

## **ПРАВО**

УДК 342

### **О ПОПЫТКЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ СЕНАТСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ (1904-1905 ГГ.)**

©Д.С. Рыжов

Самарский юридический институт Минюста России

Статья Д.С. Рыжова «О попытке реформирования сенатского надзора за законностью в деятельности административных органов (1904-1905 гг.)» посвящена отдельным аспектам проблемы надзора за законностью в деятельности органов управления и специфики надзорной функции Правительствующего Сената в начале XX века. В статье раскрывается сущность консервативного и либерального подходов к вопросам законности в управлении, указывается сходство и различие этих подходов. Кроме того, здесь проведен подробный анализ проектов реформирования сенатского надзора за законностью в деятельности административных органов власти, составленных Министерством внутренних дел, Комитетом министров и Особым совещанием под председательством А.А. Сабурова. Статья ставит целью сопоставить и проанализировать концепции укрепления Сената в качестве высшего органа надзора за деятельностью администрации.

Развитие надзора за деятельностью администрации в России второй половины XIX века было тесно связано с реформами административного управления. Децентрализация и привлечение общества к участию в управлении требовали пересмотра системы правового регулирования отношений между государством и личностью. Реформы 1860-1890-х гг. почти не изменили систему администрации. Вместе с тем во второй половине XIX века в руках губернаторов концентрировались значительные властные полномочия, а администрации была предоставлена большая свобода подзаконной деятельности. В законодательство, регламентирующее действия административных органов были включены некоторые положения, определяющие границы принятия решений по свободному усмотрению. Однако эти изменения не вполне соответствовали обеспечению законности в управлении. Вследствие этого развитие надзора за деятельностью администрации воплощалось в основном в разрешении жалоб административно-судебными учреждениями, прежде всего I департаментом Сената.

Существенное влияние на процесс развития надзора за законностью в деятельности администрации оказывали политическая ситуация и политика правительства. Чиновничество пыталось вос-

препятствовать установлению судебно-административного контроля за применением властных полномочий и законностью в управлении. Составленный в 1898 г. проект преобразования Комиссии прошений сконцентрировал основные идеи чиновников о сущности и методах надзора. Согласно проекту Канцелярия прошений должна была превратиться в орган, стоящий над всеми центральными и высшими учреждениями, который «по ходатайству любого человека мог пересмотреть их решение»<sup>1</sup>. В решениях Комиссия прошений, на высочайшее имя приносимых, руководствовалась только личными указаниями царя. Воля самодержавного правителя, а не закон были критерием оценки решений администрации.

Понятие законности в управлении в понимании бюрократии, таким образом, тесно увязывалось с принципами самодержавного правления. Это означало, что надзор за законностью не гарантировал права частных лиц и не мог удержать органы власти в установленных законом пределах. Концепция законности и гарантий ее обеспечения, применявшаяся в пра-

<sup>1</sup> Ремнев А.В. Проблема объединенного правительства накануне первой российской революции // Новое о революции 1905-1907 гг. в России. Л. 1989. С.92.

вительственной политике, не отражала представлений о сущности этих понятий, сложившихся в обществе.

Заметим, что понятие законности в деятельности администрации было актуальным как для русских консерваторов, так и для деятелей либерального направления. Грань между общественно-правовым мировоззрением либералов и консерваторов конца XIX - начала XX вв., впрочем, была весьма зыбкой Слова К.П. Победоносцева: «Сенат в России - это замена конституции»<sup>1</sup>, были бы вполне адекватным выражением позиции либералов. Преобразование Сената, в зависимости от взглядов авторов, могло стать и средством борьбы с произволом, и способом усиления правительственной власти для борьбы с революционным движением<sup>2</sup>. Сенатская реформа признавалась неременным условием установления «законного самодержавия» которое, затем рассматривалось либо как идеальный вариант государства, либо как переходный шаг к последующему ограничению абсолютизма<sup>3</sup>.

Существенным было различие в понимании значения законности в управлении: консерваторы стремились к укреплению авторитета правительства и государства, в то время как либералов более всего интересовала защита индивидуальных прав и интересов личности. М.Н.Катков писал: «Необходимо, чтобы неправильные действия чиновников могли обжаловаться не только по начальству, но пред таким учреждением, которое находилось бы в стороне и не могло бы быть введено в обман собственными органами. Пусть подобные жалобы принимаются не в общих судах, а в каких-либо специальных»<sup>4</sup>. Од-

нако в начале 1880-х годов именно он выступил против деятельности такого органа - Сената. Доктрина «народного самодержавия» была основана на идее борьбы с чиновничеством, изолирующим народ от самодержца, не путем укрепления органов надзора за законностью в управлении, а посредством реализации идей соборности. Сенат в качестве органа судебного надзора за администрацией сам по себе считался прибежищем либерально настроенного чиновничества.

Русские либералы стремились превратить Сенат в независимый от иных ветвей власти орган надзора за деятельностью администрации путем исключения из сферы его компетенции правительственных и законосовещательных функций<sup>5</sup>. Консервативно настроенные общественные деятели также стремились к установлению независимого положения Сената в системе государственных органов<sup>6</sup>. Однако способы достижения этой цели были у них принципиально иными. Ограничение власти администрации и установление надзора за законностью в ее деятельности, по их мнению, следовало искать в установлении коллегиального принципа управления. Из этого следовал вывод целиком противоположный выводу либералов: высшим органом коллегиального управления должен был стать Сенат, а потому его полномочия следовало не урезать, а напротив увеличивать его участие в активном управлении, восстанавливать частично утраченные законосовещательные функции. Их идеалом был «петровский» Сенат, стоящий в непосредственной близости к царю, укрепляю-

<sup>1</sup> Есипович Я.Г. Записки сенатора. СПб., 1909. С.86.

<sup>2</sup> Российский государственный исторический архив (далее РГИА). Ф.948. Оп. 1. Д. 104. Л. 1-6

<sup>3</sup> Ведерников В.В. Проблема представительства в русской публицистике рубежа XX столетия. Автореф.дис. Л. 1983. С. 12

<sup>4</sup> Катков М.Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей» за 1870 г. М., 1896. С.37

<sup>5</sup> См.: Градовский А.Д. Комитет министров; Он же. I департамент Правительствующего Сената// Собрание сочинений. Т.8. СПб., 1907; Скальковский К. Современная Россия СПб., 1890; Ипполитов М. Функции I департамента Сената// Вестник права. 1904. № 5.

<sup>6</sup> См.: Теория государства у славянофилов. СПб., 1898; Юзефович М.В. Несколько слов об исторической задаче России. Киев, 1895; Семенов П.Н. Самодержавие как государственный строй. СПб., 1905.

щий своим могуществом нераздельную, единоличную власть императора

Впрочем, радикально настроенные деятели не признавали принципиальную совместимость самодержавия и законности. Так, П.Б. Струве писал: «Больше 250 лет, со времени Уложения 1649 г. законность провозглашается как основа государственного строя и остается пустым звуком»<sup>1</sup>.

Вынужденное считаться с общественным мнением, в 1904 г. правительство провозгласило намерение осуществить реформы государственного управления. П.Д. Святополк-Мирскому предстояло отыскать пути достижения компромисса с тем, чтобы «удовлетворить требованиям умеренной части оппозиции, сделав уступки, совместимые с сохранением существующего строя»<sup>2</sup>. С этой целью предполагалось привлечь выборных представителей в Государственный Совет, пересмотреть законы об исключительном положении, крестьянское законодательство и положения о земских и городских учреждениях, расширить веротерпимость, ограничить административное вмешательство в дела печати и пр.<sup>3</sup>. Поручая составление всеподданнейшего доклада помощнику начальника Главного управления по делам местного хозяйства С.Е. Крыжановскому, П.Д. Святополк-Мирский на первое место в программе реформ «ставил меры к укреплению законности как отвечающие с внешней стороны требованиям об установлении правового строя и соответственное с сим изменение в Учреждении Правительствующего Сената»<sup>4</sup>. С.Е. Крыжановский вспоминал, что министр при составлении этого доклада считал необходимым принимать во внимание концепцию, изложенные в труде С.К. Глинки-Янчевского о Сенате.

<sup>1</sup> Комитет министров и комитет реформ // Освобождение. 1905. № 63.

<sup>2</sup> Крыжановский С.Е. Воспоминания. Берлин. Б.д. С. 16.

<sup>3</sup> Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 г. Реформы и революция. СПб., 1991. С.27-28.

<sup>4</sup> Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 16.

С.К. Глинка-Янчевский, политический деятель правого толка, член Союза Михаила Архангела исповедовал идеи, ориентированные на неославянофильство «народного самодержавия». Политическое кредо С.К.Глинки-Янчевского сводилось к подчинению всех установлений и учреждений в государстве основному началу - самодержавию. Этому главному принципу не соответствовало существующее государственное устройство, при котором министр юстиции являлся фактически начальствующим лицом по отношению к верховному суду России - Сенату. Сенат «должен пользоваться полной независимостью» и «не может быть поставлен в подчинение ни прямо, ни косвенно кому бы то ни было из администрации»<sup>5</sup>. Необходимо отделить должность министра юстиции от поста генерал-прокурора и подчинить Министерство юстиции, равно как и все остальные ведомства империи, сенатскому контролю. Кроме того, автор считал обязательным уничтожение некоторых основ существовавшей судебной системы, препятствовавших воплощению самодержавного начала. Сочинения С.К. Глинки-Янчевского вызвали ожесточенную полемику в прессе.

Вероятнее всего, Святополк-Мирский предполагал принять идеи Глинки-Янчевского в качестве общих программных установок, поскольку о необходимости реформы Сената, постоянно упоминалось и в сочинениях и либерального, и в сочинениях монархического содержания. Сама идея, по словам Крыжановского, «висела в воздухе»<sup>6</sup>. Тем не менее, обращение к идеям именно Глинки-Янчевского было не случайным и отражало процесс влияния на идеологическую основу реформ неославянофильства. Во всеподданнейшем докладе от 24 ноября 1904 г. министр внутренних дел указывал на то, что пересмотр Учреждения Правительствующего Сената «должен быть поставлен во главу угла всех мер к упорядочению внутреннего управления и быть направлен к

<sup>5</sup> Глинка-Янчевский С.К. Во имя идеи. СПб. 1900. С. 120

<sup>6</sup> Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 19.

восстановлению прежнего значения Сената как высшего блюстителя закона», данного ему Петром Великим.

Для этого следовало «изъять Сенат от нынешней его... подведомственности министру юстиции с поставлением в положение учреждения, решающего... дела самостоятельно и окончательно», учредить должность первоприсутствующего в Общем собрании, предоставив Общему собранию предлагать на высочайшее утверждение кандидатуры сенаторов, проводить регулярные сенаторские ревизии, и, кроме того, лишить министров права путем всеподданнейших докладов добиваться изъятий из законов, передав право возбуждения вопросов об установлении исключений из действующих законов, либо об изменении законов и представления проектов решений по этим вопросам на высочайшее усмотрение целиком и исключительно Сенату. В заключение предположений, касающихся проблемы законности, говорилось, что «такая только постанова Правительствующего Сената, при соответствующем устройстве в нем административной юстиции, создала бы из этого учреждения орган, действительно регулирующий закономерность всех административных и общественных учреждений, от мала до велика»<sup>1</sup>. Сам доклад представлял собой ряд общих положений. Министр как бы прощупывал почву, выжидал реакцию на предлагаемые меры, а потому из содержания предлагаемых мер нельзя было с уверенностью заключить – следовало ли реформу надзора Сената за законностью в деятельности администрации свести исключительно к перечню предлагаемых действий, или же это была лишь часть некоего целостного массива коренных преобразований. По крайней мере, о введении специфического порядка делопроизводства в Сенате, характерного для судебно-административного учреждения, в докладе речи не шло.

Представленный на высочайшее усмотрение доклад министра внутренних

дел, очевидно, и не предполагалось рассматривать как план конкретных мероприятий. Их расплывчатый, обобщающий характер преследовал несколько иную цель. Красной нитью в докладе проходит мысль, что путем осуществления некоторых (не слишком радикальных и вполне умеренных) реформ возможно совместить основы существующего государственного строя с принципами законности в управлении. Авторы доклада явно надеялись на успешное воплощение принципов «законного самодержавия» наряду с восстановлением первоначальных основ «петровского Сената». Реформирование статуса Сената здесь было лишь одним из многих необходимых преобразований, лишь одна из составных частей установления законности в управлении.

Всеподданнейший доклад министра внутренних дел был передан на обсуждение министров в начале декабря 1904 г. Программа действий, представленная в докладе, в общем и целом получила поддержку со стороны министров. Было решено опубликовать ее в виде царского указа, разработать который должен был Комитет министров. С этого времени инициатива в разработке основных положений доклада перешла от Святополк-Мирского к Витте, который в это время был председателем Комитета министров.

12 декабря 1904 г. был подписан указ о реформах. По своему содержанию он вполне соответствовал общественным критериям установления законности в управлении. В указе говорилось о необходимости «принять действенные меры к охранению полной силы закона,- важнейшей в самодержавном государстве опоры престола, - дабы ненарушимое и одинаковое для всех исполнение его почиталось первейшею обязанностью подчиненных нам властей и мест, неисполнение же ее неизбежно влекло законную за всякое произвольное действие ответственность, и в сих видах облегчить потерпевшим от таких действий лицам способы достижения правосудия». Он предусматривал установление пределов применения исключительных законов об охране, ограничение дискреционной деятельности административ-

<sup>1</sup> Государственный архив Российской Федерации (далее - ГАРФ). Ф.601. Оп.1. Д.872. Л.30-33.

ных властей отдельными территориями и «допущением вызываемых ими стеснений прав частных лиц только в случаях, действительно угрожающих государственной безопасности» и определял необходимость установления пределов административного усмотрения, предписывал «устранить из ныне действующих о печати постановлений излишние стеснения и поставить печатное слово в точно определенные законом пределы».

«Н.С. Таганцев назвал указ о реформах «диалектической попыткой сочетать самодержавие с законностью»<sup>1</sup>. Либералы, впрочем, не были удовлетворены подобной попыткой, поскольку их твердым убеждением была возможность установления законности только в случае легализации представительства. Консервативные же круги (по крайней мере, те из них, которые одобрительно воспринимали саму мысль об установлении «законного самодержавия») по отношению к умеренным мерам, содержащимся в указе, были настроены лояльно, поскольку вновь возникал идеальный образ «петровской России», где были незыблемы основы самодержавия, но управление сочеталось с законностью, установленной императором, а Сенат неустанно хранил соблюдение законности в управлении<sup>2</sup>.

С.Ю.Витте в осуществлении основных позиций указа явно ориентировался на либеральную модель. Все, на что лишь робко намекалось или только подразумевалось в докладе министра внутренних дел, находило поддержку у Витте. А.Д. Оболенский считал, что расплывчатые формулировки указа, отсутствие в них прямых распоряжений о реформировании Сената, есть решение половинчатое, компромиссное. Он писал, что «нельзя говорить о законности, не установив прямо эту законность», в частности, не реформировав Сенат<sup>3</sup>. Витте, впрочем, видел ситуацию несколько иначе. Если А.Д. Оболенскому недоставало в указе непосредствен-

ного приказа о конкретных действиях, то Витте в туманных формулировках указа увидел возможность толковать их по своему усмотрению, варьировать меры по реализации указа, переходя пределы, предполагаемые докладом Святополк-Мирского. Разрабатывая план действий по осуществлению основных положений указа, Витте задался целью добиться возможной замены или компенсации неоправдавшейся надежды либералов на то, что император согласится на введение представительства (Николай II вычеркнул это положение при подписании указа). Наиболее приемлемым в этой ситуации ему представлялось отстаивать установление законности в управлении путем реформирования Сената в качестве высшего органа административной юстиции России.

Записка С.Ю. Витте о «вопросах, подлежащих, по мнению Председателя Комитета министров, разрешению Комитета по пункту 1-му именного высочайшего указа 12 декабря 1904 г.» содержала следующий план реформ<sup>4</sup>. Поскольку император отверг вариант участия выборных представителей в законодательном процессе, Витте в качестве меры совершенствования законодательного процесса предложил, в свою очередь, отказаться от практики предоставления министрами на высочайшее усмотрение всеподданнейших докладов, которыми, после утверждения императором, вносились изменения в действующие законы. Все вопросы, связанные с законодательной деятельностью, предлагалось решать только по инициативе Комитета министров. Предполагалось также предоставить право законодательной инициативы Правительствующему Сенату.

Записка содержала, кроме того, предложения по реформированию системы административной юстиции. С этой целью С.Ю. Витте предполагал осуществить пересмотр Учреждения Правительствующего Сената в русле восстановления его первоначального предназначения «хранителя закона». Сенатская реформа должна была означать восстановление самостоятельности Сената, выхода из-под министерского

<sup>1</sup> Таганцев Н.С. Пережитое. Пг., 1919.

Вып.1. С.73

<sup>2</sup> ГАРФ. Ф.601. Оп.1. Д.878. Л.1.-2

<sup>3</sup> РГИА. Ф. 1622. Оп. 1. Д.459. Л. 1.

<sup>4</sup> РГИА. Ф.1243. Оп. доп. к т. XVI. Д.1. Л.7.

контроля (прежде всего обеспечения независимости Сената от министра юстиции). Внутреннее устройство Сената должно было отвечать предназначению «быстрого оказания правосудия по делам административным». Частные лица, согласно записке, получали бы возможность обращения в Сенат по делам о злоупотреблениях чиновников административных органов, сфера распоряжений, подлежащих обжалованию, расширялась, а условия принесения жалоб упрощались. На местах планировалось. Предполагалось учредить низшие инстанции административной юстиции в местных учреждениях. Обладая статусом высшего административного суда, Сенат должен был приобрести также право возбуждать законодательные вопросы.

Согласно высочайше утвержденному 17 января мнению Комитета министров, вопросы создания системы административных судов и реформы Сената было решено передать на рассмотрение Особого совещания. Комитет министров уделил особое внимание вопросу о внесении изменений в порядок привлечения должностных лиц к уголовной, гражданской (за причиненные частным лицам убытки) и дисциплинарной ответственности. Подготовка пересмотра отдельных норм законодательства в этой сфере была поручена Министерству юстиции.

Каких-либо значительных разночтений в обсуждении первого пункта указа 12 декабря не возникало. Вместе с тем, в высказанных К.П. Победоносцевым мнениях С.Ю. Витте увидел «отрицательное отношение к настроению Комитета»<sup>1</sup>. К.П. Победоносцев, в свою очередь, считал, что предложения о реформировании Сената в корне противоречили основам сильной самодержавной власти, поскольку становилась возможной ее критика «со стороны всех и каждого»<sup>2</sup>. К.П. Победоносцев считал (не вполне безосновательно, заметим), что возрождение Сената «якобы по идее

Петра» невозможно в принципе. В эпоху Петра I Сенат был реальным орудием власти, состоял из могущественных вельмож, близких к императору. Современный же Сенат представляет собой «собрание судебных чиновников, переворачивающих на все лады букву законов, не приведенных ни к какому единству, а двигателем всего - присяжный поверенный»<sup>3</sup>. Впрочем, в этой мысли Победоносцева отражается, скорее всего, подозрительное, настороженное отношение к Сенату со стороны правительства, сложившееся в эпоху контрреформ, и неизбежное для государственного деятеля консервативного склада сдержанное отношение к новациям, касающимся вопросов перераспределения властных полномочий. Нетрудно предположить, что Витте выразил несогласие с позицией Победоносцева. «По-видимому, в этом пункте мы с вами расходимся»<sup>4</sup>, - писал Витте.

Таким образом, план мероприятий, относящихся к реформе Сената и установлению законности в управлении, был разработан Комитетом министров. Без особого преувеличения можно сказать, что автором плана был С.Ю. Витте. В планах Комитета министров (равно как и в докладе министра внутренних дел, инициировавшем процесс реформирования) центральное место занимало стремление преобразовать Сенат по образцу изначального, «петровского» учреждения, которое стало бы высшим органом государственного управления в России, «правой рукой» императора, осуществляло бы надзор за законностью в деятельности органов власти, имело бы право законодательной инициативы в случае усмотрения несоответствия или неправильности в законах.

Но Витте в плане поставил целью выполнить одновременно две, по сути друг с другом несовместимые, задачи. Кроме того, что Сенат надлежало возродить по петровскому образцу, он должен был стать и высшим административным судом, то есть органом, который в петровское время не мог бы существовать. Н.И. Лазаревский отмечал, что разнонаправленное стремле-

<sup>1</sup> Витте С.Ю. Воспоминания. М., 1960. Т.2. С.355

<sup>2</sup> Переписка С.Ю.Витте с К.П.Победоносцевым // Красный архив. 1928. №5. С.108.

<sup>3</sup> Там же. С.108.

<sup>4</sup> Там же. С. 109.

ние восстановить «петровский» Сенат и в то же время превратить I департамент в высший административный суд в корне противоречило «положениям науки, устанавливающим, при какой своей постановке административная юстиция действительно может быть гарантией законности». При этом некоторые из предложений Комитета министров, например, предоставление Сенату права обращения к императору, предоставление законодательной инициативы, по мнению Лазаревского, внесли бы, «при всех благих намерениях, которыми был воодушевлен Комитет, существенное ухудшение сравнительно с ныне существующим порядком вещей»<sup>1</sup>.

Витте не принял во внимание (или сознательно игнорировал) европейский опыт деятельности в области административной юстиции, который наглядно свидетельствовал – невозможно обеспечить истинную независимость административной юстиции, если совмещать ее с участием в активном управлении и законодательной деятельностью. Для того, чтобы сделать Сенат высшим органом административной юстиции необходимо было бы организовать деятельность I департамента по образцу Гражданского и Уголовного кассационных департаментов и лишить его управленческих функций, одновременно обеспечив его независимость от иных органов управления. Попытка Витте совместить положения, из которых каждое по своему обеспечивало установление надзора за законностью в управлении, была продиктована стремлением примирить со своим проектом и консерваторов, и либералов. Реформирование Сената по петровскому образцу должно было удовлетворить консервативные круги, а превращение I департамента в высший орган административной юстиции было воплощением чаяний либеральных деятелей.

Как упоминалось выше, составление проектов реформы Сената и формирования системы органов административной юстиции было поручено Особому совещанию.

<sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Соображения Комитета министров о преобразовании административной юстиции//Право. 1905. №6.

Председателем его стал А.А. Сабуров. Будучи сенатором, он еще в 80-х гг. XIX в. зарекомендовал себя как сторонника либеральных преобразований и борца за законность в управлении. В состав Особого совещания были включены представители от министерств, сенаторы и члены Государственного Совета. Совещание начало свою работу 30 января 1905 г. Итогом нескольких предварительных заседаний стал «Проект изменений и дополнений действующего учреждения Правительствующего Сената».

Проект предусматривал реформирование всего состава Сената. Главнейшие и наиболее существенные преобразования касались, прежде всего, I департамента Сената. Общее определение пределов компетенции Сената заключало в себе «высший надзор в порядке управления и исполнения». В непосредственное и исключительное ведение I департамента проект отводил функции надзора за законностью деятельности административных органов: контроль за действиями министров и главноуправляющих, привлечение их к ответственности, проверка издаваемых ими циркуляров и постановлений, надзор за соблюдением министрами установленного порядка при представлении проектов новых законов, рассмотрение губернаторских отчетов, представления царю о назначении сенаторских ревизий, возбуждение вопросов об ответственности всех должностных лиц администрации и принятие в порядке надзора жалоб на постановления и распоряжения органов власти<sup>2</sup>. В сфере законодательной деятельности I департаменту делегировались полномочия по изданию распоряжений и циркуляров, а также инициативы постановки вопроса об отмене, изменении или дополнении действующего закона или об издании нового акта. Составление нового нормативно-правового акта Сенат мог, по своему усмотрению, поручить министру, или же провести его разработку в Первом Общем собрании Сената.

Внутренняя структура Сената также должна была подвергнуться преобразова-

<sup>2</sup> РГИА. Ф.1243. Оп.1. Д.1. Л.293.

ниям. Согласно давнему установлению председательствующим в Сенате считался только император. Фактическим же руководителем, по проекту, должен был стать вице-председатель. По статусу он являлся представителем Сената перед императором, Комитетом министров и Государственным Советом. Должность вице-председателя непременно совмещалась с постом первоприсутствующего I департамента. Проект в основном сохранял прежнюю структуру Сената, ликвидируя подразделения департаментов на отделения и общее присутствие департамента. Что касается назначения сенаторов, то проект предусматривал новый порядок. Список кандидатов на замещение вакантного места сенатора составлялся в департаменте. Затем вице-председатель представлял этот список на утверждение императору. Количество членов I департамента устанавливалось штатным расписанием. Производство дел также организовывалось иным порядком. Решения считались принятыми по большинству голосов, а не единогласно). Определения Сената по проекту не должны были направляться на подписание министрам. В том случае, когда Сенат рассматривал дела об ответственности министров, их присутствие на заседании департамента не допускалось. Министры и обер-прокуроры также утрачивали полномочия переноса дел на рассмотрение Общего собрания Департаментов. Для дел, где речь шла о защите интересов частных лиц, вводился порядок публичного и состязательного производства.

Таким образом, проект был ориентирован, прежде всего, на укрепление роли Сената как высшего органа административного управления. В части увеличения законодательных полномочий Сената наиболее радикальным шагом было предположение о предоставлении Сенату права составлять проекты законов. Что же касается функций надзора за деятельностью администрации, то их значение несколько умалялось тем, что управление, административная юстиция и законосовещательные права осуществлялись только одним департаментом.

В дальнейшем проект подвергся весьма значительным изменениям. Его подвергли критике и Министерство юстиции, и члены Особого совещания. А.М.Нолькен в записке от 15 марта 1905 г., возражал против устранения министра юстиции от исполнения обязанностей генерал-прокурора и введения должности вице-председателя<sup>1</sup>.

Можно с определенной степенью достоверности предположить, что А.М.Нолькен, в качестве юрисконсульта Министерства юстиции, является также и автором проекта, составленного в декабре 1904 г. - феврале 1905 г., под названием «О преобразовании Первого Департамента Сената»<sup>2</sup>. Автор полагает, что главной целью преобразований в отношении положения I департамента является реституция статуса Сената в тех пределах, которые предполагал установить при учреждении Сената Петр Первый. Для выполнения подобной задачи надлежало бы, по мнению автора, вручить Сенату контроль в отношении издаваемых министрами инструкций и циркуляров, провести дальнейшее увеличение объема полномочий Сената, касающихся ответственности администрации за преступления должности, вернуть Сенату некогда ему принадлежавшее право финансового контроля и делегировать право законодательной инициативы. Реформирование внутреннего устройства Сената сводилось к введению должности первоприсутствующего, в обязанности которого входила бы организация работы Сената.

Кроме того, в проекте намечалось создание двух специальных коллегийных учреждений: обыкновенного присутствия и общего присутствия. В обыкновенном присутствии предполагалось принимать решения по судебным и судебно-административным делам Исключение составляли дела, возникавшие по жалобам на действия министров и генерал-губернаторов. Эти дела, по предположению автора, должны были бы решаться в общем присутствии, к ведению которого, помимо этого, были отнесены вопросы за-

<sup>1</sup> РГИА Ф.1405. Оп.543. Д.923. Л. 6-9

<sup>2</sup> Там же. Д.922. Л.220-225



конодательства и управления. Процессуальные формы деятельности Первого департамента подразумевали состязательность и публичность. Решения в коллегияльных органах должны были приниматься простым большинством голосов. В отношении совершенствования деятельности Сената по надзору за административными учреждениями этот проект являлся более прогрессивным, хотя и опирался на идеал петровского Сената, поскольку в проекте предусматривалось создание внутри I департамента специального органа, в чью компетенцию входило решение подобных вопросов.

18 февраля 1905 г. был издан высочайший рескрипт министру внутренних дел, который фактически перечеркнул многочисленные (и весьма щедрые) предположения первого варианта проекта Особого совещания касательно вручения Сенату прав контроля за порядком издания законов, обнародования и толкования законодательных актов, права законодательной инициативы и составления законопроектов. С изданием же вышеупомянутого рескрипта вручение Сенату законодательных полномочий утратило смысл.

Проект Совещания в части, касающейся предоставления Сенату полномочий в законодательной сфере, был подвергнут критике со стороны Н.С. Таганцева. Право законодательной инициативы и контроля за процессом законотворчества Сената известным юристом не оспаривалось, но предоставление права разработки законопроектов было бы, по его мнению, необоснованным. Н.С. Таганцев предполагал, что в недалеком будущем будет произведено изменение строя государственных учреждений, которое вручит полномочия в законодательной сфере выборным представителям, что фактически упразднит предполагаемые полномочия Сената<sup>1</sup>. Заметим, что Таганцев в целом довольно скептически относился к самой мысли о возможности восстановления прежнего значения Правительствующего Сената, того значения, которое придавал ему Петр Великий. С одной стороны, он не усматривал в этом

практического смысла, с другой стороны указывал на то, что подобному восстановлению препятствует создание министерств, Комитета министров и Государственного совета.

4 июня 1905 г. Особое совещание завершило работу. На 17 заседаниях в период с марта по июнь был обсужден и одобрен «Проект изменения Учреждения Правительствующего Сената». Разработка вопросов организации системы административных судов была отложена в связи с теоретической сложностью проблемы, отсутствием единообразной практики деятельности административной юстиции в государствах Европы, почти полным отсутствием в России сети полноценных судебно-административных учреждений<sup>2</sup>.

Заседания (ход которых был зафиксирован в журнале Особого совещания) проходили в бурных дискуссиях и острой полемике. Единогласие не было достигнуто более чем по двум десяткам вопросов. Тем не менее, все участники Особого совещания достигли консенсуса в ключевых пунктах принятой программы. Главными причинами умаления значения Сената как органа надзора за законностью деятельности административных учреждений члены Совещания признали: во-первых, неподконтрольность и неподнадзорность центральных административных учреждений - министерств – высшему органу надзора и управления – Сенату; во-вторых, соединение должностей генерал-прокурора и министра юстиции, которое привело к тому, что Сенат в своей деятельности, а особенно в формировании личного состава, стал зависеть от одного из руководителей центрального органа власти – министра юстиции. Общая формулировка главной цели преобразования Сената сводилась к восстановлению той власти и той независимости Сената, которая обеспечивала бы ему значение высшего стража законности в государстве. При всей масштабности и многофакторности условий решения данной задачи участники Особого совещания не ставили вопрос о пересмотре или создании принципиально нового Учреждения Сена-

<sup>1</sup> РГИА. Ф.1243. Оп.1. Д.2. Л.21-25.

<sup>2</sup> Там же. Д.3. Л.30.

та, но предпочитали ограничиться по возможности пересмотром и изменением лишь некоторых статей, относившихся преимущественно к деятельности Первого департамента Сената.

Наиболее значимым увеличением полномочий Сената в проекте было предоставление Сенату права законодательной инициативы, которое ранее распространялось только на разрешение юридических казусов. Что же касается предоставления Сенату полномочий по самостоятельному составлению законопроектов, то около половины членов совещания решительно отказали Сенату в таком праве, но четвертая часть участников безо всяких сомнений согласилась с предоставлением Сенату этих полномочий. Касательно вопроса о контроле Сената за деятельностью министров и главноуправляющих было достигнуто почти полное согласие. Большинство членов считало, что Сенат должен контролировать законность и соответствие пределам компетенции всех министерских распоряжений. Наиболее радикально настроенные участники Совещания даже внесли предложение о предоставлении Сенату полномочий оценки целесообразности министерских решений<sup>1</sup>.

Не менее значимым фактором укрепления надзора Сената за законностью в проекте было установление обязанности министров докладывать Сенату о принимаемых ими чрезвычайных мерах. Сенат, в свою очередь, имел право отмены чрезвычайных мер своей властью. Сенат также должен был рассматривать отчеты о деятельности губернаторов. Примерно половина членов Совещания признавали за Сенатом право увольнять от службы губернаторов. Уличенных в преступлении должности<sup>2</sup>. Одним из самых действенных видов надзора проектом признавались сенаторские ревизии. Проект Совещания, при почти полном согласии его членов, предусмотрел возможность представления Сенатом результатов ревизий на высочайшее усмотрение. Данный тезис был дополнен только внесением предложений о том, что

сенаторские ревизии не должны проводиться в центральных органах власти.

Реформированию предполагалось подвергнуть и внутреннюю организацию Сената. Здесь наиболее острым стал вопрос о порядке и условиях назначения сенаторов. В первом варианте проекта условие несменяемости сенаторов внесено не было. Второй вариант подобного условия также не содержал, что дает основания предполагать твердое намерение обеспечить большую мобильность в формировании состава департаментов. Таким образом, авторы проекта сделали сомнительной независимость сенаторов, что, следовательно, лишало принятие решений Сенатом гарантий беспристрастности. По проекту количество сенаторов по департаментам устанавливалось согласно штатному расписанию. Список кандидатов на замещение должностей сенаторов на высочайшее утверждение представлял тот департамент, где кандидаты предполагали занять должности. Треть от общего количества членов Совещания полагали возможным установить выборность замещения по списку от департаментов и в отношении должности первоприсутствующего.

В отношении вопроса о необходимости наличия у кандидатов на должность сенатора высшего образования члены Совещания также не были единодушны. Если половина членов считала требование наличия высшего образования отнюдь не чрезмерным для кандидата на должность сенатора, то примерно треть собравшихся не считали наличие высшего образования неизменным условием<sup>3</sup>. Полемицировался и вопрос о том, необходим ли пост представителя всего Сената в целом (например, перед лицом Государя или Комитета министров). За назначение первоприсутствующих в каждом департаменте при отсутствии особого представителя Сената выступило чуть менее половины собравшихся, в то время как около 40 % состава Совещания сочли существование подобного представителя крайне желательным и предполагали уместным возложить его

---

<sup>1</sup> Там же. Л.95.

<sup>2</sup> Там же. Л.47.

---

<sup>3</sup> Там же. Л.55.

обязанности на первоприсутствующего I департамента.

Для упорядочения решений по делам в составе департаментов Сената проект Совещания предусматривал образование отделений, которые должны были принимать решения по менее важным делам. Вообще же решения должны были приниматься большинством голосов. Министры имели право участвовать в заседаниях на равных правах с сенаторами, за исключением случаев, когда рассматривались дела об их ответственности. Полномочия обер-прокуроров, которые ограничивали независимость и самостоятельность департаментов, подлежали отмене. В вопросе о разрешении приносить жалобы на решения Сената почти две трети участников Совещания поддержали такую возможность, а чуть более четверти его членов высказались против оспаривания сенатских приговоров.

В отношении производства дел в области административной юстиции Особое совещание сочло более всего необходимым внести изменения в судебно-административный процесс. Как известно, дела по жалобам частных лиц на учреждения и должностных лиц издавна рассматривались в закрытом порядке, без публичного оглашения при отсутствии сторон в момент рассмотрения дела. Отсутствие состязательности, по мнению авторов проекта, вело к ущемлению прав «частного лица, стремящегося путем обращения к Правительствующему Сенату оградить свои права и интересы, по сравнению с положением ведомства или учреждения, на которое принесена жалоба»<sup>1</sup>. Отсюда большинство членов Совещания сделало вывод о необходимости допустить частных лиц к участию в процессе разбирательства. Заметим, что некоторые участники Совещания высказались также и за публичность заседаний по судебно-административным делам.

Таким образом, составленный Особым совещанием под председательством А.А. Сабурова проект реформирования Сената был весьма обширной программой

достаточно радикальных перемен. Наиболее существенным представляется стремление обеспечить самостоятельность и независимость Сената от власти министров, в первую очередь от влияния министра юстиции, для чего предлагался новый порядок назначения сенаторов и новые процессуальные формы решения дел. Увеличение полномочий в сфере законодательной инициативы, вручение Сенату права составлять законопроекты, рост объема контрольных функций Сената вполне отвечали программе, которая была намечена Комитетом министров в начале 1905 года. Однако в первой половине 1905 г. политическая ситуация кардинально изменилась, а к осени 1905 г. преобразование Сената, направленное на создание высшего органа управления и надзора, которому вручены, помимо этого, еще и законосовещательные функции, стало нецелесообразным и попросту бесполезным. В конце 1905 г. материалы Особого Совещания были представлены царю и препровождены Председателю Совета министров<sup>2</sup>. В апреле 1906 г. труды Особого совещания были переданы в Министерство юстиции, и на этом оно прекратило свое существование.

<sup>1</sup> Там же. Л.100-101.

<sup>2</sup> Витте С.Ю. Воспоминания. Т.2. С. 355.

**THE ATTEMPT OF REFORMING THE SENATE SUPERVISION OF THE LEGAL  
ACTIVITY OF ADMINISTRATIVE ORGANS (1904-1905)**

D.Ryzhov

Samara Law Institute, Department of Justice

The Ryzhov's article «The attempt of reforming the Senate supervision of the legal activity of administrative organs (1904-1905)» is devoted to the particular aspects of legal supervision problem. It deals with the governmental body activity of the Governing Senate at the beginning of the 20<sup>th</sup> century. The main idea of the article is the essence of conservative and liberal approach to the legality management problems, and its similarity and difference of this ones.

Besides, the article contains the detailed analysis of the Senate supervision reforming projects for legality in the administrative body activity, composed by the Ministry of Home Affairs, the Cabinet of Ministers and Special Meeting, headed by Saburov. The main purpose of the article is to compare and analyse the concepts of the Senate forcing as the supreme supervising body for the administrative activity.