповъ производства. Здѣсь опять прозвучала сильно не симпатичная намъ нотка боязни передъ этими принципами.

Большинство совѣта, при баллотировкѣ, приняло терминъ

«адм.-судное присутствіе». Также была принята и поправка, внесенная комисіей въ ст. 33, о правѣ губернатора предлагать уѣзд. начальнику исполнять рѣшеніе у. совѣта.

Статьи объ участіи въ адм.-суд. присутствіи заинтересованныхъ уч. начальниковъ не вызвали въ совѣтѣ особыхъ преній; большинствомъ 27 голосовъ совѣтъ рѣшилъ допустить ихъ участіе въ разсмотрѣніи такихъ дѣлъ, но лишь съ совѣщательнымъ голосомъ; 9 членовъ считали вовсе недопустимымъ даже совѣщательное участіе заинтересованныхъ въ дѣлѣ уч. начальниковъ. Такимъ образомъ приняты были измѣненія редакціи ст. 42, внесенныя въ министерскій проектъ комисіей.

Всѣ прочія статьи, безъ преній, были приняты въ редакціи министерства.

Параллельно съ работой комисіи по проекту реформы у. управленія шли работы другой комисіи по проекту преобразованія учрежденій губернскаго управленія; при этомъ отдѣльно разсматривался вопросъ о реформѣ губернаторской должности, вслѣдствіе чего составлены были два доклада, одинъ касательно губернатора, другой — губернскихъ учрежденій.

Начнемъ съ перваго. Въ качествѣ руководящихъ началъ для своихъ работъ комисія приняла слѣдующія положенія: «1) не предрѣшая вопросовъ матеріальнаго права, ограничиться установленіемъ конструктивныхъ положеній, 2) имѣть въ виду возможно болѣе широкую децентрализацію дѣлъ мѣстнаго управленія и 3) стремиться къ сокращенію предѣловъ дѣйствія инструкціоннаго порядка». Измѣненія въ положеніи губернатора должны были коснуться: 1) назначенія его, 2) замѣщенія его, 3) надзора и ревизіи, 4) права присутствовать на засѣданіяхъ зем. собраній и гор. думъ, 5) изданія обяз. постановленій, 6) попеченія о низшемъ и среднемъ образованіи и 7) отвѣтственности губернатора.

Касательно надзора губернатора меньшинство комисіи считало необходимымъ, чтобы губернатору принадлежало одно только право надзора, но большинство на это возражало, что это исключало бы всякую личную инициативу, а кромѣ того «на дѣлѣ надзоръ есть не болѣе какъ одна изъ функцій управленія, которая должна представлять существо дѣйствій органа высшаго правительства». Здѣсь дается намъ ясное опредѣленіе того понятія, которое господствуетъ у насъ объ идеѣ надзора.

Насъ интересуетъ въ докладѣ комисіи именно это понятіе, разъясняемое въ пунктѣ третьемъ (къ ст. 14 проекта). Въ особую статью выдѣлила комисія надзоръ губернатора за общ. учрежденіями, опасаясь противорѣчій съ параллельно вырабатываемой правительствомъ реформой зем. и гор. самоуправленія. Что же касается вопроса надзора за правител. учрежденіями, то комисія правильно указала на одну неопредѣленность въ министерскомъ проектѣ, а именно, имъ не указывается, будетъ ли надзоръ губернатора надзоромъ за законностью или же и за цѣлесообразностью дѣйствій прав. органовъ; послѣдній видъ надзора большинство комисіи считало недопустимымъ [1]); соотвѣтственно и была измѣнена редакція ст. 14 проекта [2]); касательно ст. 16, комисія замѣ-

[1]) Интересно отмѣтить, что въ комисіи многіе дѣятели изъ провинціи указывали на неопредѣленность термина „надзоръ“; этотъ фактъ служитъ намъ подтвержденіемъ нашего мнѣнія, что русское законодательство, никогда точно не выясняя этотъ терминъ, вкладывало въ него самыя различныя понятія. Ср. съ мнѣніями гг. Гаслера, Маслова, Меморскаго, Погорѣлко; журналъ комисіи №4 отъ 24 ноября 1908 г.

[2]) Въ новой редакціи ст. 14 гласила: „губернатору предоставляется надзоръ за закономѣрностью дѣйствій мѣстныхъ чиновъ и учрежденій вѣдомствъ, ему непосредственно не подчиненныхъ, исключая установленій судебныхъ, учрежденій гос. контроля, гос. банка и высшихъ уч. заведеній“. Важно отмѣтить, что въ комисіи былъ поднятъ вопросъ о распространеніи надзора губернатора на суд. установленія и учрежденія гос. банка; при баллотировкѣ однако первое положеніе было отклонено единогласно, второе же—большинствомъ всѣхъ голосовъ противъ двухъ и одного воздержавшагося. Ст. 14 была принята большинствомъ 17 голосовъ противъ 4.

тила, что о результатахъ ревизіи учрежденія посторонняго вѣдомства губернаторъ долженъ сообщать, кромѣ надлежащаго министра, и предсѣдателю совѣта министровъ (проектъ же говорилъ о сообщеніи м-ру вн. дѣлъ).

Вопросъ объ участіи губернатора въ засѣданіяхъ зем. собраній и гор. думъ комисія, большинствомъ одного голоса, рѣшила оставить открытымъ впредь до пересмотра зем. и гор. положеній [1]).

Право изданія губернаторомъ обяз. постановленій было сильно ограничено и точнѣе опредѣлено комисіей, принятіемъ слѣд. двухъ положеній: «обяз. постановленія издаются губернаторомъ въ развитіе дѣйствующихъ узаконеній (принята была эта поправка единогласно) и об. постановленія отнюдь не должны влечь за собой какихъ-либо новыхъ обязательныхъ для жителей расходовъ (принято большинствомъ 11 голосовъ противъ 8; третій пунктъ о томъ, что об. постановленія ни въ коемъ случаѣ не должны противорѣчить ранѣе изданнымъ постановленіямъ, былъ снятъ съ баллотировки).

Но больше всего споровъ и преній возникло по ст. 23 проекта, касательно правъ губернатора по назначенію должн. лицъ, вслѣдствіе чего былъ даже составленъ особый докладъ комисіи; при этомъ особые споры возбудило опредѣленіе того, что слѣдовало понимать подъ терминомъ «неблагонадежность».

Докладъ комисіи о реформѣ губернаторской должности былъ начатъ разсмотрѣніемъ въ общемъ присутствіи совѣта по д. м. хозяйства въ засѣданіи 5 декабря 1908 г. Насъ интересующія статьи вызвали и въ совѣтѣ нѣкоторыя пренія. Такъ, при обсужденіи ст. 14 о правѣ надзора губернатора, вновь стали высказываться мнѣнія о нежелательности ограниченія губернаторскаго надзора одною закономѣрностью, какъ то полагало большинство комисіи: по мнѣнію нѣкоторыхъ членовъ надзоръ губернатора долженъ былъ обнимать и цѣле-

[1]) Нѣкоторые члены комисіи отстаивали эту статью мин. проекта на томъ основаніи, что присутствіе губернатора на зем. собраніи будетъ имѣть „обоюдно-воспитательное значеніе“!

сообразность дѣйствій правител. органовъ; большинство совѣта (противъ 15) высказалось въ пользу этого мнѣнія [1]). Но совѣтъ пошелъ еще дальше, рѣшивъ (большинствомъ 35 голосовъ противъ 33) распространить надзоръ губернатора за законностью дѣйствій и на высшія учебныя заведенія. Что же касается другихъ исключеній, то за надзоръ губернатора за учрежденіями гос. банка высказалось лишь 9 человѣкъ; прочія ограниченія (судеб. и контрол. вѣдомства) не вызвали возраженій.

Пренія по докладу комисіи о реформѣ губернаторской должности выяснили одно важное обстоятельство—стремленіе большинства членовъ совѣта во что бы то ни стало усилить власть губернатора и сдѣлать изъ него настоящаго «хозяина губерніи».

Разсмотрѣніемъ и принятіемъ этой части проектовъ м-ва в. д. и закончилась осенняя (1908 г.) сессія совѣта по д. м. хозяйства; остальныя части были отложены разсмотрѣніемъ на весну 1909 года.

Комисія по проекту преобразованія учрежденій губ. управленія вновь приступила къ работамъ въ мартѣ м. 1909 г. На основаніи ея журналовъ, былъ составленъ особый докладъ, «преимущественно» останавливавшійся на вопросахъ: 1) о помощникахъ губернатора, 2) о распредѣленіи дѣлъ въ губернскомъ совѣтѣ по порядкамъ управленія, 3) о составѣ общаго присутствія губ. совѣта, 4) о ссудахъ и денежныхъ изъ казны воспособленіяхъ земствамъ и городамъ, 5) объ изданіи обяз. постановленій, 6) о дисциплинарномъ присутствіи губ. совѣта, 7) о чиновникахъ, состоящихъ при губернаторѣ и 8) о губернской канцеляріи. Пасъ могутъ касаться лишь вопросъ 2 и отчасти 3, 5 и 6.

Систему управленія «по порядкамъ» большинство комисіи

[1]) ч. 1 ст. 14 получила слѣд. редакцію: „губернатору предоставляется надзоръ за всѣми находящимися въ губерніи гражданскаго вѣдомства правител. учрежденіями и должн. лицами". Редакцію эту нельзя признать ни удачной, ни ясной.

признало существенно необходимою, вполнѣ соглашаясь съ основными соображеніями министерства; меньшинство комисіи однако «оказалось склоннымъ предпочитать существующее предметное распредѣленіе дѣлъ», кореннымъ образомъ расходясь съ предположеніями проекта; оно полагало болѣе цѣлесообразнымъ ввести частичныя измѣненія въ существующій строй, путемъ переработки соотвѣтствующихъ уставовъ и установленій; какъ замѣчено въ докладѣ, свои возраженія оно основывало преимущественно на соображеніяхъ практическаго характера; такъ, оно указывало на неизбѣжную медленность производства дѣлъ по новому порядку, затѣмъ, на невозможность уже теперь упразднить крестьянскія сословныя учрежденія, такъ какъ еще долгое время «упраздненное крест. сословіе не утратитъ на дѣлѣ присущаго ему характера сословія сельскихъ обывателей», наконецъ, оно настаивало и на необходимости сохраненія нѣкоторыхъ губ. коллегій, а именно присутствій по фабр. дѣламъ, по воин. повинности и по промысл. налогу.

Докладчику комисіи довольно легко было опровергнуть большинство изъ этихъ возраженій, основываясь гл. образомъ на уже выясненныхъ недостаткахъ современной губернской администраціи; но особенно остановился докладчикъ и на адм.-судномъ присутствіи (см. журналъ № 3, засѣданія 9 марта 1909 г.); онъ изложилъ юридическія основанія проекта и опредѣленія адм. неправды или вѣдомства адм.-суднаго органа, сообщивъ одновременно «краткій очеркъ современнаго состоянія адм. юстиціи въ различныхъ государствахъ»; но здѣсь мы находимъ существенныя неточности; докладчикъ утверждалъ, что Бельгійская и Итальянская системы вызвали, во-первыхъ, «загроможденіе суда», а, во-вторыхъ, являются, въ сущности, отрицаніемъ особой природы «адм. суда»; ни то, ни другое утвержденіе не соотвѣтствуютъ дѣйствительности: оба нуждаются въ весьма значительныхъ поясненіяхъ и поправкахъ; также невѣрно указаніе на франц. совѣты префектуръ, какъ на «творцовъ адм. юстиціи», такъ какъ источни-

комъ послѣдней во Франціи всегда являлся госуд. совѣтъ. Въ Россіи, по утвержденію докладчика, «существуетъ распространенный взглядъ — передать адм. юстицію общему гражданскому суду [1]); въ случаѣ принятія этого взгляда судъ либо явится мертвой инстанціей, и каждый обыватель получитъ, вмѣсто своего неограниченнаго права жалобы по существу дѣла, лишь право жаловаться на формальныя основанія, либо придется допустить въ каждой губерніи двѣ параллельныя власти: губернатора съ одной стороны, и—предсѣдателя админ. отдѣленія въ гражданскомъ судѣ—съ другой». Примѣры Запада къ намъ непримѣнимы, почему проектъ и предлагаетъ сдѣлать лишь первый шагъ, «создавая на мѣстахъ навыки (?) адм. юстиціи», что подготовило бы почву къ дальнѣйшему развитію адм. суда. Эти весьма слабыя соображенія едва ли выдерживаютъ критику съ точки зрѣнія науки адм. права; объясненіе имъ слѣдуетъ искать лишь въ тѣхъ политическихъ мотивахъ, которые у насъ, какъ въ былое время и на Западѣ, направлены были единственно въ огражденіе интересовъ и мнимаго авторитета администраціи отъ давленія со стороны судовъ, административныхъ или общихъ; эти именно доводы повторялись и на Западѣ на всякіе лады при введеніи институтовъ адм. юстиціи.

По поводу нѣкоторыхъ возраженій докладчикъ высказался за желательность установленія двухъ основныхъ принциповъ губ. реформы, а именно, «что никакое дѣло не можетъ быть предметомъ обсужденія, а тѣмъ болѣе рѣшенія въ двухъ или нѣсколькихъ порядкахъ», и что «каждое дѣло, разсмотрѣнное въ адм.-судномъ порядкѣ, не требуетъ въ дальнѣйшемъ ничего, кромѣ исполнительныхъ дѣйствій, уже не нуждающихся въ коллегіальномъ обсужденіи». Оба эти пожеланія нельзя не признать весьма удачными и полезными.

«Отклоняя основныя возраженія меньшинства, читаемъ

[1]) Интересно бы знать, откуда докладчикъ почерпнулъ эту увѣренность въ распространенности такого „мнѣнія“ въ русскомъ обществѣ, такъ какъ спеціальная литература имъ вовсе не занималась.

мы въ докладѣ, большинство комисіи остановилось на сужденіи о тѣхъ выгодахъ, которыя могли бы быть на практикѣ достигнуты при условіи принятія порядковой системы». Главной задачей губ. реформы комисія справедливо считала «введеніе закономѣрности управленія»; послѣдней же «наиболѣе удовлетворяетъ установленіе единаго по всѣмъ предметамъ управленія админ суда»; предлагаемое меньшинствомъ средство, переработка отдѣльныхъ уставовъ, оказалось бы несравненно болѣе сложной работой, нежели объединеніе всей области однимъ органомъ; исходя изъ этихъ соображеній, большинство (16 противъ 4) признало основанія проекта отвѣчающими требованіямъ жизни и первымъ шагомъ къ созданію адм.-суднаго строя.

Совершенно тождественныя соображенія говорили и за объединеніе другихъ предметовъ управленія въ присутствіяхъ распорядительномъ и дисциплинарномъ, согласно схемѣ проекта.

Комисія сдѣлала также важное замѣчаніе касательно состава общаго присутствія губ. совѣта, при чемъ постановила, чтобы число членовъ отъ правительства было равно числу представителей обществ. учрежденій; такимъ образомъ, по предположеніямъ комисіи совѣтъ составлялся бы, кромѣ губернатора и губ. предводителя, изъ семи членовъ отъ правительства: вице-губернатора, помощника губернатора по полиц. части, двухъ губ. совѣтниковъ, прокурора окр. суда, управляющаго каз. палатой, начальника управленія земледѣлія и гос. им. и столькихъ же членовъ отъ общ. учрежденій—въ лицѣ предсѣдателя губ. зем. управы, гор. головы губ. города, трехъ членовъ отъ губ. земства и двухъ членовъ отъ гор. думы губ. города.

Кромѣ того комисія установила quorum для общаго присутствія въ числѣ 8 членовъ, что является весьма важнымъ практическимъ правиломъ, принимая во вниманіе современный абсентеизмъ членовъ губернскихъ коллегій.

Въ нѣкоторыхъ дѣлахъ былъ также усиленъ составъ распорядительнаго присутствія членами отъ земства и городовъ

(по ст. 81). Къ несчастью безъ измѣненія остались только ст. 85 и 96, устанавливавшія составъ присутствій адм.-суднаго и дисциплинарнаго.

Въ ст. 68, перечислявшей нѣкоторыя функціи общаго присутствія г. совѣта между прочимъ упоминается и разсмотрѣніе данныхъ, добытыхъ ревизіями правител. учрежденій; противъ этого постановленія нѣсколько членовъ комиссіи стали возражать, что этой функціи не соотвѣтствуетъ составъ общаго присутствія, такъ какъ нельзя же допускать сужденія о служебныхъ дѣяніяхъ должн. лицъ представителямъ общ. учрежденій; но докладчикъ устранилъ эти опасенія, заявивъ, что ст. 68 имѣетъ въ виду лишь тѣ дѣянія, которыя «не требуютъ особаго порядка обревизованія»; однако нѣкоторые члены не удовольствовались и этой поправкой и поддерживали другое предложеніе—о факультативномъ правѣ губернатора передавать дѣла по ревизіямъ должн. лицъ, ему непосредственно не подчиненныхъ, въ распоряд. присутствіе губ. совѣта. Баллотировкой, большинство (13 противъ 1 при 5 воздержавшихся) приняло предложеніе докладчика, гласившее: «дѣла по обревизованію дѣйствій должн. лицъ, въ объемѣ и случаяхъ, соотвѣтствующими узаконеніями предуказанныхъ».

При постатейномъ разсмотрѣніи отдѣла проекта касательно адм.-суднаго присутствія (журналъ № 8 отъ 14 марта 1909 г.) противники адм. юстиціи вновь вернулись къ своимъ нападкамъ на раздѣленіе управленія «по порядкамъ»: ихъ доводы (формулированные А. Д. Зиновьевымъ) сводились къ отрицанію возможности провести распредѣленіе предметовъ управленія по порядкамъ, по четыремъ проектированнымъ присутствіямъ: такой строй по ихъ мнѣнію былъ лишь теоретическимъ пожеланіемъ, но едва ли онъ осуществимъ на практикѣ: существующія предметная система и губ. коллегіи гораздо болѣе отвѣчаютъ практическимъ потребностямъ управленія. Вслѣдствіе этого новаго выпада докладчику вновь пришлось защищать идею реформы проекта, кстати указывая и на нѣкоторыя фактическія неточности, допущенныя его противниками.

Послѣдніе [1]) остались при особомъ мнѣніи, хотя и «привѣтствовали теоретическую точку зрѣнія порядковаго распредѣленія дѣлъ».

Баллотировкой, большинствомъ 11 противъ 6, комиссія окончательно высказалась за желательность порядковой системы въ губ. совѣтѣ и затѣмъ перешла къ разсмотрѣнію ст. 88, опредѣляющей предметы вѣдѣнія адм.-суд. присутствія.

Первые 3 пункта были приняты безъ преній; въ 4-мъ, говорившемъ объ обжалованіи незаконныхъ постановленій зем. собраній и гор. думъ, вмѣсто словъ «еще не обращенныхъ къ исполненію», поставлены слова «еще не вступившихъ въ законную силу»; затѣмъ слово «предположенія» губернатора замѣнено словомъ «замѣчанія» губернатора; 7, 8 и 9 пункты остались безъ измѣненій, въ 10 же исключена ссылка на ст. 17 правилъ 4 марта 1906 г. Какъ видимъ, принципіальныя основы компетенціи адм.-суд. присутствія вовсе не затрагивались въ комиссіи, вполнѣ принявшей положенія проекта.

Ст. 95 касательно порядка обжалованія рѣшеній а.-с. присутствія вызвала нѣкоторыя сомнѣнія; комисія положила установить два порядка обжалованія, одинъ для частныхъ лицъ, другой для земствъ и городовъ, при чемъ для первыхъ устанавливался мѣсячный, для вторыхъ трехмѣсячный срокъ; по мнѣнію комисіи нельзя предоставлять права обжалованія управамъ, какъ органамъ исполнительнымъ, а слѣдовало дать это право зем. собраніямъ и гор. думамъ; началомъ исчисленія срока обжалованія комисія постановила считать для общ. учрежденій не моментъ объявленія рѣшенія, а моментъ вступленія постановленій объ обжалованіи въ законную силу.

Въ ст. 92 была сдѣлана чрезвычайно важная для насъ принципіальная урѣзка. Статья эта говоритъ о порядкѣ разсмотрѣнія дѣлъ въ а.-с. присутствіи, и въ концѣ ея комисія исключила слова «примѣнительно къ правиламъ судебнаго разбирательства по дѣламъ гражданскимъ». Такимъ образомъ

[1]) Интересно отмѣтить, что главными противниками института адм. юстиціи были все время нѣкоторые губернаторы.

урѣзывалась возможность хотя бы инструкціоннымъ порядкомъ вводить въ порядокъ производства дѣлъ въ а.-с. присутствіяхъ принципы админ. процесса. Здѣсь еще разъ сказалось, насколько члены комисіи (или по крайней мѣрѣ нѣкоторые изъ нихъ) боялись института адм. юстиціи и безпрестанно старались ограничивать и урѣзывать его, насколько только было возможно.

Касательно положеній о дисциплинарномъ присутствіи, нѣкоторые члены высказались за желательность вовсе исключить изъ проекта соотвѣтствующія статьи, такъ какъ, по ихъ мнѣнію, ст. 98—102 относились лишь къ зем., гор. и сосл. учрежденіямъ, а служащихъ въ таковыхъ вовсе не слѣдовало выдѣлять по отношеніи къ ихъ дисципл. отвѣтственности. Докладчикъ на это пояснилъ, что реформу дисц. отвѣтственности правител. должн. лицъ м-во считало безусловно несвоевременной (sic), но предлагало въ видѣ опыта ввести означенныя положенія касательно служащихъ въ общ. и сосл. учрежденіяхъ. По всѣмъ этимъ соображеніямъ, комисія рѣшила разсматривать этотъ вопросъ «лишь съ конструктивной точки зрѣнія, выразивъ надежду, что дисц. присутствіе губ. совѣта съ теченіемъ времени разовьется въ общее губернское дисциплинарное присутствіе», къ каковому пожеланію присоединяемся и мы конечно.

Итакъ, въ общемъ, комисія приняла за малыми исключеніями положенія министерскаго проекта; нѣкоторыя мысли проекта, и притомъ именно насъ касающіеся вопросы, встрѣтили однако въ извѣстной части членовъ упорную оппозицію, принявшую сначала нѣсколько наивную форму, впослѣдствіи же откровенно направленную на урѣзку началъ адм. юстиціи.

Въ общемъ присутствіи совѣта докладъ комисіи разсматривался на засѣданіяхъ 19, 20 и 21 марта 1909 г. (журналы № 5, 6 и 7). И въ совѣтѣ мнѣнія раскололись на двѣ группы, по вопросу о «порядкахъ управленія»; часть членовъ отстаивала «предметную систему» и «смѣшанныя присутствія» главнымъ образомъ по тому соображенію, что «существующій

разнородный строй губернскаго управленія является неизбѣжнымъ послѣдствіемъ существующаго строя жизненныхъ интересовъ»..., но «разнородность эта не есть уродливое явленіе, а неизбѣжное логически вытекающее изъ исторіи»; проектированный же админ.-судный строй предполагаетъ однородность матеріальнаго права (?), таковой же не можетъ существовать. Всѣ эти соображенія собственно направлены были на отрицаніе всякой вообще необходимости реформы, адм. юстиціи же они просто выставляли вредной: по ихъ мнѣнію «адм.-судное присутствіе, весьма громоздкое, при сложныхъ процессуальныхъ формахъ, приближается и почти сливается съ общими судебными учрежденіями».

Къ этой группѣ присоединились и семь членовъ, подавшихъ особое мнѣніе [1]); эти послѣдніе члены считали вообще пред-

---

[1]) Особое мнѣніе это изложено въ слѣд. формѣ: принимая во вниманіе: 1) что строй существующаго губернскаго управленія создавался постепенно, расширяясь примѣнительно къ нараставшимъ потребностямъ, 2) что губернаторъ, поставленный во главѣ мѣстнаго, обнимающаго разныя вѣдомства, управленія, не есть чинъ одного вѣдомства м-ва вн. д., и учрежденія, ему подчиненныя, не всѣ поддаются вполнѣ однородной организаціи, 3) что исторія развитія существующихъ губ. учрежденій, какъ, напримѣръ, губернскаго правленія, доказываетъ возможность приспособленія даже устарѣвшихъ по формѣ органовъ къ требованіямъ жизни, 4) что государственный опытъ всѣхъ странъ указываетъ на нежелательность радикальной ломки существующаго строя въ тѣхъ случаяхъ, когда усовершенствованіе его возможно путемъ согласованныхъ, но частичныхъ исправленій, 5) что при реформѣ губ. управленія главными задачами надлежитъ считать: а) децентрализацію, путемъ сложенія съ коллегій дѣлъ, могущихъ быть разрѣшаемыми единолично, и обезпеченія какъ большей самостоятельности, такъ и болѣе широкой сферы компетенціи различнымъ мѣстамъ и чинамъ губернскаго и уѣзднаго управленія, б) образованіе, для разсмотрѣнія дѣлъ особо важнаго значенія, общаго губернскаго совѣта, съ привлеченіемъ въ составъ его представителей общественныхъ установленій, в) проведеніе въ нѣкоторыхъ существующихъ нынѣ коллегіяхъ начала административной юстиціи, уже твердо поставленнаго въ промысловомъ, лѣсоохранительномъ и по дѣламъ объ обществахъ присутствіяхъ, и г) объединеніе инспекторской и счетной частей, въ цѣляхъ упорядоченія и усиленія производительности работы обособленныхъ нынѣ по кредитамъ канцелярій различныхъ губернскихъ учрежденій, 6) что для достиженія вышеперечисленныхъ главнѣйшихъ задачъ—введе-

ложенную м-вомъ реформу лишь частичной; какъ на одинъ изъ главныхъ ея недостатковъ они указали на отсутствіе разграниченія правъ и обязанностей предсѣдателей многочисленныхъ коллегій, ихъ членовъ и дѣлопроизводства. «Результатомъ такого положенія является безотвѣтственность и индифферентность къ дѣламъ со стороны непремѣнныхъ членовъ губернскихъ присутствій. Другой недостатокъ лежитъ въ злоупотребленіи коллегіальнымъ началомъ, что ведетъ къ невнимательности членовъ коллегій къ дѣламъ, среди которыхъ преобладаютъ лишенныя интереса дѣла мелкаго и безспорнаго характера» (графъ С. С. Татищевъ). Эти замѣчанія нельзя не признать справедливыми.

Другая группа членовъ отстаивала «порядковую систему» проекта; вмѣстѣ съ тѣмъ они, не безъ иронія, замѣтили, что вѣдь совѣтъ уже принялъ порядковую систему по отношенію

ніе порядковой, взамѣнъ предметной, системы—ни въ чемъ не является кореннымъ условіемъ. 7) что, наоборотъ, названная система, ничего не внося новаго по существу, вызываетъ необходимость ломки всего дѣлопроизводственнаго строя большей части губернскихъ учрежденій, 8) что затруднительность и даже невозможность послѣдовательнаго проведенія порядковой системы доказывается и самимъ проектомъ, такъ какъ значительная часть существующихъ губернскихъ учрежденій, согласно проекта, остается внѣ намѣченнаго губернскаго совѣта и его отдѣленій, 9) что, помимо практическихъ соображеній, предметная система въ строѣ губернскихъ учрежденій находитъ себѣ и теоретическое оправданіе въ вышеотмѣченномъ (п. 2-й) фактѣ разнородности (разновѣдомственности) сихъ учрежденій, 10) что предположенія проекта объ образованіи особаго дисциплинарнаго присутствія представляются, впредь до неопредѣлившагося еще времени изданія дисциплинарнаго устава, совершенно неосуществимыми — нижеподписавшіеся, не касаясь частностей и подробностей проекта о преобразованіи учрежденій губернскаго управленія, полагаютъ основныя положенія проекта, изложенныя въ главѣ III и послѣдующихъ, поскольку они касаются введенія порядковой системы, образованія административно-суднаго и другихъ намѣченныхъ проектомъ отдѣленій губернскаго совѣта и соотвѣтствующаго строя губернской канцеляріи, нецѣлесообразными и отчасти практически неосуществимыми, а потому и почитаютъ долгомъ высказать, что въ интересахъ разрѣшенія намѣченныхъ въ п. 5-мъ задачъ, проектъ преобразованія учрежденій губернскаго управленія подлежитъ коренной переработкѣ. Н. фонъ-Бюнтингъ, В. Грашусовъ, А. Зиновьевъ, А. Наумовъ, С. Панчулидзевъ, С. Унковскій и Ю. Шидловскій.

и къ волостному, и къ уѣздному управленіямъ; «поэтому, заявили они, является непонятнымъ, почему именно сомнѣнія по поводу примѣнимости порядковой системы и необходимости реформы вообще возникли въ совѣтѣ только въ настоящее время»; мы едва ли ошибемся, если припишемъ эту перемѣну, съ одной стороны, тому, что уже прошло нѣсколько мѣсяцевъ и политическая конъюнктура весной 1909 г. была иная, чѣмъ осенью 1908 г., а съ другой, тому, что именно въ губернской реформѣ элементы адм. юстиціи, которой такъ боялись нѣкоторые члены, выступали наиболѣе ярко. Историческіе доводы противниковъ реформы легко было разбить ея защитникамъ, въ особенности указаніемъ на недостатки губ. правленій.

Но и эта группа членовъ совѣта не отдавала себѣ яснаго отчета объ институтѣ адм. юстиціи, что ясно вытекаетъ изъ слѣдующаго мѣста журнала № 5; названные члены полагали, что «цѣли губернской реформы заключаются въ слѣдующемъ: 1) въ объединеніи управленія; 2) передачѣ мелкихъ дѣлъ ихъ коллегіальнаго разсмотрѣнія въ вѣдѣніе единоличныхъ распоряженій и 3) въ введеніи закономѣрности управленія; управленіе же, вообще, можно расчленить на три части: 1) надзоръ (достигается проектомъ при посредствѣ образованія распорядительнаго присутствія губернскаго совѣта); 2) разрѣшеніе вопросовъ о правѣ (въ административно-судномъ присутствіи) и 3) преслѣдованіе нарушителей закона (въ дисциплинарномъ присутствіи)». Спрашивается, а гдѣ же осталось активное управленіе, «распорядительная дѣятельность»? Адм. юстицію конечно невозможно подвести исключительно подъ понятіе «разрѣшенія вопросовъ о правѣ»; но недоразумѣніе это явно вытекаетъ изъ недомолвокъ самого проекта, указанныхъ нами выше.

При голосованіи, за порядковую систему проекта высказалось 33 члена, за существующую же предметную систему голосовало 28 членовъ (одинъ членъ воздержался отъ голосованія).

На засѣданіи 20 марта (журналъ № 6) проектъ разбирался

уже постатейно. При обсужденіи статей, касавшихся адм.-суд. присутствія, въ совѣтѣ были высказаны замѣчанія, съ одной стороны, о необходимости пополнить намѣченный проектомъ составъ административно-суднаго присутствія представителями нѣкоторыхъ вѣдомствъ, напримѣръ, управляющимъ отдѣленіемъ крестьянскаго поземельнаго банка (А. Г. Ратьковъ-Рожновъ), непремѣннымъ членомъ губернской землеустроительной комиссіи, управляющимъ контрольной палатой. Административно-судное присутствіе должно состоять изъ лицъ, которыя не увлечены текущей дѣятельностью. Соотвѣтственнымъ было образовать его изъ управляющаго казенной палатой, 2—3 чиновъ изъ судебнаго вѣдомства, а предсѣдательствованіе предоставить предсѣдателю судебной палаты (С. И. Зубчаниновъ). Организація административнаго суда на началахъ ст. 85 недостаточно правильная и нарушаетъ основной принципъ суда, ввѣряя его органамъ активнаго управленія (С. А. Бекетовъ). Другіе члены, съ своей стороны, ссылались на необходимость исключенія изъ основного ядра административно-суднаго присутствія управляющаго казенной палатой, такъ какъ участіе его представляется необходимымъ только при разсмотрѣніи дѣлъ, указанныхъ въ п.п. 7 и 9 ст. 88.

«Совѣтъ, однако, затруднился согласиться съ приведенными замѣчаніями, принимая во вниманіе, что составъ коллегій образуется на началахъ представительства общихъ интересовъ», читаемъ мы въ журналѣ № 6; мы конечно не можемъ признать этотъ аргументъ правильнымъ, такъ какъ не знаемъ, что собственно слѣдуетъ понимать подъ «общими интересами»; по поводу же пополненія этого присутствія управляющимъ контрольной палатой, совѣтъ считалъ нужнымъ замѣтить, «что его участіе въ названномъ присутствіи не вызывается необходимостью, такъ какъ въ числѣ подлежащихъ вѣдѣнію сего присутствія, нѣтъ дѣлъ, имѣющихъ отношеніе къ контрольному вѣдомству. Равнымъ образомъ нѣтъ и такихъ дѣлъ, которыя имѣютъ отношеніе къ управляющему отдѣленіемъ крестьянскаго поземельнаго банка, всѣ жалобы на дѣйствія

котораго разбираются не на мѣстѣ, а въ С.-Петербургѣ. Землеустроительное дѣло очень важное, и участіе соотвѣтствующаго представителя было бы необходимо; но проектъ не объединяетъ губернскихъ землеустроительныхъ комисій въ губернскомъ совѣтѣ, а оставляетъ ихъ на существующихъ основаніяхъ, почему и не вводитъ непремѣннаго члена губернской землеустроительной комисіи въ составъ губернскаго совѣта. Что же касается, наконецъ, участія въ основномъ ядрѣ административно-суднаго присутствія управляющаго казенной палатой, то нельзя не отмѣтить, что на 75% разсматриваемыхъ симъ присутствіемъ дѣлъ участіе этого должностного лица существенно необходимо».

Послѣ этихъ непродолжительныхъ преній совѣтъ принялъ редакцію части первой ст. 85 проекта безъ измѣненій: во второй же части той же статьи совѣтъ усмотрѣлъ «нѣкоторую непослѣдовательность» касательно порядка составленія доклада по адм.-суд. вопросамъ; по мнѣнію нѣкоторыхъ членовъ (П. Ф. Коропачинскаго) было бы соотвѣтственнымъ привлечь представителей общ. учрежденій къ составленію докладовъ, касающихся ихъ части.

Съ другой стороны, наоборотъ, указывалось на неудобство и затруднительность составленія совмѣстныхъ докладовъ, по которымъ соглашеніе можетъ и не состояться. Подобный докладъ къ тому же явится предрѣшеніемъ, до нѣкоторой степени, дѣла въ присутствіи, и коллегіальность разсмотрѣнія дѣлъ явится такимъ образомъ еще болѣе номинальной, чѣмъ это наблюдается въ настоящее время (Н. П. Савицкій). Нѣкоторые члены (М. Н. Шрамченко), ссылались на неудачную редакцію статьи, и настаивали на замѣнѣ выраженія: «докладъ составляется по соглашенію» выраженіемъ: «докладъ составляется совмѣстно».

Представитель м-ва вн. д. объяснилъ, что «въ составленіи доклада, который не представляетъ изъ себя рѣшенія дѣла, возможны два пути: одинъ — когда докладъ принадлежитъ технику, другой—когда докладъ принадлежитъ лицу, вѣдаю-

щему правовые вопросы (совѣтнику, дѣлопроизводителю). Проектъ остановился на способѣ соглашенія, усматривая въ немъ наиболѣе удобный мостъ для поглощенія, съ теченіемъ времени, технической стороны правовой. Соглашеніе означаетъ, что нельзя внести дѣла на разсмотрѣніе присутствія ранѣе, чѣмъ техникъ не укажетъ особенностей дѣла, извѣстныхъ ему, какъ спеціалисту».

Совѣтъ нашелъ, что соглашеніе по приведеннымъ объясненіямъ будетъ сводиться къ содѣйствію одного вѣдомства другому и что таковое не должно быть предметомъ законодательной нормы и что поэтому не усматривается препятствій къ исключенію изъ проекта ч. 2 ст. 85 тѣмъ болѣе, что содержаніе послѣдней покрывается ст. 92, посвященной порядку дѣлопроизводства адм.-с. присутствій; но вмѣстѣ съ тѣмъ, совѣтъ согласился съ комиссіей объ исключеніи изъ сей послѣдней статьи словъ «примѣнительно къ правиламъ суд. разбирательства по дѣламъ гражданскимъ»; этимъ, стало быть, наносился существенный ударъ адм. юстиціи вообще и адм. процессу въ частности. Нельзя не считать приведенныя разсужденія совѣта весьма характернымъ проявленіемъ его боязни института адм. юстиціи.

Этимъ и закончились пренія по интересующимъ насъ вопросамъ; остальная часть засѣданія 20 марта, какъ и все засѣданіе 21 марта были посвящены принятію почти безъ преній прочихъ статей министерскаго проекта. «Послѣ сего, читаемъ мы въ журналѣ № 7, весенняя сессія совѣта по д. м. хозяйства предсѣдателемъ объявлена закрытой».

Къ журналу № 7 приложено особое мнѣніе представителя ярославскаго губ. земства А. Г. Ратькова-Рожнова, критика проекта м-ва котораго сводится къ слѣд. положеніямъ: министерскимъ проектомъ власть въ губерніи не упрочена; «гарантіи ея закономѣрности недостаточно выяснены и разплывчаты; учрежденіе губ. совѣта не обновляетъ духа обветшалаго строя губернскихъ учрежденій, а лишь касается дѣлопроизводственнаго улучшенія,—улучшенія притомъ довольно со-

мнительнаго и болѣе гадательнаго. Къ этому можно еще добавить, что отсутствіе внутренней связи и механическое соединеніе отдѣльныхъ присутствій, сводящихъ всѣ эти улучшенія лишь къ перемѣнѣ названій, низводитъ широко задуманную с.-с. Столыпинымъ реформу обновленія мѣстныхъ учрежденій и всего строя мѣстной жизни, къ реформѣ чисто канцелярской, при которой мѣняется лишь форма безъ измѣненія существа». Нельзя не признать, что эта суровая критика одного изъ участниковъ въ разсмотрѣнномъ дѣлѣ въ существѣ своемъ справедливо относится и къ интересующимъ насъ институтамъ.

Журналы совѣта по д. м. хозяйства подтверждаютъ лишь одно обстоятельство: по мнѣнію дѣятелей практики, провинціальныхъ администраторовъ, главнымъ образомъ, *время для адм. юстиціи въ Россіи еще не настало.* Таковъ тотъ отрицательный результатъ, къ которому привела первая попытка нашего правительства поставитъ вопросъ объ адм. юстиціи на принципіальную точку зрѣнія. Провинціальныхъ администраторовъ проектъ м-ва, несмотря на всю его ограниченность и осторожность въ предложеніяхъ о введеніи у насъ только нѣкоторыхъ элементовъ адм. юстиціи,—не удовлетворилъ, а лишь испугалъ.

ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Въ настоящемъ очеркѣ мы поставили себѣ задачей прослѣдить, какъ развивалась въ русскомъ государствѣ, шагъ за шагомъ, власть надзора и какъ силою обстоятельствъ и въ большинствѣ случаевъ помимо воли правительства стали появляться въ нашемъ админ. строѣ элементы админ. юстиціи. Этотъ процессъ развитія власти надзора одновременно бросаетъ яркій свѣтъ на исторію политическихъ идеаловъ нашего государственнаго управленія XIX вѣка.

Мы видѣли, что русскимъ монархамъ пришлось имѣть дѣло съ вопросами надзора уже въ XVIII столѣтіи: къ тому побуждала ихъ неурядица, господствовавшая среди провинціальнаго управленія. Екатерина II сдѣлала въ этой области болѣе другихъ монарховъ, благодаря тому, что особенно интересовалась именно мѣстнымъ управленіемъ: не разъ въ теченіе своего царствованія высказывалась Екатерина объ отрицательныхъ сторонахъ имперской администраціи, въ частности ставя таковыя въ вину сенату, котораго она сильно недолюбливала. Реформы мѣстнаго управленія императрицы принесли Россіи нѣкоторые элементы улучшенія въ интересующей насъ области; власть надзора нѣсколько болѣе опредѣлилась, въ особенности если принять во вниманіе прокурорскую должность; большой пользы государству этотъ органъ однако не былъ въ состояніи принести; коренной ошибкой Екатерины было то сильное преувеличеніе роли личнаго управленія, которое всегда являлось основой ея политики; власть же надзора тої эпохи отличалась главнымъ недостаткомъ смѣшенія ея съ активнымъ управленіемъ, благодаря чему органы надзирающіе управляли, управляющіе же надзирали, т. е.

надзирали за самими собой: такъ было съ сенатомъ, генералъ-прокуроромъ и намѣстниками; вслѣдствіе этого, съ одной стороны, не могъ быть успѣшнымъ надзоръ прокурорскій, лишенный самостоятельности и общественнаго довѣрія, съ другой же, изъ прочихъ функцій власти надзора весьма рано сталъ выдѣляться надзоръ начальственный, за чиновниками, должностными лицами. Дальнѣйшая исторія власти надзора свидѣтельствуетъ намъ о постепенномъ и неудержимомъ паденіи значенія прокурорскаго надзора; процессъ такого паденія развивался тѣмъ легче, что съ самаго начала прокуроры не были въ состояніи обезпечить себѣ независимое положеніе; помочь же горю правительства XIX вѣка считали возможнымъ лишь посредствомъ развитія и укрѣпленія начальственнаго надзора; такимъ образомъ, въ результатѣ именно послѣдній явился *единственною* гарантіей какъ законности управленія, такъ и суб. публ. правамъ русскихъ гражданъ. Слѣдуетъ однако отмѣтить, что недостаточность такой единственной гарантіи всегда сознавалась русскимъ правительствомъ, не разъ о томъ заявлявшемъ, вплоть до Выс. указа 12 декабря 1904 г., основная мысль котораго ярко напоминаетъ намъ указы Петра Великаго [1]).

Первые годы XIX столѣтія принесли Россіи надежды на лучшее будущее, а вмѣстѣ съ тѣмъ неизбѣжно вновь возникъ и вопросъ о положеніи власти надзора въ государствѣ; какъ и въ прочихъ отношеніяхъ правящіе круги той эпохи раскололись на двѣ половины; одна стояла за идеалы прошлаго, XVIII вѣка; то были «Екатерининскіе старики» съ Державинымъ во главѣ; другая половина жила иными идеалами, заимствованными съ Запада; это были молодые сотрудники Александра, дѣятельность которыхъ разсказана потомству однимъ изъ нихъ, Строгановымъ. Въ противуположеніи этихъ двухъ группъ госуд. дѣятелей очень ярко сказалась и та разница, которая существовала въ ихъ взглядахъ на положеніе власти

[1]) Ср. Н. Лазаревскій, Законность и предѣлы ея осуществленія, Право, № 2, 1905 г., стр. 70 и слѣд.

надзора (ср. гл. II и III). Къ несчастью, судьба готовила молодому поколѣнію пораженіе; побѣду въ этой борьбѣ одержали «старики».

Нѣкоторую вспышку противуположныхъ идей представляетъ лишь дѣятельность Сперанскаго, когда онъ еще находился на высотѣ своей славы. Его перу власть надзора обязана многимъ: во-первыхъ, онъ далъ намъ яркую характеристику и совершенно вѣрную картину положенія власти надзора той эпохи, во-вторыхъ же, ему мы обязаны и теоретическимъ опредѣленіемъ этой госуд. функціи; его терминъ «право исправленія» навсегда останется мѣткимъ названіемъ одного изъ элементовъ русской власти надзора, и именно того элемента, которому суждено было въ XIX столѣтіи играть все болѣе видную роль; право исправленія тѣсно и органически слилось съ функціей начальственнаго надзора.

Но и проектамъ Сперанскаго не суждено было осуществиться. Жизнь текла своимъ чередомъ, мимо идеаловъ великаго реформатора. Чѣмъ дальше шло время, тѣмъ все большее значеніе сталъ пріобрѣтать начальственный надзоръ.

Великій переломъ, переживавшійся Россіей послѣ Крымской войны, со всѣми его слѣдствіями и реформами, не могъ не отразиться и на положеніи интересующей насъ области. Незамѣтно для современниковъ и помимо воли правительства стали все болѣе опредѣляться въ нашемъ админ. правѣ судебно-административныя функціи, какъ нѣкоторое, хотя и весьма недостаточное дополненіе начальственнаго надзора. Съ освобожденіемъ крестьянъ и введеніемъ системы самоуправленія въ нѣкоторыя области народной жизни, законодателю все болѣе приходилось считаться съ суб. пуб. правами русскихъ гражданъ.

Реформы 60-хъ годовъ поставили правительство лицомъ къ лицу съ важной задачей; оно должно было разрѣшить дилемму, довѣриться ли общественнымъ силамъ окончательно, или продолжать жить идеалами полицейскаго государства: какъ извѣстно, послѣ нѣкоторыхъ колебаній выборъ палъ на

вторую возможность. Но благодаря этому прежняя система администраціи, оставшаяся нетронутой, стала въ коренное противорѣчіе съ уже проведенными реформами; адмін. строй имперіи явно не отвѣчалъ болѣе не только все растущимъ потребностямъ государственнаго управленія Россіи, но и новымъ политическимъ идеямъ, нашедшимъ себѣ воплощеніе въ реформахъ 60-хъ годовъ; устранить же это коренное и вреднѣйшее противорѣчіе, несмотря на всѣ старанія, правительству не удалось, вслѣдствіе невѣрно избраннаго имъ пути на переломѣ XIX вѣка. Не разъ, какъ мы видѣли, принималось оно за реформу губернскихъ учрежденій, и всегда неудачно; планы его такъ и оставались проектами; этой судьбѣ подверглись даже работы Кахановской комиссіи, наиболѣе ярко освѣтившія недостатки нашего адмін. строя.

При такомъ процессѣ развитія русской государственности само собою понятно, что суб. пуб. права гражданъ должны были оставаться попрежнему безъ необходимыхъ имъ гарантій; тѣ же суд.-адм. функціи, о которыхъ мы упомянули и которыя стали появляться въ нашемъ адм. правѣ, благодаря этому же, продолжали оставаться отдѣльными, разрозненными и случайными функціями, которымъ не дано было объединиться и переродиться въ институтъ адмін. юстиціи.

Начиная съ Милютинской комиссіи и работъ Тимашева и кончая проектомъ реформы губ. учрежденій 1908 г., все вниманіе авторовъ проектовъ губернской реформы было направлено лишь на усиленіе власти губернатора, на стремленіе вооружить начальника губерніи всей возможной полнотой власти, а съ такой полнотой власти гарантія адм. юстиціи несовмѣстима, въ виду взаимнаго противорѣчія существа этихъ двухъ принциповъ: первая направлена на отрицаніе суб. пуб. правъ гражданъ, вторая имѣетъ своею цѣлью ихъ защиту. Печать на это основное противорѣчіе наложили сужденія совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, въ которыхъ, какъ мы видѣли, сказались воззрѣнія провинціальныхъ администраторовъ.