

ИСТОРИЯ  
ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩАГО СЕНАТА

ЗА ДВѢСТИ ЛѢТЪ

1711—1911 гг.

---

ТОМЪ ЧЕТВЕРТЫЙ



С.-ПЕТЕРБУРГЪ  
1911

ИСТОРИЯ  
ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩАГО СЕНАТА  
ЗА ДВѢСТИ ЛѢТЪ

Va 21500/a I

ИСТОРИЯ  
ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩАГО СЕНАТА

ЗА ДВѢСТИ ЛѢТЪ

1711—1911 гг.

ТОМЪ ЧЕТВЕРТЫЙ



С.-ПЕТЕРБУРГЪ  
1911

FESTI

RAHVUSRAAMATUKOGU

4-04-00304

СЕНАТСКАЯ ТИПОГРАФИЯ.

ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩІЙ СЕНАТЪ

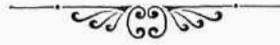
ВЪ XIX СТОЛѢТІИ

ПОСЛѢ РЕФОРМЪ 60-ХЪ ГОДОВЪ.

## ПРЕДИСЛОВІЕ.

Исторія Правительствующаго Сената въ XIX столѣтіи послѣ реформъ 60-хъ годовъ изложена въ IV томѣ съ нѣкоторымъ отступленіемъ отъ системы, принятой для III тома. Въ виду большей дифференціаціи предметовъ вѣдомства Сената, явившейся послѣдствіемъ реформъ, казалось не цѣлесообразнымъ ограничиться тѣми крупными отдѣлами, на которые раздѣленъ III томъ, и признано было необходимымъ прибавить къ отдѣламъ, которые изображаютъ развитіе круга вѣдомства и дѣятельности Сената по надзору за центральными и мѣстными учрежденіями, еще спеціальныя очерки, посвященные особо важнымъ предметамъ вѣдомства Сената. Особый отдѣлъ посвященъ II департаменту. Въ виду его своеобразнаго и самостоятельнаго положенія въ составѣ Сената, въ этомъ особомъ отдѣлѣ изложены какъ исторія его учрежденія, такъ и его организація, кругъ вѣдомства и дѣятельность. Особые очерки посвящены какъ кругу вѣдомства Сената по дѣламъ казеннаго управленія и обложенія, — ибо эта отрасль административно-судебной дѣятельности Сената начинаетъ развиваться широко, благодаря реформамъ въ финансовомъ строѣ Россіи, — такъ и кругу вѣдомства департамента Герольдіи по храненію Государственнаго герба и гербовъ Императорскаго Дома и по охраненію сословныхъ правъ. Наконецъ, въ виду того, что реформы Императора Александра II положили основу, на которой могли развиваться права русскихъ

гражданъ и могла быть установлена охрана ихъ, и такъ какъ судебная реформа 1864 года даровала Сенату право толкованія законовъ и возможность правотворчества—особые очерки посвящены кругу вѣдомства Сената по охраненію правъ личности и его правотворческой дѣятельности въ области уголовного и гражданскаго права.





*C. Schumann.*

## ВСТУПЛЕНІЕ.



Въ послѣдніе годы царствованія Императора Николая Павловича положеніе Сената было далеко не блестяще. Раздѣленный на цѣлый рядъ независимыхъ другъ отъ друга коллегій, стѣсненный въ своей дѣятельности крайне тяжелыми формами дѣлопроизводства, утратившій наиболѣе существенную часть функціи управленія и устранный отъ вліянія на законодательство, Сенатъ былъ заваленъ множествомъ дѣлъ, преимущественно, второстепеннаго значенія.

Оставаясь, по закону <sup>1)</sup>, верховнымъ мѣстомъ, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ, вообще, мѣста и установленія въ Имперіи (кромѣ тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости), въ дѣйствительности онъ обратился, главнымъ образомъ, въ судебную инстанцію, чрезъ которую важнѣйшія дѣла восходили изъ губернскихъ учрежденій на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

Политическое значеніе Сената и положеніе его среди другихъ центральныхъ учрежденій было крайне невысоко, вслѣдствіе чего онъ и не могъ играть той роли по надзору за управленіемъ, которая предукзывалась ему закономъ. Не только министры и генераль-губернаторы, но и губернскія правленія

<sup>1)</sup> Св. зак., ст. 1 и 2, Учр. Сен., т. I, изд. 1842 г.

съ губернаторами во главѣ и даже палаты мало стѣснялись указовъ Сената и нерѣдко не обращали никакого вниманія на его разъясненія и подтвержденія. Въ то же самое время и другіе органы надзора за управленіемъ въ силу различныхъ причинъ дѣйствовали недостаточно успѣшно.

Непосредственнымъ результатомъ такого порядка вещей были многочисленныя злоупотребленія въ различныхъ отрасляхъ государственнаго управленія, свидѣтельствовавшія о полномъ его упадкѣ и разстройствѣ. Государственная машина работала неудовлетворительно, — безъ надлежащей точности и согласованія частей. Это понимали, впрочемъ, лишь нѣкоторыя лица изъ правительственной среды и лучшіе представители образованнаго общества, но Крымская война всѣмъ открыла глаза — она обнаружила съ полною очевидностью наши слабыя стороны, многія изъ которыхъ находились въ тѣсной связи съ однимъ изъ главныхъ золъ того времени — неуваженіемъ и неисполненіемъ законовъ. Политическія событія все осложнялись и осложнялись, Россіи приходилось вести войну съ могущественной коалиціей, къ которой были готовы присоединиться еще нѣкоторыя державы. Въ этотъ тяжелый для нашего отечества моментъ скончался Николай Павловичъ и началось славное царствованіе Императора Александра II (18 февраля 1855 года).

Ближайшей задачею молодого Монарха была защита предѣловъ Россіи отъ посягнувшихъ на цѣлость ея внѣшнихъ враговъ, поэтому военныя распоряженія составили главнѣйшій предметъ первоначальной дѣятельности новаго царствованія, другіе же вопросы покуда оставались въ тѣни. Тѣмъ не менѣе новый Государь весьма интересовался внутреннимъ управленіемъ и въ особенности прислушивался къ указаніямъ на многочисленные его недостатки. На первомъ же представленномъ Ему отчетѣ министра внутреннихъ дѣлъ (за 1855 годъ) именно эту сторону Онъ подчеркнул въ своей резолюціи, начертавъ слѣдующія слова: „читалъ съ большимъ любопытствомъ и благодарю въ особенности за откровенное изложеніе всѣхъ недостатковъ“.... Съ такою же охотою неоднократно выслушивалъ Императоръ Александръ II и въ слѣдующіе годы критику различныхъ сторонъ управленія. Однимъ изъ интересныхъ въ этомъ смыслѣ примѣровъ можетъ служить Его резолюція на всепод-

даннѣйшемъ рапортѣ сенатора Сафонова, ревизовавшаго въ 1859 г. Пензенскую губернію: „Обращаю особое вниманіе Комитета Министровъ на этотъ добросовѣстный и дѣльный рапортъ....., за который объявить особую Мою благодарность. Дай Богъ, чтобы замѣчанія его, касающіяся вообще до нашего губернскаго управленія, послужили въ прокъ“, а противъ того мѣста рапорта, гдѣ сенаторъ писалъ, что онъ счелъ долгомъ откровенно изложить, какъ тѣ несовершенства, которыя онъ усмотрѣлъ въ управленіи Пензенскою губерніею, такъ и тѣ, которыя болѣе или менѣе свойственны другимъ частямъ обширнаго отечества нашего, Государь помѣтилъ: „за это въ особенности Я ему благодаренъ“ <sup>1)</sup>).

Почти съ первыхъ же дней новаго царствованія стало выясняться отношеніе Монарха къ нѣкоторымъ сторонамъ внутренней жизни государства и прежде всего къ законности и закону. Съ этой точки зрѣнія представляетъ большой интересъ Манифестъ 21 мая 1855 г., которымъ устанавливались порядокъ опеки и организація правительства на случай смерти Государя въ то время, когда наслѣдникъ Его не достигнетъ еще совершеннолѣтія <sup>2)</sup>). „Постановленіемъ и обнародованіемъ сихъ правилъ“, говорится въ концѣ этого акта, „устраняя заранѣе всякое сомнѣніе въ волѣ и намѣреніяхъ нашихъ въ отношеніи къ управленію государствомъ во время малолѣтства нашего наслѣдника, Мы желали съ тѣмъ вмѣстѣ при самомъ началѣ нашего царствованія явить любезнымъ и вѣрнымъ подданнымъ нашимъ новый знакъ благоговѣйнаго уваженія нашего къ законамъ отечества. Да будутъ они всегда и всѣми столь же свято исполняемы и на семъ, ничѣмъ незыблемомъ основаніи, да утверждаются болѣе и болѣе благоустройство, могущество и счастье Державы, отъ Бога намъ врученной“. Столь же высокій взглядъ на законъ, какъ на важнѣйшую основу государственной и частной жизни, проводится и позднѣйшими указами, манифестами и рѣчами Императора Александра II <sup>3)</sup>).

<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣло Мин. Юст., 1859 года, № 6369.

<sup>2)</sup> 2 П. С. З., № 29341.

<sup>3)</sup> Такъ въ Манифестѣ 19 марта 1856 г. (о прекращеніи войны) послѣ пожеланій, чтобы Россія развивалась мирно и счастливо, говорится „каждый подъ сѣнью законовъ, для всѣхъ равно справедливыхъ, всѣмъ равно покровительствующихъ, да наслаждается

Такое міровоззрѣніе Государя служило одной изъ отправныхъ точекъ дѣятельности Его правительства, которое обнаруживало весьма опредѣленную заботу о водвореніи началъ законности въ русской жизни. Это стремленіе увѣнчалось значительнымъ успѣхомъ,—въ царствованіе Александра II было положено у насъ твердое основаніе для созданія правового государства и началось дѣйствительное раскрѣпощеніе личности, причемъ русскимъ гражданамъ были дарованы нѣкоторыя субъективныя публичныя права.

Указанный процессъ былъ крайне благопріятенъ для развитія и усиленія дѣятельности органа надзора за законностью управленія—Правительствующаго Сената, который, повидимому, хорошо понималъ значеніе всѣхъ измѣненій, происшедшихъ въ окружающей его обстановкѣ, и выразилъ весьма опредѣленно свой взглядъ на достигнутые въ этомъ отношеніи результаты въ постановленіи о принесеніи поздравленія Императору Александру II въ 1880 году, по случаю двадцатипятилѣтія Его царствованія. „Великими преобразованіями, совершенными Императоромъ Александромъ II“, говорится въ этомъ документѣ, „посѣяны сѣмена умственнаго и нравственнаго развитія, трудолюбія и уваженія къ законамъ, неуклонное исполненіе коихъ есть незыблемое основаніе, утверждающее благоустройство, могущество и счастье народное“ <sup>1)</sup>. На привѣтствіе Сената Государь отвѣтилъ краткой рѣчью, въ которой выразилъ увѣренность, что дѣятельность Сената всегда будетъ направлена къ упроченію законнаго порядка.

При такомъ взглядѣ Государя на значеніе закона и законности, вполне раздѣлявшемся лучшими представителями правительственной среды, были задуманы и проведены въ жизнь великія реформы 60-хъ и 70-хъ годовъ XIX вѣка. Прямо или косвенно всѣ онѣ сводились къ устраненію тяготѣвшаго надъ русскою жизнью произвола и водворенію началъ правового строя. Крестьянская реформа 19 февраля 1861 г. уничтожила произволъ помѣщика; Судебные уставы 20 ноября 1864 года —

въ мирѣ плодомъ трудовъ невинныхъ“. Въ этомъ же манифестѣ находятся знаменитыя слова „правда и милость да царствуетъ въ судахъ“ (2 П. С. З., № 30273). Ср. также указъ 20 ноября 1864 г., „объ учрежденіи судебныхъ установленій и о Судебныхъ уставахъ“, П. С. З., № 41473 и др.

<sup>1)</sup> Русскій біографическій словарь. „Императоръ Александръ II“.

Движеніемъ, съ наблюденіемъ  
удобности времени, дабы вниманіе  
земледельцевъ не было отвлечено  
отъ ихъ необходимыхъ  
земледельческихъ занятій. Пусть  
они тщательно воздѣлываютъ  
землю и собираютъ плоды ея,  
чтобы потомъ изъ хорошо-на-  
полненной житницы взять  
сымена для посѣва на землю  
постояннаго пользованія или  
на землю, приобретенной въ  
собственность.

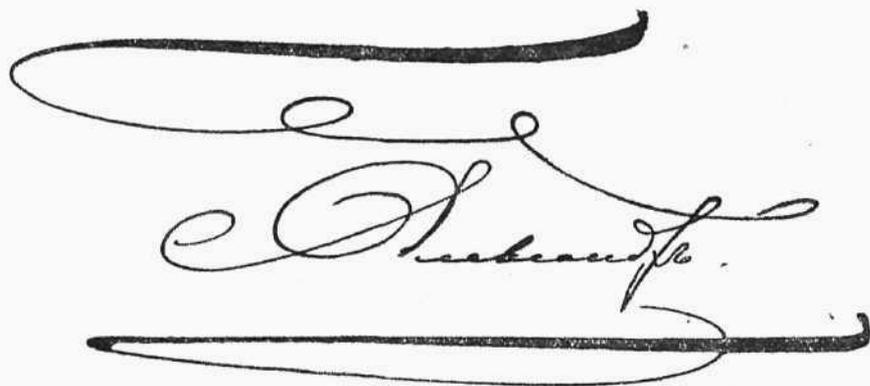
Оспни себя крестнымъ зна-  
меніемъ, православный народъ,  
и призови съ Нами Божіе  
благословеніе на твой свободный

Манифестъ 19-го февраля 1861 г.

(Двѣ послѣднія страницы).

трудоу, залогъ твоего домашняго  
благополучія и блага обществен-  
наго.

Данъ въ Санктпетербургѣ,  
въ Девятнадцатый день Февраля,  
въ мѣсяцъ отъ Рождества Христо-  
ва тысяча восемьсотъ шестьде-  
сятъ первое, Царствования же  
Нашего въ седьмое.



Александръ.

копирень 1<sup>го</sup> Марта 1861 г.

произволь старыхъ судебныхъ установленій, земское и городское положеніе — произволь администраціи въ сферѣ хозяйственныхъ отношеній къ населенію, уставъ о воинской повинности — произволь при комплектованіи войска. Это направленіе законодательной дѣятельности было настолько широкимъ и общимъ, что не избѣгли коренныхъ преобразованій и такіе институты, внутренняя жизнь которыхъ регулировалась до того времени преимущественно усмотрѣніемъ начальства, — какъ армія и флотъ. И въ эту сферу былъ внесенъ принципъ правомѣрности и уваженія къ личности, проводившійся дисциплинарнымъ уставомъ и военно-уголовными, въ особенности процессуальными, законами <sup>1)</sup>.

Но, понятно, не всѣ реформы въ одинаковой мѣрѣ отражались на Сенатѣ. Освобожденіе крестьянъ не повліяло сколько нибудь существеннымъ образомъ на кругъ вѣдомства Сената и не повлекло за собою никакихъ измѣненій въ его организаціи, вплоть до 1880-хъ годовъ, когда ему были переданы дѣла о земельныхъ отношеніяхъ крестьянъ, но оно представляло изъ себя огромный шагъ впередъ по пути уравниенія всѣхъ русскихъ людей предъ лицомъ закона, величайшій актъ раскрѣпощенія личности, который конечно не могъ не отразиться на дѣятельности всѣхъ государственныхъ установленій, а въ томъ числѣ и Правительствующаго Сената.

Болѣе непосредственное вліяніе на Сенатъ имѣло введеніе земскихъ общественныхъ учреждений: кругъ его вѣдомства расширился надзоромъ за новыми установленіями и дѣлами о привлеченіи къ отвѣтственности земскихъ должностныхъ лицъ (предсѣдателей и членовъ управъ).

Но вліяніе земскаго положенія не ограничилось только указанной, такъ сказать, формальной стороной; земскія дѣла поставили Сенатъ весьма близко къ общественнымъ интересамъ, дали ему возможность слышать пульсъ культурной жизни провинціи и своими рѣшеніями регулировать все осложнявшіяся отношенія самоуправляющихся группъ къ правительственной администраціи. Эта сторона дѣятельности Сената заставляла общество внимательно слѣдить за его практикой. Каждое рѣшеніе Сената, клонившееся къ охранѣ свободы дѣятельности зем-

<sup>1)</sup> Св. воен. постановл., кн. XXII—XXIV, изд. 1866 года.

скихъ учрежденій отъ незаконныхъ притязаній администраціи, съ восторгомъ привѣтствовалось въ провинціи, какъ доказательство торжества великой идеи законности надъ преходящими и случайными вѣянїями; общее уваженіе къ Сенату возрастало, а одновременно съ этимъ росло и правосознаніе русскаго народа, который все болѣе и болѣе привыкалъ видѣть въ Сенатѣ защитника права и хранителя закона.

Затѣмъ весьма значительно отразились на Сенатѣ, не измѣнивъ впрочемъ ни его организаціи, ни круга вѣдомства, уставъ о воинской повинности, замѣна винныхъ откуповъ акцизными учрежденїями и другія менѣе важныя мѣропрїятія, клонившіяся къ устраненію различныхъ золъ дореформеннаго строя. Всѣ эти законоположенія вытекали изъ правильнаго пониманія государственныхъ и общественныхъ задачъ, ради которыхъ, тѣмъ не менѣе, законодатель не желалъ жертвовать правами и интересами частныхъ лицъ. Организовывая отправленіе воинской повинности или уплату надлежащаго акциза, онъ не забывалъ обставить гражданъ такими гарантіями, которыя обезпечивали бы ихъ отъ произвола администраціи. Здѣсь выдвигается новое для русской жизни начало—стремленіе къ правомѣрности въ сферѣ управленія, не только во имя охраны государственнаго правопорядка, но и во имя правъ, дарованныхъ гражданамъ. Заинтересованнымъ лицамъ предоставлялось право жалобы, подача которой обыкновенно не обставлялась никакими особыми формальностями, или непосредственно Сенату или одной изъ подчиненныхъ ему губернскихъ коллегій; ближайшимъ результатомъ такой жалобы, въ случаѣ признанія ея основательной, была, по большей части, отмѣна обжалованнаго распоряженія. Такимъ образомъ роль Сената, какъ защитника гражданъ отъ неправильныхъ въ отношеніи ихъ дѣйствій администраціи, выдвигалась все болѣе и болѣе.

Но изъ всѣхъ реформъ царствованія Императора Александра II самое большое вліяніе на Сенатъ имѣла реформа судебная. Она привела къ уничтоженію старыхъ судебныхъ департаментовъ и созданію цѣлаго ряда новыхъ коллегій—кассационныхъ департаментовъ, Общаго ихъ собранія, Соединенныхъ присутствій и проч., которыя, въ своей дѣятельности, должны были руководствоваться совершенно иными основаніями. Кассационные департаменты были устроены не для разсмотрѣнія судебныхъ дѣлъ по существу, а для надзора за точнымъ соблю-

Въ Санктпетербургъ.

Изъ Санктпетербурга,  
19<sup>го</sup> Февраля 1861 года.

## Общее Положеніе

о крестьянахъ, вышедшихъ изъ  
крѣпостной зависимости.

### Введеніе.

1. Крѣпостное право на крестьянъ, водворенныхъ въ помѣщичьихъ или дворовыхъ людѣй отменяется навсегда, въ порядкѣ, указанномъ въ настоящемъ Положеніи и въ другихъ, вместе съ онымъ издан.

деніемъ закона подчиненными имъ общими судебными и мировыми установленіями. Рѣшенія ихъ признаются окончательными. Едва-ли нужно доказывать, на сколько это послѣднее положеніе закона служило къ возвышенію достоинства и авторитета вновь учрежденнаго кассационнаго суда и, вообще, всего Сената, въ составъ котораго онъ былъ введенъ законодателемъ. Но особенно важнымъ, какъ по существу, такъ и по своимъ послѣдствіямъ, было постановленіе статей—12 Устава уголовного судопроизводства и 9 Устава гражданского судопроизводства. Первая изъ указанныхъ статей предписывала всѣмъ судебнымъ установленіямъ, къ которымъ Судебные уставы причисляли и кассационные департаменты, „рѣшать дѣла по точному разуму существующихъ законовъ, а въ случаѣ неполноты, неясности или противорѣчія законовъ, коими судимое дѣяніе воспрещается подѣ страхомъ наказанія“, они должны основывать свои рѣшенія „на общемъ смыслѣ законовъ“. Вторая статья открываетъ еще большій просторъ широкому и свободному толкованію, такъ какъ она предписываетъ „основывать рѣшенія на общемъ смыслѣ законовъ“ не только въ случаѣ неполноты, неясности и противорѣчія, но и въ случаѣ „недостатка закона“.

Смыслъ этихъ постановленій не оставляетъ ни малѣйшаго сомнѣнія въ томъ, что законодатель, по отношенію къ новымъ департаментамъ, категорически отказывается отъ принципа воспрещенія правотворческой дѣятельности, проводимаго Учрежденіемъ Сената. Старый Сенатъ не имѣетъ права приступать къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, кассационные департаменты, напротивъ того, не должны стѣсняться не только неясностью, но и неполнотой, противорѣчіемъ и даже недостаткомъ закона. Здѣсь не мѣсто говорить о роли, которую сыграли кассационные департаменты въ дѣлѣ установленія у насъ истиннаго правосудія, того праваго, милостиваго и равнаго для всѣхъ суда, который такъ горячо желалъ видѣть въ Россіи Императоръ Александръ II, но нельзя не указать на другую сторону и притомъ не столько ихъ дѣятельности, сколько самого факта ихъ существованія въ составѣ Сената. Общеніе кассационныхъ сенаторовъ-юристовъ съ сенаторами прочихъ департаментовъ въ Соединенныхъ присутствіяхъ и Общихъ собраніяхъ и перемѣщеніе сенаторовъ изъ новыхъ его коллегій въ старыя служило средствомъ для распространенія

на старые департаменты, руководствующіеся въ своей дѣятельности значительно обветшавшимъ „Учрежденіемъ“ Сената, началъ, проводимыхъ Судебными уставами, которые, во-первыхъ, глубоко проникнуты уваженіемъ къ достоинству и личности человѣка (хотя бы и впаваго въ преступленіе) и, во-вторыхъ, допускаютъ широкое и свободное толкованіе закона <sup>1)</sup>. А рѣшенія кассационныхъ департаментовъ служили нерѣдко образцомъ для прочихъ частей Сената, прежде всего, въ виду строгости и точности проводимой въ нихъ юридической мысли, а затѣмъ и самымъ своимъ существомъ, какъ, на примѣръ, постояннымъ и настойчивымъ требованіемъ соблюденія процессуальныхъ правилъ, глубоко внимательнымъ отношеніемъ къ интересамъ частныхъ лицъ, отдѣленіемъ формальной стороны отъ существа дѣла и проч.

Сопоставляя все сказанное о вліяніи реформъ Императора Александра II на Сенатъ, нельзя не убѣдиться, что хотя онѣ привели къ коренному измѣненію лишь одной его части, судебныхъ департаментовъ, онѣ кромѣ того весьма существенно отразились и на прочихъ сенатскихъ коллегіяхъ. Благодаря этимъ реформамъ, дѣятельность административнаго Сената во многомъ измѣнилась по сравненію съ прежнимъ временемъ, несмотря на то, что его организациія и порядокъ дѣлопроизводства не подверглись сколько-нибудь значительнымъ перемѣнамъ.

Существенная разница между положеніемъ и ролью Сената, до и послѣ реформъ Императора Александра II, наглядно выясняется при изученіи нѣкоторыхъ сторонъ его дѣятельности, именно тѣхъ, которыя въ дореформенное время были лишь въ зачаточномъ состояніи, а въ послѣднія сорокъ—пятьдесятъ лѣтъ приобрѣли огромное значеніе. Въ качествѣ наиболѣе очевидныхъ примѣровъ достаточно указать на правотворческую роль Сената и на дѣла административной юстиціи.

Созданіе новыхъ правовыхъ нормъ, путемъ толкованія дѣйствующихъ законовъ, категорически воспрещалось „Учрежденіемъ“ Сената, но, несмотря на это, и въ дореформенное время Сенатъ не по каждому случаю, на который не имѣлось точнаго закона, входилъ со всеподданнѣйшимъ докладомъ. Иногда онъ рѣшалъ подобныя дѣла самъ, при молчаливомъ согласіи правительства. Разбираясь въ документахъ, напечатанныхъ въ Пол-

<sup>1)</sup> Ср. Тиграновъ. Журналъ гражданского и уголовного права, 1891 г., № 2.

номъ собраніи законовъ и въ дѣлахъ Сената, хранящихся въ его архивѣ, мы находимъ не мало случаевъ пополненія Сенатомъ законовъ <sup>1)</sup>, но всѣ они имѣютъ безусловно второстепенное значеніе. Правотворческая дѣятельность Сената въ то время едва намѣчается и не даетъ сколько нибудь существенныхъ результатовъ.

Но картина совершенно мѣняется съ изданіемъ Судебныхъ уставовъ, когда вновь учрежденнымъ кассационнымъ департаментамъ вышепомянутыми статьями 12 Устава уголовн. суд. и 9 Устава гражд. судопр. открывается широкое поле для пополненія, какъ матеріальныхъ, такъ и процессуальныхъ законовъ—дается возможность настоящей правотворческой дѣятельности. Вновь учрежденныя части Сената не замедлили воспользоваться предоставленнымъ имъ правомъ и не мало поработали въ сферѣ правообразованія. Чтобы дать хотя нѣкоторое понятіе о достигнутыхъ ими въ этомъ отношеніи результатахъ, можно упомянуть о созданномъ кассационнымъ путемъ родѣ преступнаго дѣянія—шантажѣ, о весьма существенномъ пополненіи, путемъ толкованія, статей Устава уголовного судопроизводства, трактующихъ о порядкѣ преданія суду за преступленія должности и о разъясненіяхъ законовъ гражданскихъ, приведшихъ къ признанію исковъ о возвратѣ неосновательнаго обогащенія и договоровъ въ пользу третьихъ лицъ. Такое направленіе дѣятельности кассационнаго Сената служило примѣромъ и для прочихъ его коллегій. А одновременно съ этимъ жизнь предъявляла къ старому Сенату все новыя и новыя требованія, ставила ему все болѣе и болѣе сложныя задачи. Разрѣшеніе ихъ, конечно, могло бы быть значительно облегчено при соответственномъ развитіи законодательства, но съ этой стороны время не приносило необходимыхъ измѣненій и тогда Сенатъ принимался за приспособленіе устарѣвшихъ законоположеній къ условіямъ и потребностямъ современной жизни путемъ широкаго и свободнаго ихъ толкованія. Такимъ образомъ постепенно начинается развиваться правотворческая дѣятельность и тѣхъ сенатскихъ коллегій, которыя при отправленіи возложенныхъ на нихъ функцій обязаны руководствоваться „Учрежденіемъ“ Сената, доннынѣ категорически воспрещающимъ приступать къ разрѣшенію

---

<sup>1)</sup> См. т. III отдѣлъ—Надзоръ Сената за правительственными учрежденіями до реформъ 60-хъ годовъ XIX вѣка—послѣдствія надзора.

такихъ дѣлъ, „на которыя не имѣется точнаго закона“. Практическая необходимость оказывается сильнѣе устарѣвшихъ статей дѣйствующаго кодекса. Указанное направленіе сенатской практики вызывало иногда протесты со стороны представителей вѣдомствъ, но чаще правительство принимало эту практику безъ особенныхъ возраженій, санкціонуя правотворческую дѣятельность частей Сената, вѣдающихъ административныя дѣла, своимъ молчаливымъ согласіемъ <sup>1)</sup>, очевидно, въ виду того, весьма простаго, соображенія, что не было никакого иного выхода изъ противорѣчія между обветшавшимъ или неудачнымъ текстомъ закона и требованіями современной жизни, какъ только пополненіе перваго путемъ сенатскаго рѣшенія. Какъ бы то ни было, но правообразовательная роль Перваго общаго собранія и I и II департаментовъ Сената непрерывно возрастаетъ, хотя быть можетъ, и не съ такой быстротой, которая была бы желательна въ интересахъ скорѣйшаго установленія полного торжества справедливости и соотвѣтствія текста закона требованіямъ современной государственной и общественной жизни.

Здѣсь не имѣется въ виду дать сколько нибудь подробный очеркъ этой стороны дѣятельности Сената, но нельзя не указать хотя бы на нѣкоторыя, особенно рельефныя примѣры. Дѣйствующее законодательство ставитъ выдачу отдѣльнаго вида на жительство замужней женщинѣ въ зависимость отъ согласія на то ея мужа. Это положеніе часто служитъ основаніемъ для злоупотребленій супружеской властью, особенно въ мало интеллигентной средѣ, причемъ разыгрываются семейныя драмы, которыя ведутъ нерѣдко къ тяжкимъ преступнымъ дѣяніямъ, и во всякомъ случаѣ свидѣтельствуютъ о крайне тяжелой участи нѣкоторыхъ женщинъ. Такого характера дѣла въ значительномъ количествѣ доходили до II департамента Сената и въ концѣ концовъ побудили его и Первое общее собраніе выступить на за-

<sup>1)</sup> Можно указать рядъ случаевъ, когда сами вѣдомства домогались отъ Сената пополненія законовъ. Ограничимся однимъ примѣромъ.—Въ Россіи имѣются двѣ Калмицкія степи — одна въ Астраханской, другая въ Ставропольской губерніи. Обѣ онѣ сравнительно въ недавнее время переданы изъ вѣдомства государственныхъ имуществъ въ Министерство внутреннихъ дѣлъ. Но при передачѣ одной изъ нихъ забыли одновременно измѣнить порядокъ преданія суду должностныхъ лицъ полиціи и вслѣдствіе этого получилось ненормальное явленіе, что лицо, служащее по Министерству внутреннихъ дѣлъ, передается суду управленіемъ государственныхъ имуществъ. Тогда министръ внутреннихъ дѣлъ о своемъ недоумѣніи представилъ въ I-й департаментъ Сената, который постановилъ, что означенныя лица предаются суду губернскимъ правленіемъ.

щиту крестьянской женщины и установить, въ отступление отъ закона, то положеніе, что выдача отдѣльнаго вида на жительство можетъ быть произведена земскимъ начальникомъ и безъ согласія мужа, когда онъ не живетъ съ женой и не выдаетъ ей средствъ для существованія или жестоко съ ней обращается.

Изъ практики I департамента заслуживаютъ въ особенности быть отмѣченными рѣшенія по такимъ дѣламъ, при разсмотрѣніи которыхъ Сенатъ входитъ въ обсужденіе объема тѣхъ или иныхъ дискреціонныхъ полномочій администраціи. Тутъ въ особенности очевидны полезные результаты свободнаго и широкаго толкованія и пополненія дѣйствующаго законодательства <sup>1)</sup> путемъ сенатской практики. Затѣмъ можно упомянуть еще о нѣкоторыхъ дѣлахъ изъ сферы надзора Сената за самоуправленіемъ, какъ, напримѣръ, о толкованіи, что надзоръ администраціи за цѣлесообразностью дѣйствій городскихъ общественныхъ учрежденій не распространяется на распоряженія ихъ по управленію городскими оброчными статьями и проч.

Другое существенное отличіе современнаго Сената отъ дореформеннаго, это дѣятельность его въ качествѣ органа административной юстиціи.

Великія реформы Императора Александра II дали русскимъ гражданамъ нѣкоторыя субъективныя публичныя права; одновременно съ этимъ была, какъ уже отчасти упоминалось выше, обезпечена и охрана ихъ отъ незаконныхъ дѣйствій учреждений и различныхъ властей, путемъ предоставленія заинтересованнымъ лицамъ права подачи жалобъ Правительствующему Сенату. Такимъ образомъ создались необходимыя условія для развитія въ Россіи административной юстиціи, которая постепенно заняла въ дѣятельности Сената весьма видное мѣсто. Приливъ жалобъ частныхъ лицъ на неправильныя въ отношеніи ихъ дѣйствія правительственной администраціи и органовъ самоуправления, подаваемыхъ съ исключительною цѣлью добиться отмѣны стѣсняющихъ ихъ распоряженій, съ каждымъ годомъ все увеличивается, что является непосредственнымъ результатомъ не только развитія нашего законодательства и распространенія юридическихъ свѣдѣній, но и замѣтнымъ ростомъ правосознанія

<sup>1)</sup> Подробнѣе объ этомъ говорится ниже въ отдѣлѣ: „Надзоръ Сената за правительственными учрежденіями“. (Отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ).

народностей, населяющихъ территорію Россійской Имперіи. Поступивъ въ Сенатъ, эти жалобы сливаются съ общимъ потокомъ дѣлъ, какъ принадлежащихъ къ той же самой сферѣ надзора, такъ и относящихся до различныхъ вопросовъ управленія, и подчиняются одинаковому съ ними порядку дѣлопроизводства <sup>1)</sup>.

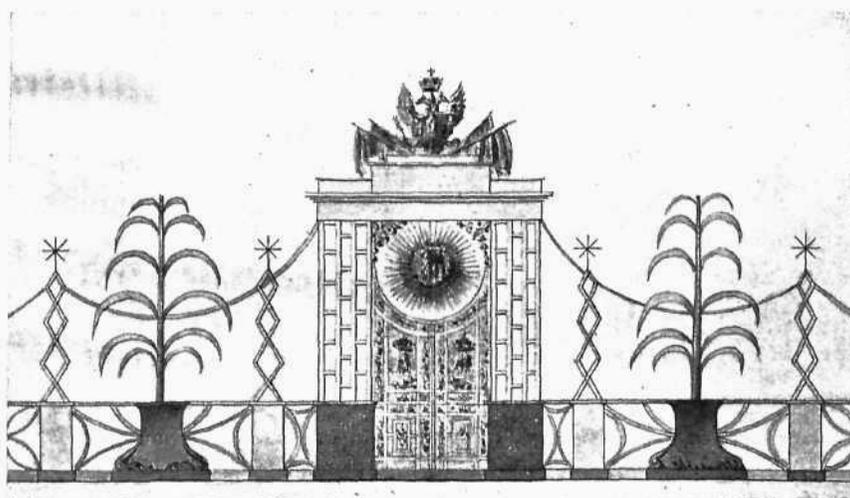
Если къ этому мы прибавимъ, что дѣла административной юстиціи, какъ по начальному своему моменту—жалобѣ частнаго лица, такъ и по результату—отмѣнѣ распоряженія или постановленія, схожи съ прочими дѣлами сферы надзора Сената за управленіемъ <sup>2)</sup>, ибо частныя жалобы относятся къ числу средствъ надзора, а отмѣна распоряженій и постановленій къ числу его послѣдствій, то станетъ совершенно понятной невозможность выдѣленія вышеуказаннаго рода дѣлъ (за рѣдкимъ исключеніемъ) въ особую категорію при изученіи исторіи дѣятельности Сената. Невозможно это выдѣленіе еще и потому, что и самъ Сенатъ совершенно не обособляетъ видовъ надзора. Нерѣдко бываютъ случаи, что при разсмотрѣніи какого либо дѣла, безспорно относящагося къ сферѣ административной юстиціи, Сенатъ не ограничивается отмѣной обжалованнаго распоряженія или оставленіемъ жалобы безъ послѣдствій, а усмотрѣвъ неправильныя дѣйствія какого либо учрежденія или должностнаго лица, хотя бы и не того, на котораго указанная жалоба подана, онъ входитъ въ ихъ разсмотрѣніе по собственной инициативѣ или, по выраженію сенатскихъ указовъ, „въ порядкѣ надзора“ и постановляетъ рѣшенія вплоть до отмѣны привлечшихъ къ себѣ его вниманіе постановленій и распоряженій и до возбужденія уголовнаго преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ, опираясь въ такихъ случаяхъ и, надо прибавить, съ полнымъ къ тому основаніемъ, на ст. 1 и 2 „Учрежденія Правительствующаго Сената“.

Сліяніе, въ практикѣ Сената, дѣлъ административной юстиціи съ дѣлами надзора, вообще, не только не приводитъ къ какимъ либо особымъ неудобствамъ и затрудненіямъ, но, напротивъ того, даетъ Сенату возможность одновременно охранять какъ

<sup>1)</sup> Исключеніе представляютъ изъ себя жалобы по дѣламъ о выборахъ въ Государственную Думу и объ обществахъ, для которыхъ въ 1906 году установленъ въ одномъ отношеніи особый порядокъ—онѣ оканчиваются рѣшеніями I департамента Сената, постановляемыми простымъ большинствомъ голосовъ.

<sup>2)</sup> См. выше „зарожденіе административной юстиціи“ (т. III).

государственный порядокъ, такъ и права отдѣльныхъ гражданъ. Въ будущемъ же, при благопріятныхъ для успѣшной дѣятельности Сената условіяхъ, указанная конструкція несомнѣнно принесетъ еще бѣльшую пользу, такъ какъ, благодаря ей, значительно облегчится возможность расширенія сферы его надзора на всѣ стороны дѣятельности правительственныхъ и общественныхъ органовъ. А это, въ свою очередь, приведетъ къ водворенію въ нашемъ отечествѣ истинной законности въ управленіи, при которой и права отдѣльныхъ гражданъ будутъ охранены въ надлежащей мѣрѣ.



Рисунокъ иллюминаціи передъ зданіемъ Сената въ день коронаціи Императора Александра II.

## Организація Правительствующаго Сената.

I. Кассационные департаменты Сената. II. Судебный департаментъ.

### I. Кассационные департаменты Сената <sup>1)</sup>.



Мысль объ образованіи кассационныхъ департаментовъ Сената впервые зародилась въ Государственномъ Совѣтѣ, когда Соединенные департаменты законовъ и гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ разсматривали, съ 15 ноября 1857 г. по 23 ноября 1859 г., проектъ новаго устава гражданского судопроизводства, внесенный по Высочайшему повелѣнію главноуправляющимъ II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи. Въ одномъ мѣстѣ журнала Государственнаго Совѣта встрѣчается ясное указаніе на необходимость учрежденія единого кассационнаго суда въ Имперіи, когда говорится, что „ни строгія правила Уложенія о наказаніяхъ (ст. 408 и 409 изд. 1845 г.), ни основной законъ о толкованіи законовъ, согласно общему духу законодательства (ст. 65 т. I Осн. зак.), не могутъ быть приводимы въ дѣйствіе безъ учрежденія одного верховнаго суда, надзирающаго за строгимъ соблюденіемъ предписаннаго въ статьѣ 65 правила объ однообразномъ толкованіи законовъ. Обязанность сего суда должна состоять въ томъ, чтобы предупредить и уничтожить разнообразное толкованіе закона (это

<sup>1)</sup> Обширный матеріалъ (печатный и рукописный) имѣется въ дѣлѣ I-го департамента Министерства юстиціи по юрисконсультской части (бывш. законодат. отдѣленія), объ устройствѣ кассационныхъ департаментовъ Сената, 1866 г., № 7626 (приложеніе), а также въ дѣлѣ Гос. Сов. по Деп. зак., 1877 г., № 24.

естественное послѣдствіе существованія въ обширной Имперіи многихъ судебныхъ учрежденій), ограждать твердость закона, недопускать явное онаго нарушеніе,—однимъ словомъ, сосредоточивать въ себѣ высшій судебный надзоръ и быть верховнымъ блюстителемъ правосудія въ Имперіи“<sup>1)</sup>).

Необходимость учрежденія единого кассационнаго суда мотивировалась Государственнымъ Совѣтомъ слѣдующими соображеніями: „случаи уничтоженія рѣшеній, подлежащіе вѣдомству Общаго собранія (Сената), приводятся къ слѣдующимъ главнымъ видамъ: 1) явное нарушеніе закона и отказъ въ правосудіи (ст. 408 т. XV кн. 1, Ул. о наказ.), 2) превышеніе власти (ст. 380 т. XV кн. 1, Улож. о наказ.), 3) нарушеніе существенныхъ формъ судопроизводства и 4) разнообразное толкованіе закона въ рѣшеніяхъ судовъ въ Имперіи“.

По мнѣнію Государственнаго Совѣта, въ каждомъ изъ этихъ случаевъ непременно должно послѣдовать уничтоженіе рѣшенія. Въ первыхъ двухъ случаяхъ нарушеніе закона и превышеніе власти должны служить основаніемъ для уничтоженія рѣшеній уже по той причинѣ, что это правило „будетъ служить средствомъ для приведенія въ дѣйство нашихъ уголовныхъ законовъ (ст. 380 и 408 т. XV, кн. 1, Улож. о наказ.)“. Третій случай—нарушеніе существенныхъ формъ—можетъ обсуждаться высшимъ судомъ только въ томъ случаѣ, если оно явилось по винѣ судебного мѣста, т. е. когда тяжущіеся указывали суду на эти формы, но судъ не обратилъ на ихъ указаніе никакого вниманія, или же разрѣшилъ домогательство ихъ неправильно. Что касается четвертаго случая, т. е. разнообразнаго толкованія законовъ, то онъ является простымъ и естественнымъ послѣдствіемъ существованія въ обширной Имперіи многихъ судебныхъ учреждений; оно не можетъ быть устранено другимъ путемъ кромѣ сосредоточенія высшаго судебного надзора въ одномъ верховномъ судѣ.

Государственный Совѣтъ указывалъ, что на первый взглядъ уничтоженіе рѣшеній въ указанныхъ четырехъ случаяхъ можетъ встрѣтить на практикѣ очень серьезныя препятствія, такъ какъ въ Общее собраніе Сената будетъ поступать масса прошеній.

<sup>1)</sup> Приложение къ запискѣ первоприсутств. въ Угол. кассац. департаментѣ Правит. Сената, сенатора Н. И. Стояновскаго, стр. 395 сл. (дѣло I-го деп. Мин. юст. приложенія, пагинація страницъ общая для всего дѣла).

Тогда легко можетъ зародиться мысль о томъ, что не лучше ли уничтоженіе окончательныхъ рѣшеній уѣздныхъ судовъ передать палатамъ, рѣшеній палатъ—департаментамъ Сената, а уничтоженіе сенатскихъ рѣшеній—Общему собранію Сената. По мнѣнію Государственнаго Совѣта, эта мысль не только совершенно противорѣчила бы самой цѣли установленія одного верховнаго суда, но возбудила бы, въ практическомъ отношеніи, цѣлый рядъ неисчислимыхъ затрудненій и уничтожила бы совершенно значеніе окончательныхъ рѣшеній.

„Если допустить“, разсуждалъ Государственный Совѣтъ, „что то же судебное мѣсто, напримѣръ, палата, принимаетъ апелляціонныя жалобы по дѣламъ, подлежащимъ переносу по апелляціи, и просьбы объ уничтоженіи рѣшеній по дѣламъ, не подлежащимъ переносу, то такимъ образомъ тяжущіеся получаютъ право приносить на всякое рѣшеніе, окончательное и неокончательное, апелляціонную жалобу или же просьбу объ уничтоженіи рѣшеній. При существованіи такого закона, тяжущіеся умышленно и даже неумышленно будутъ смѣшивать предметы апелляціи и уничтоженія рѣшеній, и палаты будутъ поставлены въ необходимость принимать всѣ жалобы безъ изъятія; въ разрѣшеніи этихъ жалобъ онѣ будутъ поставлены въ большее еще затрудненіе, не зная, по смѣшенію предметовъ, какимъ порядкомъ рѣшить жалобу: апелляціоннымъ или же по правиламъ объ отмѣнѣ рѣшеній. Все, что сказано о палатахъ, относится, въ равной степени, и до департаментовъ Сената. Отсюда будутъ истекать безчисленныя затрудненія и обыкновенное оныхъ послѣдствіе—нарушеніе закона, и правила объ отмѣнѣ рѣшеній, вмѣсто утвержденія силы окончательныхъ рѣшеній и охраненія единства въ исполненіи закона, приведутъ прямо къ противной цѣли—безконечному разнообразію въ толкованіи онаго. Наконецъ, очевидно, что въ случаѣ разнорѣчія въ рѣшеніяхъ двухъ судовъ—низшаго и высшаго, напримѣръ—уѣзднаго суда и палаты, нельзя будетъ подавать жалобу въ палату, потому что она не имѣетъ права разсматривать дѣйствія другой палаты; а въ случаѣ разнорѣчія въ рѣшеніяхъ трехъ судовъ различныхъ степеней, т. е. суда, палаты и департамента Сената, по тѣмъ же причинамъ, нельзя будетъ подавать жалобу ни въ палату ни въ департаментъ Сената и, такимъ образомъ, въ силу самой необходимости, прошеніе должно будетъ поступать непосред-

ственно въ Общее собраніе Сената, и постепенность инстанцій, въ отношеніи подачи просьбы объ уничтоженіи рѣшенія во всякомъ случаѣ будетъ нарушена“.

Всѣ эти соображенія убѣдили Соединенные департаменты, что право уничтожать окончательныя рѣшенія судебныхъ мѣстъ необходимо возложить на одинъ судъ, а именно на Общее собраніе С.-Петербургскихъ департаментовъ Сената. Но, чтобы ограничить число прошеній объ уничтоженіи рѣшеній, департаменты высказались за то, чтобы такія прошенія не принимались въ томъ случаѣ, если при нихъ не будетъ приложена сумма денегъ втрое болѣе противъ той, которая опредѣлена для апелляціонныхъ жалобъ. Кромѣ того Соединенные департаменты предусматривали тотъ случай, когда, послѣ осуществленія этой мысли, число прошеній настолько возрастетъ, что ихъ дѣла могутъ быть своевременно разрѣшены только путемъ значительнаго увеличенія состава канцеляріи Общаго собранія Сената. Въ этомъ случаѣ министру юстиціи должно быть предоставлено право возбудить вопросъ о томъ, чтобы право уничтоженія окончательныхъ рѣшеній было дано и общему собранію Московскихъ департаментовъ Сената по тѣмъ дѣламъ, которыя входятъ въ компетенцію этихъ департаментовъ.

Эти соображенія Соединенныхъ департаментовъ Государственнаго Совѣта отразились и на выработанной ими редакціи текста устава гражданскаго судопроизводства. Проектъ не обязывалъ Общія собранія Сената давать заключенія по существу дѣла, а ограничивался признаніемъ, что обжалованныя рѣшенія должны или оставаться въ силѣ или уничтожаться. Въ послѣднемъ случаѣ, т. е. когда уничтожалось рѣшеніе одного департамента Сената, дѣло должно было разсматриваться по существу другимъ департаментомъ Сената. Судъ, которому, вслѣдствіе уничтоженія рѣшенія, пришлось бы разсматривать дѣло вновь, долженъ былъ, въ отношеніи объясненія точнаго разума закона, подчиняться заключенію Общаго собранія Сената. Рѣшеніе Общаго собранія должно объявляться во всеобщее свѣдѣніе черезъ Сенатскія вѣдомости.

Такимъ образомъ, Соединенные департаменты Государственнаго Совѣта первоначально представляли себѣ организацію верховнаго суда въ Имперіи въ видѣ Общихъ собраній Московскихъ и С.-Петербургскихъ департаментовъ Сената. Въ октябрѣ

1859 года труды Соединенныхъ департаментовъ были представлены на Высочайшее благоусмотрѣніе и Государь Императоръ Высочайше повелѣлъ II отдѣленію Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи немедленно приступить къ составленію проекта судоустройства примѣнительно къ основаніямъ, принятымъ въ Уставѣ гражданскаго судопроизводства.

Въ 1860 г. Соединеннымъ департаментамъ пришлось разсматривать замѣчанія, доставленныя разными учрежденіями и лицами на проекты уставовъ судопроизводства и на положеніе о присяжныхъ повѣренныхъ, внесенные въ Государственный Совѣтъ II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи. Среди массы замѣчаній и указаній вниманіе Соединенныхъ департаментовъ привлекло одно замѣчаніе, которое и разрушило ихъ конструкцію о двухъ верховныхъ судахъ въ Имперіи—въ Москвѣ и С.-Петербургѣ.

Въ этомъ замѣчаніи указывалось на то, что для достиженія поставленной задачи верховному суду, надзирающему за однообразнымъ примѣненіемъ закона и преслѣдующему явное нарушеніе его, необходимо дать средства и единство власти.

Если функціи такого суда будутъ исполнять два Общія собранія Петербургскихъ и Московскихъ департаментовъ Сената, то у такого суда не будетъ вышеуказанныхъ двухъ качествъ, хотя, конечно, подобное раздѣленіе его на два учрежденія можетъ очень облегчить трудъ по разрѣшенію жалобъ, особенно если ихъ будетъ поступать очень много. „При этомъ раздѣленіи“, говорилось въ замѣчаніи, „утратится истинное значеніе cadaго изъ Общихъ собраній какъ верховнаго суда, и учрежденіе cadaго изъ нихъ не достигнетъ цѣли. Если разнообразное примѣненіе закона возможно, не только въ судахъ и палатахъ, но и въ департаментахъ Сената, то нѣтъ основаній не предполагать и между двумя Общими собраніями разнообразія въ пониманіи закона . . . . поэтому, допуская возможность раздѣленія власти Общаго собранія между двумя высшими инстанціями, слѣдуетъ нынѣ же предвидѣть будущія противорѣчія ихъ рѣшеній и нынѣ же удержать въ прежней силѣ и дѣйствиіи установленіе одного верховнаго суда“.

Подъ вліяніемъ этихъ вѣскихъ доводовъ Соединенные департаменты Государственнаго Совѣта высказались въ 1860 г. за учрежденіе въ Имперіи одного кассационнаго суда и тотъ же взглядъ

былъ проведенъ въ іюлѣ 1861 г., когда имъ пришлось разсматривать основныя начала новаго судоустройства въ Россіи, составленныя, по Высочайшему повелѣнію, II-мъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи. Пунктъ 19-й этихъ основныхъ началъ былъ редактированъ ими такъ: „Взамѣнъ Общихъ собраній С.-Петербургскихъ и Московскихъ департаментовъ Сената учреждается одинъ верховный кассационный судъ въ С.-Петербургѣ изъ опредѣленнаго числа сенаторовъ, избираемыхъ всѣми ими въ совокупности и представляемыхъ черезъ министра юстиціи на Высочайшее утвержденіе“. А пунктъ 20 гласилъ: „при кассационномъ судѣ учреждается должность особаго оберъ-прокурора и особая канцелярія“.

Эта основная мысль раздѣлялась впослѣдствіи различными комиссіями и высшими государственными учрежденіями.

Въ концѣ 1861 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе о составленіи въ Государственной канцеляріи записки о главныхъ основаніяхъ предположеній для устройства судебной части и о внесеніи ея сперва въ Соединенные департаменты, а затѣмъ и въ Общее собраніе Государственнаго Совѣта. Государственная канцелярія, при участіи вызванныхъ, по Высочайшему повелѣнію, юристовъ, составила соображенія объ основныхъ началахъ судоустройства, гражданскаго и уголовнаго судопроизводства. И въ этихъ своихъ проектахъ Государственная канцелярія допускала подачу прошеній о пересмотрѣ и кассации рѣшеній только на рѣшенія палатъ и только въ кассационный судъ. Такой порядокъ, по мнѣнію канцеляріи, долженъ былъ чрезвычайно облегчить занятія кассационнаго суда, надзоръ его за единообразнымъ примѣненіемъ закона и прекратить поступленіе гражданскихъ дѣлъ въ судебные департаменты, которые должны быть преобразованы въ кассационный судъ. Такая организація верховнаго суда нѣсколько отличалась отъ организаціи его по проекту устава гражданскаго судопроизводства и ставила Сенатъ въ лучшее положеніе: онъ самъ превращался въ высшій кассационный судъ, сохранялъ значеніе высшаго судебного мѣста въ Имперіи, а не попадалъ въ положеніе низшей судебной инстанціи, надъ которой бы главенствовалъ верховный кассационный судъ. Поэтому Государственная канцелярія проектировала изложить ст. 78 устава гражд. судопр. слѣдующимъ образомъ:

„разсмотрѣніе кассационныхъ жалобъ сосредоточено въ одномъ центральномъ, во всей Имперіи, судебномъ мѣстѣ—кассационномъ судѣ (въ Правительствующемъ Сенатѣ)“ и ст. 100 Уст. угол. судопр.: „Кассационный судъ разсматриваетъ окончательные уголовные приговоры (т. е. всѣ приговоры, постановленные во второй судебной инстанціи) по просьбамъ осужденныхъ и потерпѣвшихъ отъ преступленія лицъ, или по протестамъ и представленіямъ прокурора, генераль-прокурора или его товарища“.

Соединенные департаменты Государственнаго Совѣта, рассмотрѣвъ записки, составленныя Государственной канцеляріей въ 1862 году, нѣсколько измѣнили редакцію ст. 76 Уст. гражд. судопр., изложивъ ее такъ: „разсмотрѣніе прошеній объ отмѣнѣ судебныхъ рѣшеній сосредоточивается въ одномъ центральномъ для всей Имперіи судебномъ мѣстѣ — кассационномъ судѣ (въ кассационномъ департаментѣ Сената)“.

Однако въ Соединенныхъ департаментахъ не оказалось единодушія по одному вопросу, а именно относительно дальнѣйшаго существованія судебныхъ департаментовъ Сената. Большинство членовъ стояло, однако, за преобразование ихъ въ кассационные департаменты, которые должны были составить верховный кассационный судъ, могли раздѣляться на отдѣленія, а также соединяться въ общія собранія департаментовъ.

Въ Общемъ собраніи Государственнаго Совѣта (журналъ 27 августа 1862 года) относительно устройства Сената возникли крупныя разногласія. 19 членовъ высказались въ томъ смыслѣ, что судебныя палаты могутъ замѣнить судебныя департаменты Сената, что онѣ должны рѣшать всѣ дѣла окончательно, и лишь въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ рѣшенія палатъ могутъ быть отмѣняемы только въ порядкѣ кассациі т. е. кассационными департаментами Сената. По мнѣнію этихъ членовъ, „нельзя смотрѣть съ недоувѣріемъ на будущія судебныя палаты, которыя, будто бы, не могутъ замѣнить судебныхъ департаментовъ Сената. Если-бы такое недоувѣріе имѣло правильное основаніе, то тщетны были бы всѣ предположенія о новомъ судебномъ устройствѣ. Опасаются, что въ первое время нельзя устроить удовлетворительно судебныя палаты, но вдругъ никакія новыя учрежденія не могутъ быть введены на всемъ пространствѣ такого обширнаго государства, какова Россія“. Само собой разумѣется,

что судебныя палаты могли замѣнить судебныя департаменты Сената только въ томъ случаѣ и только тамъ, гдѣ эти палаты будутъ удовлетворительно устроены. Далѣе тѣ же 19 членовъ указывали на неосновательность опасеній, будто сокращеніе числа департаментовъ Сената можетъ уронить это учрежденіе. Напротивъ того, чѣмъ учрежденіе Сената будетъ болѣе сосредоточено и чѣмъ кругъ дѣйствій и степень власти его будетъ обширнѣе, тѣмъ выше будетъ его значеніе. Кассационныя департаменты Сената, по самому существу своему, не могутъ имѣть надъ собою никакого высшаго учрежденія и имъ долженъ принадлежать верховный надзоръ за порядкомъ судопроизводства и правильнымъ толкованіемъ закона во всѣхъ судахъ Имперіи; только при этихъ условіяхъ они будутъ дѣйствительно верховнымъ мѣстомъ для управленія правосудіемъ въ Имперіи и охраненія силы закона.

Всѣ эти соображенія 19 членовъ отразились и на редакціи ст. 42 основныхъ началъ, которыя постановляли, что Правительствующій Сенатъ, въ качествѣ верховнаго кассационнаго суда, раздѣляется на департаменты, изъ которыхъ каждый завѣдуетъ опредѣленными предметами судебного вѣдомства, и что изъ этихъ департаментовъ, въ указанныхъ закономъ случаяхъ, составляются общія собранія.

29 сентября 1862 г. основныя начала преобразованія судебной части въ Россіи удостоились Высочайшаго утвержденія <sup>1)</sup>, и въ нихъ ст. 4, 42—46 ст. о судоустройствѣ, 103, 108, 110 ст. Уст. угол. судопр., 76—78 ст. о гражд. судопр. касались главныхъ началъ кассационнаго порядка.

Статья 2 устанавливала, что „власть судебная принадлежитъ: . . . и Правительствующему Сенату (въ качествѣ верховнаго кассационнаго суда)“. По ст. 4 „Правительствующій Сенатъ, завѣдывающій судебной частью, въ качествѣ верховнаго кассационнаго суда, находится въ С.-Петербургѣ. Вѣдомство его распространяется на всю Имперію“. Статья 42 опредѣляла, что „Правительствующій Сенатъ, въ качествѣ верховнаго кассационнаго суда, раздѣляется на департаменты, изъ коихъ каждый завѣдываетъ опредѣленными предметами судебного вѣдомства. Изъ сихъ департаментовъ, въ указанныхъ закономъ случаяхъ, со-

<sup>1)</sup> П. С. З., 1862 г., № 38761.

ставляется общее собраніе". Примѣчаніемъ 1-мъ къ этой статьѣ 1-й и Межевой департаменты Сената и департаментъ Герольдіи оставлялись на прежнемъ основаніи, а примѣчаніемъ 2-мъ: „до устройства палатъ на утвержденныхъ здѣсь основаніяхъ остаются и судебные департаменты Сената“. По статьѣ 43-й „въ каждомъ кассационномъ департаментѣ Правительствующаго Сената состоитъ особый первоприсутствующій и опредѣленное штатное число сенаторовъ“. Статья 44-я устанавливала, что „засѣданія кассационныхъ департаментовъ Сената для рѣшенія дѣлъ должны состоять не менѣе какъ изъ 3 сенаторовъ“. Въ Общемъ собраніи кассационныхъ департаментовъ Сената, согласно ст. 45, предсѣдательствуетъ особый первоприсутствующій. И, наконецъ, статья 46-я гласила о томъ, что „первоприсутствующій Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ, первоприсутствующій въ сихъ департаментахъ и сенаторы оныхъ назначаются Высочайшими указами“.

Послѣ утверженія основныхъ положеній начались подготовительныя работы по составленію подробныхъ проектовъ судоустройства и судопроизводства, причемъ для этой цѣли при Государственной канцеляріи была образована особая комиссія, въ составъ которой вошли лучшіе юристы того времени <sup>1)</sup> Работы по составленію судебныхъ уставовъ подвигались очень быстро, и въ концѣ декабря 1863 г. государственный секретарь сообщилъ министру юстиціи выработанные комиссіей проекты судоустройства и судопроизводства, объявивъ ему Высочайшее повелѣніе, чтобы Министерство юстиціи, для ускоренія разсмотрѣнія этихъ проектовъ, представляло свои замѣчанія Государственному Совѣту во время тѣхъ засѣданій, когда будутъ разсматриваться эти проекты. Соединенные департаменты Государственнаго Совѣта начали разсмотрѣніе ихъ въ декабрѣ 1863 г., а закончили 2 октября 1864 г.. Затѣмъ 2 ноября 1864 г. были разсмотрѣны въ Общемъ собраніи штаты и оклады судебныхъ чиновъ, а 20 ноября 1864 г., вмѣстѣ съ утвержденіемъ Судебныхъ Уставовъ, послѣдовалъ Высочайшій указъ, повелѣвающій Правительствующему Сенату распубликовать ихъ во всеобщее свѣдѣніе <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Истор. очеркъ Мин. юстиціи, стр. 85—97.

<sup>2)</sup> П. С. З., 1864 г., № 41473.

Но одновременно съ окончаніемъ разсмотрѣнія проектовъ Судебныхъ уставовъ, въ Государственномъ Совѣтѣ возникъ вопросъ и о практическомъ проведеніи ихъ въ жизнь. По поводу этого, среди членовъ Государственнаго Совѣта опредѣлились два теченія. Одно поддерживалось предсѣдательствовавшимъ въ Государственномъ Совѣтѣ княземъ Гагаринымъ, который въ особой запискѣ, поданной Государю, стоялъ за одновременное и повсемѣстное введеніе судебной реформы, но съ постепеннымъ



Д. Н. Замятинъ.

увеличеніемъ состава судовъ. Другое теченіе имѣло своимъ выразителемъ министра юстиціи Замятнина, представившаго въ засѣданіи Совѣта Министровъ, 5 ноября 1864 г., на которомъ обсуждалась записка князя Гагарина, свою записку, гдѣ приводилась мысль о постепенномъ осуществленіи реформы и предварительномъ начертаніи правилъ о введеніи въ дѣйствіе Судебныхъ уставовъ. По повелѣнію Государя Императора, этотъ вопросъ былъ переданъ на разрѣшеніе редакціонной комиссіи, учрежденной при Государственной канцеляріи, которая должна была немедленно приступить къ составленію подробнаго

плана введенія въ дѣйствіе судебного преобразованія и всѣхъ касающихся этого предмета проектовъ съ тѣмъ, чтобы до внесенія ихъ въ Государственный Совѣтъ они были сообщены на заключеніе министра юстиціи и другихъ министровъ по принадлежности.

Однако и въ этой комиссіи обнаружился расколъ: меньшинство стояло за единовременное введеніе судебной реформы во всей Европейской Россіи, а большинство, напротивъ, раздѣляло точку зрѣнія министра юстиціи Замятина.

Мнѣнія большинства и меньшинства комиссіи, заключенія министровъ, сенаторовъ, оберъ-прокуроровъ и знатоковъ процесса были внесены въ Государственный Совѣтъ. Послѣдній примкнулъ къ мнѣнію министра юстиціи и призналъ необходимымъ ввести судебную реформу во всѣхъ мѣстностяхъ Европейской Россіи постепенно, въ теченіе 4 лѣтъ, начавъ съ десяти губерній, входящихъ въ составъ округовъ С.-Петербургской и Московской судебныхъ палатъ.

19 декабря 1865 г. послѣдовалъ Высочайшій указъ Сенату о введеніи судебной реформы въ теченіе 1866 г. <sup>1)</sup> въ этихъ двухъ округахъ и удостоились Высочайшаго утвержденія: Положеніе о введеніи въ дѣйствіе Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г., временное росписаніе окружныхъ судовъ по округамъ С.-Петербургской и Московской судебной палатъ, а также временные штаты кассационныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената и судебныхъ установленій въ этихъ двухъ округахъ.

Затѣмъ 19 марта 1866 г. послѣдовалъ Именной указъ Сенату, которымъ повелѣвалось образовать кассационные департаменты Сената и прочія судебныя установленія С.-Петербургской губерніи къ 17 апрѣля 1866 г., а судебныя установленія Московской губерніи — къ 23 апрѣля того же года <sup>2)</sup>.

16 апрѣля того же года былъ изданъ сенатскій указъ объ открытіи Гражданскаго и Уголовнаго кассационныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената и Общаго собранія этихъ департаментовъ <sup>3)</sup>, и въ этотъ же, назначенный по Высочайшему Государя Императора повелѣнію, день состо-

<sup>1)</sup> П. С. З., 1864 г., № 41473.

<sup>2)</sup> П. С. З., 1866 г., № 43130.

<sup>3)</sup> П. С. З., 1866 г., № 43198.

ялось чрезвычайное собраніе Правительствующаго Сената, въ которомъ было выслушано предложеніе министра юстиціи Д. Н. Замятина, отъ 16 апрѣля того же года, о послѣдовавшемъ: 1) 13 апрѣля Высочайшемъ повелѣніи о предоставленіи министру юстиціи произвести открытіе кассационныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената 16 апрѣля, 2) 16 апрѣля Высочайшихъ Именныхъ указахъ, которыми Всемилостивѣйше повелѣно первоприсутствующему въ IV департаментъ Сената,



М. Н. Любоцинскій.

сенатору, д. т. с. Башуцкому—быть первоприсутствующимъ въ Гражданскомъ кассационномъ департаментѣ Правительствующаго Сената и въ Общемъ собраніи кассационныхъ департаментовъ, а первоприсутствующему въ 1-мъ отдѣленіи V департамента сенатору, д. т. с. Карніюлинъ-Пинскому—первоприсутствующимъ въ Уголовномъ кассационномъ департаментѣ, 3) 16 апрѣля Высочайшемъ повелѣніи, коимъ сенаторы Войцеховичъ и Любоцинскій и гофмейстеръ Набоковъ назначены присутствовать въ Гражданскомъ кассационномъ департаментѣ, а сенаторы, т. с. Арцимовичъ, Буцковскій и Зубовъ въ Уголовномъ. Въ томъ же засѣ-

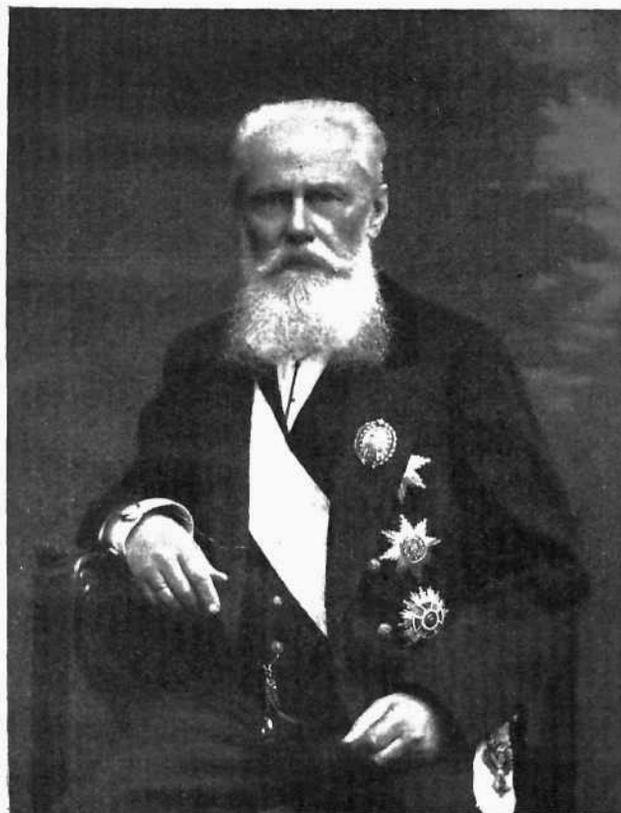
даніи были заслушаны Высочайшіе именныя указы о назначеніи оберъ-прокуроромъ Гражданскаго кассационнаго департамента д. с. с. фонъ-Дервиза, а Уголовнаго—д. с. с. Ковалевскаго, Высочайшіе приказы о назначеніи товарищами оберъ-прокуроровъ д. с. с. Фриша и Бера, приказовъ министра юстиціи о назначеніи оберъ-секретаремъ Гражданскаго кассационнаго департамента кол. сов. Бартенева, а Уголовнаго—Сабурова <sup>1)</sup>).

Такимъ образомъ, на первыхъ порахъ своей дѣятельности, кассационныя департаменты состояли всего изъ 4 сенаторовъ въ каждомъ (считая и первоприсутствующаго). Это число сенаторовъ оказалось вполне достаточнымъ въ началѣ дѣятельности кассационныхъ департаментовъ, когда, напримѣръ, въ маѣ и іюнѣ 1866 г. въ эти департаменты поступало ежемѣсячно всего по 2 дѣла. Но уже въ слѣдующіе мѣсяцы число дѣлъ стало быстро возрастать, дойдя, напримѣръ, въ январѣ 1867 г. до 116 дѣлъ по Уголовному кассационному департаменту, 127—по Гражданскому и 10—по Общему собранію кассационныхъ департаментовъ. Въ виду такого наплыва дѣлъ, министръ юстиціи, въ началѣ 1867 г., поспѣшилъ войти въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ усиленіи штата кассационныхъ департаментовъ <sup>2)</sup>. Въ своемъ представленіи министръ юстиціи признавалъ составъ кассационныхъ департаментовъ (4 ч. въ каждомъ) совершенно ненормальнымъ. По его мнѣнію, чѣмъ болѣе лицъ будетъ участвовать въ постановленіи рѣшеній кассационныхъ департаментовъ, тѣмъ болѣе обезпечится правильность этихъ рѣшеній, столь желательная и необходимая для установленія правильнаго и единообразнаго толкованія закона. Между тѣмъ при столь ограниченномъ составѣ присутствія, рѣшеніе можетъ зависѣть всего отъ двухъ лицъ, такъ какъ въ кассационныхъ департаментахъ рѣшенія постановляются окончательно по простому большинству голосовъ, а такое большинство, при четырехъ членахъ, составляется изъ двухъ, если въ числѣ ихъ находится первоприсутствующій. По заявленію министра, въ послѣднее время въ обоихъ департаментахъ на лицо оставалось, а въ Гражданскомъ департаментѣ и понынѣ остается, только по три

<sup>1)</sup> См. замѣтку Н. Ш. Къ тридцатипятилѣтію дѣятельности кассационныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената, стр. 211—248 (Журн. мин. юст., окт. 1901 г.).

<sup>2)</sup> Представленіе министра юстиціи отъ 10 февраля 1867 г. за № 85 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. экономіи 1867 г., № 85).

сенатора и, въ случаѣ внезапнаго нездоровья или отсутствія одного изъ нихъ, въ послѣднемъ департаментѣ не останется даже достаточнаго числа сенаторовъ для составленія присутствія. Министръ предполагалъ увеличить составъ каждаго кассационнаго департамента двумя сенаторами, которые, однако, должны быть переведены изъ другихъ департаментовъ, конечно



Э. В. Фришъ.

съ тѣмъ, чтобы ихъ содержаніе было увеличено до размѣра содержанія, получаемаго остальными сенаторами кассационныхъ департаментовъ. При такихъ условіяхъ изъ средствъ казны могло бы потребоваться дополнительнаго расхода не больше 8.000 р. Эти предположенія министра юстиціи были приняты Государственнымъ Совѣтомъ и его мнѣніе по этому дѣлу было Высочайше утверждено 27 марта 1867 г. <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> П. С. З., 1867 г., № 44399.

Но такое незначительное усиленіе штата кассационныхъ департаментовъ не могло предупредить увеличенія числа нерѣшенныхъ дѣлъ. Въ томъ же, 1867 г. оберъ-прокуроръ Уголовнаго кассационнаго департамента произвелъ ревизію по канцеляріи и обнаружилъ, что въ этомъ департаментѣ къ 1 сентября 1867 г. оставалось 230 неразрѣшенныхъ дѣлъ, и несмотря на то, что въ теченіе сентября было доложено въ публичныхъ засѣданіяхъ около 90 дѣлъ, т. е. среднее число дѣлъ, которыя обыкновенно разрѣшались въ теченіе мѣсяца Уголовнымъ департаментомъ, нерѣшенныхъ дѣлъ къ 1 октября оказалось уже 300. Приблизительно въ томъ же положеніи очутилось и дѣлопроизводство Гражданскаго кассационнаго департамента, въ которомъ къ 1 октября было 278 нерѣшенныхъ дѣлъ. Такое накопленіе нерѣшенныхъ дѣлъ несомнѣнно должно было привлечь особое вниманіе, тѣмъ болѣе, что нужно было ожидать еще большаго наплыва дѣлъ, вслѣдствіе введенія судебной реформы въ Харьковскомъ судебномъ округѣ. Оберъ-прокуроръ Уголовнаго кассационнаго департамента обращалъ на это обстоятельство вниманіе Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ для того, чтобы оно обсудило мѣры, которыя оно признаетъ необходимымъ принять для возстановленія безостановочнаго движенія дѣлъ въ Сенатѣ. Общее собраніе кассационныхъ департаментовъ, состоявшееся 28 ноября 1867 года, признало, что кассационные департаменты при наличномъ составѣ какъ ихъ, такъ и канцелярій, не могутъ справиться со всѣми поступающими дѣлами: въ теченіе первыхъ 11 мѣсяцевъ 1867 г. поступило слишкомъ 2.000 дѣлъ, тогда какъ число дѣлъ, разрѣшаемыхъ ежемѣсячно въ каждомъ департаментѣ, далеко не соотвѣтствуетъ числу дѣлъ, поступающихъ въ департаменты. При составѣ присутствія кассационныхъ департаментовъ изъ 5 докладывающихъ сенаторовъ въ каждомъ департаментѣ, ежемѣсячно разрѣшается около 20 дѣлъ, а при прежнемъ порядкѣ судопроизводства столько же дѣлъ, если не больше, докладывалъ въ теченіе мѣсяца одинъ секретарь сенатской канцеляріи. Между тѣмъ работа, порученная сенатору, настолько велика и серьезна, что онъ не можетъ докладывать ежемѣсячно больше 20 дѣлъ, а при такихъ условіяхъ дѣла будутъ накапливаться и это накопленіе будетъ прогрессировать по мѣрѣ открытія новыхъ округовъ. По мнѣнію Общаго собранія, къ концу 1868 г. въ ка-

## УКАЗЪ ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩЕМУ СЕНАТУ.

По вступленіи на прародитель-  
скій престолъ, однимъ изъ первыхъ  
Нашихъ желаній, всенародно воз-  
вѣщенныхъ въ Манифестѣ 19<sup>го</sup> Мар-  
та 1856 года, было: „да правда и  
милость царствуютъ въ судахъ.“

Въ того времени, среди другихъ пре-  
образований, вызванныхъ потребностями  
народной жизни, Мы не пере-  
ставали заботиться о достиженіи  
упомянутой цѣли посредствомъ луч-  
шаго устройства судебной части и,  
поимъ многостороннихъ предваритель-  
ныхъ работъ во второмъ отдѣленіи

1333.

Импер. В. В. Сен. Седл. 20 ноября 1864г.  
В. С. Дел. 20

ждомъ кассационномъ департаментѣ останется около 1.000 неразрѣшенныхъ дѣлъ, а съ введеніемъ въ дѣйствіе Судебныхъ уставовъ въ Одесскомъ, Казанскомъ и Саратовскомъ округахъ, ежегодно будетъ оставаться въ каждомъ кассационномъ департаментѣ отъ 3 до 4 тысячъ неразрѣшенныхъ дѣлъ. Такая положеніе можетъ быть устранено только двумя способами, во-первыхъ, усиленіемъ штатовъ кассационныхъ департаментовъ и ихъ канцелярій, и во-вторыхъ, введеніемъ залога въ обезпеченіе правой жалобы для прегражденія поступленія явно неосновательныхъ кассационныхъ жалобъ. Конечно, можно было бы открывать новые кассационные департаменты по мѣрѣ распространенія судебной реформы, но Общее собраніе заранѣе отнеслось къ этой мысли отрицательно, въ виду того, что такой способъ ускоренія рѣшенія дѣлъ былъ отвергнутъ Государственнымъ Совѣтомъ при составленіи Судебныхъ уставовъ. По мнѣнію Общаго собранія, осуществленіе такого способа привело бы въ скоромъ времени къ затрудненіямъ и неудобствамъ другого рода. Такъ какъ каждый изъ параллельныхъ департаментовъ имѣлъ бы свою практику и свое толкованіе законовъ, то рушилось бы главное начало, положенное въ основаніе учрежденія верховнаго кассационнаго суда, а именно наблюденіе за тѣмъ, чтобы законы одинаково толковались и примѣнялись на всемъ пространствѣ Имперіи. При такихъ условіяхъ значеніе кассационнаго суда несомнѣнно было бы подорвано.

Министръ юстиціи, которому была представлена копія постановленія этого Общаго собранія и заключеніе оберъ-прокурора, вошелъ затѣмъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ усиленіи штата кассационныхъ департаментовъ Сената <sup>1)</sup>. Въ немъ онъ указывалъ, что составъ кассационныхъ департаментовъ желательно увеличить прибавленіемъ къ каждому изъ нихъ по четыре сенатора и по два товарища оберъ-прокурора, а составъ канцелярій этихъ департаментовъ усилить двумя помощниками оберъ-секретаря въ каждомъ. Въ общемъ новый расходъ долженъ былъ составить не менѣе 81.200 р. ежегодно. Наконецъ, министръ юстиціи находилъ очень полезнымъ назначать въ канцеляріи кассационныхъ департаментовъ канди-

---

<sup>1)</sup> Представленіе министра юстиціи отъ 10 апрѣля 1868 г. за № 4402 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. законовъ 1868 г., № 59).

датовъ на судебныя должности, которые тогда существовали только при окружныхъ судахъ и судебныхъ палатахъ.

Государственный Совѣтъ согласился съ предположеніями министра юстиціи и его мнѣніе было Высочайше утверждено 26 іюня 1868 года <sup>1)</sup>.

Не прошло и двухъ лѣтъ, какъ опытъ показалъ, что исчисленія, на основаніи которыхъ въ 1868 г. были усилены штаты кассационныхъ департаментовъ, далеко не соотвѣтствовали дѣйствительности. По предположеніямъ Министерства юстиціи, основаннымъ на данныхъ 1868 года, общее число дѣлъ, поступившихъ въ началѣ 1869 г. въ кассационныя департаменты, должно было скоро удвоиться. Общее собраніе кассационныхъ департаментовъ, которому пришлось обсуждать вопросъ о мѣрахъ къ устраненію накопленія дѣлъ, высказалось за привлеченіе канцелярій Сената къ участію въ изложеніи сенатскихъ рѣшеній, а потому признавало желательнымъ увеличить число сенаторовъ и усилить канцелярію Сената. Министръ юстиціи, съ своей стороны, вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ <sup>2)</sup>, въ которомъ проектировалъ усиленіе штата кассационныхъ департаментовъ путемъ прибавленія въ Уголовный департаментъ двухъ сенаторовъ, одного товарища оберъ-прокурора и двухъ помощниковъ оберъ-секретаря, а въ Гражданскій — двухъ сенаторовъ, и одного помощника оберъ-секретаря.

Это представленіе министра юстиціи было рассмотрѣно Соединенными департаментами законовъ и государственной экономіи въ засѣданіи 25 апрѣля 1870 г., и по поводу его департаменты высказали нѣсколько любопытныхъ соображеній. Такъ, департаменты пришли къ тому убѣжденію, что предлагаемое увеличеніе штата кассационныхъ департаментовъ, вѣроятно, въ скоромъ времени окажется недостаточнымъ, если будетъ сохраненъ существующій порядокъ кассационнаго об-

---

<sup>1)</sup> Любопытно отмѣтить разнорѣчіе въ датѣ утвержденія этого мнѣнія Государственного Совѣта. Въ дѣлѣ Деп. законовъ (1868 г., № 39) на л. 19 значится, что оно было утверждено 26 іюня, а на л. 26 имѣется уже другая дата—30 іюня. Въ представленіи же министра юстиціи отъ 8 апрѣля 1870 г. за № 4632 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1870 г., № 58) и въ П. С. З. (1868 г., № 46066) то же мнѣніе Государственного Совѣта оказывается утвержденнымъ 1 іюля 1868 г.

<sup>2)</sup> Представленіе министра юстиціи отъ 8 апрѣля 1870 г. за № 4652 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1870 г., № 58).

*Въст. по делу.*

Въ Царскомъ селѣ,  
20<sup>го</sup> Октября 1864 года.

## Учрежденіе судебныхъ установленій.

### Введеніе.

1. Власть судебная принадлежитъ:  
мировымъ судьямъ,  
свѣдамъ мировыхъ судей,  
окружнымъ судамъ,  
судебнымъ палатамъ и  
правительствующему сенату, въ качествѣ  
въ верховнаго кассационнаго суда.

2. Судебная власть означенныхъ въ

жалованія. При образованіи департаментовъ въ 1866 году въ составѣ 8 сенаторовъ, было предусмотръно, что распространеніе судебной реформы увеличитъ поступленіе дѣлъ въ эти департаменты и потребуетъ усиленія личнаго состава, но дѣйствительность превзошла всѣ ожиданія. Послѣ введенія судебной реформы всего въ 4 округахъ въ департаменты стало ежегодно поступать до 6.000 дѣлъ, а черезъ четыре года оказалось необходимымъ увеличить составъ департаментовъ до 24 сенаторовъ. Причину такого наплыва дѣлъ Соединенные департаменты видѣли въ томъ, что три четверти дѣлъ, попадавшихъ въ кассационные департаменты, касались преимущественно сравнительно маловажныхъ вопросовъ, которые вносились изъ мировыхъ учреждений. Поэтому соединенные департаменты и высказались за удовлетвореніе представленія министра юстиціи при томъ однако условіи, чтобы Министерство юстиціи, при участіи II-го отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, составило немедленно и внесло въ Государственный Совѣтъ свои предположенія относительно мѣръ противъ чрезмѣрнаго увеличенія дѣлъ, поступающихъ въ кассационные департаменты.

Такое заключеніе Соединенныхъ департаментовъ было принято въ Общемъ собраніи Государственнаго Совѣта, мнѣніе котораго было Высочайше утверждено 14 мая 1870 года <sup>1)</sup>.

Однако указанія Государственнаго Совѣта облеклись въ реальную форму лишь въ 1877 году, а до этого времени штатъ кассационныхъ департаментовъ пришлось увеличивать два раза: въ 1873 году была прибавлена одна должность товарища оберъ-прокурора въ Гражданскомъ кассационномъ департаментѣ (Выс. утв. 16 января 1873 г. мнѣніе Государств. Совѣта) <sup>2)</sup>, а въ 1874 году—министру юстиціи: 1) была ассигнована на этотъ годъ для временнаго усиленія департаментовъ изъ остатковъ отъ суммъ, назначенныхъ по § 5 дѣйствующей смѣты Министерства юстиціи на содержаніе окружныхъ судовъ въ Черниговской, Вятской, Пермской и Вологодской губерніяхъ, такая сумма, какая по расчету будетъ причитаться со дня утвержденія настоящаго постановленія по 1 января 1875 г. изъ 47.800 руб.

<sup>1)</sup> П. С. З., 1870 г., № 48515.

<sup>2)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. закон., 1872 г., № 93. П. С. З., 1873 г., № 51782.

Томъ IV.

въ годъ, и 2) было предоставлено внести, если это окажется нужнымъ, въ смѣту Министерства юстиціи на 1875 г. ту сумму, какая потребуется, по указанному выше расчету, на сохраненіе усиленнаго состава кассационныхъ департаментовъ въ теченіе первой половины 1875 г. <sup>1)</sup>). Благодаря такому ассигнованію штатъ кассационныхъ департаментовъ усилился 6 сенаторами, приглашенными временно изъ другихъ департаментовъ, четырьмя лицами, назначенными къ исправленію должностей товарищей оберъ-прокуроровъ (по 4.500 р. каждому), двумя лицами, исполняющими обязанности оберъ-секретарей (по 2.800 р.), четырьмя лицами, исправляющими обязанности помощниковъ оберъ-секретарей (по 1.800 р.), и было отпущено 7.000 р. на содержаніе канцелярскихъ чиновниковъ.

Такое сравнительно значительное усиленіе штатовъ кассационныхъ департаментовъ было вызвано дѣйствительно тѣмъ критическимъ положеніемъ, въ которомъ они очутились и которое наглядно было изложено въ представленіи министра юстиціи отъ 24 апрѣля 1874 г. Изъ этого представленія видно, что въ особенно тяжеломъ положеніи оказался Уголовный кассационный департаментъ, въ которомъ, несмотря на всю массу разрѣшаемыхъ имъ ежегодно дѣлъ, накопленіе ихъ дошло до того, что кассационныя жалобы на приговоры судебныхъ мѣстъ разсматривались нерѣдко спустя болѣе года послѣ постановленія приговора. Но однимъ изъ наиболѣе неблагоприятныхъ и даже опасныхъ послѣдствій этого порядка, по мнѣнію министра, являлось то, что на все время, пока не разрѣшится жалоба, большею частью неосновательная и принесенная почти только для того, чтобы отсрочить приведеніе приговора въ дѣйствіе, подсудимому, какъ показалъ ежедневный опытъ, давалась полная возможность совершать новыя преступленія или скрыться отъ преслѣдованія, такъ какъ на основаніи ст. 911 и 874—876 Уст. угол. судопр. на все это время приостанавливалось исполненіе приговора и подсудимые, даже и присужденные къ содержанію подъ стражей, могли оставаться на свободѣ. Въ 1873 году число дѣлъ въ Уголовномъ департаментѣ дошло до 8.401, вдвое больше противъ 1870 года (4.270), и на каждого изъ 12 сенаторовъ (считая и первопри-

<sup>1)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1874 г., № 52.

сутствующаго) приходилось ежегодно по 700 дѣлъ, тогда какъ, по среднему выводу за четыре года, сенаторъ могъ доложить въ годъ всего 308 дѣлъ. По словамъ министра, каждое дѣло должно было ждать своей очереди, по крайней мѣрѣ, 15 мѣсяцевъ и даже больше. Такое же увеличеніе числа дѣлъ было замѣтно и въ Гражданскомъ департаментѣ, гдѣ въ 1870 г. ихъ было 3.632, а въ 1874 году уже 6.076, т. е. замѣчалось увеличеніе на 67%. На каждого изъ сенаторовъ приходилось въ годъ 506 дѣлъ, а могло быть разрѣшаемо ими только 260 дѣлъ.

Между тѣмъ министр юстиціи, исполняя данное ему Государственнымъ Совѣтомъ порученіе изыскать мѣры противъ чрезмѣрнаго наплыва дѣлъ въ кассационные департаменты Сената, прежде всего обратился къ сенаторамъ этихъ департаментовъ съ просьбою высказать свои соображенія относительно будущаго устройства департаментовъ <sup>1)</sup>. Эти соображенія поступили въ январѣ 1872 года, причемъ мнѣнія сенаторовъ раздѣлились. Меньшинство сенаторовъ (6 ч.) высказалось за облегченіе труда сенаторовъ и для этой цѣли предлагало поручить канцеляріи составленіе, подъ наблюденіемъ сенаторовъ, тѣхъ рѣшеній, которыя не содержали разъясненія закона и не должны были печататься. Но большинство сенаторовъ возстало противъ этого проекта и въ свою очередь предлагало, чтобы по такимъ дѣламъ не составлялось отдѣльныхъ опредѣленій, а исполненіе производилось на основаніи краткихъ резолюцій.

Еще больше разошлись мнѣнія на тѣхъ совѣщаніяхъ, которыя были устроены для обсужденія вопроса объ организациі кассационныхъ департаментовъ. Они происходили въ присутствіи министра и въ нихъ принимали участіе первоприсутствующіе кассационныхъ департаментовъ, нѣкоторые изъ сенаторовъ, оберъ-прокуроры и другія лица. Наконецъ, министр юстиціи передалъ предположенія сенаторовъ на разсмотрѣніе Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ, которое въ распорядительномъ своемъ засѣданіи 23 декабря 1874 г. пришло къ слѣдующимъ выводамъ <sup>2)</sup>. Прежде всего оно констатировало,

<sup>1)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. законовъ, 1877 г., № 24 (прилож. 1, стр. 3 къ представленію министра юстиціи отъ 31 марта 1876 г. за № 5428).

<sup>2)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1877 г., № 44. Матеріалы по вопросу объ измѣненіяхъ въ порядкѣ кассационнаго производства. Выпускъ III (гдѣ приведены опредѣленіе самого Общаго собранія и особыя мнѣнія 3-хъ сенаторовъ).

что накопленіе дѣлъ въ департаментахъ вызывается, главнымъ образомъ, недостаткомъ состава ихъ, которому приходится разрѣшать слишкомъ много дѣлъ. Затѣмъ, немалую роль играетъ и то, что на сенатора возложена обязанность излагать каждое рѣшеніе и приводить подробныя соображенія: такая трудная работа вызывается самимъ дѣйствующимъ закономъ, который требуетъ, чтобы всѣ рѣшенія кассационныхъ департаментовъ непременно публиковались. Наконецъ, на накопленіе дѣлъ вліяетъ и то, что сенаторы продолжаютъ лично исполнять всѣ письменныя работы по пріисканію справокъ и изготовленію опредѣленій. По мнѣнію Общаго собранія, съ накопленіемъ дѣлъ слѣдуетъ бороться не измѣненіемъ основныхъ началъ кассационнаго производства, а увеличеніемъ личнаго состава Гражданскаго департамента до 20 сенаторовъ, а Уголовнаго—до 23. Кромѣ того, собраніе предлагало для производства распорядительныхъ дѣлъ, находящихся въ вѣдѣніи кассационныхъ департаментовъ, устроить особое присутствіе, члены котораго назначались бы Общимъ собраніемъ изъ среды сенаторовъ кассационныхъ департаментовъ на каждые полгода впередъ. Кромѣ того Общее собраніе полагало, что обнародоваться должны лишь тѣ рѣшенія кассационныхъ департаментовъ, въ которыхъ обсуждаются новые вопросы, и которыя, по своему содержанію, дѣйствительно, могутъ служить руководствомъ къ однообразному истолкованію и примѣненію законовъ. Наконецъ, Общее собраніе, почти единогласно, пришло къ заключенію, въ сущности одинаковому съ высказаннымъ 6 сенаторами въ 1871 году, а именно, что на канцелярію должно быть возложено исполненіе письменныхъ работъ по собиранію справокъ и составленію тѣхъ опредѣленій, которыя не признаны подлежащими напечатанію въ сборникѣ рѣшеній.

Министръ юстиціи статсъ-секретарь графъ Паленъ сталъ на нѣсколько иную точку зрѣнію. Онъ признавалъ, что всѣ затрудненія въ дѣятельности кассационныхъ департаментовъ происходятъ отъ одной главной причины—огромнаго количества дѣлъ, поступающихъ въ Сенатъ изъ мировыхъ учрежденій. Поэтому единственное радикальное средство для борьбы съ накопленіемъ дѣлъ въ Сенатѣ министръ юстиціи видѣлъ въ передачѣ дѣлъ, поступающихъ въ Сенатъ по просьбамъ объ отмѣнѣ рѣшеній и приговоровъ мировыхъ сѣздовъ, особымъ

присутствіямъ въ губернскихъ городахъ, которымъ онъ полагалъ присвоить названіе губернскихъ мировыхъ судовъ <sup>1)</sup>: они должны были состоять изъ предсѣдателя мѣстнаго окружнаго суда, двухъ коронныхъ судей и трехъ мировыхъ судей. Однако министръ отнесся сочувственно къ проекту Общаго собранія объ образованіи особаго распорядительнаго присутствія. Эти предположенія были сообщены министромъ юстиціи главноуправляющему



Кн. С. Н. Урусовъ.

II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріей статсъ-секретарю Урусову, который высказался противъ устройства губернскихъ мировыхъ судовъ и взамѣнъ ихъ предлагалъ учредить въ С.-Петербургѣ одинъ кассационный судъ для дѣлъ мировыхъ сѣздовъ и общихъ судебныхъ установленій въ составѣ 30—40 лицъ, служившихъ въ мировыхъ и общихъ судахъ, которые бы засѣдали въ нѣсколькихъ отдѣленіяхъ, подъ предсѣдательствомъ сенаторовъ. Однако и князь

<sup>1)</sup> Самое представленіе министра юстиціи въ Государственный Совѣтъ было озаглавлено „Объ изыятіи нѣкоторыхъ дѣлъ изъ вѣдѣнія кассационныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената“.

Урусовъ вполнѣ присоединился къ мысли объ устройствѣ особаго распорядительнаго присутствія.

Министръ финансовъ согласился со всѣми заключеніями статсъ-секретаря Урусова и заявилъ, что, въ виду важности вопроса, онъ не ставитъ то или другое разрѣшеніе его въ зависимость отъ размѣра нужныхъ средствъ.

Министръ юстиціи въ своемъ представленіи въ Государственный Совѣтъ остался при прежнемъ своемъ взглядѣ на необходимость учрежденія особыхъ мировыхъ губернскихъ судовъ, на которые онъ испрашивалъ 116.600 р., и проектировалъ нѣкоторыя измѣненія и дополненія въ статьяхъ Уставовъ гражд. и угол. судопр., а относительно самихъ кассационныхъ департаментовъ предлагалъ образовать въ ихъ составѣ соединенное присутствіе и ассигновать 18.500 р. на усиленіе ихъ штатовъ. Соединенное присутствіе, по мысли министра юстиціи, должно было состоять, подъ предсѣдательствомъ первоприсутствующаго Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ, изъ 6 сенаторовъ этихъ департаментовъ и I-го департамента, назначаемыхъ къ присутствованію общимъ порядкомъ, установленнымъ въ Учрежденіи Правительствующаго Сената. Оберъ-прокурорскія обязанности по Соединенному присутствію возлагались на оберъ-прокурора общаго собранія кассационныхъ департаментовъ и товарища оберъ-прокурора, состоящаго при Соединенномъ присутствіи.

Что касается усиленія состава кассационныхъ департаментовъ, то оно ограничивалось прибавленіемъ должности одного первоприсутствующаго (съ жалов. въ 8.000 р.), одного товарища оберъ-прокурора (4.500 р.), одного оберъ-секретаря (2.800 р.), и ассигнованіемъ на канцелярскіе расходы 3.200 р.

Всѣ перечисленные выше предположенія были рассмотрѣны Государственнымъ Совѣтомъ, сначала Соединенными департаментами законовъ, государственной экономіи и гражданскихъ дѣлъ (18 и 23 декабря 1876 г., 7 января и 16 апрѣля 1877 г.), а затѣмъ и Общимъ собраніемъ (9 мая 1877 года). Мнѣніе Государственнаго Совѣта было утверждено Государемъ Императоромъ 10/22 іюня 1877 г. <sup>1)</sup>

Законъ 1877 г. внесъ крупныя измѣненія въ организацію кассационныхъ департаментовъ. Былъ созданъ новый штатъ,

<sup>1)</sup> П. С. З., 1877 г., № 57471.

образованы особыя присутствія и отдѣленія департаментовъ, внесены нѣкоторыя измѣненія и дополненія въ Судебные уставы 20 ноября 1864 г.

Не касаясь послѣднихъ, слѣдуетъ подробнѣе остановиться на тѣхъ сужденіяхъ Государственнаго Совѣта, которыя имѣли своимъ послѣдствіемъ измѣненія въ составъ и организаціи кассационныхъ департаментовъ Сената.

Прежде всего слѣдуетъ отмѣтить, что Государственный Совѣтъ вполнѣ одобрилъ мысль объ устройствѣ въ составѣ департаментовъ Соединеннаго присутствія. Согласно Высочайше утвержденному мнѣнію Государственнаго Совѣта, предсѣдательство въ этомъ присутствіи было возложено на первоприсутствующаго Общаго собранія этихъ двухъ департаментовъ, а самое присутствіе составлялось изъ двухъ сенаторовъ Уголовнаго, двухъ Гражданскаго кассационнаго департамента и двухъ сенаторовъ I-го департамента Правительствующаго Сената. Къ засѣданію въ этомъ присутствіи сенаторы кассационныхъ департаментовъ назначаются, по очереди, установленнымъ въ Учрежденіи Сената порядкомъ, причемъ одновременно возобновляется не болѣе половины состава присутствія. Отъ участія въ засѣданіяхъ департаментовъ освобождаются лишь тѣ члены Соединеннаго присутствія, на которыхъ будетъ возложенъ докладъ дѣлъ въ присутствіи. Прокурорскія обязанности по Соединенному присутствію исполняются оберъ-прокуроромъ Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ и товарищемъ оберъ-прокурора, состоящимъ при этомъ присутствіи. Къ компетенціи этого Соединеннаго присутствія были отнесены слѣдующія дѣла: 1) дѣла по надзору за судебными установленіями и должностными лицами судебного вѣдомства, за исключеніемъ чиновъ прокурорскаго надзора, 2) преданіе суду тѣхъ должностныхъ лицъ судебного вѣдомства, которыя предаются суду по постановленіямъ гражданскаго кассационнаго департамента, 3) дѣла по просьбамъ о разрѣшеніи отыскивать убытки, понесенные вслѣдствіе неправильныхъ и пристрастныхъ дѣйствій чиновъ судебного вѣдомства, 4) разсмотрѣніе представленій и просьбъ о возобновленіи уголовныхъ дѣлъ, 5) разсмотрѣніе отзывовъ и просьбъ объ устраненіи судей, и 6) разрѣшеніе представленій о перенесеніи уголовныхъ дѣлъ изъ одного судебного округа въ другой.

Учрежденіе такого Соединеннаго присутствія, дѣйствительно, должно было значительно облегчить работу кассационныхъ департаментовъ, изъ вѣдѣнія которыхъ были изъяты распорядительныя дѣла и за которыми было оставлено кассационное производство. Мысль о такомъ облегченіи кассационныхъ департаментовъ Сената была встрѣчена вполнѣ сочувственно и Сенатомъ, и главноуправляющимъ II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и министромъ юстиціи. Государственный Совѣтъ также призналъ это предположеніе полезнымъ и высказалъ увѣренность, что такая мѣра будетъ много способствовать успѣшному разрѣшенію распорядительныхъ дѣлъ, не терпящихъ промедленія, а въ то же время и предоставитъ сенаторамъ, составляющимъ присутствіе кассационныхъ департаментовъ, возможность всецѣло посвятить себя кассационной дѣятельности. Но Государственный Совѣтъ, проявивъ полное единодушіе въ вопросѣ о необходимости учрежденія Соединеннаго присутствія, не могъ придти къ единогласному заключенію относительно: 1) постояннаго участія въ его засѣданіяхъ сенаторовъ I-го департамента, 2) срока назначенія сенаторовъ къ присутствованію въ немъ и 3) срока, по истеченіи котораго долженъ былъ обновляться составъ присутствія.

Въ Общемъ собраніи Государственнаго Совѣта 20 членовъ, (а въ Соединенныхъ департаментахъ законовъ, государственной экономіи и гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ 12 членовъ) находили, что при начертаніи Судебныхъ уставовъ признано было нужнымъ сосредоточить въ кассационныхъ департаментахъ Правительствующаго Сената, не только производство объ отмѣнѣ и пересмотрѣ окончательныхъ приговоровъ и рѣшеній судебныхъ мѣстъ, но и управленіе юстиціей, насколько оно находится въ связи съ судопроизводствомъ. На этомъ основаніи къ вѣдомству этихъ департаментовъ былъ отнесенъ надзоръ за всѣми судебными установленіями и должностными лицами Имперіи, а также преданіе суду высшихъ должностныхъ лицъ судебного вѣдомства, разрѣшеніе искать съ его чиновъ убытки, рассмотрѣніе ходатайствъ о возобновленіи уголовныхъ дѣлъ, устраненіе судей и переносъ дѣлъ изъ одного судебного округа въ другой. Передача такихъ дѣлъ въ другія высшія учрежденія едва ли имѣетъ правильное основаніе, тѣмъ болѣе, что въ представленіи министра

не приведено никакихъ данныхъ о затруднительности или неудобствѣ оставленія этихъ дѣлъ въ департаментахъ. Между тѣмъ образованіе Соединеннаго присутствія изъ сенаторовъ не только кассационныхъ департаментовъ, но и I-го департамента, должно было придать ему характеръ отдѣльнаго отъ кассационныхъ департаментовъ присутствія, подобно существующимъ въ настоящее время судебнымъ департаментамъ Сената и ихъ отдѣленіямъ, а также учрежденному на основаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта 7 іюня 1872 г. Особому присутствію для сужденія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ. Каждое изъ этихъ учреждений является самостоятельнымъ судебнымъ мѣстомъ, несмотря на то, что въ этомъ Особомъ присутствіи засѣдаютъ также и сенаторы кассационныхъ департаментовъ, призванные къ тому по Высочайшему повелѣнію. Если судебно-распорядительныя дѣла будутъ переданы въ Соединенное присутствіе, то это равносильно выдѣленію ихъ изъ вѣдомства кассационныхъ департаментовъ, между тѣмъ эти дѣла и кассационное производство вытекаютъ изъ одного общаго начала - надзора за судебными мѣстами, находятся въ тѣснѣйшей связи другъ съ другомъ, которая и сохраняется лишь благодаря тому, что эти двѣ категоріи дѣлъ сосредоточиваются въ одномъ установленіи. Введеніе въ составъ присутствія сенаторовъ I-го департамента не вызывается необходимостью. Если въ присутствіи рассматриваются дѣла, имѣющія отношеніе къ вѣдомству I-го департамента, то сенаторы послѣдняго временно могутъ приглашаться въ засѣданія присутствія. Но почти всѣ судебно-административныя дѣла, относимыя къ вѣдомству Соединеннаго присутствія, не имѣютъ, по существу, никакой связи съ кругомъ дѣятельности I-го департамента. Поэтому достаточно ограничиться организаціею присутствія по образцу судебныхъ присутствій кассационныхъ департаментовъ, т. е. образованіемъ его изъ двухъ сенаторовъ, назначаемыхъ отъ cadaго департамента Общимъ собраніемъ на шесть мѣсяцевъ, съ тѣмъ однако отступленіемъ, чтобы по дѣламъ, имѣющимъ связь съ предметами вѣдомства I-го департамента, приглашались три сенатора послѣдняго, назначаемые постановленіемъ департамента. — При такой организаціи Соединеннаго присутствія, которая является развитіемъ начала несмѣняемости судей, является полная возможность обезпечить безпристрастное правосудіе. Присутствіе при-

зывается быть посредникомъ между административною и обвинительною властью, сосредоточенною въ лицѣ министра юстиціи и непосредственно подчиненной ему прокуратурѣ, и между судебными учреждениями. Но добросовѣстное исполненіе такой задачи возможно лишь въ томъ случаѣ, если назначеніе членовъ въ присутствіе не будетъ зависѣть отъ представителя обвинительной власти. Уклоненіе отъ этого начала можетъ вызвать сомнѣнія, хотя быть можетъ совершенно неосновательныя, въ правильности опредѣленій присутствія, а этого одного было бы достаточно, чтобы поколебать въ средѣ судейскаго сословія и въ самомъ обществѣ то довѣріе, которымъ, въ интересахъ необходимаго уваженія къ судебной власти, долженъ пользоваться верховный судъ въ государствѣ. Срокъ пребыванія въ составѣ присутствія опредѣлялся 20 членами Государственного Совѣта не свыше 6 мѣсяцевъ, для того, чтобы сенаторы не отставали отъ кассационной практики.

Однако мнѣнію 20 членовъ не суждено было лечь въ основаніе закона. Государю Императору благоугодно было утвердить мнѣніе 23 членовъ (въ Соединенныхъ департаментахъ 9 членовъ), которые настаивали на годичномъ срокѣ назначенія членовъ въ Соединенное присутствіе въ виду необходимости для нихъ вполне освоиться съ условіями производства дѣлъ, рѣзко отличающимися отъ кассационнаго производства. Они же признали необходимымъ постоянное участіе въ Соединенномъ присутствіи сенаторовъ I-го департамента, въ которомъ, по закону, разсматривается, въ высшей инстанціи, большая часть вопросовъ судебно-административнаго характера. По мнѣнію 23 членовъ, этимъ путемъ легче всего достигнуть необходимаго для правильного направленія дѣлъ единства въ разрѣшеніи Сенатомъ вопросовъ, которые имѣютъ между собою довольно тѣсную связь. Пополненіе состава присутствія должно происходить нормальнымъ порядкомъ на основаніи ст. 18 Учрежденія Сената, т. е. назначеніемъ ихъ по Высочайшему усмотрѣнію. Такой порядокъ могъ бы быть признанъ уклоненіемъ отъ введеннаго Судебными уставами начала несмѣняемости судей лишь въ томъ случаѣ, если бы назначаемые въ Соединенное присутствіе сенаторы вмѣстѣ съ тѣмъ исключались изъ состава кассационныхъ департаментовъ, между тѣмъ, по проекту министра юстиціи, освобождаются отъ присутствія въ департаментахъ лишь

тѣ сенаторы, которымъ придется докладывать въ Соединенномъ присутствіи.—Въ заключеніе 23 члена Государственнаго Совѣта, соглашаясь по существу съ остальными предположеніями министра юстиціи, высказались за назначеніе сенаторовъ въ присутствіе по очереди, чтобы тѣмъ самымъ предупредить возможность назначенія однихъ и тѣхъ же лицъ, и за обновленіе состава присутствія не вдругъ, а постепенно.

Однако созданиемъ Соединеннаго присутствія I-го и кассационныхъ департаментовъ не ограничились всѣ перемѣны въ организациі кассационныхъ департаментовъ Сената. Государственный Совѣтъ внесъ въ нее еще одно важное нововведеніе, а именно образованіе въ каждомъ кассационномъ департаментѣ присутствія департамента и присутствія его отдѣленій. Первое состоитъ не менѣе какъ изъ семи сенаторовъ, считая въ томъ числѣ и первоприсутствующаго, а послѣднія—не менѣе какъ изъ трехъ сенаторовъ, причемъ предсѣдательство въ немъ поручено старшему изъ присутствующихъ въ немъ сенаторовъ. Число отдѣленій въ департаментѣ, а также очередь присутствованія сенаторовъ, устанавливаются въ распорядительномъ засѣданіи департамента.

Въ основаніе этого нововведенія положена мысль Государственнаго Совѣта о раздѣленіи кассационныхъ дѣлъ на двѣ главныя группы: 1) тѣ, которыя разрѣшаются простымъ примѣненіемъ существующихъ законовъ и послѣдовавшихъ уже въ кассационномъ порядкѣ разъясненій, и 2) тѣ, которыя требуютъ новаго истолкованія смысла законовъ. Дѣла первой категоріи заключаютъ преимущественно частный интересъ, а вторыя представляютъ государственную важность, такъ какъ опредѣленія по нимъ служатъ обязательнымъ руководствомъ для правильнаго пониманія законодательства. Производство дѣлъ послѣдняго рода, составляющихъ незначительную часть общей массы того матеріала, который вносится въ кассационные департаменты, должно быть обставлено условіями, обеспечивающими возможно тщательное разсмотрѣніе возникающихъ юридическихъ вопросовъ. Поэтому необходимо, чтобы они обсуждались присутствіемъ департамента въ составѣ не менѣе семи сенаторовъ, считая въ томъ числѣ и первоприсутствующаго.

подавляющая же масса дѣлъ, поступающихъ въ кассационные департаменты, не вызываетъ по существу сложныхъ юридиче-

скихъ соображеній; въ нихъ требуется лишь внимательное изученіе обстоятельствъ каждаго отдѣльнаго случая и повѣрка сдѣланнаго судебными учрежденіями примѣненія законовъ. Для правильности рѣшеній Сената по такимъ дѣламъ вовсе не нужно, чтобы они разсматривались непременно большимъ числомъ сенаторовъ. Поэтому, безъ ущерба для чьихъ-либо интересовъ, такія дѣла могутъ быть переданы отдѣленію кассационныхъ департаментовъ, которое состоитъ изъ трехъ сенаторовъ. Конечно, если, при слушаніи такихъ дѣлъ, встрѣтятся какія либо сомнѣнія относительно смысла законовъ, то такіе вопросы, вмѣстѣ съ дѣлами, должны вноситься въ присутствіе департаментовъ.

Наконецъ, кромѣ измѣненій въ организаціи кассационныхъ департаментовъ Сената, Государственный Совѣтъ внесъ измѣненія и въ штатъ какъ самихъ департаментовъ, такъ и ихъ канцелярій.

Въ 1876 г. оба кассационные департамента состояли изъ 30 сенаторовъ и разрѣшили 8.500 дѣлъ, изъ которыхъ на долю Уголовнаго пришлось 5.011, а Гражданскаго 3.488 дѣлъ. По заявленію первоприсутствующихъ этихъ департаментовъ, такой успѣхъ объяснялся только тѣмъ, что при производствѣ дѣлъ были допущены облегченія, не вполне согласныя съ постановленіями Судебныхъ уставовъ и съ правилами наказа кассационныхъ департаментовъ: такъ въ Гражданскомъ кассационномъ департаментѣ канцелярія принимала участіе въ составленіи опредѣленій, въ Уголовномъ же практиковалось въ сущности единоличное рѣшеніе дѣлъ, а также неформальный и сокращенный порядокъ разсмотрѣнія такихъ дѣлъ, которыя не вызывали новаго разъясненія закона. Между тѣмъ въ 1877 году ожидалось поступленіе до 15.000 дѣлъ (около 10.000 по Уголовному и 5.000 по Гражданскому), и такимъ образомъ на каждаго сенатора пришлось бы по 700 дѣлъ въ Уголовномъ департаментѣ и 350 въ Гражданскомъ. Кромѣ того, каждому сенатору нужно было бы разсматривать немало и старыхъ дѣлъ, накопившихся въ количествѣ 18.000 по обоимъ департаментамъ.

По этимъ соображеніямъ Государственный Совѣтъ рѣшилъ увеличить число сенаторовъ, прибавивъ одного первоприсутствующаго, 12 сенаторовъ въ Уголовномъ и 8 въ Гражданскомъ департаментѣ, и учредилъ новыя должности товарищей оберъ-прокуроровъ (10 ч.). Кромѣ того, Государственный Совѣтъ уси-

лилъ и составъ канцеляріи департаментовъ, раздѣливъ помощниковъ оберъ-секретарей на старшихъ и младшихъ и предоставивъ послѣднимъ меньшіе оклады содержанія, сравнительно съ первыми. При Общемъ собраніи кассационныхъ департаментовъ была создана особая канцелярія изъ опредѣленнаго штатомъ числа оберъ-секретарей, ихъ помощниковъ и другихъ чиновъ, причемъ они же должны были исполнять канцелярскія обязанности также и по дѣламъ, разсматриваемымъ Соединеннымъ присутвіемъ кассационныхъ департаментовъ.

Такимъ образомъ въ 1877 году Сенатъ, въ лицѣ его кассационныхъ департаментовъ, впервые получилъ изъ средствъ Государственнаго казначейства очень крупную матеріальную поддержку. Благопріятное заключеніе соединенныхъ департаментовъ Государственнаго Совѣта побудило предсѣдателя Департамента законовъ и министра юстиціи сдѣлать въ Общемъ собраніи Государственнаго Совѣта очень характерное заявленіе о томъ, „что издаваемое законоположеніе, безъ сомнѣнія, останется въ лѣтописяхъ отечественнаго законодательства краснорѣчивымъ доказательствомъ того уваженія, съ которымъ русское правительство относится къ отправленію дѣла правосудія. Въ такое время, когда политическія обстоятельства требовали отъ Государственнаго казначейства особаго напряженія и чрезвычайныхъ жертвъ для огражденія достоинства и чести Россіи, когда оказывалось необходимымъ пріостановить новыя изъ казны ассигнованія на весьма полезные предметы, ни Министерство финансовъ, ни Государственный контроль, ни предсѣдатель и члены Департамента экономіи, на которыхъ лежатъ ближайшія заботы объ изысканіи способовъ къ удовлетворенію разнообразныхъ потребностей государства, не остановились предъ значительностью расхода, оказавшагося нужнымъ для того, чтобы поставить верховный судъ нашъ въ возможность съ успѣхомъ исполнять свое предназначеніе. Убѣдившись, что, для достиженія этой цѣли, составъ кассационныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената долженъ быть значительно усиленъ, Совѣтъ единогласно положилъ разрѣшить новый для сего расходъ казны, въ размѣрѣ около 250.000 руб. въ годъ. Столь щедрое воспособленіе дѣлу правосудія, при настоящемъ затруднительномъ положеніи казначейства, возбудитъ конечно глубокое чувство благодарности въ каждомъ умѣющемъ цѣнить великую

важность той массы народныхъ интересовъ, охранительницею которыхъ является правильно устроенная судебная власть“.

Дѣйствительно, по новому штату, на кассационные департаменты было ассигновано 595.400 рублей. Эта сумма распредѣлялась слѣдующимъ образомъ.

	Въ Общемъ собраніи и Соединенномъ присутствіи.	Въ Уголовномъ департаментѣ.	Въ Гражданскомъ департаментѣ.	Окладъ содержанія каждому.	Классъ должности.	Классъ по штибу на мундирѣ.	Разрядъ по пенсіи.	
<b>I. Судебные чины.</b>								
Первоприсутствующіе . . . . .	1	—	—	9.000 р.	III	III	I	
Сенаторы . . . . .		—	26	22	7.000 „	III	III	I
<b>II. Чины прокурорскаго надзора.</b>								
Оберъ-прокуроры . . . . .	—	1	1	7.000 „	IV	IV	II	
Товарищи оберъ-прокуроровъ	1	12	9	4.500 „	V	V	III	
<b>III. Чины канцелярій.</b>								
Оберъ-секретари . . . . .	1	3	2	2.800 „	VI	VI	III 2 ст.	
Помощники об.-секр.	{ Старшіе { Младшіе	1	8	6	1.800 „	VII	VII	V
		1	10	8	1.200 „	VIII	VIII	VI
Судебные пристава . . . . .	1	3	2	600 „	X	X	VII	
Секретари при оберъ-прокурорахъ . . . . .	—	1	1	1.500 „	VIII	VIII	VI	
На содержаніе канцелярскихъ чиновниковъ и на канцелярскіе расходы . . . . .	—	—	—	48.200 „				

Какъ и слѣдовало ожидать, такое усиленіе штатовъ кассационныхъ департаментовъ и цѣлесообразныя измѣненія въ ихъ организаціи дали вполнѣ благотворные результаты. Къ началу 1878 г. старыхъ дѣлъ по Уголовному кассационному департаменту было 16.020, а по Гражданскому—7.768, къ началу же 1881 г. въ первомъ ихъ числилось только 1.260, а во второмъ—1683.

Но текуція дѣла продолжали поступать въ кассационные департаменты въ такомъ количествѣ, что въ 1881 году министру юстиціи пришлось опять возбуждать вопросъ объ усиленіи ихъ штатовъ.

Въ своемъ представленіи Государственному Совѣту <sup>1)</sup> министръ юстиціи ссылался на трехгодичный опытъ дѣйствія новаго штата, который показалъ, что въ годъ на каждаго сенатора Гражданскаго департамента пришлось 312 рѣшенныхъ дѣлъ, а въ Уголовномъ кассационномъ департаментѣ—477 дѣлъ, т. е. установилось соотношеніе 0,65 къ 1. Другими словами, въ одинъ и тотъ же періодъ времени одинъ сенаторъ Уголовнаго кассационнаго департамента могъ доложить 100 дѣлъ и составить опредѣленіе въ окончательной формѣ по наиболѣе сложнымъ изъ этихъ дѣлъ, а въ Гражданскомъ кассационномъ департаментѣ, вслѣдствіе большей сложности и трудности гражданскихъ дѣлъ, одному сенатору удавалось доложить только 65 дѣлъ и затѣмъ составить опредѣленія въ окончательной формѣ только для нѣкоторой части этихъ дѣлъ. Если принять въ расчетъ количество поступающихъ дѣлъ, то такое соотношеніе должно нарушиться и выразиться цифрами 100 и 76, т. е. сенаторамъ Гражданскаго департамента придется исполнять еще болѣе обременительную работу. Такимъ образомъ, оказывалось необходимымъ уменьшить число сенаторовъ Уголовнаго кассационнаго департамента и увеличить число ихъ въ Гражданскомъ. Затѣмъ нѣкоторыя измѣненія нужно было сдѣлать относительно Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ и Соединеннаго ихъ присутствія. Въ нихъ ежегодно поступало въ среднемъ 1.106 дѣлъ, которыми приходилось заниматься не особому оберъ-прокурору, а одному изъ оберъ-прокуроровъ кассационныхъ департаментовъ: при такомъ совмѣстительствѣ онъ уже не могъ исполнять, какъ слѣдовало бы, своихъ непосредственныхъ обязанностей и это отразилось крайне вредно на успѣшномъ ходѣ дѣлопроизводства. Поэтому министръ юстиціи высказывался за учрежденіе особой должности оберъ-прокурора при Общемъ собраніи кассационныхъ департаментовъ и Соединенномъ присутствіи. Для того, чтобы не отягощать казну новымъ расходомъ, министръ юстиціи предлагалъ довести число сенаторовъ Гражданскаго департамента до 25, считая въ томъ числѣ и первоприсутствующаго этого департамента, а Уголовнаго—до 24, а сумму въ 7.000 р., остававшуюся свободной послѣ

<sup>1)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. закон., 1881 г., № 29 (представленіе министра юстиціи отъ 31 марта 1881 г. за № 6625).

упраздненія одной должности сенатора, предназначить на содержание новаго оберъ-прокурора. Въ заключеніе министръ юстиці ходатайствовалъ о предоставленіи ему очень важнаго права, а именно, чтобы онъ, не испрашивая каждый разъ Высочайшаго разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ, могъ собственной властью распредѣлять 22 товарища оберъ-прокурора между кассационными департаментами, Общимъ ихъ собраніемъ и Соединеннымъ присутвіемъ. Всѣ указанная предположенія министра юстиці были одобрены Государственнымъ Совѣтомъ и его мнѣніе было Высочайше утверждено 12 мая 1881 г. <sup>1)</sup>.

Въ 1882 г. состоялось Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы были начаты работы по пересмотру гражданскихъ законовъ и изготавленію проекта гражданского уложенія, сосредоточивъ производство этой работы въ вѣдомствѣ Министерства юстиціи. Былъ образованъ особый комитетъ, выдѣлившій редакціонную комиссію, и къ участію въ послѣдней были привлечены сенаторы Гражданскаго кассационнаго департамента. Чтобы не ослабить дѣятельности этого департамента, министръ юстиціи вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ учрежденіи временно съ 1 іюня 1882 г. одного сенатора (съ присвоеніемъ оклада 7.000 р.) и одного товарища оберъ-прокурора <sup>2)</sup>. Это предположеніе было одобрено Государственнымъ Совѣтомъ.

По Высочайше утвержденному 14 мая 1885 года мнѣнію Государственнаго Совѣта подвергся измѣненію составъ Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ и Соединеннаго присутствія I-го и кассационныхъ департаментовъ <sup>3)</sup>. Въ Соединенномъ присутствіи I-го и кассационныхъ департаментовъ была создана новая должность особаго первоприсутствующаго, который назначается порядкомъ, указаннымъ въ ст. 209 и 216 Учр. Сената, и получаетъ 8.000 р. (3.000 р. жалованья, 2.000 р. столовыхъ, 2.000 р. квартирныхъ и 1.000 р. добавочныхъ). Учрежденіе этой должности было вызвано тѣмъ, что законъ 1884 года значительно расширилъ компетенцію Соединеннаго присутствія, передавъ ему немало очень важныхъ дѣлъ, которыя раньше разбирались присутствіями I-го департа-

<sup>1)</sup> П. С. З., 1881 г., № 151.

<sup>2)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. экономіи, 1882 г., № 425.

<sup>3)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд., 1884 г., № 69. П. С. З., 1885 г., № 2937.

мента и кассационныхъ, Гражданскаго или Уголовнаго, департаментовъ по принадлежности. По заявленію министра юстиціи <sup>1)</sup>, присутствіе, благодаря учрежденію должности первоприсутствующаго, получаетъ значеніе особаго департамента Сената. Созданіе этой должности представляется особенно необходимымъ въ такомъ присутствіи, которое разрѣшаетъ важныя и разнообразныя дѣла, но состоитъ изъ членовъ, засѣдающихъ въ немъ не постоянно, а по особой очереди. Первоприсутствующій и особый оберъ-прокуроръ, постоянно участвуя въ засѣданіяхъ присутствія, могутъ поддерживать уже сложившуюся практику и такимъ образомъ направлять дѣятельность присутствія по опредѣленнымъ началамъ.

Законъ 1885 года уничтожилъ должность первоприсутствующаго Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ. Такая мѣра была вызвана тѣмъ, что тотъ же законъ сократилъ компетенцію Общаго собранія, въ которомъ должны были разсматриваться только одни вопросы по толкованію законовъ и нѣкоторыя дѣла исключительно судебного свойства. Благодаря этому, обязанности первоприсутствующаго въ Общемъ собраніи приблизились къ кругу занятій первоприсутствующихъ въ Уголовномъ и Гражданскомъ департаментахъ и исполненіе ихъ не могло требовать такихъ трудовъ и такъ много времени, какъ раньше. Поэтому законъ 1885 г., упразднивъ должность особаго первоприсутствующаго въ Общемъ собраніи, возлагалъ исполненіе его обязанностей на одного изъ первоприсутствующихъ въ кассационныхъ департаментахъ или въ Соединенномъ присутствіи I-го и кассационныхъ департаментовъ, причемъ ему присваивалось добавочное содержаніе въ размѣрѣ 1.000 р. ежегодно.

Измѣнился и составъ Общаго собранія I-го и кассационныхъ департаментовъ, Соединенныхъ присутствій I-го и кассационныхъ департаментовъ—Гражданскаго или Уголовнаго, по принадлежности.

Въ Общее собраніе I-го и кассационныхъ департаментовъ, наравнѣ съ сенаторами I-го департамента, получили доступъ и сенаторы II-го департамента однако только при разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся вѣдомства этого департамента. Такое измѣненіе было сдѣлано законодателемъ на томъ основаніи, что

<sup>1)</sup> Представленіе министра юстиціи отъ 31 марта 1884 г., № 8879.

крестьянскія дѣла, перешедшія въ вѣдѣніе II-го департамента, раньше были сосредоточены въ I-мъ департаментѣ. Сенаторы II-го департамента, участвовавшіе раньше въ Соединенныхъ присутствіяхъ въ качествѣ членовъ I-го департамента, по буквѣ закона, уже не могли попасть въ эти присутствія, а между тѣмъ участіе ихъ, какъ въ присутствіяхъ, такъ и Общемъ собраніи, гдѣ разрѣшаются дѣла, касающіяся личной или имущественной отвѣтственности должностныхъ лицъ разныхъ крестьянскихъ учреждений, а также обсуждаются общіе вопросы толкованія законовъ, представлялось прямо необходимымъ.

По закону 1885 г. составъ присутствій также измѣнился. Законъ, впервые, точно установилъ число сенаторовъ каждаго департамента, которые должны участвовать въ томъ или иномъ присутствіи. Эти присутствія были учреждены еще въ то время, когда число сенаторовъ каждаго изъ кассационныхъ департаментовъ не превышало 4-хъ и когда, при соединеніи одного изъ нихъ съ I-мъ департаментомъ, не могло произойти прямого нарушенія начала объ уравнительномъ участіи судебного и административнаго элементовъ въ разрѣшеніи дѣлъ, ввѣренныхъ присутствіямъ. Между тѣмъ, когда судебная реформа была распространена на большую часть Европейской Россіи, а также на Кавказскій край, и дѣлопроизводство въ кассационныхъ департаментахъ разрослось до крупныхъ размѣровъ, число сенаторовъ этихъ департаментовъ, постепенно возрастая, достигло 50 и стало превышать число сенаторовъ I-го департамента. Хотя, на практикѣ, сенаторы каждаго департамента и приглашались въ одинаковомъ числѣ, но Государственный Совѣтъ призналъ болѣе желательнымъ закрѣпить эту практику въ самомъ законѣ и послѣдній установилъ, что въ Соединенныхъ присутствіяхъ I-го и Уголовнаго кассационнаго департаментовъ, а также I-го и Гражданскаго, число участвующихъ въ сужденіи сенаторовъ кассационнаго департамента, не считая первоприсутствующаго, не должно превышать числа сенаторовъ I-го департамента. Кромѣ того въ Соединенномъ присутствіи I-го и Гражданскаго кассационнаго департаментовъ число участвующихъ въ сужденіи сенаторовъ каждаго департамента не должно превышать 4-хъ <sup>1)</sup>. Въ

<sup>1)</sup> Государственный Совѣтъ, высказываясь за такое ограниченіе числа сенаторовъ въ этомъ Соединенномъ присутствіи, преслѣдовалъ ту цѣль, чтобы при переносѣ дѣлъ, рѣшенныхъ этимъ присутствіемъ въ первой инстанціи, —въ Общее собраніе I-го и касса-

указанныя выше Соединенныя присутствія могутъ быть приглашены одновременно сенаторы I-го и II-го департаментовъ, но въ равномъ числѣ и съ тѣмъ, чтобы общее число ихъ не превышало 4-хъ.

Въ 1885 г. Высочайше утвержденнымъ 20 мая мнѣніемъ Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup> для разрѣшенія подвѣдомственныхъ Сенату дисциплинарныхъ дѣлъ о должностныхъ лицахъ судеб-



*Съ офорта Бейрова.*

Сенатская площадь въ 40-хъ годахъ.

наго вѣдомства, было образовано особое Высшее дисциплинарное присутствіе изъ первоприсутствующихъ кассационныхъ департаментовъ, всѣхъ сенаторовъ Соединеннаго присутствія I-го и кассационныхъ департаментовъ и четырехъ сенаторовъ кассационныхъ департаментовъ, назначаемыхъ ежегодно Высочайшей властью. Предсѣдательствуетъ въ этомъ присутствіи одинъ изъ первоприсутствующихъ, по усмотрѣнію Государя, а обязанности оберъ-прокурора присутствія испол-

ционныхъ департаментовъ, по апелляціи, въ послѣднемъ находилось возможно большее число сенаторовъ какъ I-го такъ и Гражданскаго кассационнаго департамента, не присутствовавшихъ при разсмотрѣніи того же дѣла въ Соединенномъ присутствіи.

<sup>1)</sup> П. С. З., 1885 г., № 2959.

няетъ оберъ-прокуроръ Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ. Тотъ же законъ предоставилъ министру юстиціи право поручать оберъ-прокурору Общаго собранія исполненіе прокурорскихъ обязанностей по дѣламъ, разсматриваемымъ въ кассационныхъ департаментахъ. Мотивы, которыми руководствовался министр юстиціи при созданіи новаго присутствія <sup>1)</sup>, сводились къ неудовлетворительности существующаго порядка разсмотрѣнія дисциплинарныхъ дѣлъ въ Общемъ собраніи кассационныхъ департаментовъ. Послѣднее представляло многочисленное собраніе, которое, конечно, не могло быстро разсматривать и рѣшать дѣла и замедляло ихъ производство. Такія дисциплинарныя дѣла можно было бы передать Соединенному присутствію I-го и кассационныхъ департаментовъ, въ которомъ сосредоточивались всѣ дѣла о надзорѣ за судебными установленіями, которыя близко соприкасаются съ дисциплинарными дѣлами. Но главнымъ препятствіемъ для такой передачи являлась малочисленность этого присутствія (7 сенаторовъ, считая и первоприсутствующаго), тогда какъ для разрѣшенія такого важнаго вопроса, какъ удаленіе отъ должности, нужно большее число судей, чтобы тѣмъ самымъ было обеспечено тщательное и всестороннее обсужденіе дѣла. При этомъ министр юстиціи ссылаясь на Германію, гдѣ высшее дисциплинарное присутствіе въ Берлинѣ состоитъ изъ 15 судей подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Берлинскаго оберъ-ландгерихта, а присутствія низшихъ инстанцій—лишь изъ 7 членовъ. Такимъ образомъ, оставался одинъ выходъ—учредить особое присутствіе Сената, которое министр юстиціи предполагалъ назвать высшимъ дисциплинарнымъ судомъ. Въ него должны были входить всѣ тѣ лица, которыя были поименованы выше. Ни въ Соединенныхъ департаментахъ законовъ и гражданскихъ дѣлъ, ни въ Общемъ собраніи Государственнаго Совѣта предположенія министра юстиціи объ образованіи особаго присутствія и составѣ его не встрѣтили никакихъ возраженій. Въ Соединенныхъ департаментахъ было обращено вниманіе только на то, что министр оставилъ совершенно открытымъ вопросъ о томъ, кто изъ лицъ оберъ-прокурорскаго надзора

<sup>1)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Департ. законовъ, 1885 г., № 26 (представленіе министра юстиціи отъ 31 марта 1884 г. за № 8878).

долженъ исполнять прокурорскія обязанности при этомъ присутствіи и какая именно изъ сенатскихъ канцелярій будетъ завѣдывать его дѣлопроизводствомъ. Согласно заключенію министра юстиціи, Государственный Совѣтъ поручилъ исполнять эти обязанности оберъ-прокурору Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ и его канцеляріи. Однако министру юстиціи было предоставлено право поручать исполненіе прокурорскихъ обязанностей по нѣкоторымъ изъ дѣлъ, производящихся въ кассационныхъ департаментахъ, лицу, занимающему должность оберъ-прокурора при Общемъ собраніи и Высшемъ дисциплинарномъ присутствіи. Мотивировалась такая мѣра тѣмъ, что у оберъ-прокурора, исполняющаго прокурорскія обязанности въ Общемъ собраніи и Соединенномъ присутствіи I-го и кассационныхъ департаментовъ, сосредоточиваются всѣ случаи, требующіе устраненія встрѣчаемыхъ въ судебной практикѣ уклоненій отъ законнаго порядка и привлеченія къ отвѣтственности судебныхъ чиновъ, а въ то же время такіе вопросы нерѣдко возникаютъ изъ дѣлъ, разсматриваемыхъ кассационными департаментами въ инстанціонномъ порядкѣ. Кассационный судъ долженъ дѣйствовать по твердо установившимся принципамъ, и этого можно достигнуть лишь въ томъ случаѣ, если заключенія по всѣмъ дѣламъ, которыя касаются наиболѣе важныхъ въ судебной практикѣ вопросовъ и производятся въ разныхъ присутствіяхъ, будетъ давать одно и то же лицо прокурорскаго надзора.

Въ 1884 году, по Высочайше утвержденному 24 іюля мнѣнію Государственнаго Совѣта, послѣдовало учрежденіе, временно на два года, должности товарища оберъ-прокурора Уголовнаго кассационнаго департамента, которому было поручено наблюдать за производствомъ дознаній по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ и исполнять другія, въ особенно важныхъ случаяхъ, обязанности и порученія по этимъ дѣламъ <sup>1)</sup>.

Въ 1886 году министру юстиціи было предоставлено важное право распредѣлять по своему усмотрѣнію общее число чиновъ канцелярій кассационныхъ департаментовъ и Общаго

---

<sup>1)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. экономіи, 1884 г., № 259. Существованіе этой должности было продлено еще на 10 лѣтъ до 1894 г. въ виду значительнаго числа дознаній по политическимъ дѣламъ (Дѣло Деп. гражд. и дух. дѣлъ, 1886 г., № 35; дѣла Деп. гражд., 1888 г., № 45 и 1890 г. № 98).

собрания <sup>1)</sup>). На основаніи ст. 120 и 123 Учр. суд. устав. изд. 1864 г. число чиновъ канцеляріи и размѣры канцелярской суммы каждаго судебного мѣста опредѣлялись штатами судебныхъ установленій и всякія измѣненія въ числѣ чиновъ и размѣрѣ суммы могли производиться только законодательнымъ путемъ. Но затѣмъ штаты канцелярій многихъ судебныхъ мѣстъ приходилось измѣнять, сокращая или увеличивая ихъ, и для этого министру юстиціи нужно было каждый разъ входить въ Государственный Совѣтъ съ особымъ представленіемъ. Чтобы избѣжать этой волокиты, министру юстиціи цѣлымъ рядомъ узаконеній было дано указанное выше право, которое однако не касалось чиновъ канцелярій кассационныхъ департаментовъ и Общаго собранія ихъ. Слѣдовательно, перемѣщеніе служащихъ изъ одного кассационнаго департамента въ другой или же въ Общее собраніе могло происходить только въ законодательномъ порядкѣ, многолѣтній же опытъ показалъ, что и въ этихъ департаментахъ числящіеся по штату оберъ-секретари и ихъ помощники распредѣляются между канцеляріями кассационныхъ департаментовъ и Общаго собранія неравномѣрно. Государственный Совѣтъ, согласившись на предоставленіе такого права министру юстиціи и по отношенію къ кассационнымъ департаментамъ, обязалъ министра о каждомъ его распоряженіи, сдѣланномъ на основаніи этого права, предлагать Сенату для опубликованія.

Въ 1888 г., согласно Высочайше утвержденному 30 марта мнѣнію Государственнаго Совѣта, въ кассационныхъ департаментахъ было учреждено по одной новой должности оберъ-секретаря, а, взаменъ ея, были упразднены по одной должности старшаго и одного младшаго помощника оберъ-секретаря <sup>2)</sup>).

Въ 1889 г. въ составѣ Правительствующаго Сената были образованы два новыхъ Соединенныхъ присутствія изъ 3-хъ сенаторовъ I-го и 3-хъ сенаторовъ Уголовнаго или Гражданскаго кассационныхъ департаментовъ, по принадлежности, подъ предсѣдательствомъ первоприсутствующихъ кассационныхъ департаментовъ. Эти присутствія должны были разсматривать, по предложеніямъ министра юстиціи, опредѣленія губернскихъ присутствій, если при рѣшеніи судебного дѣла будетъ замѣчено явное

<sup>1)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд., 1886 г., № 21.

<sup>2)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд., 1888 г., № 21. П. С. З., 1888 г., № 5098.

отступленіе отъ истиннаго смысла закона, устанавливать правильное и единообразное его примѣненіе и возстановливать нарушенный порядокъ.

Устройство этихъ новыхъ присутствій было вызвано закономъ 12 іюля 1889 года, который реформировалъ мѣстныя крестьянскія учрежденія и судебную часть въ Имперіи и создалъ новые судебно-административные и судебные органы, въ видѣ земскихъ начальниковъ и городскихъ судей. Высочайше утвержденнымъ 12 іюля 1889 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта министрамъ юстиціи и внутреннихъ дѣлъ было предоставлено выработать и представить на уваженіе Государственнаго Совѣта проектъ правилъ о порядкѣ судопроизводства по гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ, отнесеннымъ къ вѣдѣнію земскихъ начальниковъ и городскихъ судей. Проектъ такихъ правилъ былъ представленъ министрами юстиціи и внутреннихъ дѣлъ въ октябрѣ 1889 г. <sup>1)</sup>, но въ немъ не было и намека на учрежденіе особыхъ присутствій Сената. Вопросъ о нихъ возникъ только тогда, когда проектъ правилъ сталъ обсуждаться въ Соединенныхъ департаментахъ законовъ, государственной экономіи и гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ. Эти департаменты признали желательнымъ подчинить вновь образованныя установленія надзору Правительствующаго Сената, въ которомъ сосредоточивается верховное наблюденіе за исполненіемъ законовъ во всѣхъ мѣстныхъ учрежденіяхъ Имперіи, какъ административныхъ, такъ и судебныхъ. Соединенные департаменты указывали, что, на основаніи ст. 129 Положенія о земскихъ участковыхъ начальникахъ, Сенату уже было дано право надзора за административной дѣятельностью губернскихъ присутствій, такое же право должно быть дано и по отношенію къ ихъ судебной дѣятельности. Раньше кассационное производство по дѣламъ, которыя рѣшались съѣздами мировыхъ судей, было сосредоточено въ одномъ учрежденіи, а съ введеніемъ новаго закона оно будетъ ввѣрено особому присутствію въ каждой губерніи. Вполнѣ возможно допустить, что эти присутствія станутъ различно толковать законы, которые будутъ примѣняться въ маловажныхъ дѣлахъ. Кромѣ того, по новизнѣ

---

<sup>1)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1889 г., № 78 (представленіе обоихъ министровъ отъ 15 октября 1889 г. за № 1049).

дѣла, судебная дѣятельность губернскихъ присутствій не можетъ быть совершенно свободной отъ ошибокъ и неправильностей, и отъ этого будутъ страдать интересы частныхъ лицъ. Если участвующимъ въ дѣлѣ лицамъ дать право жаловаться въ Сенатъ, то это повело бы къ увеличенію числа судебныхъ инстанцій. По мнѣнію Соединенныхъ департаментовъ, надзоръ Сената за судебной дѣятельностью губернскихъ присутствій долженъ быть установленъ на тѣхъ же главныхъ основаніяхъ, которыя приняты въ законѣ для административныхъ дѣлъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ имѣетъ право въ томъ случаѣ, если замѣтитъ неправильность губернскихъ присутствій по административнымъ дѣламъ, представлять въ Сенатъ рѣшенія губернскихъ присутствій по административнымъ дѣламъ. Такое же право должно быть дано министру юстиціи, если будетъ замѣчено, что губернское присутствіе явно отступало отъ закона, причемъ онъ долженъ снестись предварительно съ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Чтобы министръ юстиціи былъ вполнѣ въ курсѣ дѣлъ, чины прокурорскаго надзора обязаны доводить до его свѣдѣнія о существѣ своихъ заключеній, не принятыхъ губернскими присутствіями. Составъ новыхъ присутствій былъ намѣченъ Соединенными департаментами въ томъ самомъ видѣ въ какомъ онъ былъ опредѣленъ впоследствии въ самомъ законѣ. Общее собраніе Государственнаго Совѣта приняло заключеніе Соединенныхъ департаментовъ.

Существенныя измѣненія въ штатѣ Уголовнаго кассационнаго департамента были произведены въ 1892 году, когда, по Высочайше утвержденному 28 декабря мнѣнію Государственнаго Совѣта, былъ установленъ постоянный штатъ центрального управленія Министерства юстиціи <sup>1)</sup>. Тогда были упразднены должности 3-хъ сенаторовъ, двухъ товарищей оберъ-прокурора, одного оберъ-секретаря, одного старшаго и одного младшаго помощника оберъ-секретаря. Такое сокращеніе штата Уголовнаго кассационнаго департамента <sup>2)</sup> было вызвано тѣмъ, что Положеніе 12 іюля 1889 г. очень урѣзало компетенцію кассационныхъ департаментовъ. До этого года кассационнымъ департаментамъ приходилось разсматривать жалобы на рѣшенія и

<sup>1)</sup> П. С. З., 1892 г., № 9202.

<sup>2)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд., 1892 г., № 150.

приговоры не только общих судебных мест, но и мировых судебных установлений, а новый закон изъялъ изъ вѣдѣнія кассационныхъ департаментовъ дѣла, которыя разбираются земскими начальниками и городскими судьями. Вслѣдствіе этого число дѣлъ, поступавшихъ въ Уголовный департаментъ, упало съ 11.285 (въ 1889 г.) до 8.299 (въ 1901 г.), а въ Гражданскомъ департаментѣ уменьшилось съ 7.903 до 6.868. Но по Гражданскому кассационному департаменту нерѣшенныхъ дѣлъ насчитывалось значительно больше, а именно 5.490 (къ 1 января 1892 г.), а потому министръ юстиціи оставилъ штатъ Гражданскаго кассационнаго департамента въ прежнемъ видѣ, въ Уголовномъ же оставлялъ вмѣсто 24 сенаторовъ 21, и вмѣсто 11 товарищей оберъ-прокурора—9, сокративъ и штатъ канцеляріи департамента.

Изъ другихъ, менѣе важныхъ измѣненій въ штатѣ кассационныхъ департаментовъ можно отмѣтить слѣдующее. Въ 1897 г., по Высочайше утвержденному 9 января мнѣнію Государственнаго Совѣта, была упразднена должность младшаго помощника оберъ-секретаря Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ и Соединеннаго присутствія I-го и кассационныхъ департаментовъ, а вмѣсто нея учреждена должность секретаря при оберъ-прокурорѣ Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ и Соединеннаго присутствія I-го и кассационныхъ департаментовъ <sup>1)</sup>.

Въ 1898 году, по Высочайше утвержденному 21 декабря мнѣнію Государственнаго Совѣта, въ Гражданскомъ кассационномъ департаментѣ были учреждены временно, на 3 года, начиная съ 1 января 1899 г., двѣ новыя должности младшихъ помощниковъ оберъ-секретаря и значительно увеличены канцелярскія средства этого департамента <sup>2)</sup>.

Въ 1900 году произошло значительное увеличеніе штата Гражданскаго кассационнаго департамента. Еще въ концѣ 1898 года министръ юстиціи <sup>3)</sup> вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ, въ которомъ указывалъ на крайне неблаго-

<sup>1)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1894 г., № 93. П. С. З., 1894 г., № 11226.

<sup>2)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1898 г., № 88. П. С. З., 1898 г., № 16260.

<sup>3)</sup> Представленіе отъ 20 октября 1898 г., за № 28201 (дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., № 88).

приятное положеніе дѣлопроизводства Гражданскаго кассационнаго департамента, обремененнаго чрезмѣрнымъ количествомъ дѣлъ, съ которымъ не подъ силу было справляться ни наличному числу сенаторовъ, ни канцеляріи департамента. Министръ юстиціи принималъ различныя мѣры къ тому, чтобы уменьшить накопленіе нерѣшенныхъ дѣлъ, которое достигло въ 1897 г. почти цифры годового поступленія. Такъ, было испрошено Высочайшее соизволеніе на временное перемѣщеніе 3-хъ сенаторовъ изъ департаментовъ прежняго устройства въ Гражданскій кассационный департаментъ, но они въ 1898 году, по ихъ просьбѣ, были переведены обратно въ старый Сенатъ. Затѣмъ въ томъ же 1898 году — состоялся, на основаніи Высочайшаго повелѣнія, переводъ четырехъ сенаторовъ въ Первое общее собраніе съ представленіемъ имъ участія въ трудахъ Гражданскаго кассационнаго департамента по мѣрѣ возможности; открывшіяся въ этомъ департаментѣ вакансіи были замѣщены другими лицами. Но въ 1900 г. министр юстиціи былъ вынужденъ войти въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ <sup>1)</sup>, въ которомъ указывалъ, что „по истеченіи года со времени приведенія въ исполненіе перечисленныхъ выше мѣръ, обнаружилось съ полною очевидностію, что онѣ представляются недостаточными для предотвращенія грозящей Гражданскому кассационному департаменту опасности полнаго расстройтва его дѣлопроизводства“. И въ самомъ дѣлѣ, въ 1897 г., въ департаментѣ осталось 6.557 нерѣшенныхъ дѣлъ, въ 1898 г.—8.792, и въ 1899 г.—9.944. По словамъ министра юстиціи, такое возрастаніе количества дѣлъ составляетъ прямое послѣдствіе увеличенія численности народонаселенія Россійской Имперіи и ея экономическаго и культурнаго развитія, отражающихся обыкновенно и на количествѣ представляемыхъ на разрѣшеніе суда споровъ по гражданскимъ правоотношеніямъ. Однако, цифра поступающихъ дѣлъ должна еще болѣе возрасти въ ближайшіе годы въ виду недавняго распространенія судебной реформы на дальнія окраины—Сибирь, Туркестанскій и Степной край, Закаспійскую и Квантунскую области. По мнѣнію министра, такое накопленіе дѣлъ могло бы быть устранено только въ томъ случаѣ, если бы въ департа-

<sup>1)</sup> Представленіе отъ 6 іюля 1900 г. за № 17493 (дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1900 г., № 126).

ментъ ежегодно разрѣшалось не менѣе 11.045 дѣлъ, т. е. чтобы каждый изъ 25 наличныхъ сенаторовъ докладывалъ въ годъ по 442 дѣла, что, конечно, не подѣ силу для наличнаго состава Гражданскаго кассационнаго департамента.

Единственный выходъ изъ создавшагося затруднительнаго положенія министръ юстиціи видѣлъ въ увеличеніи личнаго состава Гражданскаго кассационнаго департамента. Путемъ статистическихъ выкладокъ министръ приходилъ къ тому выводу, что максимальное число производствъ, которое можетъ быть разрѣшено въ годъ этимъ департаментомъ, не должно превышать 7.485 дѣлъ, т. е. чтобы на каждого сенатора (изъ 23) приходилось 325 дѣлъ — количество, значительно превышающее тотъ расчетъ, на которомъ строилось увеличеніе штата Гражданскаго кассационнаго департамента въ 1877 и 1881 г. (220 дѣлъ), и цифру дѣлъ, приходящихся на каждого изъ членовъ гражданскихъ присутствій Германскаго имперскаго суда (85 дѣлъ) или же Французскаго кассационнаго суда (94 дѣла).

Принимая норму въ 325 текущихъ дѣлъ на каждого сенатора и имѣя въ виду скорѣйшее разрѣшеніе дѣлъ, накопившихся за прежніе годы, министръ юстиціи предлагалъ увеличить составъ Гражданскаго кассационнаго департамента на 8 сенаторовъ, число товарищей оберъ-прокурора—на 6, а канцелярію усилить должностію одного оберъ-секретаря, двухъ помощниковъ оберъ-секретаря (одного старшаго и одного младшаго) и одного судебного пристава, и ассигновать на канцелярскія средства 5.000 р. въ годъ. Эти предположенія министра юстиціи были приняты Государственнымъ Совѣтомъ по мнѣнію, Высочайше утвержденному 4 января 1901 года.

Такимъ образомъ въ штатъ Гражданскаго кассационнаго департамента въ настоящее время входятъ первоприсутствующій, 33 сенатора, оберъ-прокуроръ и 18 товарищей оберъ-прокурора.

Кромѣ перечисленныхъ выше Соединенныхъ присутствій, слѣдуетъ упомянуть еще о двухъ. Одно было вызвано къ жизни Судебными уставами 1864 года. На основаніи ст. 1093 и 1094 Уст. уголовн. судопр. для разрѣшенія представляемыхъ въ I департаментъ разномысліи между губернскими правленіями и прокурорами по вопросамъ о преданіи суду должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства образуется Особое присутствіе I-го и Уголовнаго кассационнаго департаментовъ, подѣ

предсѣдательствомъ первоприсутствующаго послѣдняго департамента, при участіи оберъ-прокурора I-го департамента.

Совершенно своеобразное положеніе занимаетъ Особое присутствіе для сужденія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ, если за нихъ полагается наказаніе не ниже исправительнаго дома, предусмотрѣнное ст. 119<sup>2</sup> (т. XVI ч. 1 Учр. судебн. установленій)<sup>1)</sup>. Оно было образовано въ 1872 г. по Высочайше утвержденному 7 іюня мнѣнію Государственнаго Совѣта<sup>2)</sup>.

Государственныя преступленія привлекали вниманіе законодательной власти еще при составленіи Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 года, въ которыхъ для судопроизводства по этимъ дѣламъ былъ установленъ особый порядокъ. Когда проектъ этихъ Уставовъ обсуждался въ Государственномъ Совѣтѣ, то послѣдній изъялъ эти дѣла изъ вѣдѣнія суда присяжныхъ и для ихъ разсмотрѣнія установилъ особую форму суда. Они должны были разрѣшаться судебной палатой, причемъ къ составу присутствія были присоединены высшіе представители сословныхъ обществъ, въ лицѣ губернскаго и уѣзднаго предводителя дворянства, городскаго головы и волостного головы или старшины. Такой порядокъ былъ установленъ для того, „чтобы высокое общественное положеніе судей служило ручательствомъ въ строгомъ, но справедливомъ преслѣдованіи ими всякаго злоумышленія, чтобы при этомъ подсудимые пользовались всѣми средствами защиты, установленными общимъ порядкомъ уголовного судопроизводства, и чтобы вмѣстѣ съ судьями, въ охраненіи государственныхъ учрежденій и общаго спокойствія и въ огражденіи подсудимыхъ, участвовали представители какъ правительственной власти, такъ и всѣхъ сословій“<sup>3)</sup>. Въ такомъ составѣ судебныя палаты являлись, по Судебнымъ уставамъ 1864 г., нормальнымъ судомъ по дѣламъ о такихъ государственныхъ преступленіяхъ, которыя заключали отдѣльное злоумышленіе одного или нѣсколькихъ лицъ.

<sup>1)</sup> Она помѣщена въ главѣ IV, трактующей о кассационныхъ департаментахъ Сената.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 50646.

<sup>3)</sup> Журналъ соединенныхъ департаментовъ Государственнаго Совѣта, 1862 г., № 65, стр. 233—235.

Но такой порядокъ существовалъ лишь до тѣхъ поръ, пока С.-Петербургская судебная палата не вынесла приговора по дѣлу о злоумышленіи Нечаева и его сообщниковъ, направленномъ къ ниспроверженію установленнаго порядка правленія Имперіи. По всеподданнѣйшемъ докладѣ управлявшаго Министерствомъ юстиціи о существѣ рѣшенія по этому дѣлу Государь Императоръ Высочайше повелѣлъ министру юстиціи представить свои соображенія о томъ, какія слѣдуетъ принять мѣры для предупрежденія подобныхъ неудовлетворительныхъ приговоровъ. Во исполненіе таковой Высочайшей воли, министръ юстиціи вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ <sup>1)</sup>, въ которомъ проектировалъ цѣлый рядъ измѣненій въ правилахъ о судопроизводствѣ по государственнымъ преступленіямъ и въ постановленіяхъ Уложенія о наказаніяхъ о заговорахъ и противозаконныхъ сообществахъ. Онъ доказывалъ, что вполне справедливые приговоры по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ могутъ быть обезпечены только въ томъ случаѣ, если Правительствующему Сенату будетъ дана власть постановлять окончательные приговоры, т. е. такіе, которые подлежатъ отмѣнѣ только въ кассационномъ порядкѣ Общимъ собраніемъ кассационныхъ департаментовъ Сената. Касаясь вопроса о составѣ присутствія Сената, которое должно было рѣшать эти дѣла, министръ юстиціи отвергалъ возможность созданія его изъ Уголовнаго кассационнаго департамента, во-первыхъ, потому, что въ такомъ случаѣ нельзя было бы установить безусловно необходимое правило о кассации приговоровъ въ Общемъ собраніи кассационныхъ департаментовъ, а во-вторыхъ, пришлось бы отвлечь весь его составъ для разсмотрѣнія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ и тѣмъ самымъ пріостановить его текущую работу. Оказывалась невозможной передача этихъ дѣлъ и въ судебные департаменты, которые должны были прекратить свое существованіе. Не было надобности и въ образованіи для этихъ дѣлъ и особаго судебного департамента Сената. Такимъ образомъ оставалось одно—образовать особое присутствіе изъ сенаторовъ другихъ департаментовъ съ присоединеніемъ къ нимъ сословныхъ пред-

<sup>1)</sup> Представленіе отъ 28 марта 1872 г. за № 5191 (дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1872 г., № 36).

ставителей. Когда представлѣніе министра юстиціи разсматривалось въ Соединенныхъ департаментахъ законовъ и гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ <sup>1)</sup>, то послѣдніе согласились съ предположеніями министра юстиціи, высказавъ нѣсколько любопытныхъ соображеній о томъ, что судебныя палаты не оправдали возлагавшихся на нихъ надеждъ. Дѣла о государственныхъ преступленіяхъ были переданы судебнымъ палатамъ въ томъ расчетѣ, что онѣ будутъ состоять изъ лицъ, не только весьма способныхъ и опытныхъ, но пользующихся при томъ гораздо болѣе высокимъ положеніемъ въ обществѣ и служебной іерархіи. Между тѣмъ впослѣдствіи, при разсмотрѣніи штатовъ новыхъ судебныхъ установленій, во избѣжаніе слишкомъ значительныхъ для Государственного казначейства расходовъ, членамъ судебныхъ палатъ было положено относительно весьма небольшое содержаніе (3.500 р.), причемъ по должности они были отнесены къ тому же V классу, который былъ предоставленъ и членамъ окружныхъ судовъ и даже мировымъ судьямъ. Оба эти обстоятельства имѣли послѣдствіемъ то, что мѣста членовъ судебныхъ палатъ перестали считаться особенно привлекательными, а потому и составъ этихъ установленій въ дѣйствительности не вполнѣ соотвѣтствовалъ тѣмъ соображеніямъ, которыми руководствовался Государственный Совѣтъ при разсмотрѣніи основныхъ положеній о преобразованіи судебной части.

Соединенные департаменты Государственного Совѣта, а за ними и Общее собраніе его, согласились съ проектомъ министра юстиціи, и въ своихъ сужденіяхъ вполнѣ опредѣленно высказались за возможность включенія въ составъ присутствія и сенаторовъ кассационныхъ департаментовъ.

По дѣйствующему закону, присутствіе состоитъ изъ первоприсутствующаго и 5 сенаторовъ, назначаемыхъ Высочайшей властью порядкомъ, указаннымъ въ ст. 18 и 19 Учр. Прав. Сената (Св. зак. т. I). Къ этому особому присутствію присоединяются назначаемые Высочайшей властью на годъ одинъ изъ губернскихъ предводителей дворянства, одинъ изъ уѣздныхъ предводителей дворянства, одинъ изъ городскихъ головъ губернскихъ городовъ Европейской Россіи и одинъ изъ волостныхъ

<sup>1)</sup> Журналъ засѣданія 22 апрѣля 1872 г.

старшинъ С.-Петербургской губерніи. Первоприсутствующій и сенаторы присутствія освобождаются отъ присутствованія въ департаментахъ Сената лишь на время, необходимое для разрѣшенія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ. Секретарскія обязанности въ этомъ присутствіи исполняются оберъ-секретаремъ Уголовнаго кассационнаго департамента или его помощникомъ <sup>1)</sup>.



<sup>1)</sup> Въ 1877 г., по Высочайше утвержденному 13 апрѣля мнѣнію Государственнаго Совѣта, канцелярія присутствія была временно усилена товарищемъ оберъ-прокурора, оберъ-секретаремъ и 2 помощниками секретаря (П. С. З., 1877 г., № 57169 и дѣло Деп. законовъ, 1877 г., № 1). Въ настоящее время при присутствіи особой канцеляріи не существуетъ.

## II. Судебный департаментъ.



нынѣ существующій Судебный департаментъ Сената былъ учрежденъ въ 1898 году по Высочайше утвержденному 2 іюня мнѣнію Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup>. Онъ возникъ изъ соединенія трехъ департаментовъ прежняго устройства—III (б. Межевого), IV и V. Сохраненіе въ составѣ Сената всѣхъ этихъ департаментовъ, какъ самостоятельныхъ учреждений, къ 1898 г. представлялось совершенно излишнимъ, потому что съ введеніемъ судебной реформы въ сѣверо-восточныхъ уѣздахъ Вологодской губерніи, Туркестанскомъ краѣ и Степныхъ областяхъ, во всѣ эти департаменты должно было поступать ежегодно не больше 1.500 — 1.700 дѣлъ. Въ своемъ представленіи Государственному Совѣту <sup>2)</sup> министръ юстиціи предполагалъ образовать оберъ-прокурорскій надзоръ и канцелярію новаго департамента въ составѣ одного оберъ-прокурора, двухъ его товарищей (одного для гражданскихъ, а другого—для уголовныхъ дѣлъ) и трехъ экспедицій (двухъ для гражданскихъ и одной для уголовныхъ дѣлъ). При этомъ каждая экспедиція для гражданскихъ дѣлъ должна была состоять изъ одного оберъ-секретаря, двухъ старшихъ и двухъ младшихъ его помощниковъ, а экспедиція для уголовныхъ дѣлъ—изъ одного оберъ-секретаря, двухъ старшихъ и одного младшаго его помощника. Кромѣ того при оберъ-прокурорѣ долженъ былъ состоять секретарь, экзекуторъ и регистраторъ. Всего по штату полага-

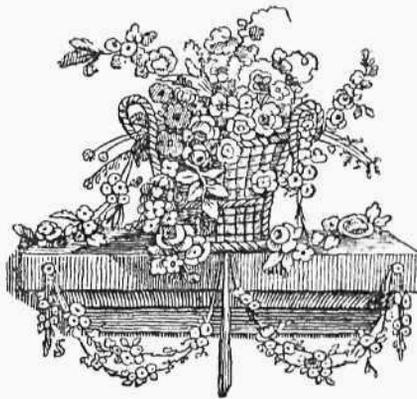
<sup>1)</sup> См. очеркъ „IV (апелляціонный) департаментъ“.

<sup>2)</sup> Дѣло Гос. Сов. по Деп. законовъ, 1898 г., № 38. П. С. З., 1898 г., № 15493.

лось 21 лицо, а общій расходъ былъ исчисленъ въ 60.000 руб. При этомъ министръ указывалъ на необходимость причисленія къ Судебному департаменту особой чертежной для межевыхъ работъ, которая состояла тогда при III-мъ (бывшемъ Межевомъ) департаментѣ. Всѣ эти предположенія министра юстиціи были приняты Общимъ собраніемъ Государственнаго Совѣта, который, по Высочайше утвержденному 2 іюня 1898 года мнѣнію, отпустилъ 30.000 р. на содержаніе канцеляріи Судебнаго департамента съ 1 іюля 1899 г. по 1 января 1900 г. и 60.000 р. на содержаніе ея въ 1900 году.

Однако уже въ 1900 году оберъ-прокуроръ этого департамента донесъ министру юстиціи о возможности упраздненія одной изъ экспедицій этого департамента, а именно той, которая вѣдала уголовныя дѣла; такихъ дѣлъ поступало немного въ прежній V-й департаментъ, еще меньше стало поступать вскорѣ послѣ образованія Судебнаго департамента, а въ 1900 году поступленіе ихъ и вовсе прекратилось. Оберъ-прокуроръ, высказываясь за закрытіе этой экспедиціи, находилъ, что дѣятельность другихъ экспедицій Судебнаго департамента значительно усилилась. Число межевыхъ дѣлъ оставалось на томъ же уровнѣ, какъ и въ предшествующіе годы, т. е. не превышало 200 въ годъ. Зато число торговыхъ и общегражданскихъ дѣлъ значительно увеличилось, на примѣръ въ 1900 г. такихъ дѣлъ было въ производствѣ на 1.392 болѣе, чѣмъ въ 1898 году. Кромѣ того, въ числѣ торговыхъ дѣлъ, разбиравшихся въ Судебномъ департаментѣ, значительно повысился процентъ сложныхъ дѣлъ, что объяснялось упраздненіемъ мелкихъ коммерческихъ судовъ и поступленіемъ въ департаментъ жалобъ исключительно на рѣшенія С.-Петербургскаго, Московскаго и Одесскаго коммерческихъ судовъ, въ которыхъ процентное отношеніе крупныхъ дѣлъ, особенно конкурсныхъ, къ общему числу находящихся въ производствѣ, было значительно выше, чѣмъ въ упраздненныхъ коммерческихъ судахъ — Бессарабскомъ, Керченскомъ и Таганрогскомъ. Затѣмъ, послѣ изданія закона 3 іюня 1901 г. объ упрощенномъ порядкѣ судопроизводства значительно сократилось число несложныхъ дѣлъ о взысканіяхъ по вексямъ, которыя раньше поступали въ коммерческіе суды и затѣмъ переходили въ Судебный департаментъ. Всѣ эти обстоятельства и заставили министра юстиціи, въ его представленіи Государ-

ственному Совѣту <sup>1)</sup>, высказаться за упраздненіе должности товарища оберъ-прокурора, оберъ-секретаря и старшаго его помощника, и за уменьшеніе канцелярскихъ средствъ Судебнаго департамента на 1.250 р. въ годъ. Эти предположенія министра юстиціи были приняты Государственнымъ Совѣтомъ по мнѣнію, Высочайше утвержденному 28 мая 1901 г. <sup>2)</sup>.



<sup>1)</sup> Представленіе отъ 15 марта 1901 г. за № 8811 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1901 г., № 47).

<sup>2)</sup> Въ 1905 году было ассигнованіе на одинъ годъ (1906-й) 3.403 рублей, на содержаніе чертежной при Судебномъ департаментѣ (Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд. и дух. дѣль, 1905 г., № 34. Выс. утв. 19 дек. мнѣніе Гос. Совѣта).

## Кругъ вѣдомства и очеркъ дѣятельности Правительствующаго Сената.

Общій обзоръ круга вѣдомства Сената и надзоръ его за центральными учрежденіями.  
Отдѣльные виды компетенціи Правительствующаго Сената.

### Общій обзоръ круга вѣдомства Сената и надзоръ его за центральными учрежденіями.



**К**акъ мы видѣли выше, къ концу царствованія Императора Николая I, Сенатъ окончательно потерялъ и власть законодательную и власть исполнительную. Не только его значеніе въ строѣ государственной жизни умалилось до послѣдней степени, но, казалось, окончательно затерялась Петровская идея, положенная въ основаніе Сената — необходимость огражденія законности въ управленіи и порученіе этого охраненія первенствующей, независимой, коллегіи. Въ коллегіи болѣе не встрѣчалось надобности, единоличное начало торжествовало. Крымская война, завершившая этотъ періодъ, поднявшая духъ народа многочисленными подвигами севастопольскихъ героевъ, въ то же время ясно показала, что это единоличное начало, которому такъ слѣпо вѣрили, безсильно для обезпеченія не только законности, но даже простого порядка, простой честности въ управленіи. Необходимость коренныхъ преобразованій во всемъ строѣ стала убѣжденіемъ всего народа и начала этихъ преобразованій тоже не вызывали разногласій. Но о томъ, чтобы въ

новыхъ условіяхъ дать соотвѣтственную роль Сенату, чтобы призвать его на помощь въ новомъ дѣлѣ, какъ будто бы не было и мысли. Казалось и въ самомъ дѣлѣ Сенатъ превратился въ историческій памятникъ. Его законный фасадъ стоялъ почти нерушимымъ съ первыхъ годовъ XIX столѣтія; въ существѣ дѣла онъ почти безъ перемѣнъ стоитъ въ томъ же видѣ и нынѣ, но разница та, что къ началу царствованія Императора Александра II за этимъ фасадомъ не было жизни и по-видимому не было данныхъ, чтобы она возобновилась. Для новаго вина, казалось, нужны были и новые мѣхи.

Такое отношеніе къ Сенату продолжалось долго, не менѣе первыхъ десяти лѣтъ царствованія Императора Александра II. Отъ многихъ старинный, болѣе чѣмъ вѣковой, фасадъ устарѣвшей архитектуры скрываетъ и нынѣ ту кипучую, вполне современную жизнь, которой живетъ Сенатъ, скрываетъ то несомнѣнное обстоятельство, что дѣятельность Сената по прежнему, какъ и въ былыя времена, неразрывно сплетена со всѣми отраслями государственнаго строя и народной жизни. Быть можетъ новая роль Сената не всегда достаточно ясна потому, что она въ точности не опредѣлена въ какомъ либо обнимающемъ всѣ стороны дѣятельности Сената законѣ. Законодатель не издалъ новаго „Учрежденія“ Правительствующаго Сената. Въ старыхъ стѣнахъ Сената замѣтна новая жизнь, но жизнь эта возвратилась въ Сенатъ, не столько благодаря какой либо общей мѣрѣ законодателя, сколько благодаря новымъ условіямъ государственной жизни, цѣлому ряду новыхъ законовъ, косвенно отражавшихся на Сенатѣ, и, наконецъ, благодаря инициативѣ частныхъ лицъ, благодаря частнымъ жалобамъ, въ основѣ которыхъ лежала не умирающая въ русскомъ народѣ вѣра въ Сенатъ, какъ хранилище законовъ, блюстителя законности, защитника невинности. Понятно поэтому, что эта перемѣна въ компетенціи и значеніи Сената произошла постепенно. Въ началѣ царствованія Императора Александра II, столь прославленнаго рядомъ крупнѣйшихъ и громаднѣйшихъ преобразованій, мы встрѣчаемся съ обломками прежней компетенціи Сената въ области управленія.

На Сенатъ по прежнему возлагается вызовъ, производство и утвержденіе торговъ по питейнымъ откупамъ <sup>1)</sup>; по прежнему

<sup>1)</sup> П. С. З., № 32779.

въ именныхъ указахъ о наборѣ рекрутъ встрѣчается традиціонная фраза, „что успѣшное производство и окончаніе набора въ положенный срокъ возлагается на Сенатъ <sup>1)</sup>“. Сенатъ сохраняетъ нѣкоторую долю участія въ заботахъ о составѣ администраціи. 6 іюня 1858 г. упраздняется Инспекторскій департаментъ, учрежденный въ 1846 г., и обязанности его распредѣляются между разными правительственными учрежденіями <sup>2)</sup>. На долю Сената удѣляется опредѣленіе на службу иностранцевъ и лицъ изъ податного состоянія на учебныя должности. По прежнему департаментъ Герольдіи производитъ за выслугу лѣтъ въ чины, причемъ за вѣрность данныхъ и выписокъ изъ формулярныхъ списковъ отвѣтственность падаетъ на представляющія къ производству административныя учрежденія (департаменты и друг.). Сенату же поручено веденіе списковъ чиновъ I—VIII классовъ. Какъ усматривается изъ Высочайше утвержденнаго въ 1862 г. доклада главноуправляющаго II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, къ компетенціи департамента Герольдіи по прежнему отнесены дѣла о замѣщеніи вакансій предсѣдателей судебныхъ палатъ и совѣстныхъ судовъ по тѣмъ губерніямъ, гдѣ эти должности замѣщаются кандидатами по выбору дворянства, опредѣленіе и увольненіе чиновниковъ въ прибалтійскихъ губерніяхъ по должностямъ, на кои опредѣленіе избранныхъ дворянствомъ зависитъ отъ Высочайшаго утвержденія; опредѣленіе, увольненіе и перемѣщеніе чиновниковъ по тѣмъ должностямъ ниже VI класса, по коимъ утвержденіе зависитъ отъ Правительствующаго Сената (исключая чиновниковъ, опредѣляемыхъ I департаментомъ) <sup>3)</sup>. О дѣятельности Сената въ качествѣ хранилища законовъ (обнародованіе законовъ, наблюденіе за законностью административныхъ распоряженій, толкованіе истиннаго смысла закона), а равно о Сенатѣ, какъ хранителѣ казеннаго интереса, говорится ниже. Здѣсь же нельзя не повторить, что описанная выше компетенція конечно не болѣе, какъ остатокъ прежней, болѣе широкой.

Надо ли говорить, что двѣ крупнѣйшія реформы Императора Александра II: освобожденіе крестьянъ и судебная реформа не только задуманы и проведены безъ участія Сената, но и въ

<sup>1)</sup> П. С. З., № 28499, 52806 и т. д.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 33261, §§ 10, 12 и 17.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 38968.

дальнѣйшемъ, при осуществленіи ихъ, долго еще не требовали участія прежняго, административнаго Правительствующаго Сената.

Такъ въ освобожденіи крестьянъ на долю Сената выпало только объявленіе и разсылка Положеній <sup>1)</sup>, а въ дальнѣйшемъ на него возложено лишь утвержденіе въ должности мировыхъ посредниковъ <sup>2)</sup>, все же остальное, высшее, руководство всего дѣла надѣленія крестьянъ землею и надзора за новымъ крестьянскимъ управленіемъ и новыми крестьянскими учрежденіями всецѣло ввѣрено Главному комитету о сельскомъ состояніи. Сенату въ этомъ дѣлѣ отведена небольшая роль. Въ Высочайше утвержденномъ 14 апрѣля 1861 г. Положеніи Главнаго комитета о сельскомъ состояніи <sup>3)</sup> говорится (п. 2): „вмѣнить начальникамъ губерній въ обязанность къ представленіямъ своимъ объ утвержденіи мировыхъ посредниковъ прилагать провѣренныя дворянскими собраніями списки лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ мировые посредники и затѣмъ никакихъ другихъ документовъ не требовать и самое утвержденіе производить для ускоренія онаго безъ соблюденія тѣхъ формальностей, кои установлены для утвержденія въ другихъ должностяхъ“. Далѣе въ п. 3 говорится: „Поручить министру юстиціи имѣть особое наблюденіе, чтобы дѣла объ утвержденіи мировыхъ посредниковъ разрѣшались Первымъ департаментомъ Правительствующаго Сената безъ всякаго замедленія“. Но и этого мало; въ п. 4 создается еще новая мѣра: „Предоставить начальникамъ губерній, вмѣстѣ съ представленіемъ въ Правительствующій Сенатъ списка избранныхъ ими мировыхъ посредниковъ, сообщать о сдѣланномъ ими представленіи министру внутреннихъ дѣлъ, который увѣдомляетъ о семъ тотчасъ министра юстиціи для принятія со стороны сего послѣдняго надлежащихъ мѣръ къ скорѣйшему разрѣшенію въ I департаментѣ Сената представленія начальника губерніи“. Вскорѣ затѣмъ послѣдовало Высочайше утвержденное положеніе того же комитета <sup>4)</sup>, коимъ предоставлено было губернаторамъ допускать избранныхъ мировыхъ посредниковъ къ временному исполненію обязанностей и до утвержденія Сенатомъ. И такая роль Сената въ крестьянскомъ дѣлѣ оставалась

<sup>1)</sup> П. С. З., № 36650.

<sup>2)</sup> П. С. З., №№ 36660 и 36670.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 36864.

<sup>4)</sup> П. С. З., № 36979.

неизмѣнной до закрытія Главнаго комитета о сельскомъ состояніи.

Въ судебной реформѣ 1864 г. Сенатъ тоже не принималъ никакого участія, но для высшаго руководства и надзора за новыми судебными установленіями въ составѣ его учрежденъ высшій кассационный судъ—кассационные департаменты. Одновременно были упразднены два департамента Сената.

Но и тутъ въ судебномъ дѣлѣ, какъ и при надѣленіи крестьянъ землею, когда возникъ вопросъ о новой выборной должности, тамъ мирового посредника, здѣсь мирового судьи, законодатель не могъ не вспомнить о традиціонной и сохраненной Сенатомъ компетенціи его по утвержденію въ должностяхъ, замѣщаемыхъ по выбору <sup>1)</sup>. Но мало того, такъ какъ желали въ полной мѣрѣ осуществить новое начало, провозглашенное Судебными уставами 20 ноября о полномъ отдѣленіи суда отъ администраціи, а равно о независимости и несмѣняемости судей, то и тутъ не нашли другого, болѣе вѣрнаго прибѣжища для охраненія этого новаго начала, какъ Первый департаментъ Сената; поэтому въ силу ст. 38 Учр. суд. уст. „за недостаткомъ лицъ, которыя могли бы быть избраны въ участковые мировые судьи, недостающее число судей до слѣдующихъ выборовъ назначается Первымъ департаментомъ Сената“. Для этой восполнительной по выборамъ дѣятельности Сената имѣется также прецедентъ въ прошломъ; въ данномъ случаѣ отразился традиціонный взглядъ на Сенатъ, въ силу коего назначеніе Сенатомъ обезпечиваетъ и достоинство и независимость судебныхъ дѣятелей.

Въ остальномъ функціи, присвоиваемыя I департаменту Сената Судебными уставами 1864 г. и въ отношеніи преданія суду должностныхъ лицъ и въ отношеніи споровъ о казенномъ имуществѣ между министерствами и главными управленіями <sup>2)</sup>, жалобъ на медленность и бездѣйствіе лицъ казеннаго управленія по подрядамъ и поставкамъ <sup>3)</sup>, споровъ между казенными управленіями и частными лицами по договорамъ объ отдачѣ въ арендное содержаніе оброчныхъ статей <sup>4)</sup>, взысканіямъ вознагражденія за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ

<sup>1)</sup> Учр. суд. уст., ст. 37.

<sup>2)</sup> Уст. гражд. суд., ст. 1297.

<sup>3)</sup> Тамъ же, ст. 1301.

<sup>4)</sup> Тамъ же, ст. 1307.

лицъ <sup>1)</sup> — не новы, онѣ всегда принадлежали Сенату, важно лишь подтвержденіе, признаніе годности Сената выполнять эти функціи и при новыхъ условіяхъ: независимаго суда и лишенія Сената его прежней власти — исполнительной. Но и тутъ, кромѣ этихъ исключеній, дѣло обновленія государственнаго строя Россіи шло мимо Сената. О немъ вспоминали, но и при этомъ еще ярче обнаруживалось, въ какой мѣрѣ самое представленіе о значеніи и роли Сената было не ясно.

При самомъ началѣ движенія, въ видахъ обновленія внутренняго строя Россіи, возникъ естественно вопросъ, управляется ли дѣйствительно Россія только на основаніи законовъ, какъ то прямо было сказано въ основныхъ законахъ, или и административными распоряженіями, коимъ неправильно присвоено равное значеніе съ законами. Этотъ вопросъ подвергся обсужденію въ Совѣтѣ Министровъ (журн. 30 октября 1858 г.), по поводу разсмотрѣнія отчета министра юстиціи за 1857 г. „По мнѣнію Совѣта, это происходитъ главнѣйше отъ того, что при первоначальномъ изданіи Свода законовъ въ 1832 г. вошло въ него много такихъ предметовъ, кои, не составляя закона общаго для исполненія всѣми, или государственнаго учрежденія, суть лишь частныя административныя распоряженія, которыя, будучи изданы властію административною, могли бы составлять отдѣльные уставы или положенія, собственно той части управленія, до которой относятся. Посему Государь Императоръ изволилъ желать, чтобы главноуправляющій II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи (гр. Д. Блудовъ) занялся соображеніемъ о точномъ опредѣленіи: что именно въ нашемъ законодательствѣ должно составлять законъ (*loi*) и что административное распоряженіе (*ordonnance administrative*)“. Уже поясненіе иностранными словами русскихъ терминовъ лучше всего показываетъ, въ какой мѣрѣ разграниченіе понятій закона и административнаго распоряженія, въ особенности же Высочайшею властію утвержденнаго, было ново. Это вмѣстѣ съ тѣмъ, такъ сказать ретроспективно, выясняетъ, въ какой мѣрѣ Сенатъ въ первой половинѣ XIX столѣтія не имѣлъ возможности проводить на практикѣ и это разграниченіе и подчиненіе административнаго распоряженія закону.

<sup>1)</sup> Уст. гражд. суд., ст. 1307.

Всеподданнѣйшій докладъ, представленный, вслѣдствіе этого, главноуправляющимъ II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи барономъ М. А. Корфомъ <sup>1)</sup> удостоился слѣдующей надписи Императора Александра II: „Прочель все съ большимъ вниманіемъ и съ главными мыслями вполнѣ согласенъ, не предрѣшая впрочемъ ничего, пока дѣло это не будетъ рассмотрѣно въ Совѣтѣ Министровъ“ (2 мая 1862 г.).

Баронъ Корфъ въ докладѣ своемъ заявлялъ, что многія дѣла, въ собственномъ смыслѣ законодательныя, восходятъ къ Высочайшей власти чрезъ другія установленія и часто получаютъ разрѣшеніе въ формѣ, которая въ основныхъ законахъ предписана для дополненій и изъясненій закона, устанавливающихъ токмо образъ его исполненія. Поэтому впредь докладъ предлагалъ признавать законами только тѣ законоположенія, которыя рассмотрѣны въ Государственномъ Совѣтѣ или изложены въ манифестѣ или указѣ за собственноручнымъ подписаніемъ имени Его Императорскаго Величества и съ приложеніемъ большой государственной печати.

Слѣдуетъ опредѣлить, по мнѣнію барона М. А. Корфа, съ точностью относительную силу и дѣйствіе разнаго рода предписаній правительства, давъ утвержденнымъ въ законодательномъ порядкѣ высшую предъ всѣми прочими обязательную силу, а для обезпеченія этой „высшей силы“ надо: 1) поставить въ обязанность всѣмъ начальствамъ, согласно со ст. 77 Законовъ основныхъ, если ими усмотрѣно будетъ, что постановленіемъ, въ административномъ порядкѣ изданномъ, отмѣняется или измѣняется дѣйствіе закона (понимая послѣдній въ вышеуказанномъ смыслѣ), представлять о томъ чрезъ своего министра Правительствующему Сенату, 2) частнымъ лицамъ предоставить, если распоряженіемъ административнымъ будутъ нарушены права ихъ, на законѣ основанныя, переносить дѣло къ судебному рассмотрѣнію, а судамъ предписать вершить дѣла по силѣ законовъ, наконецъ 3) предоставить одному изъ высшихъ учрежденій общее и главное наблюденіе за точнымъ исполненіемъ надлежащаго порядка. Вспоминая, что еще Екатерина II смотрѣла на Сенатъ, какъ на хранилище законовъ, бар. Корфъ заключаетъ: „Возобновляя эту мысль, въ Учрежденіи Правительствующаго Сената всегда подразумѣвавшуюся, можно бы предоставить Сенату, чтобы онъ,

<sup>1)</sup> Бар. М. А. Корфъ назначенъ главноуправляющимъ въ концѣ 1861 года.

при полученіи для распубликованія постановленій правительства, въ административномъ порядкѣ изданныхъ, если усмотритъ несогласіе ихъ съ законами, не приступалъ къ обнародованію, но давалъ надлежащія указанія министрамъ о представленіи ихъ на Высочайшее разрѣшеніе и утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ; распоряженія же, сдѣланныя собственною властью министровъ или начальствъ мѣстныхъ, въ случаѣ незаконности, отмѣнялъ или кассировалъ“. Мысли бар. Корфа, только отчасти получившія осуществленіе въ судебной реформѣ 1864 г., проникнуты уже несомнѣнно вполне ея духомъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ въ нихъ, какъ и въ другихъ великихъ реформахъ Императора Александра II, чуется старина: какъ только заговорили о законности, такъ тотчасъ же и неизбѣжно возвращаются къ мысли о Сенатѣ и къ тому, чтобы не столько возстановлять права Сената, ибо они въ сущности никогда не были отмѣняемы законодательнымъ путемъ <sup>1)</sup>, сколько напомнить, подтвердить эти права.

Докладъ бар. Корфа не имѣлъ прямыхъ результатовъ. Преемникъ бар. Корфа, гр. Панинъ, не раздѣляя вовсе взглядовъ бар. Корфа, вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ только о порученіи II отдѣленію впредь отдѣлять административныя распоряженія отъ законовъ, а Государственный Совѣтъ, находя, что нѣкоторыя изъ предположеній бар. Корфа (о жалобахъ частныхъ лицъ въ судъ) уже осуществлены судебною реформою, согласился съ гр. Панинымъ <sup>2)</sup>. Къ мысли о возобновленіи широкихъ полномочій Сената, какъ хранилища законовъ, не возвратились. А между тѣмъ отзывы „вѣдомствъ“, въ большинствѣ, были вполне благопріятны предположеніямъ бар. Корфа. Шефъ жандармовъ находилъ, „что подобнаго рода контроль со стороны Сената будетъ обезпечивать тщательнѣйшее соблюденіе исполнительными властями надлежащаго порядка“. Только министръ двора и государственный контролеръ признавали совершенно излишнимъ поручать контроль Сенату и дозволялись дѣятельностью II отдѣленія, а министръ юстиціи (тотъ же гр. Панинъ) заявлялъ, что нельзя въ чемъ либо сокращать даваемое статьею 53 Основныхъ законовъ перечисленіе формъ, въ которыхъ можетъ быть выраженъ законъ.

<sup>1)</sup> Развѣ кодификаціоннымъ путемъ, такъ, напр., ст. XII—XV указа 8 сентября 1802 г. конечно никогда отмѣнены не были и исключены изъ Свода по недоразумѣнію.

<sup>2)</sup> Вис. утв. 23 ноября 1865 г. заключеніе Деп. законовъ.

Такъ кончилась неудачею первая попытка при обновленіи нашего государственнаго строя, хотя бы только напомнить— въ возстановленіи не представлялось надобности—о правахъ и обязанностяхъ Сената, какъ хранилища законовъ. Не рѣшились категорически провести различія между законами и административнымъ распоряженіемъ и сказать открыто, что Сенатъ имѣетъ право и обязанность отказывать въ распубликованіи административныхъ распоряженій, нарушающихъ законъ.

Такъ же безуспѣшна была и попытка, сдѣланная нѣсколько лѣтъ спустя, въ 1867 г. министромъ юстиціи Д. Н. Замятнинымъ, возстановить законоохранительныя функціи Сената и привести ихъ въ соотвѣтствіе съ новыми условіями государственнаго строя. Замятнинъ сначала вошелъ съ всеподданнѣйшею запискою <sup>1)</sup>, гдѣ говорилъ, что Судебными уставами 20 ноября 1864 г. нѣкоторые предметы компетенціи I департамента Правительствующаго Сената отнесены къ вѣдѣнію кассационныхъ департаментовъ. Въ то же время при разсмотрѣніи проектовъ судебной реформы выражались неоднократно пожеланія, чтобы за Сенатомъ было всецѣло сохранено его значеніе. Главнымъ образомъ при этомъ имѣлось въ виду требованіе слѣдующихъ статей Основныхъ законовъ и Учрежденія Правительствующаго Сената: статьи 59 Основныхъ законовъ, согласно коей законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія, статьи 223 Учрежденія Правительствующаго Сената, по силѣ коей власть Правительствующаго Сената ограничивается единою властью Императорскаго Величества, и статьи 232 того же Учрежденія, устанавливающей, что всѣ дѣла, на которыя есть точный и ясный законъ, Сенатъ разрѣшаетъ самъ собою, не испрашивая Высочайшаго утвержденія, исключая тѣ только случаи и дѣла, въ которыхъ закономъ именно сіе предписано.

Оказалось, что Сенатъ далеко не всегда былъ въ состояніи исполнять возложенныя на него закономъ обязанности, и прежде всего—хранилища законовъ.

Пожеланія Д. Н. Замятнина въ этой области очень скромны. Онъ говоритъ: „на Сенатъ возложено обнародованіе законовъ, а между тѣмъ ихъ въ Сенатъ не доставляютъ и такимъ образомъ остается безъ исполненія статья 59 Основныхъ законовъ“.

---

<sup>1)</sup> 19 декабря 1865 г., дѣло Гос. Сов. Деп. законовъ, № 107, 1867 г. и № 69, 1868 г.

По мнѣнію Д. Н. Замятина, необходимо было бы подтвердить о неуклонномъ исполненіи требованія закона.

Д. Н. Замятинъ указывалъ далѣе, что въ послѣднее время нѣкоторыми узаконеніями предоставлено ближайшее опредѣленіе примѣненія сихъ узаконеній тѣмъ министерствамъ, по вѣдомству коихъ послѣдовало это узаконеніе, и вслѣдствіе сего министерства издають отъ себя подвѣдомственнымъ начальствамъ пояснительные циркуляры и инструкціи, которые, служа руководствомъ помянутымъ начальствамъ, въ то же время близко касаются другихъ вѣдомствъ и частныхъ лицъ, а между тѣмъ циркуляры и инструкціи обнародовываются въ разныхъ изданіяхъ, коихъ полученіе не обязательно для всѣхъ правительственныхъ учрежденій и еще менѣе для частныхъ лицъ. Поэтому Д. Н. Замятинъ считалъ необходимымъ, чтобы отъ разныхъ вѣдомствъ и должностныхъ лицъ были опубликовываемы такіе циркуляры и инструкціи въ Сенатскихъ вѣдомостяхъ и только тогда получали обязательную для всѣхъ силу.

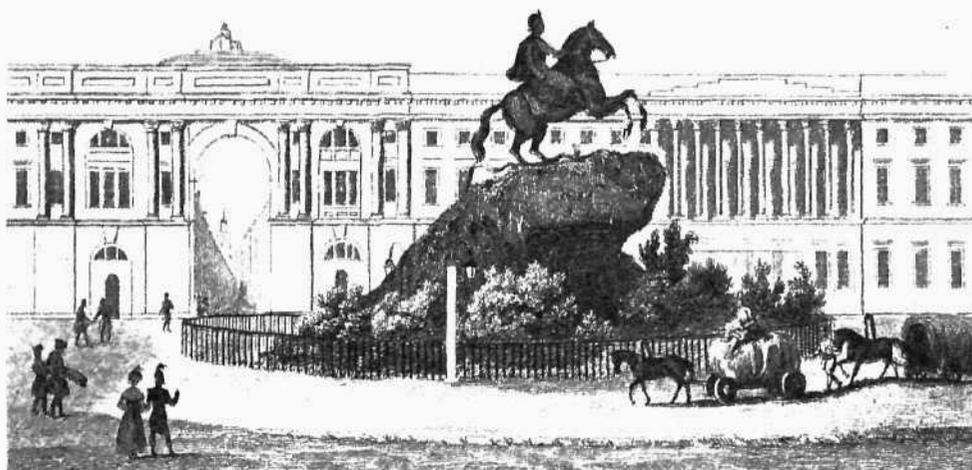
Далѣе, по мнѣнію Д. Н. Замятина, необходимо подтвердить исполненіе общаго закона <sup>1)</sup>, по которому во всѣхъ случаяхъ, когда предстанетъ нужда сдѣлать общее циркулярное предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій, министры должны представлять о томъ на разрѣшеніе Правительствующаго Сената. Приведенныя предположенія Д. Н. Замятина сводились, такимъ образомъ, къ скромному желанію напомнить объ исполненіи дѣйствующаго закона.

Но затѣмъ есть и вторая часть предположеній Д. Н. Замятина, въ которой онъ желалъ возвратить Сенату часть компетенціи Комитета Министровъ, въ полномъ однако согласіи съ основными началами компетенціи Сената. При этомъ онъ имѣлъ въ виду, чтобы тѣ дѣла, которыя не требуютъ какихъ либо чрезвычайныхъ распоряженій, не касаются ограниченія или лишенія правъ и преимуществъ частныхъ либо должностныхъ лицъ и могутъ быть разрѣшаемы на точномъ основаніи существующихъ узаконеній разрѣшались бы окончательно Правительствующимъ Сенатомъ, не утруждая Его Императорскаго Величества.

Вотъ дѣла, которыя Д. Н. Замятинъ предполагалъ передать изъ Комитета Министровъ въ Сенатъ: 1) дѣла, по коимъ нужны

<sup>1)</sup> Учр. мин., ст. 211, п. 6.

общія соображенія или содѣйствіе разныхъ министровъ, 2) дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ встрѣчается министрами сомнѣніе, 3) дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти отдѣльныхъ министровъ (всѣ три разряда поступаютъ въ I департаментъ Правительствующаго Сената). Далѣе слѣдуютъ дѣла, которыя, по мнѣнію Д. Н. Замятина, сходны съ вносимыми и нынѣ, 4) разсмотрѣніе представленій о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій въ тѣхъ случаяхъ, когда назначеніе превышаетъ власть министровъ,



*Съ франц. грав. Николаевской эпохи.*

Зданіе Сената и памятникъ Петру I.

не требуя совокупнаго обсужденія всѣми министрами, 5) дѣла о наложеніи на губернскія начальства денежныхъ взысканій и о выговорахъ губернскимъ начальствамъ <sup>1)</sup>, 6) объ отпускѣ изъ Государственнаго казначейства свыше 15 тысячъ рублей въ ссуду и безвозвратно въ пособіе жителямъ городовъ и мѣстечекъ, пострадавшимъ отъ пожаровъ и наводненій, 7) разсмотрѣніе уставовъ компаній на акціяхъ.

Комитетъ Министровъ не согласился <sup>2)</sup> съ Д. Н. Замятинымъ; онъ находилъ, что порядокъ обнародованія законовъ опредѣляется существующими постановленіями и требуетъ не измѣненія, а

<sup>1)</sup> Учр. Ком. Мин., ст. 14 и 7 и Учр. Прав. Сен., ст. 230, п. 3 и 4.

<sup>2)</sup> Выс. утв. 15 апрѣля 1866 г. пол. Ком. Мин.

подтвержденія, но Комитетъ однако же не постановилъ о подтвержденіи. Останавливаясь далѣе на предположеніяхъ Д. Н. Замятина о подтвержденіи существующаго закона <sup>1)</sup>, чтобы всѣ распоряженія министровъ въ поясненіе и подтвержденіе дѣйствующихъ правилъ и учреждений представлялись въ Сенатъ, Комитетъ Министровъ не только не призналъ нужнымъ подтверждать объ исполненіи существующаго закона, но даже нашель, что предположенія Д. Н. Замятина не стоятъ въ связи съ судебною реформою и не вызываются преобразованиемъ административныхъ департаментовъ Сената. Основная мысль Комитета была такова: „при значительныхъ преобразованіяхъ въ другихъ областяхъ слѣдуетъ по возможности сохранять въ прежнемъ видѣ тѣ учрежденія, которыя, дѣйствуя удовлетворительно, приобрѣли къ себѣ довѣріе общества“. Это положеніе Комитета Министровъ является тѣмъ болѣе необъяснимымъ, что отзывы министровъ были вполнѣ благопріятны, за исключеніемъ отзыва главнаго начальствующаго надъ почтовымъ департаментомъ, главноуправляющаго IV отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи (по учрежденіямъ Императрицы Маріи), министра двора, требовавшаго образованія особаго комитета для разсмотрѣнія предположеній Д. Н. Замятина, и наконецъ отзыва главнаго управляющаго II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, гр. Панина. Голось послѣдняго, повидимому, и оказалъ наибольшее вліяніе на рѣшеніе Комитета Министровъ; Панинъ находилъ, что „едва ли такое коренное измѣненіе въ правахъ и обязанностяхъ Перваго департамента и департамента Герольдіи представляется своевременнымъ, впредь до указаній опыта, который можно будетъ извлечь изъ приведенія въ исполненіе новыхъ Судебныхъ уставовъ“. Отзывы другихъ министровъ должны быть признаны благопріятными, хотя нѣкоторые изъ нихъ и не полностью одобряли всѣ предположенія Д. Н. Замятина. Особенно сочувственный отзывъ былъ данъ главноуправляющимъ III отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, кн. Долгоруковымъ, который шелъ дальше Д. Н. Замятина и находилъ нужнымъ, чтобы всѣ законопроекты предварительно разсматривались въ Сенатѣ. Наиболѣе полный отзывъ данъ военнымъ министромъ Д. А. Милютинымъ.

<sup>1)</sup> Учр. мин., ст. 211, п. 6.

Остановиваясь подробно на исторіи Сената, на томъ, какъ онъ подпалъ подъ вліяніе министра юстиціи и какъ другіе министры мало по малу добились освобожденія отъ опеки учрежденія, которое само не было самостоятельно, Д. А. Милютинъ, указывая на то, что законы, опредѣляющіе права и обязанности Сената, несмотря на эти фактическія перемѣны, остаются неизмѣнными, замѣчаетъ: „Всѣ эти причины, въ совокупности взятыя, привели наконецъ Сенатъ въ то странное положеніе, при которомъ онъ, сохраняя на бумагѣ, въ средѣ государственныхъ учреждений, первенствующее мѣсто, въ которомъ предсѣдательствуетъ только Государь Императоръ, на самомъ дѣлѣ устранилъ отъ участія во всѣхъ важныхъ дѣлахъ управленія и не пользуется даже полною самостоятельностью при постановленіи судебныхъ рѣшеній. Ежели обстоятельства эти указываютъ на необходимость пересмотрѣть законы объ учрежденіи Сената, то можетъ быть никогда не представлялось болѣе удобнаго къ тому времени, какъ нынѣ, при введеніи въ дѣйствіе судебныхъ уставовъ, на основаніи которыхъ взамѣнъ судебныхъ департаментовъ Сената учреждены кассационные департаменты, дѣятельность которыхъ положительно обозначена и когда остается только разграничить предѣлы вѣдомства двухъ административныхъ департаментовъ Перваго и Герольдіи. . . .“. Безъ присвоенія Первому департаменту Сената въ тѣхъ дѣлахъ управленія, которыя ему будутъ поручены, той же самостоятельности, которая по Судебнымъ уставамъ предоставлена кассационнымъ департаментамъ Сената, по мнѣнію военнаго министра, не можетъ быть возбуждаемъ вопросъ о расширеніи правъ сего департамента въ разрѣшеніи законодательныхъ и административныхъ вопросовъ. Таковъ отзывъ выдающагося сподвижника Императора Александра II, столь искренне преданнаго основнымъ началамъ преобразованій освободительнаго царствованія.

Возражая на отзывы министровъ, Д. Н. Замятинъ охотно согласился отказаться отъ преимуществъ, которыя ему предоставлялъ законъ передъ другими министрами.

Однако настоянія Д. Н. Замятина не привели къ цѣли. Высшіе представители единоличнаго начала по прежнему не хотѣли надъ собою контроля сенатской коллегіи и не согласились даже подтвердить объ исполненіи дѣйствующаго закона, а

тѣмъ болѣе не допустили проникновенія новыхъ началъ Судебныхъ уставовъ въ административные департаменты Сената. Такъ и суждено было Сенату остаться въ неопредѣленномъ, въ извѣстномъ смыслѣ, положеніи и до нашего времени, причемъ, какъ мы видѣли выше, фактически, административныя начальства не желали даже признавать законной компетенціи Сената. Но прежде чѣмъ фактически эта компетенція стала быстро разрастаться, законодатель, не издавая новаго учрежденія Сената, соотвѣтственно требованіямъ времени, расширялъ компетенцію его въ каждомъ новомъ законодательномъ актѣ: о введеніи земскаго самоуправления, городского самоуправления, всеобщей воинской повинности, новыхъ, хотя и временныхъ, правилъ о печати, новыхъ акцизныхъ уставовъ (акцизъ на вино, табакъ, сахаръ, спички и т. д.) и друг. Уже къ тому времени, когда Д. Н. Замятнинъ входилъ съ своимъ представленіемъ въ Комитетъ Министровъ, компетенція Сената этимъ путемъ разрослась чрезвычайно.

Въ представленіи министра юстиціи 13 апрѣля 1867 г., кругъ вѣдомства I департамента Сената опредѣленъ слѣдующимъ образомъ: всѣ дѣла раздѣлены на 2 группы: а) дѣла судебно-административныя и б) дѣла управленія. Первая группа обнимаетъ 21 категорію дѣлъ и вторая также 21 (ср. перечень въ приложеніяхъ къ IV тому).

Не надо забывать, что этотъ абрисъ компетенціи Сената составленъ не по Учрежденію Сената, а такъ, какъ она сложилась на основаніи отдѣльныхъ законовъ и фактически.

Въ этомъ же представленіи указаны: измѣненія въ компетенціи и порядкѣ производства нѣкоторыхъ дѣлъ, благодаря введенію Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г.

а) Дѣла о преданіи суду должностныхъ лицъ <sup>1)</sup>. Порядокъ производства сихъ дѣлъ совершенно измѣненъ. На основаніи Устава уголовного судопроизводства должностныя лица судебного вѣдомства за преступленія должности предаются суду, одни по постановленіямъ судебной палаты, а другія—по постановленіямъ кассационнаго департамента Правительствующаго Сената <sup>2)</sup>. Должностныя же лица административныхъ вѣдомствъ

<sup>1)</sup> Ст. 1085—1102 Уст. угол. суд.

<sup>2)</sup> Ст. 1080 Уст. угол. суд.

за преступленія должности предаются суду: одни—по постановленіямъ губернскихъ правленій или министровъ и главноуправляющихъ, а другія, какъ то: опредѣляемыя Высочайшею властью на должности не выше IV класса, а также губернскіе и уѣздные предводители дворянства и предсѣдатели и члены губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ и собраній—по постановленіямъ Перваго департамента Правительствующаго Сената <sup>1)</sup>. Сверхъ дѣлъ о преданіи суду лицъ, означенныхъ въ п. 3 ст. 1088, на разсмотрѣніе Перваго департамента Сената поступаютъ дѣла о чинахъ, опредѣляемыхъ губернскими правленіями, министерствами или главными управленіями, когда административное начальство, вопреки мнѣнію прокурора, признаетъ, что обвиняемый вовсе не подлежитъ отвѣтственности, или что взысканіе на него можетъ быть наложено въ административномъ порядкѣ <sup>2)</sup>.

б) Дѣла о нарушеніи уставовъ казеннаго управленія (питейнаго, табачнаго, свеклосахарнаго, таможеннаго, лѣснаго, почтоваго и торговаго) <sup>3)</sup>. Нѣкоторыя изъ сихъ дѣлъ, и именно по нарушеніямъ, указаннымъ въ приложеніи къ ст. 1124 Уст. угол. суд. разрѣшаются административными учрежденіями, а всѣ прочіе преступленія и проступки противъ уставовъ казеннаго управленія преслѣдуются по общимъ правиламъ уголовного судопроизводства, съ изъятіями въ ст. 1129—1213 опредѣленными <sup>4)</sup>. Въ случаѣ прекращенія судомъ дѣла, казенному управленію предоставлено право принести жалобу въ судебную палату, постановленія коей по симъ жалобамъ считаются окончательными <sup>5)</sup>.

в) Дѣла о преступленіяхъ и проступкахъ противъ общественнаго благоустройства и благочинія <sup>6)</sup>. Нѣкоторая часть сихъ дѣлъ предоставлена судебному рѣшенію. Нарушенія благоустройства и благочинія, означенныя въ приложеніи къ ст. 1214 Уст. угол. суд., предоставляются непосредственному разбирательству административныхъ управленій въ порядкѣ,

<sup>1)</sup> Ст. 1088 Уст. угол. суд.

<sup>2)</sup> Ст. 1092—1094 Уст. угол. суд. Соединенное присутствіе департаментовъ Перваго и Уголовнаго кассационнаго.

<sup>3)</sup> Ст. 1124—1213 Уст. угол. суд.

<sup>4)</sup> Ст. 1125 Уст. угол. суд.

<sup>5)</sup> Ст. 1179, 1180, 1182 и 1184 Уст. угол. суд.

<sup>6)</sup> Ст. 1214 и 1235 Уст. угол. суд.

опредѣленномъ въ подлежащихъ уставахъ. Всѣ прочія преступленія и проступки противъ общественнаго благоустройства и благочинія преслѣдуются по общимъ правиламъ Устава уголовного Судопроизводства съ изъятіями въ ст. 1214—1245 постановленными.

г) Дѣла о пререканіяхъ между судебными и правительственными установленіями разрѣшаются въ Общемъ собраніи Перваго и кассационнаго департаментовъ <sup>1)</sup>).

д) Дѣла по спору о казенномъ имуществѣ, возникшему между двумя казенными управленіями, разрѣшаются административнымъ порядкомъ по взаимному согласію главныхъ начальниковъ тѣхъ управленій и вступаютъ въ Первый департаментъ Правительствующаго Сената лишь тогда, когда соглашенія не послѣдуетъ <sup>2)</sup>. Дѣла же спорныя объ имуществѣ удѣльнаго и духовнаго вѣдомствъ съ прочими казенными управленіями, равно споры духовныхъ вѣдомствъ разныхъ исповѣданій между собою и съ вѣдомствомъ удѣльнымъ, разрѣшаются судебными мѣстами по общимъ правиламъ гражданскаго судопроизводства и слѣдовательно также не будутъ восходить въ Первый департаментъ Правительствующаго Сената.

е) Дѣла между казенными управленіями и частными лицами, возникающія изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей, отчасти также минуютъ Первый департаментъ Правительствующаго Сената, ибо по силѣ ст. 1300 — 1309 Уст. гражд. суд. дѣла этого рода могутъ производиться, по желанію частныхъ лицъ, и судебнымъ порядкомъ.

ж) По дѣламъ о взысканіи вознагражденія за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, занимающихъ должности выше V класса, постановляются рѣшенія кассационнымъ Департаментомъ совокупно съ Первымъ департаментомъ Правительствующаго Сената <sup>3)</sup>).

з) Дѣла о преданіи уголовному суду виновныхъ по бракоразводнымъ дѣламъ отошли отъ Перваго департамента Сената за силою ст. 1011 и 1016 Уст. угол. суд.

<sup>1)</sup> Ст. 237—244 Уст. гражд. суд. и ст. 245 Уст. угол. судопр.

<sup>2)</sup> Ст. 1297 Уст. гражд. судопр.

<sup>3)</sup> Ст. 1317—1322 Уст. гражд. суд.

и) Дѣла о передачѣ уголовныхъ дѣлъ изъ одного суда въ другой на основаніи ст. 246—248 Уст. угол. суд. отошли также къ судебному вѣдомству.

Приведенный въ приложеніи перечень заслуживаетъ особаго вниманія. Если остановиться на отдѣлѣ: дѣла управленія, то этотъ отдѣлъ не блещетъ особою новизною. Здѣсь много предметовъ неизмѣнной компетенціи Сената: таковы, на примѣръ, дѣла по утвержденію въ должностяхъ; только развѣ должности новыя прибавились: мировыхъ судей и мировыхъ посредниковъ. Но имѣются и новые отдѣлы вѣдѣнія: таковъ п. 6—представленія губернаторовъ и министра внутреннихъ дѣлъ о несогласіи съ постановленіями земскихъ собраній, п. 7—представленія министра внутреннихъ дѣлъ о прекращеніи повременныхъ изданій; жалобы на министра юстиціи за отказъ въ принятіи въ число присяжныхъ повѣренныхъ (17); жалобы на неразрѣшеніе открытія типографій и литографій (18).

Но за то отдѣлъ, названный „административная юстиція“, почти весь построенъ заново. Здѣсь все ново; почти каждый параграфъ отдѣла начинается со словъ „по жалобамъ“. Въ этомъ словѣ все содержаніе новой компетенціи Сената, которая такъ велика, что самъ министръ юстиціи отказывается отъ исчерпывающаго перечня и заканчиваетъ почти каждый параграфъ словами „и другія“. „и т. д.“.

И дѣйствительно въ этомъ словѣ „по жалобамъ“ вся суть дѣла. Это ближайшее отраженіе на компетенціи Сената всей эпохи преобразованій и прежде всего и главнымъ образомъ конечно Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г.—законодательнаго памятника, которымъ мы справедливо можемъ гордиться передъ другими культурными народами. Это Судебные уставы отмѣнили инстанціонное восхожденіе дѣлъ въ порядкѣ ревизіи и установили какъ правило—начало состязанія и жалобы, начало борьбы за право путемъ обращенія за защитою нарушеннаго права, къ независимому суду. Новыя начала правового строя нашли широкое охраненіе въ Сенатѣ. Они проникли и въ каждый изъ отдѣльныхъ законодательныхъ актовъ, нормировавшихъ ту или другую часть управленія, что приводило къ созданію твердаго порядка защиты Сенатомъ нарушенныхъ администраціей правъ отдѣльныхъ лицъ, учреждений и общественныхъ организацій. Но и населеніе, благодаря главнымъ образомъ,

мировой юстиціи, соприкасающейся со всею массою населенія, и всему новому судебному строю, приучилось вѣрить, что для нарушеннаго права защиту въ судѣ можно найти, что можно жаловаться и защищаться. И это убѣжденіе общество само перенесло и въ дѣла административныя и здѣсь воспользовалось, какъ тѣми преимуществами, которыя давались новыми законами, такъ и тѣми путями жалобы, которые были открыты и прежде, но которыми не пользовались потому, что не смѣли, потому, что личность гражданина не находила должной защиты. Жалобы въ такой мѣрѣ заполонили компетенцію Сената, что въ 1885 г. <sup>1)</sup> пришлось издать особыя правила о порядкѣ написанія и подачи прошеній и жалобъ, приносимыхъ Первому и Второму департаментамъ Правительствующаго Сената. Поставлено было требованіе, чтобы таковыя подавались тѣмъ установленіямъ и должностнымъ лицамъ, на дѣйствія и распоряженія коихъ онѣ приносятся (ст. 6). Изъ этого общаго правила сдѣлано исключеніе для жалобъ на медленность правительственныхъ мѣстъ и лицъ, на непредставленіе, возвращеніе или оставленіе жалобъ безъ движенія. Такія жалобы приносятся непосредственно въ Правительствующій Сенатъ.

Можно скорѣе дать перечень тѣмъ немногимъ, самымъ неважнымъ дѣламъ, которыя путемъ жалобы нельзя довести до Сената, чѣмъ наоборотъ дать положительный перечень всѣхъ предметовъ вѣдѣнія Сената. Д. Н. Замятнинъ всю эту отрасль компетенціи Сената называлъ административной юстиціею, а этому понятію административной юстиціи далъ въ своемъ представленіи такое опредѣленіе (ст. 17). „Дѣлами судебно-административными признаются такія изъ подлежащихъ вѣдѣнію Перваго департамента Сената, которыя имѣютъ предметомъ своимъ личныя или имущественныя права частныхъ лицъ, обществъ и установленій, когда дѣла сіи восходятъ въ сей департаментъ вслѣдствіе или возбужденія непосредственно самими административными учрежденіями вопросовъ и сомнѣній, или вслѣдствіе жалобъ на нарушенія административною властью личныхъ, или имущественныхъ, правъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ, обществамъ или установленіямъ“. Мы не разби-

<sup>1)</sup> 30 апрѣля 3 П. С. З., № 2908.

раемъ здѣсь правильности этого опредѣленія и приводимъ его какъ интересный документъ въ исторіи развитія у насъ административной юстиціи и при томъ именно какъ одного изъ отдѣловъ компетенціи Сената.

Во всякомъ случаѣ, этотъ новый путь расширенія компетенціи Сената все болѣе упрочивался; значеніе его, а вмѣстѣ съ тѣмъ и рѣшеній Сената, для регулированія всей правовой жизни народа, все увеличивалось. Появилась настоящая необходимость знать руководящія рѣшенія всѣмъ официальнымъ и частнымъ лицамъ. И въ этомъ отношеніи высшіе представители новаго судебного строя—кассационные департаменты Правительствующаго Сената—подали примѣръ.

Самими Судебными уставами 20 ноября 1864 г. <sup>1)</sup> установлено правило, въ силу коего всѣ рѣшенія и опредѣленія кассационныхъ департаментовъ Сената, которыми разъясняется точный смыслъ законовъ, публикуются во всеобщее свѣдѣніе для руководства и единообразнаго истолкованія и примѣненія оныхъ. По установившейся практикѣ, хотя и безъ прямого указанія закона, въ томъ же порядкѣ публикуются рѣшенія и опредѣленія Общаго собранія, не только однихъ кассационныхъ департаментовъ, но и постановленныя ими совмѣстно съ I и II департаментами Сената. Однако распространеніе этого новаго судебного порядка на административные департаменты Сената совершалось такъ же медленно, какъ и проникновеніе въ эти департаменты общихъ началъ новаго судебного строя. Лишь въ 1902 г. <sup>2)</sup> министр юстиціи Н. В. Муравьевъ вошелъ съ соотвѣтственнымъ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ. Между тѣмъ, въ дѣйствительности, въ какомъ либо законодательномъ постановленіи надобности не представлялось, ибо опубликованіе указовъ Сената предусматрѣно самимъ Учрежденіемъ Сената, какъ хранилища законовъ, на которое возложено повсемѣстное предписаніе для единогласнаго исполненія закона <sup>3)</sup>. Сенатъ всегда былъ въ правѣ давать повсемѣстныя предписанія (ст. 172). Это все было подтверждено и въ 1838 г. <sup>4)</sup> при введеніи печатанія Сенатскихъ вѣдомостей. Этимъ объясняется то, что все первое Полное

<sup>1)</sup> Ст. 815 Уст. гр. суд. и ст. 933 Уст. угол. суд.

<sup>2)</sup> Дѣло Госуд. Совѣта, Деп. законовъ, 1902 г., № 111.

<sup>3)</sup> Учр. Правит. Сен., ст. 106, п. 6.

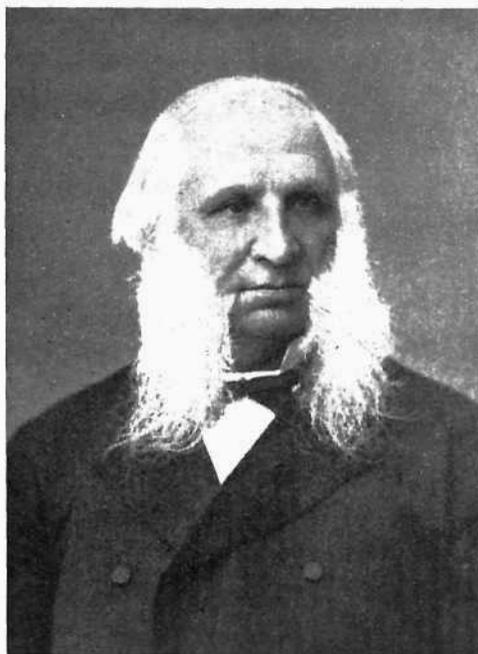
<sup>4)</sup> См. т. III, отд. о кругѣ вѣдомства Сената.

собрание законовъ испещрено указами Сената. Для „возстановленія“ этого права Сената, которымъ онъ пользовался все рѣже и рѣже, потребовалось предварительное соглашеніе вѣдомствъ, причемъ оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода К. П. Побѣдоносцевъ находилъ, что и напечатанныя рѣшенія Сената „не слѣдуетъ пускать въ обращеніе“. Тѣмъ не менѣе законъ (12 іюня 1902 г.) состоялся, Департаментъ законовъ нашель, что „возможное облегченіе знакомства съ практикою административныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената послужить къ распространенію въ обществѣ убѣжденія въ законѣрности административныхъ распоряженій“. Результатомъ этого закона явилось, первоначально, изданіе официальнаго сборника рѣшеній Правительствующаго Сената по Первому общему собранію и департаментамъ I, II-му и Герольдіи (съ 1903 г.). Затѣмъ было приступлено къ изданію сборника тѣхъ же рѣшеній за прежнее время. Однако въ виду крупнаго расхода, требовавшагося на этотъ предметъ, сборникъ рѣшеній Правительствующаго Сената за время до 1903 года до настоящаго времени не изданъ.

Но возвышеніе Сената и фактическое расширеніе его компетенціи объясняются еще однимъ вліяніемъ судебной реформы 20 ноября 1864 г. Эта великая реформа, совмѣстно съ другими преобразованиями Императора Александра II, не только положила основу перевоспитанія нашего народа въ духъ законности, но и создала рядъ дѣятелей, истинныхъ защитниковъ законности. И эти дѣятели получили доступъ въ Сенатъ и своимъ участіемъ въ дѣятельности административнаго Правительствующаго Сената, поставили его вновь на ту высоту, съ которой законъ никогда его и не сводилъ. Достаточно вспомнить, что ближайшіе сотрудники Императора Александра II въ Его реформахъ находили себѣ мѣсто въ Сенатѣ: Н. А. Милютинъ, С. И. Зарудный, Н. А. Буцковскій, Д. А. Ровинскій и друг. И для Перваго департамента Сената наступило также обновленіе состава и вмѣстѣ расцвѣтъ его дѣятельности, когда во главѣ департамента оказался Викторъ Антоновичъ Арцимовичъ, занимавшій фактически постъ первоприсутствующаго (ибо юридически первоприсутствующаго въ Первомъ департаментѣ не полагается) 12 лѣтъ, 1881 - 1893 г.г.; ближайшими сотрудниками В. А. Арцимовича были

такія лица, какъ А. А. Сабуровъ, А. Д. Шумахеръ и друг. Нельзя не сказать въ исторіи Сената о дѣятельности этихъ лицъ хотя бы нѣсколько словъ.

В. А. Арцимовичъ какъ бы созданъ былъ для того, чтобы направить по новому руслу дѣятельность административныхъ департаментовъ Сената. Человѣкъ большого ума, твердаго и рѣшительнаго характера, за всю свою жизнь никогда не мѣ-



В. А. Арцимовичъ.

нявшій убѣжденій, онъ началъ свою служебную дѣятельность въ канцеляріи Сената, продолжалъ ее въ сенаторскихъ ревизіяхъ, а въ 1861 году явился, въ качествѣ калужскаго губернатора, однимъ изъ лучшихъ руководителей дѣломъ освобожденія крестьянъ изъ крѣпостной зависимости и устройства ихъ быта. „Будучи юристомъ по образованію, онъ, по собственному желанію, при открытіи въ 1866 году кассационныхъ департаментовъ Сената былъ назначенъ сенаторомъ Уголовнаго кассационнаго департамента. Все, что было и есть въ новыхъ судебныхъ порядкахъ живого и жизненнаго, нашло горячій отголосокъ въ душѣ Арцимовича. Никогда не любившій канцелярскаго производства и даже относившійся къ нему съ нѣко-

торою безгливостью, новый кассационный сенаторъ привѣтствовалъ живого человѣка, который въ лицѣ тяжущагося или подсудимаго поднимался изъ-подъ вороха бумагъ, подъ которыми погребалъ его старый судъ“<sup>1)</sup>. Проработавъ въ качествѣ сенатора кассационнаго департамента 15 лѣтъ надъ упроченіемъ нашего судебного строя на началахъ Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 года, Арцимовичъ былъ переведенъ въ Первый департаментъ Сената, гдѣ фактически, въ качествѣ старѣйшаго, исполнялъ обязанности первоприсутствующаго, твердо руководя всѣмъ дѣломъ. Онъ принесъ съ собою въ это хранилище законовъ, въ этотъ дѣйствительно „Правительствующій“ Сенатъ свой обширный опытъ въ вопросахъ административно-правовыхъ. Но вмѣстѣ съ познаніями онъ перенесъ съ собою сюда и духъ реформъ 60-хъ годовъ, основное ихъ начало: возрожденіе личности человѣка и огражденіе присвоенныхъ ей по закону правъ. Это именно начало и необходимо было внѣдрять въ нашъ мало затронутый реформами административный строй.

Однимъ изъ ближайшихъ сотрудниковъ Арцимовича въ Первомъ департаментѣ былъ и смѣнившій его потомъ на посту фактическаго первоприсутствующаго сенаторъ Александръ Даниловичъ Шумахеръ, одинъ изъ главнѣйшихъ участниковъ выработки законопроектовъ и введенія у насъ самоуправления земскаго и городского. Въ письмѣ къ Арцимовичу, по поводу 50-ти лѣтняго юбилея службы послѣдняго, онъ говорилъ: „если намъ не всегда удавалось доставить торжество закону, то мы всетаки дѣлали для достиженія этого все, что было въ нашихъ силахъ“. Къ Арцимовичу и Шумахеру примыкалъ и сенаторъ А. А. Сабуровъ, тоже много лѣтъ посвятившій дѣятельности въ новыхъ судебныхъ установленіяхъ. Мы не продолжаемъ этихъ краткихъ указаній, напоминая лишь, что эти выдающіеся руководители Сената 80-хъ годовъ имѣли многихъ, глубоко проникнутыхъ уваженіемъ къ закону сотрудниковъ. Всѣ эти дѣятели вмѣстѣ вернули Сенату прежнее уваженіе, заставили администрацію помнить, что въ монархическомъ государствѣ всѣмъ должна руководить только воля одного Монарха, выраженная въ законѣ, и Сенатъ имѣетъ обязанность, право и власть не

<sup>1)</sup> А. Ф. Кони. Очерки и воспоминанія 1906 г., стр. 754. Ср. также Викторъ Антоновичъ Арцимовичъ. Воспоминанія и характеристики. Сборникъ статей 1904 г.

допускать, чтобы чины администраціи руководствовались не этою волею Монарха, а своимъ усмотрѣніемъ.

Но и несмотря на развитіе дѣятельности Сената и на ростъ, хотя бы фактической, его компетенціи, конечно, въ высшей мѣрѣ содѣйствовавшіе упроченію законности въ управленіи, на пути такого упроченія продолжали существовать препятствія и прежде всего въ самихъ законахъ, не проводившихъ яснаго



А. Д. Шумахеръ.

разграниченія между закономъ и административнымъ распоряженіемъ. Такое положеніе лишало нерѣдко Сенатъ возможности осуществлять одну изъ главныхъ своихъ обязанностей, какъ хранилища законовъ—надзирать не только за законностью отдѣльныхъ дѣйствій и распоряженій чиновъ администраціи, но и за законностью общихъ административныхъ распоряженій, за согласіемъ ихъ съ закономъ.

Мы познакомились выше съ неудавшимися попытками въ этомъ отношеніи, сначала бар. М. А. Корфа, а потомъ Д. Н. Замятина. Послѣ нихъ законодательныхъ попытокъ (до 1904—1905 г.г.), сколько нибудь серьезныхъ въ этомъ отношеніи, дѣлаемо не было.

Но когда опять, какъ въ началѣ реформъ Императора Александра II, съ высоты престола раздался въ 1904 г. призывъ къ водворенію и упроченію въ странѣ законности, снова и непосредственно обратились къ Сенату, какъ главному охранителю законности въ странѣ, и были выработаны предположенія объ измѣненіи круга вѣдомства Сената.

Въ Именномъ Высочайшемъ указѣ Правительствующему Сенату отъ 12 декабря 1904 г. о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка, признавалось неотложнымъ „принять дѣйствительныя мѣры къ охраненію полной силы закона, важнѣйшей въ самодержавномъ государствѣ опоры престола—дабы ненарушимое и одинаковое для всѣхъ исполненіе его почиталось первѣйшею обязанностью всѣхъ подчиненныхъ Намъ властей и мѣстъ, неисполненіе же ея неизбѣжно влекло законную за всякое произвольное дѣйствіе отвѣтственность, и въ сихъ видахъ облегчить потерпѣвшимъ отъ такихъ дѣйствій лицамъ способы достиженія правосудія“.

Соображая пути, по которымъ приведенныя Высочайшія предначертанія могли бы получить ближайшее осуществленіе, Комитетъ Министровъ остановился на двухъ видахъ законодательныхъ мѣропріятій, причемъ въ общихъ видахъ удѣлялось особенное вниманіе Правительствующему Сенату <sup>1)</sup>.

Первый видъ законодательныхъ мѣръ долженъ быть направленъ, по мнѣнію Комитета Министровъ, къ устраненію отступленій въ порядкѣ изданія постановленій законодательнаго свойства, т. е. иначе говоря къ устраненію изданія постановленій, по содержанію законодательныхъ, безъ обсужденія таковыхъ въ законодательныхъ учрежденіяхъ, а въ порядкѣ верховнаго управленія. Разсужденія Комитета Министровъ по этому предмету имѣютъ большое значеніе именно для исторіи Сената, такъ какъ удостовѣряютъ фактическое положеніе Сената. „Комитетъ изъ объясненія министра юстиціи усмотрѣлъ, что въ случаѣ возникновенія въ этомъ отношеніи пререканій съ министрами, входящими съ подобными законодательными предположеніями въ порядкѣ верховнаго управленія, Сенатъ препят-

<sup>1)</sup> См. Журн. Комитета Министровъ по исполненію указа 12 декабря 1904 г. Изданіе канцеляріи Комитета Министровъ 1905 г. Высочайше утвержденный 17 января 1905 г. Особый журналъ Комитета Министровъ 21 и 24 декабря 1904 г. и 4 января 1905 г. о порядкѣ выполненія пункта перваго Именного Высочайшаго указа 12 декабря 1904 г.

ствіе къ поддержанію своихъ требованій встрѣчаетъ въ нѣкоторой взаимной несогласованности статей Основныхъ законовъ, въ коихъ сохраняется между прочимъ указаніе (въ ст. 53) на изданіе законовъ въ видѣ докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія. Вмѣстѣ съ тѣмъ Комитетъ не встрѣтилъ препятствій согласиться съ мнѣніемъ дѣйствительнаго тайнаго совѣтника Герарда о желательности одновременно съ изданіемъ законодательнаго разъясненія, въ устраненіе указанной выше несогласованности въ Основныхъ законахъ, вмѣнить въ обязанность министрамъ, въ случаѣ принятія ими какихъ либо мѣръ въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ (ст. 158 и 314 Учр. мин.), если мѣры сіи должны получить обязательную силу на болѣе или менѣе продолжительное время, безотлагательно представлять объ изданіи временныхъ для сего правилъ или постоянного закона въ Государственный Совѣтъ. Точно также Комитетъ не могъ не согласиться съ правильностью замѣчаній статсъ-секретарей графа Сольскаго и Фриша о недостаточности принадлежащаго нынѣ Правительствующему Сенату, при обнародованіи закона, права надзора за соблюденіемъ установленныхъ для подобныхъ актовъ формъ, такъ какъ ни въ Учрежденіи Сената, ни въ Основныхъ законахъ, не предусматривается прямо обязанность его пріостановить обнародованіе постановленій по предметамъ законодательнаго свойства, не отвѣчающихъ по формѣ требованіямъ закона“.

Въ виду изложеннаго, въ Высочайше утвержденномъ положеніи Комитета Министровъ выражено: 1) Разъяснить дѣйствующія законоположенія въ томъ смыслѣ: а) что изданіе новаго постоянного закона или же временныхъ правилъ должно происходить только въ видѣ Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта и Высочайшихъ указовъ за собственноручнымъ Императорскаго Величества подписаніемъ и б) что министры, если бы оказалась надобность придать принимаемымъ ими въ обстоятельствахъ чрезвычайнымъ мѣрамъ (Учр. мин. ст. 158 и 314) обязательную силу, на болѣе или менѣе продолжительное время, обязываются безотлагательно представлять объ изданіи временныхъ для сего правилъ или постоянного закона въ установленномъ порядкѣ. 2) Проектировать дополненіе Учрежденія Правительствующаго Сената указаніемъ на обязанность Сената пріостанавливать обна-

родование по предметам законодательнаго свойства постановлений, не отвѣчающихъ по формѣ требованіямъ закона, и 3) Предоставить государственному секретарю разработать означенныя въ п. п. 1 и 2 законодательныя предположенія на указанныхъ въ настоящемъ положеніи Комитета Министровъ основаніяхъ и внести ихъ безотлагательно, безъ предварительнаго сношенія съ подлежащими вѣдомствами, на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

Во исполненіе этого положенія, государственный секретарь вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ соотвѣтствующимъ представленіемъ <sup>1)</sup>, а по разсмотрѣніи такового, состоялось Высочайше утвержденное 6 іюня 1905 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта <sup>2)</sup> въ существѣ дѣла узаконившее предположенія Комитета Министровъ и государственнаго секретаря.

Основной вопросъ о разграниченіи закона отъ административнаго распоряженія, какъ благодаря этому закону, такъ и Основнымъ законамъ Высочайше утвержденнымъ 23 апрѣля 1906 г. <sup>3)</sup>, долженъ быть признанъ окончательно разрѣшеннымъ. Въ ст. 86 Основныхъ законовъ сказано „никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора“. Такимъ образомъ впредь устраняется изданіе законовъ путемъ всеподданнѣйшихъ докладовъ или путемъ испрошенія Высочайшихъ указовъ. Исключеніе изъ общаго правила, сдѣланное въ ст. 87 Основныхъ законовъ, изложено въ такихъ точныхъ выраженіяхъ, что оно ни къ какимъ недоразумѣніямъ повести не можетъ. вмѣстѣ съ тѣмъ и въ соотвѣтствіи со ст. 91—93 Основныхъ законовъ Учрежденіе Правительствующаго Сената (по прод. 1906 г.) дополнено ст. 2<sup>3</sup>, въ коей выражено: „На обязанность Правительствующаго Сената возлагается не разрѣшать обнародованія законодательныхъ постановлений, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ Основныхъ государственныхъ законовъ. Такія постановленія возвращаются Сенатомъ по принадлежности, съ указаніемъ, что они могутъ быть изданы только въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ Основными законами“. Со вре-

<sup>1)</sup> Дѣло Гос. Сов. Деп. зак., 1905 г., № 50.

<sup>2)</sup> Собр. узак., ст. 999.

<sup>3)</sup> Собр. узак., ст. 603.

мени воспослѣдованія этого закона, такимъ образомъ, нѣтъ больше препятствій для дѣятельности Сената по надзору за тѣмъ, чтобы въ порядкѣ верховнаго управленія не издавались законы; отказъ въ обнародованіи такихъ актовъ вмѣненъ Сенату въ прямую обязанность.

Затѣмъ въ томъ же Высочайше утвержденномъ 5 іюня 1905 г. мнѣніи Государственнаго Совѣта, и въ примѣчаніи къ ст. 158 Учрежденія министерствъ (по прод. 1906 г.) выражено, что министры о принимаемыхъ ими въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣрахъ, на основаніи предоставленныхъ имъ по закону полномочій и о причинахъ настоятельности сихъ мѣръ, доносятъ Правительствующему Сенату. Равнымъ образомъ министры доносятъ Сенату и о тѣхъ мѣрахъ, на принятіе коихъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ послѣдовало Высочайшее соизволеніе въ порядкѣ верховнаго управленія.

Затѣмъ въ слѣдующей статьѣ (6) Высочайше утвержденного 5 іюня 1905 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта говорится: „Если принятія въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣры заключаютъ въ себѣ постановленія, не предусмотрѣнныя законами, и дѣйствіе ихъ оказалось необходимымъ продолжить на срокъ болѣе шести мѣсяцевъ, то подлежащій министръ, до истеченія сего срока обязанъ войти съ представленіемъ въ законодательномъ порядкѣ объ изданіи на сей предметъ закона, хотя бы и временнаго или ограниченнаго лишь опредѣленною мѣстностью и одновременно донести о семъ Правительствующему Сенату“.

Обсуждая эту статью Государственный Совѣтъ находилъ, что при указаніи въ ней сроковъ, Сенатъ будетъ имѣть возможность наблюдать исполняется ли министрами возлагаемая на нихъ обязанность испрашивать въ законодательномъ порядкѣ разрѣшеніе на продолженіе такихъ мѣръ свѣше шестимѣсячнаго срока. Слѣдуетъ впрочемъ замѣтить, что государственный секретарь въ своемъ представленіи предполагалъ предоставить Сенату право по полученіи имъ отъ министра донесенія о принятіи чрезвычайной мѣры, если онъ признаетъ, что принятая мѣра не вызывается необходимостью представлять о томъ Императорскому Величеству <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Дѣло Гос. Сов. Деп. зак., 1905 г., № 50.

Переходя ко второму виду мѣръ, необходимыхъ для поддержанія силы закона и обезпеченія неуклоннаго его примѣненія путемъ усиленія надзора и облегченія способовъ обжалованія и отмѣны незаконныхъ распоряженій, Комитетъ Министровъ присоединился къ мнѣнiю предсѣдателя Комитета о настоятельной необходимости преобразования въ Россiи административной юстиціи въ духѣ тѣхъ же великихъ началъ, какія легли въ основаніе Судебныхъ уставовъ Императора Александра II, преобразовавшаго въ Россiи юстиціи гражданскую и уголовную. Во главѣ надзора за законностью управленія въ Россiи стоитъ по мысли Державнаго своего Основателя Петра Великаго и по силѣ своего Учрежденія Правительствующій Сенатъ. Но согласно указаніямъ практическаго опыта нашей государственной жизни слѣдуетъ признать, что современное положеніе Сената, созданное нѣкоторыми позднѣйшими узаконеніями, недостаточно обезпечиваетъ надлежащее выполненіе имъ такого законоохранительнаго призванія и что вслѣдствіе сего является дѣйствительная необходимость въ пересмотрѣ относящихся сюда постановленій дѣйствующихъ законоположеній въ особомъ высшемъ совѣщаніи. Руководящими началами при такомъ пересмотрѣ статсъ-секретарь Витте признавалъ: 1) самостоятельность Правительствующаго Сената и независимость постановляемыхъ имъ рѣшеній отъ министра юстиціи и другихъ министровъ; 2) приведеніе внутренняго строя Сената и разрѣшенія въ ономъ дѣлѣ въ соотвѣтствіе съ необходимостью быстрого оказанія правосудія по дѣламъ административнымъ; 3) большую доступность Правительствующаго Сената для лицъ, потерпѣвшихъ отъ произвольныхъ дѣйствій органовъ управленія, въ смыслѣ сокращенія круга распоряженій, не подлежащихъ обжалованію въ Сенатъ и возможнаго упрощенія условій для жалобъ, приносимыхъ частными лицами, и 4) право непосредственнаго обращенія Сената къ Верховной власти по дѣламъ административнымъ, требующимъ Высочайшаго разрѣшенія и нѣкоторое расширеніе принадлежащаго ему права законодательнаго почина.

Предположенія Комитета объ измѣненіи въ области дѣлопроизводства будутъ приведены въ отдѣлѣ этому посвященномъ.

Здѣсь же слѣдуетъ упомянуть, что согласно этому положенію Комитета было Высочайше утверждено Особое совѣщаніе для пересмотра дѣйствующаго Учрежденія Правительствующаго

Сената подь предсѣдательствомъ статсъ-секретаря А. А. Сабурова, выработавшее въ своихъ засѣданіяхъ съ 16 марта по 4 іюня 1905 г. основныя начала преобразованія Сената (журн. Особаго совѣщанія) въ значительной мѣрѣ отвѣчающія предположеніямъ Комитета Министровъ.

Въ виду образованія новыхъ законодательныхъ учреждений, труды совѣщанія были переданы въ министерство юстиціи. Министромъ юстиціи, въ 1906 году, былъ внесенъ на разсмотрѣніе Государственной Думы проектъ о нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ порядкѣ производства и рѣшенія дѣлъ въ департаментахъ Правительствующаго Сената прежняго устройства.

### Отдѣльные виды компетенціи Правительствующаго Сената.

Если имѣть въ виду только кругъ вѣдомства Сената, какъ онъ выраженъ въ Учрежденіи Правительствующаго Сената, то, пожалуй, можно было бы прійти къ заключенію, что компетенція Сената за все XIX столѣтіе почти не измѣнилась. Но если имѣть въ виду и другія узаконенія и прочно установившееся фактическое положеніе этой компетенціи, то выводъ будетъ другой.

Какъ указано выше, за время царствованія Императора Александра I можно положительно утверждать, что Сенатъ располагаетъ извѣстною долею законодательной власти на правахъ законосовѣщательнаго учрежденія. Въ рѣдкихъ случаяхъ мы встрѣчаемся съ проявленіями этой власти и въ царствованіе Императора Николая I. Въ царствованіе Императора Александра II имѣются лишь рѣдкіе примѣры инициативы Сената уже не въ области собственно законодательства, а лишь въ области толкованія закона. Такъ, въ 1867 г. мы встрѣчаемся съ двумя законодательными починами Сената. Первое дѣло касалось толкованія Манифеста 26 августа 1856 г.; оно возникло по представленію Совѣта главнаго управленія Восточной Сибири еще въ 1857 г. по вопросу о перемѣщеніи на водвореніе въ другія губерніи лицъ, сосланныхъ на житье въ сибирскія гу-

берній и отправленныхъ въ Сибирь. Сенатъ, находя, что въ законѣ нѣтъ точныхъ указаній, какимъ порядкомъ такое перемѣщеніе можетъ быть произведено и въ какія именно губерніи, выработалъ свои предположенія въ разрѣшеніе поставленныхъ вопросовъ и вошелъ съ представленіемъ. Но Государственный Совѣтъ, соглашаясь съ предположеніями Сената, нашелъ, что таковыя не выходятъ за предѣлы дѣйствующихъ законовъ и полагалъ предоставить Сенату привести свои предположенія въ исполненіе. Положеніе Государственнаго Совѣта было Высочайше утверждено. Второе дѣло касалось интереснаго вопроса, возбужденнаго Комитетомъ о раненыхъ, о томъ, слѣдуетъ ли производить 10% вычетъ въ пользу инвалидовъ изъ особаго вознагражденія, получаемого чиновниками питейнаго акцизнаго управленія. Сенатъ, несмотря на возраженія министра финансовъ, склонился на сторону Комитета о раненыхъ и предложилъ соотвѣтственное дополнительное толкованіе закона, каковое и было Высочайше утверждено 17 апрѣля 1867 г. по положенію Государственнаго Совѣта.

Въ 1872 г. оберъ-прокуроръ Перваго департамента вошелъ въ Сенатъ съ предложеніемъ объ измѣненіи въ законодательномъ порядкѣ ст. 57 Основныхъ законовъ, въ видахъ отмѣны особой разсылки обнародовываемыхъ законовъ при указахъ Сената. Оберъ-прокуроръ находилъ, что двойная разсылка новыхъ законовъ при указахъ и въ Собраніи узаконеній и излишня, и обременительна. Сенатъ не согласился съ этимъ предложеніемъ и, выясняя высокое значеніе акта обнародованія, при неправильномъ выполненіи котораго иногда возникали волненія и смуты, указалъ оберъ-прокурору, что Собраніе узаконеній не заключаетъ въ себѣ всѣхъ законовъ, подлежащихъ обнародованію; такъ, въ годы 1863—1867 въ Полномъ собраніи законовъ помѣщено 6.236 законоположеній, а въ Собраніи узаконеній всего 4.165<sup>1)</sup>.

Приведенные случаи, по своему содержанію, съ несомнѣнностью указываютъ на фактическое прекращеніе законодательной роли Сената.

Приблизительно въ томъ же положеніи за изслѣдуемое время мало по малу оказалась и административная власть Сената. Уже выше было указано, что, при освобожденіи крестьянъ отъ

<sup>1)</sup> Сборникъ рѣшеній Общ. собр. первыхъ 3-хъ деп. и деп. Герольдін Прав. Сен. за 1864—1875 г.г., сост. В. Ратьковымъ-Рожновымъ.

крѣпостной зависимости, высшая распорядительная власть въ дѣлѣ надѣленія крестьянъ землею была ввѣрена Главному комитету о сельскомъ состояніи, а когда затѣмъ 25 мая 1882 г. <sup>1)</sup> послѣдовало закрытіе комитета и распредѣленіе лежавшихъ на немъ обязанностей, то наблюденіе за введеніемъ въ дѣйствіе изданныхъ о крестьянахъ узаконеній поручено было министру внутреннихъ дѣлъ и другимъ министрамъ, по принадлежности (ст. 4), а на Сенатъ возложено разъясненіе въ потребныхъ случаяхъ истиннаго смысла узаконеній и разрѣшеніе, въ качествѣ высшей инстанціи, жалобъ на рѣшенія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій (ст. 2).

Если далѣе остановиться на питейномъ дѣлѣ, то и здѣсь, съ прекращеніемъ, въ 1861 г., откупной системы и переходомъ къ акцизной системѣ <sup>2)</sup>, участіе Сената въ высшемъ руководительномъ веденіи этого дѣла тоже прекратилось.

Значительно сократилась административная власть Сената въ области назначенія на должности, или, лучше сказать, сократилось число объектовъ этой власти. Выборная система замѣщенія должностей постепенно во всѣхъ отрасляхъ управленія и суда замѣнена была системою назначенія, а право назначенія присвоено чинамъ администраціи, а не Сенату.

Такъ, въ 1862 г. съ преобразованиемъ мѣстной полиціи <sup>3)</sup> назначеніе полицеймейстеровъ, исправниковъ и чиновъ уѣзднаго полицейскаго управленія предоставлено было губернаторамъ.

Такъ, далѣе, со времени преобразования губернскихъ учреждений вѣдомства Министерства внутреннихъ дѣлъ <sup>4)</sup> въ 1865 г. совѣтники губернскаго правленія тоже болѣе не назначались Сенатомъ, а министромъ внутреннихъ дѣлъ.

Въ 1866 г. <sup>5)</sup> были преобразованы казенныя палаты, причемъ должность ассесоровъ была упразднена, а замѣнившіе ихъ начальники отдѣленій и старшіе дѣлопроизводители назначались министромъ финансовъ.

Производство въ чины ушло также отъ Сената и, вообще, отошла вся инспекторская часть, въ особенности съ восстано-

<sup>1)</sup> З П. С. З., № 911.

<sup>2)</sup> 2 П. С. З., № 37197.

<sup>3)</sup> Врем. Прав., П. С. З., № 39087, ст. 18—20.

<sup>4)</sup> П. С. З., №№ 42180 и 45267.

<sup>5)</sup> П. С. З., № 43336.

влениемъ Инспекторскаго отдѣла Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи <sup>1)</sup>).

Судебное преобразование 20 ноября 1864 г. тоже избрало систему назначенія для замѣщенія должностей членовъ палатъ и окружныхъ судовъ, предоставивъ, какъ указано уже выше, Сенату лишь утвержденіе выборныхъ мировыхъ судей и назначеніе этихъ судей въ тѣхъ случаяхъ, когда выборы не состоятся.

И въ области охраненія казеннаго интереса компетенція Сената тоже въ значительной мѣрѣ уменьшилась. Согласно ст. 1297 Уст. гражд. суд., слѣдовательно, съ введенія Судебныхъ уставовъ, споры о казенномъ имуществѣ, возникающіе между министерствами или главными управленіями, разрѣшаются по взаимному соглашенію главныхъ начальниковъ тѣхъ министерствъ и управленій, если же соглашенія не послѣдуетъ, то представляются на разрѣшеніе Перваго департамента Правительствующаго Сената. Что касается до дѣлъ между казенными управленіями и частными лицами, возникающихъ изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей, то такія дѣла, по выбору частнаго лица, могутъ получить <sup>2)</sup> движеніе или въ общемъ судебномъ порядкѣ съ нѣкоторыми лишь отступленіями отъ порядка, установленнаго для другихъ гражданскихъ дѣлъ, или въ порядкѣ іерархически административномъ съ правомъ переноса при неудовольствіи на главныя начальства въ Первый департаментъ Правительствующаго Сената.

Само дѣло сдачи въ аренду оброчныхъ статей въ значительной мѣрѣ перешло въ руки администраціи. По силѣ ст. 45 Устава о казенныхъ оброчныхъ статьяяхъ (Св. зак. т. VIII), утвержденіе Правительствующимъ Сенатомъ торговъ на сдачу оброчныхъ статей въ аренду требуется лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда оброчная сумма превышаетъ 30 тысячъ рублей, въ такихъ случаяхъ министры входятъ съ рапортами въ Сенатъ <sup>3)</sup>).

<sup>1)</sup> П. С. З., 1894 г., № 10578.

<sup>2)</sup> Уст. гражд. суд. ст. 1301 и 1302.

<sup>3)</sup> Ср. дѣло по рапорту министра торговли и промышленности отъ 14 января 1907 г., за № 113, объ утвержденіи торговъ на отдачу въ аренду подъ добычу нефти казенныхъ участковъ нефтеносной земли въ Бакинскомъ уѣздѣ и рядъ другихъ подобныхъ дѣлъ.

Дѣло по жалобѣ Тамтаджіана и Мирзоева на распоряженіе министра земледѣлія и государственныхъ имуществъ о назначеніи новыхъ торговъ на аренду залежей пемзы (1904 г., 4 февраля) и друг.

Почти безъ измѣненія сохранилась компетенція Сената (по сравненію съ концомъ прошлаго періода) въ области охраненія и утвержденія правъ сословныхъ (департаментъ Герольдіи), въ области межеванія (департаментъ Межевой), въ области начетовъ казны и на казну и сложеніи безнадежныхъ взысканій, разрѣшенія разногласій по ревизіи отчетности между Военнымъ и Адмиралтействъ совѣтами и Совѣтомъ государственнаго контроля. Несомнѣнно, что и въ этихъ предѣлахъ это все еще функція управленія, но нельзя отрицать, что по сравненію съ предѣлами прежней компетенціи Сената въ этой области и по сравненію съ современной компетенціею Сената въ другихъ областяхъ, кругъ его вѣдомства сократился. Если въ прежнее время, въ царствованіе Императора Александра I, не только можно было, но даже представлялось обязательнымъ, въ виду обширности компетенціи въ области управленія, считать Сенатъ однимъ изъ органовъ управленія, то возможно ли придерживаться того же взгляда въ настоящее время? Конечно современная компетенція Сената въ этой области не даетъ для этого никакихъ основаній. Поэтому необходимо признать, что статьи Учрежденія Правительствующаго Сената, оставшіяся неизмѣнными по содержанію, получили, благодаря измѣнившемуся положенію Сената, совершенно другой смыслъ и другое значеніе. Такъ, статьи 203 и 204 Учрежденія Правительствующаго Сената, о надзорѣ за всѣми административными начальствами, имѣютъ теперь въ виду надзоръ не административнаго, хотя бы и самого высшаго начальства, а надзоръ особой законоохранительной коллегіи, хранилища законовъ. И если теперь, послѣ той эволюціи, которая медленно и постепенно завершилась въ области компетенціи Сената, лишивъ послѣдняго власти законодательной и власти исполнительной, посмотрѣть на Сенатъ во всемъ объемѣ его правъ по закону и его фактическихъ функцій, то можно ли сказать, что завершившаяся эволюція была во вредъ идеѣ Сената, положенной въ основу его Петромъ Великимъ? Идея эта, какъ указывалось неоднократно уже выше, состояла въ необходимости охраненія въ странѣ законности въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, и ввѣренія этого охраненія независимой, первенствующей въ государствѣ, коллегіи. Для осуществленія этой высокой задачи въ распоряженіи Сената имѣются и по закону и фактически всѣ необходимые пути. Исторически сло-

жившаяся компетенція создала изъ Сената совершенно своеобразное, чисто русское, учреждение, которое нельзя уподоблять ни одному изъ учреждений въ другихъ государствахъ: будь это административный судъ, австрійскій или прусскій, французскій государственный совѣтъ, или какое-либо другое подобное учреждение. Эта исторически сложившаяся компетенція даетъ возможность Сенату охранять правовой строй въ странѣ въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, обеспечивать всѣ необходимыя для этого условія. Чтобы въ этомъ убѣдиться, надлежитъ лишь въ общемъ обзорѣ представить отдѣльные виды законоохранительной компетенціи Сената.

Надзоръ за законностью и обеспечение правового строя начинается съ исключительнаго права Сената обнародовывать законы и отказывать въ республикованіи таковыхъ, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ Основныхъ государственныхъ законовъ <sup>1)</sup>). Сенатъ въ правѣ входитъ въ обсужденіе основательности кодификаціонныхъ измѣненій законовъ и согласія этихъ измѣненій съ обнародованными имъ подлинными законами. На этомъ основаніи, когда въ изданіи Устава о паспортахъ 1890 года были показаны исключенными ст. ст. 363—370, содержащія правила о взиманіи адреснаго и больничнаго сбора въ С. - Петербургѣ, то Сенатъ, остановившись при разсмотрѣніи одного дѣла на этихъ статьяхъ и признавая исключеніе ихъ неправильнымъ, основалъ на нихъ свое рѣшеніе, а затѣмъ, по представленію министра финансовъ, республиковалъ свое опредѣленіе въ Собраніи узаконеній <sup>2)</sup>).

Для возможности дальнѣйшаго наблюденія за ненарушеніемъ закона, согласно п. 6 ст. 176 Учрежденія министерствъ, на разрѣшеніе Сената должно представляться министрами всякое общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учреждений, причемъ ему предоставлено право не республиковывать распоряженій, нарушающихъ законъ. Если фактически эта статья не всегда исполнялась и съ другой стороны Сенатъ не всегда имѣлъ возможность при республикованіи усмотрѣть несогласіе распоряженія съ законами, а такое несогласіе обнаруживалось вполнѣдствіи при примѣненіи

<sup>1)</sup> Учр. Прав. Сената, ст. 23, по прод. 1906 г.

<sup>2)</sup> Собр. узак., 1896 г., ст. 1101.

распоряженія на практикѣ, то во всякомъ случаѣ Сенатъ считалъ своею обязанностью и въ этотъ послѣдній моментъ воспользоваться предоставленнымъ ему правомъ наблюденія за согласіемъ распоряженій съ закономъ. Такъ, въ 1904 г. (15 декабря) Сенатъ разсмотрѣлъ дѣло по жалобѣ таганрогскаго почетнаго гражданина Николая Діамантиди на отказъ министра финансовъ въ освобожденіи просителя отъ уплаты попуднаго сбора при припискѣ приобрѣтеннаго имъ въ Бельгіи парохода къ Таганрогскому порту—и найдя, что распоряженіе министра основывалось на ст. 14 изданной имъ въ 1902 г. инструкціи по взиманію таможенными управленіями въ портахъ корабельнаго и попуднаго сбора, что между тѣмъ указанная ст. 14 инструкціи несогласна съ закономъ 8 іюня 1901 г. (о преобразованіи портовыхъ сборовъ), не только отмѣнилъ самое распоряженіе министра финансовъ, но предоставилъ главноуправляющему торговымъ мореплаваніемъ и портами, къ коему эта часть перешла въ завѣдываніе, измѣнить ст. 14 инструкціи. Такъ, далѣе, когда въ 1895 г. государственный контролеръ обратилъ въ начетъ при ревизіи отчетности по расходамъ Николаевской инженерной академіи 7.274 р. 64 к. и при этомъ основывался на Высочайше утвержденномъ 27 апрѣля 1879 г. Положеніи Военнаго совѣта, то Сенатъ начетъ этотъ не утвердилъ. При этомъ Сенатъ разсуждалъ, что Положеніе Военнаго совѣта, касающееся тѣхъ предметовъ, которые опредѣляются Высочайше утвержденными въ общемъ законодательномъ порядкѣ правилами, не можетъ имѣть цѣлью ни установленіе новаго закона по этой части, ни отмѣну закона существующаго, и, какъ несогласное съ ст. 31—33 Высочайше утвержденныхъ въ 1862 г. въ общемъ законодательномъ порядкѣ смѣтныхъ правилъ, не можетъ быть примѣнено въ данномъ случаѣ<sup>1)</sup>. Вопросъ объ отмѣнѣ Правительствующимъ Сенатомъ циркуляровъ губернаторовъ входитъ въ отдѣлъ о надзорѣ за законностью на мѣстахъ.

Сенатъ сохраняетъ далѣе и нынѣ одну изъ основныхъ своихъ функцій—толкованія законовъ (по скольку оно не требуетъ дополнительнаго аутентическаго толкованія), каковое толкованіе является рѣшающимъ, окончательнымъ и обязатель-

<sup>1)</sup> Ср. Разъясн. Общ. собр. Прав. Сената, изд. бар. А. Нолькена, 1901 г.

нымъ. Здѣсь конечно имѣется въ виду толкованіе закона такъ сказать принципиальное, не по поводу какого либо извѣстнаго опредѣленнаго дѣла. Такія толкованія могутъ послѣдовать и по собственному почину Сената и по ходатайствамъ всѣхъ подчиненныхъ Сенату мѣстъ, т. е. министровъ, центральныхъ и губернскихъ учрежденій <sup>1)</sup>).

Эта первая стадія дѣятельности Сената обеспечиваетъ силу закона за надлежащимъ, въ законномъ порядкѣ отъ Верховной власти исшедшимъ, законоположеніемъ. Далѣе слѣдуетъ вторая стадія: общій надзоръ за законностью дѣйствій всѣхъ мѣстъ, подчиненныхъ Сенату. Въ этомъ отношеніи Сенату присвоены статьями 203 и 204 Учрежденія Правительствующаго Сената широкія права, которыя онъ не лишенъ возможности фактически осуществлять и безъ особыхъ жалобъ со стороны лицъ и учрежденій потерпѣвшихъ. Усмотрѣвъ по дѣлу, поступившему къ нему, нарушеніе закона, путемъ ли изданія инструкціи или путемъ отдѣльнаго распоряженія, Сенатъ въ правѣ (и фактически дѣлаетъ это) потребовать объясненіе отъ министровъ, министерствъ и губернскихъ начальствъ и отмѣнить незаконныя распоряженія этихъ органовъ власти. Не слѣдуетъ забывать, что распоряженія всѣхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ гражданскаго вѣдомства, въ порядкѣ инстанціонномъ, могутъ быть обжалованы Сенату и имъ отмѣнены (вопросъ объ исключеніяхъ изъ этого общаго правила разсматривается въ отдѣлѣ объ отношеніяхъ Сената къ мѣстамъ ему не подчиненнымъ).

Особому попеченію Сената, какъ органа надзора, ввѣрено охраненіе правильности всѣхъ общественныхъ выборовъ: въ Государственную Думу <sup>2)</sup>), въ земскія собранія, въ городскія думы, по выборамъ: купеческимъ, ремесленнымъ, мѣщанскимъ, объ освобожденіи отъ выборовъ и объ оставленіи въ должности по выборамъ, разсмотрѣніе жалобъ дворянъ, подвергаемыхъ высыланію или исключенію на постановленія дворянскихъ собраній.

Сенатъ является, далѣе, въ качествѣ органа надзора охранителемъ законной компетенціи каждаго изъ государственныхъ учреждений. На этомъ основаніи имъ разрѣшаются въ силу ст. 19 Учр.

<sup>1)</sup> Учр. Прав. Сен., ст. 19, п. 6; Учр. мин., ст. 176, п. 1; Учр. губ., ст. 474. Такія разъясненія иногда и публикуются (П. С. З., № 46006), рѣш. Сен. 1892 г. дек. 9 1893 г. іюня 17—Сборн. опредѣл. I деп. по вопр. Гор. пол. и т. д.

<sup>2)</sup> Учр. Прав. Сен., ст. 19.

Прав. Сената споры и пререканія о власти между административными учрежденіями—въ Первомъ департаментѣ. Въ силу ст. 117 Учр. судебн. устан., такіе же споры о подсудности между судебными и правительственными учрежденіями разрѣшаются въ Общемъ собраніи Перваго и кассационныхъ департаментовъ; далѣе, въ силу ст. 12 и 89 Пол. о земск. учр. и ст. 84 и 85 Гор. пол. Сенатомъ (по Первому департаменту) разрѣшаются пререканія между администраціей и органами самоуправления.

Сенатъ въ Соединенномъ присутствіи Перваго и Гражданскаго кассационнаго департаментовъ въ силу ст. 117 Учр. Прав. Сената и ст. 1322 Уст. гражд. суд. является мѣстомъ окончательнаго разрѣшенія исковъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, а также служащихъ по выборамъ, а въ силу той же ст. 117 Учр. Прав. Сената и ст. 1094 Уст. угол. суд., Сенатъ, въ Соединенномъ присутствіи Перваго и Уголовнаго кассационнаго департаментовъ, разрѣшаетъ разномыслія между административными начальствами и прокурорами по вопросу о преданіи суду обвиняемыхъ въ преступленіи должности. Сенатъ, далѣе, имѣетъ и власть дисциплинарную. Въ силу ст. 204 Учр. Прав. Сената, усматривая нарушенія законнаго порядка и медленность со стороны губернскихъ начальствъ, онъ опредѣляетъ сдѣлать имъ отъ своего имени замѣчанія, а если подобныя упущенія замѣчаются въ нѣсколькихъ губерніяхъ и нужны общія предписанія или подтвержденія, то Сенатъ издаетъ оныя печатными указами. Для болѣе строгихъ взысканій Сенатъ испрашиваетъ Высочайшее соизволеніе.

Если надзоръ не достигъ цѣли и обнаружены служебныя преступленія, то наступаетъ третья стадія въ дѣятельности Сената: онъ является въ силу ст. 19, 120 и 121 Учр. Прав. Сената и ст. ст. 1085, 1088 и 1088<sup>1</sup> Уст. угол. суд. органомъ преданія суду чиновъ административныхъ вѣдомствъ, назначаемыхъ Высочайшею властью не выше IV класса, предводителей дворянства и городскихъ головъ обѣихъ столицъ.

Въ тѣсной связи съ общею его дѣятельностью по охраненію законности въ странѣ стоитъ судебная власть Сената. Со времени изданія Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г., окончательно отдѣлившихъ судъ отъ администраціи и поставившихъ во главѣ всего судебного строя кассационные департаменты

Правительствующаго Сената, послѣднему дѣйствительно принадлежить вся полнота независимой судебной власти—этого лучшаго средства поддержанія законности въ странѣ. Не слѣдуетъ забывать, что кассационные департаменты своими рѣшеніями по отдѣльнымъ дѣламъ, своими циркулярными разъясненіями, дѣйствительно руководятъ всѣмъ судебнымъ дѣломъ въ странѣ въ духѣ законности, не зная надъ собой никакой власти, вынося окончательныя, не подлежащія обжалованію рѣшенія. Эти же департаменты являются въ силу ст. 119<sup>3</sup> и 119<sup>4</sup> Учр. судебн. устан. органами надзора за судебными установленіями и должностными лицами судебного вѣдомства (Соединенное присутствіе Перваго и кассационнаго департаментовъ) и высшимъ дисциплинарнымъ для нихъ присутствіемъ (особый составъ).

Приведенная выше дѣйствительная и по закону и фактическая компетенція Сената, сложившаяся медленно, исторически, рядомъ отдѣльныхъ законодательныхъ актовъ, тѣмъ не менѣе имѣетъ въ своей основѣ ту же идею Петра Великаго, которая, подобно другимъ насажденіямъ Великаго Государя, разрослась и выросла до размѣровъ могучаго двухвѣковаго дуба, подъ тѣнью котораго находятъ убѣжище всѣ законныя права безчисленныхъ учрежденій всякаго ранга и отдѣльныхъ личностей многомилліоннаго народа.

И эта идея настолько упрочилась въ умахъ русскаго народа, что, со времени царствованія Александра II, каждое новое учрежденіе, каждое новое начинаніе, ставилось подъ охрану все того же вѣковаго дуба; такъ, послѣдовательно были поставлены подъ охрану Сената земское самоуправленіе, городское самоуправленіе, печать. А затѣмъ, какъ уже сказано выше, благодаря прочно поставленной во всѣхъ новыхъ законодательныхъ актахъ системѣ огражденія правъ личныхъ путемъ обжалованія, Сенатъ, въ лицѣ Перваго департамента, какъ высшій конечный пунктъ теченія всѣхъ жалобъ, сталъ мѣстомъ возстановленія всѣхъ нарушенныхъ правъ, которыя не могутъ быть ограждены путемъ иска въ общихъ судебныхъ установленіяхъ. Такимъ, такъ сказать, фактическимъ путемъ—ибо слово административная юстиція не встрѣчается еще ни въ одномъ законодательномъ актѣ, ни тѣмъ менѣе въ Учрежденіи Правительствующаго Сената—Сенатъ сталъ исполнять функціи админи-

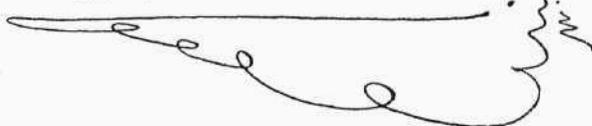
отъ обяванности, налагаемыхъ силой уста-  
воиъ, а также пособники и укрыватели укло-  
няющихся отъ воинской повинности, под-  
вергаются:

наказаніямъ на основаніи общихъ пра-  
вилъ объ участіи въ преступленіяхъ, съ  
примѣненіемъ къ нимъ во всякомъ  
случаѣ тѣхъ же опредѣленныхъ выше  
наказаній, которыя не сопряжены съ  
отдачею въ военную службу.

224. На лицъ, уклонившихся отъ воинской  
повинности, не распространяется сила об-  
щихъ постановленій о давности.

Предсѣдатель Государственнаго Совѣта

Константи́нъ Николаевичъ



Высочайше утвержденный 1-го января 1874 г. Уставъ о всеобщей  
воинской повинности, поднесенный Его Величеству за подписью  
предсѣдателя Государственнаго Совѣта Е. И. В. Великаго Князя  
Константина Николаевича.

(Послѣдняя страница).

стративной юстиціи въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, ограждая права какъ отдѣльныхъ личностей, такъ и цѣлыхъ учрежденій (земскихъ собраній, городскихъ думъ и т. д.), когда они нарушены дѣйствіями какого либо административнаго органа, будь это отдѣльное должностное лицо, административное учрежденіе, или органъ сословнаго или сословнаго самоуправленія.

При такомъ широкомъ основаніи для усиленія компетенціи, послѣдняя разрослась до предѣловъ почти всего того, что нормировано нашими законами. Если пытаться дать примѣрное перечисленіе поступающихъ въ Первый департаментъ дѣлъ и взять за основу раздѣленіе дѣлъ въ канцеляріи Перваго департамента по экспедиціямъ, то оказывается, что въ каждой изъ этихъ экспедицій вѣдаются преимущественно слѣдующія дѣла.

Въ первой экспедиціи: дѣла о возбужденіи судебного преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ, дѣла объ огражденіи порядка и безопасности (паспорты, цензура, печать, предупрежденіе преступленій, усиленная и чрезвычайная охрана), дѣла о правѣ жительства евреевъ, подданствѣ, льготы по Высочайшимъ манифестамъ.

Во второй: промысловое обложеніе.

Въ третьей: городское, земское, сословное самоуправленіе.

Въ четвертой: воинская повинность и рекрутскія квитанціи.

Въ пятой: повинности натуральныя, денежныя, объ устройствѣ и управленіи сословій, причисленіи и исключеніи изъ обществъ, объ открытіи фабрикъ и заводовъ, дѣла страховыя, горнаго, лѣснаго и сельскаго хозяйства, училищныя, контрактныя (поставки, подряды, аренды и начеты), опекунскія, аптечныя, врачевныя, вѣроисповѣдныя дѣла, о признаніи селеній мѣстечками, сложеніе недоимокъ, принудительное отчужденіе имущества.

Въ шестой: о правахъ службы должностныхъ лицъ (пенсіи, эмеритуры, преимущества, жалованье), дѣла пропинаціонныя и питейныя, по уставамъ казеннаго управленія (таможенныя, акцизныя), по квартирному налогу, дѣла о наслѣдственныхъ крѣпостныхъ пошлинахъ и объ утвержденіи торговъ.

Это бѣглое перечисленіе предметовъ вѣдѣнія Перваго департамента наводитъ на мысль, будто бы мы имѣемъ дѣло все съ тою же широкою компетенціею Сената, какъ и въ первые годы царствованія Императора Александра I. Ее постепенно сокращали,

когда Сенатъ былъ высшимъ органомъ дѣйствительнаго фактическаго управленія, но она вся цѣликомъ вернулась въ него да еще съ многими добавленіями, когда Сенатъ пересталъ управлять. Въ то же время, подъ вліяніемъ общихъ началъ Судебныхъ уставовъ, мало по малу выросла и упрочилась идея, что администрація не судья въ собственномъ дѣлѣ, что разрѣшеніе вопроса о томъ, правильно или нѣтъ примѣняетъ администрація законы, не нарушила ли она законныхъ правъ отдѣльныхъ лицъ или учреждений, должно быть ввѣрено учрежденію, вполнѣ отъ администраціи независимому, и хотя не общимъ судамъ, а все же учрежденію, организація котораго тоже коллегіальная. И напрасно было бы думать, что возвращеніе широкой компетенціи въ Сенатъ при новыхъ условіяхъ свело дѣятельность Сената въ относительно узкія рамки судебной дѣятельности, занятой главнымъ образомъ возстановленіемъ нарушеннаго права. Самый характеръ административныхъ дѣлъ не допускаетъ этого; при разрѣшеніи такихъ попутно и неминуемо указами Сената подробно и всесторонне нормируется компетенція и порядокъ дѣйствій того или другого органа администраціи, отношенія его къ другимъ учрежденіямъ, къ отдѣльнымъ гражданамъ, имъ подвѣдомымъ, закону дается жизнь и фактически, съ соблюденіемъ общихъ рамокъ, устанавливаемыхъ имъ, онъ дополняется.

Здѣсь не мѣсто останавливаться подробно на исторіи зарожденія у насъ административной юстиціи и спеціально такъ называемыхъ губернскихъ присутствій смѣшаннаго состава <sup>1)</sup>. Слѣдуетъ только замѣтить, что на мѣстахъ имѣется уже 10 присутствій, дѣйствующихъ въ качествѣ органовъ административной юстиціи: губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, губернскія или областныя объ обществахъ присутствія, губернскія (или губернскія по крестьянскимъ дѣламъ) присутствія, губернскія по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствія, губернскія присутствія по промысловому налогу, губернскія по воинской повинности присутствія, губернскія по квартирному налогу присутствія, губернскіе распорядительные комитеты, губернскія присутствія по дѣламъ объ осушительныхъ, оросительныхъ и обводнительныхъ предпріятіяхъ,

<sup>1)</sup> Ср. С. К. Гогель. Губернскія присутствія смѣшаннаго состава, какъ органы административной юстиціи на мѣстахъ. Работа, представленная въ совѣщаніе статьи-секретаря Сабурова, а за тѣмъ напечатанная въ Вѣстникѣ Права, 1906 г., № 4.

губернскія оцѣночныя комиссіи. Для большинства этихъ присутвій министръ, завѣдующій данною отраслью управленія, является инстанціею, на которую уже приносится жалоба въ Сенатъ (по I и II департ.); такимъ образомъ Сенатъ, исполняя функціи административной юстиціи, несомнѣнно и въ данной обширной отрасли своей дѣятельности осуществляетъ тѣ же общія свои задачи: надзора за законностью управленія не только губернскихъ начальствъ, но и высшихъ органовъ, въ лицѣ министровъ.



Образецъ ковчега печати  
къ дипломамъ времени  
Александра II.

## Отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ послѣ реформъ 60-хъ годовъ.

Вступленіе.—Дѣла управленія.—Надзоръ: А. надзоръ за правительственными учрежденіями: 1) мѣста и лица, подлежащія надзору, 2) предѣлы надзора и степень власти, 3) средства надзора, 4) послѣдствія надзора. Б. надзоръ за самоуправленіемъ.—Сенаторскія ревизіи.

### Вступленіе.



Реформы 1860-хъ годовъ повліяли не на всѣ стороны отношеній Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ одинаково,—болѣе всего онѣ отразились, во первыхъ, на судебной его дѣятельности, во вторыхъ, на надзорѣ за самоуправленіемъ и, въ третьихъ, на дѣлахъ административной юстиціи.

Судебная дѣятельность Сената со введеніемъ уставовъ Императора Александра II была замѣнена кассационнымъ надзоромъ за новыми судами, которые законодатель вынесъ за предѣлы системы губернскаго управленія; юридическая природа этого надзора отличается такими особенностями, что едва ли было бы умѣстно обратиться къ его изученію въ настоящей главѣ. Правда, Судебные уставы 20 ноября 1864 года вводились въ дѣйствіе постепенно и поэтому долгое время существовали параллельно кассационные департаменты, вѣдавшіе надзоръ за новыми судебными учрежденіями, и судебные департаменты, провѣрявшіе приговоры судовъ прежняго устройства, но послѣдняго рода дѣятельность Сената является лишь упорядоченнымъ и болѣе благообразнымъ продолженіемъ дореформенной его дѣятельности по этому предмету, изученію которой было выше отведено достаточно мѣста.

Надзоръ Сената за самоуправленіемъ расширился, такъ какъ прибавился новый и притомъ весьма важный видъ его—самоуправленіе земское.

Что же касается административной юстиціи, то не только нормальное развитіе ея, но и самое существованіе стало возможно, какъ это упоминалось выше, лишь послѣ реформъ 60-хъ годовъ, которыя положили начало созданія у насъ правового государства и дали нѣкоторыя субъективныя публичныя права русскимъ гражданамъ.

На прочихъ отношеніяхъ Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ реформы 60-хъ годовъ отразились значительно меньше.

### Дѣла управленія.

Указанный нами выше процессъ умиранія функціи управленія продолжался и послѣ 60-хъ годовъ: частью вслѣдствіе законодательныхъ мѣръ, частью же въ силу обычая и практики число и значеніе доходившихъ до Сената дѣлъ управленія непрерывно уменьшалось. Это явленіе было столь же естественно, сколько и благопріятно для развитія другой—несравненно болѣе важной функціи Сената—надзора его за различными учрежденіями, такъ какъ освобождало Сенатъ отъ массы незначительныхъ дѣлъ, завѣдываніе которыми отнюдь не служило къ поднятію его власти и вліянія.

Итакъ, отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ, входящія въ составъ сферы управленія, значительно сократились,— по дѣйствующему закону ихъ весьма немного, причемъ болѣе существенными могутъ быть признаны: 1) утвержденіе въ должностяхъ выборныхъ мировыхъ судей, 2) утвержденіе торговъ, 3) сложеніе недоимокъ и начеты (казны и на казну) и 4) дѣла по опекамъ <sup>1)</sup>.

При утвержденіи въ должностяхъ Сенату приходится ограничиваться рассмотрѣніемъ формальныхъ условій, т. е. соотвѣт-

<sup>1)</sup> Кромѣ перечисленныхъ, къ дѣламъ управленія относятся: 1) выдѣлъ участковъ изъ вѣзжихъ лѣсовъ, 2) надѣленіе землями колонистовъ и кочевыхъ инородцевъ, 3) распоряженія о земляхъ, Всемилостивѣйше пожалованныхъ, 4) разрѣшеніе на продажу заповѣдныхъ имѣній и проч.

ствуетъ ли данное лицо по своему возрасту, цензу и прочимъ указаннымъ въ законѣ требованіямъ, такъ какъ выясненіе нравственной стороны избраннаго лица представляется крайне затруднительнымъ для центрального учрежденія, да пожалуй и излишнимъ, ибо отвѣтственность за нее всецѣло лежитъ на избирателяхъ, имѣющихъ полную возможность узнать и правильно оцѣнить моральныя качества кандидата. Этотъ порядокъ вещей, вслѣдствіе одного частнаго случая, подвергся въ царствованіе Императора Александра II обсужденію и критикѣ Комитета Министровъ, результатомъ чего явилось предоставленіе губернаторамъ права сообщать Сенату свои замѣчанія о нравственныхъ качествахъ кандидатовъ на должности мировыхъ судей, причемъ Комитетъ высказалъ увѣренность, что Сенатъ будетъ принимать эти замѣчанія въ уваженіе <sup>1)</sup>. Дѣйствительность вполнѣ оправдала ожиданія Комитета, — Сенатъ обращаетъ самое серьезное вниманіе на представляемыя ему губернаторами свѣдѣнія о моральныхъ свойствахъ избранныхъ лицъ и нерѣдко на основаніи ихъ отказываетъ въ надлежащемъ утвержденіи <sup>2)</sup>. Кромѣ этого рода дѣлъ, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, доклады по дѣламъ объ утвержденіи мировыхъ судей проходятъ въ Сенатѣ почти незамѣченными, и опредѣленія по нимъ представляютъ изъ себя точное повтореніе проектовъ, составленныхъ канцеляріей.

Только какое либо чрезвычайное обстоятельство способно привлечь вниманіе Сената къ дѣлу объ утвержденіи въ должности; таковъ, на примѣръ, случай съ декабристомъ Назимовымъ. Въ представленномъ предсѣдателемъ Псковскаго уѣзднаго земскаго собранія спискѣ лицъ, избранныхъ въ почетные мировые судьи, значился отставной поручикъ Назимовъ. Ни съ чьей стороны не послѣдовало замѣчаній на внесеніе его въ списокъ лицъ, имѣющихъ право баллотироваться, но послѣ избранія обнаружилось, что онъ по приговору Верховнаго уголовного суда за участіе въ мятежѣ 14 декабря 1825 г. былъ лишенъ чина и дворянства и сосланъ въ Сибирь на поселеніе. Это обстоятельство смутило нѣкоторыхъ сенаторовъ, — произошло разногласіе, вслѣдствіе чего дѣло перешло въ Общее собраніе, а оттуда на консультацію при Министерствѣ юстиціи и было, наконецъ, разрѣшено Высочайшимъ повелѣніемъ: „не считать бытности

<sup>1)</sup> Ист. обоз. дѣят. Ком. Мин. т. III, стр. 154—155.

<sup>2)</sup> Ежегодно Сенатъ отказываетъ въ утвержденіи 10—15 лицъ.

Назимова подѣ судомъ препятствіемъ къ занятію должности почетнаго мирового судьи“ <sup>1)</sup>).

Столь же формальна и бѣдна содержаніемъ дѣятельность Сената по утверженію торговъ. Дѣла этого рода почти никогда не привлекаютъ къ себѣ вниманія сенаторовъ, хотя и проходятъ въ довольно значительномъ количествѣ среди другихъ мелкихъ дѣлъ по такъ называемой „второй части журнала“.

Совсѣмъ въ иномъ положеніи находятся дѣла о сложеніи недоимокъ и о начетахъ казны и на казну,—тутъ весьма часто сталкиваются различные вѣдомственные интересы, поддерживать которые являются въ засѣданіе товарищи министровъ и Сенату приходится останавливаться на помянутыхъ дѣлахъ съ особымъ вниманіемъ; при этомъ надо замѣтить, что значительная ихъ часть, въ виду несогласія представителей министерствъ съ опредѣленіемъ департамента восходитъ на разрѣшеніе Общаго собранія. Но изъ всѣхъ дѣлъ сферы управленія, по которымъ Сенатъ входитъ въ отношенія къ мѣстнымъ учрежденіямъ, наибольшее значеніе для населенія имѣютъ дѣла объ опекахъ.

Наше законодательство по этому предмету совершенно не развивается, такъ что дѣйствующій Сводъ законовъ почти дословно повторяетъ статьи Свода 1832 года. Особенно обветшали постановленія, опредѣляющія порядокъ наложенія опеки въ виду ненормальности умственныхъ способностей, и „правила объ учрежденіи опеки надъ имѣніями расточителей и людей, замѣченныхъ въ безмѣрной роскоши и мотовствѣ“ <sup>2)</sup>).

Разсмотрѣніе дѣлъ этихъ категорій въ административномъ порядкѣ по однимъ бумажнымъ даннымъ, и къ тому же въ отсутствіи заинтересованныхъ лицъ, весьма затрудняло Сенатъ въ послѣднія десятилѣтія. Да иначе и быть не могло, такъ какъ правильное разрѣшеніе вопросовъ объ ограниченіи гражданской дѣеспособности доступно лишь мѣстному гражданскому суду <sup>3)</sup>).

---

<sup>1)</sup> Сборн. рѣшен. Общ. собр. первыхъ 3-хъ депар. и департамента Герольдіи Сената, 1864—1875 г., т. II, № 286.

<sup>2)</sup> Ст. 365—382, т. X, ч. I, и прил. къ ст. 150 Уст. пред. преступ., т. XIV, Св. зак. Первая категорія дѣлъ находится въ вѣдѣніи Судебнаго, а послѣдняя 1-го департамента.

<sup>3)</sup> См. статью А. И. Георгіевскаго „Признаніе гражданской неспособости по причинѣ безумія, сумасшествія, глухонѣмоты и нѣмоты“ (Жур. Мин. Юст. 1903 г., № 1, стр. 243), въ которой дается подробное описаніе процедуры наложенія опеки и ея недостатковъ.

### Надзоръ.

Реформы 60-хъ годовъ не установили единства въ дѣлѣ надзора за мѣстными учрежденіями: у Сената въ этой сферѣ остались прежніе конкуренты, но тѣмъ не менѣе его положеніе и роль, какъ органа надзора, измѣнились и притомъ въ благопріятномъ смыслѣ,—онъ сталъ вліятельнѣе и авторитетнѣе <sup>1)</sup>).

Главнѣйшей причиной такого явленія былъ общій духъ, общій характеръ великихъ реформъ, направленныхъ къ созданію у насъ правового государства, въ которомъ органу надзора за управленіемъ отводится несравненно большее мѣсто, нежели въ организациі государства полицейскаго. Затѣмъ, какъ извѣстно, реформы сопровождались расцвѣтомъ общественнаго самосознанія и подъемомъ гражданскихъ чувствъ не только неслужащей интеллигенціи, но равнымъ образомъ правительственной и чиновничьей среды. Кадры должностныхъ лицъ стали пополняться людьми лучшаго нравственнаго закала и большей научной подготовки, прежніе же канцелярскіе дѣльцы частью подтянулись, а частью были уволены. Это общее стремленіе къ улучшенію правительственнаго организма сильно отразилось на оберъ-прокурорскомъ надзорѣ и на канцеляріи Сената, изъ которыхъ были постепенно удалены нежелательные элементы <sup>2)</sup>), а открывавшіяся вакансіи стали замѣщать по преимуществу молодыми юристами, имѣвшими ясное представленіе объ идеѣ законности и преданными дѣлу надзора; одновременно съ этимъ постепенно поднимался и нравственный уровень сенатской канцеляріи, достигшій въ послѣднія десятилѣтія весьма значительной высоты. Не остались безъ измѣненія и сенатскія коллегіи и въ томъ числѣ I-й его департаментъ, которому, главнымъ образомъ, ввѣренъ надзоръ за мѣстнымъ управленіемъ; образовательный цензъ входящихъ въ него сенаторовъ началъ замѣтно повышаться, и среди нихъ стали чаще попадаться люди самостоятельнаго характера, неспособные пойти на уступку, разъ

<sup>1)</sup> Иначе у бар. С. А. Корфъ. Администр. Юстиціи, т. I, стр. 172 и 260.

<sup>2)</sup> Ср. воспоминанія лиценста А. А. Харитонова, Русская Старина, январь 1894 г., стр. 114, гдѣ онъ говоритъ: „Здѣсь я долженъ замѣтить, что прежде считалось предосудительнымъ (*mauvais genre*) для порядочнаго и благовоспитаннаго молодого человѣка служить въ Военномъ и Морскомъ министерствахъ или въ Сенатѣ и Синодѣ“.....

дѣло коснется охраны законности и справедливости въ управленіи. Конечно такіе сенаторы не могли не вліять благотворно на своихъ товарищей и на канцелярію, особенно если оказывались въ положеніи предсѣдательствующаго, какъ напримѣръ В. А. Арцимовичъ. При этомъ любопытно замѣтить, что полезное вліяніе такихъ сенаторовъ наблюдается и въ то время, когда настроеніе правительственной среды не было благопріятно развитію и укрѣпленію надзора Сената за мѣстными учрежденіями, хотя конечно дѣятельность Сената не могла не отражать на себѣ того или иного взгляда правительства на соотношеніе началъ законности и административнаго усмотрѣнія, дѣйствующаго на основѣ твердой власти.

Переходя къ ближайшему изученію надзора Сената за мѣстными учрежденіями послѣ реформъ 60-хъ годовъ, необходимо напомнить, что ст. 2 Учр. Прав. Сената возлагаетъ на него обязанность наблюденія не только за законностью, но и за цѣлесообразностью дѣйствій различныхъ учрежденій, иначе, по крайней мѣрѣ, трудно объяснить помѣщенное въ ней выраженіе „печется о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, къ охраненію общаго спокойствія и тишины“; кромѣ того надо прибавить, что самое происхожденіе указанной статьи закона относится къ тому времени, когда не было еще и рѣчи о разграниченіи видовъ надзора.

Послѣднія десятилѣтія Сенатъ почти исключительно занятъ надзоромъ за законностью дѣйствій различныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ и сравнительно очень рѣдко останавливается на вопросѣ объ ихъ цѣлесообразности, иногда даже проявляетъ определенное стремленіе ограничить предоставленную ему закономъ власть лишь надзоромъ перваго рода. Но все же и въ послѣднее время можно указать нѣкоторыя дѣла, при разсмотрѣніи которыхъ Сенатъ входилъ въ оцѣнку цѣлесообразности дѣйствій должностныхъ лицъ <sup>1)</sup>.

Статьи 1 и 2 Учр. Прав. Сената, дающія краткое опредѣленіе объема и предѣловъ его власти, отличаются крайней устарѣ-

---

<sup>1)</sup> Такъ въ опредѣленіи 30 января 1898 года по д. Мертенсъ и Дейча (объ открытіи аптеки) Общее собраніе Сената, а за нимъ и Государственный Совѣтъ разсуждаютъ: „на распоряженія министра внутреннихъ дѣлъ по общему порядку могутъ быть приносимы жалобы въ Правительствующій Сенатъ, отъ котораго въ каждомъ данномъ случаѣ зависитъ входить въ разсмотрѣніе вопроса о томъ, въ какой мѣрѣ распоряженіе министра соответствуетъ указаннымъ въ законѣ условіямъ для открытія аптекъ и пользамъ населенія въ цѣляхъ охраненія народнаго здравія“.

лостью и общностью выражений, — если первое их свойство представляет изъ себя извѣстное неудобство, то зато второе нерѣдко приноситъ существенную пользу, — во всякомъ сомнительномъ и неясномъ случаѣ Сенатъ имѣетъ возможность сослаться и на самомъ дѣлѣ нерѣдко ссылается на принадлежащее ему право „высшаго надзора въ порядкѣ управленія и исполненія“. Широта этой формулы давала и даетъ ему возможность далеко распространять свою власть надзора, и если въ теченіе послѣднихъ десятилѣтій въ указанномъ отношеніи сдѣлано еще не такъ много, то это объясняется политической обстановкой, въ которой приходилось Сенату жить и дѣйствовать, и недостаточно вліятельнымъ его положеніемъ среди высшихъ государственныхъ учреждений.

## А. НАДЗОРЪ ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНІЯМИ.

### 1. Мѣста и лица, подлежащія надзору.

Рядъ реформъ 60-хъ и 70-хъ годовъ прошлаго вѣка произвелъ значительное измѣненіе въ мѣстномъ управленіи. Съ одной стороны были уничтожены нѣкоторыя учрежденія, какъ, напри- мѣръ, приказы общественнаго призрѣнія, съ другой, создано много новыхъ, какъ то губернское по городскимъ дѣламъ, а впослѣдствіи по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіе, губернское по воинской повинности присутствіе, губернское по фабричнымъ дѣламъ присутствіе, губернское по промысловому налогу присутствіе и проч. Всѣ эти новыя учрежденія вошли въ систему губернскаго управленія и являются наравнѣ съ должностными лицами и присутственными мѣстами, сохранившимися отъ прежняго времени объектами надзора Сената, но характеръ осуществляемаго за ними надзора уже нѣсколько иной.—Здѣсь Сенатъ дѣйствуетъ преимущественно въ качествѣ административнаго суда, пересматривающаго по жалобамъ частныхъ лицъ рѣшенія низшихъ органовъ административной юстиціи.

Въ составъ указанныхъ присутствій входятъ какъ коронныя должностныя лица, такъ и представители мѣстнаго общества, предсѣдательствуетъ въ нихъ губернаторъ; такая организація

обеспечиваетъ присутствіямъ извѣстную независимость и надлежащую освѣдомленность въ дѣлахъ, не придавая имъ въ то же время излишняго политическаго значенія, такъ какъ правительство не находитъ нужнымъ поддерживать и защищать опредѣленія учреждений, на половину составленныхъ изъ выборныхъ лицъ въ той мѣрѣ, какъ оно обыкновенно поддерживаетъ и защищаетъ распоряженія своихъ агентовъ, въ особенности же высшихъ провинціальныхъ чиновниковъ—генераль-губернаторовъ и губернаторовъ.

Это обстоятельство весьма благопріятствуетъ установленію правильнаго соотношенія политическаго вѣса между Сенатомъ и помянутыми учрежденіями,—Сенатъ по своему положенію и значенію оказывается на столько выше названныхъ присутствій, что имѣетъ полную возможность осуществлять за ними дѣятельный надзоръ, безъ опасенія встрѣтить на этомъ пути сколько нибудь серьезный отпоръ. Изученіе, съ указанной точки зрѣнія, практики Сената приводитъ однако къ выводу, что онъ не учитывалъ въ полной мѣрѣ превосходства своего положенія, вслѣдствіе чего надзоръ его въ этой сферѣ не всегда отличался достаточной энергіей и силой, а субъективныя права частныхъ лицъ и самоуправляющихся единицъ не всегда получали надлежащую защиту.

Переходя теперь къ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, сохранившимся отъ прежняго времени, надо замѣтить, что юридическое положеніе виднѣйшаго изъ нихъ—генераль-губернатора оставалось въ общемъ безъ существенныхъ перемѣнъ, если не имѣть въ виду такъ называемыхъ „временныхъ“ генераль-губернаторовъ, создававшихся въ нѣкоторыхъ мѣстахъ въ разгаръ революціонной пропаганды—для борьбы съ крамолой. Этимъ генераль-губернаторамъ уже въ силу самой цѣли ихъ учрежденія были предоставлены чрезвычайныя полномочія и придано особенное политическое значеніе, дѣлавшія совершенно невозможнымъ надзоръ за ними Сената. Даже Комитетъ Министровъ всегда считался съ такими генераль-губернаторами и всячески избѣгалъ измѣнять и исправлять сдѣланныя ими распоряженія, хотя бы таковыя и выходили иногда изъ предѣловъ предоставленной имъ власти и существенно отклонялись отъ требованій закона. Что же касается политическаго значенія обыкновенныхъ генераль-губернаторовъ, то оно со времени 60-хъ годовъ несомнѣнно возрастаетъ; указанное явленіе находится въ тѣсной связи

съ длиннымъ рядомъ правительственныхъ мѣропріятій, направленныхъ къ охраненію государственнаго порядка и къ борьбѣ съ политической пропагандой, вслѣдствіе чего надзоръ Сената и за этими генераль-губернаторами становится все болѣе и болѣе затруднительнымъ, а авторитетъ его въ глазахъ генераль-губернаторовъ замѣтно понижается. Подтвержденіемъ послѣдняго изъ высказанныхъ положеній можетъ служить то, что генераль-губернаторы уже давно не находятъ нужнымъ пользоваться предоставленнымъ имъ по закону правомъ присутствованія въ Сенатѣ, за которое конечно они бы держались, если бы это право имѣло для нихъ сколько нибудь серьезное значеніе.

Одновременно съ реформами 60-хъ годовъ замѣчается опредѣленное стремленіе къ усиленію власти губернаторовъ. Въ 1866 г. по этому предмету была подана министрами внутреннихъ дѣлъ и государственныхъ имуществъ и шефомъ жандармовъ Государю любопытная записка, въ которой они отмѣчали паденіе должности губернатора и настоятельно рекомендовали значительное усиленіе его власти. Хотя противъ этой записки рѣшительно возстали министры юстиціи и финансовъ (Замятнинъ и Рейтернъ), тѣмъ не менѣе она была рассмотрѣна сперва особой комиссіей, а затѣмъ Комитетомъ Министровъ и послужила основаніемъ для изданія Высочайше утвержденнаго положенія Комитета, которымъ были расширены права губернаторовъ по производству ревизіи и ввѣренъ имъ надзоръ за политической благонадежностью чиновниковъ разныхъ вѣдомствъ, дано право изданія обязательныхъ постановленій и проч. Черезъ четыре года министръ внутреннихъ дѣлъ Тимашевъ докладывалъ Государю о необходимости новаго усиленія губернаторской власти и надзора за различными учрежденіями въ связи съ предполагавшимся тогда переустройствомъ мѣстнаго управленія.

Тревожные факты внутренней политической жизни 70—80-хъ г.г., развитіе революціонной пропаганды и рядъ убійствъ политическаго характера заставили правительство особенно заняться усиленіемъ надзора за политической благонадежностью населенія, слѣдствіемъ чего явились мѣропріятія 1879 года о надзорѣ за благонадежностью служащихъ въ учрежденіяхъ земскаго и городского самоуправленія и 1881—объ охраненіи государственнаго порядка и общественнаго спокойствія (которое было быстро распространено на значительную часть Россіи), чрезвычайно увели-

чившія функціи губернаторовъ въ области политической полиціи и расширившія ихъ власть. Но собранная въ томъ-же году особая комиссія для составленія проектовъ мѣстнаго управленія (подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова) считала все сдѣланное для усиленія губернаторской власти недостаточнымъ и полагала необходимымъ дальнѣйшее усиленіе этой власти, о томъ-же просили и сами губернаторы въ своихъ отчетахъ.



Съ грав. А. Пэна, по рис. съ натуры  
Сенатская площадь и Исаакіевскій мостъ  
(конца 40-хъ годовъ).

Эти пожеланія заслужили одобреніе Императора Александра III, выражавшееся не разъ въ Высочайшихъ отмѣткахъ на всеподданнѣйшихъ отчетахъ губернаторовъ <sup>1)</sup>, и съ 80-хъ годовъ изданъ рядъ законовъ, направленныхъ къ дальнѣйшему расширенію полномочій губернатора и поднятію его значенія, причемъ одновременно съ этимъ было создано новое правило, на основаніи котораго опредѣленія Сената о возбужденіи противъ нихъ уголовнаго преслѣдованія могутъ приводиться въ исполненіе только съ Высочайшаго утвержденія <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. IV., стр. 311—312.

<sup>2)</sup> Ранѣе этого, на основаніи закона 1881 года дѣла объ отвѣтственности губернаторовъ разрѣшались тѣмъ же порядкомъ какъ и о прочихъ должностныхъ лицахъ, т. е. окончательно I департаментомъ Сената.

Этотъ процессъ возвышенія губернатора былъ въ полномъ соотвѣтствіи съ политикой управленія, въ которой силою различныхъ причинъ и обстоятельствъ выдвигалась на первый планъ борьба съ врагами существующаго государственнаго строя. Какъ ранѣе генераль-губернаторъ, такъ теперь губернаторъ приобрѣтаетъ все большее и большее значеніе въ качествѣ органа государственной полиціи, каковое обстоятельство, въ связи съ усиленіемъ общаго значенія губернатора, имѣло весьма существенное вліяніе на положеніе его какъ объекта надзора. Правительство заботливо оберегало личный авторитетъ губернатора и настойчиво поддерживало и защищало передъ Сенатомъ исходившія отъ него распоряженія. Такая политика имѣла весьма серьезныя послѣдствія,—многіе губернаторы, неправильно понимая возложенныя на нихъ обязанности, и, будучи увѣрены во вліятельномъ заступничествѣ, обнаруживали опредѣленную склонность къ расширенію предоставленной имъ власти за черту, установленную закономъ, вслѣдствіе чего возникало большое количество дѣлъ, для разрѣшенія которыхъ, въ смыслѣ возстановленія нарушеннаго правопорядка и охраны правъ гражданъ, Сенатъ не всегда оказывался достаточно сильнымъ.

Реформы 60-хъ годовъ нисколько не измѣнили положенія губернскихъ правленій, которыя по прежнему оставались, въ сущности говоря, вторыми губернаторскими канцеляріями. По отзывамъ сенаторовъ, ревизовавшихъ въ 1880 г. рядъ губерній, даже судныя дѣла, которыя по закону должны разрѣшаться большинствомъ голосовъ, разрѣшаются въ губернскихъ правленіяхъ исключительно въ смыслѣ, желательномъ губернатору, такъ что о коллегіальности здѣсь не можетъ быть и рѣчи. Прочія же дѣла губернскихъ правленій уже въ силу самаго закона зависятъ только отъ губернатора, который обязанъ по нѣкоторымъ изъ нихъ требовать мнѣнія губернскаго правленія и потомъ уже давать имъ то или иное направленіе по своему усмотрѣнію (дѣла административныя I разряда, разрѣшаемыя по журнальному постановленію съ утвержденія губернатора). Такимъ образомъ самостоятельной дѣятельности губернскаго правленія, насколько можно судить по входящимъ до Сената дѣламъ и даннымъ сенаторскихъ ревизій 1880 года, послѣ реформъ 60-хъ годовъ (какъ и до нихъ) не существовало; а наблюдается лишь

дѣятельность губернатора по губернскому правленію, но такъ какъ эта дѣятельность не имѣла политическаго характера, то надзоръ за нею Сената не встрѣчалъ особыхъ препятствій со стороны правительства и такимъ образомъ губернаторъ, дѣйствующій чрезъ губернское правленіе, оказывался болѣе удобнымъ и доступнымъ объектомъ надзора, нежели тотъ же губернаторъ, распоряжающійся чрезъ свою канцелярію.

Чтобы покончить съ мѣстными учрежденіями, подлежащими надзору Сената, надо упомянуть о казенной палатѣ, положеніе которой осталось безъ существенныхъ перемѣнъ и не заключаетъ въ себѣ ничего такого, что парализовало бы надзоръ за нею Сената, и если дѣятельность его въ этомъ отношеніи бѣдна содержаніемъ, то это проистекаетъ, въ значительной мѣрѣ, отъ самага характера дѣлъ, поступающихъ въ Сенатъ изъ казенныхъ палатъ.

## 2. Предѣлы надзора и степень власти.

Наше законодательство никогда не знало и по настоящее время не знаетъ термина „дискреціонная власть“, „дискреціонныя полномочія“ и весьма рѣдко пользуется равнозначущимъ ему выраженіемъ „административное усмотрѣніе“, но это нисколько не препятствуетъ широкому надѣленію такого рода полномочіями мѣстныхъ административныхъ органовъ, вслѣдствіе чего власть Сената по надзору за ними оказывается нерѣдко весьма стѣсненной и ограниченной.

Дискреціонныя полномочія мѣстныхъ властей, въ особенности генераль-губернаторовъ и губернаторовъ настолько многочисленны и разнообразны, что даже простое перечисленіе ихъ заняло бы очень много мѣста, поэтому ограничимся указаніемъ лишь на важнѣйшія и прежде всего на тѣ, которыя вслѣдствіе многочисленныхъ жалобъ заинтересованныхъ лицъ наиболѣе обращали на себя вниманіе Сената.

Первое мѣсто въ этомъ отношеніи принадлежитъ распорядженіямъ, состоявшимся на основаніи положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокой-

ствія <sup>1)</sup>, въ особенности по изданію и примѣненію обязательныхъ постановленій, а второе — отказамъ губернаторовъ въ выдачу разрѣшеній на открытіе типографій, литографій и книжныхъ магазиновъ.

Затѣмъ слѣдуетъ упомянуть о предоставленной всѣмъ начальствующимъ лицамъ власти по наложенію на подчиненныхъ дисциплинарныхъ взысканій и о полномочіяхъ губернаторовъ по утвержденію нѣкоторыхъ постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, по допущенію къ должностямъ низшихъ коронныхъ чиновниковъ и вольнонаемныхъ земскихъ и городскихъ служащихъ и по утвержденію въ должностяхъ выборныхъ лицъ самоуправляющихся обществъ.

Наше законодательство послѣднихъ десятилѣтій, находясь въ значительной мѣрѣ подъ вліяніемъ тревожныхъ фактовъ внутренней жизни государства, обнаруживаетъ определенное стремленіе къ увеличенію объема дискреціонной власти мѣстныхъ административныхъ органовъ. Однимъ изъ послѣдствій этого явленія надо признать усиленный приливъ въ Сенатъ частныхъ жалобъ на указаннаго рода распоряженія генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ, рассмотрѣніе которыхъ вынуждало Сенатъ неоднократно обращаться къ вопросу объ установленіи предѣловъ своей власти по надзору за дискреціонными распоряженіями должностныхъ лицъ. Практика Сената по этому предмету не чужда весьма понятныхъ колебаній, но въ концѣ концовъ она неизмѣнно сводилась къ признанію изъятими отъ его надзора почти исключительно такихъ дѣйствій администраціи, подача жалобъ на которыя категорически воспрещена закономъ, какъ на примѣръ по дѣламъ объ увольненіи чиновниковъ отъ службы по такъ называемому третьему пункту. Только по подобнаго рода дѣламъ Сенатъ всегда оставляетъ поданныя ему жалобы „безъ рассмотрѣнія“ <sup>2)</sup>, въ прочихъ же случаяхъ

<sup>1)</sup> Прил. къ 1 ст. (прим. 2) Уст. пред. и прес. преступл., т. XIV, Св. зак.

<sup>2)</sup> Впрочемъ можно указать и такія категоріи дѣлъ, по которымъ въ законѣ не имѣется категорическаго запрещенія подавать жалобы, а Сенатъ тѣмъ не менѣе оставляетъ подаваемые жалобы безъ рассмотрѣнія, но самое существо этихъ дѣлъ таково, что дѣйствительно жалобы по нимъ Сенату были бы совершенно неумѣстны. Для примѣра можно привести распоряженія начальства о возбужденіи уголовного преслѣдованія противъ подчиненныхъ имъ лицъ. Обжалованіе Сенату только задержало бы ходъ дѣла въ то время, какъ имѣется достаточная гарантія правильнаго его движенія въ видѣ независимости суда и слѣдственной власти отъ начальства обвиняемаго должностнаго лица.

онъ считаетъ возможнымъ входить въ той или иной мѣрѣ въ оцѣнку правильности обжалованнаго распоряженія <sup>1)</sup>, и если не находитъ оснований къ удовлетворенію домогательствъ просителей, то оставляетъ жалобы ихъ уже не безъ разсмотрѣнія, а „безъ послѣдствій“.

Такимъ образомъ дискреціонныя полномочія мѣстной администрации съ точки зрѣнія отношенія къ нимъ Сената рѣзко дѣлятся на двѣ группы,—за одними надзора Сената вовсе не существуетъ, за другими онъ въ той или иной мѣрѣ осуществляется.

При изученіи сенатской практики по указаннаго рода дѣламъ замѣчается прежде всего совершенно ясная тенденція, которая можетъ быть формулирована въ одномъ тезисѣ: „постановленія закона о дискреціонныхъ полномочіяхъ распространительному толкованію не подлежатъ“. Это положеніе служитъ исходной точкой въ отношеніяхъ Сената къ дискреціоннымъ полномочіямъ администрации.—Сенатъ требуетъ, чтобы таковыя опирались на категоричный и неподлежащій никакому сомнѣнію текстъ закона.

Неоднократныя попытки администрации къ расширенію этого рода власти постоянно встрѣчали отпоръ со стороны Сената, вполне сознававшего всю важность его надзора за дѣйствіями провинціальныхъ властей для укрѣпленія правового строя государства. Нечего и говорить, что такія поползновенія мѣстныхъ орга-

---

<sup>1)</sup> Въ опредѣленіи по д. Титова Сенатъ призналъ необходимымъ прежде всего установить тѣ предѣлы, въ которыхъ настоящее дѣло подлежитъ его разсмотрѣнію. Въ семъ отношеніи Правительствующій Сенатъ находитъ, что по ст. 1 и 2 Высочайше утверждённаго 14 августа 1881 г. положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія (прил. 1 къ ст. 1, прим. 2 Уст. пред. прест., т. XIV, Св. зак., изд. 1890 года) министръ внутреннихъ дѣлъ, коему принадлежитъ высшее направленіе дѣйствій по охранѣ, отмѣняетъ своею властью тѣ распоряженія подчиненныхъ ему административныхъ начальствъ, которыя будутъ имъ признаны несоотвѣтствующими цѣли, на отмѣну же распоряженій генераль-губернаторовъ испрашиваетъ Высочайшее соизволеніе. Приведенное узаконеніе, предоставляя министру внутреннихъ дѣлъ право руководить дѣйствіями всѣхъ другихъ административныхъ властей по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія и указывая порядокъ отмѣны подобныхъ распоряженій по несоотвѣтствію ихъ цѣлямъ охраны, опредѣляемымъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, не изъеяетъ однако отъ общаго подчиненія Правительствующему Сенату въ порядкѣ инстанцій мѣстныя административныя начальства и не освобождаетъ Правительствующій Сенатъ отъ лежащей на немъ, по силѣ ст. 1 и 2 Учр. Сен. (т. 1, ч. 2, изд. 1892 года), обязанности надзора за соотвѣтствіемъ административныхъ распоряженій съ требованіями закона и съ предѣлами предоставленной административнымъ начальствамъ власти (указъ 10 іюля 1898 г.).

новъ, если бы они сопровождались успѣхомъ, привели бы скоро къ значительному сокращенію власти Сената и уменьшенію его авторитета. Когда законъ оказывался недостаточно яснымъ, на примѣръ, не было указано порядка обжалованія какихъ либо дѣйствій администраціи и она поэтому домогалась признанія таковыхъ неподлежащими провѣркѣ Сената, то этотъ послѣдній очень часто, опираясь на 1 и 2 ст. Учр. Сената, разъяснялъ должностнымъ лицамъ неосновательность ихъ притязаній и въ указахъ своихъ повторялъ обыкновенно одну и ту же мысль и притомъ въ однихъ и тѣхъ же выраженіяхъ: „за отсутствіемъ въ законѣ точныхъ указаній на то, чтобы такія то распоряженія не подлежали общему порядку обжалованія Правительствующему Сенату, надлежитъ признать, что распоряженія сіи могутъ быть обжалованы на общемъ основаніи“... <sup>1)</sup>).

Такое направленіе сенатской практики можно уловить уже съ самаго начала разсматриваемаго нами періода, т. е. съ 60-хъ годовъ XIX вѣка; съ теченіемъ же времени оно становится все болѣе и болѣе опредѣленнымъ и распространяется на новыя категоріи дискреціонныхъ полномочій, которыя ранѣе признавались Сенатомъ лежащими внѣ предѣловъ предоставленной ему закономъ власти надзора. Этого рода эволюцію во взглядахъ Сената можно наблюдать, на примѣръ, сравнительно въ недавнее время въ отношеніи дѣлъ, возникшихъ по жалобамъ на распоряженія мѣстныхъ властей, состоявшіяся на основаніи положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія.

Не обнаруживая стремленія устранять себя отъ разсмотрѣнія тѣхъ дѣлъ, по поводу которыхъ нѣтъ спеціальнаго ограничительнаго указанія въ законѣ, или иначе говоря — не допуская администрацію къ расширенію ея дискреціонной власти путемъ толкованія, Сенатъ придерживается однороднаго взгляда и на самое пользование отдѣльными дискреціонными полномочіями, здѣсь тоже не допускается расширительное толкованіе закона. Для примѣра можно указать на рядъ рѣшеній Сената по вопросу о правѣ губернаторовъ не допускать къ занятію должностей вольнонаемныхъ служащихъ въ земскихъ и город-

<sup>1)</sup> Сборн. рѣш. Общ. собр. Прав. Сената за 1864—1875 г., № 470; дѣло Общ. собр. 1903 г., по жалобѣ повѣрен. магометанъ гор. Кустаная на отказъ министра внутр. дѣлъ въ разрѣшеніи перестроить молитвенный домъ въ мечеть, указъ 24 сентября 1904 года, № 8758 и др.

скихъ учрежденіяхъ. По буквѣ закона губернатору предоставляется изъяслять несогласіе въ двухнедѣльный срокъ, причемъ неизъявленіе такового принимается за согласіе и вольнонаемный служащій вступаетъ въ исполненіе возложенныхъ на него обязанностей. Это постановленіе закона Сенатъ неоднократно разъяснялъ въ ограничительномъ смыслѣ, требуя отъ губернаторовъ категорическаго изъясленія несогласія, когда же эти послѣдніе, затрудняясь опредѣленнымъ отвѣтомъ, извѣщали, что они не собрали еще надлежащихъ свѣдѣній, а поэтому и лишены возможности высказаться о данномъ лицѣ или приводили какія либо иныя отговорки, домогаясь недопущенія къ должности кандидата въ вольнонаемные служащіе, то Сенатъ неизмѣнно признавалъ подобныя притязанія неосновательными и незаконными, такъ какъ они опредѣленно клонились къ увеличенію предоставленной губернаторамъ дискреціонной власти. Не допуская администрацію къ расширенію предоставленныхъ ей закономъ дискреціонныхъ полномочій, Сенатъ столь же настойчиво не допускаетъ ее къ созданію новыхъ полномочій этого рода путемъ толкованія предоставленныхъ ей правъ и возложенныхъ на нее обязанностей. Любопытнымъ съ этой точки зрѣнія примѣромъ могутъ служить опредѣленія I департамента Сената, разъясняющія условія выдачи свидѣтельства на изданіе газетъ по новому закону о повременной печати (24 ноября 1905 г.) <sup>1)</sup>. Текстъ этого закона даетъ исчерпывающій перечень тѣхъ причинъ, по которымъ губернаторы могутъ отказать въ разрѣшеніи на изданіе печатнаго органа. Но нѣкоторые изъ нихъ упустили изъ виду указанный характеръ перечня и отклоняли ходатайства о выдачѣ свидѣтельствъ по инымъ основаніямъ и, между прочимъ, вслѣдствіе политической неблагонадежности предполагаемаго редактора изданія. По жалобамъ заинтересованныхъ лицъ эти дѣла доходили до разсмотрѣнія Сената, который категорически и неоднократно отвергалъ попытки губернаторовъ къ расширенію смысла вышеприведеннаго закона, клонившіяся, въ сущности говоря, къ созданію новаго рода дискреціонныхъ полномочій <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Прил. къ ст. 114, п. 17, Уст. пред. прест., т. XIV, Св. зак. по прод. 1906 года.

<sup>2)</sup> Указы 1-го департамента: по дѣлу по жалобѣ помощника присяжнаго повѣреннаго Вакаръ 22 августа 1907 г., № 7685 и 29 февраля 1908 г., № 2579, по дѣлу Воронцова.

Руководясь въ своей дѣятельности принципомъ ограничительнаго толкованія законовъ, предоставляющихъ мѣстной администраціи дискреціонныя полномочія, принципомъ, который по общему сознанію юристовъ является необходимымъ условіемъ для водворенія законности, въ управленіи, Сенатъ обнаруживаетъ иногда стремленіе пойти еще дальше, вплоть до отрицанія дискреціоннаго характера нѣкоторыхъ правъ администраціи, не подвергавшихся до того времени никакому сомнѣнію. Подобныя попытки вытекаютъ отнюдь не изъ какихъ либо общихъ теоретическихъ соображеній, а объясняются весьма просто, какъ естественное послѣдствіе знакомства Сената съ тѣми сторонами дѣятельности мѣстныхъ властей, которыя вызываютъ особое неудовольствіе общества. Получивъ жалобу заинтересованныхъ лицъ и тѣ свѣдѣнія отъ правительственныхъ органовъ, которыя были необходимы для выясненія всѣхъ сторонъ возникшаго дѣла, Сенатъ оказывался иногда въ положеніи наблюдателя весьма нежелательныхъ фактовъ губернской жизни и поэтому естественно заботился больше всего о томъ, чтобы своими разъясненіями устранить возможность ихъ повторенія на будущее время <sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Для того, чтобы дать понятіе о подобнаго рода рѣшеніяхъ Сената, можно указать на опредѣленіе I департамента по жалобѣ Тверской губернской земской управы на вѣдомство народнаго просвѣщенія. Сущность этого дѣла заключается въ слѣдующемъ: въ г. Твери были устроены временные педагогическіе курсы для земскихъ учителей и учительницъ. Когда они были уже открыты и составъ слушателей приступилъ къ занятіямъ, то губернаторъ обратился къ наблюдателю курсовъ съ заявленіемъ, что нѣкоторые изъ учителей и учительницъ представляются ему сомнительными съ точки зрѣнія политической благонадежности; вслѣдствіе такого указанія, хотя и неподкрѣпленнаго никакими фактическими данными, наблюдатель удалилъ съ курсовъ названныхъ губернаторомъ лицъ. Это распоряженіе было признано правильнымъ какъ попечителемъ Московскаго округа такъ и министромъ народнаго просвѣщенія. Войдя въ подробное разсмотрѣніе обязанностей, возложенныхъ на наблюдателя временныхъ педагогическихъ курсовъ и объема предоставленной ему закономъ власти, Сенатъ сперва, основываясь на точномъ смыслѣ закона, признаетъ за помянутымъ должностнымъ лицомъ право устранять тѣхъ слушателей и слушательницъ, которые не будутъ соответствовать цѣлямъ и задачамъ курсовъ или не исполнять какія либо требованія наблюдателя, т. е. констатируетъ наличность дискреціоннаго полномочія наблюдателя въ отношеніи слушателей, но затѣмъ прибавляетъ, что въ правилахъ о курсахъ не содержится указаній на обязанность наблюдателя и высшаго учебнаго начальства устранять слушателей „по всякому сообщенію, полученному хотя бы и отъ губернскаго начальства“, если сообщаемыя о дѣятельности или нравственной или политической благонадежности сихъ лицъ свѣдѣнія не основываются на какихъ-либо положительныхъ данныхъ, которыя представлялись бы и для учебнаго начальства достаточными къ признанію пребыванія этихъ лицъ на курсахъ неумѣстнымъ“. Уже эти разсужденія, а въ особенности въ связи съ дальнѣйшими, ясно клонятся къ столь ограничительному толкованію дискре-

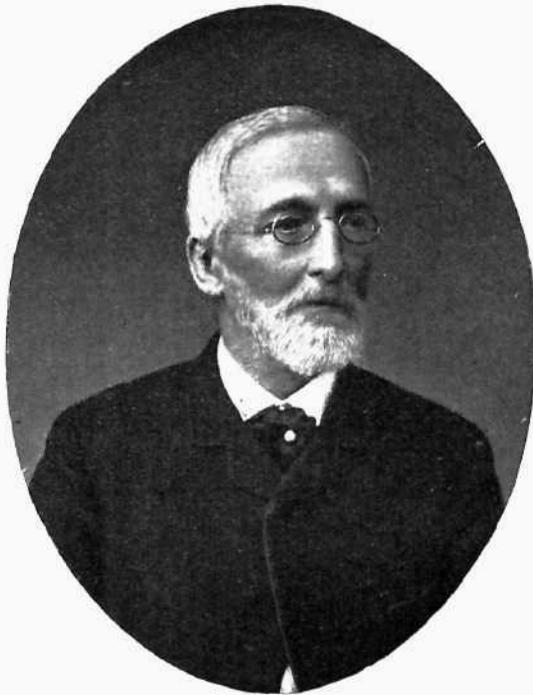
Надзоръ за дискреціонными распоряженіями администраціи бываетъ двоякаго рода: во-первыхъ, онъ можетъ ограничиваться лишь провѣркой того, былъ ли въ наличности фактической составъ, которымъ законъ обусловливаетъ пользованіе даннымъ дискреціоннымъ полномочіемъ или, иначе говоря, правильно ли администраторъ подвелъ обнаруженный имъ фактъ подъ дѣйствіе закона, и, во-вторыхъ, возможна провѣрка дискреціонныхъ распоряженій съ точки зрѣнія соотвѣтствія ихъ тѣмъ цѣлямъ, ради которыхъ создано данное дискреціонное полномочіе, т. е. примѣняется ли законъ для тѣхъ именно категорій дѣлъ, которыя имѣлись законодателемъ въ виду при его изданіи <sup>1)</sup>).

Сенатъ въ своей практикѣ первоначально придерживался первой системы, но затѣмъ взгляды его въ этомъ отношеніи начинаютъ колебаться, отчасти, вѣроятно, вслѣдствіе прилива въ составъ его канцеляріи хорошо подготовленныхъ юристовъ, вполне знакомыхъ съ организаціей и дѣятельностью органовъ административной юстиціи въ Западной Европѣ, а отчасти быть можетъ подъ вліяніемъ виднѣйшихъ и образованнѣйшихъ сенаторовъ какъ В. А. Арцимовичъ, Ѳ. М. Дмитріевъ и др. Кромѣ этого и современная имъ дѣйствительность говорила сама за себя, интересы справедливости и законности управленія настойчиво требовали болѣе глубокой провѣрки дискреціонныхъ дѣйствій администраціи, чѣмъ простое выясненіе того—правильно ли обнаруженный фактъ подведенъ подъ законъ. Какъ бы то ни было, но Сенатъ началъ все чаще и чаще входить въ разсмотрѣніе вопроса о соотвѣтствіи принятаго администраціей дискреціоннаго распоряженія тѣмъ цѣлямъ, ради которыхъ изданъ законъ, послужившій для него основаніемъ, т. е. Сенатъ сталъ прибѣгать ко второму изъ указанныхъ выше способовъ надзора за дискреціонной властью. Въ концѣ прошлаго и началѣ нынѣшняго вѣка практика Сената по изучаемому нами

ціоннаго права, которое равносильно полному его отрицанію; въ соотвѣтствіи съ этими соображеніями находится и заключительная часть опредѣленія, въ которой распоряженіе учебнаго начальства признается неправильнымъ, такъ какъ оно не было обязано устранять помянутыхъ лицъ по одному голословному сообщенію губернатора (опредѣленіе I департамента 6 апрѣля 1899 г., № 3295/234).

<sup>1)</sup> Первая система принята въ Германіи, а вторая блестяще проводится въ жизнь французскимъ государственнымъ совѣтомъ подъ видомъ такъ называемаго *annulement pour détournement de pouvoir*, ср. статьи Лозина-Лозинскаго, „Право“ 1900 г. и 1901 г. и въ томъ же журналѣ за 1901 г., статью Лазаревскаго, (Законность и предѣлы ея осуществленія).

вопросу чужда однообразія, въ однихъ рѣшеніяхъ осуществляется надзоръ по первому, а въ другихъ—по второму способу, причемъ трудно сказать къ какому изъ нихъ Сенатъ прибѣгалъ чаще. Но если расширить поле наблюденія и окинуть общимъ взглядомъ значительное количество рѣшеній Сената, взявъ ихъ за разные годы, начиная со времени великихъ реформъ Императора Александра II, то изъ за ряда колебаній и противорѣчій совершенно явственно можно уловить процессъ



О. М. Дмитріевъ.

постепеннаго измѣненія въ направленіи сенатской практики отъ способа провѣрки правильно ли подведенъ администраторомъ фактъ подъ законъ, къ способу выясненія соотвѣтствуетъ ли дискреціонное распоряженіе тѣмъ цѣлямъ, ради которыхъ изданъ законъ, служащій ему основаніемъ. Иначе говоря, наблюдается совершенно опредѣленно стремленіе Сената отъ формальнаго и поверхностнаго надзора за дискреціонными распоряженіями администраціи постепенно перейти къ надзору болѣе глубокому и серьезному, который одинаково полезенъ какъ для охраны правъ и интересовъ отдѣльныхъ гражданъ,

такъ и для обезпеченія закономѣрной дѣятельности правительственныхъ учреждений и должностныхъ лицъ.

Чтобы получить болѣе точное понятіе объ этомъ процесѣ и вообще объ эволюціи сенатской практики по надзору за дискреціонной властью, надо ближе познакомиться съ послѣдовательнымъ измѣненіемъ его рѣшеній, хотя бы по двумъ намѣченнымъ категоріямъ дѣлъ: во-первыхъ, по жалобамъ на распоряженія, состоявшіяся на основаніи положенія объ усиленной охранѣ и во-вторыхъ—объ открытіи типографій, литографій и тому подобныхъ заведеній.

Первоначально Сенатъ находилъ, что, такъ какъ высшее направленіе дѣйствій по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ, которому по силѣ 2 ст. „Положенія“ 1881 года предоставлено право отмѣнять тѣ распоряженія губернаторовъ и градоначальниковъ по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, которыя будутъ имъ признаны неправильными или нецѣлесообразными, то всѣ ходатайства объ отмѣнѣ такихъ распоряженій и должны направляться къ министру, а не въ Сенатъ. Когда же подобнаго рода ходатайства и жалобы адресовались Сенату, то онъ оставлялъ ихъ безъ разсмотрѣнія. Затѣмъ вскорѣ Сенатъ отказывается отъ этого взгляда и рассуждаетъ уже въ томъ смыслѣ, что предоставленное министру внутреннихъ дѣлъ право отмѣнять распоряженія подчиненныхъ ему должностныхъ лицъ „не изъемлетъ отъ общаго подчиненія Правительствующему Сенату въ порядкѣ инстанціи мѣстныя административныя начальства и не освобождаетъ Правительствующій Сенатъ отъ лежащей на немъ, по силѣ 1 и 2 ст. Учр. Сената, обязанности надзора за соотвѣтствіемъ административныхъ распоряженій съ требованіями закона и съ предѣлами предоставленной административнымъ начальствамъ власти“. Но, признавъ такимъ образомъ за собою право надзора, Сенатъ сперва пользуется имъ крайне умѣренно—входитъ въ провѣрку только одного обстоятельства,—правильно ли подведенъ установленный администраціей фактъ подъ законъ, т. е. подъ положеніе объ усиленной охранѣ. Но вскорѣ требованія жизни заставили Сенатъ пойти дальше. Генераль-губернаторы и губернаторы, пользуясь правомъ, предоставленнымъ имъ по Положенію о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія,

стали издавать множество обязательных постановлений, за неисполнение которых на основании того же закона налагали на виновных взыскания административным порядком. Это вызвало значительное неудовольствие населения и соответственный ему приток жалоб в Сенат, из которых выяснялось крайнее разнообразие предметов и целей помянутых обязательных постановлений, что само собою не могло не выдвинуть вопроса, все ли они соответствуют намерениям законодателя, создавшего Положение об усиленной охране не для того, чтобы регулировать им все стороны местного управления, а исключительно для борьбы с крамолой. В стремлении к правильному и согласному с волею законодателя толкованию закона, Сенат оказался вынужденным входить в проверку каждого обязательного постановления с точки зрения соответствия его тем целям, ради которых было издано положение об усиленной охране и понятно не мог не признать, что санитарныя, например, правила или постановления, относящіяся до порядка торговли, не имеют ровно никакого отношения к борьбе с крамолой и вообще к задачам охранения государственного порядка и общественного спокойствия, как их понимает „Положение“ 1881 года. Поэтому Сенат неоднократно признавал неправильным, как издание на основании усиленной охраны подобного рода обязательных постановлений, так и преследование административным порядком за их неисполнение <sup>1)</sup>.

По силе Устава о цензуре и печати (ст. 158 по прод. 1902 г.) на открытие типографий, литографий и тому подобных заведений надо иметь дозволение от губернатора <sup>2)</sup>, но закон ничего не говорит о том, по каким причинам может быть отказано в выдаче этого дозволения.

В 70-х и начале 80-х годов Сенат был склонен толковать предоставленные по этому поводу губернаторам полномочия в самом широком смысле. Какія бы основания отказа ни приводились, он признавал их достаточными, и оставлял домогательства жалобщиков без уважения. Харак-

---

<sup>1)</sup> Указы Прав. Сената 14 января 1892 г., № 307, по д. Руднева; 5 мая 1893 г., опред. № 3892, по д. Симона Рубинштейна; 5 мая 1897 г., № 5720, по д. Митрофанова; 10 июля 1898 г., по д. Титова; 18 апреля 1901 г., № 3965, по д. Гущина и др.

<sup>2)</sup> В Москвѣ и Варшавѣ—генераль-губернатора, а въ нѣкоторыхъ городахъ—градоначальника.

тернымъ въ этомъ отношеніи примѣромъ можетъ служить опредѣленіе I департамента по дѣлу Бонка, въ которомъ Сенатъ говоритъ, что разъ губернаторъ признаетъ открытіе новой типографіи неудобнымъ, то это служитъ вполне достаточнымъ основаніемъ для отказа въ дозволеніи на ея открытіе и нѣтъ рѣшительно никакихъ законныхъ причинъ къ отмѣнѣ такого распоряженія <sup>1)</sup>. Но въ концѣ 80-хъ годовъ взглядъ Сената мѣняется, онъ признаетъ уже не всѣ приводимыя губернаторами основанія отказа достаточными и выдвигаетъ на первый планъ значеніе личныхъ свойствъ просителя, „которыя препятствуютъ выдачѣ ему желаемого разрѣшенія“. Затѣмъ вскорѣ это общее выраженіе замѣняется уже болѣе опредѣленнымъ и конкретнымъ понятіемъ личной благонадежности, отсутствіе которой и признается съ тѣхъ поръ единственнымъ законнымъ основаніемъ для отказа въ дозволеніи открыть типографію, литографію и тому подобное заведеніе. Ставъ на эту точку зрѣнія Сенатъ придерживается ея въ дальнѣйшей своей практикѣ весьма настойчиво и постоянно отмѣняетъ распоряженія губернаторовъ, обоснованныя на какихъ либо иныхъ соображеніяхъ, какъ на примѣръ на томъ, что данная мѣстность не нуждается въ новой типографіи или что въ предположенномъ для ея открытія пунктѣ нѣтъ чиновника, которому можно было бы поручить за нею надзоръ.

Признавая такое значеніе за личной благонадежностью, Сенатъ въ то же время неоднократно разъяснялъ, во-первыхъ, что она требуется только отъ того лица, которое домогается получить дозволеніе на открытіе типографіи, а не отъ членовъ его семейства и, во-вторыхъ, что отсутствіе или неполнота свѣдѣній о личности просителя отнюдь не могутъ быть приравнены къ неблагонадежности, такъ какъ губернаторъ имѣетъ полную возможность таковыя собрать или дополнить. Затѣмъ, продолжая придерживаться ограничительнаго толкованія предѣловъ власти губернатора на выдачу дозволеній для открытія типографій, Сенатъ высказался въ томъ смыслѣ, что расширеніе типографій, а равно и возобновленіе свидѣтельствъ на ихъ содержаніе не зависитъ уже отъ дискреціонной власти админи-

<sup>1)</sup> Указы Прав. Сената 31 октября—5 ноября 1873 г., № 34824, по д. Бонка, и 23 января 1886 г., № 905, по д. Офина.

страціи, такъ какъ сохраняетъ свою силу сдѣланная ранѣ той же администраціей оцѣнка личной благонадежности содержателя помянутаго заведенія (т. е. при выдачѣ первоначальнаго разрѣшенія). Наконецъ нѣсколько лѣтъ тому назадъ въ опредѣленіи по дѣлу Зновицкаго Сенатъ призналъ недостаточнымъ простое заявленіе губернатора о неблагонадежности просителя и войдя въ разсмотрѣніе по существу представленныхъ о его личности данныхъ и не находя въ нихъ основаній къ установленію неблагонадежности, распоряженіе губернатора отмѣнилъ <sup>1)</sup>. Послѣднее изъ приведенныхъ рѣшеній остается покуда единичнымъ, но тѣмъ не менѣе все вышесказанное, думается, въ достаточной мѣрѣ выясняетъ то направленіе, въ которомъ постепенно развивается сенатская практика по надзору за дискреціонными полномочіями администраціи <sup>2)</sup>.

Что касается степени власти Сената, то въ этомъ отношеніи за послѣднія десятилѣтія можно отмѣтить весьма немного измѣненій; наиболѣе существенное изъ нихъ внесъ законъ 19 мая 1881 г., которымъ упрощенъ порядокъ разрѣшенія дѣлъ о преступленіяхъ должности по административнымъ вѣдомствамъ. вмѣсто общихъ правилъ движенія дѣлъ въ старыхъ департаментахъ Сената, на основаніи которыхъ каждое дѣло при извѣстныхъ условіяхъ (разногласіе сенаторовъ или протестъ министра юстиціи) могло доходить до Государственнаго Совѣта, для нихъ былъ установленъ особый порядокъ — окончательнаго разрѣшенія въ I-мъ департаментѣ простымъ большинствомъ голосовъ. Такимъ образомъ этотъ законъ весьма существенно увеличилъ власть Сената и при томъ по такого рода дѣламъ, которыя

<sup>1)</sup> Приводимъ цѣликомъ мотивы указа, состоявшагося по этому дѣлу: 1905 года ноября 15-го дня. По указу Его Императорскаго Величества, Правительствующій Сенатъ слушали: дѣло по жалобѣ коллежскаго регистратора Іосифа Зновицкаго на подольскаго губернатора за неразрѣшеніе ему открыть типографію въ г. Новой-Ушицѣ. Приказали: Разсмотрѣвъ обстоятельства настоящаго дѣла и принимая во вниманіе: 1) что, какъ видно изъ рапорта министра внутреннихъ дѣлъ отъ 15 ноября 1903 г. за № 11110, просителю было отказано подольскимъ губернаторомъ въ 1903 г. въ разрѣшеніи имѣть въ г. Новой-Ушицѣ типографію по имѣвшимся въ то время свѣдѣніямъ о неблагонадежности; 2) что, между тѣмъ проситель нынѣ состоитъ нотаріусомъ и попечителемъ комитета о народной трезвости и 3) что, при такихъ условіяхъ, къ отказу въ удовлетвореніи ходатайства просителя законныхъ основаній не усматривается....

<sup>2)</sup> Указы Прав. Сената 28 февраля 1895 г., № 2436, по д. Сохора; 24 июля 1896 г., № 7274, по д. Новгородскаго; рѣш. 1 Общ. собр. Сената 29 ноября 1896 г.— 24 апрѣля 1898 г., по д. Штейна и мн. др. Весьма полныя указанія на практику Сената по этого рода дѣламъ имѣются въ статьѣ Лазаревскаго, — „Право“ — 1901 годъ.

имѣютъ очень серьезное значеніе для охраненія законности въ управленіи. Впрочемъ чрезъ нѣкоторое время онъ подвергся измѣненію—въ 1897 году было установлено, что опредѣленія Сената по дѣламъ объ отвѣтственности губернаторовъ и градоначальниковъ, хотя и постановляются въ I-мъ департаментѣ по большинству голосовъ, но для приведенія въ исполненіе требуютъ Высочайшаго утвержденія.

Въ послѣднее время прибавились новыя категоріи дѣлъ, по которымъ Сенатъ постановляетъ окончательныя рѣшенія простымъ большинствомъ голосовъ—это дѣла объ обществахъ (союзахъ) и по выборамъ въ Государственную Думу.

### 3. Средства надзора.

Реформы 60-хъ годовъ XIX вѣка повліяли на средства надзора Сената за мѣстными учрежденіями въ двоякомъ отношеніи: съ одной стороны былъ преобразованъ и совершенно устраненъ отъ наблюденія за законностью дѣйствій администраціи институтъ прокуратуры, а съ другой—создалась такая обстановка общественной и частной жизни, при которой было значительно безопаснѣе по сравненію съ прежнимъ временемъ подавать жалобы на неправильныя распоряженія и дѣйствія мѣстныхъ властей. Губернскіе прокуроры были постепенно уничтожены, по мѣрѣ распространенія дѣйствія Судебныхъ уставовъ Императора Александра II на различныя мѣстности Россіи, что производилось въ теченіе многихъ лѣтъ и закончено сравнительно въ очень недавнее время, но функцію надзора за администраціей они утратили почти цѣликомъ еще въ 60-хъ годахъ. Такимъ образомъ исчезло одно изъ средствъ надзора Сената за мѣстными учрежденіями и должностными лицами. Впрочемъ этотъ ущербъ въ значительной мѣрѣ возмѣщался увеличеніемъ числа жалобъ частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій, приливъ которыхъ въ Сенатъ непрерывно усиливался, что объясняется не только указанной выше причиной общаго характера, но также и другими обстоятельствами, какъ то: распро-

страненіемъ юридическихъ свѣдѣній, развитіемъ путей сообщенія и средствъ сношенія, измѣненіемъ правилъ написанія и подачи жалобъ и, наконецъ, изданіемъ такихъ законовъ, которыми были дарованы гражданамъ новыя права, поставленныя подъ защиту надзора Сената съ указаніемъ точнаго порядка обжалованія неправильныхъ дѣйствій администраціи.

Дѣйствующія правила написанія и подачи прошеній и жалобъ, приносимыхъ административнымъ департаментамъ Сената (I-му и II-му), отличаются краткостью и простотою; предъявляемыя ими требованія совершенно ясны и легко могутъ быть выполнены каждымъ грамотнымъ человѣкомъ <sup>1)</sup>; сомнѣніе можетъ вызывать только одинъ пунктъ — объ „укорительныхъ выраженіяхъ“, помѣщеніе которыхъ въ жалобѣ служитъ основаніемъ для оставленія ея безъ разсмотрѣнія и возвращенія просителю съ надписью о причинахъ такой резолюціи.

Администрація склонна толковать указанное выраженіе въ очень широкомъ смыслѣ, усматривая для себя укоризну иногда лишь въ самой обыкновенной критикѣ ея дѣйствій, но Сенатъ не придерживается такой точки зрѣнія и возвращаетъ съ надписью жалобы лишь въ случаѣ помѣщенія въ нихъ бранныхъ и неприлично грубыхъ выраженій <sup>2)</sup>, вполнѣ понимая, что отъ раздраженнаго и къ тому же иногда мало культурнаго человѣка нельзя требовать, при обжалованіи стѣснительныхъ для него дѣйствій администраціи, академически-изысканнаго языка.

Второе основаніе для оставленія жалобы безъ разсмотрѣнія и возвращенія просителю съ надписью, это подача ея не въ

---

<sup>1)</sup> Прил. къ ст. 49 (прим.), Учр. Сената, т. I, Св. зак.

<sup>2)</sup> Насколько щекотливо относится администрація къ выраженіямъ лицъ, жалующихся на ея дѣйствія, можно видѣть изъ слѣдующаго примѣра: два становаго пристава Херсонской губерніи взыскали съ помѣщика корнета Веселинова недоимки, допустивъ при этомъ рядъ неправильностей. Тотъ жаловался губернскому правленію, но оно оставило его жалобу безъ уваженія, тогда въ жалобѣ Сенату Веселиновъ помѣстилъ выраженіе: „Херсонское губернское правленіе покрыло поступки сіи мракомъ неправосудія и разнорѣчивыхъ запутанностей“. Губернское правленіе признавало эту фразу не только укорительной, но даже содержащей въ себѣ признаки клеветы, такого же мнѣнія были и I департаментъ Сената, но Общее его собраніе взглянуло на дѣло совершенно иначе — оно нашло, что это выраженіе само по себѣ не заключаетъ ничего особеннаго, такъ какъ жалобы на неправосудіе законъ допускаетъ; въ настоящемъ же случаѣ оно вполнѣ соответствуетъ дѣйствительному положенію вещей, такъ какъ постановленіе губернскаго правленія безусловно неправильно, а жалоба Веселинова совершенно основательна (Сборн. рѣш. Общ. собр. первыхъ 3-хъ департ. за 1864—1875 г., т. IV, № 738).

то установленіе или не тому должностному лицу, на дѣйствія которыхъ она приносится <sup>1)</sup>, а непосредственно Сенату.

Тутъ, тоже, какъ и въ отношеніи укорительныхъ выраженій, Сенатъ никогда не обнаруживалъ излишняго формализма. Можно указать не мало случаевъ, когда на основаніи подобныхъ жалобъ требовались отъ мѣстныхъ властей свѣдѣнія и объясненія, по представленію которыхъ дѣло разсматривалось установленнымъ закономъ порядкомъ. Это отклоненіе отъ буквального смысла постановленій закона о порядкѣ подачи жалобъ не только не можетъ быть поставлено въ упрекъ Сенату, но скорѣе свидѣтельствуеетъ о правильномъ пониманіи предоставленной ему 1 и 2 ст. Учрежд. Сената власти надзора.

Прочія основанія для возвращенія жалобъ съ надписью, какъ то неозначеніе имени и мѣста жительства лица, приносящаго жалобу, неуказаніе чего именно проситель домогается, отсутствіе надлежащей подписи и т. под., имѣютъ въ практикѣ Сената второстепенное значеніе, такъ какъ во-первыхъ, встрѣчаются сравнительно рѣдко, а во-вторыхъ, къ нимъ ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть двоякаго отношенія—какой бы точки зрѣнія Сенатъ ни придерживался—очевидно онъ не можетъ разсматривать жалобу, неизвѣстно кѣмъ поданную и неизвѣстно о чемъ говорящую.

Въ виду того, что законъ требуетъ, чтобы приносимыя въ Сенатъ жалобы представлялись чрезъ то учрежденіе или должностное лицо, на дѣйствія и распоряженія которыхъ эти жалобы приносятся, одновременно имъ устанавливается и гарантія противъ возможныхъ на этой почвѣ злоупотребленій. По силѣ ст. 8 правилъ написанія и подачи прошеній и жалобъ (приносимыхъ I и II-му департаментамъ), таковыя представляются въ Правительствующій Сенатъ принявшимъ ихъ присутственнымъ мѣстомъ или должностнымъ лицомъ не позже мѣсячнаго со дня ихъ полученія срока и притомъ съ надлежащими свѣдѣніями и объясненіями, въ случаѣ же невозможности, по какимъ либо особеннымъ обстоятельствамъ, выполнить это требованіе закона, присутственное мѣсто или должностное лицо обязано донести о томъ Сенату съ указаніемъ какъ причинъ замедленія, такъ и тѣхъ мѣръ,

---

<sup>1)</sup> Отъ соблюденія этого требованія изъяты жалобы на медленность и на непредставленіе, возвращеніе или оставленіе жалобъ безъ движенія (п. 9 „Правилъ“).

которыя приняты къ ихъ устраненію. Почти все сказанное выше относится въ одинаковой мѣрѣ какъ къ жалобамъ, подаваемымъ частными лицами, такъ и къ тѣмъ изъ нихъ, которыя исходятъ отъ общественныхъ учрежденій, но само собою разумѣется значеніе указанныхъ категорій не всегда было одинаково. Съ изданіемъ Земскаго положенія 1864 года и Городового положенія 1870 г. приливъ жалобъ отъ общественныхъ учрежденій сильно увеличился, такъ какъ вновь созданнымъ органамъ самоуправленія постоянно приходилось искать поддержки у Сената, для укрѣпленія своего положенія и обезпеченія независимости ихъ дѣйствій отъ притязаній мѣстной администраціи.

Чтобы покончить съ жалобой, какъ средствомъ надзора Сената за мѣстнымъ управленіемъ, надо упомянуть еще о срокѣ, установленномъ для ея подачи. Въ этомъ отношеніи наше законодательство отличается крайней пестротой. Трудно сказать, по какимъ именно причинамъ, скорѣе всего просто вслѣдствіе разновременнаго составленія и изданія положеній и уставовъ, регулирующихъ дѣятельность различныхъ мѣстныхъ учрежденій, — установлены крайне разнообразныя сроки для обжалованія ихъ постановленій, — отъ мѣсячнаго до шести мѣсячнаго <sup>1)</sup>, а для нѣкоторыхъ и вовсе срока не установлено (какъ на примѣръ для постановленій училищнаго совѣта). Равнымъ образомъ не ограничено никакимъ срокомъ обжалованіе единоличныхъ распоряженій высшихъ чиновъ мѣстнаго управленія — генераль-губернаторовъ и губернаторовъ. Пропускъ указанного закономъ на подачу жалобы срока, по общему правилу, влечетъ за собою оставленіе ея Сенатомъ безъ разсмотрѣнія, но это нисколько не препятствуетъ ему въ порядкѣ надзора обратить вниманіе на дошедшія такимъ образомъ до его свѣдѣнія обстоятельства. На самомъ дѣлѣ Сенатъ неоднократно и притомъ съ успѣхомъ пользовался такимъ пріемомъ.

Этого рода практика Сената приводитъ насъ отъ жалобъ къ другому средству надзора за мѣстными учрежденіями: къ непосредственному усмотрѣнію безпорядковъ и отступленій отъ закона изъ входящихъ до Сената дѣлъ и бумагъ.

<sup>1)</sup> Жалобы приносятся въ мѣсячный срокъ на губернское присутствіе, по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе и по промысловому налогу присутствіе; въ двухмѣсячный срокъ, на присутствіе по воинской повинности, — въ трехмѣсячный на присутствіе по городскимъ и земскимъ дѣламъ; для жалобъ, подаваемыхъ на губернское правленіе установлено два срока — три мѣсяца со дня объявленія обжалуемаго постановленія или шесть мѣсяцевъ со дня приведенія его въ исполненіе.

Сенатъ не забываетъ о существованіи этого средства надзора и хотя не особенно часто, но все же имъ пользуется, въ особенности для того, чтобы преподать подчиненнымъ ему мѣстамъ и лицамъ надлежащія указанія на будущее время.

Наконецъ, слѣдуетъ упомянуть еще объ одномъ средствѣ надзора, о донесеніяхъ должностныхъ лицъ, главнымъ образомъ министровъ, генераль-губернаторовъ и губернаторовъ, вслѣдствіе которыхъ Сенатъ нерѣдко входитъ въ провѣрку постановленій и распоряженій различныхъ присутственныхъ мѣстъ губернскаго управленія.

Изъ всѣхъ перечисленныхъ выше средствъ надзора наибольшее практическое значеніе имѣютъ жалобы какъ частныхъ лицъ, такъ и общественныхъ учрежденій, которыя доставляютъ Сенату массу указаній на безпорядки и отступленія отъ требованій закона въ ходѣ мѣстнаго управленія; при этомъ количество ихъ въ послѣднее время столь велико, что административные департаменты Сената, можно сказать, почти исключительно заняты ихъ рассмотрѣніемъ.

#### 4. Послѣдствія надзора.

Слѣдуя тому порядку, который былъ принятъ нами при изученіи послѣдствій надзора за мѣстными учрежденіями до времени реформъ 60-хъ годовъ, надлежитъ прежде всего остановиться на подтвержденіи и разъясненіи законовъ.

I. Если случаи простого „подтвержденія“ закона становятся все рѣже и рѣже—и прежде всего потому, что министры гораздо меньше обращаются по этому поводу за содѣйствіемъ Сената, предпочитая обходиться собственными циркулярами, то зато число разъясненій все увеличивается и увеличивается. Въ отношеніи нѣкоторыхъ законовъ ихъ состоялось громадное количество,— для примѣра можно указать на Уставъ о воинской повинности, Земское и Городовое положенія, правила объ открытіи аптекъ, Положеніе о промысловомъ налогѣ, законы, регулирующіе положеніе евреевъ, и постановленія о порядкѣ возбужденія уголов-

наго преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ. Даже самый краткій обзоръ этого рода дѣятельности Сената занялъ бы слишкомъ много мѣста, поэтому ограничимся лишь нѣсколькими общими замѣчаніями и затѣмъ остановимся болѣе подробно только на разъясненіяхъ послѣдняго изъ перечисленныхъ законовъ, въ виду особеннаго его значенія для охраны законности въ управленіи <sup>1)</sup>. Знакомство съ рядомъ данныхъ Сенатомъ (рѣчь идетъ о I департаментѣ и I общемъ собраніи) за послѣдніе полвѣка разъясненій, приводитъ прежде всего къ выводу о недостаточной устойчивости его практики. По нѣкоторымъ категоріямъ дѣлъ можно констатировать неоднократную перемѣну въ пониманіи и толкованіи одного и того же закона; это особенно замѣчается по отношенію исключительныхъ нормъ, каковы на примѣръ законы о евреяхъ <sup>2)</sup>, а отчасти по дѣламъ зем-

---

<sup>1)</sup> Кромѣ разъясненій въ порядкѣ надзора за администраціей, исходящихъ отъ I и II департ. и I общ. собр. Сената, существуютъ разъясненія, даваемые Общимъ собраніемъ I и кассационныхъ департаментовъ, которое не разсматриваетъ никакихъ дѣлъ, а разрѣшаетъ лишь предлагаемые первоприсутствующимъ или министромъ юстиціи юридическіе вопросы. Такимъ образомъ дѣятельность его стоитъ въ сторонѣ отъ надзора за администраціей, а даваемые имъ разъясненія не могутъ быть причислены къ послѣдствіямъ указаннаго рода надзора.

<sup>2)</sup> При разъясненіи этихъ законовъ Сенатъ нерѣдко черезъ два-четыре года, а иногда и скорѣе отказывался вовсе отъ прежде даннаго толкованія и разъяснилъ тотъ же самый законъ совершенно въ иномъ смыслѣ, такъ на примѣръ въ 1897 году (по д. Агроськина, опредѣленіе Общаго собранія 30 января 1898 г., № 20) Сенатъ „находилъ, что изложеннымъ въ 4 примѣчаніи къ ст. 959 Зак. сост., т. IX, по прод. 1890 г. Высочайшимъ повелѣніемъ 3 мая 1882 г. воспрещено новое, послѣ изданія этого узаконенія, поселеніе евреевъ внѣ городовъ и мѣстечекъ. Сказанное Высочайшее повелѣніе, временно пріостанавливая дѣйствіе ст. 14 Уст. пасп., т. XIV, изд. 1890 г. и ст. 959 и 974 Зак. сост., т. IX, изд. 1876 г., коими разрѣшено евреямъ, въ чертѣ ихъ осѣлости, проживаніе въ селахъ и деревняхъ, не стѣсняетъ однако принадлежащія евреямъ, наравнѣ съ другими подданными Россіи, согласно ст. 952 Зак. сост., права свободнаго передвиженія, вѣзда въ сельскія мѣстности и временнаго пребыванія внѣ городовъ и мѣстечекъ по той или другой, точно опредѣленной надобности, выполненіе которой не противно законамъ. Продолжительность срока такого временнаго пребыванія евреевъ въ сельской мѣстности очевидно зависитъ отъ той надобности, которою оно вызывается, и потому разграниченіе между проживаніемъ и временнымъ пребываніемъ еврея въ сельской мѣстности можетъ быть установлено лишь въ зависимости отъ характера той надобности, ради которой онъ находится въ данномъ мѣстѣ, а не отъ срока его пребыванія“. Въ 1901 году большинство сенаторовъ Общаго собранія придерживалось уже совершенно иного взгляда на „временное пребываніе“ (по д. Островскаго), а именно оно полагало, что подъ „временнымъ пребываніемъ“ никоимъ образомъ нельзя понимать пребываніе, ограниченное какимъ либо срокомъ, хотя бы этотъ срокъ и былъ очень продолжительный, ибо въ этомъ смыслѣ всякое пребываніе, не будучи безконечнымъ, должно бы быть признано временнымъ, и, такимъ образомъ, законъ 3 мая 1882 г., воспрещающій новыя поселенія евреевъ въ сельскихъ мѣстностяхъ послѣ обнародованія этого узаконенія, не могъ-бы вовсе имѣть примѣненія. Нельзя также понимать временное пребываніе, какъ

скаго и городского самоуправления. Впрочемъ, въ подобныхъ случаяхъ далеко не вся отвѣтственность можетъ быть возложена на Сенатъ, такъ какъ ему приходится иногда разъяснять смыслъ такихъ законовъ, раскрытіе внутренняго содержанія которыхъ уже въ нихъ самихъ встрѣчаетъ непреоборимыя затрудненія.

Среди причинъ, обусловливающихъ малую устойчивость сенатской практики по разъясненіямъ закона, можно прежде всего указать на перемѣны въ личномъ составѣ и не только сенатской коллегіи и оберъ-прокурорскаго надзора, но также и сенатской канцеляріи. Въ составъ I департамента во второй половинѣ XIX вѣка входило весьма немного сенаторовъ (5—7), и поэтому каждая перемѣна оказывала существенное вліяніе на его дѣятельность, въ особенности если вновь назначенный или ушедшій сенаторъ обладалъ надлежащей подготовкой и твердымъ характеромъ. Что же касается значенія въ этомъ случаѣ перемѣнъ въ составѣ канцеляріи, то оно врядъ ли требуетъ особыхъ доказательствъ. Каждый докладчикъ имѣетъ возможность свободно высказать передъ Сенатомъ свое мнѣніе, но еще большую роль играетъ оберъ-секретарь, которому Учрежденіе Сената даетъ весьма важное право „представлять присутствію во время слушанія дѣла съ нужнымъ по тому дѣлу объясненіемъ и доказательствомъ“, когда онъ „почтетъ принятую Сенатомъ резолюцію несходственной съ закономъ“. Понятно, что знающій и энергичный оберъ-секретарь не откажется отъ пользованія этимъ правомъ и будетъ такимъ образомъ имѣть значительное вліяніе на исходъ дѣлъ. Къ сказанному надо прибавить, что Сенатъ постановляетъ только краткія резолюціи, мотивировка же сенатскихъ рѣшеній обыкновенно принадлежитъ канцеляріи, что придаетъ ей еще большее значеніе и дѣлаетъ болѣе чувствительнымъ каждое измѣненіе

---

такое, которое вызывается извѣстною, не воспрещенною закономъ надобностью, такъ какъ и подобная надобность можетъ продолжаться настолько же долго, насколько продолжается и наиболѣе продолжительное постоянное поселеніе извѣстнаго лица въ той или другой мѣстности. Очевидно, слѣдовательно, что выраженіе „временное пребываніе“ должно быть понимаемо въ томъ смыслѣ, въ какомъ оно понимается въ общежитіи, въ разговорномъ языкѣ, т. е. какъ срочное, кратковременное, противоположаемое продолжительному, постоянному, вслѣдствіе чего вопросъ о томъ, должно ли пребываніе того или другого еврея въ сельской мѣстности быть признано временнымъ, не можетъ быть разрѣшенъ на основаніи какихъ либо заранѣе установленныхъ признаковъ, а долженъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ быть разрѣшаемъ по надлежащей оцѣнкѣ всѣхъ обстоятельствъ дѣла.

въ ея личномъ составѣ. Затѣмъ, въ числѣ причинъ неустойчивости сенатской практики нельзя не указать и на тѣ политическія условія, среди которыхъ протекаетъ жизнь и дѣятельность Сената. Конечно, этого рода факторъ не поддается точному анализу и учету, что нисколько не уменьшаетъ однако серьезнаго его значенія. Немаловажное вліяніе имѣетъ также то обстоятельство, что Сенатъ недостаточно строго придерживается прецедентовъ. Постановивъ въ извѣстномъ смыслѣ по какому либо дѣлу рѣшеніе, онъ не считаетъ себя непремѣнно обязаннымъ впредь всегда слѣдовать принятому имъ же самимъ толкованію, когда же правительственныя учрежденія и въ особенности частныя лица ссылаются на прежнія его разъясненія, то Сенатъ нерѣдко отвѣчаетъ имъ, что „состоявшійся ранѣе сепаратный указъ не можетъ имѣть отношенія къ настоящему дѣлу“. Хотя съ одной стороны такая свобода толкованія и приноситъ извѣстную пользу, облегчая Сенату переходъ отъ прежнихъ, почему либо неудовлетворительныхъ разъясненій, къ новымъ болѣе совершеннымъ, но съ другой стороны—она не мало вредитъ дѣлу надзора, для успѣшнаго хода котораго именно необходимы устойчивость и постоянство вѣдающихъ его учреждений.

Съ точки зрѣнія устойчивости и постоянства несомнѣнно заслуживаютъ вниманія тѣ рѣшенія I департамента и Соединеннаго его присутствія съ Уголовнымъ кассационнымъ департаментомъ, которыми разъясняется III раздѣлъ книги III Устава уголовного судопроизводства „о судопроизводствѣ по преступленіямъ должности“, причемъ особенно цѣнны для дѣла надзора за мѣстнымъ управленіемъ многочисленныя разъясненія статей 1085—1089, опредѣляющихъ порядокъ возбужденія уголовного преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ и преданія ихъ суду.

Прежде всего Сенату приходилось выяснять, кто именно можетъ быть привлекаемъ къ отвѣтственности и предаваемъ суду вышеуказаннымъ порядкомъ. По этому поводу состоялся рядъ весьма послѣдовательныхъ разъясненій въ томъ смыслѣ, что не только всѣ лица, пользующіяся правами государственной службы, а также и тѣ, которыя занимаютъ должности по вольному найму, подлежатъ отвѣтственности на основаніи помянутаго III раздѣла, III книги Устава уголовного судопроизводства. Затѣмъ разъ-

ясненіями Сената было твердо установлено, что для привлеченія къ отвѣтственности лица въ порядкѣ, опредѣленномъ для преступленій должности, необходимо, чтобы между совершеннымъ имъ дѣяніемъ и состояніемъ его на службѣ была существенная связь такого рода, при которой дѣяніе вытекало бы изъ условій службы и составляло бы нарушение тѣхъ обязанностей, которыя возложены на данное лицо службой <sup>1)</sup>).

Обѣ приведенныя категоріи разъясненій имѣютъ весьма существенное значеніе,—съ одной стороны для обезпеченія правильной дѣятельности правительственныхъ учреждений, а съ другой, для охраны интересовъ частныхъ лицъ.

Не мало имѣется также разъясненій, данныхъ въ цѣляхъ защиты чиновниковъ отъ произвольныхъ дѣйствій начальствующихъ надъ ними лицъ; среди этихъ разъясненій весьма видное мѣсто занимаютъ рѣшенія, говорящія, что „преданіе обвиняемыхъ суду по кореннымъ началамъ Судебныхъ уставовъ можетъ послѣдовать лишь по постановленію коллегіальнаго учрежденія“, а не единоличному распоряженію начальника. Но самыя интересныя и самыя важныя разъясненія Сената изъ числа относящихся до порядка возбужденія преслѣдованія по преступленіямъ должности состоялись по вопросу о томъ, въ какихъ случаяхъ начальство обвиняемаго должностнаго лица имѣетъ право окончить возникшее дѣло административнымъ порядкомъ, а въ какихъ— оно обязано назначить предварительное слѣдствіе чрезъ судебного слѣдователя. То или иное направленіе дѣла можетъ сильно отразиться на его результатахъ. Начальство обвиняемыхъ должностныхъ лицъ нерѣдко обнаруживаетъ склонность къ излишне снисходительному отношенію, поэтому подчиненные, дѣла о которыхъ заканчиваются административнымъ порядкомъ, несутъ въ большинствѣ случаевъ несравненно меньшія наказанія, чѣмъ то слѣдовало бы по закону. Затѣмъ самыя обстоятельства дѣла при такомъ порядкѣ остаются часто не вполне выясненными, вслѣдствіе вѣдомственныхъ отношеній и счетовъ. Совсѣмъ другое дѣло, когда разслѣдованіе попадаетъ въ руки судебного слѣдователя, совершенно независимаго отъ администраціи; начальство обвиняемаго должностнаго лица въ такомъ случаѣ можетъ

<sup>1)</sup> Опред. Соедин. прис. I и Угол. кассац. департаментовъ 16 сентября 1871 года, № 6654, 24 мая 1873 г., № 4350 и мн. др.

прекратить начавшееся производство лишь съ согласія прокурорскаго надзора, если же такового не получить, то имѣтъ право возбудить пререканіе, разрѣшеніе котораго зависитъ отъ Сената. Врядъ ли требуетъ доказательствъ то, что второй способъ направленія дѣла, т. е. при участіи судебныхъ властей, представляетъ больше гарантій какъ для поддержанія достоинства государственной службы, такъ и для охраны интересовъ населенія. Но въ Уставѣ уголовного судопроизводства не имѣется указаній, въ какихъ именно случаяхъ начальство обвиняемаго должностнаго лица обязано назначать предварительное слѣдствіе, а говорится лишь о томъ, когда нельзя предать суду безъ производства предварительнаго слѣдствія. По силѣ 1089 ст. Уст. уг. суд. для преданія суду за преступленія должности оно необходимо въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда въ преступленіи вмѣстѣ съ должностными лицами участвовали и частныя; 2) когда съ обвиняемаго должностнаго лица требуется вознагражденіе за вредъ или убытки, причиненные его дѣйствіями по должности, и 3) когда должностное лицо обвиняется въ такомъ преступленіи должности, которое по закону влечетъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ. Въ перечисленныхъ случаяхъ Сенатъ признаетъ для начальства обязательнымъ назначать предварительное слѣдствіе <sup>1)</sup>).

Но большая часть преступленій должности не подходитъ ни подъ одну изъ указанныхъ рубрикъ, поэтому еще въ 70-хъ годахъ возникъ вопросъ—можетъ ли когда нибудь быть обязательнымъ для начальства назначеніе разслѣдованія такихъ преступленій чрезъ судебного слѣдователя (т. е. назначеніе предварительнаго слѣдствія). Въ текстѣ закона нѣтъ на этотъ счетъ даже отдаленныхъ указаній, тамъ говорится лишь объ обязанности начальства истребовать прежде всего объясненія обвиняемаго, о правѣ его назначать для выясненія дѣла административное дознаніе (1086 ст.) и, наконецъ, что по разсмотрѣніи объясненій обвиняемаго и слѣдствія о его дѣйствіяхъ, если оно было произведено—начальство или разрѣшаетъ дѣло адми-

<sup>1)</sup> Уже это разъясненіе представляется нѣсколько расширительнымъ толкованіемъ, такъ какъ законъ собственно опредѣляетъ лишь условія преданія суду, а не назначенія предварительнаго слѣдствія. Нечего и говорить, что такое толкованіе вполнѣ основательно и согласно съ духомъ нашего уголовного законодательства.

нистративнымъ порядкомъ, или дѣлаеть надлежащія распоряженія о преданіи суду (1087 ст.). Толкуя эти положенія закона и очевидно озабочиваясь тѣмъ, чтобы должностныя лица благодаря вѣдомственной защитѣ не ускользали изъ рукъ правосудія, Сенатъ въ 1873 году <sup>1)</sup> разъяснилъ, что „начальство обвиняемаго должностного лица при отсутствіи въ дѣлѣ обстоятельствъ, вполнѣ и несомнѣнно оправдывающихъ обвиняемаго (равно какъ и въ случаяхъ, упомянутыхъ 1089 ст. Уст. угол. суд.), обязано для полнѣйшаго раскрытія обстоятельствъ дѣла назначать предварительное слѣдствіе чрезъ судебного слѣдователя“.

Это чрезвычайно важное разъясненіе повторялось неоднократно, какъ Соединеннымъ присутствіемъ I и Уголовнаго кассационнаго департаментовъ при разрѣшеніи пререканій между прокурорскимъ надзоромъ и административными учрежденіями, такъ и I департаментомъ при рассмотрѣніи жалобъ потерпѣвшихъ лицъ на прекращеніе административнымъ порядкомъ дѣлъ по преступленіямъ должности <sup>2)</sup>.

II. Запрещеніе старымъ департаментамъ Сената правообразовательной дѣятельности остается въ силѣ и по настоящее время, — согласно 200 и 201 ст. Учрежд. Сената, онъ обязанъ основывать свои опредѣленія на законахъ, „не перемѣняя въ оныхъ безъ доклада Императорскому Величеству ни единой буквы“, къ рѣшенію же такихъ дѣлъ, на которыя точнаго закона не окажется, „Сенатъ не приступаетъ“.

Но въ дѣйствительности правообразовательная дѣятельность Сената, какъ отчасти упоминалось выше, непрерывно развивается, и теперь почти по каждой сколько нибудь существенной категоріи дѣлъ можно указать по нѣсколькимъ случаямъ пополненія Сенатомъ дѣйствующихъ законовъ. Для подтвержденія сказаннаго не нужно далеко ходить за примѣрами, достаточно припомнить хотя бы нѣкоторыя изъ рѣшеній, цитированныхъ выше при изученіи предѣловъ власти Сената. Но едва ли не самый замѣчательный за послѣднее время случай пополненія законовъ, — это практика Перваго общаго собранія и II департамента Сената, которою создано новое правило о выдачѣ въ опредѣленныхъ случаяхъ женамъ крестьянъ паспортовъ безъ согласія мужа, идущее въ разрѣзъ съ точнымъ

---

<sup>1)</sup> Опред. Соед. прис. I и Угол. кассац. департаментовъ 8 марта 1873 года, № 2170.

<sup>2)</sup> Опред. I деп. 29 ноября 1906 года, № 11944, по д. Метаксы и др.

смысломъ 11 ст. Положенія о видахъ на жительство. Въ рядѣ опредѣленій, вызванныхъ естественнымъ стремленіемъ защитить крестьянскую женщину отъ грубаго произвола и деспотизма мужа, Сенатъ твердо установилъ: во-первыхъ, что крестьянскія учрежденія обязаны принимать къ своему разсмотрѣнію жалобы на невыдачу женамъ паспортовъ безъ согласія мужа, входитъ въ разсмотрѣніе обстоятельствъ каждаго дѣла и причинъ требованія женами отдѣльныхъ паспортовъ и во-вторыхъ, что это согласіе необходимо только тогда, когда мужъ живетъ съ женою и даетъ ей средства къ существованію, въ противномъ же случаѣ, а равно и при наличности жестокаго съ женою обращенія земскіе начальники имѣютъ право по своему усмотрѣнію выдавать женамъ крестьянъ паспорта безъ всякаго разрѣшенія мужа <sup>1)</sup>).

Уже одинъ этотъ примѣръ въ достаточной мѣрѣ показываетъ насколько важное значеніе имѣетъ правообразовательная дѣятельность Сената. Изданіе новаго закона, направленнаго къ отмѣнѣ установившагося порядка вещей, часто сопряжено съ огромными трудностями, поэтому нерѣдко остаются по долгу въ силѣ такіе законы, которые совершенно не удовлетворяютъ общественную совѣсть и не отвѣчаютъ правосознанію правительственной среды; въ такомъ случаѣ единственный выходъ изъ положенія — это широкое и свободное толкованіе закона органомъ надзора, приводящее обыкновенно къ творческой работѣ, къ пополненію дѣйствующаго права. Жизнь, съ выдвигаемыми ею требованіями, оказывается сильнѣе устарѣвшихъ статей Учрежденія Сената, вопреки запрещенію которыхъ Сенатъ не уклоняется отъ правообразовательной дѣятельности.

III. Отмѣна распоряженій и постановленій мѣстныхъ учреждений съ 60-хъ годовъ XIX вѣка заняла особенно видное мѣсто среди другихъ послѣдствій надзора. Сенатъ прибѣгаетъ къ ней для охраны какъ объективнаго, такъ и субъективнаго права гораздо чаще, чѣмъ къ наложенію дисциплинарныхъ взысканій и возбужденію уголовнаго преслѣдованія. Такая практика находится въ полномъ соотвѣтствіи съ общественнымъ правосознаніемъ послѣднихъ

<sup>1)</sup> Словарь юридическихъ и государственныхъ наукъ, стр. 1834; замѣтка Кожухова въ Журналѣ Министерства юстиціи за 1901 годъ—мартъ, стр. 158—168; рѣшен. I общ. собр. 29 января и 28 октября 1888 года; II департамента 10 октября 1889 г.; 8 февраля, 15 октября и 5 ноября 1891 г., за №№ 5039, 846, 5780, 4844 и др.

десятилѣтій и въ большинствѣ случаевъ въ достаточной мѣрѣ удовлетворяетъ обращающихся къ Сенату должностныхъ и частныхъ лицъ.

Среди многообразія причинъ отмѣны распоряженій и постановленій, постепенно начинаютъ занимать весьма замѣтное мѣсто формальныя основанія. Сенатъ все больше и больше обращаетъ вниманіе на соблюденіе порядка установленнаго для разсмотрѣнія данной категоріи дѣлъ, на правильный составъ присутствія, на подлежащую форму журнала и т. п. <sup>1)</sup> Не мало случаевъ отмѣны по такимъ основаніямъ можно указать въ отношеніи постановленій губернскихъ правленій.

Еще въ 1845 году дѣла, подлежащія вѣдѣнію губернскихъ правленій, были раздѣлены на три категоріи, одни требовали коллегіальнаго постановленія (по большинству голосовъ), состоявшася въ засѣданіи губернскаго правленія подъ предсѣдательствомъ губернатора; другія должны были разрѣшаться по журналу губернскаго правленія, утверждаемому губернаторомъ, который при этомъ не былъ связанъ мнѣніемъ губернскаго правленія и, наконецъ, третьи разрѣшались единоличными резолюціями губернатора, вице-губернатора и совѣтниковъ. Эти положенія остаются въ силѣ и по настоящее время, но губернскія правленія и губернаторы часто не соблюдаютъ установленнаго закономъ порядка. Для примѣра можно указать хотя бы двѣ категоріи дѣлъ: 1) объ отвѣтственности должностныхъ лицъ (которыя должны разрѣшаться коллегіальнымъ порядкомъ) и 2) о правѣ жительства евреевъ (которыя требуютъ журнальнаго постановленія). Въ случаѣ разсмотрѣнія губернскимъ правленіемъ какого-либо дѣла не надлежащимъ порядкомъ, Сенатъ не входитъ обыкновенно въ существо этого дѣла, а отмѣнивъ состоявшееся постановленіе или сдѣланное распоряженіе, поручаетъ губернскому правленію войти въ новое разсмотрѣніе всѣхъ его обстоятельствъ, съ соблюденіемъ при этомъ установленныхъ закономъ формъ и порядка.

Такое направленіе дѣятельности Сената несомнѣнно оказывало полезное вліяніе на провинціальную администрацію, заставляя ее болѣе внимательно и осторожно относиться къ про-

---

<sup>1)</sup> На такое направленіе дѣятельности Сената, повидимому вліяетъ примѣръ кассационныхъ департаментовъ.

цессуальной сторонѣ каждаго дѣла, что въ свою очередь отражается обыкновенно благопріятно и на самомъ его существѣ.

IV. Дисциплинарныя взысканія среди послѣдствій надзора Сената за мѣстными учрежденіями занимаютъ въ послѣднее время не особенно замѣтное мѣсто, число ихъ по сравненію съ дореформенной эпохой весьма незначительно. Вся дѣятельность Сената въ этомъ отношеніи сводится лишь къ объявленію каждый годъ нѣсколькихъ выговоровъ и замѣчаній, большая часть которыхъ достается обыкновенно на долю уѣздныхъ предводителей дворянства.

V. Уставомъ уголовного судопроизводства Сенату предоставлена власть возбужденія уголовного преслѣдованія противъ чиновниковъ, опредѣляемыхъ Высочайшей властью и занимающихъ должности не свыше четвертаго класса, а также противъ уѣздныхъ и губернскихъ предводителей дворянства <sup>1)</sup>, поэтому къ нему и должны направляться донесенія и сообщенія о преступленіяхъ должности, совершенныхъ помянутыми лицами. Эта категория дѣлъ, именуемыхъ по обиходной сенатской терминологіи дѣлами судными, обращаетъ на себя особое вниманіе Сената и докладывается ему обыкновенно въ присутствіи представителя того министерства <sup>2)</sup>, къ которому принадлежитъ обвиняемый.

При разсмотрѣніи жалобъ и донесеній о преступленіяхъ должности Сенатъ проявляетъ весьма значительную осторожность по отношенію къ тѣмъ изъ нихъ, которыя трактуютъ о дѣйствіяхъ губернаторовъ и другихъ коронныхъ должностныхъ лицъ; въ большинствѣ случаевъ этого рода дѣла прекращаются по заслушаніи объясненій, представленныхъ по требованію Сената обвиняемыми лицами. Такая мягкость Сената неоднократно вызывала неодобреніе высшаго правительства и отмѣну принявшихся имъ постановленій <sup>3)</sup>. Для примѣра можно указать на дѣло минскаго губернатора Токарева, въ отношеніи котораго Сенатъ полагалъ возможнымъ ограничиться выговоромъ за до-

<sup>1)</sup> Ст. 1085 Уст. угол. суд.

<sup>2)</sup> Въ огромномъ большинствѣ случаевъ присутствуетъ товарищъ министра и очень рѣдко самъ министр.

<sup>3)</sup> Но съ другой стороны нельзя не отмѣтить, что бывали и обратные случаи, Сенатъ постановлялъ иногда такія опредѣленія, которыя Комитетъ Министровъ признавалъ слишкомъ строгими и на этомъ основаніи смягчалъ (Ист. обз. дѣят. Ком. Мин. т. IV). Быть можетъ такого рода „положенія“ Комитета и были одной изъ причинъ установленія по указаннаго рода дѣламъ слишкомъ мягкой практики Сената.

пущенныя имъ (въ 1870-хъ годахъ) злоупотребленія и притѣсненія населенія, а Комитетъ Министровъ назначилъ предварительное слѣдствіе, высказавъ при этомъ, что „строгое и законное отношеніе правительства къ подобнымъ дѣйствіямъ своихъ органовъ составляетъ прямую его обязанность и можетъ служить однимъ изъ самыхъ вѣрныхъ способовъ къ возвышенію необходимаго довѣрія къ правительству въ благонадежныхъ частяхъ населенія“. При этомъ слѣдуетъ добавить, что приведенное разсужденіе Комитета заслужило одобреніе Императора Александра II <sup>1)</sup>. Затѣмъ можно указать на дѣло начальника Могилевскаго округа путей сообщенія Авринскаго, противъ котораго Сеназъ не нашелъ возможнымъ возбудить уголовнаго преслѣдованія, но это его рѣшеніе было отмѣнено резолюціею Императора Александра III, повелѣвшаго разсмотрѣть дѣло вновь и назначить предварительное слѣдствіе и др. <sup>2)</sup>.

Хотя условія надзора за мѣстными учрежденіями стали послѣ реформъ 60-хъ годовъ болѣе благопріятными, но все же они далеко не обезпечили желательной его успѣшности, и въ разсматриваемомъ нами періодѣ онъ оказывался недостаточно сильнымъ и энергичнымъ. Причины такого печальнаго явленія довольно сложны,—онѣ кроются какъ во внутреннемъ состояніи Сената, такъ и во внѣшнемъ его положеніи. Что касается перваго, то здѣсь надо отмѣтить малочисленность состава сенатской канцеляріи и устарѣлость порядка его дѣлопроизводства, которыя постоянно приводили къ крайней медленности и накопленію весьма большого числа нерѣшенныхъ дѣлъ. Въ 1864 году такихъ дѣлъ было въ I-мъ департаментѣ 4.168, въ 1877—5.583, въ 1882—6.072, въ 1883 г.—7.363 и т. д.

Каждое дѣло должно было годъ, а иногда и два ожидать очереди, кромѣ того на движеніе его въ Сенатѣ отъ момента

<sup>1)</sup> Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. III, стр. 65—67 (ч. 2-я).

<sup>2)</sup> Дѣла объ отвѣтственности должностныхъ лицъ всегда обращали на себя Высочайшее вниманіе, даже и въ тѣхъ случаяхъ, когда они относились къ категоріи дѣлъ, окончательное разрѣшеніе которыхъ зависитъ отъ Сената. 14 апрѣля 1893 года въ I департаментѣ слушалось представленіе управляющаго Министерствомъ путей сообщенія о возбужденіи уголовнаго преслѣдованія противъ начальника Могилевскаго округа путей сообщенія Авринскаго, которое Сенатъ постановилъ оставить безъ уваженія. Какъ видно изъ предложенія министра юстиціи Государь Императоръ изволилъ найти означенное рѣшеніе Сената совершенно неправильнымъ и положилъ собственноручную резолюцію „приказать I департаменту пересмотрѣть снова это дѣло и дать предписаніе начать слѣдствіе“ (Арх. Сен., дѣло I департамента, 1893 года, № 554).

доклада до посылки сенатскаго указа требовалось обыкновенно въ лучшемъ случаѣ нѣсколько мѣсяцевъ, когда же возникали разногласія въ составѣ сенатской коллегіи или слѣдовалъ протестъ со стороны оберъ-прокурора или заинтересованнаго вѣдомства, то дѣло затягивалось на многіе годы <sup>1)</sup>. Весьма нерѣдко за это время возбужденный вопросъ успѣвалъ потерять для жалобщика или для должностнаго лица большую часть, а иногда и все свое значеніе, однимъ словомъ медленное разрѣшеніе дѣлъ сферы надзора въ значительной мѣрѣ обезцѣнивало эту сторону дѣятельности Сената.

Положеніе Сената среди другихъ государственныхъ учреждений во второй половинѣ XIX вѣка далеко не обеспечивало ему той самостоятельности дѣйствій, которая такъ необходима для органа надзора за управленіемъ. Онъ нерѣдко оказывался далеко не свободнымъ въ своей дѣятельности и поэтому врядъ ли можетъ нести всю полноту отвѣтственности за недостаточную успѣшность его надзора. Впрочемъ, для сколько нибудь обстоятельнаго изученія затронутаго здѣсь вопроса съ исторической точки зрѣнія время еще не наступило, такъ какъ факты, которые могли бы послужить матеріаломъ для тѣхъ или иныхъ выводовъ слишкомъ къ намъ близки. Но каковы бы ни были причины малой успѣшности надзора Сената за мѣстными учреждениями послѣ реформъ 60-хъ годовъ, самое существованіе этого явленія врядъ ли можетъ подлежать сомнѣнію, по крайней мѣрѣ только имъ, въ связи съ неудовлетворительной дѣятельностью другихъ органовъ надзора, можно объяснить неурядицы, беспорядки и злоупотребленія по мѣстному управленію, о существованіи которыхъ постоянно доходили до правительства, какъ отъ ревизующихъ сенаторовъ, такъ и иными путями, многочисленныя свѣдѣнія.

Ниже, въ очеркѣ сенаторскихъ ревизій, будутъ приведены нѣкоторыя примѣры неудовлетворительной дѣятельности губернскихъ учреждений и должностныхъ лицъ, и вообще губернскаго неурстройства, которые, думается, вполне подкрѣпятъ высказанныя положенія.



<sup>1)</sup> Такъ напр. въ 1864 г. было дѣлъ: начавшихся болѣе 20 лѣтъ тому назадъ—1; болѣе 10 лѣтъ—7; болѣе 7 лѣтъ—31; около 3-лѣтъ—315 и пр.

## Б. НАДЗОРЪ ЗА САМОУПРАВЛЕНІЕМЪ.



Надзоръ Сената распространяется въ той или иной мѣрѣ на всѣ существующіе у насъ виды самоуправления, но болѣе всего онъ сосредоточивается на дѣятельности земскихъ и городскихъ общественныхъ учреждений. Тѣмъ не менѣе, слѣдуя принятому при изученіи предыдущаго періода порядку, остановимся сперва на самоуправленіи дворянскомъ.

Послѣ 60-хъ годовъ надзоръ за дворянскимъ самоуправленіемъ утрачиваетъ прежнее свое значеніе, отходить на второй планъ, съ одной стороны потому, что дворянскія собранія начинаютъ дѣйствовать правильнѣе и корректнѣе въ виду поднятія образовательнаго, а быть можетъ и нравственнаго уровня дворянства, а съ другой потому, что администрація не пытается уже въ такой мѣрѣ, какъ прежде, вмѣшиваться въ выборы и прочія дѣла дворянства.

Скандалы и злоупотребленія въ дворянскихъ собраніяхъ становятся такъ же рѣдки, какъ и крупныя столкновенія съ губернскими властями. Указанныя явленія находятся, конечно, въ нѣкоторой зависимости отъ перенесенія многихъ существенныхъ для мѣстной жизни интересовъ изъ сферы вліянія и воздѣйствія дворянства въ сферу всеобщаго земства. Объектъ надзора утратилъ довольно существенную часть прежняго его значенія, естественно, что и содержаніе надзора отъ этого должно было стать бѣднѣе.

Факты вполнѣ оправдываютъ приведенное положеніе: практика Сената по указаннаго рода дѣламъ въ послѣднія десятилѣтія дѣйствительно не особенно богата содержаніемъ,—не часто доходятъ до него дѣла, представляющія сколько нибудь крупное

значеніе, какъ съ точки зрѣнія охраны правового порядка вообще, такъ и съ точки зрѣнія интересовъ самого дворянства.

Весьма замѣтная черта сенатской практики по дворянскимъ дѣламъ—это внимательное и вполнѣ доброжелательное отношеніе къ объекту надзора въ связи съ опредѣленной заботой о поддержаніи достоинства дворянскихъ учреждений. Сенатъ не только не склоненъ къ умаленію правъ дворянскихъ собраний и отдѣльныхъ, входящихъ въ ихъ составъ дворянъ, но напротивъ того готовъ толковать подлежащіе законы въ широкомъ и отнюдь не стѣснительномъ для дворянства смыслѣ.

Когда, напримѣръ, Тульское депутатское собраніе въ началѣ 1890-хъ г.г. вошло въ разсмотрѣніе вопроса о размѣрѣ земельного ценза, необходимаго для права личнаго участія въ выборахъ и другихъ дѣйствіяхъ дворянскихъ собраний, и признало законнымъ цензъ, установленный Земскимъ положеніемъ 1864 г., тогда какъ въ то время уже дѣйствовало Положеніе 1890 года, уменьшившее для нѣкоторыхъ мѣстностей указанный цензъ, то Сенатъ въ первомъ же, дошедшемъ до него случаѣ, разъяснилъ, что для участія въ дворянскихъ собраніяхъ достаточно имѣть и уменьшенный новымъ Земскимъ положеніемъ цензъ <sup>1)</sup>.

Затѣмъ, когда возникъ вопросъ о правѣ дворянъ, состоящихъ на государственной службѣ, быть избираемыми на должности по дворянскому самоуправленію, то Сенатъ совершенно опредѣленно высказался въ наименѣе стѣснительномъ для дворянства смыслѣ. Онъ нашелъ: „что, на точномъ основаніи ст. 226 Зак. о сост. (т. IX Св. зак. по прод. 1890 г.), дворянству дозволяется назначать въ разныя, отъ выборовъ его зависящія, должности и находящіяся на государственной гражданской службѣ чиновниковъ, если они сами пожелаютъ сего, и начальство ихъ изъявитъ согласіе на увольненіе ихъ, въ случаѣ избранія, отъ мѣстъ, ими занимаемыхъ. Такимъ образомъ возможность избранія лица, состоящаго на государственной службѣ, въ дворянскую должность обусловлена закономъ вполнѣ опредѣленно, именно: а) согласіемъ избираемаго на занятіе таковой должности и б) согласіемъ на сіе его начальства, а потому избраніе служащаго дворянина, при отсутствіи указанныхъ въ приведенной ст. 226 условій, само по себѣ предста-

<sup>1)</sup> Арх. Сен., опредѣленіе I департ. 1895 г., № 6958 (указъ 9 января 1896 г. № 97), по дѣлу по жалобѣ князя Шаховского.

вляется нарушеніемъ закона. Засимъ, насколько сіе нарушеніе имѣетъ существенное или не столь существенное значеніе, по вопросу объ оставленіи въ силѣ или отмѣнѣ самага выборнаго производства, нельзя не принять въ соображеніе, подвергалось ли избранію лицо, находящееся на государственной службѣ, присутствовавшее въ собраніи или отсутствовавшее изъ онаго. Въ первомъ случаѣ одно изъ условій ст. 226 Зак. о сост., именно согласіе лица на назначеніе его въ дворянскую должность, имѣется налицо. Сіе же согласіе избираемаго гарантируетъ избирателей въ томъ, что избраніе ими служащаго дворянина не останется безъ результатовъ, такъ какъ, согласившись на назначеніе дворянствомъ въ зависящую отъ его выборовъ должность, дворянинъ этимъ самымъ обязывается передъ избирателями, въ случаѣ избранія, оставить правительственную службу, и, кромѣ того, согласіе означеннаго лица служить нѣкоторой гарантіей въ соблюденіи при выборахъ и второго условія ст. 226, именно, что со стороны начальства избираемаго не послѣдуетъ возраженій противъ занятія имъ дворянской должности, такъ какъ всегда можно предполагать, что служащее лицо, зная свои отношенія къ начальству, до извѣстной степени можетъ ручаться, что послѣднее не воспрепятствуетъ ему принять выборную должность. Поэтому по отношенію къ служащимъ дворянамъ, присутствующимъ на выборахъ, избраніе ихъ на дворянскія должности безъ согласія начальства, хотя и составляетъ нарушеніе ст. 226 Зак. о сост., но въ уважительныхъ случаяхъ, особенно при отсутствіи съ чьей либо стороны возраженій противъ такового избранія, можетъ быть признано и не настолько существеннымъ, чтобы по сему поводу были отмѣнены самые дворянскіе выборы“ <sup>1)</sup>).

Вышеприведенныя строки составляютъ часть опредѣленія Сената по жалобѣ 62 дворянъ Воронежской губерніи на состоявшіеся 20 декабря 1897 года выборы кандидатовъ на должность губернскаго предводителя дворянства. Во время этихъ выборовъ часть дворянъ, не желая подвергать баллотировкѣ дворянина, предложеннаго во вторые кандидаты, удалилась со своими уѣздными предводителями изъ зала собранія. Войдя въ обсужденіе этого поступка дворянъ и въ особенности предводи-

<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣло I департамента, 1898 года, № 4067.

телей и признавая его неправильнымъ и достойнымъ порицанія, Сенатъ тѣмъ не менѣе отнесся къ этимъ послѣднимъ снисходительно, не воспользовавшись даже предоставленнымъ ему правомъ наложенія дисциплинарныхъ взысканій. Затѣмъ, когда петербургское (въ 1886 г.), а впоследствии нѣкоторыя другія дворянства, обнаружили ясное стремленіе къ расширенію предоставленнаго дворянскимъ обществамъ права самообложенія, начавъ принудительно облагать дома какъ потомственныхъ, такъ и личныхъ дворянъ, несмотря на то, что по этому предмету не было никакихъ указаній въ законѣ, то Сенатъ не отмѣнилъ приведенныя постановленія, оставивъ жалобы на нихъ безъ послѣдствій. Такая практика продолжалась до изданія закона 3 іюня 1894 г., которымъ дворянскимъ обществамъ было дано право обложенія не однѣхъ удобныхъ земель въ уѣздахъ, какъ то было раньше, но и всякаго рода зданій и сооружений и притомъ не только въ уѣздахъ, но и въ городахъ. Самый фактъ появленія этого закона свидѣтельствовалъ о томъ, что вышеприведенныя дѣйствія петербургскаго и другихъ дворянствъ были неправильны, поэтому немедленно по его изданіи возникли требованія о возвратѣ всѣхъ собранныхъ съ домовъ денегъ. Но Сенатъ призналъ подлежащей возврату лишь ту сумму, которая была взыскана за послѣднее трехлѣтіе, въ отношеніи же ранѣе собранныхъ денегъ нашелъ домогательство просителей, по несвоевременности и практической невозможности его удовлетворенія — неподлежащимъ уваженію <sup>1)</sup>).

Въ дополненіе къ приведеннымъ примѣрамъ можно указать еще на дѣла объ исключеніи дворянскими собраніями изъ своего состава лицъ, опороченныхъ судомъ или совершившихъ безчестные поступки, — тутъ тоже Сенатъ не обнаруживаетъ склонности къ стѣсненію дворянства и, въ случаѣ обращенія къ нему съ жалобами, входитъ въ провѣрку, согласно точному смыслу закона, лишь одного обстоятельства, — соблюденъ ли порядокъ, установленный для собиранія въ дворянскомъ собраніи голосовъ и для подписанія приговора <sup>2)</sup>). Правда, со стороны I департамента были попытки расширить свое право надзора за указанными постановленіями дворянскихъ собраній, но Общее собраніе

<sup>1)</sup> Ср. „Право“, 1900 г., № 7.

<sup>2)</sup> Ст. 166, т. IX, Св. зак., изд. 1899 г.

Сената ихъ не поддержало, опредѣленно выступивъ на защиту независимости дѣйствій по этому предмету дворянскихъ обществъ <sup>1)</sup>.

Въ 1864 году созданы земскія учрежденія, надзоръ за которыми въ отношеніи законности ихъ постановленій и дѣйствій былъ ввѣренъ Сенату.

Эта новая сфера его отношеній къ мѣстной жизни весьма быстро приобрѣла самое серьезное значеніе, развившись въ огромную количественно и притомъ очень богатую содержаніемъ практику, всматриваясь въ которую можно безъ особаго затрудненія указать на нѣкоторыя типическія ея черты. Прежде всего приходится отмѣтить внимательное и заботливое отношеніе къ земскимъ интересамъ, показателемъ котораго можетъ несомнѣнно служить весьма большой процентъ уваженныхъ Сенатомъ жалобъ уѣздныхъ и губернскихъ земствъ. Но на общемъ фонѣ, очень благоприятномъ для самоуправленія, вырисовывается и отрицательная сторона сенатской практики по разбираемому здѣсь вопросу—ея недостаточная устойчивость. По нѣкоторымъ весьма существеннымъ для земскихъ интересовъ вопросамъ Сенатъ неоднократно мѣнялъ свою точку зрѣнія, часто потомъ возвращаясь къ оставленному имъ ранѣе толкованію. Таковы, на примѣръ, рѣшенія, трактующія о компетенціи земскихъ учрежденій (ст. 2 Полож. земск. учр.), о правѣ земствъ представлять ходатайства правительству, разъясняющія выраженіе „мѣстныя пользы и нужды“ (ст. 1) и др. Причины указанныхъ колебаній кроются отчасти въ отношеніяхъ Сената къ другимъ государственнымъ учрежденіямъ и высшимъ должностнымъ лицамъ, а быть можетъ также и въ нѣкоторыхъ недочетахъ его дѣлопроизводства и недостаткахъ организаци, но главнымъ образомъ—въ самомъ характерѣ и томъ значеніи, которое имѣли нерѣдко многія земскія дѣла въ глазахъ правительства и общества до созданія въ Россіи Государственной Думы. Хотя законъ (Положенія 1864 и 1890 г.г.) поставилъ земскія учрежденія весьма далеко отъ вопросовъ государственной политики, но тѣмъ не менѣе, вслѣдствіе различныхъ причинъ, въ нѣкоторыхъ сторонахъ земской дѣятельности какъ общественное мнѣніе, такъ и правительственная среда видѣли отзвукъ полити-

---

<sup>1)</sup> Сборн. рѣшен. Общ. собр. первыхъ 3-хъ департ. и Департамента Герольдіи Прав. Сената за 1864—1875 г.г., т. I, стр. 289.

ческой жизни страны. Эта точка зрѣнія часто препятствовала созданію въ Сенатѣ при разсмотрѣніи земскихъ дѣлъ спокойной и ясной атмосферы, которая безусловно необходима для твердой и успѣшной дѣятельности органа надзора.

При дѣйствіи Положенія 1864 года земскія дѣла доходили до Сената или вслѣдствіе протеста губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ или вслѣдствіе жалобъ общественныхъ учреждений (въ томъ числѣ и самихъ земствъ). Для обезпеченія возможности надзора губернатора за земскимъ самоуправленіемъ всѣ постановленія земскихъ собраній предписывалось сообщать безъ замедленія губернатору, который имѣлъ право остановить всякое незаконное <sup>1)</sup> постановление въ семидневный срокъ. По нѣкоторымъ дѣламъ право протеста было дано министру внутреннихъ дѣлъ, для котораго установленъ 2-хъ мѣсячный срокъ. Остановивъ постановление, губернаторъ долженъ былъ сообщить объ этомъ управѣ, которая вносила его вторично въ земское собраніе, сообщавшее свое окончательное заключеніе губернатору (или министру внутреннихъ дѣлъ по принадлежности), и если тотъ не соглашался съ собраніемъ, то вносилъ дѣло въ I-й департаментъ Сената. При этомъ нельзя не замѣтить, что вторичное внесеніе дѣла на обсужденіе земскаго собранія и вторичное разсмотрѣніе его губернаторомъ было весьма полезнымъ правиломъ, дававшимъ возможность и время представителю высшей правительственной власти въ губерніи и органамъ самоуправленія взвѣсить всѣ обстоятельства, сдѣлать взаимныя уступки и прійти къ желанному соглашенію, однимъ словомъ оно служило дѣлу созданія гармоніи въ отношеніяхъ между двумя элементами провинціи—общественнымъ и правительственнымъ. Сенаторскія ревизіи 1880—1881 гг. показали, что земскія собранія относились чрезвычайно внимательно и безъ всякаго недоброжелательства къ протестамъ губернаторовъ. Такъ напримѣръ, въ Самарской и Саратовской губерніяхъ около половины такихъ протестовъ уважались земскимъ собраніемъ. Право протеста принадлежало губернатору по всѣмъ дѣламъ. Такая форма надзора имѣетъ характеръ надзора прокурорскаго и ей нельзя отказать въ разумности и цѣлесообразности, что

<sup>1)</sup> Законъ въ данномъ случаѣ не употребляетъ слова „незаконный“, а говоритъ о постановленіяхъ по поводу предметовъ, не подлежащихъ вѣдомству земскихъ собраній или превышающихъ предѣлы ихъ власти (ст. 1934, т. II, Св. зак., изд. 1876 г.).

141.

Въснѣ по сему.

Въ Петербургѣ  
1<sup>го</sup> Января 1864 года.

# Положеніе

## о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ.

### Глава первая

#### Положенія общія.

1. Для заведенія дѣламъ, относящихся къ местнымъ хозяйственнымъ потребностямъ и нуждамъ каждой губерніи и каждого уѣзда, образуются губернская и уѣздная зем-

же касается Сената, то онъ, благодаря этому порядку вещей, былъ избавленъ отъ разсмотрѣнія такихъ дѣлъ, которыя и безъ его содѣйствія удовлетворительно разрѣшались соглашеніемъ земства и администраціи. Затѣмъ, по нѣкоторымъ перечисленнымъ въ законѣ дѣламъ требовалось утвержденіе губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ. Для такого утвержденія былъ установленъ срокъ, и если отзываетъ въ теченіе положеннаго срока не получалось, то постановленіе собранія считалось утвержденнымъ; отказъ въ утвержденіи долженъ былъ быть мотивированъ, и если земское собраніе при вторичномъ обсужденіи того же вопроса не убѣждалось доводами губернатора или министра, то тогда только возникшій конфликтъ разрѣшался I-мъ департаментомъ Сената.

Земское положеніе 1864 года не упоминаетъ о правѣ частныхъ лицъ жаловаться Сенату на незаконныя распоряженія и дѣйствія земскихъ учрежденій, въ немъ говорится лишь о томъ, что частныя лица, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ, имѣютъ право иска на общемъ основаніи <sup>1)</sup>.

Практическое неудобство этого положенія, при которомъ частныя лица были лишены возможности обращаться къ Сенату для защиты принадлежащихъ имъ публичныхъ правъ отъ неправильныхъ дѣйствій земскихъ учрежденій, было для всѣхъ совершенно ясно, и поэтому вскорѣ жизнь создала такой порядокъ: частное лицо, признававшее свои публичныя права нарушенными какимъ либо дѣйствіемъ или распоряженіемъ земскаго учрежденія, обращалось съ просьбой къ губернатору, а тотъ, хотя и не былъ къ тому обязанъ закономъ, но все же часто приходилъ на помощь потерпѣвшему, входя, вслѣдствіе его просьбы, съ рапортомъ въ Сенатъ объ отмѣнѣ (на основ. 118 ст. Полож. земск. учрежд.) подлежащаго постановленія земскаго собранія.

Послѣ нѣ котораго колебанія Сенатъ сталъ принимать подобныя рапорты къ своему разсмотрѣнію, санкціонировавъ такимъ образомъ практику губернаторовъ <sup>2)</sup>.

Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года внесло весьма существенныя измѣненія въ дѣло надзора за земскимъ само-

<sup>1)</sup> Ст. 1935, т. II, Св. зак., изд. 1876 г.

<sup>2)</sup> Ср. Лазаревскій.—Отвѣтственность за убытки, причиненныя должностными лицами, стр. 654—656.

управленіемъ. Кромѣ надзора за законностью, извѣстнаго Положенію земск. учр. 1864 года, созданъ надзоръ за цѣлесообразностью или, по выраженію закона, за тѣмъ, чтобы постановленія земскихъ собраній соответствовали общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ и не нарушали бы (явно) интересовъ мѣстнаго населенія. Этотъ послѣдній видъ надзора ввѣренъ не Сенату, а министру внутреннихъ дѣлъ, Комитету Министровъ и Государственному Совѣту.

Такимъ образомъ надзоръ за земскимъ самоуправленіемъ раскололся на двѣ части,—одна, унаслѣдованная отъ Положенія 1864 года, осталась за Сенатомъ (за законностью), другая (за цѣлесообразностью), вновь созданная, была ввѣрена инымъ учрежденіямъ <sup>1)</sup>.

Но Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года внесло также значительныя измѣненія и въ порядокъ надзора Сената

<sup>1)</sup> Первые годы по введеніи въ дѣйствіе новаго Земскаго положенія I департаментъ Сената пытался нѣсколько разъ входить въ оцѣнку цѣлесообразности постановленій земскихъ собраній, но Министерство внутреннихъ дѣлъ обыкновенно протестовало, и Первое общее собраніе отмѣняло рѣшенія департамента. Для примѣра можно указать на слѣдующее дѣло: въ срединѣ 80-хъ г.г. XIX вѣка крестьяне села Ухолова, Рязанской губерніи, домогались разрѣшенія устраивать на своей землѣ базары и ярмарки кромѣ тѣхъ, которые устраиваются при томъ же селѣ на площади г. Лопухина. Земскія собранія постановили уважить ходатайство и открыть базары и ярмарки. Затѣмъ прошло нѣсколько лѣтъ, и повѣренный Лопухина сталъ домогаться уничтоженія базаровъ и ярмарокъ на крестьянской землѣ. Губернское земское собраніе уважило это ходатайство и постановило закрыть базары и ярмарки. Крестьяне жаловались Сенату. I-й департаментъ вошелъ въ разсмотрѣніе не только законности, но и справедливости и цѣлесообразности распоряженія земскаго собранія. Мотивы, приводимые имъ, очень интересны: „земскимъ собраніямъ предоставлено закрытіе и открытіе базаровъ и ярмарокъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ на земскія учрежденія возложено попеченіе о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, а согласно пункту XI, ст. 2, Зем. полож. на означенныя учрежденія отнесено воспособленіе зависящими отъ земства способами мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности, посему и принимая во вниманіе,—1) что открытіе крестьянскаго базара въ селѣ Ухоловѣ было разрѣшено земскимъ собраніемъ въ виду воспособленія мѣстной промышленности, производимой крестьянами с. Ухолова, не получившими полнаго надѣла; 2) что выгода для окрестныхъ крестьянъ базаровъ и ярмарокъ подтверждается какъ просителями, такъ и докладомъ губернской земской управы; 3) что при наличности изложенныхъ обстоятельствъ Ряжское уѣздное и Рязанское губернское земства не имѣли законнаго основанія дѣлать постановленія о закрытіи базарной площади по той лишь причинѣ, что существованіе 2-й базарной площади убыточно для Лопухина“. Это опредѣленіе не встрѣтило сочувствія Министерства внутреннихъ дѣлъ; дѣло перешло въ Общее собраніе, гдѣ, согласно съ заключеніемъ товарища министра внутреннихъ дѣлъ, жалоба крестьянъ признана неподлежащей по существу обсужденію Сената и оставлена безъ разсмотрѣнія, на томъ основаніи, что постановленіями своими (о закрытіи базаровъ и ярмарокъ) земскія собранія не нарушили закона (Опред. I общаго собранія Правительствующаго Сената 27 октября 1895 года по жалобѣ крестьянъ Киселева и Команина).

за земскимъ самоуправленіемъ.—Главнѣйшія изъ нихъ неразрывно связаны съ созданіемъ мѣстнаго органа надзора—губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія.

По силѣ ст. 8 Положенія 1890 года въ каждой губерніи учреждается названное присутствіе „для обсужденія въ подлежащихъ случаяхъ правильности и законности постановленій и распоряженій земскихъ учреждений и другихъ дѣлъ, въ семъ Положеніи указанных“ <sup>1)</sup>. Такимъ образомъ была учреждена посредствующая инстанція—между Сенатомъ и земствомъ, чрезъ которую и стало проходить большинство земскихъ дѣлъ раньше поступления ихъ въ Сенатъ. Если губернаторъ не признаетъ возможнымъ согласиться съ рѣшеніемъ большинства членовъ присутствія, „то пріостанавливаетъ исполненіе означеннаго рѣшенія и безотлагательно представляетъ дѣло министру внутреннихъ дѣлъ, который или предлагаетъ губернатору о приведеніи рѣшенія въ исполненіе или входитъ въ Правительствующій Сенатъ объ отмѣнѣ онаго“. Частныя же лица, общества и установленія, „интересы коихъ нарушены постановленіемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, имѣютъ право обжаловать оное . . . . . жалобы сіи подаются губернатору и представляются имъ съ объясненіемъ присутствія въ теченіе мѣсяца министру внутреннихъ дѣлъ, который вноситъ оныя съ своимъ заключеніемъ на разрѣшеніе Сената“ <sup>2)</sup>.

Но если постановленія земскихъ собраній уже обращены къ исполненію, то жалобы на ихъ незаконность приносятся Сенату <sup>3)</sup>; такимъ образомъ нѣкоторая часть дѣлъ, относящихся до земскаго самоуправления, поступаетъ въ Сенатъ безъ по-

<sup>1)</sup> Присутствіе это состоитъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющаго казенной палатой, прокурора окружнаго суда, предсѣдателя губернской управы, городскаго головы губернскаго города, одного гласнаго губернскаго собранія, а съ 1900 г. и непремѣннаго члена, въ нѣкоторыхъ же случаяхъ въ это присутствіе входитъ и предсѣдатель окружнаго суда.

<sup>2)</sup> Ст. 12 и 131 Полож. земск. учр. 1890 г. На основаніи ст. 89, „на рѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, коимъ отмѣняется постановленіе земскаго собранія по основаніямъ, указаннымъ въ статьѣ 88, земское собраніе можетъ принести жалобу Правительствующему Сенату. Постановленіе о семъ земскаго собранія должно послѣдовать до окончанія ближайшей его очередной сессіи по объявленіи рѣшенія присутствія. Основанная на такомъ постановленіи жалоба приносится земскою управою губернатору и имъ, съ подлиннымъ по дѣлу производствомъ, представляется министру внутреннихъ дѣлъ, который, не долѣе какъ въ трехмѣсячный срокъ, вноситъ оную, съ своимъ заключеніемъ, на разрѣшеніе Правительствующаго Сената“.

<sup>3)</sup> Ст. 123 Полож. земск. учр. 1890 г.

средства губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія <sup>1)</sup>).

Но независимо отъ созданія новаго вида надзора за земскимъ самоуправленіемъ и измѣненія порядка и условій надзора Сената — Положеніе 1890 года ввело, какъ то ясно видно изъ приведенныхъ его статей, еще одно и при томъ весьма существенное новшество — оно предоставило частнымъ лицамъ право приносить жалобы въ административномъ порядкѣ на дѣйствія и постановленія земскихъ учреждений губернатору и I-му департаменту Сената.

Разъясняя это постановленіе закона, Сенатъ допускаетъ жалобы лишь по тѣмъ дѣламъ, по которымъ нарушенъ личный интересъ жалобщика или, иначе говоря, по толкованію Сената, каждый можетъ жаловаться только по такому дѣлу, которое непосредственно его касается. Приведенное разъясненіе надо признать вполне удачнымъ, во-первыхъ, съ точки зрѣнія чисто практической, житейской, такъ какъ оно не даетъ развиться кляузничеству тѣхъ лицъ, которыя недовольны по какимъ либо причинамъ дѣятельностью земскихъ учреждений, а, во-вторыхъ, и съ точки зрѣнія обезпеченія правильнаго хода надзора за земскимъ самоуправленіемъ, такъ какъ въ качествѣ средствъ надзора для Сената совершенно достаточно контроля губернатора, жалобъ заинтересованныхъ лицъ и учреждений, плюсъ еще собственное его усмотрѣніе изъ разныхъ дѣлъ и бумагъ.

Но когда жалоба приносится по дѣламъ, дѣйствительно касающимся интересовъ подающаго ее лица, или въ качествѣ жалобщика выступаетъ общественное учрежденіе, тогда Сенатъ настойчиво охраняетъ и отнюдь не суживаетъ права жалобы.

Въ этомъ смыслѣ имѣется рядъ его рѣшеній, — какъ, на примѣръ, рѣшенія, запрещающія губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію возвращать поданныя чрезъ него въ Сенатъ жалобы, устанавливающія его обязанность выдавать копіи своихъ постановленій, необходимыя для составленія жалобы и т. под. <sup>2)</sup>).

Такъ же благопріятно относится по большей части Сенатъ къ интересамъ жалобщиковъ и въ такихъ случаяхъ, когда въ законѣ не имѣется точныхъ указаній не только на порядокъ,

<sup>1)</sup> По разъясненію Сената такого рода жалобы подаются губернатору, который въ мѣсячный срокъ представляетъ ихъ Сенату съ копіей обжалованнаго постановленія и необходимыми объясненіями.

<sup>2)</sup> Ср. Тиграновъ. Журналъ гражданск. и уголовн. права, 1891 года, № 2.

но и на самое право обжалованія. Для примѣра можно привести толкованіе Сената по вопросу о возможности обжалованія отказа въ утвержденіи постановленія земскаго собранія <sup>1)</sup>),— „по Положенію 1890 г., разсуждаетъ Сенатъ—никакого особаго порядка для обжалованія дѣлъ такого рода нѣтъ, и не имѣется указаній, чтобы подача жалобъ по этого рода дѣламъ была воспрещена, какъ то дѣлается въ тѣхъ случаяхъ, когда законъ признаетъ нужнымъ придать постановленіямъ какого либо рода окончательную силу и прекратить дальнѣйшее право обжалованія <sup>2)</sup>). Въ виду сего и такъ какъ по силѣ статей 1 и 2 Учр. Сената на Правительствующій Сенатъ возложенъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія, то жалобы по указаннымъ дѣламъ подлежатъ разсмотрѣнію Сената на общемъ основаніи“.

Переходя отъ условій порядка и общей характеристики дѣятельности Сената по надзору за земскимъ самоуправленіемъ къ бѣглому обзорѣню его практики, упомянемъ прежде всего объ отношеніяхъ Сената къ земскимъ выборамъ. При разъясненіи статей закона (т. е. Положеній 1864 г. и 1890 г.), регулирующихъ порядокъ избранія гласныхъ, Сенатъ обыкновенно не обнаруживаетъ приверженности къ буквѣ его текста, не проявляетъ склонности къ формальному толкованію. Разсматривая жалобы и протесты на допущенныя при выборахъ неправильности, Сенатъ взвѣшиваетъ всегда, насколько существенно могли онѣ отразиться на результатахъ выборовъ, и только тогда ихъ отмѣняетъ, когда приходитъ къ убѣжденію, что онѣ дѣйствительно имѣли серьезное значеніе. При этомъ если по обстоятельствамъ дѣла оказывается возможныхъ установить неправильность избранія одного или двухъ лицъ, и въ то же время нѣтъ достаточныхъ основаній къ опороченію всѣхъ выборовъ, то Сенатъ и отмѣняетъ обыкновенно лишь выборы указанныхъ лицъ. Съ другой стороны, въ

<sup>1)</sup> Ст. 84 Полож. земск. учр. говоритъ: „если губернаторъ не признаетъ возможнымъ утвердить одно изъ указанныхъ въ статьѣ 82 постановленій земскаго собранія, то предлагаетъ оное на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія. Въ случаѣ согласія большинства членовъ присутствія съ мнѣніемъ губернатора объ отказѣ въ утвержденіи, постановленіе земскаго собранія считается несостоявшимся, о чемъ собраніе поставляется въ извѣстность, съ приведеніемъ соображеній, служившихъ основаніемъ рѣшенію присутствія. При несогласіи мнѣній губернатора и большинства членовъ губернскаго присутствія, дѣло представляется министру внутреннихъ дѣлъ и разрѣшается имъ въ порядкѣ, указанномъ въ статьѣ 85“.

<sup>2)</sup> Ст. 217 и 220 Учр. Сената 1892 г., прим. 4 къ ст. 132 Пол. крест., особ. прил. къ т. IX по прод. 1886 г. и проч.

тѣхъ случаяхъ, когда съ формальной точки зрѣнія все прошло совершенно гладко, но если въ то же время было допущено существенное отклоненіе отъ общаго духа Земскаго положенія и игнорированіе цѣли существованія созданныхъ имъ учрежденій, то Сенатъ не затрудняется отмѣнять такіе выборы. Для примѣра можно привести опредѣленіе Сената по дѣлу о неправильностяхъ, допущенныхъ Порховскимъ уѣзднымъ избирательнымъ съѣздомъ. Въ этомъ опредѣленіи разъяснена ст. 33 Полож. 1864 г., гласящая, что „если бы на съѣздѣ число избирателей оказалось менѣе числа подлежащихъ избранію гласныхъ, то выборы не производятся, а всѣ наличные избиратели признаются гласными, о чемъ въ то же время составляется актъ за общимъ подписомъ“ <sup>1)</sup>.

Въ 1883 г. на Порховской уѣздный избирательный съѣздъ въ день, назначенный для выборовъ, къ указанному часу явилось шестнадцать лицъ, которыя немедленно признали себя гласными безъ производства выборовъ. Съ формальной точки зрѣнія, дѣйствія ихъ были совершенно правильны, но Сенатъ нашель, что такая поспѣшность не можетъ быть объяснена иначе, какъ стремленіемъ одной части избирателей устранить другія отъ выборовъ и вообще отъ участія въ дѣлахъ земства, такъ какъ къ означенному дню въ уѣздный городъ съѣзжалось болѣе 50 избирателей, что по условіямъ уѣздной жизни не могло быть неизвѣстно провозгласившимъ себя гласными лицамъ. Принявъ засимъ во вниманіе, что устраненные такимъ способомъ избиратели могли явиться въ земскій домъ чрезъ нѣсколько минутъ послѣ назначеннаго срока, вслѣдствіе незначительной невѣрности часовъ, и что, съ другой стороны, такая же невѣрность могла послужить причиною преждевременнаго открытія засѣданія съѣзда, Сенатъ призналь, что въ настоящемъ случаѣ объявленіе гласными уѣзднаго земскаго собранія безъ баллотировки собравшихся шестнадцати лицъ не можетъ быть оставлено въ силѣ <sup>2)</sup>. Съ такою же осторожностью и съ тѣмъ же вниманіемъ отно-

<sup>1)</sup> Въ дѣйствующемъ Земскомъ положеніи эта статья изложена нѣсколько иначе, именно: „если въ день, назначенный для открытія избирательнаго собранія, къ тремъ часамъ пополудни въ собраніе не явится указаннаго въ ст. 42 числа избирателей, то всѣ прибывшія въ оное лица признаются гласными, о чемъ составляется протоколъ за общимъ ихъ подписаніемъ“ (ст. 45).

<sup>2)</sup> Арх. Сен., опред. I департамента 19 февр. 1896 г., № 1349; какъ здѣсь, такъ и дальше дѣлаются ссылки на номера указовъ и опредѣленій, хранящихся въ архивѣ Се-

сится Сенатъ и къ выборамъ, производимымъ земскими собраниями, въ особенности къ выборамъ на должности председателя и членовъ управы.

Хотя надзоръ за правильнымъ ходомъ земскихъ выборовъ занимаетъ значительное мѣсто среди другихъ дѣлъ I департамента, но осуществленіе его не представляетъ особыхъ для Сената затрудненій. Гораздо труднѣе и сложнѣе разрѣшеніе вопросовъ, относящихся до компетенціи земскихъ учреждений <sup>1)</sup>.

Прежде всего представлялось недостаточно яснымъ и поэтому вызывало разнообразныя толкованія помѣщенное въ 1 ст. Полож. выраженіе „мѣстныя пользы и нужды“, но едва ли не чаще всего приходилось Сенату давать разъясненія ст. 2 Полож. земск. учр. (1864 и 1890 г.г.), въ которой помѣщенъ перечень предметовъ, находящихся въ вѣдѣніи земскихъ учреждений, такъ какъ эта статья постоянно вызывала сомнѣнія и понималась весьма различно администраціей и земскими собраниями. Первая считала перечень, даваемый упомянутой статьёй, строго исчерпывающимъ, а вторыя стояли обыкновенно на противоположной точкѣ зрѣнія.—Сенатъ же при разрѣшеніи такихъ дѣлъ, какъ о томъ упоминалось уже выше, колебался <sup>2)</sup>.

Нѣсколько бѣльшую свободу и широту толкованія допускала сенатская практика въ отношеніи отдѣльныхъ пунктовъ ст. 2 Полож., какъ, напримѣръ, пункта 10, возлагающаго на земскія учреждения „попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства школами и другими учебными заведеніями“. Но и здѣсь, съ одной стороны, не наблюдается полной ея устойчивости, а съ другой, обращаетъ на себя вниманіе значительная казуистичность. Это проистекало прежде всего оттого, что Сенатъ рѣдко руководился общими соображеніями и не всегда опирался на прецеденты, а заботился главнымъ образомъ объ удобствѣ и цѣлесообразности каждаго даннаго рѣшенія. Несмотря на отмѣченные недостатки, практика Сената по дѣламъ, относящимся до народнаго образованія, имѣла весьма серьезное

---

ната, несмотря на то, что въ большинствѣ случаевъ эти указы напечатаны въ сборникѣ Н. И. Кузнецова, носящемъ названіе „Систематическій сводъ указовъ Правительствующаго Сената, послѣдовавшихъ по земскимъ дѣламъ“. Последній томъ этого сборника—VI-ой вышелъ въ 1910 году.

<sup>1)</sup> Ст. 1—3, Полож. земск. учр. 1890 г.

<sup>2)</sup> Ср. В. М. Гессенъ.—Вопросы мѣстнаго управленія, стр. 227.

и благотворное вліяніе на эту сторону земской дѣятельности, такъ какъ, благодаря ей, земскимъ учрежденіямъ была предоставлена значительная свобода въ указанной сферѣ. Для примѣра достаточно привести хотя бы тѣ разъясненія Сената, которыми за земствомъ признано право устраивать стипендіи въ различныхъ среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, открывать книжные склады и магазины для продажи всѣхъ невоспрепятствованныхъ цензурою книгъ, учреждать библіотеки, входить въ соглашеніе съ крестьянскими обществами объ учрежденіи школъ на половинныхъ расходахъ, причемъ Сенатъ разъяснилъ, что приговоры крестьянскихъ сходовъ объ установленіи для этой цѣли мірскихъ сборовъ не требуютъ утвержденія земскаго начальника <sup>1)</sup> и др. Значительное количество разъясненій вызывало также постановленіе закона о томъ, что кругъ дѣйствій земскихъ учреждений ограничивается предѣлами губерніи или уѣзда, каждому изъ сихъ учреждений подвѣдомственныхъ (ст. 3). Толкуя эту статью въ общемъ довольно строго, Сенатъ однако допускалъ иногда отклоненія въ сторону болѣе широкаго и свободнаго ея пониманія. Такъ, съ одной стороны, онъ призналъ неправильными ассигнованія на постановку памятника въ Парижѣ Луи Пастеру, на пособіе Высшимъ женскимъ курсамъ, которые находились за предѣлами губерніи даннаго земства, на учрежденіе училища имени Гоголя въ Полтавѣ земствомъ, къ этой губерніи не принадлежащимъ, и т. под., а съ другой призналъ законнымъ назначеніе пособія Обществу русскихъ врачей на изданіе земскаго медицинскаго сборника, Императорскому вольному экономическому обществу на изданіе журналовъ „Земскій Сборникъ“ и „Земскій Ежегодникъ“ и проч. Въ первомъ случаѣ — въ виду того принятаго собраніемъ соображенія, что расходъ этотъ вызванъ необходимостью привести въ одно цѣлое разсѣянные данныя по устройству земской медицины въ разныхъ мѣстахъ для сравненія и правильной критической оцѣнки тѣхъ или другихъ пріемовъ по охраненію народнаго здравія, каковая задача, по мнѣнію Общества русскихъ врачей, можетъ быть достигнута изданіемъ земскаго медицинскаго сборника, какъ практическаго руководства для каждой отдѣльной мѣстности въ дѣлѣ дальнѣйшаго развитія земской медицины.

<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣло I деп. 1899 г., № 3136 (указъ 22 сентября 1899 г., № 9.753).

Во второмъ случаѣ Сенатъ разсуждаетъ, что изданіе предположенныхъ Императорскимъ вольноэкономическимъ обществомъ журналовъ „Земскій сборникъ“ и „Земскій Ежегодникъ“, предназначенныхъ къ сообщенію свѣдѣній о дѣятельности всѣхъ вообще уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ учреждений, а слѣдовательно и даннаго уѣзда, имѣетъ цѣлью ознакомить земство съ мѣропріятіями, принимаемыми другими земствами, и такимъ образомъ способствовать принятію болѣе цѣлесообразныхъ мѣръ къ удовлетворенію мѣстныхъ польвъ и нуждъ.

Кромѣ выборовъ и компетенціи земскихъ учреждений Сенату многократно приходилось останавливаться на вопросахъ, относящихся до земскаго обложенія. Практика его въ этомъ отношеніи представляетъ послѣдовательный и весьма продуманный переходъ отъ признанія полной незыблемости земскихъ раскладокъ къ болѣе свободному къ нимъ отношенію, когда это по обстоятельствамъ дѣла оказывается необходимымъ въ цѣляхъ справедливости и уравнительности земскаго обложенія <sup>1)</sup>. Первоначально Сенатъ, во имя незыблемости раскладки, не признавалъ за земствами права сложенія недоимокъ, начисленныхъ по сборамъ даже съ несуществовавшихъ или ошибочно обложенныхъ имуществъ. Затѣмъ, въ 80-хъ годахъ, онъ уже допускаетъ подобныя постановленія и постепенно въ разъясненіяхъ своихъ идетъ дальше, а въ послѣднее время, опираясь на принципъ справедливости, Сенатъ признаетъ за земскими учреждениями право „привлекать къ обложенію земскимъ сборомъ по дополнительной раскладкѣ недвижимыя имущества, не включенныя при составленіи первоначальной общей раскладки“ <sup>2)</sup>.

Выше уже упоминалось о нѣкоторыхъ колебаніяхъ сенатской практики по дѣламъ о ходатайствахъ, представляемыхъ земскими учреждениями правительству <sup>3)</sup>; но при этомъ слѣдуетъ замѣтить, что означенныя колебанія продолжались сравнительно не

<sup>1)</sup> По выраженію Сената, главнымъ условіемъ правильности и законности земскаго обложенія является его уравнительность (Арх. Сен., дѣла I департ. опр. 20 февраля 1896 г. № 1651 и указъ 5 декабря 1897 г., № 14124).

<sup>2)</sup> Поэтому обложеніе сборомъ за 1901 годъ завода, возникшаго въ февралѣ 1901 года, Сенатъ призналъ правильнымъ (указъ 12 марта 1907 г., № 2669).

<sup>3)</sup> На основаніи 14 п. ст. 63 Полож. земск. учр. 1890 г. губернскимъ земскимъ собраніямъ предоставляется „представленіе правительству черезъ губернатора,—ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“. Закономъ 2 февраля 1904 г. это право предоставлено и уѣзднымъ земскимъ собраніямъ, но исключительно въ отношеніи „мѣстныхъ польвъ и нуждъ уѣзда“.

особенно долго, и въ концѣ концовъ можно считать вполне утвердившейся точку зрѣнія, весьма благоприятную для права земства представлять правительству ходатайства. Этотъ послѣдній взглядъ Сената, пріобрѣтшій руководящее значеніе, хорошо выраженъ, не смотря на краткую мотивировку, въ опредѣленіи по дѣлу по жалобѣ Таврической губернской управы на постановленіе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, которымъ отмѣнено постановленіе земскаго собранія „возбудить ходатайство о разрѣшеніи евреямъ, занимающимся хлѣбной торговлей, повсемѣстнаго проживанія въ предѣлахъ губерніи“. По силѣ примѣчанія къ ст. 86 Пол. зем. учр., говорится въ этомъ опредѣленіи, установленный ею порядокъ приведенія въ дѣйствиіе и пріостановленія губернаторомъ постановленій земскихъ собраній, вслѣдствіе ихъ незаконности или несоотвѣтствія ихъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явнаго нарушенія интересовъ мѣстнаго населенія, не примѣняется къ ходатайствамъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, которыя, согласно ст. 104 Пол., представляются губернаторомъ въ подлежащія министерства, съ его заключеніемъ. Недопущеніе же обсужденія въ земскомъ собраніи и возбужденія имъ ходатайствъ по предметамъ, выходящимъ изъ круга вѣдомства земскихъ учрежденій, лежитъ (согласно ст. 180 и 185 Общ. учр. губ.) на обязанности предсѣдателя собранія, за несоблюденіе которой онъ можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности по закону. „Такимъ образомъ состоявшееся въ земскомъ собраніи постановленіе о возбужденіи ходатайства хотя бы и касающагося, по мнѣнію губернатора, предмета, не относящагося къ мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ, не можетъ быть имъ пріостановлено въ порядкѣ ст. 87 Пол. зем. учр., такъ какъ окончательное сужденіе о правильности заключенія губернатора принадлежитъ правительству, а не губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію, въ которое передаются губернаторомъ для отмѣны, согласно ст. 86 Пол. и ст. 193 Общ. губ. учр., лишь такія постановленія земскихъ собраній, которыя въ противномъ случаѣ подлежали бы приведенію въ дѣйствиіе, тогда какъ постановленія земскихъ собраній о возбужденіи ходатайствъ никакому, въ смыслѣ приведенія въ дѣйствиіе, исполненію не подлежатъ, а представляются на благоусмотрѣніе подлежащихъ правительственныхъ установленій“. По изложеннымъ соображеніямъ Сенатъ призналъ

обжалованное постановленіе Таврическаго губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія лишеннымъ правильныхъ основаній, и таковое отмѣнилъ <sup>1)</sup>).

Приведенное разъясненіе Сената, объ обязательности для мѣстныхъ властей представленія земскихъ ходатайствъ правительству, совершенно согласно съ общимъ духомъ закона, не противорѣчитъ прямому его смыслу и кромѣ того находится въ полномъ соотвѣтствіи съ исторіей составленія земскаго Положенія, при обсужденіи котораго въ 1863 г. Государственный Совѣтъ, повидимому, весьма широко понималъ предоставляемое земскимъ собраніямъ право ходатайствовать предъ правительствомъ <sup>2)</sup>).

Подобное же стремленіе Сената къ тому, чтобы не стѣснять свободу дѣйствій земскихъ учрежденій, когда на этотъ предметъ не имѣется специальныхъ указаній въ законѣ, можно отмѣтить и еще въ отношеніи нѣкоторыхъ категорій дѣлъ; съ этой точки зрѣнія представляются любопытными разъясненія Сената о правѣ земскихъ собраній выражать своимъ исполнительнымъ органамъ—управамъ—одобреніе или неодобреніе за тѣ или другія распоряженія и дѣйствія по земскимъ дѣламъ. Нѣкоторые губернаторы и губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія не находили возможнымъ признать это право за земскими собраніями; не соглашаясь по существу съ такимъ толкованіемъ закона, Сенатъ въ одномъ изъ опредѣленій весьма справедливо указалъ, что, независимо отъ того или иного взгляда на указанное право, отмѣна постановленія земскаго собранія о выраженіи одобренія или неодобренія управѣ „является лишенной всякаго практическаго значенія“ <sup>3)</sup>).

Вышеприведенныя данныя о сенатской практикѣ по земскимъ дѣламъ даютъ достаточно матеріала для сужденія объ общемъ ея направленіи и развитіи, а также о томъ значеніи, которое имѣетъ эта сфера дѣятельности Сената для нормальнаго прогресса земской жизни, но, въ интересахъ болѣе полнаго выясне-

<sup>1)</sup> Опред. 5 февраля 1908 г. № 1305; также Арх. Сен., дѣло I департ. указъ 17 сентября 1896 г. № 8788; опр. 3 марта 1898 г. № 1983; указъ 29 сентября 1905 г. № 7681 и друг.

<sup>2)</sup> Ср. статью Лозина-Лозинскаго, „Право“ 1900 г. № 2.

<sup>3)</sup> Арх. Сен., дѣло I департ., указъ 1900 г. № 318 и указъ 21 марта 1907 г. № 2999 (по дѣлу о выраженіи Курскимъ губернскимъ собраніемъ благодарности кн. Долгорукову).

нія всѣхъ сторонъ его надзора за земскимъ самоуправленіемъ, къ сказанному слѣдуетъ прибавить нѣсколько словъ о роли Сената по урегулированію отношеній, во первыхъ, между уѣздными и губернскимъ земствомъ и, во вторыхъ, между земскими учрежденіями и губернской администраціей.

Уѣздныя земства поставлены закономъ въ независимое отъ губернскаго положеніе, поэтому пріобрѣтаетъ особое значеніе вопросъ объ установленіи между ними правильныхъ отношеній,



Арка, соединяющая зданія Сената и Синода.

которыя представляются безусловно необходимыми для успѣшнаго хода земской жизни. Почти съ самаго изданія Положенія 1864 года среди земскихъ дѣятелей, точно такъ же, какъ и среди ученыхъ изслѣдователей нашего самоуправления, опредѣленно замѣчаются два направленія: одно — сторонниковъ безусловной самостоятельности и широкой постоянно развивающейся самодѣятельности уѣздныхъ земствъ; другое — сторонниковъ расширенія и усиленія дѣятельности губернскаго земства. Первые отправлялись отъ того соображенія, что уѣздныя земскія учрежденія ближе къ населенію и его обыденнымъ интересамъ, вслѣдствіе чего имѣютъ полную возможность дѣйствовать болѣе

практично и сообразно мѣстнымъ условіямъ. Вторые выдвигали на первый планъ бѣльшее богатство губернскаго земства личными силами и матеріальными средствами, бѣльшее его значеніе въ глазахъ правительства и общества и наконецъ возможность для него планомѣрной, широко организованной работы одновременно на весьма значительной территоріи. Такое различіе міровоззрѣнія не могло не сказываться въ практической сферѣ отношеній губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, и Сенату приходилось неоднократно отклонять притязанія одной стороны на вторженіе въ кругъ дѣятельности другой <sup>1)</sup>).

Впрочемъ слѣдуетъ замѣтить, что возникавшія между уѣздными и губернскимъ земствами тренія рѣдко достигали значительной остроты. Но нельзя сказать того же объ отношеніяхъ земства къ администраціи. Тутъ роль Сената была еще важнѣе, а положеніе его, какъ органа надзора, гораздо затруднительнѣе, чѣмъ при урегулированіи между-земскихъ отношеній. Различіе во взглядахъ администраціи и земскихъ дѣятелей съ проистекшими изъ него послѣдствіями сказывалось почти на всѣхъ сторонахъ земской жизни.

Такъ нѣкоторые губернаторы не находили возможнымъ предоставить земскимъ собраніямъ полную свободу при составленіи программы ихъ занятій и считали себя обязанными контролировать ближайшимъ образомъ ихъ дѣятельность въ этомъ отношеніи. Но когда подобныя дѣла стали доходить до Сената, то онъ категорически разъяснилъ, что „надзоръ за тѣмъ, чтобы въ земскихъ собраніяхъ не поднимались вопросы, лежащіе внѣ ихъ компетенціи, возложенъ, согласно точнаго смысла закона, на предсѣдателя собранія, поэтому губернаторъ не имѣетъ права снимать съ очереди тотъ или иной докладъ, а можетъ лишь сообщить свои замѣчанія предсѣдателю“. Врядъ ли нужно до-

<sup>1)</sup> Для примѣра можно указать на рѣшенія Сената, состоявшіяся по вопросу о назначеніи пособій уѣзднымъ земствамъ со стороны губернскаго. Иногда назначеніе такихъ пособій представляло изъ себя, въ сущности говоря, принужденіе со стороны губернскаго земства къ увеличенію какого либо отдѣла расходной смѣты уѣзднаго земства, и Сенатъ въ такихъ случаяхъ выступалъ на защиту второго отъ опеки перваго. Такой именно смыслъ имѣетъ, напримѣръ, разъясненіе Сената о томъ, что губернское земское собраніе не имѣетъ права, не принявъ въ свое вѣдѣніе самаго дѣла, къ которому относится земская повинность, и ограничившись установленіемъ на ея покрытіе особой суммы, распредѣлить эту сумму исключительно соразмѣрно дѣлаемому каждымъ уѣздомъ взносу губернскаго сбора въ кассу губернской управы. Арх. Сен., дѣла I департ. указы 1900 г. № 1927 и 1902 г. № 7136.

казывать всю важность этого толкованія для установленія спокойныхъ и корректныхъ отношеній между земствомъ и администраціей, столь необходимыхъ для солидарной и плодотворной дѣятельности обоихъ указанныхъ элементовъ провинціальной дѣловой жизни. Другимъ пунктомъ для разногласій и неудовольствій между губернскимъ начальствомъ и земствомъ, было широкое пониманіе первымъ предоставленнаго ему закономъ права приостанавливать тѣ постановленія земскихъ собраний, которыя не соотвѣтствуютъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія. Тутъ точно также Сенатъ своими опредѣленіями много содѣйствовалъ устраненію треній и раздраженія. Съ одной стороны онъ указалъ, что надзоръ за цѣлесообразностью не распространяется на постановленія земскихъ собраний, затрагивающія исключительно интересы частныхъ лицъ <sup>1)</sup>, а съ другой — что губернаторы, опротестовывая утвержденныя собраніями смѣты земствъ, въ виду несоотвѣтствія принятыхъ ими расходовъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явнаго нарушенія этими расходами интересовъ мѣстнаго населенія, не должны ограничиваться общими выраженіями, въ родѣ того, что увеличеніе земскаго обложенія не соотвѣтствуетъ платежнымъ силамъ населенія и несогласно съ его интересами, а обязаны точно указать тѣ смѣтныя статьи, которыя вызываютъ съ ихъ стороны замѣчанія <sup>2)</sup>. Но едва ли не самое важное значеніе для установленія нормальныхъ отношеній между губернскимъ начальствомъ и земствомъ имѣютъ тѣ опредѣленія Сената, которыми разъясняется ст. 103 Полож. земск. учр. 1890 г., предоставляющая губернатору право надзора и ревизіи дѣятельности земскихъ управъ. Опираясь на этотъ законъ, губернаторы обращались иногда къ управамъ съ такими требованіями, удовлетвореніе которыхъ тѣ находили неудобнымъ, а иногда и невозможнымъ, въ виду своего положенія исполнительныхъ органовъ земскихъ собраний, отвѣтственныхъ передъ этими послѣдними за всѣ свои дѣйствія. Въ особенности это случалось тогда, когда предложенія губернатора шли въ разрѣзъ съ вошедшими въ законную силу постановленіями земскихъ со-

<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣло 1-го департ., указъ 28 апрѣля 1904 г. № 3713.

<sup>2)</sup> Ср. Кузьминъ-Караваевъ, Земство и деревня, стр. 67.

браній. Для управъ создавалось такимъ образомъ крайне тяжелое и запутанное положеніе, изъ котораго трудно было бы найти какой либо выходъ безъ сенатскихъ разъясненій. Общее направленіе этихъ разъясненій сводится къ тому, что управы, какъ исполнительные органы, обязаны безусловно выполнять всѣ вошедшія въ законную силу постановленія земскихъ собраній, вслѣдствіе чего губернаторы не должны обращаться къ нимъ съ требованіями, идущими въ разрѣзъ съ указанными постановленіями <sup>1)</sup>).

Чтобы покончить съ отношеніями Сената къ земскому самоуправленію, нужно еще упомянуть, что при дѣйствіи Положенія 1864 года окончательное удаленіе предсѣдателя и членовъ земскихъ управъ отъ занимаемыхъ ими должностей не могло состояться „иначе какъ по опредѣленію Правительствующаго Сената“ <sup>2)</sup>).

Земское Положеніе 1890 г. совершенно видоизмѣнило этотъ порядокъ,—указанное постановленіе закона въ него не вошло, а дисциплинарная власть и право возбужденія уголовного преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ земскаго самоуправления были предоставлены губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію и Министерству внутреннихъ дѣлъ.

Реформа городскихъ общественныхъ учрежденій состоялась лишь чрезъ шесть лѣтъ послѣ изданія земскаго Положенія 1864 года, и за это время успѣлъ выработаться у правительственной среды нѣсколько иной взглядъ на организацію надзора за самоуправленіемъ: было признано полезнымъ создать подъ предсѣдательствомъ губернатора, частью изъ коронныхъ должностныхъ лицъ, частью изъ представителей провинціального общества, мѣстный органъ надзора—губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе. Губернатору было предоставлено право передавать на разсмотрѣніе этого присутствія всѣ постановленія городскихъ думъ, которыя онъ признавалъ незаконными, но если и рѣшеніе самого присутствія онъ находилъ неправильнымъ, то могъ опротестовать его въ Сенатъ. Въ противномъ случаѣ указанное рѣшеніе немедленно приводилось въ исполненіе, что, впрочемъ, не лишало городскія общественныя учрежденія права приносить на него жалобы Сенату.

<sup>1)</sup> Указы Сената 12 іюля 1907 г. № 5627 и 5 декабря 1907 г. № 14121.

<sup>2)</sup> Ст. 117 Полож. земск. учр. 1869 г.

Созданіе мѣстнаго органа надзора за законностью дѣйствій городского самоуправленія было весьма полезно, такъ какъ избавляло Сенатъ отъ разсмотрѣнія многихъ мелкихъ дѣлъ, которыя, въ виду отсутствія принципиальнаго ихъ значенія и несложности юридической стороны, могли вполнѣ удовлетворительно разрѣшаться губернскимъ присутствіемъ; одновременно съ этимъ получался и существенный выигрышъ во времени, — дѣло оканчивалось въ нѣсколько недѣль, вмѣсто того, чтобы тянуться 1½—2 года.

Конечно, дѣятельность губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія могла быть удовлетворительной лишь тогда, когда оно, на самомъ дѣлѣ, сохраняло всѣ свойства коллегіальнаго учрежденія или, иначе говоря, когда губернаторъ не получалъ въ немъ исключительнаго преобладанія, какъ то наблюдается, на примѣръ, въ губернскомъ правленіи. Сенатъ вполнѣ признавалъ всю важность этого условія и, поэтому, не проявлялъ наклонности къ расширительному толкованію предсѣдательскихъ правъ губернаторовъ <sup>1)</sup>, которымъ неоднократно напоминалось, что они не должны ни прямо, ни косвенно оказывать давленіе на членовъ присутствія.

Созданіе посредствующаго органа между Сенатомъ и городскими общественными учрежденіями было одною особенностью законодательства о надзорѣ Сената за городскимъ самоуправленіемъ; другою особенностью было нижеслѣдующее специальное постановленіе, представляющее изъ себя лишь нѣсколько измѣненный текстъ Жалованной грамоты городамъ (1785 г.): „въ случаѣ наложенія на городъ не установленныхъ закономъ податей, тягостей или службъ, а равно другихъ, относящихся до города неправильныхъ распоряженій... городское общественное управленіе можетъ обращаться къ губернатору... для принятія зависящихъ отъ него мѣръ къ возстановленію законнаго порядка, если же ходатайство общественнаго управленія симъ путемъ не можетъ быть удовлетворено, а равно въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій со стороны губернатора... означенному управленію предоставляется приносить жалобы непосредственно въ Правительствующій Сенатъ“. Смыслъ этой статьи совершенно

---

<sup>1)</sup> Тиграновъ—Журналъ гражд. и уголовн. права 1891 г., № 2, Къ вопросу объ административной юстиціи въ Россіи,

ясенъ, а значеніе ея для городского самоуправления въ достаточной мѣрѣ очевидно, и поэтому не требуетъ какихъ-либо поясненій <sup>1)</sup>).

Въ 1892 г. было издано новое Городовое положеніе, вполнѣ соответствующее земскому Положенію 1890 года. Въ отношеніи городскихъ общественныхъ учреждений, какъ и въ отношеніи земскихъ, введенъ надзоръ за цѣлесообразностью, а губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе превратилось въ существующее нынѣ губернское по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіе.

Городовое положеніе 1892 г. ввѣряетъ Сенату лишь надзоръ за законностью дѣйствій городскихъ общественныхъ учреждений, надзоръ же за цѣлесообразностью поручаетъ министру внутреннихъ дѣлъ, Комитету Министровъ и Государственному Совѣту. Общность принциповъ, на которыхъ покоится законодательство о городскомъ и земскомъ самоуправленіи, и сходственность юридическаго и фактическаго положенія указанныхъ видовъ общественныхъ учреждений обуславливаютъ и одинаковое отношеніе къ нимъ Сената, поэтому, не останавливаясь на общемъ характерѣ сенатской практики по дѣламъ, относящимся до городского самоуправления, отмѣтимъ лишь нѣкоторыя ея стороны <sup>2)</sup>).

Вслѣдствіе условій городской жизни дѣятельность общественнаго учрежденія очень чувствительно отзывается на интересахъ отдѣльныхъ лицъ, особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда эти интересы не совпадаютъ съ интересами города или расходятся со стремленіями органовъ городского самоуправления. Въ виду этого пріобрѣтаетъ особенное значеніе охраненіе правъ и интересовъ гражданъ отъ неправильныхъ притязаній городскихъ общественныхъ учреждений. Дѣйствительно, изучая практику Сената, мы встрѣчаемъ немалое количество рѣшеній, состоявшихся въ этомъ направленіи. Такъ, на примѣръ, Сенатъ разъяснялъ, что городскія думы не вправѣ воспрещать частнымъ лицамъ перестройку домовъ на участкахъ, по которымъ предположено провести улицы, до тѣхъ поръ, пока эти участки не бу-

---

<sup>1)</sup> Н. М. Коркуновъ, въ своемъ сочиненіи „Русское государственное право“, справедливо замѣчаетъ, что это постановленіе закона не находится ни въ какой связи съ особенностями Городового положенія.

<sup>2)</sup> Интересный разборъ цѣлаго ряда рѣшеній Сената по дѣламъ городского самоуправления имѣется въ статьѣ Тигранова—Журналъ гражданскаго и уголовного права 1891 г., № 2.

дуть куплены или отчуждены установленнымъ въ законѣ порядкомъ, что первоначальное устройство мостовыхъ въ городахъ лежитъ на обязанности городского самоуправления, и лишь дальнѣйшее ихъ поддержаніе, когда онѣ уже построены, возлагается на домовладѣльцевъ и т. под. Такого рода рѣшенія имѣютъ весьма серьезное значеніе для отдѣльныхъ городскихъ обывателей, но для городскихъ общественныхъ учреждений гораздо важнѣе другая сторона практики Сената, направленная на установленіе закономѣрныхъ отношеній между администраціей и органами городского самоуправления. Губернскія власти, несмотря на введеніе Городового положенія 1870 года, не сразу забыли прежнюю, довольно таки жалкую роль городскихъ общественныхъ учреждений и не сразу приучились смотрѣть на новые органы самоуправления, какъ на установленія, имъ не подчиненныя.

Иллюстраціей приведеннаго положенія можетъ быть весьма любопытный эпизодъ, рассказанный въ дневникѣ А. В. Никитенко (т. III, стр. 321). Въ 1873 г. московскій городской голова Ланинъ сдѣлалъ визитъ вновь назначенному губернатору и, не заставъ его дома, оставилъ визитную карточку. Затѣмъ, во время представленія губернатору всѣхъ служащихъ въ подчиненныхъ ему учрежденіяхъ, Ланина тамъ не было; онъ приѣхалъ послѣ, одинъ и не въ мундирѣ, а во фракѣ. За все это губернаторъ сдѣлалъ головѣ строгое внушеніе, очевидно, видя въ немъ не больше, какъ своего подчиненнаго.

Съ теченіемъ времени, конечно, такая точка зрѣнія уступила мѣсто болѣе правильному взгляду на городское самоуправленіе и на сущность отношеній къ нему администраціи, но несмотря на это, въ силу различныхъ причинъ, столкновенія правительственныхъ органовъ съ общественными учрежденіями, въ особенности большихъ городовъ, бывали довольно часты, и Сенату много разъ приходилось разрѣшать и устранять ихъ своими опредѣленіями. Главнѣйшимъ поводомъ для указаннаго рода треній было неодинаковое пониманіе правительственными органами и городскими общественными учрежденіями законовъ о предѣлахъ власти и предметахъ вѣдомства городского самоуправления, а, иногда, и довольно замѣтное стремленіе администраціи расширить предѣлы предоставленныхъ ей полномочій за счетъ ограниченія дѣятельности городскихъ общественныхъ учреждений.

Не задаваясь цѣлью дать обзоръ этой стороны сенатской практики, ограничимся лишь нѣсколькими примѣрами. Либавская городская дума постановила сдѣлать за счетъ городскихъ средствъ слѣдующія пожертвованія: 1) участокъ земли для православнаго храма, 2) участокъ земли для лютеранской церкви и 3) 6000 рублей на отдѣлку выстроеннаго уже католическаго костела, при непремѣнномъ условіи одновременнаго утвержденія этихъ даровъ. Губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе признало расходъ на инославные храмы неправильнымъ, но Сенатъ нашелъ, что городскимъ думама предоставлено имѣть попеченіе не только о православныхъ храмахъ, но, вообще, обо всѣхъ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства, къ числу каковыхъ должны быть отнесены и храмы иностранныхъ исповѣданій; затѣмъ Сенатъ прибавляетъ, что храмы „иновѣрныхъ и иностранныхъ исповѣданій не могутъ не быть причислены къ разряду общепользныхъ зданій, на устройство которыхъ могутъ быть расходуются городскія средства“ <sup>1)</sup>).

С.-Петербургскій градоначальникъ разрѣшилъ, не испрашивая согласія думы, поставить на Потемкинской улицѣ столбы для укрѣпленія на нихъ воздушныхъ проводовъ для электрическаго освѣщенія военнаго собранія арміи и флота. Городской голова, во исполненіе постановленія думы, обжаловалъ это распоряженіе Сенату, который нашелъ, что земли, состоящія „по плану подъ площадями, улицами, переулками, тротуарами и бечевниками, находясь въ общемъ всѣхъ пользованіи, остаются городскою собственностью, посему, только городъ, какъ собственникъ этихъ земель, имѣетъ право распоряжаться оными и постановлять опредѣленія объ изъятіи той или другой части оныхъ изъ общаго пользованія въ чье либо исключительное вѣдѣніе и разрѣшать постройку на нихъ какихъ либо столбовъ или сооружений. Признавая, посему, что и въ разсматриваемомъ дѣлѣ лишь отъ С.-Петербургской городской думы могло зависѣть разрѣшеніе постановить для электрическаго освѣщенія строящагося въ С.-Петербургѣ общаго офицерскаго собранія 14 деревянныхъ столбовъ для укрѣпленія воздушныхъ проводовъ по Потемкинской улицѣ, и что состоявшееся въ іюнѣ 1897 г. постановленіе С.-Петербургской городской думы,

<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣла I департ., указъ 1903 г. № 11102.

коимъ она не признала возможнымъ, по соображеніямъ городского благоустройства и безопасности, дать названное разрѣшеніе, не можетъ не считаться воспослѣдовавшимъ вполнѣ въ предѣлахъ вѣдомства и власти городского общественнаго управленія, Правительствующій Сенатъ призналъ, что с.-петербургскій градоначальникъ, по правиламъ Городового положенія 1892 г., могъ, если находилъ названное постановленіе неудобнымъ и нарушающимъ интересы казны, приостановить оное и направить его къ отмѣнѣ, въ порядкѣ ст. 86 Гор. пол., но не имѣлъ законнаго основанія, вопреки названному постановленію думы, собственною властью разрѣшить постановку означенныхъ столбовъ, и что такого рода распоряженіе градоначальника является совершенно неправильнымъ вмѣшательствомъ его въ дѣла городского самоуправления, не предоставленнымъ ему въ установленномъ порядкѣ<sup>1)</sup>.

Но едва ли не самый интересный примѣръ опредѣленія Сената, направленного къ устраненію недоразумѣній и разногласій между органами городского самоуправления и правительственными должностными лицами представляетъ изъ себя рѣшеніе I-го Общаго собранія Сената „по дѣлу по жалобѣ помощника попечителя С.-Петербургскаго учебнаго округа на постановленіе С.-Петербургскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, по предмету утвержденія С.-Петербургскою городской думою

<sup>1)</sup> Можно привести еще нѣкоторыя рѣшенія, состоявшіяся въ томъ же направленіи. Такъ напр., курскій губернаторъ не согласился съ мѣстнымъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ относительно сокращенія расходовъ города Курска на содержаніе нижнихъ чиновъ полицейской команды. Вслѣдствіе разногласія сенаторовъ дѣло дошло до Общаго собранія, которое признало, что, по точному смыслу закона, участіе города въ расходахъ на содержаніе чиновъ городской полиціи обязательно лишь тогда, когда оно возложено въ законномъ порядкѣ на городскія средства. „Между тѣмъ, изъ настоящаго дѣла видно, что штатъ нижнихъ чиновъ полиціи для Курска былъ утвержденъ въ 68 человекъ, затѣмъ, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, увеличенъ до 92, однако съ тѣмъ условіемъ, чтобы расходъ на ихъ содержаніе не былъ относимъ на счетъ обыкновенныхъ городскихъ доходовъ“. Въ виду этого, Общее собраніе Сената нашло, что постановленіе думы и согласившагося съ нею присутствія о принятіи на счетъ городскихъ доходовъ содержанія лишь 68 человекъ полицейской команды, не нарушаетъ закона, и протестъ губернатора оставило безъ послѣдствій. Сборн. рѣш. Общ. собр. первыхъ 3-хъ деп.—товъ и д.—та Герольдіи т. V № 1064. Ставропольская городская дума, по выслушаніи заявленія объ отказѣ одного изъ гласныхъ отъ званія гласнаго, постановила просить его не слагать съ себя помянутаго званія. Губернаторъ опротестовалъ это постановленіе, и оно было отмѣнено губернскимъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ, какъ выходящее изъ предѣловъ власти, предоставленной городскимъ думами. Но Сенатъ отнесся иначе къ указанному инциденту, призналъ дѣйствія думы вполнѣ законными и отмѣнилъ постановленіе губернскаго присутствія. Арх. Сен., дѣла I департ., указъ 24 сентября 1902 г. № 8776 и др.

инструкціи для завѣдыванія городскими начальными училищами“. Въ этомъ дѣлѣ Сенату, прежде всего, необходимо было остановиться на вопросѣ о правѣ городскихъ думъ учреждать особыя исполнительныя комиссіи для завѣдыванія начальными училищами и давать такимъ комиссіямъ соотвѣтствующія инструкціи. Разсужденія Сената по указанному предмету надо признать образцомъ широкаго и въ то же самое время вполне точнаго юридическаго мышленія, соединеннаго съ яснымъ пониманіемъ условій, характера и значенія дѣятельности органовъ самоуправления, вслѣдствіе чего и представляется интереснымъ сдѣлать изъ нихъ значительныя выдержки.

„Къ предметамъ вѣдомства городского общественнаго управленія“, говоритъ Сенатъ, „отнесено, между прочимъ, участіе въ попеченіи о народномъ образованіи на основаніяхъ, указанныхъ для земскихъ учрежденій, при чемъ сдѣлана ссылка на п. 7 ст. 2 Пол. о зем. учр., по силѣ коего къ дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію этихъ учрежденій, отнесено участіе въ попеченіи о народномъ образованіи, „преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи и въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ“. Точный смыслъ приведенныхъ узаконеній показываетъ, что участіе городского общественнаго управленія въ попеченіи о народномъ образованіи не ограничивается только одною хозяйственною сферою училищнаго дѣла, такъ какъ въ вышеупомянутомъ законѣ (п. 7 ст. 2 Пол. о зем. учр.) употреблено выраженіе не исключительно, а преимущественно, и что сказанное участіе можетъ распространяться и на другія стороны завѣдыванія училищами, при соблюденіи лишь одного весьма существеннаго условія, т. е., чтобы завѣдываніе это оставалось въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ. Это послѣднее требованіе закона устраняетъ возможность какихъ бы то ни было опасеній относительно вреда, могущаго послѣдовать для народнаго образованія отъ двоевластія и отъ умаленія той первенствующей и руководящей роли, которая въ такомъ важномъ дѣлѣ должна неотъемлемо принадлежать правительственной власти. По смыслу нынѣ дѣйствующихъ законоположеній, участіе земства и городовъ въ попеченіи о народномъ образованіи не можетъ быть ограничено исключительно хозяйственными распоряженіями, а можетъ безпрепятственно проявляться до предѣловъ, за которыми начинается исключительная сфера власти правительственныхъ органовъ. Такой выводъ подтверждается

смысломъ позднѣйшаго законоположенія (ст. 2, п. X Пол. о зем. учр. 12 іюня 1890 г.), по силѣ котораго къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій (а слѣдовательно и городского управленія) отнесено попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства (а, слѣдовательно, и города) школами и другими учебными заведеніями. Въ это законоположеніе не вошло, такимъ образомъ, содержавшееся въ п. 7 ст. 2 прежняго Положенія о зем. учр. выраженіе, преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи, вслѣдствіе чего предѣлы участія земства и городовъ въ попеченіи о народномъ образованіи въ настоящее время опредѣлены законодательною властью, въ указанномъ выше смыслѣ, еще съ бѣльшею точностью, чѣмъ прежде. Независимо отъ вышеизложеннаго, необходимо остановиться еще на томъ соображеніи, что устраненіе земскихъ и городскихъ управленій отъ участія въ завѣдываніи школами, открываемыми и содержимыми, бѣльшею частію, на ихъ средства, помимо несоотвѣтствія сего требованіямъ закона и справедливости, по всей вѣроятности, являлось бы поводомъ для сказанныхъ управленій воздержаться въ будущемъ отъ денежныхъ пожертвованій въ пользу училищъ, что, несомнѣнно, отразилось бы вредно на дальнѣйшемъ развитіи народнаго образованія. Насколько инициатива городовъ въ дѣлѣ открытія новыхъ школъ имѣетъ въ самомъ дѣлѣ благотворное вліяніе на поднятіе и распространеніе начальнаго народнаго образованія, можно усмотрѣть, между прочимъ, изъ сдѣланнаго въ настоящемъ дѣлѣ самимъ жалобщикомъ, помощникомъ попечителя С.-Петербургскаго учебнаго округа, указанія на то, что въ теченіе истекшихъ десяти лѣтъ (въ продолженіи коихъ дѣйствовала учрежденная С.-Петербургскою городскою думою комиссія по народному образованію), количество городскихъ училищъ въ С.-Петербургѣ увеличилось до 230, а число обучающихся отъ 800 до 11.000.

Такое широкое и быстрое развитіе школьнаго дѣла въ столицѣ безъ сомнѣнія въ значительной мѣрѣ зависитъ отъ того обстоятельства, что органамъ городского управленія въ полной, установленной закономъ, мѣрѣ было предоставлено участіе въ дѣлѣ завѣдыванія начальными городскими училищами; лишеніе же городской думы права образовывать для завѣдыванія городскими училищами особую комиссію, какъ учрежденіе, на которое

возлагается принятіе отъ имени города надлежащихъ мѣръ по хозяйственной и распорядительной частямъ училищнаго управленія, послужило бы вѣроятно основаніемъ для городскихъ думъ къ воздержанію отъ открытія новыхъ школъ и отъ производства новыхъ расходовъ на начальныя народныя училища. Что касается высказаннаго при производствѣ настоящаго дѣла вѣдомствомъ Министерства народнаго просвѣщенія замѣчанія о томъ, что мѣра и видъ участія городовъ въ попеченіи о народномъ образованіи должны быть опредѣляемы не на основаніи Городового положенія, а на основаніи узаконеній объ училищахъ, то въ семъ отношеніи слѣдуетъ указать, что при разрѣшеніи всякаго доходящаго до разсмотрѣнія Правительствующаго Сената дѣла надлежитъ, очевидно, руководствоваться не какимъ либо отдѣльнымъ, спеціальнымъ узаконеніемъ, а общею совокупностью законовъ, относящихся до разсматриваемаго Правительствующимъ Сенатомъ предмета. По изложеннымъ соображеніямъ и принимая во вниманіе, что попеченіе о народномъ образованіи въ предѣлахъ, закономъ указанныхъ, сопровождающееся значительными затратами городскихъ средствъ, несомнѣнно составляетъ отдѣльную отрасль городского хозяйства и общественнаго управленія, для ближайшаго завѣдыванія котораго дума, на основаніи ст. 73 Городового положенія, имѣетъ право учредить особую исполнительную комиссію, I общее собраніе находитъ, что существующая при С.-Петербургскомъ городскомъ общественномъ управленіи комиссія для завѣдыванія начальными народными училищами въ столицѣ существуетъ на вполнѣ законномъ основаніи и въ теченіе времени своего существованія, не только не проявила въ чемъ бы то ни было стремленій къ ослабленію народнаго образованія, или же къ направленію его въ духъ, не соответствующемъ государственнымъ интересамъ, а, напротивъ, оказала возможное содѣйствіе къ увеличенію, какъ числа городскихъ училищъ, такъ и учащихся въ нихъ, а потому упраздненію подлежать не можетъ. Имѣя за симъ въ виду, что, на основаніи ст. 74 Городового положенія, учреждаемая по ст. 73 того же положенія комиссія дѣйствуетъ на основаніи составленныхъ городскою управою и утвержденныхъ думою инструкцій, нельзя не признать, что С.-Петербургская городская дума имѣла право преподать вышеозначенной училищной комиссіи особую инструкцію о порядкѣ ея дѣйствія, каковая инструкція и должна

быть оставлена въ силѣ во всемъ томъ, что не противно дѣйствующимъ узаконеніямъ по училищной части" <sup>1)</sup>).

Огромная важность этого разъясненія для обезпеченія свободы дѣйствій городскихъ общественныхъ учреждений не подлежитъ никакому сомнѣнію, а какіе либо его комментаріи совершенно излишни, такъ какъ оно въ достаточной мѣрѣ говоритъ само за себя.

Не меньшій интересъ и не меньшее значеніе для городского самоуправления представляетъ еще одна группа сенатскихъ рѣшеній, которая принадлежитъ сравнительно недавнему времени. Она создалась, главнымъ образомъ, послѣ изданія Городового положенія 1892 года <sup>2)</sup>), которое сохранило надзоръ Сената за законностью дѣйствій городскихъ общественныхъ учреждений и кромѣ того создало надзоръ за цѣлесообразностью (Городовое положеніе, какъ и Положеніе земскихъ учреждений не употребляетъ этого слова, а говоритъ о постановленіяхъ, не соответствующихъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающимъ интересы мѣстнаго населенія), порученный, какъ уже упоминалось выше министру внутреннихъ дѣлъ, Комитету Министровъ и Государственному Совѣту. Не смотря на такое раздѣленіе надзора, требованія жизни вынуждали Сенатъ неоднократно входить въ эту послѣднюю сферу, яснымъ текстомъ закона изъятую изъ его вѣдѣнія, вынуждали его касаться вопросовъ, относящихся до надзора за цѣлесообразностью дѣйствій органовъ городского самоуправления. Тутъ прежде всего необходимо отмѣтить весьма существенное его разъясненіе въ томъ смыслѣ, что губернаторъ можетъ прибѣгать къ порядку, установленному для опротестованія и отмѣны нецѣлесообразныхъ распоряженій и дѣйствій городскихъ общественныхъ учреждений только тогда, когда въ указанныхъ распоряженіяхъ и дѣйствіяхъ нѣтъ признаковъ нарушенія закона. Если же какое либо постановленіе городской думы оказывается незаконнымъ, то губернское начальство можетъ добиваться отмѣны его лишь тѣмъ порядкомъ, который созданъ для этого рода дѣлъ, хотя бы оно и признавало данное постановленіе нецѣлесообразнымъ. Практи-

<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣло Общ. собр. 30 апрѣля 1893 г. № 51.

<sup>2)</sup> Слѣдуетъ замѣтить, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ и до изданія Городового положенія 1892 года Сенатъ касался вопросовъ цѣлесообразности при осуществленіи возложенной на него функціи надзора за законностью дѣйствій городскихъ учреждений (см. Тиграновъ, цитированная выше статья).

ческое значеніе приведеннаго разъясненія вполнѣ очевидно,— оно несомнѣнно стѣсняетъ администрацію, но зато обезпечиваетъ, хотя бы одной только категоріи дѣлъ городского самоуправления, то направленіе, которое общественному сознанію представляется наиболѣе желательнымъ.

Стремясь такимъ образомъ къ правильному и строгому разграниченію постановленій и дѣйствій, несогласныхъ съ закономъ, отъ тѣхъ, которыя не соотвѣтствуютъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, или явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія, Сенатъ на этомъ не останавливается и весьма нерѣдко входитъ въ сферу цѣлесообразности дѣйствій городскихъ общественныхъ учреждений, чѣмъ, конечно, нѣсколько ограничиваетъ и стѣсняетъ дѣятельность другихъ органовъ надзора. Наибольшее съ этой точки зрѣнія значеніе имѣютъ тѣ рѣшенія Сената, которыми категорически устанавливается, что городскія общественныя учрежденія свободны въ выборѣ способовъ извлеченія доходовъ изъ городскихъ имуществъ, и что вообще надзоръ за цѣлесообразностью дѣйствій органовъ городского самоуправления не можетъ распространяться на завѣдываніе ими принадлежащими городамъ доходными статьями. Такимъ толкованіемъ изъемяется изъ сферы надзора за цѣлесообразностью весьма существенная сторона жизни городскихъ общественныхъ учреждений. Но въ послѣдніе годы истекшаго столѣтія Сенатъ въ этомъ направленіи пошелъ еще дальше, основываясь на томъ соображеніи, „что хотя, согласно ст. 88 Гор. пол. (Св. зак. т. II, изд. 1892 г.), окончательное сужденіе по существу о соотвѣтствіи или несоотвѣтствіи общимъ государственнымъ пользамъ или интересамъ мѣстнаго населенія постановленій городскихъ думъ, пріостановленныхъ губернаторами въ порядкѣ п. 2 ст. 83 и ст. 86 того же пол., предоставлено, въ указанныхъ закономъ случаяхъ, министру внутреннихъ дѣлъ, но, засимъ наблюденіе за правильностью порядка примѣненія губернаторами и министромъ внутреннихъ дѣлъ означенныхъ ст. ст. Городового положенія не выходитъ изъ предѣловъ вѣдомства Правительствующаго Сената, на который, согласно ст. 2 Учр. Прав. Сен. (т. I, ч. 2, изд. 1892 г.), возложено храненіе законовъ и попеченіе о повсемѣстномъ отправленіи правосудія“<sup>1)</sup>—Сенатъ, такимъ образомъ, началъ входить въ

<sup>1)</sup> „Обращаясь посему“, говорится дальше въ томъ же рѣшеніи Сената, „къ разсмотрѣнію вопроса о томъ, подлежало ли вообще состоявшееся по настоящему дѣлу поста-

провѣрку существа распоряженій органа надзора за цѣлесообразностью. Правда, такого рода рѣшенія касаются лишь небольшихъ городовъ, такъ какъ только въ отношеніи ихъ министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено указанное выше право, что же касается общественныхъ учрежденій болѣе значительныхъ городскихъ поселеній, то высшій надзоръ за тѣмъ, чтобы постановленія ихъ соотвѣтствовали государственнымъ пользамъ и нуждамъ и явно не нарушали бы интересовъ мѣстнаго населенія, принадлежитъ только Комитету Министровъ и Государственному Совѣту, постановленія и мнѣнія которыхъ не подлежатъ провѣркѣ Сената.

Заканчивая обзоръ дѣятельности Сената по надзору за городскимъ самоуправленіемъ, слѣдуетъ прибавить, что, не смотря на усилія Сената и существованіе губернскихъ по городскимъ дѣламъ присутствій, положеніе этого надзора не можетъ быть признано вполне удовлетворительнымъ. Органы городского самоуправления допускаютъ нерѣдко существенныя отклоненія отъ точнаго смысла закона, повторяемая при томъ изъ года въ годъ, не смотря на неоднократныя разъясненія Сената, и это замѣчается даже въ такой важной сферѣ, какъ собраніе и расходование городскихъ средствъ. Для примѣра достаточно указать на явно незаконные сборы за мѣста на ярмаркахъ и базарныхъ площадяхъ съ сельскихъ обывателей, торгующихъ сельскохозяйственными продуктами съ возовъ (и лодокъ), на обложеніе оцѣночнымъ сборомъ движимыхъ имуществъ, на установленіе развѣздныхъ денегъ чинамъ городской полиціи и т. д. <sup>1)</sup>.

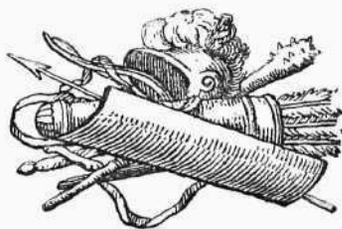
новленіе Ростовской городской думы направленію въ порядкѣ п. 2 ст. 83, 86 и слѣд. Гор. пол. въ качествѣ явно нарушающаго пользы мѣстнаго населенія, Правительствующій Сенатъ находитъ, что постановленіе это, какъ видно изъ содержанія онаго, вовсе не касалось интересовъ городского населенія, но возлагало лишь на членовъ Ростовской городской управы имущественную отвѣтственность за самовольно произведенный, безъ предварительнаго разрѣшенія думы, расходъ по запашкѣ и засѣву городскихъ сѣнокосныхъ площадей, и, такимъ образомъ, означенное постановленіе думы затрагивало лишь интересы должностныхъ лицъ городского общественнаго управленія, которыя не лишены были права, если считали свои интересы нарушенными означеннымъ постановленіемъ думы, обжаловать таковое въ установленномъ порядкѣ. Основываясь на вышеизложенныхъ соображеніяхъ, Правительствующій Сенатъ опредѣляетъ: состоявшееся по сему дѣлу распоряженіе министра внутреннихъ дѣлъ отмѣнить" (Арх. Сен., дѣло I департ. опред. <sup>1900 г. марта 13</sup> <sub>1901 г. ноября 7</sub> № 9165).

<sup>1)</sup> Шрейдеръ—Наше городское общественное управленіе, стр. 294 и 302.

До Сената доходитъ весьма незначительное количество дѣлъ, относящихся до самоуправленія купеческихъ, мѣщанскихъ и ремесленныхъ обществъ.

При этомъ нельзя не замѣтить, что указаннаго рода дѣла не отличаются особымъ разнообразіемъ,—по большей части они касаются одного изъ двухъ вопросовъ, или порядка выборовъ на общественныя должности, или неправильныхъ по отношенію къ помянутымъ сословіямъ распоряженій губернской администраціи. Первая категорія дѣлъ разрѣшается обыкновенно Сенатомъ въ смыслѣ охраны свободы и правильности выборовъ <sup>1)</sup>, что является непремѣннымъ условіемъ нормальной и здоровой дѣятельности всякаго общественнаго учрежденія. Что же касается второй категоріи, то тутъ Сенатъ также бережно и внимательно, какъ и по дѣламъ земскимъ и городскимъ, охраняетъ дарованную закономъ самостоятельность органовъ самоуправления, что представляется особенно важнымъ для такихъ сравнительно малозначительныхъ учреждений, какъ ремесленныя и мѣщанскія <sup>2)</sup>.

Мы не останавливаемся здѣсь на надзорѣ за крестьянскимъ самоуправленіемъ, такъ какъ этому вопросу отведено въ другой главѣ особое мѣсто, гдѣ онъ изучается въ надлежащей связи съ дѣятельностью Сената въ сферѣ крестьянскаго землевладѣнія.



<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣло I департ., указъ 30 сентября 1899 г. № 10102, 24 февраля 1904 г. № 1675 и др.

<sup>2)</sup> См., напр., Арх. Сен., дѣла I департ., указъ 11 декабря 1903 г. № 12874; ср. опред. I общ. собр. 30 октября 1892 г. по д. Вольскаго 3 марта 1899 г. по рапорту Гродненскаго губернскаго правленія и др.

## Сенаторскія ревизіи.



и шестидесятые годы, ни послѣдующее время не внесли какихъ либо перемѣнъ въ постановленія закона о сенаторскихъ ревизіяхъ. По прежнему остается въ силѣ инструкція 1819 года <sup>1)</sup>, составляющая прилож. къ ст. 256 Учр. Сен. т. I Св. зак. 1857 года, не смотря на то, что въ слѣдующихъ изданіяхъ I тома Свода законовъ (1876—1892 г.г.) она вовсе не помѣщена. Получается такимъ образомъ не вполне нормальное положеніе — при назначеніи сенаторскихъ ревизій сравнительно недавняго времени (напр. 1905 года) приходится ссылаться на учрежденіе Сената 1857 года, давно замѣненное новыми его изданіями <sup>2)</sup>.

Со времени изданія помянутой инструкціи государственная и общественная жизнь Россіи ушла далеко впередъ; тѣ вопросы, которые раньше особенно занимали правительство, частью отодвинулись на задній планъ, а частью и вовсе утратили практическое значеніе, но за то выдвинулись новыя задачи и новые интересы. Естественно, что при такихъ условіяхъ инструкція 1819 года <sup>3)</sup> оказывалась сильно устарѣвшей и поэтому при каждой сенаторской ревизіи въ дополненіе къ ней приходилось давать особыя инструкціи, которыя постепенно становятся все обширнѣе и обширнѣе, такъ что превосходятъ ее по объему вдвое и даже втрое. Этого рода инструкціями сенаторамъ пору-

<sup>1)</sup> Эта инструкція подробно изложена выше—въ III томѣ.

<sup>2)</sup> См. напр. Собран. узаконен. и распоряж. 25 марта 1905 года № 51 ст. 404 (отдѣль I).

<sup>3)</sup> Въ продолженіе 1876 г. къ Своду зак. ст. 14-я инструкціи перепечатана съ редакціонными измѣненіями, а ст. 20 буквально безъ всякихъ перемѣнъ.

чалось собраніе разнообразнѣйшихъ свѣдѣній о ходѣ, нуждахъ и потребностяхъ мѣстной жизни и выясненіе сложныхъ и трудно наблюдаемыхъ факторовъ, которые въ данное время интересовали правительство, какъ, на примѣръ, политическое настроеніе умовъ, отношеніе провинціального общества къ социаль-революціонной пропагандѣ, степень успѣшности совмѣстной дѣятельности учреждений и должностныхъ лицъ, принадлежащихъ къ различнымъ вѣдомствамъ и проч.

Изъ дополнительныхъ инструкцій послѣднихъ десятилѣтій XIX вѣка наибольшій интересъ представляютъ двѣ, — во первыхъ, инструкція сенаторамъ Мордвинову, Половцову, Шамшину и Ковалевскому (1880 г.) и, во вторыхъ, инструкція сенатору Манасеину (1882 г.). Обѣ онѣ составлялись такимъ образомъ: отъ всѣхъ центральныхъ учреждений были затребованы свѣдѣнія о томъ, что именно интересуется ихъ въ тѣхъ губерніяхъ, которыя предназначены для ревизіи. Представленныя вѣдомствами пожеланія нѣсколько обрабатывались, сводились вмѣстѣ и составляли такимъ образомъ инструкцію. Эта редакціонная работа въ отношеніи первой изъ названныхъ инструкцій была выполнена особымъ совѣщаніемъ подъ предсѣдательствомъ графа Лорисъ-Меликова, изъ министра юстиціи, товарища министра внутреннихъ дѣлъ статсъ-секретаря Каханова и четырехъ назначенныхъ для обревизованія губерній сенаторовъ при участіи министровъ финансовъ и государственныхъ имуществъ, по вопросамъ, относящимся до ихъ вѣдомствъ <sup>1)</sup>, послѣ чего она удостоилась Высочайшаго одобренія (22 сентября 1880 года).

Дополнительная инструкція 1880 года или по официальному наименованію „особое наставленіе сенаторамъ, назначеннымъ по Высочайшему повелѣнію для производства общей ревизіи въ губерніяхъ Казанской, Костромской, <sup>2)</sup> Воронежской, Тамбовской, Киевской, Черниговской, Саратовской и Самарской“ состоитъ изъ 49 статей <sup>3)</sup> и касается вопросовъ, относящихся до Министерствъ внутреннихъ дѣлъ, юстиціи, финансовъ, государственныхъ имуществъ, народнаго просвѣщенія и путей сообщенія. Уже самый

<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1880 г. № 7695 и 1882 г. № 313.

<sup>2)</sup> Ревизіи Костромской губ. въ дѣйствительности не было, такъ какъ вмѣсто нея сенатору Ковалевскому было повелѣно обревизовать губерніи Уфимскую и Оренбургскую.

<sup>3)</sup> Это „наставленіе“, напечатанное такимъ же шрифтомъ, какъ исторія Сената, заняло бы 10—11 страницъ.

объемъ особаго наставленія и приведенный перечень вѣдомствъ даютъ нѣкоторое представленіе объ обширности поставленной сенаторамъ задачи, ближайшее же ознакомленіе съ указаннымъ документомъ вполне подтверждаетъ первое впечатлѣніе. Правительство хорошо сознавало невозможность собранія одинаково полныхъ свѣдѣній по всѣмъ интересующимъ его вопросамъ, въ виду крайней ихъ многочисленности и поэтому предоставляло сенаторамъ по собственному ихъ усмотрѣнію наиболѣе подробно останавливаться на тѣхъ предметахъ, „которые по мѣстнымъ условіямъ“ могутъ имѣть „предпочтительное значеніе“.

Въ особенности сложную программу намѣчало для ревизій Министерство внутреннихъ дѣлъ, проектъ котораго (составленный товарищемъ министра Кахановымъ) былъ почти безъ всякихъ измѣненій принятъ упомянутымъ выше особымъ совѣщаніемъ и составилъ первыя пятнадцать статей „особаго наставленія“. Прежде всего сенаторамъ поручалось выяснить настроеніе умовъ и вообще степень политической устойчивости мѣстнаго населенія, что по обстоятельствамъ того времени и въ особенности въ виду ряда преступныхъ актовъ, направленныхъ на борьбу съ государственнымъ и общественнымъ порядкомъ, чрезвычайно интересовало правительство <sup>1)</sup>. Равнымъ образомъ правительство желало знать, какъ мѣстное общество относится къ практикуемымъ способамъ борьбы съ врагами существующаго соціального и политическаго строя <sup>2)</sup>. Затѣмъ Министерство внутренен-

---

<sup>1)</sup> „За существующимъ какъ въ правительственной средѣ, такъ и въ обществѣ различіемъ возрѣній относительно степени распространенія въ Россіи соціально-революціонныхъ лжеученій и вліянія ихъ на общественную и народную жизнь, обратить особое вниманіе на тѣ явленія мѣстной жизни, кои имѣютъ связь какъ съ распространеніемъ лжеученій, такъ и съ причинами, содѣйствующими болѣе или менѣе легкому ихъ воспріятію и представить возможно полныя въ семъ отношеніи данныя по ревизуемымъ губерніямъ; при этомъ указать, по возможности, какія мѣры могли бы содѣйствовать ослабленію вліянія соціальныхъ лжеученій“ (ст. 1).

<sup>2)</sup> „Какое вліяніе на настроеніе умовъ имѣла и имѣетъ система административныхъ высылкъ вообще и въ особенности неблагонадежныхъ въ политическомъ отношеніи личностей и требуетъ ли система эта какихъ либо измѣненій и какихъ именно, при чемъ обратить вниманіе и на настоящее положеніе поднадзорныхъ лицъ и на существующую на мѣстахъ систему наблюденія за ними (ст. 2) и удостовѣриться въ настоящихъ умовъ крестьянскаго населенія: были ли за послѣднее время волненія, чѣмъ они вызывались и какими мѣрами прекращались и обратить вниманіе не замѣчается ли въ крестьянахъ ожиданій и толковъ о новомъ надѣленіи земли, о такъ называемомъ въ великороссійскихъ губерніяхъ черномъ передѣлѣ, а въ Малороссіи — слушномъ частѣ, при чемъ выяснитъ, что могло бы способствовать къ прекращенію этихъ ложныхъ толковъ и къ успокоенію умовъ крестьянъ“ (ст. 3).

нихъ дѣлъ находило нужнымъ имѣть свѣдѣнія о причинахъ упадка въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ народнаго благосостоянія, о дѣятельности сельскаго и волостнаго самоуправленія и наблюдающихъ за нимъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, о способахъ, которыми возможно было бы оживить земскую дѣятельность, о томъ насколько правильно примѣняется Городовое положеніе 1870 года и еще о нѣкоторыхъ предметахъ (о положеніи раскольниковъ, о евреяхъ и проч.), среди которыхъ особенно важное значеніе имѣло собраніе „возможно полныхъ данныхъ, кои могли бы содѣйствовать правительству, въ разрѣшеніи сложной задачи преобразованія губернскаго управленія“<sup>1)</sup>. Судебное вѣдомство желало выяснитъ условія, характеръ и степень успѣшности дѣйствій прокурорскаго надзора, мировыхъ судебныхъ установленій и адвокатуры. Министерство финансовъ намѣчало весьма широкую программу собиранія свѣдѣній о важнѣйшихъ сторонахъ государственнаго хозяйства и экономической жизни населенія, причемъ его особенно интересовали, повидимому, вопросы фискальные,—подушная подать, соляной налогъ и причины накопленія недоимокъ. Вѣдомство государственныхъ имуществъ было озабочено главнымъ образомъ полученіемъ необходимыхъ данныхъ для улучшенія системы управленія казенными оброчными статьями и лишь отчасти нѣкоторыми вопросами народнаго хозяйства. Любопытно при этомъ замѣтить, что сенаторамъ поручалось, между прочимъ, собраніе свѣдѣній и практическихъ указаній по такому вопросу мѣстной жизни, который въ настоящее время принадлежитъ къ числу наиболѣе злободневныхъ, наиболѣе занимающихъ наше правительство— по вопросу о совмѣстной дѣятельности земскихъ учрежденій и коронныхъ должностныхъ лицъ для поднятія сельскаго хозяйства. Въ отношеніи народнаго просвѣщенія сенаторамъ было поручено ознакомиться съ положеніемъ и нуждами различныхъ категорій учебныхъ заведеній, начиная съ сельскихъ начальныхъ училищъ и кончая университетами (Казанскимъ и Св. Владимира), и наконецъ наименьшую задачу ставило имъ Министер-

<sup>1)</sup> „Съ достиженіемъ при этомъ“, говорится далѣе, „желательнаго объединенія дѣйствій всѣхъ административныхъ учрежденій, уменьшенія числа отдѣльныхъ учрежденій и присутствій, сокращенія стѣсняющихъ формальностей, усиленія разрѣшающей на мѣстѣ власти и надлежащаго обезпеченія въ сохраненіи и огражденіи государственнаго и общественнаго порядка, правильнаго теченія дѣлъ и интересовъ общественныхъ и частныхъ“.

ство путей сообщенія, желавшее получить лишь нѣкоторыя свѣдѣнія о бечевникахъ, шоссейныхъ дорогахъ и о возможности привлеченія земствъ къ устройству подъѣздныхъ путей <sup>1)</sup>).

Еще болѣе обширной и сложной была дополнительная инструкція сенатору Манасеину, данная при отправленіи его въ 1882 г. на ревизію Лифляндской и Курляндской губерній.



Н. А. Манасеинъ.

Солидный объемъ ея находился въ непосредственной связи съ объемомъ исходившихъ отъ различныхъ вѣдомствъ пожеланій и требованій, которыя составляли цѣлыя тетради; для примѣра можно указать, что перечень вопросовъ, интересовавшихъ Министерство внутреннихъ дѣлъ былъ изложенъ на двадцати восьми страницахъ <sup>2)</sup>).

При изученіи сенаторскихъ ревизій, производившихся до реформъ 60-хъ годовъ XIX вѣка, упоминалось объ особой

<sup>1)</sup> Любопытно отмѣтить, что изъ назначенныхъ къ обревизованію губерній—Кіевская находилась въ подчиненіи генераль-губернатору, но правительство, повидимому, не задавалось цѣлью выяснитъ приемы и характеръ генераль-губернаторскаго управленія, вѣроятно, опасаясь ревизіей поколебать престижъ власти; какъ бы то ни было, но сенатору Половцову было предписано не касаться дѣятельности генераль-губернатора.

<sup>2)</sup> Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1882 г. № 313.

инструкціи сенаторамъ, назначаемымъ для взысканія недоимокъ. При изданіи Свода законовъ 1832 г. она была помѣщена въ видѣ приложенія къ ст. 486 Учрежд. Сената (прилож. IX), а въ слѣдующихъ изданіяхъ составила прилож. II къ ст. 256 того же Учрежденія, т. е. печаталась вслѣдъ за общей инструкціей ревизующимъ сенаторамъ. Этимъ сосѣдствомъ и родственностью предметовъ, о которыхъ онѣ трактуютъ, объясняется и одинаковая дальнѣйшая судьба обѣихъ инструкцій,—не отмѣненныя, насколько извѣстно, никакимъ законодательнымъ актомъ, обѣ онѣ тѣмъ не менѣе не попали въ дѣйствующее Учрежденіе Сената (Св. зак., т. I, изд. 1892 года). Впрочемъ въ отношеніи инструкціи для сенаторовъ, посылаемыхъ для взысканія недоимокъ, изъ этого до сихъ поръ не происходило никакого неудобства, такъ какъ, вслѣдствіе измѣнившихся условій государственной жизни и въ частности финансоваго управленія, правительство уже много лѣтъ не находитъ нужнымъ прибѣгать къ сенаторскимъ ревизіямъ въ тѣхъ цѣляхъ, для которыхъ издана вышепомянутая инструкція.

За послѣднія четыре десятилѣтія XIX вѣка было всего восемнадцать сенаторскихъ ревизій, причемъ половина ихъ всецѣло посвящена судебнымъ учрежденіямъ и находится въ тѣсной связи съ введеніемъ Судебныхъ уставовъ Императора Александра II. Сенаторамъ поручалось обревизовать старыя палаты гражданскаго и уголовнаго суда и открыть новыя судебныя установленія, урегулировать на мѣстѣ различныя подробности и устранить возможные препятствія, а въ двухъ случаяхъ—провѣрить дѣятельность уже пореформенныхъ учреждений. Изъ остальныхъ девяти ревизій одна представляетъ изъ себя чистый видъ командировки для принятія мѣръ по обезпеченію населенія продовольствіемъ <sup>1)</sup>, одна состоялась для разслѣдованія спеціальнаго дѣла (о порубкахъ помѣщичьихъ лѣсовъ въ Валуйскомъ уѣздѣ Воронежской губ.) и возникшихъ при производствѣ его треній между администраціей и должностными лицами судебного вѣдомства <sup>2)</sup>, и одна имѣла главной задачей выяснить на мѣстѣ „способы, порядокъ и результаты приведенія въ исполненіе Положенія о крестья-

---

<sup>1)</sup> Командировка кн. Голицына въ Тобольскую и нѣкоторыя части Пермской и Оренбургской губ., 1892 г.

<sup>2)</sup> Сенаторъ Клушинъ въ 1875 г.

нахъ 19 февраля 1861 года“<sup>1)</sup>). Ближайшимъ поводомъ этой послѣдней ревизіи были доносы и жалобы на калужскаго губернатора, впослѣдствіи извѣстнаго сенатора, В. А. Арцимовича, исходившіе отъ мѣстныхъ „крѣпостниковъ“, недовольныхъ его дѣятельностью по введенію Положенія 19 февраля 1861 г.<sup>2)</sup>). Прочія же ревизіи были вызваны болѣе сложными причинами и имѣли цѣлью не столько устраненіе безпорядковъ и злоупотребленій по губернскимъ и уѣзднымъ учрежденіямъ, сколько собраніе различныхъ свѣдѣній о важнѣйшихъ сторонахъ провинціальной жизни, которыя были необходимы правительству для принятія общихъ мѣръ управления и составленія проектовъ реформъ мѣстныхъ учреждений<sup>3)</sup>).

Первое десятилѣтіе XX вѣка ознаменовалось возрожденіемъ интереса къ сенаторскимъ ревизіямъ.—Этотъ институтъ, казалось совершенно умиравшій съ 1880-хъ годовъ, вновь оживаетъ. Не смотря на измѣнившіяся условія государственной дѣятельности, правительство не нашло возможнымъ обойтись безъ него для выясненія безпорядковъ и разслѣдованія злоупотребленій въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, многочисленныя свѣдѣнія о которыхъ стали поступать съ разныхъ сторонъ<sup>4)</sup>). Но изученіе сенаторскихъ ревизій истекшаго десятилѣтія съ исторической точки зрѣнія въ настоящее время представляется совершенно невозможнымъ, вслѣдствіе отсутствія надлежащей перспективы,

---

<sup>1)</sup> Ревизія Калужской и Владимірской губ. сенаторомъ Капгеромъ, Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1861 г. № 5269.

<sup>2)</sup> Тестъ Арцимовича сенаторъ Жемчужниковъ писалъ 3 сентября 1861 года своему зятю: „касательно причины назначенія ревизіи... заключаю, что причиною тому сочувствіе Долгорукова и Валуева къ Мальцову. Они, принимая его сторону, продолжаютъ видѣть въ твоихъ дѣйствіяхъ нападки на дворянское сословіе. Получаемые ими доносы и жалобы на дѣйствія твои... даже послѣдняя жалоба губернскаго предводителя, подали поводъ къ испрошенію Высочайшаго повелѣнія на назначеніе ревизіи въ Калужской губерніи... но чтобы не оскорбить тебя, ибо и въ ихъ мнѣніи ты лучшей изъ губернаторовъ, они придумали дать такой видъ ревизіи, что правительство желаетъ узнать о ходѣ крестьянскаго дѣла въ подмосковныхъ губерніяхъ, Владимірской, какъ чисто оброчной, и Калужской, въ которой смѣшанная повинность“. (Сборникъ „В. А. Арцимовичъ“, стр. 336). Ср. также „Русская Старина“ за 1894 годъ—33-я годовщина дня освобожденія крестьянъ.

<sup>3)</sup> Такой характеръ и значеніе имѣла ревизія сенаторомъ Клушинымъ—Пермской губ. (1870 г.), ревизіи сенаторовъ Половцова, Мордвинова, Шамшина и Ковалевскаго (1880 г.) и ревизія Манасинымъ—Лифляндской и Курляндской губерній (1882 г.).

<sup>4)</sup> Первой ревизіей XX вѣка была ревизія Бакинской губ. сенаторомъ Кузминскимъ въ 1905 году, раскрывшая множество безпорядковъ и злоупотребленій. Нѣкоторыя части отчета сенатора были напечатаны въ юридич. газетѣ „Право“.

необходимаго условія для всякаго, хотя бы самаго элементарнаго, историческаго изслѣдованія. Въ виду этого соображенія, дальше будетъ идти рѣчь исключительно о ревизіяхъ послѣднихъ сорока лѣтъ XIX вѣка.

Прежде всего обращаетъ на себя вниманіе крайняя ихъ малочисленность,—это явленіе есть результатъ того, что сенаторскія ревизіи совершенно опредѣленно не пользуются расположеніемъ и довѣріемъ правящей среды. Большинство министровъ старалось всячески избѣгать содѣйствія этого института, предпочитая ему другія средства и способы выясненія дѣйствительнаго хода мѣстной жизни.

Таково было господствующее направленіе среди высшихъ должностныхъ лицъ активнаго управленія; но, конечно, бывали и исключенія—нѣкоторые министры домогались, и подчасъ весьма настойчиво, назначенія сенаторскихъ ревизій, считая, что инымъ образомъ трудно выяснитъ крупныя злоупотребленія въ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ. Но въ такихъ случаяхъ они по большей части встрѣчали сильное противодѣйствіе (прежде всего со стороны своихъ коллегъ), вслѣдствіе котораго ревизія такъ и оставалась въ области предположеній и благихъ пожеланій, за исключеніемъ понятнотѣхъ случаевъ, когда министр-иниціаторъ пользовался большимъ личнымъ вліяніемъ, какъ, напримѣръ, графъ Лорисъ-Меликовъ въ 1880 году. Для иллюстраціи приведеннаго положенія можно указать на переписку 1863—1865 г.г. между Министерствами внутреннихъ дѣлъ, юстиціи и финансовъ по поводу назначенія сенаторской ревизіи Орловской губерніи. До послѣдняго изъ названныхъ вѣдомствъ въ 1863 г. стали доходить свѣдѣнія, что питейныя заведенія Орловской губерніи обложены опредѣленными поборами въ пользу чиновъ земской и городской полиціи и что таковыя поборы производятся съ вѣдома начальника губерніи. Въ виду этого было произведено по распоряженію министра финансовъ дознаніе, выяснившее, что питейныя заведенія и оптовые склады въ уѣздахъ Орловскомъ, Болховскомъ, Сѣвскомъ и Брянскомъ съ городами обложены поборами, величина которыхъ соразмѣрялась съ объемомъ торговли заведенія и выгодностію его мѣстоположенія, что взиманіе поборовъ производилось въ городахъ нижними полицейскими служителями, и квартальными надзира-телями, въ уѣздахъ же сотскими и становыми приставами и

что средством понужденія ко взносу поборовъ, служатъ притѣсненія виноторговцевъ, а средством поощренія—разрѣшеніе виноторговцамъ незаконныхъ дѣйствій.

Получивъ такія свѣдѣнія, Министерство финансовъ сообщило ихъ министру внутреннихъ дѣлъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ на это отвѣтилъ, что имъ предложено уже орловскому губернатору графу Левашову принять надлежащія мѣры къ недопущенію злоупотребленій. Послѣ этого въ Министерство финансовъ снова стали поступать донесенія о поборахъ орловской полиціи съ питейныхъ заведеній, причемъ губернаторъ ихъ не прекращалъ, считая преступнымъ только вымогательство, когда же виноторговцы платили полиціи добровольно, то онъ не находилъ въ этомъ ничего противозаконнаго. Министерство финансовъ не раздѣляло такой точки зрѣнія и видя, что злоупотребленія полиціи не прекращаются, полагало необходимымъ для обнаруженія и прекращенія ихъ произвести сенаторскую ревизию, на что министръ внутреннихъ дѣлъ отвѣтилъ, что хотя онъ и не отрицаетъ существованія „частныхъ злоупотребленій въ Орловской губерніи, но не считая ихъ особенно важными, не видитъ необходимости въ назначеніи сенаторской ревизіи, а полагаетъ ограничиться и на этотъ разъ внушеніями губернатору, озаботиться принятіемъ мѣръ къ прекращенію оныхъ“. Въ такомъ же смыслѣ высказался и министръ юстиціи, по мнѣнію котораго въ данномъ случаѣ не было „особыхъ поводовъ къ назначенію общей сенаторской ревизіи, требующей и большихъ расходовъ со стороны казны и отвлекающей отъ дѣлъ многихъ чиновниковъ Министерства юстиціи...“ <sup>1)</sup>. Такъ ревизія и не состоялась.

Не менѣе интересенъ и другой примѣръ. Наказной атаманъ Войска Донского генераль-адъютантъ Потаповъ доносилъ Государю о безпорядкахъ по управленію и дѣлопроизводству въ нѣкоторыхъ войсковыхъ учрежденіяхъ и просилъ разрѣшить ему назначить комиссію изъ мѣстныхъ чиновниковъ, для производства ревизіи, но военный министръ Д. А. Милютинъ полагалъ болѣе соотвѣтственнымъ назначить сенаторскую ревизию, съ чѣмъ согласился и Императоръ Александръ II. Немного времени спустя Потаповъ видѣлся съ Государемъ и вслѣдствіе его до-

<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1865 г. № 3221.

клада было Высочайше повелѣно сенаторской ревизіи области Войска Донского не назначать, а дозволить ему учредить помянутую комиссію <sup>1)</sup>).

Канцеляріи сенаторовъ, ревизовавшихъ губерніи послѣ 1860-хъ годовъ, по численности своей мало отличались отъ канцелярій сенатскихъ ревизій конца 40-хъ и 50-хъ годовъ. Впрочемъ нѣкоторый ростъ ихъ всетаки замѣчается,—въ 1880 г. было назначено къ каждому сенатору пять старшихъ и пять младшихъ чиновниковъ, причемъ вскорѣ были сдѣланы и еще небольшія добавленія, а въ 1882 г. канцелярія сенатора Манакина состоитъ уже изъ девяти старшихъ и шести младшихъ чиновниковъ.

Указанныя канцеляріи комплектовались изъ различныхъ вѣдомствъ и учреждений, но болѣе всего изъ канцеляріи Сената, поэтому, среди чиновниковъ ревизій мы очень часто встрѣчаемъ товарищей оберъ-прокурора, оберъ-секретарей и т. под. Это явленіе объясняется весьма просто,—во время слушанія и рѣшенія дѣлъ въ Сенатѣ, сенаторы имѣютъ полную возможность ознакомиться не только со служебными, но даже до нѣкоторой степени и съ личными качествами чиновъ канцеляріи и оберъ-прокурорскаго надзора, вслѣдствіе чего, естественно, предпочитаютъ такихъ, хорошо извѣстныхъ лицъ—чиновникамъ постороннихъ вѣдомствъ, въ большинствѣ случаевъ имъ совершенно неизвѣстнымъ. Надо отдать справедливость ревизующимъ сенаторамъ, что почти всегда подборъ канцелярій производился ими весьма тщательно,—туда назначались, за рѣдкими исключеніями, дѣйствительно честные, образованные и дѣльные люди, которые были имъ въ высшей степени полезными сотрудниками. Конечно это объясняется не одной доброй волей сенаторовъ, а также и тѣмъ, что командировка на ревизію представлялась общественному сознанию чиновничьей среды весьма почетнымъ и привлекательнымъ назначеніемъ, вслѣдствіе чего было много желающихъ, изъ которыхъ и возможно было сдѣлать надлежащій выборъ.

Равнымъ образомъ нельзя не признать весьма удачнымъ и выборъ самихъ сенаторовъ, посылавшихся на ревизіи въ по-

<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1867 г. № 6221.

слѣднія сорокъ лѣтъ XIX вѣка. Это доказывается прежде всего представленными ими отчетами о ревизіи, почти всегда отличающимися богатством и серьезностью матеріала и той широтой взгляда, которою обладают только истинно государственные люди.

Матеріальныя условія командировки на ревизіи, т. е. прогоны, подъемныя и тому подобныя денежныя выдачи ревизующимъ сенаторамъ и ихъ канцеляріямъ подверглись весьма несущественнымъ измѣненіямъ, за исключеніемъ суточныхъ, которыя нѣсколько увеличились, но останавливаться на этихъ измѣненіяхъ не представляетъ рѣшительно никакого интереса,—такъ какъ сущность дѣла остается прежняя.—Лица, командированныя на ревизію, всегда обставлялись въ денежномъ отношеніи вполнѣ удовлетворительно.

Увеличеніе состава сенаторскихъ канцелярій находилось въ непосредственной зависимости отъ размѣра задачъ, которыя ставились сенаторамъ или иначе говоря—отъ усложненія ревизій. Предѣлъ силъ человѣческихъ не давалъ возможности ревизующему сенатору все видѣть и провѣрить лично, необходимо было распредѣлять работу, прибѣгать къ раздѣленію труда, что обыкновенно и дѣлалось въ самомъ началѣ ревизіи особыми предписаніями сенатора на имя старшихъ чиновниковъ. Чаще всего работа распредѣлялась по учрежденіямъ; такъ, на примѣръ, одинъ старшій чиновникъ долженъ былъ ревизовать палату уголовного суда, другой гражданскую и такъ далѣе, но иногда руководствовались и территоріальнымъ принципомъ—поручалось ревизовать всѣ учрежденія, находящіяся въ опредѣленной мѣстности (на примѣръ, въ такомъ то уѣздѣ).

Съ точки зрѣнія продолжительности, сенаторскія ревизіи изучаемаго періода весьма мало отличаются отъ ревизій конца 40-хъ и 50-хъ годовъ XIX вѣка. Равнымъ образомъ вполнѣ напоминаютъ прежнія ревизіи и столкновенія сенаторовъ съ главнѣйшими должностными лицами мѣстнаго управленія; нравы и взгляды губернской администраціи въ этомъ отношеніи не измѣнились и ревизующимъ сенаторамъ очень часто приходилось не только встрѣчать противодѣйствіе при выполненіи возложенныхъ на нихъ задачъ, но и наталкиваться иногда на неуважительное и даже прямо таки дерзкое къ себѣ отношеніе. Для примѣра можно привести эпизодъ, разыгравшійся во время ре-

визіи сенаторомъ Капгеромъ Владимірской губерніи (1861 г.). Одинъ мировой посредникъ жаловался губернатору, что состоящій при ревизующемъ сенаторѣ чиновникъ Левшинъ держался въ отношеніи его, мирового посредника, очень не корректно и притомъ въ присутствіи крестьянъ, а своими вопросами возбуждалъ неудовольствіе противъ утвержденныхъ уже уставныхъ грамотъ. Получивъ эту жалобу, губернаторъ (свиты Его Величества генераль-маіоръ Самсоновъ) сообщилъ копію съ нея ревизующему сенатору при бумагѣ, въ которой спрашивалъ „согласенъ ли образъ дѣйствій состоящаго при васъ чиновника Левшина съ полученною имъ отъ вашего превосходительства инструкціей“. Отвѣтъ сенатора былъ категориченъ по существу, но вполне корректенъ по формѣ. Онъ просилъ губернатора и впредь сообщать ему о чиновникахъ ревизіи все то, что губернаторъ найдетъ нужнымъ; что же касается „степени согласія дѣйствій состоящихъ при мнѣ чиновниковъ“, писалъ сенаторъ Капгеръ, „съ данною имъ отъ меня инструкціей, то объ этомъ исключительно предоставлено судить ревизующему сенатору, а поэтому я встрѣчаю затрудненіе исполнить просьбу Вашу...“. Раздраженный такимъ отвѣтомъ губернаторъ, желая повидимому насолить сенатору, сообщилъ цитированное письмо губернскому по крестьянскимъ дѣламъ присутствію, которое, основываясь на первой его половинѣ, издало циркуляръ, поручавшій мировымъ посредникамъ, собственно говоря, наблюденіе за дѣйствіями чиновниковъ ревизіи. Понятно такой циркуляръ не могъ быть терпимъ и ревизующій сенаторъ немедленно же предписалъ губернатору его отмѣнить<sup>1)</sup>. Но не смотря на препятствія, а иногда и прямое противодѣйствіе со стороны мѣстныхъ властей, ревизующіе сенаторы производили глубокія изслѣдованія мѣстной жизни, обнаруживали огромное количество безпорядковъ и злоупотребленій и проливали свѣтъ на такія обстоятельства и факты, которые безъ нихъ врядъ ли когда нибудь были бы выяснены. Вмѣсто смутныхъ слуховъ, робкихъ доносовъ и сомнительныхъ сплетенъ о дефектахъ мѣстнаго управленія, предъ глазами правительства открывалась въ отчетахъ ревизующихъ сенаторовъ яркая и богатая содержаніемъ картина провинціальной жизни, правда

<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1861 г. № 5869, по ревизіи сенаторомъ Капгеромъ Владимірской губ.

со всіма печальными и темными ея сторонами, но въ этомъ виноваты были не сенаторы, а та дѣйствительность, которую они добросовѣстно и точно описывали.

Не имѣя возможности пересказать, хотя бы вкратцѣ, содержаніе всѣхъ сенаторскихъ отчетовъ, остановимся лишь на тѣхъ, которые представляются наиболѣе интересными. Если смотрѣть съ этой точки зрѣнія, то идя за хронологіей событій надо прежде всего указать на отчеты сенатора Капгера 1-го, ревизовавшего въ 1861—1862 г.г. Калужскую и Владимірскую губерніи. Цѣлью этой ревизіи (поскольку о ней можно судить на основаніи официальной переписки) было выясненіе того, насколько правильно и успѣшно примѣняется Положеніе о крестьянахъ 19 февраля 1861 года, поэтому и въ отчетѣ ревизующаго сенатора говорится, главнымъ образомъ, объ указанномъ предметѣ и при томъ съ такою полнотою, обстоятельностью и ясностью, которыя сдѣлали бы честь любому рапорту или донесенію. Отзывъ сенатора о ходѣ крестьянскаго дѣла Калужской губерніи, въ которую онъ пріѣхалъ съ предубѣжденіемъ противъ губернатора В. А. Арцимовича, самый лестный и хвалебный; дѣйствія губернатора и губернскаго присутствія вызвали полное его одобреніе. По картинному выраженію Капгера „губернаторъ и члены присутствія отъ правительства отличались пламенной любовью къ (крестьянскому) дѣлу и прекраснымъ знаніемъ закона, вслѣдствіе чего ихъ мнѣніе обыкновенно имѣло перевѣсъ“... Столь же успѣшно дѣйствовали и мировые посредники, среди которыхъ плохіе являлись рѣдкимъ исключеніемъ.

Затѣмъ, останавливаясь на весьма интересовавшемъ тогда правительство вопросѣ о настроеніи крестьянскихъ массъ, сенаторъ находилъ „направленіе умовъ въ крестьянахъ Калужской губерніи въ самомъ удовлетворительномъ состояніи. Довѣріе народа къ мировымъ властямъ и мѣстной администраціи, за весьма рѣдкими исключеніями, упрочилось. Въ этомъ отношеніи калужская губернская администрація своимъ разумнымъ и вполне справедливымъ образомъ дѣйствій въ теченіе одного года достигла громаднaго результата“. И такъ крестьянское дѣло шло въ Калужской губерніи съ несомнѣннымъ успѣхомъ, но другія стороны управленія, которымъ губернаторъ не могъ удѣлять столько личнаго труда и вниманія, были далеко не въ блестящемъ видѣ, хотя и здѣсь замѣтно сказывалось, что во

главѣ губерніи стоитъ умный, знающій и добросовѣстный чело-  
вѣкъ. Не ограничиваясь вопросами управленія, сенаторъ въ  
своемъ отчетѣ останавливается и на иныхъ сторонахъ мѣстной  
жизни. Такъ онъ отмѣчаетъ увеличеніе потребленія водки—  
за 1861 годъ ея выпито болѣе чѣмъ вдвое противъ предыдущаго  
года. По словамъ крестьянъ, это объясняется множествомъ сва-  
дебъ, послѣдовавшихъ за обнародованіемъ воли. Затѣмъ, говоря  
объ усиливающемся стремленіи народа къ грамотѣ, Капгеръ ука-  
зываетъ на несоотвѣтствіе духовныхъ пастырей нравственнымъ  
его нуждамъ, многіе изъ нихъ своей дурной жизнью подають  
плохой примѣръ окружающимъ, „есть даже основаніе предпо-  
лагать, что нѣкоторые священники, пользуясь неграмотностью  
крестьянъ, превратно толковали имъ Положеніе 19 февраля и  
занимались составленіемъ неосновательныхъ прошеній“. За-  
канчивая свое донесеніе на Высочайшее имя, сенаторъ Капгеръ  
просилъ наградить Арцимовича и его ближайшихъ сотрудниковъ  
„за вполне полезную и ревностную дѣятельность по исполненію  
Положеній 19 февраля, соотвѣтственно волѣ и предначертаніямъ  
Государя“, на что послѣдовала резолюція Императора Але-  
ксандра II: „согласенъ и министру внутреннихъ дѣлъ войти о  
томъ съ представленіемъ къ 30 августа“.

Полную противоположность отчету сенатора Капгера о Калуж-  
ской губерніи представляетъ его отчетъ о Владимірской губерніи.  
Тутъ онъ уже не хвалитъ, а рисуетъ положеніе дѣла мрачными  
красками, которыя, къ слову сказать, преобладають въ огромномъ  
большинствѣ донесеній ревизующихъ сенаторовъ въ теченіе всего  
XIX вѣка. „Пристрастіе къ помѣщикамъ“, пишетъ сенаторъ  
Капгеръ, „завлекло мѣстную администрацію при составленіи и  
утвержденіи уставныхъ грамотъ даже за предѣлы благоразумія. . . .  
начальникъ губерніи Самсоновъ болѣе другихъ увлекался при-  
страстіемъ къ дворянству . . . . для людей, пользующихся вѣсомъ  
во Владимірской губерніи, онъ дѣлалъ все желаемое ими“...  
Не лучше шли и другія дѣла въ губерніи,—повсюду замѣчалась  
медленность, небрежность и различные безпорядки по дѣлопро-  
изводству, въ полномъ соотвѣтствіи съ которыми былъ и самый  
внѣшній видъ большинства присутственныхъ мѣстъ и прежде  
всего самого губернскаго правленія. „Помѣщеніе губернскаго  
правленія“,—замѣчаетъ сенаторъ, „по внѣшности представляется  
совершенно не соотвѣтствующимъ той важности, которая прили-

чувствуетъ ему, какъ высшему въ губерніи учрежденію. Комната присутствія и канцеляріи не чисты: потолоки и стѣны закопчены, двери и окна покрыты слоемъ грязи, даже ручки у входныхъ дверей обломаны и не починены, стулья и столы въ канцеляріи оборваны, печи и оконныя рамы до такой степени плохи и ветхи, что не только въ зимнее время чувствовалась въ комнатахъ стужа, но даже въ маѣ мѣсяцѣ, во время вѣтра, члены при-



П. Н. Клушинъ.

сутствія заставаемы были дрожащими отъ холода, а чиновники канцеляріи во время служебныхъ занятій вынуждены были надѣвать верхнее теплое платье“ <sup>1)</sup>).

Въ 1870—1871 г.г. была обревизована сенаторомъ Клушинымъ Пермская губернія. Представленный по окончаніи этой ревизіи отчетъ начинается описаніемъ общаго характера Пермской губерніи, ея населенія и производительныхъ силъ, затѣмъ идетъ блестяще написанный очеркъ дѣятельности присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ; дальнѣйшая же, главная, часть

<sup>1)</sup> Дѣло по ревизіи Владимірской губерніи сенаторомъ Капгеромъ, связка 3.

отчета дѣлится на четыре отдѣла: 1) административныя установленія, 2) судебныя учрежденія, 3) административно-хозяйственныя установленія и 4) ходъ крестьянскаго дѣла.

Характеризуя дѣятельность пермскаго губернатора Струве, сенаторъ говоритъ: „увлекаясь своимъ личнымъ убѣжденіемъ, что управляемая имъ губернія представляетъ, будто бы, исключительно воспріимчивую почву для всякихъ попытокъ къ возбужденію внутреннихъ безпорядковъ, за отсутствіемъ въ ней органически созданныхъ охранительныхъ началъ, губернаторъ принялъ въ основу своего управленія особенную систему административной опеки, въ видахъ предупрежденія безпорядковъ, происходящихъ отъ ложныхъ толкованій законовъ и правительственныхъ распоряженій. Основная мысль вышеприведенной системы заключается въ томъ, что губернаторъ призналъ необходимымъ карать строгими мѣрами всѣхъ подозрѣваемыхъ въ подстрекательствѣ народа къ безпорядкамъ, не ограничиваясь при этомъ узкими, по его мнѣнію, рамками судебныхъ постановленій, но стараясь рѣшительными мѣрами искоренить зло въ самомъ источникѣ, лишая мѣстное населеніе самой силы возбужденія, пока масса не проникнется сознаніемъ своихъ законныхъ обязанностей. Мѣры, предпринятыя административною властью для приведенія въ исполненіе вышеприведенной системы, заключались въ слѣдующемъ: 1) каждый подозрѣваемый въ подстрекательствѣ народа къ безпорядкамъ или неповиновенію властямъ подвергался тюремному заключенію, а потомъ судебному преслѣдованію, при чемъ со стороны административной власти употреблялось вліяніе и всѣ средства направить исходъ судебного процесса къ осужденію обвиняемаго; 2) полиція имѣла постоянно настоянія надъ сельскими обществами о высылкѣ въ Сибирь, подъ видомъ порочныхъ людей, тѣхъ членовъ общества, которые, въ качествѣ повѣренныхъ отъ крестьянъ или въ качествѣ учетчиковъ должностныхъ лицъ, выходили съ своими требованіями изъ обычной сферы народной жизни. И наконецъ, 3) о тѣхъ подозрѣваемыхъ въ подстрекательствѣ крестьянъ къ безпорядкамъ, которые или были оправданы въ своихъ дѣйствіяхъ судомъ или не были признаны обществами за порочныхъ, губернаторъ входилъ съ представленіями къ высшему правительству о высылкѣ означенныхъ, будто бы вредныхъ, людей въ Сибирь или въ отдаленныя уѣзды и гу-

берніи административнымъ порядкомъ, не освобождая ихъ изъ мѣстъ заключенія“.

Чтобы дать полное понятіе объ указанной системѣ, достаточно привести хотя бы слѣдующій фактъ: крестьяне селенія Турьинскихъ рудниковъ не пожелали подвергнуть свои строенія обязательному страхованію отъ пожаровъ, потому что слово „страхованіе“ они неправильно объяснили себѣ „штрафованіемъ“ и полагали, что подобное наказаніе на нихъ взведено по оговору волостного старшины, противъ котораго они были возбуждены за неправильное расходованіе мірскихъ суммъ, какъ это было обнаружено учетомъ. За разъясненіемъ возникшаго недоразумѣнія они обратились къ мѣстному мировому посреднику Калашникову, который, ведя постоянно нетрезвую жизнь, не могъ имъ дать надлежащаго удовлетворенія. Тогда они обратились съ почтительнымъ прошеніемъ къ губернатору и этотъ поступокъ послужилъ поводомъ признать, что въ селеніи Турьинскихъ рудниковъ происходятъ бунты. По распоряженію губернатора, на мѣсто дѣйствія была послана, на всякій случай, военная команда и для усмиренія крестьянъ явились исправникъ, становой приставъ и мировой посредникъ. По окончаніи Божественной литургіи 29 октября 1867 г. крестьяне были собраны на сходъ, оцѣплены командой и отъ нихъ потребовали мірской приговоръ о томъ, что они признаютъ себя непокорными и раскаиваются въ своихъ заблужденіяхъ. Крестьяне, безъосновательно признанные зачинщиками, были подвергнуты жестокому тѣлесному наказанію, а составитель прошенія крестьянамъ, купеческій сынъ Шадринъ и учетчикъ волостного старшины крестьянинъ Попеляевъ были выдворены административнымъ порядкомъ изъ мѣста родины на постоянное жительство въ г. Оханскъ. Для Попеляева это удаленіе отозвалось совершеннымъ раззореніемъ семейства, оставшагося на родинѣ, а для Шадрина полнымъ разстройствомъ его коммерческихъ дѣлъ.

Излагая результаты ревизіи губернскаго правленія, сенаторъ указываетъ на полное обезличеніе его губернаторомъ, что въ особенности замѣчалось по дѣламъ объ отвѣтственности должностныхъ лицъ. Въ такихъ случаяхъ, пишетъ сенаторъ Клушинъ, „вмѣшательство губернатора принимало форму не только настоянія, но даже насилія“. Но губернаторъ не останавливался на этомъ пути. Онъ своею единоличною властью разрѣшалъ то,

что по закону (716 ст. 7 п. т. II) предоставлено губернскому правленію, какъ, на примѣръ, было лично имъ оставлено безъ всякихъ послѣдствій дѣло крестьянъ Ваганова и Александровыхъ, хотя изъ обстоятельствъ его было очевидно преступленіе должности. Такая система дѣйствій губернатора, заключающая сенаторъ Клушинъ, „явно покровительственная для должностныхъ лицъ, и преимущественно для чиновъ полиціи, совершенно уничтожала законность дѣйствій губернскаго правленія, и, наконецъ, привела къ тому, что по отношенію къ подвѣдомственнымъ учрежденіямъ и лицамъ правленіе потеряло характеръ того серьезнаго значенія, которое дано ему закономъ. Должностныя лица видимо избѣгали всякихъ сношеній съ губернскимъ правленіемъ и не только позволяли себѣ послушаніе указамъ его, но есть примѣры какого то презрѣнія къ нимъ. Чиновники особыхъ порученій губернатора считали какъ будто своимъ особымъ правомъ оставлять безъ всякаго вниманія указы губернскаго правленія и выполняли ихъ, руководствуясь своимъ собственнымъ произволомъ. Подрывъ и обезсиленіе власти губернскаго правленія имѣли своимъ послѣдствіемъ нарушеніе дисциплины, установленной закономъ, въ порядкѣ постепенности инстанцій, и дали возможность самоуправству должностныхъ лицъ проявляться въ дикихъ и необузданныхъ поступкахъ, причемъ характеръ своеволія отразился не только въ дѣйствіяхъ исправниковъ и станovýchъ приставовъ, но спускался ниже.

При той зависимости, въ которой находятся члены губернскаго правленія отъ губернатора, невозможно строго требовать, чтобы во всѣхъ безъ исключенія случаяхъ гражданское мужество—отстаивать справедливость и законъ—одерживало верхъ надъ указаніями житейскаго опыта и чувства самосохраненія. Вотъ почему въ дѣлахъ подобнаго рода губернское правленіе поставлено въ необходимость трудиться постоянно надъ возможно удачнымъ разрѣшеніемъ той задачи, чтобы съ помощью полумѣръ, согласить законъ съ произволомъ, и, угождая правдѣ, удовлетворить личнымъ требованіямъ губернатора“.

„Характеристическія черты дѣятельности полиціи заключаются: 1) въ самоуправствѣ; 2) въ преслѣдованіи личныхъ корыстныхъ цѣлей и 3) въ отсутствіи знанія дѣла“. Самоуправство полиціи, главнымъ образомъ, выражается въ произвольныхъ дѣйствіяхъ при принятіи мѣръ противъ разныхъ, будто бы вредныхъ об-

щественному порядку личностей, постояннымъ вмѣшательствомъ полиціи въ дѣла, подлежащія вѣдѣнію крестьянскихъ мірскихъ судовъ, преимущественно по вопросамъ объ удаленіи порочныхъ членовъ обществъ въ Сибирь и, наконецъ, въ непремѣнномъ употребленіи тѣлеснаго наказанія противъ мѣстныхъ обывателей, за маловажные съ ихъ стороны поступки и даже иногда безъ всякаго фактическаго повода, по одному лишь капризу чиновника. Примѣромъ самоуправства полиціи можетъ служить рядъ незаконныхъ дѣйствій исправниковъ: Митяшева, Герасимова и Петрова, обнаруженныхъ ревизіоннымъ порядкомъ. „Употребленіе же тѣлеснаго наказанія доходитъ въ губерніи до циническаго безобразія и право на принятіе этой мѣры наказанія присвоили себѣ не только мировые посредники и волостные судьи, но даже сельскіе старосты, волостные старшины и всѣ полицейскіе чиновники“.

Неумѣстныя со стороны полиціи вмѣшательства въ дѣла, подлежащія разбирательству другихъ мѣстъ и лицъ, во многихъ случаяхъ нарушаютъ права привлеченныхъ къ дѣлу лицъ и носятъ на себѣ характеръ вредной полицейской придирчивости.

Изложивъ подробно свои замѣчанія о дѣятельности присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, сенаторъ Клушинъ приходитъ къ слѣдующимъ выводамъ: „1) Характеръ управленія Пермскою губерніею, отличающійся крайнимъ развитіемъ произвола, самоуправства и равнодушія къ нуждамъ и правамъ населенія, былъ вызванъ и поддерживается въ продолженіе послѣднихъ пяти лѣтъ личною дѣятельностью бывшаго губернатора. Ставя свои воззрѣнія выше закона, увлекаясь побужденіями, вытекающими изъ предвзятыхъ цѣлей, не вникая и не анализируя дѣйствительныя явленія жизни, губернаторъ смотрѣлъ на исполненіе своихъ обязанностей сквозь узкія рамки канцелярскаго формализма. Обладая отъ природы характеромъ упрямымъ, онъ не имѣлъ достаточно силы воли, чтобы сдержать своихъ подчиненныхъ въ предѣлахъ власти, предоставленной ему закономъ, и въ то же время тяготѣлъ своею властью на губернскія учрежденія, противодѣйствуя правильному направленію тѣхъ дѣлъ, гдѣ нарушена была справедливость; ограничивая свою дѣятельность кабинетными занятіями и обычными докладами, онъ былъ далекъ отъ живого дѣла, глухъ къ жалобамъ обиженныхъ и слѣпъ къ той вопіющей неправдѣ, которая укоренилась въ об-

разъ дѣйствія полицейскихъ и мировыхъ учреждений. 2) Полиція, опираясь на поддержку губернскаго начальства, приобрѣла преобладающее значеніе надъ всѣми органами правительственныхъ учреждений и, полагаясь на безотвѣтность своихъ произвольныхъ поступковъ, она сдавливала развитіе гражданской жизни страхомъ и нерѣдко насиліемъ. Обыкновенными орудіями самоуправления полиціи служили розги и тюрьма. Прикрывая свою дѣятель-



М. Е. Ковалевскій.

ность необходимостью водворять порядокъ и заботливостью о казенныхъ интересахъ, она систематически преслѣдовала корыстныя цѣли. Полиція, какъ паутина, охватила практическую жизнь населенія, препятствуя правильному развитію гражданскихъ отношеній, торговлѣ, финансовымъ предпріятіямъ правительства, и въ то же время, вслѣдствіе своей бездѣятельности и недостатка въ служебныхъ способностяхъ, она давала возможность порочнымъ и вреднымъ людямъ уклоняться отъ отвѣтственности за свои преступныя дѣйствія предъ правосудіемъ, и 3) все текущее производство представляется хаосомъ бумагъ, въ которыхъ трудно встрѣтить здравую мысль или руководящее направленіе и ко-

торыя только запутываютъ простыя и несложныя отношенія правительства къ народу, долженствующія быть основанными на разумѣ закона“.

Но наиболѣе богатыми по содержанію должны быть признаны отчеты сенаторовъ Половцова, Мордвинова, Шамшина и Ковалевскаго, ревизовавшихъ въ 1880 году девять губерній. Да это и понятно, такъ какъ ревизіи ихъ принадлежатъ къ самымъ выдающимся и по широтѣ данной имъ программы, и по личнымъ свойствамъ избранныхъ сенаторовъ. Къ этому надо прибавить и весьма благопріятную обстановку, при которой онѣ происходили,—иниціаторомъ ихъ былъ очень вліятельный въ то время графъ Лорисъ-Меликовъ, который продолжалъ относиться къ ревизіямъ вполне благожелательно и во время ихъ хода. Сенаторы не встрѣчали серьезныхъ препятствій при исполненіи возложенной на нихъ задачи и поэтому имѣли полную возможность произвести ревизіи съ надлежащей полнотою и глубиною.

Представленные ими отчеты и записки о различныхъ сторонахъ мѣстной жизни были отпечатаны для „особой комиссіи“ по составленію проектовъ мѣстнаго управленія<sup>1)</sup> и хотя не предназначались для публики, но сдѣлались до нѣкоторой степени ея достояніемъ, благодаря нѣсколькимъ статьямъ и монографіямъ, авторы которыхъ имѣли возможность съ ними ознакомиться<sup>2)</sup>.

Грустныя картины развертываютъ всѣ четыре сенатора. Почти всюду, кромѣ судебныхъ и отчасти земскихъ учрежденій, они обнаружили крайнюю медленность, многочисленныя безпорядки и разнообразныя злоупотребленія. Несмотря на то, что для ревизіи были избраны губерніи, во многихъ отношеніяхъ непохожія одна на другую, сдѣланныя сенаторами наблюденія и выводы во многомъ оказываются весьма сходственными. Особеннымъ единодушіемъ отличаются ихъ отрицательные отзывы о губернскихъ правленіяхъ и о полиціи.

„Тамбовское губернское правленіе“, пишетъ сенаторъ Мордвиновъ, „дѣйствуетъ вообще небрежно и неосмысленно, чиновники совершенно безцѣльно обременены огромнымъ количествомъ переписки, а дѣла, вслѣдствіе отсутствія со стороны вице-гу-

<sup>1)</sup> Въ просторѣчій эта комиссія, по имени ея предсѣдателя, называется Кахановскою.

<sup>2)</sup> В. М. Гессенъ. — Вопросы мѣстнаго управленія; Ив. Блиновъ — Губернаторы и др.

бернатора и совѣтниковъ разумнаго ихъ направленія, рѣшаются медленно и не всегда правильно“ <sup>1)</sup>).

По словамъ сенатора Шамшина, „какъ въ Саратовской, такъ и въ Самарской губерніи, губернское правленіе обременено дѣлами, но большая часть этихъ дѣлъ состоитъ изъ маловажной и, можно сказать, бесполезной переписки. Эта переписка ведется съ замѣчательною медленностью, но особенною медленностью отличаются немногія изъ болѣе важныхъ дѣлъ, подлежащихъ производству въ губернскихъ правленіяхъ, именно дѣла о преступленіяхъ и проступкахъ по должности“ <sup>2)</sup>).

„Ревизія дѣлъ Кіевскаго губернскаго правленія“, пишетъ сенаторъ Половцовъ, „явила положительныя доказательства общесознанному факту, что это присутственное мѣсто не отвѣчаетъ нынѣ двоякой цѣли своего учрежденія: съ одной стороны—служить совѣщательнымъ органомъ для высшей мѣстной административной власти, съ другой стороны—быть коллегіальною судебною-административною инстанціею. Чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно того факта, что коллегіальнаго обсужденія дѣлъ въ дѣйствительности никогда не происходитъ; журналы составляются дѣлопроизводителями, подписываются тѣмъ или другимъ совѣтникомъ и рассылаются къ подписи вице-губернатора и губернатора. Въ дѣйствительности губернское правленіе лишь исполняетъ приказанія губернатора, но такъ какъ для внѣшняго соблюденія закона необходимы довольно многочисленныя формальности, то безсодержательное исполненіе этихъ формальностей и составляетъ отличительную черту производства дѣлъ. Почти во всѣхъ дѣлахъ своихъ губернское правленіе допускаетъ медленность, нерѣдко лишаящую всякаго значенія производство самаго дѣла; въ этомъ отношеніи ни сенатскіе указы <sup>3)</sup>, ни требованія генераль-губернатора <sup>4)</sup> не составляютъ исключенія; обычай канцелярской отписки вкоренился до того, что расположенные въ одномъ помѣщеніи столы по мѣсяцамъ переписываются о собраніи какой нибудь справки; къ исполненію

<sup>1)</sup> Извлеченіе изъ всеподданнѣйшаго рапорта сенатора Мордвинова.

<sup>2)</sup> Всеподданнѣйшій рапортъ сенатора Шамшина.

<sup>3)</sup> Напр., указъ I-го департамента Правительствующаго Сената 1876 г. относительно безпорядковъ въ губернскихъ правленіяхъ.

<sup>4)</sup> Напр., требованіе генераль-губернатора 27 марта 1879 г., о собираніи свѣдѣній для преобразованія городскихъ управленій пролежало годъ послѣ того, какъ свѣдѣнія эти были получены губернскимъ правленіемъ.

подчиненными мѣстами своихъ предписаній губернское правленіе исполнѣ равнодушно; чрезъ многіе годы посылается подтвержденіе, не обращающее на себя ничьего вниманія <sup>1)</sup>, исполненіе судебныхъ приговоровъ оканчивалось весьма часто безнаказанностью для обвиненнаго. Невниманіе губернскаго правленія къ такого рода дѣламъ достигало до того, что бывали случаи, когда во время розыска лица, присужденнаго къ тюремному заключенію, это же самое лицо опредѣлялось на службу разыскивавшимъ его губернскимъ правленіемъ <sup>2)</sup>.

Важнѣйшая изъ лежащихъ нынѣ на губернскомъ правленіи обязанностей составляетъ наложеніе взысканій и преданіе суду чиновниковъ за неправильныя ихъ дѣйствія. Существующій по сему предмету въ Кіевскомъ губернскомъ правленіи порядокъ таковъ, что обезпечиваетъ безнаказанность всякимъ служебнымъ нарушеніямъ, вселяя въ служащихъ убѣжденіе, что только случайность, а никакъ не правильная оцѣнка отступленія ими отъ служебнаго долга можетъ имѣть для нихъ серьезныя послѣдствія <sup>3)</sup>.

Не лучшіе отзывы даетъ тотъ же сенаторъ о Черниговскомъ губернскомъ правленіи. „Характеристическіе примѣры канцелярскихъ недостатковъ обнаружены въ особенности“, пишетъ сенаторъ Половцовъ, „при обзорѣніи дѣлопроизводства перваго отдѣленія Черниговскаго губернскаго правленія. Однимъ же изъ такихъ примѣровъ можетъ служить слѣдующее дѣло: 5 октября 1878 г. Кіевская контора государственнаго банка просила Черниговское губернское правленіе о розыскѣ ново-зыбковскаго 3-й гильдіи купца Р. и его имущества, такъ какъ Р., во время производства взысканія съ него банковаго долга, скрылся, и по разслѣдованію Новозыбковскаго полицейскаго управленія имущества у него не оказалось. 10 ноября 1878 г. губернское правленіе опредѣлило о содержаніи этого отношенія сообщить во всѣ губернскія, областныя и войсковыя правленія и дать знать всѣмъ городскимъ и уѣзднымъ полицейскимъ управленіямъ. Большинство губернскихъ и областныхъ пра-

---

<sup>1)</sup> Напр., о назначеніи слѣдствія о личности нѣкоего Зубова первое подтвержденіе послано черезъ 12 лѣтъ.

<sup>2)</sup> Девидовскій, Шкурихинъ (послѣднія 4 примѣчанія—сенатора Половцова).

<sup>3)</sup> Извлеченіе изъ всеподданнѣйшаго отчета сенатора Половцова по ревизіи Кіевской губерніи.

влений (въ томъ числѣ Енисейское) отвѣтили, что безъ присылки сыскныхъ статей отношеніе Черниговскаго губернскаго правленія исполнено быть не можетъ. Тогда Черниговское губернское правленіе отнеслось въ контору банка о напечатаніи на ея счетъ объявленій о розыскѣ,—на что контора 5 января 1879 г. отозвалась, что она признаетъ излишнимъ искать Р. по всей Россіи, ибо онъ, Р., какъ извѣстно, проживаетъ въ Новозыбковѣ. 19 января 1879 г. состоялась въ губернскомъ правленіи резолюція: сообщить объ этомъ Новозыбковскому уѣздному полицейскому управленію, 19 февраля 1879 г. Новозыбковское уѣздное полицейское управленіе донесло, что Р. постоянно живетъ въ Новозыбковѣ, что онъ, Р., на требованіе уплатить долгъ банку отозвался несостоятельностью, и что несостоятельность его подтверждается присяжнымъ разслѣдованіемъ. Разслѣдованіе это по резолюціи совѣтника 24 февраля препровождено въ контору банка. Между тѣмъ изъ всѣхъ губернскихъ областныхъ и полицейскихъ управленій препровождались одно за другимъ въ Черниговское губернское правленіе увѣдомленія, что Р. по тщательнымъ розыскамъ не оказалось<sup>1)</sup>.

„По дѣлу Черниговскаго губернскаго правленія, 2 стола № 73, 1878 г., состоящему изъ 17 листовъ,—12 заключаютъ въ себѣ переписку губернскаго правленія съ его архивариусомъ. 12 октября 1878 г. за № 3512 исправлявшій должность черниговскаго губернатора, вице-губернаторъ, предложилъ губернскому правленію сообщить въ канцелярію губернатора формулярный списокъ служившаго въ той канцеляріи коллежскаго секретаря С. 16 октября состоялась подписанная совѣтникомъ резолюція о томъ, чтобы предписать архивариусу доставить въ 1-й столъ дѣло, № 594, 1871 г., о службѣ С. Бумага о семъ отослана архивариусу 20 октября за № 6521, подписанная совѣтникомъ и дѣлопроизводителемъ; 21 октября за № 325 архивариусъ представилъ дѣло № 594; 26 октября состоялась подписанная совѣтникомъ резолюція о томъ, чтобы формулярный списокъ о службѣ С. препроводить въ канцелярію губернатора, а дѣло № 594 возвратить архивариусу. Исполнительныя бумаги посланы

---

<sup>1)</sup> При этомъ нельзя не обратить вниманія на сравнительную быстроту увѣдомленій: Якутское правленіе прислало отвѣтъ 23 марта 1879 г., а Киевское—31 октября (примѣч. сенатора Половцова). Ревизія сенатора А. Половцова: Обзоръ дѣлопроизводства Черниговскаго губернскаго правленія.

30 октября въ канцелярію губернатора, за № 6804, и архивариусу, за № 6803“ <sup>1)</sup>).

„На изготовленіе ненужныхъ въ сущности бумагъ иногда употребляется не мало труда, что видно, на примѣръ, изъ слѣдующаго дѣла: Московское дворянское депутатское собраніе 25 августа 1879 г. спрашивало Черниговское губернское правленіе, какъ обозначено въ XIV графѣ формуляра отставнаго коллежскаго регистратора А.: холостъ онъ или женатъ. 18 сентября состоялась резолюція: предписать архивариусу доставить въ I-й столъ дѣло, за № 581, 1862 г.; 19 сентября, за № 6279, послано архивариусу о семъ предписаніи; 21 сентября, за № 290, архивариусъ представилъ при отношеніи дѣло въ I-й столъ, 4 октября послѣдовала резолюція на трехъ страницахъ о томъ, что А. въ формулярѣ показанъ холостымъ, о чемъ сообщено въ дворянское депутатское собраніе, за № 6868, и дѣло возвращено архивариусу, за № 6869“ <sup>2)</sup>).

„Бывшая Черниговская палата уголовнаго и гражданскаго суда, отношеніемъ отъ 8 марта 1868 г., сообщила губернскому правленію объ учиненномъ въ 1864 г. въ Нѣжинскомъ городскомъ полицейскомъ управленіи подмѣнѣ векселя. Губернское правленіе указомъ 12 іюня 1868 г. поручило произвести о семъ разслѣдованіе нѣжинскому исправнику. 5 марта 1875 г. (черезъ семь лѣтъ) исправникъ донесъ губернскому правленію, что по этому дѣлу заявлено требованіе о вознагражденіи за убытки, а потому къ оному долженъ быть примѣненъ 2 п. 1089 ст. Уст. угол. суд., т. е. должно быть произведено предварительное слѣдствіе судебнымъ слѣдователемъ. По журналу 20 октября 1875 г. (черезъ 7½ мѣсяцевъ по полученіи рапорта исправника), губернское правленіе опредѣлило: возвратить дѣло для дополненія исправнику, такъ какъ у обвиняемыхъ должностныхъ лицъ не потребовано имъ объясненій. Дѣло было затѣмъ представлено 22 августа 1880 г., и губернское правленіе по журналу 29 сентября того же года опредѣлило: передать его судебному слѣдователю для производства слѣдствія. Очевидно, что, начавшись черезъ 16 лѣтъ послѣ совершенія преступленія, слѣдствіе это будетъ не чѣмъ инымъ, какъ бесполезною тратою времени и труда судебнаго слѣдователя“ <sup>3)</sup>).

<sup>1)</sup> Ревизія сенатора А. Половцова: Обзорѣніе дѣлопроизводства Черниговскаго губернскаго правленія.

<sup>2)</sup> Тамъ же.

<sup>3)</sup> Тамъ же.

Необычайно снисходительное отношеніе Черниговскаго губернскаго правленія къ проступкамъ чиновъ полиціи доходило до явнаго попустительства. Сенаторъ Половцовъ приводитъ цѣлый рядъ случаевъ, когда полицейскіе чины жестоко били разныхъ лицъ, но за это не подвергались никакому взысканію, такъ какъ губернское правленіе находило подобныя проступки лишь „неприличными дѣйствіями“ и ограничивалось внушеніемъ провинившимся чиновникамъ „впредь воздерживаться отъ такихъ дѣйствій“.

Въ полномъ соотвѣтствіи съ дѣятельностью губернскихъ правленій находилась въ большинствѣ случаевъ и личная дѣятельность губернаторовъ, отличавшаяся весьма значительными недостатками въ виду отсутствія надлежащаго за нею надзора. По словамъ сенатора Ковалевскаго, недостаточность надзора за губернаторскимъ управленіемъ обуславливала возможность для казанскаго губернатора Скарятина дѣйствовать совершенно произвольно, распоряжаясь даже по суднымъ дѣламъ единолично болѣе десяти лѣтъ, причемъ онъ считалъ себя подвѣдомственными дѣла всѣхъ административныхъ учрежденій губерніи, а нерѣдко входилъ въ разсмотрѣніе и судебныхъ дѣлъ, какъ, напримѣръ, о выдвореніи жильцовъ изъ квартиръ, о понужденіи заключившаго обязательство къ его исполненію и т. п. и дѣлалъ по нимъ свои распоряженія чрезъ полицію <sup>1)</sup>. Хотя начальники другихъ губерній и не обнаруживали столь широкаго пониманія предѣловъ предоставленной имъ власти, но зато дѣятельность ихъ страдала по большей части другими существенными недостатками,—слабостью управленія, равнодушіемъ къ народнымъ нуждамъ и недостаточнымъ надзоромъ за подчиненными. Такіе дефекты въ дѣятельности губернаторовъ были одной изъ причинъ полной неудовлетворительности подвѣдомственной имъ полиціи <sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Записка члена Государственнаго Совѣта и сенатора Ковалевскаго, стр. 38 (матер. „Особой комиссіи“ подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова).

<sup>2)</sup> Характеризуя отношенія губернатора къ полиціи, сенаторъ Шамшинъ говоритъ, что на подчиненную имъ полицію губернаторы имѣютъ странный и во всякомъ случаѣ неоснованный на законѣ взглядъ—они считаютъ ее чѣмъ то въ родѣ частной своей собственности,—отсюда излишняя защита ее и иногда крайне снисходительное къ ней отношеніе, отсюда же нерѣдкое возложеніе на нее обязанностей, совершенно не соотвѣствующихъ ея назначенію, такъ, напр., одинъ губернаторъ поручилъ лучшему приставу губернскаго города охрану поведенія одной интересовавшей его, губернатора, дѣвушки, не состоявшей подъ надзоромъ полиціи, и когда охрана оказалась не вполнѣ дѣйстви-

Всѣ четыре сенатора приводятъ множество фактовъ, свидѣтельствующихъ о крайнемъ произволѣ полиціи, о ея неспособности и безтактности, о необычайномъ развитіи въ полицейскихъ учрежденіяхъ формализма и канцелярской отписки <sup>1)</sup> въ ущербъ живому дѣлу охраненія порядка и общественной безопасности и о другихъ ея недостаткахъ, вслѣдствіе чего полиція не пользуется ни сочувствіемъ, ни довѣріемъ населенія, которыя безусловно необходимы для успѣшности ея дѣйствій.

Остановливаясь на этомъ вопросѣ, сенаторъ Половцовъ отмѣчаетъ, между прочимъ, слѣдующія причины такого порядка вещей: 1) „неопредѣленность правъ и обязанностей высшихъ и низшихъ чиновъ, обыкновенно озабоченныхъ мыслію избѣгнуть отвѣтственности, сложивъ ее на кого нибудь другого; низшіе при всякомъ случаѣ испрашиваютъ разрѣшеній, а высшіе стараются давать эти разрѣшенія въ уклончивой формѣ, причемъ, въ большей части, разрѣшенія эти являются послѣсловіями къ свершившимся фактамъ; 2) недостаточность надзора, сосредоточивающагося нынѣ въ рукахъ той самой губернской власти, которая ихъ избираетъ и повышаетъ, а слѣдовательно враждебно расположена ко всякой огласкѣ неправильности ихъ дѣйствій, не исключая огласки судебной; 3) безотвѣтственность какъ высшихъ, такъ и низшихъ чиновъ, озабоченныхъ исключительно мыслію угодить начальству, отъ котораго зависитъ ихъ благо-

---

тельной, сначала перевелъ пристава въ уѣздную полицію, а потомъ и совсѣмъ уволилъ отъ должности (Записка сенатора Шамшина—по вопросу особаго наставленія ревизующимъ сенаторамъ, стр. 22—23). Тамъ же: „на чиновниковъ полиціи вообще и на начальниковъ ея въ особенности нерѣдко возлагаются обязанности, унижающія ихъ въ ихъ собственныхъ глазахъ и въ глазахъ мѣстнаго населенія“.

<sup>1)</sup> Для примѣра канцелярскихъ порядковъ можно привести слѣдующую выдержку изъ отчета сенатора Половцова: По дѣлу о взысканіи съ мѣщанки Х. 10 руб. акцизнаго штрафа переписка продолжалась 8 лѣтъ, съ 1872 г. по 1880 г., двадцать разъ была пересылаема изъ одного полицейскаго управленія въ другое, по большей части изъ Черниговскаго городского въ Нѣжинское, такъ что по резолюціи, состоявшейся 24 ноября 1880 г., губернское правленіе опредѣлило, между прочимъ, рассмотреть дѣйствія сихъ полицейскихъ управленій, которыя, передавая переписку изъ одного въ другое, допустили по дѣлу столь значительную медленность. Точно также въ журналѣ губернскаго правленія 31 октября 1878 г. по дѣлу о медленности, допущенной Новозыбковскимъ полицейскимъ управленіемъ въ дѣлѣ объ ограбленіи К., между прочимъ, сказано: „изъ дѣла видно, что медленность по производству дознанія объ ограбленіи К. произошла вслѣдствіе передачи того дознанія полицейскими надзирателями изъ участка въ участокъ, причемъ полицейское управленіе, въ которое возвращалось дознаніе, не только не давало должнаго направленія дѣлу, но и само передало дознаніе въ Гомельское полицейское управленіе безъ всякой надобности (Ревизія сенатора А. Половцова: Обзорніе дѣлопроизводства Черниговскаго губернскаго правленія).

денствіе, безъ опасенія отвѣчать предъ закономъ за его нарушеніе“. Затѣмъ, переходя отъ общихъ соображеній къ оцѣнкѣ дѣятельности кievской городской полиціи, тотъ же сенаторъ продолжаетъ: „Предметъ заботливости полиціймейстера и, по его примѣру, подчиненныхъ ему лицъ—суть внѣшняя чистота главныхъ частей города, отписка бумагъ по настольнымъ реестрамъ, а затѣмъ поимка какого-нибудь политическаго преступника. При такомъ порядкѣ въ Кіевѣ не существуетъ въ дѣйствительности никакого полицейскаго надзора надъ населеніемъ, никакого наблюденія за ходомъ его движенія и жизни, никакихъ вѣрныхъ и своевременно собранныхъ свѣдѣній, долженствующихъ служить основаніемъ какого бы то ни было полицейскаго распоряженія“ <sup>1)</sup>.

Указывая въ своихъ отчетахъ на множество фактовъ, свидѣтельствующихъ о совершенно неудовлетворительной дѣятельности губернаторовъ, губернскихъ правленій, полиціи и другихъ административныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ, всѣ четыре сенатора (Ковалевскій, Мордвиновъ, Шамшинъ и Половцовъ) стремятся въ то же время уловить причины этого явленія. Конечно, мнѣнія ихъ не вполне совпадаютъ, но повидимому всѣ они въ одинаковой мѣрѣ придаютъ особенное значеніе одной причинѣ—неудовлетворительности существующаго порядка возбужденія уголовного преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ. Эта мысль особенно кратко и въ то же время совершенно ясно выражена въ слѣдующихъ строкахъ отчета сенатора Половцова. „Неудовлетворительность администраціи составляетъ послѣдствіе ея безотвѣтственности и безнаказанности. Судебные уставы (Императора Александра II) принесли въ этомъ отношеніи нѣкоторое, весьма незначительное улучшеніе, но только измѣненія въ порядкѣ возбужденія служебной отвѣтственности и прочное устройство высшаго административнаго судилища, въ лицѣ I-го департамента Правительствующаго Сената, принесли въ этомъ отношеніи дѣйствительную пользу. Одно неуклонное, чуждое колебаній и противорѣчій, охраненіе законности и порядка какъ высшими, такъ и низшими органами правительства возстановитъ въ населеніи обривизованной губерніи

---

<sup>1)</sup> Извлеченіе изъ всеподданнѣйшаго отчета сенатора Половцова по ревизіи Кіевской губерніи.

нынѣ поколебленную вѣру въ возможность найти безпристрастную защиту отъ произвола и насилія у тѣхъ, кои въ глазахъ народа правятъ во Имя Царя, не имѣя и тѣни доблести, дарованной Ему Провидѣніемъ“ <sup>1)</sup>).

Полную противоположность отзывамаъ сенаторовъ объ администраціи представляютъ изъ себя ихъ отзывы о судебныхъ установленіяхъ. По словамъ сенатора Шамшина, лучшими учрежденіями въ обрѣвизованныхъ имъ губерніяхъ оказались судебныя. „Ихъ дѣятельность пользуется уваженіемъ, и вполне оправдываются положенныя въ основу ея начала невмѣшательства администраціи въ судебное разсмотрѣніе дѣлъ, гласности и устности дѣлопроизводства“. „Гласное обсужденіе дѣлъ въ новыхъ судебныхъ установленіяхъ“, продолжаетъ тотъ же сенаторъ, „благоотворно вліяетъ на развитіе чувства законности и сознанія служебнаго долга въ чиновничьей средѣ“. Въ томъ же духѣ высказываются по этому предмету и прочіе сенаторы.

По успѣшности дѣятельности ревизующіе сенаторы ставятъ послѣ судебныхъ установленій—земскія учрежденія, къ которымъ они вообще относятся съ полнымъ довѣріемъ и сочувствіемъ, что, конечно, не препятствуетъ имъ указывать на нѣкоторые недостатки земской дѣятельности. По мнѣнію сенатора Шамшина, дѣятельность земскихъ управъ въ значительной степени затрудняется коллегіальностью, положенною въ основаніе ихъ устройства, которая безусловно необходима лишь для нѣкоторыхъ, болѣе сложныхъ дѣлъ, „но въ большинствѣ случаевъ ничто не мѣшало бы предоставить каждому члену управы полную самостоятельность въ опредѣленномъ заранѣе кругѣ дѣйствій. Если бы одинъ изъ членовъ управы принялъ на себя, напримѣръ, распоряженіе дорогами, другой—наблюденіе за отправленіемъ подводной повинности, третій—завѣдываніе хозяйственною частью больницъ и пріемныхъ покоевъ, то дѣятельность управы неминуемо получила бы болѣе практической, менѣе формальный характеръ, и вмѣстѣ съ тѣмъ члены управы могли бы проводить гораздо больше времени въ уѣздѣ, лично и непосредственно занимаясь тою или другою отраслью земскаго хозяйства“. Любопытно замѣтить, что такимъ именно образомъ (по отраслямъ управленія) распредѣляются давно уже занятія между

<sup>1)</sup> Извлеченіе изъ всеподданнѣйшаго отчета сенатора Половцова по ревизіи Кіевской губерніи.

членами губернскихъ управъ, а въ послѣднее время этотъ пріемъ начинаетъ практиковаться все чаще и чаще и уѣздными земскими управами.

Твердо вѣруя въ жизнеспособность земскаго самоуправленія, сенаторы высказываются за расширеніе круга его вѣдомства, при условіи созданія дѣйствительной отвѣтственности земскихъ должностныхъ лицъ.

Сенаторъ Шамшинъ, особенно подчеркивающій въ своемъ отчетѣ разрозненность земства и администраціи, находилъ наиболѣе удобной формой для солидарной ихъ дѣятельности—особую уѣздную коллегію, „состоящую изъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ земствомъ для завѣдыванія земскими дѣлами въ уѣздѣ, если подлежащее разрѣшенію дѣло имѣетъ исключительно земскій характеръ, а во всѣхъ прочихъ случаяхъ изъ упомянутыхъ лицъ (т. е. представителей земства) съ присоединеніемъ къ нимъ должностныхъ лицъ тѣхъ вѣдомствъ, которыхъ касается дѣло“. Тотъ же сенаторъ высказывался за установленіе съѣздовъ представителей земствъ, у которыхъ имѣются общіе интересы <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Заканчивая записку о состояніи земскихъ учреждений Саратовской и Самарской губерній, сенаторъ Шамшинъ говоритъ: „На основаніи всѣхъ вышеизложенныхъ данныхъ и соображеній представлялось бы полезнымъ принять слѣдующія мѣры:

I. Пересмотрѣть постановленія положенія о земскихъ учрежденіяхъ, относящіяся къ избранію гласныхъ, въ видахъ предоставленія въ земскихъ собраніяхъ надлежащаго представительства каждой изъ основныхъ частей земства.

II. Пересмотрѣть дѣйствія постановленія: а) объ обязательныхъ земскихъ расходахъ, съ отнесеніемъ тѣхъ изъ нихъ, которые не имѣютъ земскаго значенія, на счетъ расходовъ государственныхъ, и б) объ основаніяхъ земскаго обложенія; причемъ обсудить вопросъ, не слѣдовало ли бы привести земскіе сборы въ соотношеніе съ государственнымъ, предоставивъ земству обращать земскій сборъ на всѣ мѣстные источники государственныхъ доходовъ, съ назначеніемъ высшей мѣры дополнительнаго земскаго обложенія.

III. Для завѣдыванія управленіемъ и исполненія порученій на мѣстахъ образовать всесословныя управленія въ мелкихъ уѣздныхъ участкахъ.

IV. Въ основаніе устройства означенныхъ управленій и всего уѣзднаго и губернскаго управленія положить начала совокупной дѣятельности земскихъ и правительственныхъ учреждений, съ оставленіемъ начала коллегіальности только для дѣлъ, по существу своему требующихъ коллегіальнаго обсужденія и разрѣшенія.

V. При упомянутыхъ преобразованіяхъ, независимо отъ существующаго надзора земскихъ собраній за земскими должностными лицами, установить общій надзоръ уѣзднаго управленія надъ мѣстнымъ и губернскаго надъ уѣзднымъ и опредѣлить правильнѣе отвѣтственность должностныхъ лицъ, дисциплинарную и предъ судомъ, предоставленіемъ разрѣшенія дѣлъ дисциплинарныхъ, а также вопросовъ о преданіи суду, мѣстнымъ учреждениямъ.

VI. Устроить канцеляріи губернскихъ, уѣздныхъ и мѣстныхъ учреждений предоставленіемъ правъ службы дѣлопроизводителямъ и точнымъ опредѣленіемъ обязанностей и отвѣтственности канцелярій.

Совершенно иного характера отзывы дают ревизующіе сенаторы о городскомъ самоуправленіи,—тутъ они нашли множество безпорядковъ и злоупотребленій (даже корыстнаго свойства), проистекающихъ отъ крайне небрежнаго отношенія органовъ городского самоуправления „къ пользамъ городовъ и нуждамъ недостаточныхъ жителей, которые составляютъ однако большинство ихъ населенія“ <sup>1)</sup>). Столь же отрицательная оцѣнка дается сенаторами дѣятельности органовъ сельскаго волостного самоуправления, на которые во время ревизіи поступило огромное количество жалобъ, оказавшихся по большей части вполнѣ основательными. По словамъ сенатора Шамшина „растраты общественныхъ суммъ, превышеніе и бездѣйствіе власти, произволь и неисполненіе закона и другія преступленія и проступки по должности составляютъ, къ сожалѣнію, въ средѣ должностныхъ лицъ волостного и сельскаго управленія обычное явленіе“. „Волостной судъ“, замѣчаетъ сенаторъ Половцовъ, „служить не столько выразителемъ крестьянскихъ обычаевъ, сколько органомъ произвола волостныхъ писарей и старшинъ, подъ вліяніемъ которыхъ онъ почти всегда находится. Этотъ произволь обнаруживается, между прочимъ, иногда въ немедленномъ исполненіи рѣшеній о тѣлесномъ наказаніи, не выжидая истеченія сроковъ на обжалованіе этихъ рѣшеній, чаще же всего въ совершенномъ неприведеніи старшинами въ исполненіе постановленій суда, лишаящихся вслѣдствіе сего всякой дѣйствительной силы. Вслѣдствіе этихъ причинъ крестьяне избѣгаютъ своего волостного суда и судятся иногда чрезъ особыхъ судцовъ, избираемыхъ частнымъ образомъ въ сельскихъ обществахъ“ <sup>2)</sup> и т. под.

VII. Возложить на земскія учрежденія охраненіе мѣстнаго благоустройства, благочинія и безопасности; предоставить земскимъ собраніямъ избраніе ихъ предсѣдателя и право печатать безъ цензуры журналы, доклады и отчеты; предоставить губернскимъ и уѣзднымъ земствамъ возможность соглашенія ихъ дѣйствій, превышающихъ силы и средства одного земства, и установить правильный порядокъ для разрѣшенія земскихъ ходатайствъ“. (Записка сенатора Шамшина о состояніи земскихъ учреждений Саратовской и Самарской губ.).

<sup>1)</sup> Сенаторы лишь мимоходомъ затрогиваютъ причины такой рѣзкой разницы между дѣятельностью земскихъ и городскихъ учреждений, упоминая о болѣе культурности земскихъ дѣятелей. Указанное различіе объясняется весьма просто: земскими дѣлами руководила, въ большинствѣ случаевъ, лучшая часть помѣстнаго дворянства, освоившаяся съ общественной дѣятельностью задолго до реформъ 60-хъ годовъ. Это были люди болѣе развитые и образованные, чѣмъ городскіе обыватели, и что въ особенности важно—болѣе безкорыстные и болѣе проникнутые стремленіемъ служить общественнымъ интересамъ.

<sup>2)</sup> Извлеч. изъ всеподданнѣйш. отчета сенатора Половцова по ревизіи Кіевской губ.

Не ограничиваясь обзоромъ дѣятельности правительственныхъ учреждений и органовъ самоуправления, сенаторы въ своихъ отчетахъ подробно останавливаются и на другихъ сторонахъ мѣстной жизни,—какъ, на примѣръ, на народной нравственности, на состояніи просвѣщенія, на религиозныхъ потребностяхъ населенія и т. д. Между прочимъ они указываютъ на неудовлетворительное состояніе сельскаго духовенства. По словамъ сенатора Шамшина, потребности духовной жизни народа не удовлетворены. Ни въ жизни, ни въ школѣ священники не руководятъ народомъ. Духовная связь ихъ съ населеніемъ остается непорванной лишь благодаря различію, которое народъ дѣлаетъ въ своихъ понятіяхъ между священникомъ въ церкви и священникомъ въ жизни <sup>1)</sup>. По отзыву сенатора Мордвинова въ Тамбовской губерніи къ дѣлу народнаго образованія имъ замѣчено общее сочувствіе всѣхъ сословій, „исключая, къ несчастью, духовенства“ <sup>2)</sup> и друг.

Всматриваясь въ вышеприведенныя выдержки изъ отчетовъ сенаторовъ, ревизовавшихъ губерніи въ 1880—1881 г.г., и сравнивая ихъ съ отчетами прежняго времени, начиная съ первыхъ годовъ XIX вѣка, нельзя не усмотрѣть между ними большого сходства. Многія отрицательныя стороны мѣстнаго управленія, какъ, на примѣръ, медленность, канцелярщина и проч., оказались крайне живучи, и ревизующимъ сенаторамъ конца XIX вѣка приходится констатировать эти печальныя явленія и обращать на нихъ вниманіе правительства почти въ тѣхъ же самыхъ выраженіяхъ, которыми пользовались въ подобномъ случаѣ ихъ предшественники, сенаторы начала истекшаго вѣка.

Послѣдствія senatorскихъ ревизій крайне разнообразны. Прежде всего надо отмѣтить тотъ фактъ, на который уже указывалось выше, въ очеркѣ senatorскихъ ревизій, происходившихъ до 60-хъ годовъ XIX вѣка,—общее оживленіе дѣятельности мѣстныхъ учреждений и должностныхъ лицъ, которое обыкновенно наступало еще до прибытія сенатора, при полученіи одного только извѣстія о назначеніи ревизіи. Чиновники въ значительной мѣрѣ подтягивались, интересамъ частныхъ лицъ оказывалось большее

<sup>1)</sup> Говоря далѣе о духовныхъ потребностяхъ народа, сенаторъ между прочимъ останавливается на бесполезности полицейскихъ мѣръ противъ раскола, которыми „стѣсняется духовная и гражданская жизнь“.

<sup>2)</sup> Тотъ же сенаторъ замѣчаетъ, что директоръ училищъ Тамбовской губ. систематически противодействуетъ земству въ дѣлѣ народнаго образованія.

вниманіе,—все, что возможно приводилось въ нѣкоторый порядокъ. Приступивъ къ производству ревизіи губернскихъ и уѣздныхъ учреждений, сенаторъ обыкновенно вскорѣ же обнаруживалъ безпорядки и злоупотребленія, за которые привлекалъ виновныхъ къ надлежащей отвѣтственности, о высшихъ же должностныхъ лицахъ, какъ, на примѣръ, о губернаторахъ, сообщалъ центральному правительству; такимъ образомъ для личнаго состава мѣстной администраціи весьма серьезныя послѣдствія ревизіи наступали задолго до ея окончанія. Для примѣра можно указать на ревизію сенатора Клушина, который предалъ суду пять уѣздныхъ исправниковъ и цѣлый рядъ станovýchъ приставовъ и другихъ чиновниковъ, о неправильныхъ же дѣйствіяхъ пермскаго губернатора Струве донесъ въ Петербургъ, послѣдствіемъ чего было увольненіе его отъ службы <sup>1)</sup>. Значительное количество чиновниковъ было удалено отъ должностей и предано суду также во время сенаторскихъ ревизій 1880—1881 г.г.

Но послѣдствія сенаторскихъ ревизій не ограничивались учащеніемъ пульса мѣстной дѣловой жизни и репрессивными мѣрами противъ допустившихъ безпорядки и злоупотребленія должностныхъ лицъ. Нерѣдко (какъ то указывалось уже ранѣе въ отношеніи ревизіи первой половины XIX вѣка) они имѣли болѣе широкое и длительное значеніе и выливались въ рядъ мѣропріятій общаго характера. Для примѣра можно напомнить коренное измѣненіе правительственной политики въ отношеніи свободныхъ земель Уфимской и Оренбургской губерній послѣ ревизіи ихъ сенаторомъ Ковалевскимъ, выразившееся въ запрещеніи льготной продажи башкирскихъ земель, въ ограниченіи продажи и раздачи земель казенныхъ и проч. Другой примѣръ представляютъ изъ себя законодательныя и правительственныя мѣры восьмидесятыхъ годовъ XIX вѣка по отношенію къ Остзейскому краю, имѣвшія цѣлью упроченіе его связи съ коренною Россіей и устраненіе ничѣмъ не оправдываемыхъ отличій въ мѣстномъ строѣ,—эти мѣры въ значительной степени вытекали изъ тѣхъ свѣдѣній, которыя были собраны ревизіей сенатора Манасеина (1882 г.). Но самыя широкія и серьезныя послѣдствія должны были имѣть ревизіи 1880—1881 г.г. (сенаторовъ Половцова, Мордвинова, Шамшина и Ковалевскаго). Правитель-

<sup>1)</sup> Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1871 г. № 753.

ство послѣдняго времени царствованія Императора Александра II поручило ревизующимъ сенаторамъ собрать самыя разнообразныя данныя о ходѣ губернскаго и уѣзднаго управленія и дѣятельности общественныхъ учреждений—земскихъ, городскихъ и крестьянскихъ, имѣя въ виду добытый такимъ образомъ матеріаль положить въ основаніе сужденій о реформѣ мѣстнаго строя, которая представлялась общественному сознанію того времени необходимой и неотложной. Собранныя сенаторами данныя о мѣстной жизни отличались необычайнымъ богатствомъ и полнотою, оставалось только использовать ихъ надлежащимъ образомъ, но въ то время, какъ ревизіи близились къ окончанію, совершилось злодѣяніе 1 марта 1881 года, однимъ изъ послѣдствій котораго было измѣненіе взглядовъ правительства на многіе вопросы мѣстнаго управленія. Матеріалы, добытые сенаторами для характеристики различныхъ сторонъ провинціальной жизни, были переданы „особой комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія“, образованной подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Каханова <sup>1)</sup> вскорѣ послѣ окончанія ревизій. Въ составъ этой комиссіи, въ числѣ другихъ лицъ, вошли и сенаторы Половцовъ, Мордвиновъ, Шамшинъ и Ковалевскій. Большинство первоначальнаго состава „особой комиссіи“ было проникнуто стремленіемъ къ широкимъ реформамъ мѣстнаго управленія и имѣло намѣреніе основательно использовать тотъ матеріаль, который дали ревизіи, но постепенно, въ силу измѣненій въ личномъ составѣ центрального управленія Имперіи, комиссія стала пополняться лицами другого образа мыслей, что конечно не могло не отражаться и на самомъ направленіи ея работъ. Предположенія о широкихъ мѣропріятіяхъ на основѣ децентрализаціи и самоуправленія были оставлены, такъ какъ вновь создавшееся большинство комиссіи полагало болѣе соответственнымъ ограничиться лишь частичными измѣненіями и исправленіями существующаго мѣстнаго строя <sup>2)</sup>. Вслѣдствіе такого хода вещей богатѣйшіе матеріалы, представленные сенаторами, остались неиспользованными, и сенаторскія ревизіи 1880—1881 г.г. не повлекли за собою такихъ послѣдствій, которыхъ не только можно, но и должно было отъ нихъ ожидать.

<sup>1)</sup> Принимавшаго видное участіе при составленіи дополнительной инструкціи ревизующимъ сенаторамъ.

<sup>2)</sup> Ср. В. М. Гессенъ—Вопросы мѣстнаго управленія.

Но, независимо отъ тѣхъ или иныхъ послѣдствій, сенаторскія ревизіи постоянно пользовались самою широкою популярностью, самымъ искреннимъ и полнымъ сочувствіемъ всѣхъ слоевъ мѣстнаго населенія, которое видѣло въ нихъ торжество вѣчной идеи справедливости, нерѣдко беззастѣнчиво попираемой и унижаемой въ губернскомъ и уѣздномъ обиходѣ. Не только положительное извѣстіе, но даже отдаленный и неясный слухъ о назначеніи сенаторской ревизіи вызывалъ единодушное удовольствіе и одобреніе; пріѣздъ же ревизующаго сенатора всегда встрѣчался дружною радостью не однихъ несправедливо пострадавшихъ, обиженныхъ и притѣсненныхъ обывателей, но и всѣхъ вообще честныхъ и хотя сколько нибудь интересующихся общимъ благомъ людей.

Къ сожалѣнію только ревизіи были слишкомъ рѣдки, чтобы оказать сколько нибудь существенное вліяніе на ходъ мѣстнаго управленія нашего обширнаго отечества. Онѣ проносились надъ губерніями какъ гроза, освѣжая воздухъ сравнительно не надолго; онѣ до дна потрясали существующій укладъ жизни со всѣми ея мелкими страстишками, пороками и злоупотребленіями, но проходило нѣкоторое время,—и все начинало идти по прежнему.

Сенаторскія ревизіи могли бы принести великую пользу дѣлу водворенія законности въ управленіи и существенно отразиться на мѣстной жизни всей страны только въ томъ случаѣ, если бы онѣ назначались гораздо чаще.





*Handwritten signature*

## Второй департаментъ Правительствующаго Сената.

I. Исторія учрежденія II-го департамента. II. Устройство II-го департамента. III. Кругъ вѣдомства II-го департамента. IV. Очеркъ дѣятельности II-го департамента. 1. Дѣла земельныя: а) общіе передѣлы, частныя передѣлы, скидки и накладки, б) дѣла объ укрѣпленіи земельныхъ участковъ въ личную собственность по Высочайшему указу 9 ноября 1906 г., в) дѣла объ утвержденіи уставныхъ грамотъ, владѣнныхъ записей, люстраціонныхъ актовъ, г) дѣла по выдачѣ данныхъ, д) дѣла по исправленію данныхъ, владѣнныхъ записей и проч., е) дѣла объ отводахъ, ж) рѣшеніе Сенатомъ дѣлъ по прил. къ 32 ст. Общ. пол. (изд. 1876 г.) въ качествѣ высшаго совѣстнаго суда и рѣшенія споровъ между помѣщиками и временно-обязанными крестьянами. 2. Дѣла объ общественномъ устройствѣ и управленіи. 3. Дѣла по примѣненію 57 и 58 ст. Пол. уст. кр. и 63 ст. Общ. пол. 4. Дѣла по отмѣнѣ окончательныхъ постановленій земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съездовъ. 5. Дѣла по удаленію крестьянъ изъ среды обществъ за порочное поведеніе. 6. Дѣла о семейныхъ раздѣлахъ. 7. Дѣла опекунскія. 8. Дѣла по обложенію земель мірскими сборами. 9. Дѣла о пособіяхъ, уплачиваемыхъ крестьянскими обществами на устройство и содержаніе школъ и богадѣленъ. 10. Дѣла по примѣненію Башкирскаго положенія. 11. Дѣла о поземельномъ устройствѣ горнозаводскаго населенія. 12. Дѣла судебныя. 13. Дѣла губерній быв. Царства Польскаго и губерній прибалтійскихъ. 14. Дѣла чиншевыя.

### I. Исторія учрежденія II-го департамента.



Учрежденіе II-го департамента (въ 1884 г.) относится къ новѣйшей исторіи Правительствующаго Сената, именно къ эпохѣ послѣ реформъ 60-хъ годовъ XIX столѣтія. Исторія II-го департамента находится въ тѣсной связи съ крестьянской реформой 19 февраля 1861 г. и послѣдующими законодательными мѣрами, касающимися устройства земельныхъ отношеній крестьянъ.

Какъ крестьянская реформа 19 февраля 1861 года <sup>1)</sup> вызвала необходимость учрежденія особаго департамента Правительствующаго Сената для вѣдѣнія крестьянскихъ дѣлъ, такъ и послѣдующія законодательныя мѣры, касающіяся устройства земельныхъ отношеній крестьянъ, должны были отразиться и на устройствѣ II-го департамента и его канцеляріи, и на предметахъ его вѣдомства.

<sup>1)</sup> Въ которой ближайшее участіе принималъ Н. А. Милютинъ.

Одновременно съ изданіемъ Положеній 19 февраля 1861 г., Высочайшимъ Именнымъ указомъ Правительствующему Сенату 19 февраля 1861 г. послѣдовало учрежденіе Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія, взамѣнъ существовавшихъ ранѣ: 1) Главнаго комитета по крестьянскому дѣлу, занимавшагося, вмѣстѣ съ состоявшими при немъ редакціонными комиссіями, составленіемъ предположеній объ освобожденіи отъ крѣпостной зависимости и дальнѣйшемъ устройствѣ бывшихъ



Н. А. Милютинъ.

помѣщичьихъ крестьянъ, и 2) Особаго комитета для устройства крестьянъ государственныхъ, удѣльныхъ, дворцовыхъ и заводскихъ.

Предметомъ дѣйствій Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія должно было быть приведеніе къ однимъ общимъ началамъ устройства и управленія всего сельскаго или крестьянскаго состоянія въ государствѣ.

Слѣдовательно, учрежденіе въ 1861 г. Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія послѣдовало для двухъ цѣлей: 1) для составленія, на тѣхъ же основныхъ началахъ,

соотвѣтствующихъ положеній для всѣхъ другихъ видовъ сельскихъ обывателей: крестьянъ государственныхъ, удѣльныхъ и проч., и для разсмотрѣнія разныхъ общихъ предположеній, касающихся сельскихъ сословій, и 2) для высшаго наблюденія за введеніемъ въ дѣйствіе Положеній и разрѣшенія всѣхъ могущихъ при этомъ возникнуть вопросовъ и недоразумѣній.

Сообразно съ этою цѣлью учрежденія Главнаго комитета, на его обязанность было возложено: 1) разсмотрѣніе разныхъ проектовъ законоположеній, кои слѣдовало составить въ дополненіе къ Положенію о бывшихъ помѣщичьихъ крестьянахъ 19 февраля 1861 г.; 2) составленіе и разсмотрѣніе предположеній объ устройствѣ крестьянъ государственныхъ, дворцовыхъ, удѣльныхъ, заводскихъ и всѣхъ другихъ; 3) высшее наблюденіе за введеніемъ въ дѣйствіе Высочайше утвержденныхъ законоположеній, какъ о бывшихъ помѣщичьихъ, такъ и о другихъ крестьянахъ, и разрѣшеніе всѣхъ могущихъ при этомъ возникать вопросовъ и недоразумѣній и 4) разсмотрѣніе разныхъ общихъ предположеній, касающихся сельскихъ сословій <sup>1)</sup>.

Сообразно сему, дѣла Главнаго комитета, по самому учрежденію его Высочайшимъ указомъ 19 февраля 1861 г., были раздѣлены на законодательныя и исполнительныя. По дѣламъ законодательнымъ комитетъ былъ сравненъ съ департаментами Государственнаго Совѣта, и журналы комитета поступали въ Общее собраніе Государственнаго Совѣта, по исполнительнымъ же дѣламъ комитетъ былъ сравненъ съ другими высшими исполнительными учрежденіями: Комитетами Министровъ, Кавказскимъ и Сибирскимъ, и журналы комитета по этимъ дѣламъ, безъ внесенія въ Общее собраніе Государственнаго Совѣта, прямо представлялись Государю Императору.

Какъ видно будетъ изъ дальнѣйшаго изложенія, къ порученному ему наблюденію за введеніемъ въ дѣйствіе Положеній Главный комитетъ журналомъ своимъ, Высочайше утвержденнымъ 11 іюля 1863 г., отнесъ и разсмотрѣніе спорныхъ дѣлъ по поземельному и хозяйственному устройству крестьянъ: разрѣшеніе жалобъ, приносимыхъ сторонами на рѣшенія по симъ дѣламъ министра внутреннихъ дѣлъ.

---

<sup>1)</sup> Ст. 8 Высочайшаго Именного указа Правительствующему Сенату 19 февраля 1861 г. объ учрежденіи Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія.

Изъ этого можно видѣть, что Главный комитетъ соединилъ въ себѣ власть: законодательную, исполнительную и судебную.

Главный комитетъ состоялъ въ непосредственномъ вѣдѣніи Государя Императора, подъ предсѣдательствомъ особо назначеннаго для сего лица изъ членовъ комитета, раздѣлявшихся: 1) на непремѣнныхъ членовъ: министра внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ, финансовъ, юстиціи и удѣловъ <sup>1)</sup>, главноуправляющаго Вторымъ и главнаго начальника Третьяго отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и 2) особо назначенныхъ членами комитета лицъ, по непосредственному усмотрѣнію Государя Императора.

Порядокъ разсмотрѣнія крестьянскихъ дѣлъ въ мѣстныхъ установленіяхъ, на основаніи Положеній 19 февраля 1861 г., представлялся въ слѣдующемъ видѣ: по дѣламъ спорнымъ между помѣщиками и крестьянами были учреждены двѣ инстанціи—для разсмотрѣнія дѣлъ по существу: мировой посредникъ и уѣздный мировой съѣздъ, и третья—кассационная—губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе, которое, по дѣламъ сего рода, на осн. ст. 130 Пол. о губ. и уѣзд. по крестьянскимъ дѣламъ учрежденіяхъ, отмѣняя рѣшеніе мирового съѣзда или мирового посредника, поручало составленіе новаго рѣшенія по существу тому же или другому посреднику или съѣзду.

По дѣламъ же распорядительнымъ существовали тѣ же три инстанціи, но съ тою только разницею, что губернское по крест. дѣламъ присутствіе разсматривало дѣла по существу, т. е. не въ кассационномъ, а въ апелляціонномъ порядкѣ. Но затѣмъ, какъ по спорнымъ, такъ и по распорядительнымъ дѣламъ рѣшенія губернскихъ по крест. дѣламъ присутствій, на основаніи Положеній 19 февраля, признавались окончательными, и на нихъ права жалобъ частнымъ лицамъ не было предоставлено, и только впоследствии, Высочайше утвержденнымъ 14 іюня 1861 г. журналомъ Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія, въ видахъ правильнаго и однообразнаго примѣненія Положеній 19 февраля, предоставлено было Министерству внутреннихъ дѣлъ пересматривать рѣшенія губернскихъ по кре-

<sup>1)</sup> На основаніи Высочайшаго повелѣнія 23 октября 1867 г. министр Императорскаго Двора и удѣловъ приглашался въ комитетъ только по дѣламъ бывшихъ крестьянъ удѣльнаго вѣдомства.

стьянскимъ дѣламъ присутствій и давать имъ согласное съ законами и, сколько позволяютъ мѣстныя особенности, однообразное направленіе, или собственною властью, или, въ случаѣ надобности, входя съ представленіемъ въ Главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія.

Министерство внутреннихъ дѣлъ, по сей возложенной на него обязанности, въ дѣлахъ спорныхъ ограничивалось исключительно кассационною дѣятельностью, входя съ представленіемъ въ Главный комитетъ только въ тѣхъ случаяхъ, когда та или другая статья Положеній 19 февраля, на которой основывалось рѣшеніе губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, требовала поясненія или дальнѣйшаго развитія. Въ дѣлахъ же распорядительныхъ Министерство внутреннихъ дѣлъ, стремясь, по возможности, охранить самостоятельность губернскихъ присутствій, отмѣняло ихъ распоряженія только тогда, когда они могли представлять опасность для сохраненія общественнаго спокойствія и правильнаго и мирнаго хода преобразованій. При этомъ, въ бѣльшей части случаевъ, предварительно было испрашиваемо разрѣшеніе и указаніе Главнаго комитета.

Недостатки такого порядка разсмотрѣнія дѣлъ мѣстными крестьянскими учрежденіями и обжалованія ихъ рѣшеній въ высшія правительственныя учрежденія сказались въ самомъ непродолжительномъ времени, въ особенности, когда вслѣдствіе поступившихъ въ Правительствующій Сенатъ жалобъ частныхъ лицъ на рѣшенія Министерства внутреннихъ дѣлъ вообще возникъ вопросъ: какимъ порядкомъ должны быть разсматриваемы жалобы по крестьянскимъ дѣламъ на рѣшенія Министерства внутреннихъ дѣлъ и на постановленія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій.

Въ разрѣшеніе сего вопроса и состоялся Высочайше утвержденный 11 іюля 1863 г. журналъ Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія. При этомъ было принято во вниманіе, что разрѣшеніе жалобъ по дѣламъ, вытекающимъ изъ обязательныхъ отношеній крестьянъ къ помѣщикамъ, на землѣ которыхъ они водворены, требуетъ какъ особаго знакомства съ сельскохозяйственнымъ бытомъ, такъ и быстроты при разсмотрѣніи, почему и было признано необходимымъ жалобы по дѣламъ (какъ распорядительнымъ, такъ и по спорамъ и недоразумѣніямъ) о поземельномъ и хозяйственномъ устройствѣ крестьянъ пере-

дать на разсмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ, согласно Высочайше утвержденному 14 іюня 1861 г. Положенію Главнаго комитета, съ тѣмъ, чтобы въ случаяхъ, не предвидѣнныхъ при составленіи Положеній о крестьянахъ или положительно ими не опредѣленныхъ, министръ внутреннихъ дѣлъ съ нужными къ оному свѣдѣніями и объясненіями входилъ съ представленіемъ въ Главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія, которому также должны были быть подаваемы и жалобы по означеннымъ дѣламъ на рѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Рѣшенія же губернскихъ присутствій, по своему свойству, не требующія ни спеціальнаго знакомства съ хозяйственными отношеніями крестьянъ къ помѣщикамъ, ни особой быстроты при своемъ разрѣшеніи, какъ то объ отвѣтственности мировыхъ посредниковъ, о раскладкѣ поземельнаго на мировыя учрежденія сбора, а также по дѣламъ, касающимся правъ крестьянъ личныхъ, по состоянію, по общественному и волостному ихъ устройству и по отбыванію казенныхъ и земскихъ повинностей, были признаны подлежащими обжалованію въ Первый департаментъ Правительствующаго Сената.

Присвоеніе такимъ образомъ министру внутреннихъ дѣлъ и Главному комитету правилами 1863 г. значенія судебныхъ инстанцій по спорамъ и недоразумѣніямъ, возникшимъ изъ поземельныхъ и хозяйственныхъ отношеній крестьянъ, должно было отразиться и на характерѣ дѣятельности этихъ учреждений. Главная ихъ цѣль—общій надзоръ за ходомъ крестьянскаго дѣла и направленіе его общими законодательными мѣрами—отошла на задній планъ и заслонила пересмотромъ и перевершеніемъ частныхъ случаевъ, не говоря уже о несвойственности единоличной власти министра внутреннихъ дѣлъ въ роли судебной инстанціи.

На основаніи правилъ 1863 года къ министру стали поступать тысячи частныхъ спорныхъ крестьянскихъ дѣлъ, и изъ этихъ дѣлъ министръ единолично разрѣшалъ ежегодно до 3 тыс. дѣлъ, такъ что въ теченіе 20 лѣтъ ихъ было разрѣшено министромъ около 60,000 дѣлъ, изъ коихъ многія, по жалобамъ частныхъ лицъ и представленіямъ министра, переходили на разсмотрѣніе Главнаго комитета, который такимъ образомъ также былъ обремененъ разборомъ массы мелкихъ частныхъ случаевъ, представляя на Высочайшее разрѣшеніе

часто мелкія и ничтожныя по цѣнности дѣла. Обращала также на себя вниманіе осужденная и наукою, и европейскою практикою, а также основными началами нашей судебной реформы 1864 г. несомвѣстимость соединенія въ одномъ учрежденіи и законодательной и исполнительной и судебной функцій.

Весьма понятно, что судебная дѣятельность Главнаго комитета шла въ ущербъ его общей законодательной дѣятельности.

Въ теченіе своей 20-лѣтней законодательной дѣятельности въ области крестьянскаго права Главному комитету далеко не удалось достигнуть намѣченной имъ цѣли поземельнаго устройства сельскаго населенія — предоставленіе крестьянамъ возможности пріобрѣсти въ собственность достаточное, для обезпеченія ихъ быта и исполненія повинностей, количество земли, въ правильно опредѣленныхъ границахъ. Въ отношеніи нѣкоторыхъ разрядовъ сельскихъ обывателей поземельное устройство еще вовсе не было опредѣлено, каковы, напр., безсрочные чиншевики Западнаго края, сѣмщики земель православнаго исповѣданія въ Сѣверо-Западномъ краѣ, колонисты, еврейземледѣльцы, калмыки и др. Въ отношеніи же другихъ разрядовъ, какъ то: государственныхъ крестьянъ, горнозаводскаго населенія, башкирскаго населенія, вольныхъ людей и арендаторовъ старообрядцевъ Западнаго края поземельное устройство далеко было не закончено, и даже поземельное устройство бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ не было приведено къ окончанію; не говоря уже о трехъ разрядахъ изъ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ, а именно: а) быв. помѣщичьихъ крестьянъ Западной Сибири; б) поселянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости въ Закавказскихъ губерніяхъ, и в) царанъ Бессарабской губерніи, на которыхъ и по предположеніямъ Главнаго комитета не долженъ былъ распространяться удостоившійся уже въ маѣ 1881 г. Высочайшаго утвержденія проектъ Положенія о выкупѣ крестьянами надѣловъ въ собственность, причемъ приведеніе этого проекта въ исполненіе было пріостановлено до разрѣшенія вопроса о пониженіи выкупныхъ платежей бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ.

Къ этому необходимо еще добавить, что по дѣламъ о поземельномъ и хозяйственномъ устройствѣ крестьянъ Положеніе 19 февраля образовало три инстанціи, къ которымъ правилами 11 іюля 1863 г. было прибавлено еще двѣ, и такимъ образомъ для рѣшенія спорныхъ дѣлъ по поземельному и хозяйственному

устройству крестьянъ было установлено пять специальныхъ судебныхъ инстанцій: двѣ, рѣшающія дѣло по существу (непремѣнный членъ и уѣздное по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе, замѣнившіе собою мирового посредника и мировой съѣздъ), затѣмъ первая кассационная инстанція — губернское присутствіе, вторая кассационная — министръ внутреннихъ дѣлъ и, наконецъ, послѣ этихъ двухъ кассационныхъ инстанцій, опять апелляционная инстанція, рѣшающая дѣла по существу — Главный комитетъ.

Столь существенные недостатки въ организаціи порядка разсмотрѣнія крестьянскихъ дѣлъ, въ связи съ отсутствіемъ единообразія въ изъясненіи точнаго смысла законовъ, регулирующихъ крестьянскій бытъ, обратили на себя вниманіе Государя Императора Александра III, выразившаго въ іюлѣ 1881 г. Высочайшую волю о томъ, чтобы былъ въ установленномъ порядкѣ обсужденъ вопросъ: представляется ли необходимымъ дальнѣйшее существованіе Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія.

Когда же вслѣдствіе сего этотъ вопросъ былъ переданъ на заключеніе отдѣльныхъ министровъ, то мысль о необходимости упраздненія Главнаго комитета и о передачѣ его функцій въ другія учрежденія встрѣтила со стороны ихъ полное сочувствіе. Въ этихъ заключеніяхъ единодушно проводится мысль о необходимости кореннаго разрѣшенія этого вопроса, безъ всякаго ущерба для вполнѣ правильнаго окончанія крестьянскаго дѣла, и съ возможно большимъ сближеніемъ съ общимъ порядкомъ производства дѣлъ законодательныхъ, правительственныхъ и спорныхъ, и только одинъ — министръ финансовъ тайный совѣтникъ Н. Х. Бунге, признавая въ принципѣ упраздненіе Главнаго комитета вполнѣ естественнымъ послѣдствіемъ временнаго характера этого учрежденія, находилъ однако необходимымъ повременить упраздненіемъ комитета, въ виду разрѣшенія двухъ, имѣющихъ для крестьянскаго дѣла капитальную важность, вопросовъ: о пониженіи выкупныхъ платежей и о производствѣ обязательнаго для крестьянъ выкупа ихъ надѣловъ, такъ какъ, по мнѣнію министра финансовъ, при приведеніи въ дѣйствіе относящихся къ этимъ вопросамъ правилъ могла встрѣтиться, на первыхъ порахъ, надобность въ разъясненіяхъ и указаніяхъ разнаго рода, которыя могли бы быть даваемы только учрежденіемъ,

спеціально вѣдающимъ крестьянское дѣло и направлявшимъ ходъ онаго съ самаго начала.

Однако это предложеніе министра финансовъ не только не встрѣтило къ себѣ сочувствія, но, напротивъ, вызвало противъ себя весьма серьезныя возраженія со стороны прочихъ мини-



Д. Н. Набоковъ.

стровъ. Въ особенности подробно возражалъ противъ этого предложенія министр юстиціи статсъ-секретарь Д. Н. Набоковъ <sup>1)</sup>, находившій вполнѣ своевременнымъ и возможнымъ, безъ ущерба для крестьянскаго дѣла, упраздненіе Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія и передачу подвѣдомственныхъ ему дѣлъ правительственныхъ и законодательнаго свойства — по принадлежности въ Комитетъ Министровъ и

<sup>1)</sup> См. отзывъ министра юстиціи отъ 5 декабря 1881 г. № 22643 на имя управляющаго дѣлами Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія—по вопросу объ упраздненіи Главнаго комитета.

Государственный Совѣтъ, а прочихъ — въ Правительствующій Сенатъ. При этомъ статсъ-секретарь Набоковъ, обсуждая высказанную министромъ внутреннихъ дѣлъ мысль о необходимости противодѣйствовать неблагоприятному впечатлѣнію, которое можетъ произвести упраздненіе Главнаго комитета на крестьянъ, привыкшихъ, съ самаго начала реформы 1861 г., считать это учрежденіе высшимъ охранителемъ дарованныхъ имъ правъ и проводникомъ новыхъ Монаршихъ милостей, — указалъ на упрочившійся съ давнихъ временъ высокій авторитетъ Правительствующаго Сената и на успѣхъ, съ которымъ онъ осуществляетъ издавна лежація на немъ обязанности по надзору за всѣми мѣстными въ Имперіи учрежденіями: судебными, административными, общественными и сословными. Эта весьма важная и въ послѣднее время въ особеннсти развившаяся дѣятельность Сената, по мнѣнію министра юстиціи, придаетъ ему въ средѣ народа особое значеніе, которое связано съ самимъ именемъ Сената, почему такое установившееся съ давнихъ поръ довѣріе къ Сенату и повсемѣстная извѣстность его, какъ строгаго и справедливаго охранителя многообразныхъ интересовъ населенія — личныхъ и имущественныхъ — должны устранить всякія могущія возникнуть въ семъ отношеніи при упраздненіи Главнаго комитета замѣшательства и затрудненія. По этимъ основаніямъ статсъ-секретарь Набоковъ не только безусловно отвергалъ возможность какихъ либо неудобствъ, могущихъ возникнуть въ случаѣ упраздненія Главнаго комитета, но напротивъ признавалъ вполнѣ полезною такую мѣру, которая передастъ охрану законовъ, обезпечивающихъ интересы сельскаго населенія, въ то же учрежденіе, которому ввѣрена забота объ охраненіи твердой силы законовъ вообще.

Это мнѣніе министра юстиціи о желательности и возможности передачи спорныхъ крестьянскихъ дѣлъ по поземельному и хозяйственному устройству крестьянъ изъ Главнаго комитета въ вѣдѣніе Перваго департамента Правительствующаго Сената, съ учрежденіемъ при немъ Особаго отдѣленія по крестьянскимъ дѣламъ, еще ранѣе сего высказанное и въ отзывѣ министра внутреннихъ дѣлъ графа Игнатьева, нашло себѣ поддержку въ отзывахъ почти всѣхъ министровъ и главноуправляющаго 2 отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи. Но при этомъ министръ внутреннихъ

дѣлъ<sup>1)</sup>),—желая упростить процедуру разсмотрѣнія крестьянскихъ дѣлъ и оказать мѣстнымъ крестьянскимъ учрежденіямъ довѣріе, предложилъ единогласныя рѣшенія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій считать окончательными и неподлежащими обжалованію въ Правительствующій Сенатъ.

Такимъ образомъ, согласно этому предложенію, только тѣ рѣшенія губернскихъ присутствій подлежали бы обжалованію въ Сенатъ, при постановленіи которыхъ произошло разногласіе. Мнѣніе это, однако, встрѣтило серьезныя возраженія со стороны министра юстиціи, находившаго несвоевременнымъ возбуждать этотъ вопросъ, въ виду нежелательности связывать, съ передачею крестьянскихъ дѣлъ изъ одного учрежденія въ другое, ограниченіе и самага права обращаться съ жалобами къ высшему Правительству, и считавшаго по существу это мнѣніе неправильнымъ, такъ какъ, вообще, единогласіе при постановленіи опредѣленій въ коллегіальныхъ установленіяхъ не служитъ само по себѣ полнымъ и безусловнымъ ручательствомъ правильности самыхъ опредѣленій. Къ этому министръ юстиціи добавилъ, что если бы дальнѣйшее примѣненіе на практикѣ указало на неудобство существующаго порядка обжалованія рѣшеній по крестьянскимъ дѣламъ, то единственно правильнымъ способомъ ограниченія права обжалованія могло быть признано только ограниченіе его по роду дѣлъ.

Какъ видно изъ дальнѣйшаго изложенія, это мнѣніе министра юстиціи и легло въ основу закона 25 мая 1882 г. о закрытіи Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія и о распредѣленіи лежащихъ на немъ обязанностей. Но при этомъ было обращено еще вниманіе на то, что крестьянское дѣло, болѣе всякаго другого, требуетъ единообразнаго разрѣшенія однородныхъ вопросовъ на всемъ пространствѣ государства. Между тѣмъ этого единообразія чрезвычайно трудно было бы достигнуть и разъяснительная дѣятельность Правительствующаго Сената была бы въ значительной степени ограничена, если бы дѣла о поземельномъ и хозяйственномъ устройствѣ крестьянъ доходили до разрѣшенія Правительствующаго Сената только при совершенно случайныхъ разногласіяхъ во время разсмотрѣнія

---

<sup>1)</sup> См. отзывъ министра внутреннихъ дѣлъ отъ 30 сентября 1881 г. № 8210 на имя государственнаго секретаря.

ихъ въ губернскихъ присутствіяхъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ, съ ограниченіемъ права обжалованія рѣшеній губернскихъ присутствій, правительство, съ существеннымъ вредомъ для крестьянскаго дѣла, лишилось бы крайне цѣннаго матеріала для законодательныхъ цѣлей. Практика Правительствующаго Сената за первые два года по изданіи закона 25 мая 1882 г.—<sup>1)</sup> вполне подтвердила справедливость означеннаго мнѣнія, такъ какъ въ числѣ 7 тысячъ дѣлъ, разрѣшенныхъ Сенатомъ въ эти первые два года, не встрѣтилось даже и 20 дѣлъ, по коимъ въ губернскихъ присутствіяхъ состоялись разныя мнѣнія, и изъ сего ничтожнаго числа большинство случаевъ разногласія приходилось на губерніи Царства Польскаго, что объяснялось спеціальнымъ составомъ мѣстныхъ присутствій и бѣльшею степенью участія, принимаемаго членами оныхъ въ разрѣшеніи дѣлъ.

Посему Главный комитетъ, обсуждая вопросъ о порядкѣ обжалованія рѣшеній губернскихъ присутствій по крестьянскимъ дѣламъ предъ внесеніемъ сего вопроса на разрѣшеніе въ Государственный Совѣтъ <sup>2)</sup>, имѣлъ полное основаніе къ выводу, что упомянутое ограниченіе права жалобъ на рѣшенія губернскихъ присутствій, будучи установлено одновременно съ закрытіемъ Главнаго комитета, могло бы быть истолковано сельскимъ населеніемъ въ смыслѣ прегражденія ему доступа къ высшимъ государственнымъ учрежденіямъ, въ коихъ (т. е. въ Главномъ комитетѣ и Правительствующемъ Сенатѣ) крестьяне издавна привыкли искать защиты своихъ правъ, тѣмъ болѣе, что, какъ видно изъ дѣлъ Министерства внутреннихъ дѣлъ и Главнаго Комитета, подобныя рѣшенія губернскихъ присутствій, не взирая на единогласіе, нерѣдко оказываются, неправильными, а потому отмѣняются высшими инстанціями.

Всѣ эти данныя и послужили матеріаломъ для внесенія Главнымъ комитетомъ въ Государственный Совѣтъ предположенія о закрытіи комитета и о распредѣленіи его обязанностей между другими правительственными учрежденіями. При этомъ было принято также во вниманіе, что число долженствующихъ поступать въ I-й департаментъ Правительствующаго Сената спорныхъ крестьянскихъ дѣлъ будетъ весьма велико, между тѣмъ

<sup>1)</sup> См. отзывъ министра юстиціи отъ 24 декабря 1885 г. № 32339.

<sup>2)</sup> Журналъ Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія 15 марта 1882 г. № 5.

департаментъ этотъ и безъ того обремененъ массою разнообразныхъ дѣлъ, такъ, по статистическимъ даннымъ за 11 лѣтъ (1870—1880 г. г.) видно, что въ I департаментъ поступило 131.477 дѣлъ, т. е. въ среднемъ каждый годъ по 11.952, между тѣмъ департаментомъ разрѣшено за это время 127.492 дѣла, т. е. въ среднемъ каждый годъ по 11.590 дѣлъ. Слѣдовательно ежегодно накоплялся остатокъ нерѣшенныхъ дѣлъ, съ годами все болѣе и болѣе увеличивавшійся и за 1879 г. дошедшій до весьма крупной цифры—8.334.

Поэтому и принимая также во вниманіе спеціальнѣйшій характеръ спорныхъ крестьянскихъ дѣлъ и необходимость строгаго охраненія, при разрѣшеніи оныхъ, основныхъ началъ крестьянскихъ законоположеній и установившихся въ семъ дѣлѣ традицій, Главный комитетъ высказался за образованіе при I-мъ департаментѣ Сената Особаго по крестьянскимъ дѣламъ отдѣленія, въ составѣ пяти сенаторовъ, близко знакомыхъ съ крестьянскимъ дѣломъ, съ отдѣльными оберъ-прокурорскимъ надзоромъ и канцеляріею съ тѣмъ, чтобы въ семъ отдѣленіи было сосредоточено разсмотрѣніе всѣхъ вообще крестьянскихъ дѣлъ, т. е. не только вновь передаваемыхъ въ Сенатъ, но и ранѣе сего въ немъ производившихся.

Такимъ образомъ, по предположеніямъ Главнаго комитета, обязанности его должны были подлежать распредѣленію между тремя учрежденіями: Государственнымъ Совѣтомъ, въ который передавались дѣла законодательнаго свойства, Комитетомъ Министровъ, съ отнесеніемъ къ вѣдѣнію его относящихся до крестьянъ административныхъ дѣлъ, превышающихъ власть министровъ, и Правительствующимъ Сенатомъ съ подчиненіемъ его вѣдѣнію спорныхъ дѣлъ по поземельному и хозяйственному устройству крестьянъ. Какъ выяснилось изъ происходившихъ въ Государственномъ Совѣтѣ сужденій, къ разряду административныхъ крестьянскихъ дѣлъ, предполагавшихся къ передачѣ въ Комитетъ Министровъ, принадлежатъ преимущественно дѣла, для разрѣшенія коихъ въ законѣ не заключается положительнаго постановленія, и которыя поэтому требуютъ особаго, каждый разъ, утвержденія высшаго правительства, какъ, на примѣръ, разрѣшеніе выкупа крестьянскихъ надѣловъ въ частныхъ случаяхъ, на которые онъ не распространяется по общимъ правиламъ (Пол. о вык. ст. 62 и 63, изд. 1876 г.); разрѣшеніе исправленія

разныхъ ошибокъ, допущенныхъ въ выкупныхъ и люстраціонныхъ актахъ, вошедшихъ въ окончательную силу, и въ выданныхъ крестьянамъ, на основаніи сихъ актовъ, данныхъ; разрѣшеніе, по представленіямъ Министерства государственныхъ имуществъ, на основаніи ходатайства бывшихъ государственныхъ крестьянъ, обмѣна части ихъ надѣла на казенныя земли, для уничтоженія чрезполосности, а равно прирѣзокъ сихъ крестьянскихъ земель послѣ окончательной выдачи владѣнныхъ записей и т. п. Государственный Совѣтъ нашель, что передача подобныхъ дѣлъ въ Комитетъ Министровъ была бы соединена съ существенными неудобствами. Очевидно, что дѣла сіи, по ихъ свойству, относятся къ разряду тѣхъ, при разсмотрѣніи коихъ встрѣчается или отсутствіе закона или невозможность буквальнаго приложенія онаго къ данному случаю и которыя уже предположено подчинить вѣдѣнію Правительствующаго Сената. Такимъ образомъ, если бы было постановлено, что изъ дѣла вѣдомства Главнаго комитета дѣла административныя, превышающія власть министровъ, передаются въ Комитетъ Министровъ, то отъ сего, по мнѣнію Государственнаго Совѣта, произошла бы невозможность опредѣлительнаго разграниченія по крестьянскому дѣлу предметовъ вѣдомства Правительствующаго Сената и Комитета Министровъ, со всѣми вредными для хода дѣла послѣдствіями отъ такого смѣшенія компетенціи двухъ самостоятельныхъ учрежденій. Къ тому же необходимо, чтобы и помянутыя дѣла разрѣшались также въ полномъ согласіи съ основными началами крестьянскихъ законоположеній и съ установившеюся по сему предмету практикою, что и можетъ быть достигнуто только при условіи разрѣшенія и этихъ дѣлъ тѣмъ же, учреждаемымъ въ составѣ I-го департамента Правительствующаго Сената, отдѣленіемъ по крестьянскимъ дѣламъ. При этомъ, если бы оказалась необходимость въ томъ или другомъ частномъ случаѣ испросить Высочайшее соизволеніе Государя Императора, то случаи сего рода могутъ быть представляемы Сенатомъ на Всемилостивѣйшее воззрѣніе Его Величества въ установленномъ порядкѣ (Учр. Прав. Сената, ст. 205).

По симъ соображеніямъ, Государственный Совѣтъ призналъ необходимымъ отнести къ вѣдѣнію упомянутаго отдѣленія и перечисленныя выше административныя дѣла о крестьянахъ, превышающія власть министровъ, и только, слѣдовательно, одни

законодательнаго свойства дѣла изъ Главнаго комитета были переданы въ Государственный Совѣтъ, а всѣ прочія дѣла признаны подлежащими передачѣ въ вѣдѣніе Особаго при I департаментѣ Правительствующаго Сената отдѣленія по крестьянскимъ дѣламъ, въ которое вмѣстѣ съ тѣмъ должны были поступить изъ Министерства внутреннихъ дѣлъ и всѣ спорныя крестьянскія дѣла по поземельному и хозяйственному устройству крестьянъ, какъ равно и всѣ прочія крестьянскія дѣла, уже ранѣе сего производившіяся въ Сенатѣ.

Такимъ образомъ, по этому мнѣнію Государственнаго Совѣта, Высочайше утвержденному 25 мая 1882 г., всѣ жалобы на рѣшенія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій должны были поступать въ Особое при I-мъ департаментѣ Правительствующаго Сената отдѣленіе по крестьянскимъ дѣламъ, какъ равно и тѣ дѣла, при разсмотрѣніи которыхъ присутствіе встрѣтитъ или отсутствіе закона, или сомнѣніе въ истинномъ смыслѣ онаго, или же, наконецъ, признаетъ, что буквальное примѣненіе закона къ данному случаю было бы невозможно, а также и дѣла по искамъ крестьянъ о земляхъ, купленныхъ ими во время крѣпостнаго права на имя помѣщиковъ (примѣч. къ ст. 9 прилож. къ ст. 32 Общ. пол., изд. 1876 г.). Точно также должны были входить въ Сенатъ и министры, по завѣдываемымъ ими частямъ крестьянскаго дѣла, если встрѣтятся вопросы, требующіе не измѣненія или дополненія закона, а только разъясненія истиннаго его смысла. Дѣла эти какъ по жалобамъ, такъ и по представленіямъ, должны были производиться въ Особомъ отдѣленіи по крестьянскимъ дѣламъ, съ соблюденіемъ общаго порядка производства дѣлъ, для департаментовъ Правительствующаго Сената установленнаго (Учр. Прав. Сената, ст. 16). При этомъ письменный отзывъ подлежащаго министра или личное его участіе въ разсмотрѣніи Сенатомъ дѣла требуются лишь по тѣмъ дѣламъ, по коимъ Сенатъ признаетъ это необходимымъ.

Установленный закономъ 25 мая 1882 г. порядокъ обжалованія и разсмотрѣнія крестьянскихъ дѣлъ былъ признанъ тѣмъ же Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта подлежащимъ примѣненію и къ спорнымъ крестьянскимъ дѣламъ, разсматриваемымъ губернскими присутствіями губерній Царства Польскаго въ качествѣ второй инстанціи, какъ равно и къ жалобамъ на рѣшенія состоявшей при Министерствѣ вну-

треннихъ дѣлъ Временной комиссіи по крестьянскимъ дѣламъ губерній Царства Польскаго, по тѣмъ изъ означенныхъ спорныхъ дѣлъ, которыя разрѣшаются губернскими присутствіями на правахъ первой инстанціи.

Вмѣстѣ съ тѣмъ возбужденный министромъ внутреннихъ дѣлъ вопросъ объ ограниченіи права жалобъ въ Сенатъ по отдѣльнымъ крестьянскимъ дѣламъ въ Государственномъ Совѣтѣ не получилъ разрѣшенія за отсутствіемъ достаточнаго къ тому опыта, который можетъ получиться только съ передачею въ Правительствующій Сенатъ крестьянскихъ дѣлъ изъ Главнаго комитета и Министерства внутреннихъ дѣлъ. Но, съ другой стороны, усматривая, что число крестьянскихъ дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію Особаго отдѣленія, будетъ весьма значительно, а потому находя, что то или другое ограниченіе права обжалованія въ Сенатъ по роду или свойству самыхъ дѣлъ, цѣнѣ иска и проч. представляется желательнымъ, дабы отдѣленіе сіе тѣмъ съ большею основательностью могло посвятить свои труды дѣламъ болѣе важнымъ, Государственный Совѣтъ и предоставилъ министру юстиціи особо обсудить вопросъ о томъ, не слѣдуетъ ли право обжалованія рѣшеній губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій Правительствующему Сенату ограничить какими либо условіями, на примѣръ, родомъ или свойствомъ самыхъ дѣлъ, цѣною иска и т. п. и затѣмъ, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами, внести по сему предмету представленіе въ установленномъ законодательномъ порядкѣ.

Какъ извѣстно далѣе, Главный комитетъ, представляя въ Государственный Совѣтъ объ учрежденіи Особаго при I-мъ департаментѣ Сената отдѣленія по крестьянскимъ дѣламъ, полагалъ учредить при немъ отдѣльный оберъ-прокурорскій надзоръ и отдѣльную канцелярію. Но Государственный Совѣтъ, поручивъ министру юстиціи къ 1883 г. выработать постоянные штаты оберъ-прокурорскаго надзора и канцеляріи, призналъ возможнымъ въ 1882 г. исполненіе этихъ обязанностей при вновь учрежденномъ Особомъ отдѣленіи по крестьянскимъ дѣламъ возложить на оберъ-прокурорскій надзоръ и канцелярію I-го департамента Сената, усиливъ лишь ея составъ, на что и ассигновалъ съ 1 іюня 1882 г. по 1 января 1883 г.—15.000 руб. Посему составъ оберъ-прокурорскаго надзора и канцеляріи I-го департамента былъ усиленъ одною должностію товарища

оберъ-прокурора и образованіемъ въ составѣ канцеляріи двухъ новыхъ экспедицій, состоящихъ каждая изъ одного оберъ-секретаря и двухъ его помощниковъ.

Когда, въ исполненіе сего порученія Государственнаго Совѣта, оберъ-прокуроръ I департамента Сената обратился къ выясненію числа дѣлъ, поступившихъ въ Особое отдѣленіе по крестьянскимъ дѣламъ за короткое время его существованія, то оказалось, что число такихъ дѣлъ значительно превысило то количество, которое ранѣе въ семъ отношеніи было предположено, почему и представлялось затруднительнымъ въ точности опредѣлить штаты для оберъ-прокурорскаго надзора и канцеляріи этого отдѣленія, тѣмъ болѣе, что, по мнѣнію оберъ-прокурора, прежде чѣмъ разрѣшить вопросъ о штатахъ необходимо разрѣшить вопросъ объ установленіи главныхъ основаній самой организаціи административныхъ департаментовъ Сената: не слѣдуетъ ли Особое отдѣленіе по крестьянскимъ дѣламъ обратить въ самостоятельный Второй департаментъ Сената. Посему Государственный Совѣтъ, по Высочайше утвержденному 25 января 1883 г. мнѣнію, разрѣшивъ министру юстиціи представленіе проекта штатовъ къ 1 января 1884 г., на усиленіе канцеляріи I департамента Сената въ 1883 г. назначилъ въ распоряженіе министра юстиціи 25 тысячъ рублей.

Годичный опытъ существованія Особого отдѣленія по крестьянскимъ дѣламъ показалъ, что, несмотря на разрѣшеніе отдѣленіемъ за время съ 25 мая 1882 г. по 20 сентября 1883 г. — 4.091 дѣла, изъ коихъ 48% приходилось на дѣла поземельныя, остатокъ нерѣшенныхъ дѣлъ, простиравшійся къ 1 января 1883 г. до цифры 3.286, къ 20 сентября 1883 г. увеличился до 4.845 дѣлъ. Такимъ образомъ, этотъ опытъ съ несомнѣнностью указалъ на необходимость усиленія личнаго состава оберъ-прокурорскаго надзора и канцеляріи отдѣленія, тѣмъ не менѣе, по мнѣнію министра юстиціи <sup>1)</sup>, опытъ этотъ не давалъ еще твердыхъ основаній для установленія постоянныхъ штатовъ для означеннаго отдѣленія. Поэтому, а также признавая необходимымъ учрежденіе при отдѣленіи особой должности оберъ-прокурора

<sup>1)</sup> См. представленіе министра юстиціи въ Государственный Совѣтъ отъ 21 ноября 1883 г. № 25612—объ отпускѣ суммъ на содержаніе учрежденнаго въ составѣ I департамента Правительствующаго Сената отдѣленія по крестьянскимъ дѣламъ.

(съ содержаніемъ въ 7 тыс. руб. въ годъ) и образованіе еще 3-й экспедиціи въ составѣ одного оберъ-секретаря, двухъ помощниковъ и архивариуса, министр юстиціи представилъ Государственному Совѣту объ отпускѣ изъ казны въ теченіе двухъ лѣтъ на содержаніе оберъ-прокурорскаго надзора и канцеляріи Особаго отдѣленія ежегодно по 40.800 руб. Обсуждая это представленіе министра юстиціи, Государственный Совѣтъ, въ виду вполне установленнаго чрезмѣрнаго обремененія отдѣленія значительнымъ количествомъ поступающихъ на разсмотрѣніе его дѣлъ и происходящаго вслѣдствіе того замедленія въ разрѣшеніи оныхъ, призналъ весьма важнымъ безотлагательно устранить столь неблагопріятное положеніе вещей и потому не встрѣтилъ препятствій къ утвержденію предположеній министра юстиціи объ учрежденіи новой должности оберъ-прокурора и назначеніи, на два года, особой суммы на увеличеніе состава канцеляріи отдѣленія по крестьянскимъ дѣламъ съ тѣмъ, чтобы число состоящихъ въ отдѣленіи сенаторовъ (7 лицъ) было уменьшено на одного, при первой открывшейся тамъ вакантной должности сенатора. Но вмѣстѣ съ тѣмъ Государственный Совѣтъ призналъ нужнымъ выдѣлить отдѣленіе по крестьянскимъ дѣламъ изъ состава I-го департамента и образовать изъ него самостоятельный департаментъ Сената подъ названіемъ Второго. Означенная мѣра, по мнѣнію Государственнаго Совѣта, оправдывается какъ свойствомъ поступающихъ на разсмотрѣніе крестьянскаго отдѣленія дѣлъ, изъ коихъ 48<sup>0</sup>/<sub>100</sub>, т. е. почти половина, принадлежитъ къ поземельнымъ спорамъ, такъ и самымъ значеніемъ упомянутаго учрежденія, которое рѣшаетъ дѣла вполне самостоятельно, въ отдѣльномъ отъ I-го департамента присутствіи сенаторовъ, а отнынѣ будетъ имѣть и своего оберъ-прокурора.

Высказываясь такимъ образомъ за выдѣленіе отдѣленія по крестьянскимъ дѣламъ въ особый самостоятельный департаментъ Сената и отпускъ необходимыхъ суммъ на содержаніе Второго Департамента въ теченіе двухъ лѣтъ, Государственный Совѣтъ призналъ необходимымъ поручить министру юстиціи: 1) къ окончанію двухлѣтняго срока внести на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта проектъ окончательнаго штата для канцеляріи названнаго департамента и 2) внести на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, въ возможно непродолжительномъ

на 2<sup>й</sup> Департаментъ прави-  
ла, установленныя для управ-  
ляемаго крестьянскаго отдѣле-  
нія 1<sup>го</sup> Департамента, а для  
рѣшенія въ 1<sup>мъ</sup> Общемъ Собра-  
нiи дѣлъ, поступающихъ изъ  
2<sup>го</sup> Департамента Сената, при-  
ложить порядокъ, установлен-  
ный для рѣшенія въ семъ Об-  
щемъ Собранiи дѣлъ 1<sup>го</sup> Депар-  
тамента.



Въ Спетербургѣ  
24 Января 1884 г.

Роспущенъ 24 Января 1884 г.  
№ 184 Спущ. 30 Января 1884 г.

Именной указъ Сенату отъ 24-го января 1884 г. объ образованiи  
II департамента Правительствующаго Сената.

(Послѣдняя страница).

времени, соображенія свои по возбужденному въ Высочайше утвержденномъ 25 мая 1882 г. мнѣніи Государственнаго Совѣта вопросу о томъ, не слѣдуетъ ли право обжалованія Правительствующему Сенату рѣшеній губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій ограничить какими либо условіями, на примѣръ, родомъ или свойствомъ самыхъ дѣлъ, цѣною иска и т. п. По изложеннымъ соображеніямъ, Государственный Совѣтъ полагать <sup>1)</sup>:

I. Изъ учрежденнаго въ составѣ I-го департамента Правительствующаго Сената отдѣленія по крестьянскимъ дѣламъ образовать особый департаментъ, присвоивъ ему наименованіе II-го департамента Правительствующаго Сената.

II. Учредить при II-мъ департаментѣ Правительствующаго Сената должности оберъ-прокурора и товарища его, а также канцелярію.

III. На содержаніе II-го департамента отпускать въ теченіе двухъ лѣтъ, т. е. до 1 января 1886 г., по восемьдесятъ двѣ тысячи восемьсотъ рублей (въ томъ числѣ на содержаніе 6 сенаторовъ—42.000 руб. и на содержаніе оберъ-прокурорскаго надзора и канцеляріи—40.800 р.).

IV. Предоставить министру юстиціи:

а) опредѣлить, въ предѣлахъ назначенной для того суммы, размѣръ временнаго штата канцеляріи II-го департамента Правительствующаго Сената, руководствуясь размѣрами окладовъ, установленныхъ для соотвѣтствующихъ должностей Высочайше утвержденнымъ, 3 іюля 1868 г., штатомъ канцеляріи I-го департамента Сената;

б) производить, по мѣрѣ надобности, распредѣленіе чиновъ канцелярій и канцелярскихъ средствъ I-го и II-го департаментовъ Сената между названными департаментами, не выходя притомъ изъ предѣловъ назначенной на упомянутые предметы общей суммы;

в) внести на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, въ возможно непродолжительномъ времени, соображенія свои по возбужденному въ Высочайше утвержденномъ, 25 мая 1882 года, мнѣніи Государственнаго Совѣта вопросу о томъ, не слѣдуетъ ли

---

<sup>1)</sup> Журналы Общаго собранія Государственнаго Совѣта 9 января 1884 г. и Соединенныхъ департаментовъ государственной экономіи и законовъ 3 декабря 1883 г.

право обжалованія Правительствующему Сенату рѣшеній губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій ограничить какими либо условіями, на примѣръ, родомъ или свойствомъ самыхъ дѣлъ, цѣною иска и т. п., и

г) ко времени истеченія указаннаго въ ст. III двухлѣтняго срока составить и внести на утвержденіе, въ законодательномъ порядкѣ, проектъ окончательнаго штата канцеляріи II-го департамента Правительствующаго Сената.

Это мнѣніе Государственнаго Совѣта объ учрежденіи II-го департамента Правительствующаго Сената Высочайше утверждено 24 января 1884 г. и опубликовано въ Собраніи узаконеній 31 января 1884 г. № 21, ст. 174, и того же 31 января заслушано въ засѣданіи I-го департамента Правительствующаго Сената.

## II. Устройство II-го департамента.

Второй департаментъ Сената, какъ и остальные его департаменты, состоитъ изъ сенаторовъ, лицъ оберъ - прокурорскаго надзора и канцеляріи.

Число сенаторовъ II-го департамента по отдѣльнымъ годамъ, за 27 лѣтъ его существованія, значительно колебалось, и только первыя 5 лѣтъ (1884—1888 г. г.) не превышало установленнаго Государственнымъ Совѣтомъ штата—6 сенаторовъ, хотя въ 1884 г., въ виду перевода всѣхъ 7 сенаторовъ изъ Особаго отдѣленія по крестьянскимъ дѣламъ во II-й департаментъ и за назначеніемъ особаго первоприсутствующаго во II-мъ департаментѣ изъ числа сенаторовъ Гражданскаго кассационнаго департамента Сената, въ 1884 г. было 8 сенаторовъ, пока не освободились двѣ вакансіи и таковыя, согласно мнѣнію Государственнаго Совѣта, не были замѣщены новыми лицами, такъ что въ теченіе 1885—1888 г. г. было только по 6 сенаторовъ. Но съ 1889 г. число сенаторовъ II-го департамента увеличивается до 8, въ каковомъ составѣ II-й департаментъ существовалъ въ теченіе 5 лѣтъ (1889—1893 г. г.), а съ 1894 г. число

его сенаторовъ значительно увеличивается и притомъ не равномерно по отдѣльнымъ годамъ доходя: въ 1904 г.—до 13, въ 1905 г.—14, 1906 и 1907 г.г.—18 и въ 1908, 1909 и 1910 г.г.—14. Такимъ образомъ самое большое число сенаторовъ было въ 1906 и 1907 г.г.—по 18, а затѣмъ въ 1905, 1908 и 1910 г.г.—по 14, въ 1904 г.—13, а наименьшее— по 6 въ 1885—1888 г.г. Если, затѣмъ, сопоставить число сенаторовъ за 25 лѣтъ существованія II-го департамента съ числомъ производившихся и рѣшенныхъ въ немъ дѣлъ, то оказывается, что число сенаторовъ за 25 лѣтъ (1884—1908 гг.), въ среднемъ на одинъ годъ, будетъ 10 и такъ какъ за тотъ же срокъ число разрѣшенныхъ Сенатомъ дѣлъ въ среднемъ ежегодно будетъ 8.261, то, слѣдовательно, на одного сенатора, въ среднемъ, въ годъ приходилось по 826 дѣлъ.

Такъ какъ во II департаментѣ Правительствующаго Сената установился порядокъ, при которомъ сами сенаторы докладываютъ всѣ дѣла по очереди, то вышеприведенныя свѣдѣнія имѣютъ крайне существенное значеніе. Они прежде всего свидѣтельствуютъ о томъ значительномъ трудѣ, который несли сенаторы по докладу и разсмотрѣнію дѣлъ въ засѣданіяхъ: даже та средняя цифра—826 дѣлъ, приходящихся на одного сенатора, въ среднемъ на 1 годъ, за 25 лѣтъ, представляется весьма значительной. Но она по отдѣльнымъ годамъ (1885—1893 гг.) поднималась до цифръ крайне значительныхъ: 1306, 1335, 1337, 1383 и даже 1452 (въ 1890 г.). Эти цифры еще болѣе увеличиваются, если принять во вниманіе, что первоприсутствующіе въ общихъ засѣданіяхъ департамента (1 разъ въ недѣлю) и въ такъ назыв. отдѣленскихъ (по 1 или по 2 раза въ недѣлю), обыкновенно, дѣлъ лично не докладывали или же докладывали въ незначительномъ количествѣ. Изъ этихъ свѣдѣній видно также, что число ежегодно рѣшаемыхъ во II-мъ департаментѣ дѣлъ не всегда находилось въ соотвѣтствіи съ числомъ присутствовавшихъ въ департаментѣ сенаторовъ. Какъ видно будетъ изъ дальнѣйшаго изложенія, число рѣшенныхъ по годамъ дѣлъ находилось въ большой зависимости отъ числа докладчиковъ, т. е. отъ наличныхъ силъ канцеляріи и оберъ-прокурорскаго надзора.

Составъ оберъ-прокурорскаго надзора II департамента Сената при его учрежденіи былъ опредѣленъ изъ двухъ лицъ:

оберъ-прокурора и его товарища и только съ іюля 1901 г. штаты были усилены добавленіемъ 2-й должности товарища оберъ-прокурора. Принимая во вниманіе число всѣхъ разрѣшенныхъ во II департаментѣ за 25 лѣтъ дѣлъ—207.125, можно видѣть, какой большой трудъ должны были нести лица оберъ-прокурорскаго надзора за 25 лѣтъ существованія департамента: каждое изъ разрѣшенныхъ Сенатомъ дѣлъ, по крайней мѣрѣ, два раза было на разсмотрѣніи каждаго лица оберъ-прокурорскаго надзора, первый разъ предъ слушаніемъ дѣла въ Сенатѣ, и 2-й разъ при пропускѣ проекта опредѣленія.

Оберъ-прокуроры II департамента въ теченіе 25 лѣтъ неоднократно свидѣтельствовали предъ Министерствомъ юстиціи о чрезмѣрности работъ, лежащихъ на лицахъ оберъ-прокурорскаго надзора, почему и ходатайствовали объ усиленіи штатовъ прибавленіемъ второй должности товарища оберъ-прокурора, которая прибавлена съ іюля 1901 г., а затѣмъ и третьей должности товарища оберъ-прокурора. Послѣднее ходатайство получило удовлетворительное разрѣшеніе только въ 1910 г., а именно съ 1 іюля 1910 г., въ виду значительнаго увеличенія числа дѣлъ, поступающихъ во II-й департаментъ Сената, учреждена въ немъ третья должность товарища оберъ-прокурора. Число разрѣшаемыхъ въ департаментѣ дѣлъ находится, главнымъ образомъ, въ непосредственной и прямой зависимости отъ числа штатныхъ чиновъ канцеляріи и кандидатовъ на судебныя должности, составляющихъ письменные доклады Сенату по дѣламъ, и, слѣдовательно, не находится въ такой прямой зависимости отъ числа лицъ оберъ-прокурорскаго надзора, но недостаточное ихъ число, помимо ихъ чрезмѣрной работы, можетъ отражаться на своевременности направленія уже рѣшенныхъ дѣлъ и на удовлетворительности редакціи проектовъ опредѣленій Сената, лежащей по закону всецѣло на отвѣтственности лицъ оберъ-прокурорскаго надзора.

Канцелярія при II-мъ департаментѣ была учреждена въ 1884 г. въ составѣ трехъ экспедицій, состоящихъ каждая изъ оберъ-секретаря, 3 помощниковъ оберъ-секретаря, архивариуса и нештатныхъ чиновъ канцеляріи, но въ первые же годы существованія II-го департамента съ несомнѣнностью выяснилось,

что въ такомъ составѣ канцелярія была не въ состояніи справиться съ все болѣе и болѣе увеличивавшимся количествомъ вновь вступающихъ дѣлъ, почему число нерѣшенныхъ дѣлъ ежегодно увеличивалось, такъ: на 1 января 1885 г. остатокъ нерѣшенныхъ дѣлъ равнялся 5.643, а на 1 января 1889 г.—уже возросъ до 7.109 дѣлъ.

Необходимо было, слѣдовательно, принять серьезныя мѣры или къ уменьшенію числа вступающихъ въ Сенатъ дѣлъ или же къ увеличенію состава канцеляріи, чтобы увеличить число разрѣшаемыхъ Сенатомъ ежегодно дѣлъ. Такъ какъ еще при учрежденіи II-го департамента Сената Государственный Совѣтъ далъ порученіе министру юстиціи выяснить, не слѣдуетъ ли право обжалованія Правительствующему Сенату рѣшеній губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій ограничить какими-либо условіями, на примѣръ, родомъ или свойствомъ самыхъ дѣлъ, цѣною иска и т. п., то усилія министра юстиціи и оберъ-прокурора II-го департамента къ уменьшенію числа нерѣшенныхъ Сенатомъ дѣлъ и были именно направлены въ эту сторону. Подробное выясненіе этого вопроса однако привело къ выводу, что по большей части вступающихъ въ Сенатъ и притомъ наиболѣе серьезныхъ дѣлъ, а именно: по поземельному устройству крестьянъ и по спорамъ крестьянъ о владѣніи и пользованіи землею, составляющихъ: первая—31%, а вторая—26% всѣхъ вступающихъ дѣлъ, не можетъ быть и рѣчи объ ограниченіи права жалобъ въ Правительствующій Сенатъ, такъ какъ эти дѣла имѣютъ для крестьянъ наиболѣе существенное значеніе и представлялось бы совершенно нежелательнымъ преградить имъ возможность обращаться съ жалобами къ высшему правительству, тѣмъ болѣе, что условія, при которыхъ послѣдовало разрѣшеніе крестьянамъ обращаться съ жалобами въ Сенатъ на рѣшенія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, съ теченіемъ времени нисколько не измѣнились: рѣшенія губернскихъ присутствій, хотя нѣсколько реформированныхъ впоследствии, по прежнему часто подвергались отмѣнѣ за неправильнымъ толкованіемъ закона, почему и представлялось необходимымъ авторитетное выясненіе Сенатомъ истиннаго смысла крестьянскихъ узаконеній. Загражденіе крестьянскому населенію единственнаго пути, которымъ оно можетъ обращаться къ высшему правительству по своимъ суще-

ственнѣйшимъ нуждамъ не только лишило бы крестьянъ необходимаго имъ права, но и закрыло бы для правительства непосредственный и едва ли не единственный источникъ прямыхъ свѣдѣній о положеніи крестьянскаго самоуправления и потребностяхъ крестьянскаго поземельнаго устройства, столь необходимыхъ для правильнаго преобразованія крестьянскаго быта: въ интересахъ правильности послѣдняго, производящіяся въ Сенатѣ дѣла всегда могутъ служить обильнымъ источникомъ непосредственныхъ свѣдѣній и указаній <sup>1)</sup>).

Единственно возможнымъ признавалось тогда ограниченіе права жалобъ по дѣламъ по общественному крестьянскому управленію (по жалобамъ должностныхъ лицъ на удаленіе ихъ отъ должности, на наложеніе на нихъ административныхъ взысканій, какъ равно по жалобамъ частныхъ лицъ на дѣйствія должностныхъ лицъ и т. п.), составляющимъ 17,3% всѣхъ поступающихъ въ Сенатѣ дѣлъ, хотя и среди нихъ попадались дѣла, имѣвшія весьма серьезное административное значеніе и находившіяся въ тѣсной связи съ охраненіемъ порядка и спокойствія на мѣстахъ.

Насколько неудобно прегражденіе населенію доступа къ высшему правительству, въ лицѣ Правительствующаго Сената, доказательствомъ тому можетъ служить разъяснительный указъ Правительствующаго Сената отъ 22 декабря 1878 г., изданный именно съ цѣлью прекратить въ Сенатѣ производство по жалобамъ на рѣшенія волостныхъ судовъ, но эта цѣль, какъ показалъ опытъ <sup>2)</sup>, оказывается недостигнутою. Напротивъ, представляется возможнымъ предполагать, что эта мѣра привела на практикѣ къ увеличенію числа случаевъ неправильныхъ дѣйствій со стороны мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учреждений: *ошибочно понимая дѣйствительное значеніе вышеприведеннаго указа Правительствующаго Сената въ томъ смыслѣ, что никакія опредѣленія ихъ по дѣламъ волостныхъ судовъ обжалованію подлежатъ не могутъ, многія присутствія по крестьянскимъ дѣламъ стали относиться къ дѣламъ этого рода еще съ мень-*

<sup>1)</sup> См. рапортъ министру юстиціи оберъ-прокурора II-го департамента И. Л. Горемыкина отъ 27 іюля 1887 г. за № 415, а также рапортъ его же министру юстиціи отъ 19 ноября 1885 г. за № 402.

<sup>2)</sup> См. рапортъ оберъ-прокурора II-го деп. И. Л. Горемыкина министру юстиціи отъ 19 ноября 1885 г. № 402.

шей тщательностью, чѣмъ въ то время, когда они имѣли въ виду надзоръ высшихъ инстанцій. Простое прекращеніе права обжалованія рѣшеній мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденій по такого рода дѣламъ, правильность разрѣшенія коихъ мѣстными учрежденіями не обезпечена достаточно разработаннымъ и вошедшимъ въ ясное сознаніе населенія закономъ, можетъ, какъ говорится въ рапортѣ оберъ-прокурора министеру юстиціи, не привести къ цѣли и, не облегчивъ существенно дѣятельности Правительствующаго Сената, вызвать весьма тяжелыя для участвующихъ въ такихъ дѣлахъ сторонъ послѣдствія.

Министръ юстиціи, дѣлая въ 1888 г. по сему предмету представленіе въ Государственный Совѣтъ <sup>1)</sup>, также пришелъ къ заключенію, что предположеніе объ изъятіи изъ вѣдѣнія Правительствующаго Сената дѣлъ поземельныхъ и спорныхъ о владѣніи и пользованіи крестьянъ землею не можетъ быть оправдано достаточно уважительными основаніями и что загражденіе крестьянскому населенію единственнаго пути, которымъ оно можетъ обращаться къ высшему правительству по своимъ существеннѣйшимъ нуждамъ, не только лишитъ крестьянъ необходимаго имъ права, но и закроетъ для правительства непосредственный и едва-ли не единственный источникъ прямыхъ свѣдѣній о положеніи крестьянскаго самоуправления и потребностяхъ общественнаго крестьянскаго устройства.

Единственно еще возможно было бы, по мнѣнію министра юстиціи, допустить такое ограниченіе жалобъ по дѣламъ по общественному крестьянскому управленію, но и по этого рода дѣламъ министр юстиціи, согласно съ заключеніемъ министра внутреннихъ дѣлъ, не нашелъ возможнымъ настаивать на ограниченіи права жалобъ въ Сенатъ, приходя къ выводу, что воспрещеніе жалобъ по этимъ дѣламъ не устранилъ чрезмѣрнаго накопленія дѣлъ въ Сенатѣ и что посему избѣжать усиленія штатовъ II-го департамента не представляется возможнымъ. Поэтому министр юстиціи и представилъ Государственному

---

<sup>1)</sup> Представленіе министра юстиціи въ Государственный Совѣтъ отъ 9 ноября 1888 г. № 27350—„о кредитахъ на содержаніе канцеляріи и оберъ-прокурорскаго надзора II-го департамента Правительствующаго Сената“.

Совѣту объ образованіи въ канцеляріи II-го департамента Сената 4-й экспедиціи въ составѣ оберъ-секретаря, трехъ помощниковъ, архивариуса и соотвѣтствующаго числа канцелярскихъ чиновниковъ съ ассигнованіемъ на сей предметъ ежегодно по 12.400 руб. и объ увеличеніи числа сенаторовъ съ 6 до 8. Послѣднее, по мнѣнію министра юстиціи, вызывается, какъ чрезмѣрнымъ обремененіемъ сенаторовъ дѣлами (на каждаго сенатора ежегодно приходилось 1.233 разрѣшенныхъ дѣлъ), такъ и тѣмъ соображеніемъ, что только одновременнымъ усиленіемъ штатовъ личнаго состава сенаторовъ и канцеляріи возможно достигнуть желаемой цѣли, ибо назначеніе двухъ новыхъ сенаторовъ и образованіе одной новой экспедиціи дало бы возможность раздѣлить II-й департаментъ на два присутствія, изъ коихъ каждое состояло бы изъ четырехъ сенаторовъ, при чемъ въ такихъ параллельныхъ засѣданіяхъ докладывались бы всѣ дѣла меньшей важности, по которымъ практика Сената вполне установилась и которыя не возбуждаютъ разномыслія въ присутствіи же полного состава сенаторовъ докладывались бы лишь дѣла спорныя или имѣющія значеніе общее.

Это представленіе министра юстиціи было одобрено Высочайше утвержденнымъ 10 января 1889 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup> и, какъ показалъ опытъ послѣдующихъ годовъ, имѣло весьма полезныя результаты: остатокъ нерѣшенныхъ въ департаментѣ дѣлъ сталъ съ каждымъ годомъ уменьшаться, достигнувъ по 1 января 1895 г. лишь 1.563 дѣлъ.

При этомъ необходимо имѣть въ виду, что хотя число дѣлъ, вступавшихъ въ Сенатъ послѣ введенія Положенія о земскихъ начальникахъ, немного и уменьшилось, но за то поступавшія вновь дѣла по своему содержанію требовали болѣе сложной работы, тѣмъ болѣе, что въ числѣ дѣлъ стали поступать въ Сенатъ и разрѣшаемыя Сенатомъ по существу чиншевыя дѣла. Это послѣднее обстоятельство не было въ достаточной степени оцѣнено и съ 1895 г., съ согласія оберъ-прокурора, число помощниковъ оберъ-секретарей было уменьшено съ 12 до 9 и ассигновка на канцелярскіе расходы была сокращена на 500 руб., а слѣдовательно всего ассигновка на канцелярію была уменьшена на 5.000 р. (съ 53.200 р. до 48.200 р.).

<sup>1)</sup> Собр. узак. отъ 7 марта 1889 г. № 22, ст. 166.

Благодаря такому уменьшенію состава канцеляріи, несмотря на увеличеніе за это же время числа сенаторовъ до 10, 11 и даже 12, остатокъ нерѣшенныхъ дѣлъ сталъ постепенно расти, достигнувъ по 1 января 1901 г. довольно значительной цифры, а именно 4.760 дѣлъ.

Такое неблагопріятное положеніе дѣлопроизводства II-го департамента, угрожавшее еще большимъ увеличеніемъ остатка нерѣшенныхъ дѣлъ, послужило основаніемъ для цѣлаго ряда ходатайствъ оберъ-прокурора, начиная съ 1896 г., не только о возстановленіи прежняго состава канцеляріи, но даже объ усиленіи этого состава, и результатомъ этихъ ходатайствъ явилось Высочайше утвержденное 28 мая 1901 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта, въ силу котораго была учреждена 2-я должность товарища оберъ-прокурора, число помощниковъ оберъ-секретаря увеличено съ 9 до 12 и увеличена ассигновка на канцелярскіе расходы—на 1.350 руб., почему на содержаніе канцеляріи и оберъ-прокурорскаго надзора II-го департамента было ассигновано по 60.050 руб. въ годъ. Эта мѣра весьма благопріятно отразилась на дѣлопроизводствѣ и остатокъ нерѣшенныхъ дѣлъ значительно уменьшился: въ то время какъ въ 1902 г. этотъ остатокъ равнялся 4.344 дѣламъ, къ 1908 году онъ достигалъ лишь цифры—1.535 дѣлъ. Но съ 1907 г. число поступающихъ въ департаментъ дѣлъ стало все болѣе и болѣе увеличиваться, будучи вызвано, главнымъ образомъ, примѣненіемъ мѣстными крестьянскими учрежденіями Высочайшаго указа 9 ноября 1906 г. объ укрѣпленіи участковъ въ личную собственность изъ общинныхъ надѣльныхъ земель.

Такъ какъ число разрѣшенныхъ Сенатомъ дѣлъ находится въ непосредственной и прямой зависимости отъ числа докладчиковъ, то, при сопоставленіи этихъ данныхъ за послѣднее время, оказывается, что число доложенныхъ ежегодно дѣлъ на одного докладчика достигаетъ довольно значительной цифры, такъ, на примѣръ, въ 1904 г.—355, а въ 1908 г.—390.

При этомъ приняты во вниманіе только кандидаты на судебныя должности, которые самостоятельно, подъ руководствомъ оберъ-секретарей, докладывали дѣла Сенату, но если принять во вниманіе, что кандидаты, поступаая на службу въ срединѣ или концѣ года, не цѣлый годъ докладывали дѣла (между тѣмъ они здѣсь приняты во вниманіе на цѣлый годъ),

причемъ число докладываемыхъ ими дѣлъ значительно меньше числа дѣлъ, доложенныхъ штатными чинами канцеляріи, въ особенности въ первое время ихъ самостоятельнаго доклада, то изъ вышеизложенныхъ свѣдѣній видно, что число доложенныхъ канцелярію дѣлъ весьма значительно.

Обращаетъ при этомъ на себя вниманіе то обстоятельство, что число работающихъ въ департаментѣ кандидатовъ на судебныя должности за послѣдніе годы не только не увеличивается, но даже уменьшается, дойдя въ 1908 г. всего до 6 человекъ. Такое обстоятельство, крайне неблагоприятно отражающееся на дѣлопроизводствѣ канцеляріи II-го департамента Сената, объясняется главнымъ образомъ тѣмъ, что кандидаты на судебныя должности принуждены въ теченіе довольно продолжительнаго времени, пока не получаютъ назначенія на должность помощника оберъ-секретаря, работать въ канцеляріи безъ всякаго вознагражденія, за исключеніемъ двухъ изъ нихъ, получающихъ съ 1905 г. содержаніе въ размѣрѣ шестисотъ рублей. Поэтому нѣкоторые изъ нихъ, поработавъ въ канцеляріи и приобрѣтя значительную опытность въ докладѣ дѣлъ, находятъ себѣ тѣ или другія занятія въ другихъ вѣдомствахъ или въ адвокатурѣ. Только назначеніе кандидатскихъ окладовъ всѣмъ работающимъ въ департаментѣ кандидатамъ или по крайней мѣрѣ большому числу изъ нихъ могло бы привлечь на службу въ канцелярію Сената большее ихъ число <sup>1)</sup>. Затѣмъ и самая должность помощника оберъ-секретаря, получаемая ими чрезъ нѣсколько лѣтъ, въ настоящее время уже не представляется для нихъ особенно привлекательной, такъ какъ присвоенный этой должности окладъ содержанія въ 1500 руб. въ годъ, установленный еще въ 1868 г. (для канцеляріи I департамента Сената) — <sup>2)</sup>, уже совершенно не соотвѣтствуетъ современнымъ

<sup>1)</sup> Съ начала 1908 г. при канцеляріи II департамента введены общія собранія кандидатовъ на судебныя должности съ участіемъ и прочихъ чиновъ канцеляріи, въ которыхъ подъ руководствомъ оберъ-прокурора разбираются тѣ или другіе вопросы изъ области крестьянскаго законодательства въ интересахъ единообразнаго примѣненія законовъ и лучшей теоретической и практической подготовки кандидатовъ къ составленію докладовъ Сенату, такъ въ 1908 году на изученіе одного закона 9 ноября 1906 года было употреблено 4 засѣданія, о чемъ составлены подробные журналы (напечатаны).

<sup>2)</sup> Высочайше утвержденное 3 іюля 1868 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта о новыхъ штатахъ канцеляріи I департамента и I Общаго собранія Сената (Собр. узак. 1868 г. № 72 ст. 597).

условіямъ жизни. На чинахъ канцеляріи II департамента Сената лежитъ крайне серьезная и отвѣтственная работа—приготовление дѣлъ къ докладу, самый докладъ и изготовленіе мотивированныхъ проектовъ рѣшеній по указанію присутствія, однимъ словомъ то, что въ кассационныхъ департаментахъ составляетъ обязанность сенаторовъ. Поэтому весьма важно имѣть свѣдущихъ и опытныхъ работниковъ, но недостаточность оклада содержанія крайне затрудняетъ въ выборѣ и удержаніи на службѣ лицъ, вполне отвѣчающихъ условіямъ, требуемымъ отъ состава канцеляріи. Еще въ 1887 г. Государственный Совѣтъ—<sup>1)</sup> обращалъ вниманіе на недостаточность содержанія штатныхъ чиновъ канцелярій департаментовъ Сената, предоставивъ министру юстиціи „войти въ соображеніе вопроса“ объ усиленіи окладовъ чинамъ канцелярій департаментовъ Правительствующаго Сената прежняго устройства.

Далѣе необходимо отмѣтить, что штаты канцеляріи II-го департамента за послѣднее время подверглись измѣненіямъ, а именно съ 1905 г. въ канцеляріи была учреждена должность секретаря при оберъ-прокурорѣ, а должности протоколиста и регистратора сдѣланы штатными, съ окладомъ: первая, въ 1000 р., а вторая—800 р. и увеличены суммы на канцелярскіе расходы до 25.050 руб. ежегодно. Но болѣе существенныя измѣненія послѣдовали въ 1910 году. Значительное увеличеніе поступления дѣлъ во II-й департаментъ Правительствующаго Сената, вызванное, главнымъ образомъ, примѣненіемъ на практикѣ Именного Высочайшаго указа 9 ноября 1906 г., вынудило Министерство юстиціи войти съ соответствующимъ законопроектомъ въ Государственную Думу объ увеличеніи штатовъ канцеляріи II-го департамента и объ учрежденіи третьей должности товарища оберъ-прокурора. Предположенія Министерства юстиціи по сему предмету были одобрены Государственною Думою и Государственнымъ Совѣтомъ и Высочайше утверждены, почему съ 1 июля 1910 года при II-мъ департаментѣ учреждена третья должность товарища оберъ-прокурора и канцелярія увеличена учрежденіемъ двухъ новыхъ экспедицій, въ составѣ оберъ-секретаря, трехъ помощниковъ оберъ-секретаря и одного архиваріуса каждая, и увеличеніемъ канцелярскихъ средствъ еже-

<sup>1)</sup> Высочайше утвержденное 24 февраля 1887 г. мнѣніе Государственного Совѣта.

годно на 11.000 руб., то есть эти послѣднія измѣненія въ штатахъ канцеляріи вызвали увеличеніе расходовъ на содержаніе канцеляріи ежегодно на 31.300 руб.

Такъ какъ штатовъ для присутствующихъ во II департаментѣ сенаторовъ не существуетъ и какъ число ихъ (отъ 6 до 18), такъ и окладъ получаемого ими содержанія (отъ 7.000 р. до 12.000 р.) ежегодно подвержены были значительнымъ колебаніямъ, то и не представляется возможнымъ вывести постоянную ежегодную сумму расходовъ по II-му департаменту Правительствующаго Сената. Но общая сумма расходовъ по содержанію II департамента за 25 лѣтъ (1884—1908 г.г.) равнялась 3.367.406 руб. или по 134.696 руб. въ среднемъ на 1 годъ, изъ коихъ на содержаніе сенаторовъ II департамента за 25 лѣтъ израсходовано 1.883.842 руб., или по 75.353 руб. въ среднемъ ежегодно.

### III. Кругъ вѣдомства II-го Департамента.

Второй департаментъ Правительствующаго Сената является, на ряду съ другими департаментами Сената, высшимъ органомъ „въ порядкѣ управленія и исполненія“ (ст. II и III Учр. Прав. Сената) и пользуется тою же властью, какая вообще Сенату присвоена, въ качествѣ „верховнаго мѣста“, власть котораго ограничивается единою властью Государя Императора (ст. 197 Учр. Прав. Сената). II-й департаментъ пользуется также правомъ пояснять и подтверждать въ случаѣ надобности законы, относящіеся до дѣлъ, его вѣднію предоставленныхъ, по представленіямъ о томъ губернскихъ присутствій и подлежащихъ министровъ (п. 5 ст. 20 Учр. Прав. Сената),—правомъ, имѣющимъ крайне существенное значеніе въ области крестьянскаго законодательства, какъ страдающаго значительной неполнотой и неясностью его постановленій.

Вмѣстѣ съ тѣмъ II-й департаментъ, среди прочихъ департаментовъ Правительствующаго Сената, занимаетъ совершенно отдѣльное самостоятельное положеніе, съ кругомъ подвѣдомственныхъ ему дѣлъ, точно опредѣленнымъ въ законѣ. Какъ

видно изъ исторіи учрежденія II-го департамента, съ закрытіемъ Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія только дѣла законодательнаго свойства были переданы въ Государственный Совѣтъ, всѣ же прочія дѣла изъ Главнаго комитета были признаны подлежащими передачѣ въ вѣдѣніе Правительствующаго Сената, и такимъ образомъ въ вѣдѣніе II-го департамента Сената перешли не только всѣ старыя крестьянскія дѣла по поземельному и хозяйственному устройству крестьянъ, но и всѣ прочія крестьянскія административныя дѣла, превышавшія власть министровъ и такимъ образомъ всѣ жалобы на рѣшенія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій и распоряженія подлежащихъ министровъ по крестьянскимъ дѣламъ должны были поступать во II-й департаментъ Сената. Всѣ эти крестьянскія дѣла, поступившія въ Сенатъ какъ по жалобамъ, такъ и по представленіямъ присутственныхъ мѣстъ и министровъ должны были производиться въ Сенатѣ съ соблюденіемъ общаго порядка производства дѣлъ, для департаментовъ Правительствующаго Сената установленнаго. Согласно этому порядку письменный отзывъ министра или личное его участіе требовались лишь по тѣмъ дѣламъ, по коимъ Сенатъ признавалъ это необходимымъ. Однако дальнѣйшее движеніе крестьянскаго законодательства внесло значительныя измѣненія какъ въ кругъ вѣдомства II-го департамента, такъ и въ порядокъ производства въ немъ дѣлъ. Прежде всего на основаніи цѣлаго ряда законодательныхъ актовъ въ вѣдѣніе II-го департамента перешли многіе разряды поземельныхъ дѣлъ, а именно: о поземельномъ устройствѣ бывшихъ чиншевикомъ (по закону 9 іюня 1886 года), вольныхъ людей 2-го разряда (по законамъ 25 іюля 1864 года, 3 іюля 1882 года, 21 марта 1888 года, 17 марта 1903 года), православныхъ арендаторовъ (зак. 19 января 1893 г.), старообрядцевъ и единовѣрцевъ (зак. 22 мая 1876 г. и 4 іюня 1901 г.). Дѣла эти значительно усложняли дѣятельность II-го департамента за все время его существованія, тѣмъ болѣе, что и до настоящаго времени поземельное устройство означенныхъ разрядовъ лицъ еще далеко не закончено, несмотря на то, что за 25 лѣтъ существованія II-го департамента было разрѣшено 5.054 дѣла, касающіяся поземельнаго устройства быв. вольныхъ людей 2-го разряда, православныхъ арендаторовъ, старообрядцевъ и единовѣрцевъ. Но особенно многочисленны и сложны среди нихъ

представлялись дѣла о поземельномъ устройствѣ быв. вѣчныхъ чиншевииковъ, разсматриваемыя Правительствующимъ Сенатомъ по существу, на основаніи чиншеваго Положенія 9 іюня 1886 г., въ изъятіе изъ общаго порядка производства дѣлъ во II-мъ департаментѣ, съ обязательнымъ истребованіемъ по нимъ заключенія министра внутреннихъ дѣлъ. Этотъ послѣдній разрядъ дѣлъ представляетъ еще ту особенность, что подчиненіе этихъ дѣлъ вѣдомству II-го департамента Сената значительно расширяетъ компетенцію введеніемъ въ нее разряда дѣлъ, не относящихся къ числу специально крестьянскихъ дѣлъ, а имѣющихъ предметомъ своимъ правоотношенія общегражданскаго характера. Дальнѣйшія измѣненія въ компетенціи II-го департамента внесли Положенія 1889 г. о земскихъ участковыхъ начальникахъ во внутреннихъ губерніяхъ Россіи и о преобразованіи судебной части и крестьянскихъ присутственныхъ мѣстъ въ губерніяхъ прибалтійскихъ. Съ введеніемъ положенія о земскихъ участковыхъ начальникахъ прежде всего сократилось число судебныхъ дѣлъ, производящихся во II департаментѣ, такъ какъ въ мѣстностяхъ, въ которыхъ было введено означенное положеніе, судебныя дѣла окончательно разсматриваются въ кассационномъ порядкѣ въ губернскихъ присутствіяхъ и по жалобамъ уже не поступаютъ въ Правительствующій Сенатъ. Однако таковыя дѣла и до настоящаго времени находятся въ производствѣ Сената, но только они поступаютъ изъ мѣстностей, гдѣ не было введено положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ, и изъ Сибири. Въ послѣдней хотя и было въ 1893 г. введено положеніе о крестьянскихъ начальникахъ, однако судебныя дѣла изъ Сибири по закону и до настоящаго времени по жалобамъ поступаютъ на разрѣшеніе II-го департамента Сената, въ качествѣ кассационной инстанціи.

Далѣе, хотя, на основаніи Пол. уст. крест. (ст. 119 изд. 1902 г.), подлежатъ обжалованію во II департаментъ Сената лишь постановленія губернскихъ присутствій, касающіяся поземельнаго устройства крестьянъ, однако и всѣ прочія административныя дѣла восходятъ на разсмотрѣніе Сената въ порядкѣ надзора какъ по жалобамъ, такъ и по представленіямъ губернскихъ присутствій и министра внутреннихъ дѣлъ.

Наконецъ, положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ внесло въ порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ во II-мъ департаментѣ

то существенное измѣненіе, что всѣ административныя дѣла и касающіяся поземельнаго и хозяйственнаго устройства крестьянъ, поступающія изъ мѣстностей, въ коихъ введено положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ, слушаются въ Правительствующемъ Сенатѣ при личномъ участіи министра внутреннихъ дѣлъ.

Преобразование въ 1889 году крестьянскихъ присутственныхъ мѣстъ въ прибалтійскихъ губерніяхъ отразилось на значительномъ увеличеніи числа дѣлъ, подвѣдомственныхъ II-му департаменту Сената, такъ какъ съ упраздненіемъ въ 1889 г. учреждений, вѣдавшихъ въ прибалтійскихъ губерніяхъ крестьянскія дѣла, и учрежденіемъ вмѣсто нихъ комиссаровъ и губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій жалобы на послѣднія должны были поступать на разсмотрѣніе II-го департамента, при непремѣнномъ условіи предварительнаго истребованія по нимъ заключенія министра внутреннихъ дѣлъ. При этомъ необходимо имѣть въ виду, что дѣла прибалтійскихъ губерній отличаются крайнимъ своимъ разнообразіемъ, благодаря многочисленности и разнообразію мѣстныхъ источниковъ крестьянскаго права: кромѣ необходимости примѣнять и въ прибалтійскихъ губерніяхъ общіе законы Имперіи, необходимо въ нихъ руководствоваться Сводомъ мѣстныхъ узаконеній губ. остзейскихъ, въ особенности ч. III—Сводомъ мѣстныхъ гражданскихъ узаконеній, а также общими для всѣхъ прибалтійскихъ губерній крестьянскими узаконеніями, изданными 19 февраля 1866 г. и впослѣдствіи, и, наконецъ, изданными для каждой губерніи отдѣльно крестьянскими положеніями: Положеніемъ о курляндскихъ крестьянахъ 1817 г., Положеніемъ о крестьянахъ Эстляндской губ. 1856 г. и Лифляндской губ. 1860 г., а также для острова Эзеля 1819 г. Здѣсь нельзя не указать, что такимъ же разнообразіемъ отличаются и многочисленныя дѣла, поступающія во II-й департаментъ Сената изъ губерній бывшаго Царства Польскаго. Самый процессуальный порядокъ разсмотрѣнія этихъ дѣлъ отличается крайнимъ разнообразіемъ, такъ какъ по нѣкоторымъ дѣламъ 1-й инстанціей является комиссаръ по крестьянскимъ дѣламъ, а по другимъ 1-й инстанціей является губернское присутствіе, на которое жалобы по этимъ дѣламъ приносятся въ состоящее при Земскомъ отдѣлѣ присутствіе по крестьянскимъ дѣламъ. Наконецъ имѣются дѣла, которыя въ

1-й инстанціи подлежатъ вѣдомству состоящаго при Земскомъ отдѣлѣ присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, а во 2-й инстанціи—министру внутреннихъ дѣлъ. Но высшей инстанціей по всѣмъ этимъ дѣламъ является II-й департаментъ Правительствующаго Сената.

Затѣмъ необходимо имѣть въ виду, что дѣла, касающіяся земельного устройства крестьянъ губерній Царства Польскаго могутъ быть подраздѣлены на двѣ категоріи: а) на дѣла, касающіяся точнаго опредѣленія размѣра предоставленныхъ крестьянамъ и мѣщанамъ правъ на земли, сервитуты и рыбныя ловли, измѣненій, послѣдовавшихъ въ крестьянскомъ землевладѣніи послѣ утвержденія ликвидаціонныхъ табелей и данныхъ вслѣдствіе обязательнаго разверстанія и обмѣна чрезполосныхъ земель и раздѣла общихъ пастбищъ и др. и б) ко 2-й категоріи относятся дѣла о пользованіи правами, предоставленными крестьянамъ и мѣщанамъ по актамъ ихъ земельного устройства: сюда относятся споры о стѣсненіи и превышеніи сервитутныхъ правъ; это собственно судебныя дѣла, но оставленныя въ вѣдомствѣ крестьянскихъ учреждений и по введеніи въ 1876 г. Судебныхъ уставовъ Императора Александра II въ губерніяхъ быв. Царства Польскаго. Такія дѣла, на основаніи Высочайшаго указа 21 мая 1876 г., разсматриваются примѣнительно къ началамъ, лежащимъ въ основѣ Судебныхъ уставовъ, и подлежатъ обжалованію въ Правительствующій Сенатъ по Второму департаменту въ кассационномъ порядкѣ. Еще при введеніи судебной реформы возникалъ вопросъ о выдѣленіи этихъ дѣлъ изъ вѣдомства крестьянскихъ учреждений, но это было признано невозможнымъ, въ виду тѣсной связи этихъ дѣлъ съ дѣлами о правѣ собственности на земли, о правахъ на сервитуты и проч.

Далѣе, дѣла о признаніи за православнымъ (быв. греко-уніатскимъ) духовенствомъ самаго права на сервитуты всегда разсматривались крестьянскими учрежденіями, кромѣ дѣлъ о стѣсненіи и превышеніи этихъ сервитутныхъ правъ, подвѣдомственныхъ судебнымъ установленіямъ. Но по Высочайше утвержденному 4 іюня 1908 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта и дѣла о признаніи за духовенствомъ самаго права на сервитуты признаны подвѣдомственными судебнымъ, а не крестьянскимъ установленіямъ (опред. I-го общ. собр. Сената 18 ноября 1908 г.).

Изъ позднѣйшихъ законодательныхъ актовъ, оказавшихъ то или другое вліяніе на предѣлы вѣдомства II-го департамента Сената, можно указать прежде всего на законъ 10 іюня 1900 г., имѣющій цѣлью ограничить ссылку за порочное поведеніе по приговорамъ крестьянскихъ обществъ. Законъ этотъ предоставляетъ обществамъ право удалять изъ своей среды, по законно составленнымъ приговорамъ, тѣхъ или другихъ изъ своихъ членовъ, признанныхъ обществомъ, по ихъ порочности, угрожающими мѣстному благосостоянію и безопасности—лишь въ видѣ крайней мѣры, въ случаяхъ безусловнаго убѣжденія общества въ порочности, неисправимости данныхъ членовъ и полной невозможности положить предѣлъ ихъ зловредной дѣятельности другими мѣрами <sup>1)</sup>. Довольно многочисленныя дѣла по удаленію изъ обществъ порочныхъ членовъ поступаютъ на разсмотрѣніе II-го департамента какъ по жалобамъ, такъ и по представленіямъ губернскихъ присутствій и министра внутреннихъ дѣлъ.

Далѣе, Именной Высочайшій указъ 5 октября 1906 г. объ отмѣнѣ нѣкоторыхъ ограниченій въ правахъ сельскихъ обывателей внесъ цѣлый рядъ измѣненій въ дѣятельность крестьянскихъ учрежденій, но наиболѣе существенны изъ нихъ—отмѣна установленныхъ закономъ 18 марта 1886 г. особыхъ правилъ о крестьянскихъ семейныхъ раздѣлахъ и 57 ст. Пол. о земскихъ участковыхъ начальникахъ о правѣ земскихъ начальниковъ подвергать подвѣдомственныхъ имъ лицъ взысканіямъ за неисполненіе ихъ законныхъ требованій. Обѣ эти мѣры должны были въ значительной степени отразиться на сокращеніи дѣлъ въ мѣстныхъ крестьянскихъ установленіяхъ и потому должны были оказать вліяніе и на предѣлы вѣдомства II-го департамента Правительствующаго Сената. Но наиболѣе сильное въ этомъ отношеніи вліяніе должны оказать Именной Высочайшій указъ 9 ноября 1906 г. и одобренный Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою законъ 14 іюня 1910 г. объ измѣненіи и дополненіи нѣкоторыхъ постановленій о крестьянскомъ землевладѣніи <sup>2)</sup>. Эти законы внесли существенныя измѣненія въ правовую жизнь крестьянъ и вызвали усиленную дѣятельность мѣстныхъ крестьянскихъ установленій по укрѣпленію въ личную

<sup>1)</sup> Ук. II деп. Прав. Сената 15 декабря 1903 г. № 7845.

<sup>2)</sup> Собр. узак. 19 іюня 1910 г. № 97, ст. 1043.

собственность домохозяевъ надѣльной земли, состоящей въ ихъ владѣнїи на общинномъ правѣ, и по выдѣлу означенныхъ участковъ надѣльной земли къ однимъ мѣстамъ.

Законъ 14 іюня 1910 г. производство выдѣловъ къ однимъ мѣстамъ возложилъ на уѣздныя землеустроительныя комиссіи, которыя разрѣшаютъ и всѣ возникающіе при этомъ споры, въ томъ числѣ и споры между обществомъ и выдѣляющимся о неудобствѣ или невозможности выдѣла (ст. 37), причемъ жалобы на постановленія губернскихъ землеустроительныхъ комиссій по означеннымъ дѣламъ, въ случаѣ нарушенія ими закона или превышенія предоставляемой имъ власти, приносятся во Второй департаментъ Правительствующаго Сената (ст. 38). Такимъ образомъ законъ 14 іюня 1910 г. внесъ существенное измѣненіе въ кругъ вѣдомства II-го департамента, подчинивъ ему въ инстанціонномъ порядкѣ губернскія землеустроительныя комиссіи по дѣламъ о выдѣлахъ къ однимъ мѣстамъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ 14 іюня внесъ существенныя измѣненія и въ порядокъ производства дѣлъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, установивъ: во 1-хъ, что жалобы на губернскія землеустроительныя комиссіи разрѣшаются II департаментомъ окончательно, по выслушаніи заключенія оберъ-прокурора, тогда какъ прочія дѣла по закону могутъ переходить изъ департамента на разсмотрѣніе Перваго общаго собранія Сената, а затѣмъ консультаціи, при Министерствѣ юстиціи учрежденной, и Государственнаго Совѣта, и во 2-хъ, эти жалобы разрѣшаются II департаментомъ не большинствомъ  $\frac{2}{3}$  голосовъ, какъ это обязательно установлено по закону для разрѣшенія прочихъ дѣлъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, а простымъ большинствомъ голосовъ присутствующихъ сенаторовъ, а въ случаѣ равенства голосовъ — по мнѣнію, принятому первоприсутствующимъ <sup>1)</sup>).

При разсмотрѣнїи вопросовъ, касающихся предѣловъ вѣдомства II-го департамента Сената, нельзя еще не обратить вниманія на то, что хотя принадлежавшее Правительствующему Сенату право инициативы въ законодательныхъ вопросахъ уже утратило свое значеніе, однако это право въ исторїи II-го департамента осуществлялось, хотя и въ довольно ограниченныхъ размѣрахъ.

<sup>1)</sup> Ст. 38 зак. 14 іюня 1910 г. объ измѣн. и допол. нѣк. постан. о крест. землевладѣнїи.

Въ теченіе существованія II-го департамента Сената въ семи случаяхъ дѣла переходили на разсмотрѣніе Перваго общаго собранія, вслѣдствіе возбужденія при разрѣшеніи дѣлъ въ департаментѣ законодательнаго вопроса (о дополненіи или измѣненіи закона).

Сверхъ того Правительствующему Сенату приходилось неоднократно брать на себя инициативу по землеустройству, обращая, напримѣръ, вниманіе министра государственныхъ имуществъ и главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ на необходимость дополнительнаго надѣленія землею тѣхъ или другихъ отдѣльныхъ крестьянъ или селеній, какъ равно, напр., неоднократно обращая вниманіе министра внутреннихъ дѣлъ на необходимость скорѣйшаго изданія закона о такъ наз. квотныхъ земляхъ въ прибалтійскихъ губерніяхъ. Еще въ 1907 г., напр., Правительствующій Сенатъ обратилъ особенное вниманіе намѣстника Его Императорскаго Величества на Кавказѣ на неотложность обезпеченія землею охотниковъ-переселенцевъ станицы Хадыжинской, Кубанской области, имѣющихъ право на такое землеустройство по Положенію 10 мая 1862 г. <sup>1)</sup> И, какъ видно изъ рапорта намѣстника отъ 8 апрѣля 1908 г., указъ Сената былъ исполненъ немедленно и уже сдѣланы распоряженія объ отводѣ земельныхъ участковъ охотникамъ-переселенцамъ Кубанской области.

#### IV. Очеркъ дѣятельности II департамента.

Засѣданія во II-мъ департаментѣ Сената происходили отъ 1 до 3 разъ въ недѣлю: число ихъ возможно было увеличить съ 1890 г., когда съ увеличеніемъ состава сенаторовъ и канцеляріи возможно было устраивать параллельно засѣданія отдѣленій, а въ особенности это явилось возможнымъ, когда въ 1901 г. была прибавлена должность второго товарища оберъ-прокурора. Съ этого времени засѣданія во II департаментѣ стали происходить уже 3 раза въ недѣлю: по вторникамъ (подъ пред-

<sup>1)</sup> Указъ II деп. Сената 27 сентября 1907 г. № 4220.

сѣдательствомъ первоприсутствующаго Я. Г. Есиповича), четвергамъ (подъ предсѣдательствомъ сенатора П. А. Шульца) и пятницамъ (подъ предсѣдательствомъ сенатора А. И. Нератова).

Громадное большинство дѣлъ, заслушанныхъ II-мъ департаментомъ Правительствующаго Сената, было разрѣшено имъ окончательно и только крайне незначительное ихъ число, а именно 330, что составляетъ по отношенію къ общему числу всѣхъ разрѣшенныхъ за 25 лѣтъ—207.125 дѣлъ всего 0,15%, перешло на разсмотрѣніе Перваго общаго собранія Правительствующаго Сената, изъ нихъ:

1) по Высочайшимъ повелѣніямъ—вслѣдствіе всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія II-го департамента . . . . .	129
2) за разногласіемъ министровъ . . . . .	10
3) по непринятію отзывовъ министровъ . . . . .	46
4) по непринятію предложеній оберъ-прокурора . . . . .	138
5) вслѣдствіе возбужденія, при разсмотрѣніи дѣла въ департаментѣ, законодательнаго вопроса (о дополненіи или измѣненіи закона). . . . .	7
Итого . . . . .	330

Изъ числа этихъ дѣлъ по единогласной резолюціи сенаторовъ Первымъ общимъ собраніемъ (Учр. Сената ст. 111) были отмѣнены опредѣленія II-го департ. по 41 дѣлу, а оставлены въ силѣ опредѣленія по 38 дѣламъ, остальные же дѣла поступили на разсмотрѣніе консультаціи, при Министерствѣ юстиціи учрежденной. При этомъ изъ числа означенныхъ дѣлъ, за непринятіемъ согласительнаго предложенія министра юстиціи (Учр. Сената ст. 111 и 113) узаконеннымъ большинствомъ сенаторовъ, 29 дѣлъ были внесены министромъ юстиціи чрезъ Государственный Совѣтъ къ Императорскому Величеству (ст. 118). По этимъ послѣднимъ дѣламъ состоялись Высочайше утвержденныя мнѣнія Государственнаго Совѣта: по нѣкоторымъ изъ нихъ состоялись разъясненія большого принципіальнаго значенія, послужившія руководствомъ для Правительствующаго Сената при толкованіи и примѣненіи закона. Таковы:

1) Высочайше утв. 25 мая 1898 г. мн. Гос. Совѣта по дѣлу графа Міончинскаго, изъясненное въ опред. I общ. собр. Сената 2 іюня 1898 г. № 115, коимъ было разъяснено, что разрѣшеніе крестьянскими учрежденіями ходатайствъ объ испра-

вленіи оказавшихся въ землеустроительныхъ актахъ ошибокъ можетъ быть допущено только тогда, когда существованіе оныхъ подтвердится несомнѣннымъ образомъ и когда противною стороною или не будетъ заявлено возраженій противъ исправленія ошибки или будутъ представлены такія возраженія, которыя не имѣютъ характера спора о правѣ гражданскомъ. Въ этихъ случаяхъ крестьянскія учрежденія объ исправленіи указанныхъ ошибокъ должны съ представленіемъ входить въ Правит. Сенатъ (по Второму департаменту).

2) Высочайше утв. 16 марта 1893 г. мн. Госуд. Совѣта по дѣлу гр. Потоцкаго, разъяснившее, что законъ 9 іюня 1886 г. о поземельномъ устройствѣ сельскихъ вѣчныхъ чиншевиковъ простираетъ свое дѣйствіе на всѣхъ сельскихъ чиншевиковъ, принадлежащихъ къ земледѣльческому классу, независимо отъ ихъ сословія или вѣроисповѣданія, но что изъ числа привилегированныхъ сословій онъ можетъ распространяться только на тѣхъ изъ нихъ, для которыхъ состоящіе въ ихъ владѣніи на чиншевомъ правѣ земельные участки, дѣйствительно, служатъ обезпеченіемъ ихъ осѣдлости или хозяйственного быта и для которыхъ выкупъ этихъ участковъ въ собственность имѣетъ значеніе земельного ихъ устройства.

3) Высочайше утв. 22 апрѣля 1896 г. мн. Госуд. Совѣта по дѣлу Герасимовой, по которому, вопреки согласительныхъ предложеній оберъ-прокурора и министра юстиціи, было разъяснено, что буквальное содержаніе законовъ какъ основныхъ государственныхъ (ст. 47), такъ и спеціальныхъ о крестьянахъ узаконеній, не оставляетъ сомнѣнія въ томъ, что земскіе начальники могутъ предъявлять къ подвѣдомственному имъ населенію только требованія, на законѣ основанныя, и подвергать взыскацію только лицъ, виновныхъ въ неисполненіи такихъ законныхъ ихъ распоряженій, и что власть, предоставленная земскимъ начальникамъ, станетъ твердою правительственною властью только при томъ единственномъ и непремѣнномъ условіи, если они всѣ свои распоряженія и постановленія будутъ строго соотносить съ указаціями закона и требовать точнаго и неуклоннаго исполненія закона отъ подвѣдомственнаго имъ населенія, ибо стремленіе исполнительныхъ чиновъ выйти изъ границъ законной дѣятельности, ихъ произволъ или своеволіе не служатъ проявленіемъ твердой власти.

4) Высочайше утвержд. 10 мая 1888 г. мн. Госуд. Совѣта по дѣлу Инчина, коимъ было разъяснено, что право на участіе во владѣніи общинною землею принадлежитъ только крестьянамъ, числящимся въ составѣ даннаго сельскаго общества; лица же постороннія, не входящія въ составъ принадлежащихъ къ обществу дворовъ и, слѣдовательно, не состоящія членами общества, могутъ владѣть общинною землею лишь на арендномъ правѣ, но не въ качествѣ самостоятельныхъ соучастниковъ въ общинномъ владѣніи землею.



Часть зданія Сената.  
(Съ набережной Невы).

5) Высочайше утв. 4 января 1888 г. мн. Гос. Совѣта по дѣлу Армоласа, разъяснившего, что, по точному и буквальному смыслу дѣйствующихъ о крестьянахъ узаконеній, выкупаемый крестьянами усадебный и полевой надѣлъ составляетъ общую собственность всего крестьянскаго двора или семейства, а не личную собственность отдѣльныхъ членовъ онаго.

6) Высочайше утв. 3 декабря 1905 г. мн. Госуд. Совѣта по дѣлу Полуектова, по силѣ котораго и селенія, выдѣленные изъ состава быв. казенныхъ имѣній въ губ. Царства Польскаго при пожалованіяхъ на маіоратномъ правѣ и очиншеванныя для колониальнаго устройства крестьянъ по правиламъ, утвержденнымъ 23 мая 4 июня 1841 г., безъ предоставленія крестьянамъ сервитутныхъ правъ, на основаніи ст. 4 закона 28 апрѣля 1892 г., не теряютъ права на сервитуты, если по имѣющимся въ дѣлѣ фактическимъ даннымъ можетъ быть установлено, что крестьяне этихъ селеній въ дѣйствительности пользовались сервитутами во время изданія землеустроительныхъ указовъ 19 февраля 1864 г. По этому послѣднему дѣлу мнѣніе Госуд. Совѣта состоялось согласно съ опредѣленіемъ Второго департамента Сената отъ 1 декабря 1900 г. Но вслѣдствіе перехода дѣла на разсмотрѣніе I общаго собранія, а затѣмъ консультаціи, при Министерствѣ юстиціи

23 мая  
4 июня

учрежденной, и Государственного Совѣта, отсылка указа Сената по означенному дѣлу могла состояться лишь 11 апрѣля 1906 г., т. е. почти на 6 лѣтъ позже.

7) Высочайше утв. 10 дек. 1908 г. мнѣніе Государственного Совѣта по дѣлу Дударя и Долгаго, по которому Государственный Совѣтъ призналъ, что приговоры сельскихъ обществъ объ удаленіи своихъ сочленовъ за порочное поведеніе должны выражать собою сознательную волю общества, и что такая высылка допускается въ видѣ крайней мѣры, въ случаяхъ безусловнаго убѣжденія общества въ порочности и несправимости ихъ сочленовъ и въ полной невозможности положить предѣлъ ихъ зловредной дѣятельности другими мѣрами, и что общество не лишено права въ новомъ приговорѣ выразить ходатайство объ отмѣнѣ своего перваго приговора, хотя бы онъ и былъ уже утвержденъ въ установленномъ порядкѣ.

Въ числѣ главныхъ поводовъ къ переходу дѣлъ изъ II департамента въ I-ое общее собраніе Правительствующаго Сената, какъ было указано выше, являются: принесеніе всеподданнѣйшихъ жалобъ и непринятіе предложеній оберъ-прокурора.

Изъ дѣлопроизводства Особаго присутствія при Государственномъ Совѣтѣ для предварительнаго разсмотрѣнія жалобъ на опредѣленія департаментовъ Сената видно, что всѣхъ всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія II-го департамента Сената за 25 лѣтъ (1884—1909 г.г.) было принесено по 2.394 дѣламъ, но изъ нихъ 2.265 жалобъ, т. е. 94,6% всѣхъ жалобъ, были признаны Особымъ присутствіемъ явно неосновательными и потому за все время только 129 дѣлъ (5,4%) по всеподданнѣйшимъ жалобамъ были перенесены въ I-е общее собраніе Сената.

Что касается второй группы случаевъ перенесенія дѣлъ изъ департамента въ Общее собраніе Сената за непринятіемъ согласительныхъ предложеній оберъ-прокурора, то изъ имѣющихся по сему предмету свѣдѣній видно, что предложенія послѣдовали не только при разногласіи сенаторовъ, но и противъ единогласныхъ опредѣленій Сената.

Оказывается, что всѣхъ предложеній оберъ-прокурора за 25 лѣтъ было 394, или въ среднемъ на 1 годъ—15,7, что составляетъ къ общему числу разрѣшенныхъ Сенатомъ дѣлъ

(207.125) — 0,14%, и что изъ числа данныхъ оберъ-прокурорами предложеній 217, или 55%, были приняты сенаторами, и опредѣленія Сената по этимъ дѣламъ были исполнены посылкой указовъ.

Означенныя предложенія предметомъ своимъ имѣли крайне разнообразныя юридическія вопросы изъ области крестьянскаго законодательства. Въ виду совершенной невозможности представить здѣсь полный перечень означенныхъ вопросовъ, возможно лишь въ видѣ примѣра указать на нѣкоторые изъ нихъ:

1) Когда въ Сенатѣ по нѣкоторымъ дѣламъ возникъ общій вопросъ объ обязательности отводовъ надѣльныхъ земель, чрезъ мировыхъ посредниковъ, для завершения земельного устройства крестьянъ Юго-Западнаго края, то по одному изъ такихъ дѣлъ, касающагося приведенія въ исполненіе выкупнаго акта по имѣнію Кривчику, Ушицкаго уѣзда, Подольской губ., первоначально предполагался проектъ единогласнаго опредѣленія II департамента, по которому имѣлось въ виду вопросъ объ обязательности отводовъ надѣльныхъ земель въ Юго-Западномъ краѣ разрѣшить въ отрицательномъ смыслѣ. Но въ предложеніи оберъ-прокурора отъ 14 декабря 1904 г. подробно выяснялось, что и буквальный смыслъ закона <sup>1)</sup>, разъясненнаго Сенатомъ, и практика крестьянскихъ учреждений Юго-Западнаго края, съ несомнѣнностью указываютъ на необходимость исполненія выкупныхъ актовъ путемъ отвода тамъ, гдѣ онъ не былъ произведенъ, посредствомъ указанія на мѣстѣ пространства и границъ надѣла. Когда, въ виду разногласія сенаторовъ II департамента, дѣло перешло въ I-е общее собраніе Сената, то тамъ громадное большинство сенаторовъ (32 противъ 7) высказалось за признаніе обязательности отводовъ надѣльныхъ земель въ Юго-Западномъ краѣ. Однако, въ Государственномъ Совѣтѣ, куда дѣло поступило, вслѣдствіе непринятія I общимъ собраніемъ предложенія министра юстиціи, этотъ вопросъ въ 1910 г. разрѣшенъ въ отрицательномъ смыслѣ.

2) По другому земельному дѣлу возникъ вопросъ о выдѣлѣ въ собственность крестьянъ с. Озеръ, Коломенскаго уѣзда, Московской губ., земли изъ приобрѣтенной ими земли отъ помѣ-

<sup>1)</sup> Высочайше утвержд. 23 апрѣля 1865 г. Положеніе Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія (опред. Общ. собр. I, II и касс. деп. 7 окт. 1885 г. по д. крест. с. Сарожинки и др.).

щика, на основаніи закона 7 іюня 1838 г. Въ Сенатѣ жалобу крестьянъ по сему дѣлу предполагалось оставить безъ разсмотрѣнія, какъ не касающемуся поземельнаго устройства (ст. 126). Въ данномъ по сему дѣлу предложеніи отъ 25 сентября 1902 г. было указано, что дѣло это подлежало разсмотрѣнію Правительствующаго Сената въ порядкѣ надзора, въ силу принадлежащей Правительствующему Сенату власти высшаго въ Имперіи надзора въ порядкѣ управленія и исполненія <sup>1)</sup>, по существу же предполагалось разъяснить, что данный случай подчиняется дѣйствию ст. 36 Общ. пол. о крест. <sup>2)</sup>, по силѣ которой хотя каждый членъ сельскаго общества и можетъ требовать, чтобы изъ состава земли, приобрѣтенной въ общественную собственность, былъ выдѣленъ ему, въ частную собственность, участокъ, соразмѣрный съ долею его участія въ приобрѣтеніи сей земли; но крестьянскія общества не обязаны исполнять безусловно эти требованія отдѣльнаго домохозяина о выдѣлѣ ему участка земли въ собственность, если найдутъ этотъ выдѣлъ почему либо неудобнымъ или невозможнымъ, удовлетворяя въ такомъ случаѣ этого крестьянина, желающаго выдѣлиться, деньгами по взаимному соглашенію или по оцѣнкѣ. Предложеніе было принято сенаторами и товарищемъ министра внутреннихъ дѣлъ и на основаніи его посланъ указъ Сената.

3) Въ предложеніи оберъ-прокурора отъ 3 мая 1907 г. по дѣлу Криночкина, по вопросу о правѣ горнозаводскаго населенія посессионныхъ горныхъ заводовъ на Уралѣ на отводъ выгона изъ посессионныхъ дачъ, указывалось на то, что исчисленіе выгоновъ, предоставленныхъ горнозаводскому населенію посессионныхъ округовъ на Уралѣ, должно быть производимо по числу наличныхъ къ 1 января 1893 г. мужскаго пола душъ, а не по расчету 600 кв. саж. на ревизскую (по X ревизіи) душу, такъ какъ по п. 1 и 2 ст. 48 Пол. крест. влад. (изд. 1902 г.), горнозаводское населеніе посессионныхъ округовъ, сверхъ всѣхъ тѣхъ угодій, которыя оно получило по положеніямъ 19 февраля 1861 г. (предоставленные по уставнымъ грамотамъ усадьбы и покосы), по расчету, существовавшему въ 1861 г. (на души X ревизіи), имѣетъ право получить всѣ тѣ угодья, которыя со-

<sup>1)</sup> Ст. 1—3 Учр. Пр. Сен. т. I ч. 2 Св. зак., изд. 1892 г.

<sup>2)</sup> Изд. 1876 г., ст. 12 по изд. 1902 г.

стояли въ фактическомъ его пользованіи къ 1 января 1893 г., т. е. уже не по расчету 1861 г., а по расчету на наличное въ 1893 г. населеніе. Это мнѣніе было принято большинствомъ сенаторовъ 1-го общаго собранія и одобрено консультаціей, при Министерствѣ юстиціи учрежденной, и на основаніи сего посланъ указъ I-го общаго собранія Сената отъ 20 декабря 1908 г., какъ равно и по другому дѣлу того же горнозаводскаго населенія о правѣ полученія изъ посессіонныхъ дачъ топлива, также по расчету на наличное къ 1 января 1893 г. населеніе (указъ 20 декабря 1908 г.).

4) По цѣлому ряду дѣлъ возникъ вопросъ о томъ, вправѣ ли владѣльцы крестьянскихъ арендныхъ участковъ въ прибалтійскихъ губерніяхъ помѣщать въ купчихъ контрактахъ на эти участки условія о сохраненіи за продавцомъ исключительнаго права охоты и рыбной ловли на продаваемомъ участкѣ. Въ предложеніяхъ оберъ-прокурора отъ 15 сентября 1904 г. за №№ 500, 501 и 503 по д. фонъ-Гагемейстера и Ризенкампа, вопросъ этотъ разрѣшался въ отрицательномъ смыслѣ, на томъ основаніи, что положеніе о крест. Эстляндской губ. 1856 г. проводитъ тотъ основной взглядъ на крестьянскую арендную землю, что она должна служить къ обезпеченію земельного быта крестьянъ, почему право помѣщика располагать ею ограничивается тѣмъ, что „онъ не властенъ ни въ какомъ случаѣ, ни подъ какимъ предлогомъ пользоваться ею иначе, какъ чрезъ отдачу ея въ аренду или чрезъ продажу ея членамъ крестьянскаго общества“ (ст. 46), чѣмъ дворянство, по мысли законодателя, и обезпечиваетъ сословіе крестьянъ, предоставляя ему неотъемлемое право пользованія опредѣленною частью помѣщичьихъ земель (ст. 5). Желая дать прочное земельное обезпеченіе крестьянскому сословію, законъ строго ограничиваетъ свободное соглашеніе сторонъ, при заключеніи арендныхъ и купчихъ контрактовъ, предоставляя ихъ обоюдному добровольному соглашенію только опредѣленіе, при заключеніи арендныхъ контрактовъ, „мѣры арендныхъ повинностей“ (ст. 6 и 172), во всемъ же остальномъ обязывая ихъ при заключеніи контрактовъ строго сообразоваться съ постановленіями крестьянскаго положенія, силою которыхъ и должны быть всецѣло опредѣляемы гражданскія отношенія крестьянъ, а въ частности ихъ отношенія къ крестьянскимъ поземельнымъ участкамъ, причемъ мѣстныя земскія права,

содержащіяся въ ч. III Свода мѣст. узак. губ. остз., могутъ имѣть въ этомъ отношеніи только чисто вспомогательное значеніе, на случай отсутствія въ крестьянскомъ положеніи постановленій о томъ или другомъ предметѣ (ст. XII введенія ч. III Св. мѣст. узак. губ. остз.). По мѣстнымъ же крестьянскимъ законамъ свобода соглашеній при заключеніи купчихъ контрактовъ на крестьянскіе поземельные участки строго ограничена и потому поставлена подъ контроль крестьянскихъ учреждений. Эта свобода соглашеній при отчужденіи крестьянскихъ поземельныхъ участковъ могла бы привести къ такому обремененію крестьянскихъ участковъ въ пользу продавца, что за крестьянами осталось бы только *nudum jus*, а все матеріальное содержаніе права собственности перешло бы къ мѣстному дворянству. Законодатель былъ настолько озабоченъ достиженіемъ имѣющей высокое государственное значеніе цѣли обезпеченія земельного быта крестьянъ, что счелъ необходимымъ особо упомянуть въ положеніи о крестьянахъ, что вмѣстѣ съ правомъ собственности на крестьянскій поземельный участокъ переходитъ на покупателя и право охоты, рыбной ловли и устроенія мельницъ (ст. 203), причемъ предоставленіе же этихъ правъ въ продаваемыхъ участкахъ продавцу призналъ возможнымъ только въ видѣ сервитутовъ, точно опредѣленныхъ въ помянутыхъ контрактахъ (ст. 220) и то за особое соразмѣрное вознагражденіе (ст. 249). Пониманіе же закона (ст. 248) въ томъ смыслѣ, что продавецъ можетъ удержать за собою нѣкоторыя составныя части права собственности на продаваемые участки исключительно, а не въ видѣ сервитута, помимо коренного противорѣчія основнымъ задачамъ поземельнаго устройства сословія крестьянъ, шло бы въ разрѣзъ съ буквальнымъ и точнымъ смысломъ статей 203 и 220. Поэтому крестьянскія учрежденія Эстляндской губерніи, стоя на стражѣ интересовъ вѣреннаго ихъ попеченію крестьянскаго населенія губерніи, не должны, въ точности исполняя требованія закона, свидѣтельствовать подобныя купчіе контракты, если въ нихъ помѣщаются условія, противорѣчащія постановленіямъ положенія о крестьянахъ <sup>1)</sup>). Всѣ эти предложенія по означенному вопросу были единогласно приняты г.г. сенаторами и товарищемъ министра внутреннихъ дѣлъ и положены

<sup>1)</sup> Пол. о преобр. крест. прис. мѣст. въ приб. губ. 9 іюля 1889 г. п. в. ст. 8.

въ основу указовъ Правительствующаго Сената по этимъ дѣламъ <sup>1)</sup>).

5) По жалобѣ поселянъ с. Барабатуръ, Елисаветпольской губ., возникъ вопросъ о правѣ эксплуатаціи владѣльцами этого селенія нѣдръ въ поселянскихъ надѣльныхъ земляхъ. Въ предложеніи оберъ-прокурора отъ 24 мая 1908 г. было выяснено, что, по точному смыслу 243 и 244 ст.ст. Пол. крест. влад. (изд. 1902 г.), пользованіе со стороны крестьянъ въ предѣлахъ пастбищныхъ земель выгонами и мѣстами для пастьбы оставляется въ порядкѣ, установившемся существующими въ каждомъ мѣстѣ обычаями, съ тѣмъ, однако же, что помѣщики, не возбраняя крестьянамъ обычнаго пользованія оными, сохраняютъ право распахивать или устраивать иное хозяйство на сихъ мѣстахъ, а также дозволять и постороннимъ лицамъ пользованіе ими, но не въ ущербъ дѣйствительнымъ потребностямъ крестьянъ, окончательный же раздѣлъ помѣщиками сихъ земель предоставляется добровольному соглашенію сихъ сторонъ. Изъ сопоставленія же означенныхъ статей со ст. 424 т. X ч. I и рѣш. Гр. касс. деп. 1894 г. № 54 видно, что за собственникомъ земли, несмотря на то, что владѣніе и пользованіе поверхностью таковой составляетъ отдѣльное право посторонняго лица, должно быть признано право пользованія и распоряженія нѣдрами, подъ этой поверхностью находящимися, и во всемъ, что не нарушаетъ такового отдѣльнаго права, собственникъ свободенъ осуществлять свои права неограниченно въ предѣлахъ, допускаемыхъ закономъ, а, слѣдовательно, можетъ разработку содержащихся въ нѣдрахъ его земель ископаемыхъ передать и другимъ лицамъ, не нарушая, однако, при этомъ интересовъ крестьянъ и не причиняя ущерба другимъ владѣльцамъ, въ пользованіи коихъ состоитъ поверхность сихъ земель, т. е. въ данномъ случаѣ поселянъ с. Барабатуръ. Это дѣло, за разногласіемъ сенаторовъ, поступило на разсмотрѣніе I-го общаго собранія Сената.

6) Дѣла о признаніи вѣчно-чиншевыхъ правъ по закону 9 іюня 1886 г., какъ подлежащія разрѣшенію Правительствующаго Сената по существу, въ особенности вызывали разногласіе между сенаторами и лицами оберъ-прокурорскаго надзора,

<sup>1)</sup> Ук. Сената по II деп. отъ 13 сентября 1905 г. № 5228, 23 сентября 1905 г. № 5281 и 5283.

почему по этого рода дѣламъ было дано оберъ-прокуроромъ весьма много предложеній, въ большинствѣ случаевъ принятыхъ сенаторами. По нѣкоторымъ изъ этихъ дѣлъ въ предложеніяхъ, между прочимъ, выяснялось: а) что законъ 9 іюня 1886 г. долженъ простирать свое дѣйствіе на всѣхъ сельскихъ чиншеви-ковъ, для которыхъ состоящіе въ ихъ владѣніи на чиншевомъ правѣ земельные участки служатъ обезпеченіемъ ихъ осѣдлости или хозяйственнаго быта, почему, если находящійся во владѣніи даннаго лица участокъ служилъ съ давнихъ временъ обезпече-ніемъ осѣдлости его самага и его предковъ, то вѣчно-чиншевое право ихъ на этотъ земельный участокъ не могло быть утрачено только потому, что нынѣшній владѣлецъ сталъ на своей усадьбѣ торговать мясомъ <sup>1)</sup>; б) что по силѣ Высочайшаго повелѣнія 10 декабря 1865 г., лицамъ польскаго происхожденія этимъ закономъ было воспрещено пріобрѣтать какими либо спо-собами, кромѣ наслѣдованія по закону, единственно помѣщичьи имѣнія, а не отдѣльныя земли и угодыя, входящія въ составъ того или другого имѣнія и что посему нѣтъ никакихъ законныхъ осно-ваній изъять изъ дѣйствія Положенія 9 іюня 1886 г. тѣхъ лицъ польскаго происхожденія, которыя изъ имѣнія помѣщика получили до изданія правилъ 27 декабря 1884 г. въ чиншевое владѣніе лично или преемственно отъ другихъ чиншеви-ковъ отдѣльные участки земли <sup>2)</sup>; в) что, по духу чиншевого положенія, измѣненіе чиншевой платы, послѣдовавшее въ послѣдніе годы предъ изда-ніемъ чиншевого положенія, вопреки первоначальнымъ условіямъ давностнаго чиншевого владѣнія и помимо воли и согласія без-срочныхъ чиншевыхъ владѣльцевъ, хотя бы временно и подчинив-шихся такому произволу вотчинника, не можетъ служить осно-ваніемъ къ уtratѣ чиншевыхъ правъ, причемъ отсутствіе измѣ-няемости платы по произволу вотчинника, какъ отрицательное обстоятельство, не можетъ быть доказываемо самими чиншеви-ками, а представленіе доказательствъ въ подтвержденіе таковой измѣняемости лежитъ на обязанности вотчинника, сдѣлавшаго такое возраженіе по дѣлу <sup>3)</sup>; г) что однимъ изъ доказательствъ вѣчно-чиншевого владѣнія по закону (ст. 7 Пол. 9 іюня 1886 г.)

<sup>1)</sup> Предложеніе по дѣлу Швачкина отъ 15 сентября 1904 г. № 490.

<sup>2)</sup> Предложенія по дѣлу Сливинскихъ отъ 15 сентября 1904 г. № 492 и по д. Под-гаевского отъ того же числа за № 493.

<sup>3)</sup> Предложеніе по дѣлу Курьятовъ отъ 31 мая 1902 г. № 356.

служить собственное признаніе вотчинника, учиненное при всякомъ положеніи дѣла, а, слѣдовательно, и при мѣстномъ дознаніи чрезъ кандидата къ мировымъ посредникамъ, и что таковое признаніе вотчинника не можетъ быть имъ впослѣдствіи опровергаемо, за исключеніемъ случая, когда сторона, сдѣлавшая признаніе, можетъ на основаніи 481 ст. Уст. гр. суд., доказать, что она была введена въ заблужденіе невѣдѣніемъ такого обстоятельства, которое открылось лишь впослѣдствіи, почему, при наличности признанія вотчинника, на обязанности мѣстныхъ чиншевыхъ учрежденій лежитъ лишь провѣрить, насколько въ данномъ случаѣ пользование землей не противорѣчило основнымъ признакамъ вѣчно-чиншевого владѣнія или спеціальнымъ узаконеніямъ, ограничивающимъ частное землевладѣніе въ Западномъ краѣ <sup>1)</sup>). По всѣмъ этимъ дѣламъ предложенія оберъ-прокурора были приняты сенаторами и на основаніи ихъ посланы указы Сената.

7) На основаніи 20 ст. Учр. Прав. Сената (т. 1 ч. 2 изд. 1892 г.), Екатеринославское губернское присутствіе вошло въ Правительствующій Сенатъ о разъясненіи вопроса о томъ, въ какомъ порядкѣ должны совершаться акты о раздѣлѣ внѣнадѣльной земли между совершеннолѣтними и малолѣтними наслѣдниками лицъ сельскаго состоянія. При разрѣшеніи сего вопроса произошло разногласіе сенаторовъ, причемъ было высказано мнѣніе о необходимости законодательнымъ путемъ дополненія существующихъ по сему предмету узаконеній. Въ предложеніи оберъ-прокурора отъ 16 мая 1902 г., принятомъ сенаторами (указъ Сената по II-му департаменту 19 марта 1903 г. № 1964), было выяснено, что за исключеніемъ отчужденія и залога недвижимыхъ имуществъ, принадлежащихъ малолѣтнимъ крестьянамъ (ст. 277 и 231 т. X ч. 1), примѣненіе къ опекамъ надъ личностью малолѣтнихъ крестьянъ общихъ законовъ, опредѣляющихъ права и обязанности опекуновъ, назначааемыхъ надъ лицами другихъ сословій, какъ равно и другихъ общихъ по сему предмету узаконеній, не можетъ имѣть мѣста, за силою ст. 65 Основныхъ законовъ, почему утвержденіе актовъ о раздѣлѣ внѣнадѣльной земли между совершеннолѣтними и малолѣтними наслѣдниками лицъ сельскаго состоянія должно производиться не окружными

---

<sup>1)</sup> Ст. 1 пол. 9 іюня 1886 г., предложеніе по д. Петровскаго отъ 7 мая 1902 г. № 282.

судами, а соотвѣтствующими имъ въ губерніи высшими опекунскими учрежденіями, т. е. губернскими присутствіями, охранѣ коихъ въ предѣлахъ губерніи ввѣрены интересы малолѣтнихъ крестьянскихъ сиротъ и которыя, слѣдовательно, въ силу вышеизложеннаго, а также примѣнительно къ 33, 38 и 114 ст. Пол. о зем. уч. нач. и 1 прим. къ п. 4 ст. 51 Общ. пол. о кр. (изд. 1876 г.), обязаны провѣрять, по представленіямъ участковыхъ земскихъ начальниковъ, законность состоявшихся по сему предмету приговоровъ сельскихъ сходовъ.

8) Въ особенности же много предложеній оберъ-прокурора было дано по дѣламъ о взысканіяхъ, налагаемыхъ земскимъ начальникомъ на подвѣдомственныхъ ему лицъ по ст. 61 Пол. о зем. нач. и 63 ст. Общ. пол. о крест. Въ основу всѣхъ этихъ предложеній положено Высочайше утв. 22 апрѣля 1896 г. мнѣніе Госуд. Совѣта по дѣлу Герасимовой, въ силу котораго земскіе начальники могли предъявлять къ подвѣдомственному имъ населенію только требованія, на законѣ основанныя, и подвергать взысканію только лицъ, виновныхъ въ неисполненіи такихъ законныхъ ихъ распоряженій. Въ силу этого въ цѣломъ рядѣ предложеній оберъ-прокуроръ предлагалъ Правительствующему Сенату признать подлежащими отмѣнѣ, на примѣръ, слѣдующія постановленія земскихъ начальниковъ: а) о присужденіи къ аресту по 61 ст. неизвѣстнаго званія человѣка, оказавшагося казеннымъ лѣсникомъ, за скорую ѣзду въ полѣ, причемъ никакого требованія къ нему земскимъ начальникомъ предъявлено не было и притомъ не было вовсе выяснено крайне существенное обстоятельство, принадлежитъ ли данное лицо къ лицамъ, подвѣдомственнымъ земскимъ начальникамъ<sup>1)</sup>; б) присужденіе къ аресту за неявку въ 12 часовъ ночи по требованію земскаго начальника, безъ объясненія даже при этомъ, по какому дѣлу или по какой причинѣ явка представлялась необходимой въ столь позднее время, причемъ выяснилось, что такое требованіе земскаго начальника явилось подъ вліяніемъ личнаго раздраженія<sup>2)</sup>; в) подвергнутіе немедленному аресту по 61 ст. являвшагося защитникомъ по уголовному дѣлу у земскаго начальника доктора химіи Бернскаго университета Шпунте за нарушеніе порядка при раз-

<sup>1)</sup> Предложеніе отъ 15 сент. 1904 г. № 497 по д. Сербина.

<sup>2)</sup> Предложеніе 15 сент. 1904 г. № 498 по д. Бандина.

борѣ дѣла во время засѣданія, приче́мъ въ предложеніи указыва-лось, что земскій начальникъ при нарушеніи порядка во время засѣданія по судебному дѣлу не въ правѣ примѣнять 61 ст., а долженъ руководствоваться 4 ст. Прав. о произв. суд. дѣлъ<sup>1)</sup>; г) назначеніе ареста за неявку къ земскому начальнику лица, про-живающаго въ другомъ участкѣ, приче́мъ предлагалось разъ-яснить, что земскому начальнику, вообще, не принадлежитъ право требовать личной явки по административнымъ дѣламъ лицъ, проживающихъ въ другихъ участкахъ, и что отвѣтствен-ность за неявку во всякомъ случаѣ не могла быть опредѣлена по 61 ст., ибо для сего установлена специальная отвѣтствен-ность по 165 ст. Пол. уст. крест. <sup>2)</sup>; д) оштрафование по 61 ст. огульно 175 крестьянъ за неисполненіе требованія объ исправленіи дорогъ, могущее влечь за собою лишь отвѣт-ственность по 29 ст. Уст. о нак. нал. мир. суд., тѣмъ болѣе, что земскій начальникъ, налагая взысканіе, не сдѣлалъ личной повѣрки, а руководствовался спискомъ помощника волостнаго старшины <sup>3)</sup>; е) наложеніе въ порядкѣ 61 ст. взысканій на всѣхъ домохозяевъ с. Краснаго Яра за неисполненіе тре-бованія о посадкѣ деревьевъ, приче́мъ предлагалось разъ-яснить, что за исполненіе требованія, основаннаго на обяза-тельномъ постановленіи, отвѣтственность опредѣляется по 29 ст. Уст. о нак. <sup>4)</sup> и что, вообще, неправильно оштрафование всѣхъ домохозяевъ огульно, безъ указанія: кто именно подвергнутъ взысканію, такъ какъ подвергнутіе взысканіямъ всего сельскаго общества является и неправильнымъ и нецѣлесообразнымъ, ибо составляющіе общество домохозяева не составляютъ чего либо непостояннаго, неподвергающагося измѣненіямъ въ своемъ со-ставѣ, ибо часть домохозяевъ, къ коимъ предъявлено означен-ное требованіе, уже не находится въ живыхъ или выбыла изъ общества и замѣнена другими лицами, и такимъ образомъ, при подобной неправильной системѣ наложенія взысканій, таковымъ могутъ быть подвергнуты лица, къ которымъ означеннаго требованія вовсе предъявлено не было <sup>5)</sup> ж) подвергнутіе разнаго

<sup>1)</sup> Предложеніе отъ 30 сентября 1904 г. № 565 по д. Шпунте.

<sup>2)</sup> Изд. 1902 г., предложеніе отъ 21 января 1903 г. № 36 по д. Хлопочкина.

<sup>3)</sup> Предложеніе отъ 15 апрѣля 1904 г. № 270 по д. крестьянъ села Ново-Троицкаго.

<sup>4)</sup> Рѣш. Сената 27 февраля 1901 г. № 726, 5 октября 1901 г. № 5250 и др.

<sup>5)</sup> Предложеніе отъ 15 апрѣля 1904 г. № 271 по д. крестьянъ с. Краснаго Яра.

рода взысканіямъ въ порядкѣ 61 ст. за неисполненіе мѣстнымъ населеніемъ требованія земскаго начальника, чтобы „никто не смѣлъ пьянствовать, нарушать общественную тишину и шлаться ночью по улицамъ“, причемъ взысканія налагались каждый разъ не лично земскимъ начальникомъ, а ставнымъ приставомъ, заносившимъ фамиліи подвергаемыхъ взысканіямъ лицъ въ ранѣе подписанные земскимъ начальникомъ „бланки“, на основаніи донесеній урядниковъ и полицейскихъ сотскихъ. Въ предложеніи по сему дѣлу указывалось на незаконность подобныхъ распоряженій земскаго начальника, ибо: 1) отвѣтственность за нарушеніе тишины и порядка по 38 ст. Уст. о нак. налагается по закону судебнымъ порядкомъ; 2) означенное требованіе не было предъявлено лично къ тѣмъ лицамъ, которыя затѣмъ подвергались взысканіямъ (ст. 61 Пол. о зем. нач.), тѣмъ болѣе, что означенное требованіе было издано земскимъ начальникомъ, въ видѣ обязательнаго постановленія по предметамъ благочинія и общественнаго порядка, право издавать которыя земскимъ начальникамъ по закону не предоставлено (ст. 236, 421 и 999 т. II Св. зак.), и 3) порядокъ примѣненія 61 ст. Пол. о земск. нач. (ст. 57 по изд. 1902 г.) по „бланкамъ“, заполняемымъ полиціей, прямо противорѣчитъ закону, который не уполномочиваетъ чиновъ полиціи правомъ административныхъ взысканій и, предоставляя это право земскому начальнику, не даетъ ему власти передовѣрія этого права другимъ лицамъ <sup>1)</sup>. Приведенныя выше, въ видѣ примѣра, предложенія оберъ-прокурора, данныя по нѣкоторымъ дѣламъ (а именно по дѣламъ Сербина, Бандина, Шпунте, крестьянъ с. Ново-Троицкаго и Краснаго Яра) противъ единогласныхъ опредѣленій Правительствующаго Сената, были затѣмъ приняты Сенатомъ и положены въ основу указовъ Сената по означеннымъ дѣламъ за исключеніемъ послѣдняго дѣла крестьянъ с. Велико-Михайловки, которое за несогласіемъ съ предложеніемъ со стороны товарища мин. вн. дѣлъ и части сенаторовъ, участвовавшихъ въ первоначальномъ сужденіи сего дѣла, поступило на разсмотрѣніе I-го общаго собранія Сената.

---

<sup>1)</sup> Предложеніе отъ 15 ноября 1902 г. № 603 по д. крестьянъ с. Велико-Михайловки, Курской губерніи.

За отмѣною по Высочайшему указу 5 октября 1906 г., ст. 57 Пол. уст. кр. изд. 1902 г. (ст. 61 Пол. о зем. нач.), стала получать болѣе частое примѣненіе ст. 63 Общ. пол. о крест., сохраняющая силу и по воспослѣдованіи Высочайшаго указа 5 октября 1906 г. и предоставляющая земскому начальнику и мировому посреднику право подвергать взысканіямъ лицъ, участвовавшихъ въ составленіи приговоровъ по предметамъ, вѣдѣнію схода не подлежащимъ. По одному изъ такихъ дѣлъ было дано оберъ-прокуроромъ имѣющее важное принципальное значеніе предложеніе, принятое Сенатомъ и положенное въ основу указа Сената, послужившаго руководствомъ въ дальнѣйшей практикѣ Сената при разрѣшеніи подобныхъ дѣлъ. Какъ видно изъ дѣла, крестьяне с. Западинецъ, Летичевского уѣзда, Подольской губ., въ числѣ 64 человекъ на сельскомъ сходѣ избрали изъ своей среды 8 уполномоченныхъ для ходатайства передъ начальствомъ объ оставленіи въ приходѣ ихъ священника, переведеннаго по распоряженію епархіальнаго начальства въ другой приходъ. Мировой посредникъ, признавъ приговоръ ничтожнымъ, оштрафовалъ всѣхъ участвовавшихъ въ составленіи приговора лицъ по 1 руб., а сельскаго старосту въ 5 руб. По жалобѣ крестьянъ на Подольское губернское присутствіе, признавшее распоряженіе мирового посредника правильнымъ, дѣло поступило на разсмотрѣніе II-го департамента Правительствующаго Сената.

Въ предложеніи оберъ-прокурора по сему дѣлу (отъ 20 ноября 1904 г. № 692 по д. крест. Довгалюка и другихъ) выяснялось, что предоставленное 63 ст. Общ. пол. земскимъ начальникамъ и мировымъ посредникамъ право подвергать лицъ, участвовавшихъ въ сужденіи и постановленіи приговоровъ, по предметамъ, вѣдѣнію сельскаго схода не подлежащимъ, смотря по важности дѣла, не только взысканію по рѣшенію земскихъ начальниковъ и мировыхъ посредниковъ, но и предавать суду, — можетъ быть примѣняемо только къ приговорамъ, не безопаснымъ для общественнаго порядка или же имѣющимъ преступный характеръ, по всѣмъ же приговорамъ, постановленнымъ по недоразумѣнію или неправильному толкованію компетенціи сельскихъ сходовъ, со стороны начальствующихъ лицъ и учреждений, можетъ послѣдовать только отмѣна ихъ. Правильность приведенныхъ соображеній подтверждается какъ упомянутою въ

63 ст. отвѣтственностью, доходящею до преданія суду, которому, очевидно, участники схода не могутъ подвергаться лишь за неправильное, по недоразумѣнію, сужденіе и постановленіе приговоровъ по предметамъ, вѣдѣнію схода не подлежащимъ, такъ отчасти и дѣломъ Подкаминера (рѣш. I-го общ. собр. 1896 г.), доходившимъ до Государственнаго Совѣта, и если въ высшихъ учрежденіяхъ возникаетъ иногда сомнѣніе, подлежатъ ли нѣкоторыя дѣла вѣдѣнію сельскаго схода или нѣтъ, то можно ли предъявлять требованія къ сельскимъ сходамъ правильнаго опредѣленія своей компетенціи и, въ случаѣ ошибки или недоразумѣнія, подвергать ихъ отвѣтственности? Но независимо отъ сего, по 62 ст. Общ. пол. п. 11 (изд. 1902 г.) вѣдѣнію сельскаго схода подлежатъ: „совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи и обученіи грамотъ“. Въ начальныхъ народныхъ училищахъ, имѣющихъ цѣлію утверждать въ народѣ религіозныя и нравственныя понятія и распространять первоначальныя полезныя знанія (ст. 3469 т. XI ч. I Св. зак.), первенствующее значеніе предоставлено православному духовенству. Поэтому нельзя не признать, что личныя качества священника не безразличны для крестьянъ и послѣдніе могутъ не только желать, но и ходатайствовать объ оставленіи въ ихъ селѣ священника, пріобрѣвшаго любовь и довѣріе своихъ прихожанъ: уважить такое ходатайство или нѣтъ—это дѣло епархіальнаго начальства, но нельзя признавать подобную заботу и ходатайство вѣдѣнію сельскаго схода неподлежащею.

Обращаясь далѣе къ разсмотрѣнію свѣдѣній о количествѣ разсмотрѣнныхъ II-мъ департаментомъ дѣлъ, необходимо отмѣтить, что (до 1908 г.) за 25 лѣтъ существованія II-го департамента въ немъ было разрѣшено 207.125 дѣлъ, или въ среднемъ по 8.261 дѣлу на одинъ годъ.

Изъ свѣдѣній о движеніи и характерѣ дѣлъ, разрѣшенныхъ II-мъ департаментомъ за 25 лѣтъ и за послѣднія 10 лѣтъ, видно, что преобладающими дѣлами во II-мъ департаментѣ являются дѣла земельныя, а именно:

Напримѣръ изъ 82.272 дѣлъ, разрѣшенныхъ II-мъ департаментомъ Сената за послѣднія 10 лѣтъ, 23.852 или 29% относятся къ числу земельныхъ дѣлъ. При этомъ необходимо имѣть въ виду, что процентъ этотъ значительно увеличился бы,

если бѣ въ числѣ земельныхъ дѣлъ указывать многія другія дѣла, имѣющія отношенія къ крестьянскому землепользованію, какъ, на примѣръ, обложеніе земель мірскими сборами и проч., которыя въ числѣ земельныхъ дѣлъ не значатся, а кромѣ того въ числѣ 23.852 земельныхъ дѣлъ показаны только отдѣльныя дѣла, разрѣшенныя департаментомъ по жалобамъ или представленіямъ, и въ числѣ ихъ не значатся отдѣльныя прошенія и ходатайства, разсмотрѣнныя Сенатомъ по уже разрѣшеннымъ дѣламъ, такъ что на самомъ дѣлѣ означенный процентъ значительно выше.

Но уже и изъ этой таблицы видно, что число земельныхъ дѣлъ въ Сенатѣ за послѣдніе годы значительно увеличивается, вслѣдствіе усиленнаго поступленія дѣлъ объ укрѣпленіи земельныхъ участковъ въ личную собственность по Высочайшему указу 9 ноября 1906 г., почему число разрѣшенныхъ Сенатомъ въ 1908 г. земельныхъ дѣлъ увеличилось до 2.984, что составляетъ къ общему числу разрѣшенныхъ за этотъ годъ дѣлъ—34,8%.

Если взять дѣла по отдѣльнымъ мѣстностямъ Имперіи, то этотъ процентъ разсмотрѣнныхъ земельныхъ дѣлъ подвергается значительнымъ колебаніямъ, такъ за 10 лѣтъ (1899—1908 г.г.):

	всѣхъ разрѣшенныхъ Сенатомъ дѣлъ:	изъ нихъ зе- мельныхъ:
По губерніямъ прибалтійскимъ . . . . .	3.911	293 или 7,5%
„ „ б. Царства Польскаго. . . . .	8.000	7.568 „ 94,6%

Такимъ образомъ по губерніямъ привислинскимъ процентное отношеніе числа разрѣшенныхъ Сенатомъ земельныхъ дѣлъ къ общему числу разсмотрѣнныхъ за то же время дѣлъ будетъ—94,6%. При этомъ къ земельнымъ дѣламъ отнесены не только дѣла, касающіяся поземельнаго устройства, но и граничныя споры, разверстаніе и обмѣнъ чрезполосныхъ земель, раздѣлъ общихъ пастбищъ, дѣла о замѣнѣ сервитутовъ и проч.

Изъ тѣхъ же свѣдѣній видно, что число поступающихъ въ Сенатъ чисто административныхъ дѣлъ, касающихся общественнаго устройства и управленія, неправильныхъ дѣйствій должностныхъ лицъ и проч., значительно меньше числа дѣлъ

земельныхъ, а именно: изъ 82.272 дѣль, разрѣшенныхъ Сенатомъ за послѣдніе 10 лѣтъ, земельныхъ дѣль было 23.852 или 29%, а дѣль административныхъ только 5.072 или 6,2%.

Число и характеръ остальныхъ разрѣшенныхъ Сенатомъ дѣль будутъ отмѣчены при дальнѣйшемъ изложеніи движенія по отдѣльнымъ родамъ дѣль.

Здѣсь необходимо еще обратить вниманіе на имѣющіяся свѣдѣнія о числѣ рѣшеній Правительствующаго Сената, коими были отмѣнены постановленія мѣстныхъ крестьянскихъ установленій и коими жалобы на таковыя оставлены безъ послѣдствій, такъ, напримѣръ, изъ нихъ можно извлечь слѣдующія свѣдѣнія:

Число разрѣшенныхъ за 10 лѣтъ дѣль:	Изъ нихъ постановленія мѣстныхъ крестьянскихъ установленій отмѣнены:			
земельныхъ дѣль 23.852	по 6.289	дѣламъ,	что составитъ къ общему числу дѣль	27 %
административныхъ дѣль . . . . 5.072	" 1.312	" " " "	" "	25,8%
судебныхъ дѣль . 1.416	" 186	" " " "	" "	13,1%.

Это процентное отношеніе значительно измѣняется по отдѣльнымъ мѣстностямъ, такъ, напримѣръ:

Общее число разрѣшенныхъ за 10 лѣтъ дѣль:	Изъ нихъ отмѣнены постановленія крест. установленій:	Общее число за 10 лѣтъ земельныхъ дѣль:	Изъ нихъ отмѣнены постановленія кр. установленій:
По губ. прибалтійскимъ: 3.911	по 916 дѣл. (23,4%)	293	83 (28 %)
" " привислинскимъ: 8.000	" 1.084 " (13,5%)	7.568	1.025 (13,6%).

Такимъ образомъ въ наиболѣе благопріятномъ положеніи находится дѣло въ губерніяхъ привислинскихъ, по которымъ Правительствующимъ Сенатомъ постановленія мѣстныхъ крестьянскихъ установленій, напримѣръ, по земельнымъ дѣламъ, отмѣняются только по 13,6% дѣль, разрѣшенныхъ Сенатомъ по этимъ губерніямъ, тогда какъ въ губерніяхъ прибалтійскихъ этотъ процентъ поднимается до 28%, а по внутреннимъ губерніямъ Россіи—до 27%, по Закавказью же доходитъ до 34,4%.

Это процентное отношеніе для мѣстныхъ крестьянскихъ установленій губерній привислинскихъ сдѣлается еще благопріятнѣе, если принять во вниманіе, что здѣсь въ числѣ отмѣненныхъ Сенатомъ рѣшеній значатся и рѣшенія состоящаго при Земскомъ отдѣлѣ присутствія по крестьянскимъ дѣламъ

губерній Царства Польскаго, такъ какъ изъ 800 рѣшеній присутствія, рассмотрѣнныхъ Сенатомъ за 10 лѣтъ, отмѣнено Сенатомъ 130 или 16,2% общаго числа рассмотрѣнныхъ за это время рѣшеній присутствія.

Процентное отношеніе числа отмѣненныхъ рѣшеній мѣстныхъ крестьянскихъ установленій къ общему числу рассмотрѣнныхъ Сенатомъ дѣлъ измѣняется и по отдѣльнымъ родамъ дѣлъ, такъ, на примѣръ, изъ числа рассмотрѣнныхъ Сенатомъ за 10 лѣтъ земельныхъ дѣлъ отмѣнены постановленія мѣстныхъ крестьянскихъ установленій:

по дѣламъ чиншевымъ . . . . .	изъ 2.374 дѣл. отмѣн. по	706 дѣл., или	29 %.
„ „ б. вольныхъ людей 2-го разряда, православн. арендаторовъ и пр. . . . .	2.880 „ „ „	698 „ „	24,2%.
„ „ о выдачѣ данныхъ . . . . .	432 „ „ „	105 „ „	24,3%.
„ „ о частныхъ передѣлахъ, скидкахъ, накидкахъ и пр. . . . .	3.273 „ „ „	1.177 „ „	36 %.
„ „ объ общихъ передѣлахъ „	1.198 „ „ „	645 „ „	54 %.
„ „ по дѣламъ объ укрѣпл. въ личную собственность по Высочайшему указу 9 ноября 1906 г. . . . .	261 „ „ „	251 „ „	96 %.

Такимъ образомъ процентъ этотъ наиболѣе повышается по дѣламъ объ общихъ передѣлахъ и въ особенности по дѣламъ объ укрѣпленіи въ личную собственность земельныхъ участковъ по Высочайшему указу 9 ноября 1906 г., въ виду установленнаго Сенатомъ неправильнаго примѣненія мѣстными крестьянскими установленіями закона изъ 261—въ 251 случаѣ. Эти свѣдѣнія о числѣ отмѣненныхъ Сенатомъ рѣшеній мѣстныхъ крестьянскихъ установленій вполнѣ подтверждаютъ справедливость указанныхъ въ началѣ записки заключеній министра юстиціи о невозможности ограниченія права обжалованія въ Сенатъ по роду дѣлъ или въ зависимости отъ единогласія постановленнаго въ мѣстныхъ установленіяхъ рѣшенія.

Обращаясь далѣе къ болѣе подробному изложенію свѣдѣній о движеніи дѣлъ по отдѣльнымъ родамъ ихъ во внутреннихъ губерніяхъ Россіи, необходимо прежде всего остановиться на дѣлахъ земельныхъ.

## 1. Дѣла земельныя.

Къ дѣламъ земельнымъ здѣсь отнесены какъ дѣла о поземельномъ устройствѣ крестьянъ б. помѣщичьихъ, государственныхъ, удѣльныхъ и проч., такъ и другія дѣла, связанныя съ крестьянскимъ землепользованіемъ, какъ то: дѣла объ общихъ передѣлахъ, о частныхъ передѣлахъ, скидкахъ и накидкахъ, о приобрѣтеніи земель внѣнадѣльныхъ и съ содѣйствіемъ Крестьянскаго поземельнаго банка и т. п. Наиболѣе важныя изъ этихъ дѣлъ слѣдующія.

### а) Общія передѣлы, частныя передѣлы, скидки и накидки.

Распределеніе общинныхъ надѣльныхъ земель между членами общества, въ цѣляхъ уравнительности крестьянскаго землепользованія, опредѣляется не только по приговорамъ объ общихъ передѣлахъ земли, но и по приговорамъ, по которымъ производятся частныя передѣлы или дѣлаются скидки и накидки надѣльной земли. Поэтому въ свѣдѣніяхъ о движеніи дѣлъ въ Сенатѣ приведены рядомъ данныя какъ о дѣлахъ объ общихъ передѣлахъ, такъ и о дѣлахъ о частныхъ передѣлахъ, скидкахъ и накидкахъ.

Изъ этихъ свѣдѣній видно: 1) что процентъ отмѣненныхъ Сенатомъ рѣшеній мѣстныхъ крестьянскихъ установленій по этого рода дѣламъ достигаетъ значительной цифры: по дѣламъ объ общихъ передѣлахъ—54%, а по дѣламъ о частныхъ передѣлахъ—36%, а по того и другого рода дѣламъ—40,6%, причемъ процентъ этотъ не только не уменьшается, но съ годами увеличивается; такъ въ 1899 г. онъ достигалъ 20,8%, въ 1900 г.—27,4%, а въ 1905 г. онъ равняется уже 56%, въ 1906 г.—50,7%, въ 1907 г.—55% и въ 1908 г.—53%, то есть болѣе половины дошедшихъ до разсмотрѣнія Сената рѣшеній мѣстныхъ крестьянскихъ учреждений по этимъ дѣламъ отмѣняются Сенатомъ, и 2) что изъ процентнаго соотношенія между собою разсмотрѣнныхъ Сенатомъ дѣлъ объ общихъ передѣлахъ (только

27%) и о передѣлахъ частныхъ, скидкахъ и накидкахъ (73% общаго числа дѣлъ о передѣлахъ) видно, что уравнительность землепользованія у крестьянъ поддерживается не только общими передѣлами, но и частными, а также скидками и накидками. Однако II-й департаментъ Правительствующаго Сената неоднократно разъяснялъ, что послѣ изданія закона 8 іюня 1893 г. никакія скидки съ отдѣльныхъ домохозяевъ коренныхъ ихъ надѣловъ какъ въ полномъ составѣ, такъ и по частямъ, помимо общаго передѣла земли, не допускаются, а слѣдовательно они могутъ касаться только участковъ, временно предоставленныхъ домохозяевамъ послѣ общей разверстки (такъ наз. накладныхъ душъ)<sup>1)</sup>, при чемъ по точному смыслу ст. 33 и 37 Общ. пол. о крест. (изд. 1902 г.), сельское общество въ правѣ принять въ свое распоряженіе земельный участокъ и внѣ общаго передѣла, если имѣются въ наличности основанія, указанная въ 33 ст.<sup>2)</sup> Впрочемъ, на мѣстности, гдѣ не введены земскіе начальники, правила 8 іюня 1893 г. о передѣлахъ мірской земли не распространяются, и сельскія общества не лишены права распоряжаться надѣльною землею по своему усмотрѣнію и могутъ производить какъ частные, такъ и общіе передѣлы<sup>3)</sup>. Въ этихъ мѣстностяхъ и въ промежутокъ времени, т. е. до окончательнаго срока, на который произведенъ общій передѣлъ земли, сельское общество не лишено права дѣлать частные передѣлы земли, въ виду измѣнившихся у нихъ обстоятельствъ, если только эти частные передѣлы являются необходимыми для поддержанія и осуществленія на дѣлѣ неизмѣнности тѣхъ общихъ основаній порядка пользованія землею, которыя установлены приговоромъ объ общемъ передѣлѣ земли на извѣстный срокъ<sup>4)</sup>. Этимъ въ значительной степени объясняется то, что сроки общихъ передѣловъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ доходятъ до 25 и даже 30 лѣтъ. Последнее, впрочемъ, замѣчается и въ мѣстностяхъ, гдѣ введены земскіе начальники, такъ по одному изъ дѣлъ объ общемъ передѣлѣ, рассмотрѣнныхъ Сенатомъ въ 1908 г., срокъ для землепользованія по передѣлу установленъ

<sup>1)</sup> Указы II деп. Сената 2 января 1906 г. № 210, 10 мая 1904 г. № 4037 и др.

<sup>2)</sup> Ук. II деп. 14 октября 1904 г. № 6517, 27 мая 1905 г. № 3803 и др.

<sup>3)</sup> Ук. II деп. Сената 9 ноября 1907 г. № 5143.

<sup>4)</sup> Опред. I-го общ. собр.  $\frac{27 \text{ янв.}}{27 \text{ окт.}}$  1889 г. № 123.

20-лѣтній, а по другому (Тихвинскаго уѣзда, Новгородской губ.) даже 50-лѣтній.

Значительный процентъ отмѣненныхъ рѣшеній мѣстныхъ крестьянскихъ установленій за 1908 г. по дѣламъ о передѣлахъ объясняется, между прочимъ, несоблюденіемъ требованій Высочайшаго указа 9 ноября 1906 г., такъ какъ уѣздные сѣзды, въ цѣломъ рядѣ дѣлъ, утвердили приговоры о передѣлахъ, несмотря на то, что отдѣльными крестьянами были, до составленія еще приговоровъ, поданы заявленія объ укрѣпленіи земельныхъ участковъ въ ихъ личную собственность. Между тѣмъ, по неоднократнымъ разъясненіямъ II-го департамента Сената, разсмотрѣніе дѣлъ объ общихъ передѣлахъ въ уѣздномъ сѣздѣ должно быть приостановлено до разрѣшенія дѣлъ объ укрѣпленіи въ личную собственность по заявленіямъ, сдѣланнымъ до составленія приговора о передѣлѣ<sup>1)</sup>. Вмѣстѣ съ тѣмъ, нельзя не обратить вниманія на то, что по цѣлому ряду дѣлъ представленія губернскихъ присутствій объ отмѣнѣ постановленій уѣздныхъ сѣздовъ, утвердившихъ приговоры объ общемъ передѣлѣ, оставлены безъ послѣдствій (напр., по Казанскому губернскому присутствію около 100 представленій), за неправильнымъ толкованіемъ 27 ст. Общ. пол. о крест. (изд. 1902 г.). По точному смыслу этой послѣдней статьи, въ приговорахъ о передѣлахъ требуется означеніе какъ срока и основаній распределенія земли, такъ и, соотвѣтственно этимъ основаніямъ, числа душевыхъ или иныхъ надѣльныхъ участковъ, причитающагося на каждого изъ домохозяевъ, что и соблюдается при постановленіи приговоровъ общества объ общемъ передѣлѣ. Между тѣмъ, вопреки точному смыслу 27 ст., нѣкоторыя губернскія присутствія, представляя въ Правительствующій Сенатъ постановленія уѣздныхъ сѣздовъ къ отмѣнѣ, неправильно высказываются за необходимость обозначенія въ приговорѣ и количества земли, причитающейся по передѣлу каждому домохозяину. При такихъ условіяхъ, напр., за 1908 г., представленія губернскихъ присутствій объ отмѣнѣ постановленій уѣздныхъ сѣздовъ, утвердившихъ приговоры объ общихъ передѣлахъ, по 180 дѣламъ (47, 4%) оставлены Сенатомъ безъ послѣдствій<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Опред. II деп. 20 октября 1908 г. по д. Хухрыгина и мн. др.

<sup>2)</sup> Опред. II деп. 16 декабря 1908 г. по д. Каторскаго сельскаго общества, Казанскаго уѣзда, и мн. др.

**б) Дѣла объ укрѣпленіи земельныхъ участковъ въ личную собственность по Высочайшему указу 9 ноября 1906 г.**

Въ первый годъ, 1907-й, послѣ введенія въ дѣйствіе Высочайшаго указа 9 ноября 1906 года, дѣлъ объ укрѣпленіи въ личную собственность земельныхъ участковъ въ Правительствующій Сенатъ совершенно не поступало, и немногія разъясненія Сената по этому предмету въ 1907 году послѣдовали по дѣламъ объ общихъ передѣлахъ, въ тѣсной связи съ которыми находится примѣненіе постановленій Высочайшаго указа 9 ноября 1906 года. Но въ 1908 г. дѣла по примѣненію Высочайшаго указа стали усиленно поступать, и таковое усиленное поступленіе продолжалось до конца года и наблюдалось и въ 1909 и 1910 годахъ. Изъ свѣдѣній о движеніи дѣлъ въ Сенатѣ видно, что за время 1908—1910 г.г. (по 1 ноября) всѣхъ дѣлъ по примѣненію Высочайшаго указа 9 ноября 1906 г. поступило въ Сенатъ 5.553 дѣла. Въ виду крайней важности и серьезности этихъ дѣлъ, изученіе и докладъ ихъ Правительствующему Сенату потребовали много времени и силъ со стороны канцеляріи, причемъ, въ интересахъ болѣе правильнаго и единообразнаго пониманія закона 9 ноября 1906 г., всѣмъ составомъ канцеляріи, въ мартѣ мѣс. 1908 г., подъ руководствомъ оберъ-прокурора, былъ устроенъ цѣлый рядъ общихъ совѣщаній чиновъ канцеляріи, кандидатовъ и чиновъ оберъ-прокурорскаго надзора, и журналы этихъ совѣщаній, происходившихъ 8, 13, 22 и 27 марта, напечатаны и розданы докладчикамъ и лицамъ оберъ-прокурорскаго надзора, для руководства ихъ при направленіи дѣлъ по примѣненію Высочайшаго указа 9 ноября 1906 г. Такія же совѣщанія въ октябрѣ 1910 г. происходили и для изученія закона 14 іюня 1910 г., въ интересахъ также болѣе правильнаго и единообразнаго пониманія этого закона всѣмъ составомъ канцеляріи, въ особенности при сопоставленіи его съ Высочайшимъ указомъ 9 ноября 1906 г. Такимъ образомъ, дѣла объ укрѣпленіи въ личную собственность земельныхъ участковъ и количественно, и качественно усилили труды канцеляріи II-го департамента. Продолжавшееся и въ 1909 и 1910 годахъ усиленное

поступленіє дѣлъ вызвало увеличеніє штатовъ канцеляріи II-го департамента Сената на двѣ экспедиціи въ составѣ оберъ-секретаря и трехъ помощниковъ въ каждой и учрежденіє третьей должности товарища оберъ-прокурора.

Въ виду невозможности исчерпать всѣ послѣдовавшія со стороны Правительствующаго Сената разъясненія по примѣненію Высочайшаго указа 9 ноября 1906 г., здѣсь будутъ отмѣчены лишь немногія наиболѣе важныя разъясненія по сему предмету. Приведеніє здѣсь этихъ разъясненій представляется необходимымъ какъ въ интересахъ большей полноты самаго очерка о дѣятельности II-го департамента, такъ и для выясненія характера и значенія этой крайне важной крестьянской реформы, произведенной Высочайшимъ указомъ 9 ноября 1906 г.

Редакція отдѣльныхъ статей Высочайшаго указа 9 ноября 1906 г., при примѣненіи ихъ на практикѣ, вызвала цѣлый рядъ сомнѣній и колебаній. Поэтому Правительствующему Сенату приходилось по всѣмъ статьямъ Высочайшаго указа 9 ноября 1906 г. преподать многочисленныя принципіальныя разъясненія для уясненія истиннаго смысла дѣйствующихъ узаконеній. Правительствующему Сенату приходилось иногда возстановливать истинное значеніє и основныхъ положеній Высочайшаго указа 9 ноября 1906 г., разъясняя, на примѣръ, что право на заявленіє объ укрѣпленіи въ личную или общую собственность принадлежитъ лишь домохозяину и не можетъ быть осуществлено безъ его уполномочія ни однимъ изъ членовъ крестьянской семьи <sup>1)</sup>, или что лица женскаго пола, состоя домохозяйками, имѣютъ право на бесплатное укрѣпленіє за ними причитающагося на ихъ пай участка земли, хотя бы таковая, по условіямъ общаго передѣла, распредѣлялась на души мужского пола <sup>2)</sup>.

Всѣ эти разъясненія Правительствующаго Сената, какъ равно и многія другія сохраняютъ свое значеніє и при дѣйстви одобреннаго Государственнымъ Совѣтомъ и Думою и Высочайше утвержденнаго закона 14 іюня 1910 г. объ измѣненіи и дополненіи нѣкоторыхъ постановленій о крестьянскомъ землевладѣніи.

<sup>1)</sup> Ук. II деп. Прав. Сената 9 марта 1909 г. № 2238, 30 января 1910 г. № 567 и др.

<sup>2)</sup> Ук. II деп. Сената 25 февраля 1909 г. № 1145, 14 іюня 1910 г. № 4257 и др.

При этомъ необходимо имѣть въ виду, что нѣкоторые изъ этихъ разъясненій Сената, несомнѣнно, были приняты во вниманіе при законодательной разработкѣ закона 14 іюня 1910 г. и послужили основаніемъ къ соотвѣтствующему измѣненію или дополненію правилъ Высочайшаго указа 9 ноября 1910 г., таковы, на примѣръ, разъясненія объ отношеніяхъ къ общинѣ домохозяевъ, укрѣпившихъ за собою въ собственность участки надѣльной земли (см. ст. 10 закона 14 іюня 1910 г.), объ условіяхъ и времени оплаты вышедшимъ изъ общины домохозяиномъ обществу стоимости излишковъ укрѣпленной земли (ст. 14 зак. 14 іюня 1910 г.), о необходимости, для укрѣпленія земли въ личную собственность по прежней разверсткѣ, заявлять таковыя ходатайства до составленія приговора объ общемъ передѣлѣ (ст. 16 закона 14 іюня 1910 г.), о необходимости точнаго обозначенія въ укрѣпительныхъ приговорахъ обществъ и постановленіяхъ земскихъ начальниковъ, въ интересахъ большей твердости и опредѣленности земельныхъ отношеній, не только числа укрѣпляемыхъ участковъ, а также размѣра и рода угодій каждаго изъ нихъ, но и мѣстоположенія и точнаго размѣра каждой отдѣльной полосы (статья 23 закона 14 іюня 1910 года), объ опредѣленіи порядка разсмотрѣнія уѣздными сѣздами приговоровъ обществъ и постановленій земскихъ начальниковъ объ укрѣпленіи въ личную или общую собственность домохозяевъ участковъ или объ отказѣ въ такомъ укрѣпленіи (ст. 27 и 28 закона 14 іюня 1910 г.), объ опредѣленіи момента (перечисленіе казенною палатою по мѣсту новаго жительства), послѣ котораго крестьяне - переселенцы лишаются права на укрѣпленіе земли въ личную собственность въ прежнемъ ихъ обществѣ (ст. 42 зак. 14 іюня 1910 г.). Означенныя разъясненія Правительствующаго Сената могли имѣть тѣмъ большее значеніе, что одобренный Государственнымъ Совѣтомъ и Думою законъ 14 іюня 1910 г. объ измѣненіи и дополненіи нѣкоторыхъ постановленій о крестьянскомъ землевладѣніи, въ существѣ своемъ, содержитъ въ себѣ основныя начала Высочайшаго указа 9 ноября 1906 г. съ нѣкоторыми лишь измѣненіями и дополненіями, вызванными отчасти выяснившимися на практикѣ потребностями жизни.

в) Дѣла объ утвержденіи уставныхъ грамотъ, владѣнныхъ записей, люстраціонныхъ актовъ.

Дѣла этого рода, какъ имѣющія крайне существенное для поземельнаго устройства крестьянъ значеніе, привлекали къ себѣ самое серьезное вниманіе со стороны Правительствующаго Сената. Такихъ дѣлъ, въ особенности, было много въ началѣ дѣятельности II-го департамента Сената, причемъ усиленные труды вызывали дѣла о составленіи и выдачѣ владѣнныхъ записей бывшимъ государственнымъ крестьянамъ. Такъ какъ своевременное составленіе и выдача владѣнныхъ записей крестьянамъ имѣли крайне существенное значеніе, тѣмъ болѣе, что, съ выдачею владѣнныхъ записей, измѣнялся и самый порядокъ разрѣшенія и производства поземельныхъ споровъ между селеніями, ходатайствъ о прирѣзкахъ къ надѣлу, о переселеніяхъ и т. д., то Правительствующій Сенатъ, помимо поступавшихъ въ Сенатъ тѣхъ или другихъ дѣлъ, долженъ былъ тщательно слѣдить (въ теченіе 16 лѣтъ—1884—1899 г.г.) за своевременною выдачею владѣнныхъ записей, а въ особенности, по сѣвернымъ и малороссійскимъ губерніямъ (Вологодской, Вятской, Олонецкой, Пермской, Полтавской и Черниговской), въ которыхъ значительно замедлилось поземельное устройство быв. государственныхъ крестьянъ, и такъ какъ владѣнные записи выдавались отдѣльно по уѣздамъ каждой изъ этихъ губерній, то провѣрка всѣхъ сообщаемыхъ изъ уѣздовъ свѣдѣній по составленію и выдачѣ владѣнныхъ записей вызвала серьезныя усилія со стороны служащихъ въ Сенатѣ. Но и до сего времени дѣла эти въ отношеніи разныхъ рярядовъ сельскаго населенія, далеко не окончены и доходятъ до разсмотрѣнія Правительствующаго Сената. Такъ, даже въ послѣднія 10 лѣтъ поступило во II-й департаментъ подобныхъ дѣлъ 1.280.

г) Дѣла по выдачѣ данныхъ.

Хотя, съ отмѣною выкупныхъ платежей по Высочайшему указу 3 ноября 1905 г., а также съ изданіемъ Высочайшаго

указа 9 ноября 1906 г., обязанности губернских присутствій по выдачѣ данныхъ значительно измѣнились, однако, дѣла эти постоянно продолжаютъ поступать въ Правительствующій Сенатъ и въ послѣдніе годы даже въ большемъ противъ предыдущихъ лѣтъ количествѣ, а именно: за послѣднія 10 лѣтъ поступило 422 дѣла. Данныя на подворные участки, и послѣ Высочайшихъ указовъ 3 ноября 1905 г. и 9 ноября 1906 г., должны быть выдаваемы на точномъ основаніи 119 ст. Пол. вык. (изд. 1902 г.).

д) Дѣла по исправленію данныхъ, владѣнныхъ записей и проч.

Вопросъ, о порядкѣ исправленія данныхъ, владѣнныхъ записей и другихъ актовъ земельного устройства, получилъ окончательное разрѣшеніе въ Высочайше утвержденномъ 25 мая 1898 г. мнѣніи Государственнаго Совѣта по д. графа Мюнчинскаго, коимъ было разъяснено, что разрѣшеніе крестьянскими учрежденіями ходатайствъ объ исправленіи оказавшихся въ землеустроительныхъ актахъ ошибокъ можетъ быть допущено только тогда, когда осуществленіе оныхъ подтверждается несомнѣннымъ образомъ, и когда противною стороною или не будетъ заявлено возраженій противъ исправленія ошибки, или будутъ представлены такія возраженія, которыя не имѣютъ характера спора о правѣ гражданскомъ.

Въ этихъ случаяхъ крестьянскія учрежденія объ исправленіи указанныхъ ошибокъ должны съ представленіемъ входить въ Правительствующій Сенатъ (по Второму департаменту), который въ необходимыхъ случаяхъ испрашиваетъ на таковое исправленіе Высочайшее Его Императорскаго Величества соизволеніе. Это мнѣніе Госуд. Совѣта и легло въ основу всей послѣдующей практики Правительствующаго Сената по означеннымъ дѣламъ, причемъ Сенатъ только въ тѣхъ случаяхъ разрѣшаетъ эти вопросы собственною властью, не испрашивая на то Высочайшаго соизволенія, когда исправленіе касается только ошибочнаго обозначенія имени или отчества даннаго лица, или ошибочнаго названія данной пустоши и т. п., т. е. когда не требуется исправленія по существу того или другого акта земельного устройства.

Какъ видно изъ имѣющихся по сему предмету свѣдѣній, такихъ дѣлъ за послѣднiя 10 лѣтъ въ Сенатѣ производилось 430, изъ нихъ постановленiя губернскихъ присутствiй были отмѣнены по 222 дѣламъ (51,6%).

е) Дѣла объ отводахъ.

Дѣлъ объ отводахъ за 10 лѣтъ производилось въ Сенатѣ весьма немного—всего 142 дѣла, изъ коихъ по 20 дѣламъ постановленiя губернскихъ присутствiй отмѣнены. Такое сравнительно незначительное число этихъ дѣлъ объясняется главнымъ образомъ тѣмъ, что самый вопросъ о необходимости такихъ отводовъ крестьянскихъ надѣловъ въ Юго-Западномъ краѣ, вызвавшiй разногласiе сенаторовъ и Министерства внутреннихъ дѣлъ, до самаго послѣдняго времени еще не получалъ окончательнаго разрѣшенiя, хотя большинство г.г. сенаторовъ въ I-мъ общемъ собранiи въ засѣданiи 1 декабря 1906 г. высказалось, согласно съ предложенiемъ оберъ-прокурора II-го департамента, за обязательность отводовъ надѣльныхъ земель, чрезъ мировыхъ посредниковъ, для завершенiя земельного устройства крестьянъ Юго-Западнаго края, какъ вытекающую изъ точнаго смысла подлежащихъ узаконенiй и соотвѣтствующую неоднократнымъ разъясненiямъ Правительствующаго Сената по II-му департаменту и разъясненiю Общаго собр. I, II и Кассац. деп. 7 окт. 1885 г., а также согласно съ практикой мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденiй за весь перiодъ времени съ 1868 г. Однако, уже въ 1910 г. по дѣлу по жалобѣ владѣльца мѣстечка „Кривчика“, Рафаловича, Государственный Совѣтъ, куда дѣло поступило за разногласiемъ сенаторовъ въ I общемъ собранiи, разрѣшилъ вопросъ о необходимости такихъ отводовъ въ настоящее время въ отрицательномъ смыслѣ.

ж) Рѣшенiе Сенатомъ дѣлъ по прил. къ 32 ст. Общ. пол. (изд. 1876 г.) въ качествѣ высшаго совѣтнаго суда и рѣшенiе споровъ между помѣщиками и временно-обязанными крестьянами.

Дѣла этого рода производились во II департаментѣ Сената, преимущественно въ первые годы его существованiя, причемъ

въ довольно значительномъ количествѣ; такъ, по свѣдѣніямъ за 1884—1895 г.г., такихъ дѣлъ было Сенатомъ разрѣшено—4.494, послѣ же 1895 г. такія дѣла, если и поступали въ Сенатъ, то въ крайне незначительномъ числѣ.

## 2. Дѣла объ общественномъ устройствѣ и управленіи.

Въ эту группу дѣлъ входятъ и дѣла по жалобамъ на дѣйствія должностныхъ лицъ. По свѣдѣніямъ за послѣднія 10 лѣтъ, такихъ дѣлъ въ производствѣ Сената находилось 2.696, изъ коихъ были отмѣнены постановленія губернскихъ присутствій въ 790 случаяхъ (29,3%).

## 3. Дѣла по примѣненію 57 и 58 ст. Пол. уст. кр. и 63 ст. Общ. пол.

Число этихъ дѣлъ въ Сенатѣ особенно было значительно за первые годы послѣ введенія Положенія о земскихъ участковыхъ начальникахъ. Къ этому времени относится и большая часть согласительныхъ предложеній, данныхъ оберъ-прокуроромъ Сенату. Но и въ послѣднія 10 лѣтъ замѣчается весьма частое поступленіе этихъ дѣлъ или по представленіямъ губернскихъ присутствій, или по жалобамъ, и даже дѣла по примѣненію ст. 57 поступали и въ 1907 и 1908 г., хотя ст. 57 была уже отмѣнена Высочайшимъ указомъ 5 октября 1906 г., а именно: въ 1907 г. поступило такихъ дѣлъ—31 и въ 1908 г.—18, и по всѣмъ этимъ дѣламъ постановленія земскихъ начальниковъ были отмѣнены, въ виду неправильнаго примѣненія ст. 57 послѣ отмѣны ея указомъ 5 октября 1906 г. Всѣхъ же дѣлъ за 10 лѣтъ (1899—1908 гг.) было:

	Измънено:
по ст. 57 . . . . . 475 . . . . .	394 или 83 %
— — 58 . . . . . 192 . . . . .	161 — 83 %
— — 63 . . . . . 33 . . . . .	20 — 60,6%
<hr/> Итого . . . . . 700 . . . . .	<hr/> 575 или 82,1%

Въ интересахъ правильнаго примѣненія на практикѣ 63 ст. Общ. пол., Правительствующимъ Сенатомъ въ 1905 г., какъ упоминалось выше, было разъяснено, что предоставленное 63 ст. Общ. пол. земскимъ начальникамъ и мировымъ посредникамъ право подвергать лицъ, участвовавшихъ въ сужденіи и постановленіи приговоровъ по предметамъ, вѣдѣнію сельскаго схода не подлежащимъ, смотря по важности дѣла, не только взысканію по рѣшенію земскихъ начальниковъ и мировыхъ посредниковъ, но и предавать суду, — можетъ быть примѣняемо только къ приговорамъ, не безопаснымъ для общественнаго порядка, или же имѣющимъ преступный характеръ, по всѣмъ же приговорамъ, постановленнымъ по недоразумѣнію или неправильному толкованію компетенціи сельскихъ сходовъ, со стороны начальствующихъ лицъ можетъ послѣдовать только отмѣна ихъ <sup>1)</sup>).

4. Дѣла по отмѣнѣ окончательныхъ постановленій земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съѣздовъ.

Эти дѣла составляютъ значительный процентъ дѣлъ, поступающихъ въ Сенатъ, и число ихъ не только не уменьшается, но даже увеличивается съ каждымъ годомъ, особенно съ 1908 г., когда въ числѣ ихъ стали поступать дѣла по отмѣнѣ окончательныхъ постановленій уѣздныхъ съѣздовъ по примѣненію Высочайшаго указа 9 ноября 1906 г.

Такихъ дѣлъ въ производствѣ Сената за послѣднія 10 лѣтъ было 4.090, изъ коихъ окончательныя постановленія земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съѣздовъ были отмѣнены въ 3.151 случаяхъ, что составляетъ 77% всѣхъ поступившихъ во II-й департаментъ дѣлъ этого рода.

5. Дѣла по удаленію крестьянъ изъ среды обществъ за порочное поведеніе.

Изданіе 10 іюня 1900 г. закона объ ограниченіи ссылки крестьянъ за порочное поведеніе по приговорамъ крестьянскихъ

---

<sup>1)</sup> Указъ Сената по II деп. 24 мая 1905 г. № 3410.

обществъ не только не уменьшило числа поступавшихъ на разсмотрѣніе Сената дѣлъ этого рода, но, напротивъ, число дѣлъ по удаленію крестьянъ изъ среды обществъ за порочное поведеніе за послѣднее время значительно увеличилось (за 10 лѣтъ въ производствѣ Сената было 848 дѣлъ, изъ нихъ постановленія губернскихъ присутствій отмѣнены въ 409 случаяхъ или 48,2%).

По этимъ дѣламъ Правительствующій Сенатъ неоднократно разъяснялъ, что законъ 10 іюня 1900 г., имѣя цѣлью ограничить ссылку по приговорамъ, предоставляетъ крестьянскимъ обществамъ право удалять изъ своей среды, по законно составленнымъ приговорамъ, тѣхъ или другихъ изъ своихъ членовъ, признанныхъ обществомъ, по ихъ порочности, угрожающими мѣстному благосостоянію и безопасности,—лишь въ видѣ крайней мѣры, въ случаяхъ безусловнаго убѣжденія общества въ порочности, несправимости данныхъ членовъ и полной невозможности положить предѣлъ ихъ зловредной дѣятельности другими мѣрами (ук. II деп. 15 декабря 1903 г. № 7844), причемъ крестьянскія учрежденія, на которыя закономъ возложена обязанность провѣрки, какъ съ формальной стороны, такъ и по существу приговоровъ крестьянскихъ обществъ объ удаленіи изъ своей среды вредныхъ и порочныхъ членовъ, должны, при разсмотрѣніи означенныхъ приговоровъ, между прочимъ, провѣрять справедливость оснований къ составленію такого приговора, т. е. удостовѣриться въ отношеніи каждаго лица въ отдѣльности, дѣйствительно ли проступки и дѣйствія, приписываемые удаляемому лицу, по свойству своему, таковы, что могутъ быть признаны вредными и опасными для благосостоянія и спокойствія общества <sup>1)</sup>).

Вполнѣ согласно съ этими установленными II-мъ департаментомъ Сената началами, состоялось и Высочайше утв. 10 декабря 1908 г. мн. Госуд. Совѣта по д. Дударя и Долгаго, коимъ, между прочимъ, было также, согласно съ установившейся практикою II-го депар. Сената, разъяснено, что сельское общество не можетъ быть лишено права въ новомъ приговорѣ выразить ходатайство объ отмѣнѣ своего перваго приговора, хотя бы онъ

---

<sup>1)</sup> Указъ II деп. 15 сентября 1904 г. № 5628, 13 марта 1904 г. № 2131, 29 декабря 1903 г. № 7876 и др.

и былъ уже утвержденъ въ установленномъ порядкѣ, согласно такому ходатайству общества, причемъ губернское присутствіе можетъ испрашивать, въ установленномъ порядкѣ, разрѣшеніе Правительствующаго Сената на отмѣну постановленія объ утвержденіи приговора и, затѣмъ, по всестороннемъ изслѣдованіи оснований къ удаленію изъ среды общества его сочлена, войти вновь въ разсмотрѣніе вопроса объ утвержденіи или отмѣнѣ приговора: приведенныя разъясненія Сената, по мнѣнію Государственнаго Совѣта, имѣютъ въ виду, въ полномъ соотвѣтствіи съ цѣлями и намѣреніями законодателя, обезпечить возможность исправленія ошибокъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда сельское общество прибѣгнетъ къ тяжелой мѣрѣ удаленія своихъ сочленовъ безъ достаточныхъ оснований, не будучи убѣжденнымъ въ необходимости этой мѣры въ интересахъ общественного спокойствія и безопасности. По одному, напр., изъ такихъ дѣлъ, бывшему на разсмотрѣніи Сената въ засѣданіи 7 октября 1908 г., обнаружилось, что общество постановило приговоръ о выселеніи за порочное поведеніе крестьянъ Зотовыхъ (Владимір. губ.). Между тѣмъ, выяснилось, что Зотовы никогда не судились и не только не угрожаютъ общественной безопасности, но даже являются крайне полезными, ибо, занимаясь кустарнымъ производствомъ ножей и вилокъ, даютъ хорошей заработокъ окрестному населенію, по донесенію же земскаго начальника, Зотовы—хорошаго поведенія, люди религиозные, трезвой жизни, тихіе и никакого вреда никому не причиняютъ. Правительствующій Сенатъ призналъ вполнѣ правильнымъ постановленіе Владимірскаго губернскаго присутствія по сему дѣлу, отмѣнившаго означенный приговоръ сельского общества <sup>1)</sup>.

#### 6. Дѣла о семейныхъ раздѣлахъ.

Въ теченіе 10 лѣтъ (1889—1898 г.г.) въ Правительствующемъ Сенатѣ производилось дѣлъ о семейныхъ раздѣлахъ,—720, изъ коихъ постановленія мѣстныхъ учреждений были отмѣнены въ 314 случаяхъ (44%), причемъ за 1907 и 1908 г.г.

<sup>1)</sup> Опред. II деп. 7 октября 1908 г. по д. Зотовыхъ.

число дѣлъ о семейныхъ раздѣлахъ уменьшилось, вслѣдствіе отмѣны по Высочайшему указу 5 октября 1906 г. специальныхъ правилъ о семейныхъ раздѣлахъ (ст. 38—46 Общ. пол., изд. 1902 г.). Но такъ какъ, по разъясненіямъ Правит. Сената, Высочайшій указъ 5 октября 1906 г., вмѣстѣ съ тѣмъ, не отмѣнилъ п. 7 ст. 62 Общ. пол., то дѣла о семейныхъ раздѣлахъ могутъ возникать въ этомъ послѣднемъ порядкѣ и послѣ указа 5 окт. 1906 г. Кромѣ того, семейные раздѣлы, происходившіе ранѣе изданія указа 5 окт. 1906 г., должны быть обсуждаемы на основ. 38—46 ст. Общ. пол. о крест.

#### 7. Дѣла опекунскія.

Опекунскихъ дѣлъ за 10 лѣтъ возникло въ Сенатѣ—1.057, изъ коихъ въ 790 случаяхъ представленія губернскихъ присутствій о разрѣшеніи продажи и залога внѣнадѣльныхъ недвижимыхъ имуществъ малолѣтнихъ крестьянъ Правительствующимъ Сенатомъ удовлетворены, а въ 267 случаяхъ (25%) представленія оставлены безъ послѣдствій. При этомъ необходимо обратить вниманіе на то, что Правительствующій Сенатъ, исходя изъ того юридическаго положенія, что продажа строеній, находящихся на арендованной землѣ, и лѣса на срубъ является продажей движимости, какъ это неоднократно разъяснялъ Гражданскій касс. депар. Сената <sup>1)</sup>, призналъ, что разрѣшеніе продажи строеній, находящихся на арендованной землѣ, и лѣса на срубъ должно входить въ предметы вѣдѣнія губернскихъ присутствій (прим. 2-е къ ст. 1 Общ. пол. и 106 ст. Пол. уст. крест. <sup>2)</sup>).

#### 8. Дѣла по обложенію земель мірскими сборами.

Такихъ дѣлъ за послѣднія 10 лѣтъ въ Сенатѣ возникло 733, изъ коихъ постановленія мѣстныхъ учрежденій были отмѣнены въ 236 случаяхъ (32%).

<sup>1)</sup> 1877 г. № 186, 1873 г. № 158 и др.

<sup>2)</sup> Опред. II деп. 16 декабря 1908 г. по д. Муравьевыхъ и 27 января 1909 г. по д. Козаковыхъ.

Руководящимъ разъясненіемъ Сената по предмету обложенія земель мірскими сборами является указъ II деп. 16 октября 1900 г. по дѣлу Лифанова № 5419 и 5420, по силѣ котораго обложенію мірскими сборами на нужды волости на общемъ основаніи подлежатъ: а) земли надѣльныя; б) земли, пріобрѣтенныя товариществами лицъ бывшихъ податныхъ сословій при содѣйствій Крест. позем. банка въ предѣлахъ волости, и в) внѣнадѣльныя земли, пріобрѣтенныя частнымъ порядкомъ крестьянами данной волости и въ предѣлахъ этой же волости <sup>1)</sup>).

9. Дѣла о пособіяхъ, уплачиваемыхъ крестьянскими обществами на устройство и содержаніе школъ и богадѣленъ.

Такихъ дѣлъ за послѣднія 10 лѣтъ въ Сенатѣ было только 99, изъ коихъ въ 35 случаяхъ (35%) постановленія губернскихъ присутствій были отмѣнены, причемъ Правительствующій Сенатъ, по цѣлому ряду дѣлъ, разъяснилъ, что приговоры сельскихъ обществъ о пособіяхъ на содержаніе учебныхъ заведеній и богадѣленъ, состоящихъ въ вѣдѣніи правительства, не признаются для нихъ безусловно обязательными на будущее время, ибо они въ правѣ отказаться отъ этихъ пособій въ случаѣ измѣнившихся обстоятельствъ. Указаніе закона о безусловной обязательности этихъ пособій на содержаніе учебныхъ заведеній, содержимыхъ съ содѣйствіемъ правительства, по разъясненіямъ Сената, имѣетъ отношеніе только до земскихъ и городскихъ учреждений.

10. Дѣла по примѣненію Башкирскаго положенія.

Такихъ дѣлъ за послѣднія 10 лѣтъ было 376, изъ коихъ дѣлъ земельныхъ было 332, т. е. бѣольшая часть поступившихъ на разсмотрѣніе Правительствующаго Сената дѣлъ по примѣненію Башкирскаго положенія.

По этимъ дѣламъ состоялось, между прочимъ, разъясненіе Сената о томъ, что, послѣ изданія закона 20 апрѣля 1898 г.,

---

<sup>1)</sup> См. ук. II деп. 20 сент. 1904 г. № 5797.

постановленія губернскихъ присутствій по дѣламъ о продажѣ и сдачѣ въ аренду на срокъ свыше 3-хъ лѣтъ свободныхъ башкирскихъ земель должны быть признаваемы неокончательными и подлежащими обжалованію въ Сенатъ <sup>1)</sup>).

## 11. Дѣла о поземельномъ устройствѣ горнозаводскаго населенія.

За 10 лѣтъ этихъ дѣлъ было въ производствѣ Сената 449, причемъ по дѣламъ о поземельномъ устройствѣ горнозаводскаго населенія за послѣднее время состоялось нѣсколько весьма существенныхъ разъясненій Сената:

а) что горнозаводское населеніе посессионныхъ горныхъ заводовъ имѣетъ право на отводъ выгона по наличнымъ на 1 января 1893 г. душамъ, какъ, равно, и на полученіе топлива и лѣса на постройки изъ посессионныхъ дачъ по числу усадебъ, зарегистрированныхъ къ 1 января 1893 г. <sup>2)</sup>); однако, вопросъ этотъ въ настоящее время вновь возбужденъ и, въ виду разногласія сенаторовъ, находится на разрѣшеніи I общаго собранія Сената;

б) что за управленіями посессионныхъ горныхъ заводовъ на Уралѣ можетъ быть признано право рубки лѣса, до окончательнаго отграниченія надѣловъ населенію сихъ заводовъ, лишь въ тѣхъ участкахъ, кои поступаютъ въ надѣлъ населенію изъ состава посессионной дачи для спрямленія границъ и уничтоженія черезполосицы, лѣсъ же, произрастающій на земляхъ, поступающихъ въ земельный надѣлъ населенія и бывшихъ въ фактическомъ его пользованіи ко времени изданія закона 19 мая 1893 г. не по найму отъ заводоуправленія, послѣднее не имѣетъ права рубить ни до отграниченія надѣла населенію, ни послѣ того <sup>3)</sup>).

## 12. Дѣла судебныя.

Съ введеніемъ Пол. о земскихъ участковыхъ начальникахъ, число судебныхъ дѣлъ, производящихся во II-мъ департ., зна-

<sup>1)</sup> Ук. II деп. 26 мая 1908 г. № 3032.

<sup>2)</sup> Опред. I общ. собр. <sup>1907 г. ноября 23.</sup>  
1908 г. ноября 28.

<sup>3)</sup> Опред. I общ. собр. 4 ноября 1903 г. № 5772.

чительно сократилось. Тѣмъ не менѣе, за 10 лѣтъ (1899—1908 г.г.) было разрѣшено Сенатомъ 1.032 судебныхъ дѣла, изъ коихъ постановленія губернскихъ присутствій были отмѣнены по 154 дѣламъ (15%). Это—дѣла, поступившія изъ мѣстностей, гдѣ еще не введено положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ, и изъ Сибири. По нѣкоторымъ изъ этихъ дѣлъ Правительствующему Сенату пришлось разрѣшать и принципиальные вопросы, какъ, напр., о судебныхъ издержкахъ по уголовнымъ дѣламъ волостныхъ судовъ, о порядкѣ освидѣтельствованія умственныхъ способностей обвиняемыхъ по дѣламъ волостныхъ судовъ, о распредѣленіи взысканныхъ по рѣшеніямъ волостныхъ судовъ суммъ въ тѣхъ случаяхъ, когда взысканныя съ отвѣтчика суммы недостаточны для удовлетворенія всѣхъ кредиторовъ <sup>1)</sup>).

Однако, и по дѣламъ, производящимся въ преобразованныхъ волостныхъ судахъ, II-му департаменту приходится давать разъясненія въ нѣкоторыхъ случаяхъ, въ которыхъ мѣстныя крестьянскія учрежденія разрѣшаютъ эти вопросы въ административныхъ присутствіяхъ, какъ, напр., жалобы на отказъ земскихъ начальниковъ въ представленіи въ уѣздный съѣздъ жалобы на рѣшенія волостныхъ судовъ, на неправильное исполненіе рѣшеній волостныхъ судовъ и т. п.

### 13. Дѣла губерній быв. Царства Польскаго и губерній прибалтійскихъ.

Уже, при разсмотрѣніи круга вѣдомства II-го департамента, было обращено вниманіе на то, что дѣла, поступающія въ Правительствующій Сенатъ изъ прибалтійскихъ губерній и губерній быв. Царства Польскаго, благодаря ихъ разнообразію и многочисленности, въ значительной степени усложнили дѣятельность II-го департамента Сената. Изъ имѣющихся въ департаментѣ свѣдѣній видно, что дѣла по губерніямъ Царства Польскаго за 10 лѣтъ (1899—1908 г.г.) распредѣляются слѣдующимъ образомъ:

---

<sup>1)</sup> Правит. Сенатъ разъяснилъ, что это слѣдуетъ дѣлать самимъ волостнымъ судамъ и притомъ по соразмѣрности исковъ—указъ II деп. 5 іюля 1913 г. № 3524 и др.

	Всѣхъ дѣлъ:	Изъ нихъ постановленія отмѣнены:
а) по земельному устройству . . . . .	3.881	517 — 13,3%
б) превышеніе и стѣсненіе сервитутныхъ правъ . . . . .	3.089	412 — 10,6%
в) обязательное разверстаніе, обмѣнъ чрезполосныхъ земель, раздѣлъ общихъ пастбищъ . . . . .	168	19 — 11,3%
г) по общественному устройству и управленію . . . . .	263	39 — 14,8%
д) объ исправленіи ошибокъ въ землеустроительныхъ актахъ . . . . .	201	36 — 18%
е) замѣна сервитутовъ . . . . .	229	41 — 17,9%
ж) прочія дѣла . . . . .	169	20 — 11,9%
Итого . . . . .	8.001	1.084 или 13,6%

За тотъ же періодъ времени по прибалтійскимъ губерніямъ распредѣленіе дѣлъ, поступившихъ въ Сенатъ, было слѣдующее:

	Всѣхъ дѣлъ:	Изъ нихъ постановл. губ. присутствій отмѣнены:
а) дѣла поземельнаго устройства . . . . .	293	83 — 28,3%
б) по общественному управленію . . . . .	1.452	340 — 22,7%
в) обложеніе мірскими сборами земель . . . . .	1.265	229 — 18,1%
г) пособія неимущимъ членамъ общества . . . . .	457	88 — 17,1%
д) удаленіе изъ среды общества за порочное поведеніе . . . . .	337	158 — 47,1%
е) прочія дѣла . . . . .	107	28 — 26,2%
Итого . . . . .	3.911	926 — 23,4%

#### 14. Дѣла чиншевыя.

Чиншевыя дѣла отличаются отъ всѣхъ другихъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію Правительствующаго Сената, тѣмъ, что, на основаніи чиншевого Положенія 9 іюня 1886 г., эти дѣла разсматриваются въ Сенатѣ по существу, почему и въ виду крайней сложности этихъ дѣлъ, касающихся иногда нѣсколькихъ десятковъ или даже сотенъ чиншевикомъ по одному дѣлу, дѣла эти

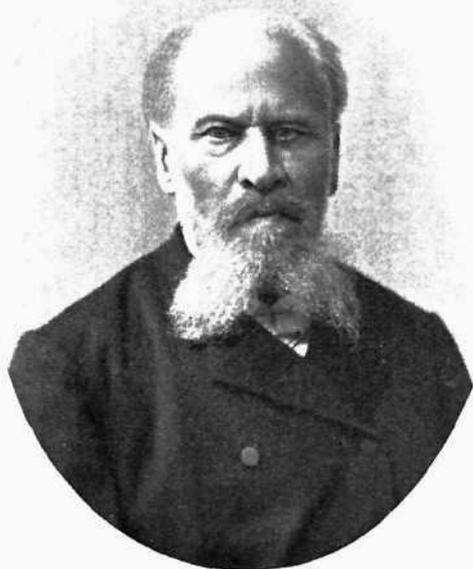
всегда отнимали много времени и силъ у канцеляріи и у сенаторовъ. Изъ имѣющихся по производству дѣлъ свѣдѣній, видно какое большое число чиншевиговъ заявило свои права на основаніи закона 9 іюня 1886 г., а именно 132.095 лицъ. Большая часть этихъ дѣлъ прошла чрезъ Сенатъ за время съ 9 іюня 1886 г. по 1894 г., но, впрочемъ, и въ дальнѣйшее время число этихъ дѣлъ было всегда весьма значительно, что наблюдается и по настоящее время, такъ что, напри- мѣръ, за послѣдніа 10 лѣтъ въ производствѣ II-го департа- мента было 2.394 чиншевыхъ дѣла, изъ коихъ постановле- нія губернскихъ присутствій были отмѣнены Сенатомъ въ 706 случаяхъ (29%).

Въ заключеніе, необходимо отмѣтить дѣятельность II-го де- партамента Сената по принципиальнымъ разъясненіямъ, дан- нымъ по различнымъ вопросамъ въ порядкѣ 20 ст. Учр. Правит. Сената. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ Сенату, въ виду не- полноты и неясности крестьянскихъ узаконеній, приходилось дѣлать разъясненія въ развитіе началъ, положенныхъ въ основу спеціальныхъ о крестьянахъ узаконеній, каковы, напр., разъ- ясненія о правахъ женщинъ-домохозяекъ, о правахъ зятьевъ- приемышей, о составѣ сходовъ для ихъ дѣйствительности, о правѣ жены въ нѣкоторыхъ случаяхъ получать паспортъ безъ согласія мужа, о порядкѣ обложенія мірскими сборами, о при- мѣненіи закона 14 декабря 1893 г., о неотчуждаемости кре- стьянскихъ надѣльныхъ земель къ усадебнымъ землямъ каза- ковъ и къ землямъ, принадлежащимъ различнымъ разрядамъ сельскаго населенія, о порядкѣ усыновленія крестьянами и т. п. Нѣкоторыя изъ этихъ принципиальныхъ разъясненій, кромѣ того, были уже указаны выше. Число такихъ разъ- ясненій Сената, въ порядкѣ 20 ст. Учр. Прав. Сената, какъ по представленіямъ губернскихъ присутствій, такъ и мини- стровъ, за время существованія II-го департамента было весьма значительно.

Оканчивая краткій очеркъ дѣятельности II-го департамента Правительствующаго Сената за время 1884—1910 г.г., нельзя, для полноты очерка, не сказать нѣсколькихъ словъ о дѣя- тельности трехъ сенаторовъ, съ самага учрежденія его и въ продолженіе многихъ лѣтъ работавшихъ въ немъ и ока- завшихъ ему многочисленныя услуги. Это сенаторы: Я. Г. Еси-

повичъ (первоприсутствующій), П. А. Шульцъ и А. И. Нератовъ.

Первымъ первоприсутствующимъ во II-мъ департаментъ Правительствующаго Сената былъ назначенъ сенаторъ Гражданскаго кассационнаго департамента тайный совѣтникъ Яковъ Григорьевичъ Есиповичъ, пробывшій въ этой должности въ теченіе 22 лѣтъ, до самой кончины его—8 февраля 1906 г.



Я. Г. Есиповичъ.

Въ очеркъ дѣятельности II-го департамента невозможно не обратить вниманія на труды и дѣятельность Якова Григорьевича Есиповича, въ теченіе столь долгаго времени съ большимъ достоинствомъ и умѣло руководившаго дѣятельностью II-го департамента и, по справедливости, служившаго его украшеніемъ.

Какъ литературные труды Я. Г. Есиповича, такъ и дѣятельность его въ Сенатѣ, были проникнуты началами строгой законности и горячею вѣрою въ благодѣтельное ея значеніе въ жизни государства. Онъ твердо и неуклонно проводилъ толко-

ваніе закона по буквальному его смыслу и точному разуму, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, высказывалъ, что истинный разумъ закона не можетъ и не долженъ противорѣчить здравому смыслу, и что какъ бы ни истолковывался законъ по буквальному его смыслу,— по цѣли ли его изданія, по общему ли духу законодательства,— онъ всегда долженъ быть толкуемъ согласно съ справедливостью, и притомъ съ справедливостью матеріальной, дѣйствитель-



П. А. Шульцъ.

ной, и что, вмѣстѣ съ тѣмъ, законъ не можетъ быть толкуемъ во вредъ тѣхъ лицъ, для огражденія и охраненія правъ которыхъ онъ установленъ <sup>1)</sup>).

Тѣмъ же стойкимъ и независимымъ защитникомъ законности и неутомимымъ работникомъ являлся онъ и въ дѣятельности II-го департамента Сената.

Достойными сотрудниками Есиповича были сенаторы Павелъ Антоновичъ Шульцъ и Анатолій Ивановичъ Нератовъ.

<sup>1)</sup> Я. Г. Есиповичъ. „О толкованіи законовъ“, „Ж. М. Ю“, 189<sup>1</sup>/<sub>2</sub> г., № 2, стр. 99, 103 и 105.

Во время продолжительной своей службы во II-мъ департаментѣ П. А. Шульцъ съ чисто юношескою энергіею предавался любимому имъ крестьянскому дѣлу, принимая до послѣднихъ дней своей многополезной жизни участіе въ засѣданіяхъ Сената: сначала въ качествѣ члена присутствія, а затѣмъ,—и первоприсутствующаго въ одномъ изъ отдѣленій департамента. Преимущественное вниманіе П. А. Шульца было сосредоточено на дѣлахъ объ устройствѣ поземельнаго быта бывшихъ государственныхъ крестьянъ и разныхъ другихъ разрядовъ сельскаго населенія, получившихъ свое поземельное устройство на основаніи особыхъ узаконеній, и въ этой специальной области крестьянскаго законодательства, по глубинѣ своихъ познаній, П. А. Шульцъ не имѣлъ себѣ соперниковъ; а какъ онъ относился къ этому дѣлу, лучше всего свидѣтельствуютъ находившіяся въ производствѣ II-го департамента дѣла о составленіи и выдачѣ владѣнныхъ записей быв. государственнымъ крестьянамъ. Такъ какъ своевременное составленіе и выдача отдѣльныхъ записей крестьянамъ имѣли крайне существенное значеніе, тѣмъ болѣе, что съ выдачею владѣнныхъ записей измѣнялся и самый порядокъ разрѣшенія и производства поземельныхъ споровъ между селеніями, ходатайствъ о прирѣзкахъ къ надѣлу, о переселеніяхъ и т. д., то П. А. Шульцъ тщательно слѣдилъ въ теченіе 1884—1899 г.г. (16 лѣтъ) за своевременною выдачею владѣнныхъ записей, въ особенности, по сѣвернымъ и малороссійскимъ губерніямъ (Вологодской, Вятской, Олонецкой, Пермской, Полтавской и Черниговской), по которымъ значительно замедлилось поземельное устройство быв. государственныхъ крестьянъ; и такъ какъ владѣнныя записи выдавались отдѣльно по уѣздамъ каждой изъ этихъ губерній, то можно себѣ представить, сколько труда было понесено по этому предмету П. А. Шульцемъ, лично провѣрявшимъ всѣ сообщенныя въ Сенатъ изъ уѣздовъ свѣдѣнія и собственноручно составлявшимъ замѣтки и бумаги съ цѣлью истребованія тѣхъ или другихъ данныхъ по составленію и выдачѣ владѣнныхъ записей. Обширныя производства II-го департамента по сему предмету краснорѣчивѣе всего свидѣтельствуютъ о трудахъ П. А. Шульца по сему поводу и о той добросовѣстности и любви къ дѣлу, съ которыми онъ всегда неизмѣнно относился къ исполненію своихъ служебныхъ обязанностей.

Анатолий Иванович Нератовъ, много поработавъ надъ крестьянскимъ вопросомъ, какъ мировой посредникъ перваго призыва и какъ предсѣдатель Временной комиссіи по крестьянскимъ дѣламъ губерній Царства Польскаго, посвятилъ себя всецѣло этому дѣлу съ момента назначенія сенаторомъ (въ 1882 г.).

Неутомимо работая, какъ сенаторъ II департамента, по крестьянскому вопросу, онъ оказалъ существенныя услуги въ дѣлѣ



А. И. Нератовъ.

выясненія истиннаго смысла крестьянскихъ узаконеній по Царству Польскому. Въ этой спеціальной области крестьянскаго законодательства онъ считался выдающимся знатокомъ и потому пользовался вполнѣ заслуженнымъ авторитетомъ. Этой области крестьянскаго дѣла онъ посвятилъ лучшіе годы жизни и до конца дней своихъ оставался восторженнымъ поклонникомъ крестьянскихъ реформъ 60-хъ годовъ.



## Кругъ вѣдомства Правительствующаго Сената по дѣламъ казеннаго управленія и казеннаго обложенія.

I. Общій очеркъ круга вѣдомства Правительствующаго Сената по дѣламъ казеннаго управленія и казеннаго обложенія. II. Питейный сборъ. III. Соляной налогъ. IV. Таможенный сборъ. V. Промысловый и другіе налоги. VI. Споры о правѣ гражданскомъ (прежнія казенно-тяжебныя дѣла).

### I. Общій очеркъ круга вѣдомства Правительствующаго Сената по дѣламъ казеннаго управленія и казеннаго обложенія.



Изъ многочисленныхъ и обширныхъ функцій Правительствующаго Сената въ области финансоваго управленія, принадлежавшихъ ему въ первомъ вѣкѣ его существованія, въ разсматриваемый нами періодъ дѣятельности Сената, т. е. послѣ реформъ 60-хъ годовъ, остались лишь слѣдующія: во 1-хъ, небольшая группа дѣлъ казеннаго управленія, во 2-хъ, нѣкоторыя дѣла финансоваго контроля (такъ называемыя ревизіонныя дѣла) и, въ 3-хъ, дѣла финансоваго (преимущественно податнаго) характера, доходяція до Сената, какъ органа административной юстиціи.

Дѣла первой группы, т. е. дѣла казеннаго управленія, представляютъ собою въ настоящее время лишь небольшой остатокъ тѣхъ, когда то столь многочисленныхъ, но постепенно вымирающихъ функцій Правительствующаго Сената, которыя принадлежали ему, какъ органу управленія. Постепенно уступая роль хранителя казеннаго добра другимъ учрежденіямъ (главнымъ

образомъ министерствамъ), Сенатъ, въ первой половинѣ XIX вѣка, принималъ еще довольно дѣятельное участіе въ финансовомъ управленіи государства. Участіе это выражалось, главнымъ образомъ, въ завѣдываніи двумя важнѣйшими въ то время доходными статьями казны: питейнымъ и солянымъ дѣломъ. Но съ замѣной въ началѣ 60-хъ годовъ откупной системы въ питейномъ и соляномъ дѣлѣ акцизною и съ переходомъ, еще задолго до этого (въ 1837 г.), къ вновь образованному Министерству государственныхъ имуществъ завѣдыванія земельнымъ дѣломъ, роль Сената въ сферѣ управленія казеннымъ имуществомъ ограничилась фактически весьма скромнымъ участіемъ его въ надзорѣ за финансовымъ управленіемъ.

Сенатъ, по закону, остался до настоящаго времени высшей инстанціей, на ревизію и утвержденіе коей поступаютъ дѣла о торгахъ по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ и о продажахъ или отдачѣ въ арендное содержаніе казеннаго имущества, въ случаяхъ, если контрактныя суммы или стоимость имущества превышаютъ полномочія подлежащаго вѣдомства, иначе говоря, когда цѣна имущества или размѣръ подряда болѣе значительны.

Такъ, во 1-хъ, публичные торги по подрядамъ и поставкамъ на казенныя и городскія суммы свыше 30.000 руб. утверждаются окончательно Сенатомъ <sup>1)</sup>; исключеніе сдѣлано въ отношеніи губерній Иркутской и Енисейской и областей: Якутской, Забайкальской, Амурской, Приморской, а также Владивостокскаго военнаго губернаторства и острова Сахалина, гдѣ контракты на поставку провіанта заключаются съ утвержденія мѣстнаго генераль-губернатора на неограниченную сумму, и о заключеніи сихъ контрактовъ доносится только для свѣдѣнія Правительствующему Сенату и военному министру <sup>2)</sup>.

Во 2-хъ, для заключенія договоровъ съ лицами, за коими по переторжкѣ остались казенныя оброчныя стѣтви, если оброчная сумма превышаетъ 30.000 руб., необходимо утвержденіе Сената <sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Учр. мин. 1892 г., ст. 100, п. 7, прим. 2; Общ. учр. губ. 1892 г., прил. къ ст. 20 (прим.) ст. 12; Пол. о каз. подр. и пост. 1887 г., ст. 118.

<sup>2)</sup> Пол. о каз. подр. и пост. 1887 г., ст. 231.

<sup>3)</sup> Уст. оброчн. 1893 г., ст. 45.

Въ 3-хъ, продажа ненужнаго казеннаго недвижимаго имущества на сумму свыше 5.000 р. и движимаго на сумму свыше 10.000 руб. разрѣшается Сенатомъ <sup>1)</sup>.

Наконецъ, въ 4-хъ, на разсмотрѣніе и разрѣшеніе Сената представляются губернскими и областными правленіями дѣла о торгахъ на имѣнія, продаваемыя по казенному взысканію <sup>2)</sup>.

Желаніе законодателя ограничить роль Сената при разсмотрѣніи и утвержденіи торговыхъ производствъ узкими предѣлами провѣрки только формальной стороны дѣла, безъ предоставленія Сенату права входить въ разсмотрѣніе существа его, т. е. вопроса о цѣлесообразности торговъ и выгоды ихъ для казны, усматривается изъ цѣлаго ряда разсужденій законодательныхъ и законосовѣщательныхъ учрежденій по сему вопросу. Такъ, между прочимъ, въ журналѣ Соединенныхъ департаментовъ государственной экономіи и законовъ 13 февраля 1863 г. (№ 67) указывалось, что „Правительствующій Сенатъ при утвержденіи торговъ можетъ основываться лишь на тѣхъ данныхъ, которыя представляютъ ему министры, ибо менѣе, чѣмъ они, онъ знаетъ мѣстныя обстоятельства, и что сибирскимъ генераль-губернаторамъ предоставлено право утверждать торги на всякую сумму, и нѣтъ указаній, чтобы эта мѣра въ Сибири повела за собою потери казны“. Засимъ, въ матеріалахъ и трудахъ учрежденныхъ въ 1879, 1881 и 1889 г.г. комиссій и совѣщаній по вопросу о пересмотрѣ дѣйствующихъ постановленій о казенныхъ подрядахъ и поставкахъ тоже проводилась мысль, что Сенатъ, получая представленія министровъ, не входить въ обсужденіе оныхъ по существу, не имѣя достаточныхъ для этого дѣла личнаго состава и средствъ, что въ противномъ случаѣ онъ отдалялъ бы время утвержденія торговъ и возбудилъ бы лишь еще большія нареканія на себя за медленность, неизбѣжную и весьма понятную уже при настоящемъ порядкѣ.

Эта точка зрѣнія на роль Сената по дѣламъ объ утвержденіи торговъ имѣетъ подтвержденіе и въ томъ, что основаніемъ для представленія дѣлъ о торгахъ на утвержденіе Правительствующаго Сената, по закону, является не сложность или серьезность существа возникающихъ въ дѣлѣ вопросовъ, а только формаль-

<sup>1)</sup> Учр. мин. 1892 г., ст. 100, п. 6 прим. 3; Зак. гражд. 1887 г., ст. 1489.

<sup>2)</sup> Пол. взыск. гражд. 1892 г., ст. 246, 310, 317 и друг.

ное условіе—сумма подряда или арендной платы, либо размѣръ стоимости имущества. Такимъ образомъ, Сенатъ, при разсмотрѣніи представленнаго ему для утвержденія торговъ торговаго производства, какъ будто бы обязанъ, согласно буквальному смыслу закона, ограничиваться лишь провѣркою правильности и законности дѣйствій подлежащихъ вѣдомствъ по назначенію и производству торговъ, рассматривая дѣлопроизводства по онимъ лишь съ точки зрѣнія соблюденія порядка и существующихъ на сей предметъ законоположеній. Между тѣмъ, нельзя не отмѣтить того, что, въ силу ст. 2 Учр. Сената, устанавливающей право, а слѣдовательно—и обязанность Сената по высшему надзору, въ порядкѣ управленія и исполненія законовъ во всѣхъ подчиненныхъ мѣстахъ и, въ частности,—обязанность его пещись о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, таковая обязанность Сената не могла бы быть исполнена, если бы роль его была ограничена узкими предѣлами повѣрки только формальной стороны торговъ, безъ права рассматривать существо дѣла и вызываемые имъ вопросы объ интересахъ казны и всего народнаго хозяйства.

Къ этому порядку надзора и обращается Сенатъ въ тѣхъ, хотя весьма рѣдкихъ, случаяхъ, когда съ формальной стороны вполне правильное торговое производство, по имѣющимся у Сената даннымъ, возбуждаетъ весьма вѣскія сомнѣнія по существу. Но принципиальный вопросъ о правѣ, а потому и обязанности Сената входить въ разсмотрѣніе дѣлъ объ утвержденіи торговъ по существу, т. е. утверждать или не утверждать торговое производство, въ зависимости не только отъ соблюденія формальныхъ условій, но и отъ разрѣшенія вопроса о цѣлесообразности таковыхъ торговъ и выгоды ихъ для казны, не смотря на сотни дѣлъ объ утвержденіи торговъ, ежегодно доходящихъ до Сената, не получилъ до настоящаго времени окончательнаго разрѣшенія, хотя и возбуждался неоднократно<sup>1)</sup>). На прак-

<sup>1)</sup> Дѣло по рапорту министра торг. и пром. отъ 14 ноября 1907 г. за № 113, объ утв. торговъ на отдачу въ аренду, подъ добычу нефти, казенныхъ участковъ нефтеносной земли въ Вакинскомъ уѣздѣ и друг. Въ настоящее время въ Сенатѣ имѣется еще не оконченное производствомъ дѣло по рапорту главноупр. землеустр. и земледѣл., отъ 24 января 1907 г. за № 421, объ утв. торговъ на продажу лѣсныхъ матеріаловъ изъ казенныхъ дачъ Архангельской губ., по коему вновь возбужденъ этотъ принципиальный вопросъ; дѣло это, въ виду разныхъ мнѣній въ Общемъ собраніи Сената, въ инстанціонномъ порядкѣ перешло въ Государственный Совѣтъ.

тикѣ роль Сената по дѣламъ объ утвержденіи торговъ сводится, за рѣдкими исключеніями, къ выполненію одной формальности, т. е. къ утвержденію тѣхъ предположеній, кои представляются Сенату подлежащими вѣдомствами. Дѣла этого рода въ огромномъ большинствѣ случаевъ не вызываютъ какого либо интереса со стороны сенаторской коллегіи и чаще всего рѣшаются даже безъ устнаго доклада Сенату, по бланкамъ, по такъ называемой второй части журнала.

Изъ вышеизложеннаго видно, до чего въ настоящее время незначительна и скромна дѣятельность Сената по дѣламъ казеннаго управленія. Но, какъ уже сказано, Сенатъ сохранилъ до сихъ поръ и право нѣкотораго финансоваго контроля.

По ст. 2 Учр. Сената, онъ „надзираетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными“. Столь обширная, на первый взглядъ, роль Сената въ сферѣ финансоваго контроля въ дѣйствительности, за отсутствіемъ средствъ осуществленія, не отвѣчаетъ предоставленному ему закономъ праву.

Въ числѣ дѣлъ этого рода на первомъ мѣстѣ, безспорно, должны быть поставлены дѣла о разсмотрѣніи заключеній Государственнаго контроля по дѣламъ о начетахъ и взысканіяхъ разныхъ неправильныхъ расходовъ, ревизією его обнаруженныхъ, и о сложеніи оныхъ на счетъ казны въ тѣхъ случаяхъ, въ коихъ окончательное разрѣшеніе не предоставлено Государственному контролю <sup>1)</sup>.

Дѣла эти, не столько въ виду иногда весьма значительнаго денежнаго интереса, сложности или спорности ихъ по существу, сколько вслѣдствіе заинтересованности разныхъ вѣдомствъ, рѣдко оканчиваются въ I департаментѣ Сената; въ большинствѣ же случаевъ, переносятся въ Общее собраніе и доходятъ до Государственнаго Совѣта.

Въ количественномъ отношеніи группа этихъ дѣлъ не велика; ихъ поступаетъ въ Сенатъ ежегодно всего нѣсколько десятковъ. Сюда же должны быть отнесены дѣла о разрѣшеніи разногласій, возникающихъ между Военнымъ или Адмиралтействъ совѣтомъ и совѣтомъ Государственнаго контроля по ревизіи отчетности <sup>2)</sup>. Дѣла эти еще рѣже оканчиваются въ департа-

<sup>1)</sup> Учр. Сен. 1892 г., ст. 19, п. 5, лит. а.

<sup>2)</sup> Учр. Сен. 1892 г., ст. 19, п. 5, лит. в и г.

ментъ; они почти всегда доходятъ до Общаго собранія и Государственнаго Совѣта; число ихъ весьма незначительно.

Далѣе идутъ дѣла о сложеніи безнадежныхъ взысканій и недоимокъ на сумму выше 10.000 руб. и дѣла о возвратѣ изъ казны суммъ, поступившихъ въ оную по разнымъ случаямъ неправильно <sup>1)</sup>, при чемъ опредѣленія Сената по симъ дѣламъ, если сумма не достигаетъ 30.000 руб., министръ юстиціи самъ обращаетъ къ исполненію, если-же сумма выше 30.000 руб., то до 1906 года онъ вносилъ опредѣленія Сената на Высочайшее разрѣшеніе черезъ Комитетъ Министровъ <sup>2)</sup>. По этимъ дѣламъ роль Сената ограничивается почти безъ исключенія одной формальностью, а именно утвержденіемъ предположеній подлежащаго вѣдомства, ежели противъ этого не возражаютъ государственный контролеръ и министръ финансовъ <sup>3)</sup>, для чего, предварительно окончательнаго разрѣшенія сихъ дѣлъ въ Сенатѣ, они посылаются на заключеніе сихъ послѣднихъ.

Возложеніе на Правительствующій Сенатъ ревизій по дѣламъ, касающимся утвержденія и сложенія начетовъ, сложенія недоимокъ, возврата неправильныхъ поступленій и разрѣшенія продажи казенныхъ имуществъ, вызывалось, въ силу существовавшей у насъ системы централизаціи, заботою объ огражденіи казны отъ ущерба въ тѣхъ случаяхъ, когда изъ казначейства предполагается выдать извѣстную сумму или лишить его опредѣленнаго поступленія. Не отрицая въ принципѣ этой функціи Сената, вытекающей изъ общей обязанности его по надзору за управленіемъ, нельзя, однако, не замѣтить, что право надзора въ дѣлахъ этого рода предоставлено Сенату лишь въ извѣстныхъ границахъ (въ отношеніи суммы) и притомъ только условно, когда съ опредѣленіемъ Сената согласны министръ финансовъ, государственный контролеръ и министръ юстиціи (п. 5, лит. в и г ст. 19 Учр. Сен.). Между тѣмъ, сужденіе о правильности предположеній подлежащаго начальства относительно начета, сложенія и возврата опредѣленныхъ суммъ по такимъ причинамъ, какъ безнадежность взысканія или неправильность поступленія, а равно о выгодности или убыточности продажи

---

<sup>1)</sup> Учр. Сен. 1892 г.

<sup>2)</sup> Тамъ же, ст. 176.

<sup>3)</sup> Тамъ же, ст. 19 п. 5, лит. в.

казеннаго имущества, основываясь въ большей части случаевъ не на какомъ либо положительномъ законѣ, а на условіяхъ мѣста и времени, на бухгалтерскихъ расчетахъ и хозяйственныхъ соображеніяхъ, представляется настолько затруднительнымъ для Сената, такъ что обыкновенно онъ основываетъ свои по этого рода дѣламъ опредѣленія на заключеніи вѣдомствъ, тѣмъ болѣе, что самъ законъ требуетъ повѣрки его опредѣленія тремя министрами. Вслѣдствіе сего, а равно и въ виду главнаго значенія въ подобныхъ расчетахъ мнѣнія Государственнаго контроля, указанная дѣла, поскольку они подлежатъ нынѣ разсмотрѣнію Сената въ порядкѣ ревизіонномъ, могли бы быть, наряду съ дѣлами о торгахъ, безъ всякаго ущерба переданы на разрѣшеніе подлежащихъ вѣдомствъ. Само собою разумѣется, что всѣ приведенныя соображенія касаются лишь ревизіоннаго порядка разрѣшенія перечисленныхъ дѣлъ и не относятся къ случаямъ, когда по этимъ дѣламъ возникаютъ жалобы частныхъ лицъ на вѣдомства или пререканія между ними послѣдними, такъ какъ въ этихъ случаяхъ Сенатъ является органомъ административной юстиціи, а потому дѣла этого рода естественно должны восходить на разрѣшеніе Правительствующаго Сената на общемъ основаніи.

Этой скромной ролью и ограничивается въ настоящее время когда-то столь обширная, почти всеобъемлющая дѣятельность Сената въ области финансоваго управленія и финансоваго контроля. Но, параллельно вымиранію этихъ функцій Сената, въ его компетенціи зарождается и все шире и шире разростается новая роль Сената — какъ органа административной юстиціи. Въ этой области дѣятельность Сената, въ разсматриваемый нами періодъ, особенно обширна и разностороння по дѣламъ финансоваго характера; къ разсмотрѣнію ея мы теперь и перейдемъ.

Въ XVIII вѣкѣ обжалованіе частными и юридическими лицами дѣйствій администраціи осуществлялось, преимущественно, путемъ принесенія жалобъ на Высочайшее имя. Съ начала XIX вѣка подобнаго рода жалобы постепенно стали направляться въ Правительствующій Сенатъ. Такимъ образомъ, незамѣтно для самого законодателя, у Сената стали появляться функціи административной юстиціи. Въ законѣ объ этихъ новыхъ функціяхъ Сената впервые упоминается въ Общемъ Учре-

жденіи министерствъ 1811-го года, пунктъ 10 пар. 234 коего содержитъ указаніе на право Сената разсматривать жалобы частныхъ лицъ по дѣламъ, касающимся обязательства сихъ лицъ (по подрядамъ, поставкамъ и т. п.).

По мѣрѣ того, какъ первоначальныя функціи органа управленія въ компетенціи Сената постепенно ослабѣвали, на первый планъ въ его работѣ все болѣе и болѣе стали выдвигаться функціи судебно-административныя, которыя, съ теченіемъ времени, заняли первенствующую роль. Но до реформъ 60-хъ годовъ административная юстиція въ Россіи не могла достигъ значительнаго развитія, такъ какъ отсутствовала главная ея задача—охраненіе субъективныхъ публичныхъ правъ гражданъ, и разсмотрѣніе жалобъ на администрацію совершалось не во имя вышеуказанныхъ правъ, а лишь въ цѣляхъ охраненія государственнаго правопорядка.

Коренное измѣненіе въ этомъ отношеніи произвели реформы Императора Александра II. Надѣленіе гражданъ субъективными публичными правами дало законную почву для развитія у насъ административной юстиціи, главнымъ органомъ которой и сдѣлался Правительствующій Сенатъ; а потому неудивительно, что съ конца шестидесятыхъ годовъ XIX вѣка въ компетенціи Правительствующаго Сената на первое мѣсто (хотя бы въ количественномъ отношеніи) стали дѣла административной юстиціи, ибо насколько разнообразны дѣла, подвѣдомственныя различнымъ правительственнымъ учрежденіямъ, настолько широкъ и кругъ административныхъ постановленій и распоряженій, могущихъ вызвать принесеніе жалобы въ Правительствующій Сенатъ. Въ новой своей роли учрежденія, стоящаго во главѣ административной юстиціи, Сенату не разъ приходилось бороться съ органами активнаго управленія, не всегда стѣснявшимися нарушать законъ для достиженія государственныхъ или иныхъ цѣлей, и несмотря на то, что изъ этой борьбы Сенатъ не всегда выходилъ побѣдителемъ, въ его рѣшеніяхъ все рѣже и рѣже стали появляться соображенія цѣлесообразности, такъ часто въ прежнее время замѣнявшія собою соображенія законности. Окончательно уступивъ въ борьбѣ съ другими учрежденіями власть верховнаго управленія, Правительствующій Сенатъ, въ борьбѣ за силу закона, сталъ, въ роли главнаго органа административной юстиціи, на твердую почву.

Среди многочисленныхъ дѣлъ административной юстиціи, доходящихъ до Сената въ послѣдній періодъ его дѣятельности, т. е. послѣ 60-хъ годовъ, на первомъ мѣстѣ, въ количественномъ отношеніи, стоятъ дѣла финансоваго характера. Дѣла эти могутъ быть разбиты на слѣдующія три группы.

Первая группа, самая обширная и разнообразная,—это дѣла по жалобамъ на Министерство финансовъ и другіе органы управленія, вѣдающіе дѣлами фискальнаго обложенія.

Вторая группа—дѣла, возникающія между казенными управленіями и частными лицами изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей.

И, наконецъ, третья группа—споры о казенномъ имуществѣ, возникающіе между министерствами или главными управленіями.

Первая изъ указанныхъ трехъ группъ обнимаетъ собой дѣла по вопросамъ прямого и косвеннаго обложенія, преимущественно послѣдняго.

Предварительно разсмотрѣнія компетенціи Сената по отдѣльнымъ видамъ косвеннаго обложенія, не лишнее, хоть вкратцѣ, отмѣтить тѣ условія, наличность которыхъ повлекла за собою преимущественное развитіе дѣятельности Сената именно въ этой области административной юстиціи.

До уничтоженія крѣпостнаго права наша финансовая система была самая примитивная. Подушная подать взыскивалась съ крѣпостныхъ крестьянъ при посредствѣ помѣщиковъ; одинъ изъ главныхъ доходовъ государственной казны—питейный доходъ—находился въ откупѣ у небольшого числа крупныхъ предпринимателей. Экстренныя нужды государства удовлетворялись или займами, или выпускомъ въ обращеніе новыхъ кредитныхъ билетовъ. Освобожденіе крестьянъ повлекло за собою преобразованіе всѣхъ государственныхъ учрежденій и прежде всего финансоваго; неотложность финансовыхъ реформъ обуславливалась полнымъ разстройствомъ государственнаго хозяйства, вызваннымъ этой войной. Правительство вынуждено было, ради государственныхъ цѣлей, направить всѣ свои усилія на развитіе государственныхъ доходовъ.

На первыхъ порахъ былъ повышенъ подушный окладъ: въ 1862 г.—на 25 коп. съ души, а въ 1867 г.—на 50 коп. Затѣмъ были установлены новые налоги: поземельный и съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, и преобразовано промысловое обложе-

ніе. Но доходы по этимъ статьямъ были, сравнительно, настолько ничтожны, что не могли служить серьезнымъ подспорьемъ Государственному казначейству. Между тѣмъ, дальнѣйшее увеличеніе прямыхъ налоговъ было (въ концѣ 60 и въ 70 гг.) признано невозможнымъ. Лишь въ 80-хъ годахъ прошлаго столѣтія Верховная власть рѣшилась удовлетворить все возрастающія финансовыя потребности при помощи усиленія прямого обложенія, причемъ, какъ извѣстно, цѣль податныхъ реформъ въ царствованіе Императора Александра III состояла въ болѣе равномерномъ распредѣленіи податного бремени на всѣ классы населенія. До этихъ реформъ пришлось искать другихъ источниковъ, изъ которыхъ главными (не говоря о займахъ) явились косвенные налоги, ростъ которыхъ за послѣдніе полвѣка достигъ невѣроятныхъ размѣровъ.

Въ компетенціи Правительствующаго Сената въ разсматриваемый нами періодъ, въ числѣ дѣлъ о косвенныхъ налогахъ, стоялъ на первомъ мѣстѣ, безспорно, питейный сборъ, засимъ (до 1880 года) соляной налогъ и, наконецъ, таможенный сборъ. На этихъ трехъ главныхъ группахъ дѣлъ о косвенныхъ налогахъ мы и остановимся подробнѣе.

## II. Питейный сборъ.

До введенія въ 1863 г. акцизной системы, т. е. при существованіи откупной, почти все питейное дѣло находилось въ вѣдѣніи Сената. Не только самое существенное въ этомъ дѣлѣ, а именно—выработка условій для содержанія откуповъ и отдача съ торговъ на откупъ питейныхъ сборовъ, подлежали исключительно компетенціи Сената, но и такіе вопросы, какъ о личномъ составѣ, объ открытіи питейныхъ домовъ и цѣлый рядъ болѣе мелкихъ вопросовъ, входили въ кругъ его вѣдомства.

Что касается самой откупной системы, то вредныя стороны послѣдней еще задолго до ея уничтоженія обращали на себя вниманіе правительства и требовали коренного преобразованія способовъ извлеченія питейнаго дохода. Главные недостатки этой

системы достаточно ясно обрисованы министромъ финансовъ А. М. Княжевичемъ въ его представленіи въ Государственный Совѣтъ <sup>1)</sup>. „Неудобства откупной системы“, говорилъ министр, „заключаются главнѣйше въ чрезмѣрной монополіи откупщиковъ, возбуждающей ропотъ и жалобы: винокуренныхъ заводчиковъ — на притѣсненія при сдачѣ въ казну вина, потребителей — на недостатокъ въ продажѣ обыкновеннаго полугарнаго вина, водочныхъ и пиво-медоваренныхъ заводчиковъ — на разные сборы и требованія откупщиковъ, совершенно стѣсняющіе сіи промыслы, и трактирщиковъ — на принудительное установленіе откупщиками непомѣрныхъ акцизовъ. Кромѣ того, откупщики произвольно возвышали цѣну на вино и продавали оное, подъ названіемъ водокъ, по вольнымъ цѣнамъ, простирающимся до десяти рублей за ведро. Эта дороговизна вынудила народъ въ однихъ мѣстахъ отказаться отъ употребленія вина учрежденіемъ обществъ трезвости, а въ другихъ — грабить питейные дома“. Согласившись съ мнѣніемъ министра, Государственный Совѣтъ, съ своей стороны, полагалъ, что „гибельное вліяніе откупной системы на народъ не только не могло быть отстранено, но постоянно возрастало“.

Откупная система держала, какъ извѣстно, на откупѣ едва ли не всю мѣстную администрацію, развращая послѣднюю и парализуя мѣропріятія правительства, направленныя къ поднятію среди чиновниковъ служебной этики. Мало-по-малу само правительство оказалось въ положеніи, при которомъ ему приходилось смотрѣть снисходительно на нарушенія закона и злоупотребленія, безъ которыхъ система существовать не могла, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ оно поставлялось въ необходимость даже противодѣйствовать возникающимъ въ народѣ нравственнымъ побужденіямъ къ сохраненію трезвости <sup>2)</sup>. Такъ, въ 1858 г. стали устраиваться въ Западномъ краѣ братства трезвости. По ходатайству откупщиковъ, братства эти признаны были незаконными; брошюра о братствѣ была отобрана изъ типографіи; духовенству объявлено „не прибѣгать къ мѣрамъ, несвойственнымъ христіанскому ученію, тѣмъ болѣе, что правительство само имѣетъ попеченіе о нераспространеніи пьянства“. Насколько же

<sup>1)</sup> О главныхъ основаніяхъ питейныхъ сборовъ съ 1863 г.

<sup>2)</sup> Сравни. свѣдѣнія о питейныхъ сборахъ, ч. 5, стр. 57 и 58.

это заявленіе о попеченіи отвѣчало дѣйствительности, видно уже изъ того, что циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ отъ 22 марта 1859 г. предписывалось губернаторамъ: „не препятствуя добровольно изъявленнымъ желаніямъ частныхъ лицъ сохранять трезвость и воздержаніе, принять мѣры, чтобы ни съ чьей стороны не было употребляемо побудительныхъ къ тому средствъ, какъ то: формальныхъ приговоровъ сельскихъ обществъ о непитіи, съ штрафами и т. п.“

Крупные практическіе недочеты откупной системы и постоянныя злоупотребленія, съ нею сопряженныя, хотя и объяснялись въ значительной мѣрѣ несовершенствомъ самой системы и общими условіями тогдашняго быта, не даютъ, однако, въ общей своей совокупности основаній утверждать, что въ этой области управленія дѣятельность Сената проявилась активной борьбой съ столь несомнѣннымъ государственнымъ зломъ.

Ходъ становившейся все болѣе неотложной реформы былъ слѣдующій: 6 марта 1858 года по Высочайшему повелѣнію былъ образованъ при Министерствѣ финансовъ особый комитетъ для обсужденія вопроса: „на какихъ началахъ долженъ быть установленъ питейный сборъ по прошествіи четырехлѣтія и для начертанія основаній той системы, которая окажется удобопримѣнимою къ государству“.

Комитетъ этотъ остановился въ принципѣ на системѣ чисто-акцизной безъ всякихъ посредниковъ; но, считая рискованнымъ поручить сборъ акциза чиновникамъ, онъ предложилъ для великороссійскихъ губерній и Сибири на 1863—67 г.г. взиманіе питейнаго сбора посредствомъ частнаго комиссіонерства, съ отдачею съ торговъ по каждой губерніи отдѣльно и съ свободною продажею по опредѣленнымъ цѣнамъ. Въ привилегированныхъ губерніяхъ комитетъ думалъ оставить прежнюю систему, съ нѣкоторыми измѣненіями. Представляя соображенія комитета въ Государственный Совѣтъ, министръ финансовъ не высказался ни за, ни противъ сохраненія откуповъ еще на нѣкоторое время; но Государственный Совѣтъ, разсмотрѣвъ представленіе министра финансовъ, какъ въ Департаментѣ государственной экономіи, такъ и въ Общемъ собраніи, нашель, что оставленіе откупной системы, въ какомъ бы то ни было видѣ, хотя бы и на нѣкоторое время, представляется безусловно невозможнымъ, а потому призналъ, что съ 1 января

1863 года должна быть введена въ Россіи одна общая, чисто-акцизная система взиманія питейныхъ сборовъ при посредствѣ казеннаго управленія. Это мнѣніе Государственнаго Совѣта удостоилось Высочайшаго утвержденія въ 26 день октября 1860 г.

Такъ уничтожена была существовавшая почти 100 лѣтъ (съ перерывомъ въ 11 лѣтъ, отъ 1817—1828 г.) откупная система.

Способъ извлеченія питейнаго дохода, согласно новой акцизной системѣ, состоялъ въ обложеніи выдѣляемыхъ на заводахъ крѣпкихъ напитковъ—акцизнымъ сборомъ, а самихъ заводовъ для выдѣлки напитковъ и мѣстъ продажи питей—особымъ патентнымъ сборомъ.

Такимъ образомъ по новой системѣ главнѣйшимъ источникомъ дохода явилось обложеніе самаго предмета потребленія, т. е. выдѣляемыхъ на заводахъ напитковъ; при этомъ производство означенныхъ напитковъ и торговля ими были предоставлены естественнымъ условіямъ свободной конкуренціи, подъ условіемъ лишь взноса въ казну извѣстной суммы патентнаго сбора, который являлся какъ бы платежомъ за пользование принадлежащею казнѣ регалією. Но едва ли не самымъ существеннымъ новшествомъ реформы было предоставленіе самому обществу, черезъ посредство общественныхъ учреждений, возможности предохраненія себя отъ чрезмѣрнаго развитія потребленія крѣпкихъ напитковъ, т. е. того, съ чѣмъ при существованіи откуповъ такъ боролось, какъ мы это видѣли выше, само правительство.

Новый „Уставъ о питейномъ сборѣ“ былъ утвержденъ 4 іюля 1861 года; пояснять и дополнять его предоставлено было министру финансовъ, подъ условіемъ ненарушенія главныхъ основаній. Согласно этому уставу, главное управленіе дѣлами, относящимися до взиманія въ казну дохода съ напитковъ, предоставлено было исключительно Министерству финансовъ по департаменту неокладныхъ сборовъ. Соотвѣтственно съ симъ, умалилось значеніе Сената въ этой области. Онъ пересталъ быть въ питейномъ дѣлѣ органомъ управленія, его роль ограничилась лишь участіемъ въ судопроизводствѣ по дѣламъ о нарушеніи постановленій о питейномъ сборѣ, т. е. функціями административной юстиціи.

Согласно новому закону, дѣла о нарушеніи постановленій о питейномъ сборѣ, въ зависимости отъ характера сихъ нарушеній, слѣдовали одному изъ трехъ порядковъ: административному, судебно-полицейскому и чисто судебному, и во всѣхъ трехъ случаяхъ—высшей рѣшающей инстанціей являлся Правительствующій Сенатъ (по I департаменту).

Административнымъ порядкомъ, т. е. чрезъ должностныхъ лицъ акцизнаго управленія и чрезъ Министерство финансовъ, производились дѣла о нарушеніи правилъ выдѣлки питей на заводахъ и выпуска ихъ съ заводовъ, а также о несоблюденіи содержаниями мѣстъ раздробительной продажи крѣпкихъ напитковъ особыхъ правилъ, установленныхъ для отпуска, хранения и продажи напитковъ, когда за эти нарушенія по закону только денежное взысканіе. Вышеуказанныя нарушенія, послѣ ихъ обнаруженія, представлялись надзирателями, съ ихъ заключеніями, управляющему акцизными сборами, который, являясь первой инстанціей, дѣлалъ постановленія о наложеніи взысканія. Въ случаѣ несогласія, на постановленіе управляющаго могъ быть поданъ апелляціонный отзывъ. Отзывъ этотъ и все дѣло представлялось управляющимъ на разсмотрѣніе I-го департамента Сената. Всѣ дѣла по нарушеніямъ, за кои полагалось по закону взысканіе свыше 600 руб., представлялись управляющимъ акцизными сборами на разсмотрѣніе департамента неокладныхъ сборовъ. Заключенія департамента вносились на разсмотрѣніе совѣта министра финансовъ и на утвержденіе самого министра, обвиняемый же имѣлъ право принести отзывъ въ I-ый департаментъ Сената.

Судебно-полицейскимъ порядкомъ производились дѣла о противозаконной выдѣлкѣ питей внѣ заводовъ, о неправильной торговлѣ напитками и о несоблюденіи полицейскихъ правилъ въ мѣстахъ приготовленія и продажи напитковъ, когда нарушенія эти влекли за собою только денежное взысканіе, безъ наказаній личныхъ, закрытія заведенія, опубликованія въ вѣдомостяхъ, запрещенія производства торговли или приготовленія напитковъ. Первой инстанціей по этимъ дѣламъ были уѣздныя и городскія полицейскія управленія. Жалобы на ихъ рѣшенія приносились губернскому правленію, а на его опредѣленія—I-му департаменту Сената. Рѣшенія по нарушеніямъ, коими наносился ущербъ акцизному сбору, препровождались

на соглашеніе къ управляющему акцизными сборами; въ случаяхъ несогласія управляющаго, дѣло вносилось на разсмотрѣніе губернскаго правленія, а оттуда—въ Сенатъ.

Наконецъ, судебному разсмотрѣнію подлежали дѣла о такихъ нарушеніяхъ, за которыя обвиняемый могъ быть подвергнутъ, сверхъ денежнаго взысканія, конфискаціи питей или какимъ либо другимъ взысканіямъ и наказаніямъ, и нѣкоторыя другія. По этимъ дѣламъ суды первой степени обязаны были сообщать управляющему акцизными сборами подлинныя дѣла и свои приговоры о нарушеніяхъ, которыми былъ нанесенъ ущербъ акцизному сбору. Ежели управляющій не соглашался съ рѣшеніемъ суда, то препровождалъ дѣло со своимъ отзывомъ въ высшую инстанцію (не касаясь мѣры личнаго наказанія виновнаго). Въ случаѣ несогласія управляющаго акцизными сборами съ рѣшеніемъ палаты, дѣло переносилось въ Сенатъ (въ тѣхъ случаяхъ, когда денежное взысканіе превышало 600 рублей).

Число питейныхъ дѣлъ, восходившихъ на разсмотрѣніе Сената съ самаго начала дѣйствія акцизной системы, оказалось настолько большимъ, что въ началѣ семидесятыхъ годовъ изъ числа шести экспедицій канцеляріи I департамента Сената одна должна была исключительно специализироваться на этого рода дѣлахъ, въ согласіи съ чѣмъ и получила въ просительскомъ просторѣчьи, а равно и среди служащихъ въ Сенатѣ, названіе „питейной“.

Озабочиваясь, съ одной стороны, сокращеніемъ числа восходившихъ на разрѣшеніе I департамента Сената дѣлъ о нарушеніяхъ уставовъ казеннаго управленія и признавая, съ другой, неудобство административнаго разсмотрѣнія дѣлъ этого рода, какъ недостаточно обезпечивающаго интересы частныхъ лицъ, Министерство юстиціи возбудило въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ предположеніе о направленіи этихъ дѣлъ въ судебныя учрежденія для разбирательства въ порядкѣ, установленномъ для дѣлъ о преступленіяхъ и проступкахъ противъ имущества и доходовъ казны. Взглядъ этотъ раздѣлялся въ то время и Министерствомъ финансовъ, по представленію котораго воспослѣдовало Высочайше утвержденное, 28 мая 1883 года, мнѣніе Государственнаго Совѣта объ обращеніи всѣхъ спорныхъ дѣлъ по нарушеніямъ Устава о питейномъ сборѣ къ раз-

смотрѣнію подлежащихъ судебныхъ мѣстъ <sup>1)</sup>). Съ этого времени административный порядокъ разсмотрѣнія питейныхъ дѣлъ былъ сохраненъ лишь въ мѣстностяхъ, гдѣ не были введены въ дѣйствіе Судебные уставы. Въ мѣстностяхъ же, гдѣ означенные уставы были введены, сталъ дѣйствовать новый судебный порядокъ.

Порядокъ этотъ заключался въ томъ, что по нарушеніямъ Устава о питейномъ сборѣ взысканія налагались административными учрежденіями, которыя объявляли свои предварительныя постановленія обвиняемому. Если послѣдній заявлялъ о своемъ желаніи подчиниться такому постановленію, то оно считалось окончательнымъ; въ противномъ же случаѣ, т. е. когда въ теченіе двухнедѣльнаго срока обвиняемый не сдѣлалъ никакого заявленія, все дѣло передавалось подлежащему судебному учрежденію, гдѣ и разсматривалось на общемъ основаніи.

Послѣ изданія закона 28 мая 1883 года число питейныхъ дѣлъ, доходящихъ до Правительствующаго Сената, естественно, на много сократилось, составляя однако довольно значительную въ производствѣ I департамента Сената группу дѣлъ.

Акцизная система просуществовала у насъ 32 года (съ 1863 г. по 1895 г.). Устранивъ цѣлый рядъ весьма существенныхъ недостатковъ прежней откупной системы и въ значительной степени умѣривъ зло, которое причиняла откупная система, акцизная система, тѣмъ не менѣе, сама не была лишена нѣкоторыхъ весьма серьезныхъ дефектовъ, а потому, несмотря на то, что за эти 32 года не разъ издавались узаконенія, имѣвшія цѣлью урегулировать питейное дѣло, правительство все больше и больше стало убѣждаться въ томъ, что всѣ принятыя имѣ мѣры къ упорядоченію сего дѣла имѣютъ лишь паліативный характеръ; въ концѣ-концовъ оно пришло къ убѣжденію о необходимости коренной реформы всего питейнаго дѣла. Появилась мысль о замѣнѣ акцизной системы казенной продажей вина. Осуществить ее собирався еще въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ министръ финансовъ И. А. Вышнеградскій; но вопросъ о ея введеніи былъ окончательно рѣшенъ лишь 19 февраля 1893 г. На основаніи Высочайшаго повелѣнія, послѣдовавшаго въ сей день, министромъ финансовъ было внесено

---

<sup>1)</sup> Дѣйствіе этого закона было распространено позднѣйшими узаконеніями и на дѣла по нарушеніямъ прочихъ акцизныхъ уставовъ, а также—Устава о гербовомъ сборѣ и Положенія о государственномъ квартирномъ налогѣ.

въ Государственный Совѣтъ представленіе объ установленіи для начала въ 4 губерніяхъ казенной продажи питей.

Высочайше утвержденнымъ 8 іюня 1893 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта положено постепенно вводить казенную продажу вина съ 1 января 1895 г. Къ 1898 году она была введена въ 35 губерніяхъ, а съ 1 іюня 1901 года—въ предѣлахъ всей Европейской Россіи.

Главнымъ основаніемъ введенія винной монополіи выставлялось, прежде всего, то, что только при этой системѣ возможна успѣшная борьба съ народнымъ пьянствомъ,—борьба тщетная, доколѣ кабатчикъ не устраненъ окончательно отъ торговли крѣпкими напитками. „Только государство, въ своихъ заботахъ о благосостояніи населенія, можетъ выдвинуть на первый планъ вопросъ о народной нравственности и народномъ здоровіи“, писалъ министръ финансовъ въ одномъ изъ своихъ представленій по вопросу о введеніи винной монополіи.

Съ другой стороны, тѣмъ же министромъ, при первомъ обсужденіи этого вопроса въ Государственномъ Совѣтѣ, приводились слѣдующія соображенія: „Только путемъ монополіи государство можетъ извлечь изъ налога на спиртъ необходимый ему и значительно бѣльшій, нежели нынѣ, доходъ, съ наименьшими стѣсненіями и неудобствами“<sup>1)</sup>. Итакъ, съ одной стороны, соображенія нравственнаго порядка, а съ другой, — чисто фискальныя, послужили основаніемъ введенія этой новой системы, которая, давъ, какъ извѣстно, по крайней мѣрѣ съ точки зрѣнія фискальной, блестящіе результаты, продолжаетъ дѣйствовать и нынѣ.

Переходя къ выясненію вопроса о томъ, какимъ образомъ новая система отразилась на компетенціи Сената, надлежитъ предварительно выяснить вытекающій изъ дѣйствующаго закона о питейномъ сборѣ порядокъ іерархическаго восхожденія дѣлъ по примѣненію сего закона, съ одной стороны, и привлеченія нарушителей къ отвѣтственности, съ другой.

Согласно 2-ой ст. дѣйствующаго Устава объ акцизныхъ сборахъ, завѣдываніе всѣми дѣлами по питейной части возложено на мѣстахъ на губернскія или областныя акцизныя управленія. По

<sup>1)</sup> Журналъ засѣданія 5 и 7 мая 1893 г. Соединенныхъ департаментовъ государственной экономіи, законовъ и гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ.

силѣ 1-ой же статьи того же Устава главное управленіе сими дѣлами сосредоточивается въ Министерствѣ финансовъ по Главному управленію неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей.

Изъ содержанія приведенныхъ статей слѣдуетъ, что жалобы на мѣстныя губернскія и областныя акцизныя управленія приносятся въ общемъ порядкѣ министру финансовъ, а порядокъ



*Съ рис. Битрова.*

Сенатская площадь и Исаакіевскій мостъ, въ сороковыхъ годахъ.

дальнѣйшаго обжалованія опредѣляется подчиненнымъ отношеніемъ министра финансовъ къ Сенату, до котораго, такимъ образомъ, и могутъ восходить и частью дѣйствительно доходить дѣла по примѣненію любой статьи Устава объ акц. сборахъ.

Особый порядокъ установленъ лишь для двухъ категорій дѣлъ: а) по наложенію взысканій за нарушеніе Устава питейнаго и б) объ открытіи и закрытіи питейныхъ заведеній, содержимыхъ частными лицами. Въ отличіе отъ прежняго, дѣйствовавшаго до закона 28 мая 1883 года, порядка, когда нарушители интересовъ казны по питейнымъ дѣламъ привлекались оной не только въ судебномъ, но и въ административномъ порядкѣ, и Сенатъ являлся въ этомъ послѣднемъ порядкѣ высшей по симъ дѣламъ

инстанціей,—дѣйствующій законъ устанавливаетъ исключительно судебный порядокъ отвѣтственности. Согласно ст. 1273 Уст. акц. сборовъ, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда виновному грозитъ иное наказаніе, кромѣ денежнаго взысканія, дѣла рѣшаются судебными мѣстами; когда же законъ опредѣляетъ за нарушенія одинъ лишь денежный штрафъ, наложеніе взысканія предоставляется управляющему акцизными сборами. Но и здѣсь окончательное рѣшеніе зависитъ отъ судебного мѣста, ибо, по силѣ ст. 1277 Уст. акц. сб., если лицо, на которое наложено взысканіе по постановленію управляющаго акцизными сборами, не заявило о согласіи подчиниться сему постановленію или не внесло взысканія, то дѣло обращается къ судебному разсмотрѣнію. Изъ сего слѣдуетъ, что дѣла по наложенію взысканій за нарушеніе дѣйствующаго Устава объ акц. сб. ни въ коемъ случаѣ до административнаго Сената дойти не могутъ.

Что касается порядка открытія и закрытія питейныхъ заведеній, то таковой опредѣляется ст. ст. 557, 558, 560, 563, 594, 595, 596 и 597 Устава, согласно коимъ открытіе и закрытіе питейныхъ заведеній зависятъ отъ соглашенія мѣстнаго губернатора или градоначальника съ управляющимъ акцизными сборами, а въ случаѣ разномыслія между ними, разрѣшаются соглашеніемъ министра внутреннихъ дѣлъ съ министромъ финансовъ. Дальнѣйшій порядокъ обжалованія по дѣламъ сего рода въ законѣ не предусмотрѣнъ; остается открытымъ и даже самый вопросъ о возможности обжалованія. Обойденный въ законѣ вопросъ этотъ восходилъ однако на разсмотрѣніе Сената, который и далъ по этому поводу указанія принципиальнаго характера. По сему предмету Сенатъ разъяснилъ <sup>1)</sup>, что разрѣшеніе на открытіе частныхъ мѣстъ продажи питей, въ районѣ дѣйствія Положенія о казенной продажѣ питей, предоставлено симъ положеніемъ непосредственному усмотрѣнію мѣстныхъ губернаторовъ и управляющихъ акцизными сборами, по взаимному ихъ между собою соглашенію, и лишь при отсутствіи такого соглашенія вопросъ о разрѣшеніи частному лицу открыть питейное заведеніе можетъ имѣть дальнѣйшее направленіе въ порядкѣ разрѣшенія возникшаго между означенными лицами пререканія направленіемъ всего дѣла на совмѣстное заключеніе Мини-

<sup>1)</sup> Ук. 27 сентября 1906 г. № 9993 и др.

стерствъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ (ст. ст. 21 и 22 Выс. утв. Полож. о каз. прод. питей). Принимая во вниманіе, что въ самомъ законѣ не содержится для мѣстныхъ административныхъ установленій особыхъ ограниченій въ выдачѣ разрѣшеній, Сенатъ призналъ означенное право мѣстныхъ властей дискреціоннымъ, а жалобы на нихъ, приносимыя въ Сенатъ, — не подлежащими разсмотрѣнію послѣдняго по существу.

Иначе взглянулъ Сенатъ на вопросъ о возможности обжалованія распоряженій о закрытіи питейныхъ заведеній. Въ опредѣленіи Общаго собранія по дѣлу Наленчъ <sup>1)</sup> Сенатъ нашелъ, что облеченіе органовъ мѣстной власти полномочіями дискреціоннаго свойства является мѣрою въ государственномъ отношеніи столь существенно важною, что во всѣхъ случаяхъ, когда имѣется въ виду придать административнымъ распоряженіямъ характеръ окончательныхъ, не подлежащихъ обжалованію, въ самомъ законѣ содержатся на этотъ счетъ точныя указанія (ст. 496 Уст. о пит. сб., ст. 53 Уст. пром., ст. 37 Гор. пол. и т. п.). Такимъ образомъ, отсутствіе указаній закона на этотъ счетъ въ отношеніи тѣхъ или иныхъ административныхъ распоряженій должно свидѣтельствовать въ пользу признанія закономъ возможности обжалованія заинтересованными лицами подобныхъ распоряженій. Именно таковымъ представляется положеніе разсматриваемаго вопроса по дѣйствующему закону. Въ Положеніи о казенной продажѣ питей нѣтъ никакихъ указаній, которыми бы подтврждалось намѣреніе законодателя придать распоряженіямъ административныхъ властей, касающимся именно закрытія питейныхъ заведеній въ раіонѣ казенной продажи питей, значенія окончательныхъ, имѣющихъ всѣ признаки полномочій дискреціоннаго свойства. Имѣя въ виду, что установленіе фактической стороны нарушеній (перечисленныхъ въ ст. 36 Полож. о каз. пит.), влекущихъ за собою закрытіе питейнаго заведенія, можетъ быть оспариваемо заинтересованными лицами и лишеніе ихъ этого права не нашло бы, само по себѣ, оправданія какъ съ точки зрѣнія означенной статьи, перечисляющей случаи закрытія питейныхъ заведеній, такъ и въ виду соображеній общаго свойства въ отношеніи какихъ-

<sup>1)</sup> Опред. Сената 7 октября 1905 г.

либо ограниченій защиты предоставленныхъ уже даннымъ лицамъ извѣстныхъ правъ на торговлю крѣпкими напитками, Сенатъ призналъ возможность обжалованія распоряженій о закрытіи питейныхъ заведеній.

Все сказанное выше о порядкѣ обжалованія постановленій по питейной части нижеслѣдующимъ образомъ опредѣляетъ предѣлы компетенціи Сената въ дѣлахъ сего рода: а) на разрѣшеніе Сената вовсе не восходятъ дѣла о наложеніи взысканій за нарушенія Устава объ акц. сб. и не подлежатъ разсмотрѣнію по существу дѣла по жалобамъ на отказъ въ открытіи питейныхъ заведеній; б) разрѣшенію Сената подлежатъ жалобы на распоряженія о закрытіи питейныхъ заведеній и на постановленія Министерства финансовъ и по всѣмъ вопросамъ дѣйствующаго Устава питейнаго, кромѣ указанныхъ въ предшествующемъ пунктѣ. Естественно, что при такихъ условіяхъ число дѣлъ о питейномъ сборѣ, доходящихъ до Сената при дѣйствующемъ Положеніи о казенной продажѣ питей, не могло быть значительно; оно сократилось даже сравнительно съ тѣмъ, которое поступало въ Сенатъ, послѣ изданія закона 28 мая 1883 года, при дѣйствіи прежняго Устава о питейномъ сборѣ. Общее число дѣлъ этого рода не превышаетъ въ настоящее время 100 дѣлъ въ годъ.

Это уменьшеніе числа питейныхъ дѣлъ восполнилось, однако, въ нѣкоторой степени находящимся въ прямой связи съ введеніемъ казенной продажи питей особымъ закономъ 29 апрѣля 1896 г. объ отмѣнѣ пропинаціонныхъ правъ <sup>1)</sup>.

Всѣ вопросы по дѣламъ пропинаціоннымъ, доходящіе до разрѣшенія Сената, могутъ быть сведены къ двумъ основнымъ группамъ: во 1-хъ, —къ признанію или отрицанію у жалобщика самаго права на пропинацію и, во 2-хъ, —къ опредѣленію въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ размѣра пропинаціоннаго вознагражденія. Подробное изученіе практики Сената по дѣламъ первой категоріи приводитъ къ тому заключенію, что въ общемъ Сенатъ склоненъ къ возможно широкому толкованію правъ жалобщиковъ. Что же касается дѣлъ второй категоріи, то здѣсь Сенатъ чаще всего склоняется къ признанію болѣе или менѣе рѣшающаго значенія въ дѣлѣ опредѣленія размѣра пропина-

<sup>1)</sup> Высоч. утв. 29 апрѣля 1896 года, мнѣніе Государственнаго Совѣта объ отмѣнѣ правъ пропинаціи въ губерніяхъ привислинскихъ, западныхъ и Бессарабской (Собр. узак. и распор. прав. 1906 г. № 77, ст. 839).

ціоннаго вознагражденія за Министерствомъ финансовъ, хотя однако не отказывается въ отдѣльныхъ уважительныхъ случаяхъ отъ преподанія сему Министерству новыхъ основаній для расчета суммы вознагражденія.

Законъ о пропинаціонномъ вознагражденіи предусматривалъ пропинаціонныя права въ губерніяхъ привислинскихъ, западныхъ и Бессарабской. Законъ этотъ не имѣлъ въ виду однородныхъ съ пропинаціонными правъ владѣльцевъ дворянскихъ вотчинъ въ Прибалтійскомъ краѣ. На отказъ министра финансовъ въ признаніи права на соотвѣтственное вознагражденіе за сими владѣльцами, мѣстными губернскими предводителями дворянства, отъ лица дворянства, была принесена всеподданнѣйшая жалоба, которую Его Величеству благоугодно было передать на разрѣшеніе Правительствующаго Сената. Предложенный вопросъ былъ разрѣшенъ въ смыслѣ благопріятномъ для владѣльцевъ вотчинъ. Въ основу этого рѣшенія легло, между прочимъ, признаніе за сими владѣльцами несомнѣнныхъ, узаконенныхъ русскою государственною властью монопольныхъ, въ предѣлахъ своихъ вотчинъ, правъ на продажу питей, въ связи съ соображеніемъ, „что русское правительство всегда свято исполняло свои денежныя обязательства, какъ бы тяжело это не отзывалось на его финансовыхъ ресурсахъ“.

Засимъ Сенатомъ обращено было вниманіе, и на этотъ разъ по своему собственному почину, на другую категорію лицъ, лишившихся послѣ введенія казенной продажи питей принадлежащаго имъ ранѣе монопольнаго права по продажѣ хлѣбнаго вина и обойденныхъ закономъ 29 апрѣля 1896 г., а именно—владѣльцевъ такъ называемой сельской пропинаціи въ губерніяхъ быв. Царства Польскаго. Оставивъ первоначальный рядъ жалобъ владѣльцевъ этой пропинаціи безъ послѣдствій, съ указаніемъ, что вопросъ о ихъ вознагражденіи можетъ быть разрѣшенъ лишь въ законодательномъ порядкѣ, Сенатъ, продолжая получать аналогичныя жалобы, соотвѣтственными указаніями своими министру финансовъ содѣйствовалъ, съ своей стороны, въ качествѣ инстанціи, надзирающей за дѣятельностью подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, скорѣйшему осуществленію законодательныхъ предположеній въ указанной области. Законопроектъ о выдачѣ вознагражденія владѣльцамъ сельской пропи-

націи въ губерніяхъ быв. Царства Польскаго внесень нынѣ на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій.

Практическимъ послѣдствіемъ дѣятельности Сената по дѣламъ о пропинаціи явилась необходимость неоднократно увеличивать первоначально предположенную и отпущенную изъ Государственнаго казначейства сумму на выдачу пропинаціонныхъ вознагражденій.

Въ первые годы послѣ изданія закона 29 апрѣля 1896 года число пропинаціонныхъ дѣлъ, доходившихъ ежегодно до Сената, исчислялось сотнями. Вполнѣ естественно, что въ настоящее время, т. е. почти 15 лѣтъ послѣ воспослѣдованія закона объ отмѣнѣ права пропинаціи, число дѣлъ этой категоріи, находящихся въ производствѣ Сената, весьма незначительно. Это почти исключительно дѣла, вторично восходящія на разсмотрѣніе Сената.

---

### III. Соляной налогъ.

До 1862 года въ Россіи существовала особая монопольная система довольствія солью населенія распоряженіемъ казны. Казна, владѣя главнѣйшими соляными источниками въ государствѣ, занималась черезъ своихъ агентовъ добычею соли и продавала ее изъ своихъ магазиновъ. Соль, добываемая изъ частныхъ источниковъ, могла быть владѣльцами ихъ продаваема или казнѣ по установленной цѣнѣ, или частнымъ лицамъ, но въ послѣднемъ случаѣ — съ уплатой въ казну акциза въ размѣрѣ, опредѣлявшемся ежегодными особыми росписями. Соль, привозимая изъ-за границы, подвергалась таможенной пошлинѣ. Продовольствіе населенія солью и взиманіе соляного дохода производилось на основаніи устава 1818 г., согласно коему завѣдываніе всей соляной операціей сосредоточивалось въ Министерствѣ финансовъ (въ особыхъ соляныхъ правленіяхъ и казенныхъ палатахъ). Высшее же руководство этимъ дѣломъ, какъ это указывалось выше, принадлежало Сенату, на началахъ, однородныхъ съ тѣми, какъ и въ отношеніи питейнаго дѣла. Подобная моно-

польная система имѣла весьма существенные недостатки: во 1-хъ, казна должна была содержать значительный личный составъ и, во 2-хъ, благодаря отчасти этому обстоятельству, а отчасти вслѣдствіе неудовлетворительной постановки дѣла, соль при добычѣ ея средствами казны обходилась ей значительно дороже, чѣмъ частнымъ солепромышленникамъ. Насколько хозяйственный способъ добычи соли былъ ей не выгоденъ сравнительно съ тою прибылью, которую казна могла извлекать путемъ взиманія акциза съ частныхъ солепромышленниковъ, видно изъ того, что казнѣ соль собственной добычи давала только 19 коп. съ пуда чистой прибыли, а акцизъ съ пуда соли давалъ 27 коп. Да и вообще весь доходъ съ соли получался незначительный, несмотря на то, что продажныя цѣны соли, благодаря неудовлетворительности постановки дѣла, были высокія. Въ виду сего, Высочайше утвержденная комиссія для пересмотра системы податей и сборовъ, коей былъ переданъ на обсужденіе вопросъ о новомъ устройствѣ соляной части, пришла къ выводу, что слѣдуетъ совершенно прекратить казенную соляную операцію и принять систему чисто акцизную. Предположенія комиссіи, внесенныя министромъ финансовъ въ Государственный Совѣтъ, были послѣднимъ одобрены и удостоились Высочайшаго утвержденія въ 14 день мая 1862 года. Такимъ образомъ, вслѣдъ за питейной реформой послѣдовало преобразование и соляной регламента. Сенатъ, почти въ одно и то же время, лишился двухъ своихъ самыхъ существенныхъ функцій въ области финансового управленія. Роль его въ соляномъ дѣлѣ, такъ же, какъ и въ питейномъ, ограничилась исключительно административной юстиціей.

Основанія новой системы были слѣдующія: а) торговля солью объявлена свободной, б) казна, прекращая собственную соляную операцію, т. е. добычу соли, а также ея оптовую и розничную продажу, передала казенные соляные источники для разработки въ частныя руки, в) казенныя заведенія были отчасти проданы, отчасти сданы въ аренду и г) взиманіе соляного дохода установлено посредствомъ обложенія всѣхъ видовъ соли (годной для пищи) акцизомъ въ 30 коп. съ пуда. Несмотря на кажущійся скромный размѣръ соляного налога, онъ явился однако значительнымъ податнымъ бременемъ для бѣднѣйшихъ классовъ населенія, не мало въ то же время тормозя нѣ-

которыя отрасли народнаго хозяйства, что, между прочимъ, было констатировано, въ отношеніи скотоводства, комиссіей, учрежденной для изслѣдованія сельскаго хозяйства. Стали появляться ходатайства объ удешевленіи соли для сельскаго хозяйства—отъ дворянства, земствъ, сельскохозяйственныхъ обществъ. Наконецъ, сильный недородъ хлѣбовъ 1880 г. послужилъ ближайшимъ поводомъ къ отмѣнѣ солянаго налога. 23 ноября 1880 г. послѣдовалъ Высочайшій указъ объ отмѣнѣ сего налога. Одновременно съ этимъ упразднились и соотвѣтственныя функціи Правительствующаго Сената.

#### IV. Таможенный сборъ.

Первое таможенное управленіе для взиманія внѣшнихъ таможенныхъ пошлинъ, въ томъ смыслѣ, какъ оно понимается теперь, было учреждено Петромъ Великимъ. Высшій надзоръ за таможеннымъ дѣломъ былъ врученъ оберъ-инспектору. Въ царствованіе Елисаветы таможенные сборы стали сдаваться на откупъ. Въ 1758 году большая ихъ часть была отдана въ содержаніе Шемякину, получившему званіе оберъ-инспектора таможенныхъ сборовъ; но, въ виду его неисправности, указомъ Сената отъ 26 августа 1762 г., велѣно было взять таможни подъ казенный надзоръ и поручить ихъ Яковлеву, пока явится большая и капитальная компанія для взятія таможенныхъ сборовъ снова на откупъ. Въ октябрѣ слѣдующаго 1763 г. послѣдовалъ указъ о томъ, что такой важный сборъ опасно поручать частнымъ лицамъ. Въ виду сего было образовано казенное управленіе подъ главнымъ надзоромъ гр. Миниха (младшаго), коему была дана власть дѣлать, что найдетъ нужнымъ, только увѣдомляя объ этомъ Комерцъ-коллегію. При Павлѣ, въ 1797 г., главное таможенное управленіе было поручено Комерцъ-коллегіи. Съ учрежденіемъ министерствъ высшее завѣдываніе таможенною частью, вмѣстѣ съ Комерцъ-коллегіей, было передано министру комерціи, а съ учрежденіемъ Министерства финансовъ всѣ таможенные сборы перешли въ вѣдѣніе сего Министерства, въ вѣдѣніи коего они находятся по настоящее время.

Роль Сената, въ области дѣлъ таможенныхъ, такъ же, какъ и въ большинствѣ дѣлъ, относящихся къ другимъ уставамъ казеннаго управленія, сводилась въ рассматриваемый нами періодъ къ значенію высшаго административнаго суда.

Въ основѣ дѣйствующаго законодательства по таможенной части лежитъ Таможенный уставъ 1819 года. Всѣ послѣдовавшія съ тѣхъ поръ измѣненія онаго не нарушили основныхъ его началъ. Уставъ этотъ вошелъ въ первоначальное изданіе Свода законовъ въ VI его томъ, въ каковомъ онъ остается и понынѣ. Согласно 1098 ст. сего Устава, дѣла о нарушеніяхъ таможенныхъ, по силѣ 1124 ст. и 1125 ст. Уст. угол. судопр., вѣдаются или судебными установленіями или таможенными управленіями. На разрѣшеніе административнаго Сената восходятъ въ порядкѣ инстанціоннаго обжалованія дѣла, рассматриваемыя въ первой инстанціи симъ послѣднимъ управленіемъ. Порядокъ этотъ прямо оговоренъ въ цѣломъ рядѣ статей рассматриваемаго Устава. Такъ, по дѣламъ о нарушеніяхъ, не составляющимъ тайнаго провоза товара, постановленія общихъ присутствій таможенъ могутъ, на основаніи ст. 1107 Устава, быть обжалованы въ порядкѣ, указанномъ въ ст. ст. 452 и 456—459 того же Устава. Согласно первой изъ этихъ статей, жалобы на постановленія общихъ присутствій таможенъ приносятся въ департаментъ таможенныхъ сборовъ; по 457 ст. на опредѣленіе департамента таможенныхъ сборовъ жалоба приносится министру финансовъ, а на основаніи слѣдующей 458 ст. на рѣшеніе министра финансовъ могутъ быть приносимы жалобы въ Сенатъ по I-му департаменту. По дѣламъ о конфискаціи товаровъ законъ устанавливаетъ слѣдующій порядокъ: на постановленіе таможни о конфискаціи въ случаѣ неудовольствія приносится жалоба начальнику таможеннаго округа (ст. 1167); власти послѣдняго предоставлено окончательное разрѣшеніе дѣлъ, по которымъ оцѣночная сумма задержанныхъ товаровъ не превышаетъ 100 руб., а при высшей оцѣнкѣ дѣло вносится на разрѣшеніе департамента таможенныхъ сборовъ. (ст. 1168). Окончательному рѣшенію послѣдняго предоставляются дѣла, по которымъ оцѣнка не превышаетъ 300 руб. (ст. 1169). По дѣламъ о тайномъ провозѣ въ Имперію товаровъ, оцѣненныхъ свыше 300 руб., въ случаѣ неудовольствія на рѣшеніе департамента приносится жалоба министру финан-

совъ (ст. 1177), который и передаетъ эти дѣла на разсмотрѣніе Совѣта министра (ст. 1173). Послѣдній постановляетъ окончательныя рѣшенія по дѣламъ, въ коихъ оцѣнка задержанныхъ товаровъ не превышаетъ 600 руб. Въ Правительствующій Сенатъ переносятся по апелляціямъ только такія дѣла, по коимъ сумма первоначальной оцѣнки конфискованныхъ товаровъ составляетъ не менѣе 600 руб. (ст. 1175).

На ряду съ дѣлами о нарушеніи Устава таможеннаго вѣдѣнію Сената подлежатъ въ качествѣ высшей наблюдающей инстанціи и жалобы на постановленія министра финансовъ по всѣмъ вопросамъ, касающимся таможеннаго управленія; въ частности этотъ порядокъ предусматривается въ главѣ XII Устава таможеннаго (о досмотровыхъ росписяхъ и порядкѣ обжалованія результатовъ досмотра товаровъ). Въ случаѣ неудовольствія товарохозяина опредѣленіемъ, по досмотровой росписи, составляемой таможей относительно качества или количества товара, приносится жалоба въ общее присутствіе таможи (ст. 449). На постановленіе общаго присутствія таможи жалоба приносится въ департаментъ таможенныхъ сборовъ (ст. 452). Туда же представляются жалобы на примѣненіе тарифа (455). Согласно ст. 457, на опредѣленіе департамента таможенныхъ сборовъ могутъ быть приносимы жалобы министру финансовъ, а по силѣ 458 ст. на рѣшеніе сего послѣдняго жалобы приносятся въ Правительствующій Сенатъ. На ряду съ этимъ надлежитъ указать, что Уставъ таможенный предоставляетъ обширный рядъ правъ дискреціонному усмотрѣнію министра финансовъ; таковы, напри- мѣръ, дѣла о сложеніи штрафовъ, акциденцій и т. п. Состоявшіяся въ этихъ предѣлахъ постановленія министра финансовъ равнымъ образомъ являются, нерѣдко, предметомъ обжалованія въ Сенатъ; но послѣдній оставляетъ ихъ безъ разсмотрѣнія по существу.

При выясненіи вопроса о томъ, какая изъ перечисленныхъ категорій дѣлъ является наиболѣе въ дѣлопроизводствѣ Сената многочисленной, оказывается, что въ такую входятъ дѣла, вызванныя спорами по примѣненію Таможеннаго тарифа. Такъ какъ въ основу рѣшеній по симъ дѣламъ должна лечь, по преимуществу, точная спецификація товара, что можетъ быть разрѣшено лишь соотвѣтственной технической экспертизой, каковая производится особымъ совѣщаніемъ при Министерствѣ финан-

совъ, то вполнѣ естественно, что при рѣшеніи сихъ дѣлъ Сенатъ, въ большинствѣ случаевъ, раздѣляетъ соображенія по дѣлу Министерства финансовъ, основанныя на заключеніи сего совѣщанія. Это бываетъ однако далеко не всегда: можно привести изъ практики Сената цѣлый рядъ примѣровъ, когда Сенатъ принималъ на себя роль, такъ сказать, технического эксперта и въ соотвѣтствіи со своими собственными заключеніями измѣнялъ обжалованное распоряженіе Министерства финансовъ. Такъ, на примѣръ, при толкованіи п. 4 ст. 172 Тамож. тарифа, Сенатъ, вопреки заключенію министра финансовъ, полагавшему, что бубны составляютъ принадлежность балета и, поэтому, не могутъ быть отнесены къ числу музыкальныхъ инструментовъ, поименованныхъ въ указанной статьѣ, съ своей стороны призналъ, что бубны подходятъ подъ дѣйствіе упомянутаго п. 4 ст. 172. Свою собственную спецификацію Сенатъ устанавливалъ въ отдѣльныхъ случаяхъ; на примѣръ, при примѣненіи статей Тарифа, касающихся пушныхъ товаровъ, принадлежностей сельскохозяйственныхъ машинъ, матеріаловъ, употребляемыхъ въ техническихъ производствахъ (асбестъ), и т. п. Но случаи эти, конечно, сравнительно весьма рѣдки; по большинству же дѣлъ этого рода Сенату приходится соглашаться съ заключеніемъ технической экспертизы Министерства финансовъ.

Изложивъ въ общихъ чертахъ компетенцію Сената за послѣднія десятилѣтія по тремъ главнымъ группамъ дѣлъ о косвенномъ обложеніи, перейдемъ къ выясненію роли Сената по вопросамъ прямого обложенія.

## У. Промысловый и другіе налоги.

Въ ряду дѣлъ по примѣненію уставовъ о прямыхъ налогахъ, доходящихъ до разрѣшенія Правительствующаго Сената, на первомъ мѣстѣ стоятъ, какъ въ количественномъ, такъ и въ отношеніи обширности затрагиваемыхъ интересовъ, дѣла, касающіяся обложенія торговли и промысловъ.

Ходъ законодательства въ этой области и соотвѣтственныя этому ходу измѣненія въ компетенціи Сената слѣдующія.

Идея государственнаго промысловаго налога въ томъ видѣ, въ какомъ налогъ этотъ понимается нынѣ, представлялась вполне ясной Великому Преобразователю Россіи въ то время, когда еще нигдѣ въ Западной Европѣ не существовало сколько нибудь правильно организованнаго промысловаго налога.

Петръ Великій предписалъ произвести перепись купцовъ, посадскихъ и слободскихъ людей (кадастръ), въ цѣляхъ послѣдующаго прямого обложенія ихъ налогомъ съ торговли и промышленности. Смерть Петра не дала, однако, возможности осуществиться въ то время Его замысламъ.

Наслѣдіемъ Царя въ области устроенія быта торгово-промышленнаго люда является дѣленіе его на гильдіи, съ установленіемъ подушной подати для лицъ, входившихъ въ ихъ составъ (купеческая подушная подать)<sup>1)</sup>.

При ближайшихъ преемникахъ Петра существенныхъ перемѣнъ въ дѣлѣ торгово-промышленнаго обложенія не послѣдовало, такъ что до царствованія Екатерины II обособленной системы специально промысловаго обложенія не было, и весь торгово-промышленный классъ, въ податномъ отношеніи, весьма мало отличался отъ другихъ податныхъ сословій.

Существеннѣйшіе недостатки системы торгово-промышленнаго обложенія, унаслѣдованной Императрицей Екатериной II-ой отъ предыдущихъ царствованій, заключались: въ необычайной сложности и разнообразіи взимаемыхъ сборовъ, съ одной стороны, и нежелательнаго, съ точки зрѣнія того времени, объединенія, въ смыслѣ подушнаго обложенія, лицъ купческаго сословія съ лицами другихъ податныхъ сословій—съ другой. Это послѣднее обстоятельство приносило купечеству временъ Екатерины II не мало стыда, какъ заявлялъ депутатъ Комиссіи для сочиненія Уложенія, Скрипицынъ, прибавляя, что „купцы крестьянъ и мѣщанъ почтеннѣе и превосходнѣе“<sup>2)</sup>.

Въ устраненіе указанныхъ недостатковъ, Манифестомъ 1775 г. Высочайше повелѣно: 1) отмѣнить купеческую подать; 2) раздѣлить купечество на три гильдіи (на новыхъ, сравнительно съ

<sup>1)</sup> Регламентъ Главнаго магистрата, П. С. З., 1721 г., № 3708.

<sup>2)</sup> Сборн. Имп. Русс. Ист. Общ., т. VIII, стр. 163.

Петровскими гильдіями, основаніяхъ), и 3) взаѣмнъ подушной подати, взыскивать съ купцовъ ежегодно по одному  $\frac{0}{100}$  съ объявленнаго ими, по совѣсти, капитала.

Въ 1812 году размѣръ налога возросъ до  $4\frac{3}{4}\frac{0}{100}$ , а засимъ съ нѣкоторыми исправленіями означенный налогъ продержался до реформы графа Канкрина, которая выразилась въ изданіи 14 ноября 1824 года „Дополнительнаго постановленія объ устройствѣ гильдій и о торговлѣ прочихъ состояній“ <sup>1)</sup>.

Главнѣйшія постановленія этого закона заключались въ слѣдующемъ: 1) гильдейская подать, вмѣсто процентнаго сбора съ объявляемыхъ капиталовъ, обращена въ неизмѣнный окладъ, взимаемый за свидѣтельство на право торговли, и 2) какъ коррективъ обложенія, введенъ билетный сборъ съ излишняго; противъ положеннаго, числа лавокъ.

Такимъ образомъ, вновь принятый реформой графа Канкрина методъ обложенія свелся къ патентной системѣ. Исходная точка зрѣнія новаго обложенія была чисто сословная. Фундаментомъ новаго закона явилась установленная еще въ 1775 году система гильдій и размѣръ обложенія поставленъ былъ въ зависимость отъ большей или меньшей знатности торговаго люда, а не отъ размѣровъ получаемыхъ торговцами или промышленниками прибылей.

Чуждая идеямъ свободнаго развитія торговли и промышленности реформа гр. Канкрина, по результатамъ своимъ, не оправдала возлагавшихся на нее надеждъ, а незначительность этихъ результатовъ, какъ съ точки зрѣнія фискальныхъ интересовъ государства, такъ и требованій платежной уравнительности населенія, побудила правительство уже въ пятидесятихъ годахъ прошлаго столѣтія, т. е. черезъ 25 лѣтъ послѣ воспослѣдованія закона 1824 года, приступить къ изысканіямъ средствъ, направленныхъ къ коренному измѣненію дѣйствующей системы обложенія.

Реформа эта осуществилась изданіемъ Положенія о пошлинахъ за право торговли и другихъ промысловъ, удостоившагося Высочайшаго утвержденія въ 9 день февраля 1865 года.

Изданіе этого Положенія было значительнымъ шагомъ впередъ, такъ какъ, хотя новый законъ и сохранилъ еще ясные

<sup>1)</sup> П. С. З., 1824 г., № 30115.

слѣды прежняго сословнаго строя, съ его гильдейскою податью и сборами за мѣщанскіе промыслы, тѣмъ не менѣе, онъ значительно пошатнулъ сословность, какъ исключительную основу промысловаго обложенія, и предоставилъ нѣкоторый просторъ свободному развитію торговли и промысловъ. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, законъ 1865 года не устранилъ другого существеннаго недостатка промысловаго обложенія, а именно,—онъ по-прежнему приурочилъ обложеніе торговли и промышленности почти исключительно къ числу предпріятій и ихъ внѣшнимъ признакамъ, безъ соображеній, какъ съ размѣрами капиталовъ, вложенныхъ въ предпріятія, такъ и съ оборотами или прибылями послѣднихъ. Съ цѣлью ослабленія вытекающихъ изъ сего неудобствъ, введенъ былъ, какъ коррективъ уравнительности, дополнительный сборъ (‰ и раскладочный) съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій: съ 1885 года—съ гильдейскихъ, съ 1889 года—съ негильдейскихъ, а съ начала 1893 года—и со всѣхъ тѣхъ акцизныхъ предпріятій, кои еще не облагались означенными сборами. Независимо отъ сего, условія взиманія процентнаго и раскладочнаго сбора опредѣлены были въ 1888 году инструкціей министра финансовъ отъ 24 февраля того же года.

Соотвѣтственно указанной выше двойственности нашего торгово-промышленнаго обложенія и дѣйствующее по сему предмету законодательство распадалось до послѣдняго времени на двѣ самостоятельныя части: а) Положеніе о пошлинахъ за право торговли и другихъ промысловъ (Св. зак., т. V, изд. 1886 г., съ прод.), и б) Правила объ обложеніи торговыхъ и промышленныхъ предпріятій дополнительнымъ сборомъ—процентнымъ и раскладочнымъ (Св. зак., т. V, по прод. 1889 г.).

Только въ послѣднемъ изданіи (1893 года) т. V, Св. зак., въ Уставѣ о прямыхъ налогахъ, объ части означеннаго, до сихъ поръ разрозненнаго, законодательства сведены были вмѣстѣ и кодифицированы подъ общимъ заглавіемъ: о налогахъ съ торговли и промышленности. При этомъ, въ раздѣлѣ второмъ Устава о прямыхъ налогахъ, въ первой главѣ его, нашло мѣсто Положеніе о сборѣ за право торговли и другихъ промысловъ (ст. 213—401), а во второй главѣ—Правила о дополнительномъ сборѣ (процентномъ и раскладочномъ) съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій (ст. 402—446). Подобная чисто кодификаціонная сводка, однако

же, вовсе не измѣнила существа дѣйствующаго по сему предмету законодательства: подъ нѣскольکو новыми названіями остались безъ измѣненія прежніе сборы съ торговли и промышленности, со всѣми присущими имъ недостатками.

Въ видахъ достиженія бѣльшаго единства и уравнительности въ обложеніи торговли и промышленности, а въ то же время и для устраненія препятствій къ возможному приращенію по этой отрасли дохода казны, Министерствомъ финансовъ, въ 1892 г., былъ поставленъ на очередь вопросъ объ общей реформѣ торгово-промышленнаго обложенія.

Съ этою цѣлью, на основаніи Высочайшаго соизволенія, послѣдовавшаго въ 20 день ноября 1892 года, образована была особая коммиссія, для общаго пересмотра узаконеній, относящихся къ обложенію торговли и промышленности въ Россіи. Коммиссія эта, отвергнувъ, главнымъ образомъ по практическимъ соображеніямъ, мысль объ основаніи всей системы промысловаго обложенія на подоходномъ началѣ, хотя и считала теоретически подоходный налогъ наиболѣе правильнымъ видомъ обложенія, рѣшила основать новый промысловый налогъ на сочетаніи трехъ системъ, примѣняемыхъ къ обложенію торговли и промысловъ, а именно: патентной, раскладочной и окладной. Въ виду сего, согласно представленному 14 февраля 1898 года министромъ финансовъ въ Государственный Совѣтъ проекту, новый государственный промысловый налогъ было предположено составить изъ: 1) основнаго налога, взимаемаго въ постоянныхъ окладахъ, уплачиваемыхъ за промысловыя свидѣтельства (по патентной системѣ) на содержаніе торговыхъ и промышленныхъ заведеній и на производство личныхъ промысловыхъ занятій, и 2) дополнительнаго, взимаемаго: а) въ переменныхъ окладахъ, — съ акціонерныхъ и прочихъ отчетныхъ предприятий по основнымъ капиталамъ, съ зачетомъ притомъ раньше уплаченныхъ постоянныхъ окладовъ основнаго налога, и — съ частновладѣльческихъ предприятий по ихъ нормальной прибыли, когда размѣры ея превышаютъ опредѣленные въ законѣ предѣльныя нормы, оплаченные постоянными окладами основнаго налога; б) въ видѣ процентнаго сбора — съ чистой прибыли акціонерныхъ, паевыхъ и прочихъ предприятий, обязанныхъ публиковать свои счета, или представлять таковыя на утвержденіе по принадлежности, и в) въ видѣ раскладочнаго сбора —

по нормальной прибыли всѣхъ прочихъ предпріятій, принадлежащихъ частнымъ лицамъ и товариществамъ полнымъ и на вѣрѣ.

Законопроектъ этотъ по разсмотрѣніи его въ Государственномъ Совѣтѣ былъ внесенъ на Высочайшее утвержденіе, каковое и послѣдовало 8 іюня 1898 г. 1 января 1899 года введенъ въ дѣйствіе новый, нынѣ дѣйствующій, законъ о промысловомъ налогѣ.

Самымъ существеннымъ въ этой послѣдней реформѣ промысловаго обложенія было перенесеніе обложенія съ лицъ и учрежденій на предпріятія и промыслы, въ виду чего торговые документы должны выбираться, согласно дѣйствующему закону, на каждое отдѣльное торговое или промышленное заведеніе или предпріятіе или отдѣльное личное промысловое занятіе. Новый законъ совершенно исключилъ сословность, какъ основу промысловаго обложенія.

Перейдемъ теперь къ выясненію роли Сената по вопросамъ объ обложеніи торговли и промысловъ послѣ изданія Положенія 1865 года.

До введенія въ 1899 году нынѣ дѣйствующаго закона о промысловомъ налогѣ, т. е. при дѣйствіи прежняго Положенія 1865 года, первой инстанціей по дѣламъ о нарушеніи правилъ о сборѣ за право торговли и другихъ промысловъ была казенная палата, причемъ, согласно закону <sup>1)</sup>, постановленія казенныхъ палатъ по симъ дѣламъ признавались окончательными и обжалованію не подлежали, если взысканіе штрафа за обнаруженное нарушеніе не превышало 30 рублей. Это постановленіе закона строго соблюдалось до воспослѣдованія 11 октября 1883 года Высочайше утвержденнаго мнѣнія Государственнаго Совѣта, вошедшаго въ кодификаціонномъ порядкѣ въ примѣчаніе 2 къ ст. 362 Уст. о прям. нал., изд. 1893 г. Этимъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта было разъяснено, что на неправильное толкованіе и примѣненіе Положенія о сборѣ за право торговли частныя лица могутъ обращаться съ жалобами въ Министерство финансовъ, а на это послѣднее, на общемъ основаніи, въ I департаментъ Сената. Это разъясненіе Государственнаго Совѣта имѣло, повидимому, въ виду предоста-

<sup>1)</sup> Пол. о сбор. за право торговли, ст. 362, 363.

вление права приносить жалобы на дѣйствія казенныхъ палатъ лишь въ порядкѣ надзора; практика же привела къ тому, что всякое опредѣленіе казенной палаты могло быть обжаловано по существу и отмѣнено, съ тѣмъ только различіемъ, что по дѣламъ, по коимъ былъ наложенъ штрафъ свыше 30 руб., жалобы приносились непосредственно Сенату, а по всѣмъ остальнымъ дѣламъ жалобы приносились сначала въ Министерство финансовъ, а затѣмъ уже Сенату.

Первой инстанціей по дѣламъ о дополнительномъ процентномъ сборѣ, послѣ его введенія въ 1883 году, были губернскія и областныя податныя присутствія. Для разсмотрѣнія жалобъ на эти присутствія при департаментѣ торговли и мануфактуръ Министерства финансовъ было образовано особое податное присутствие. Постановленія этого присутствія утверждались министромъ финансовъ, а жалобы на нихъ приносились Сенату. Нарушенія правилъ о раскладочномъ сборѣ, по закону, совсѣмъ не преслѣдовались, такъ какъ ни обязательной подачи заявленій по этому сбору, ни порядка повѣрки оныхъ въ законѣ установлено не было.

Независимо изложеннаго, на неправильное толкованіе и примѣненіе закона объ обложеніи торговли и промысловъ могли быть приносимы по всѣмъ вопросамъ жалобы министру финансовъ, а на сего послѣдняго — въ I-й департаментъ Сената.

Указанный порядокъ, при которомъ всѣ споры съ казною по вопросамъ казеннаго обложенія торговли и промысловъ подлежали вѣдѣнію административныхъ учреждений, причемъ высшей инстанціей являлся Сенатъ, не былъ измѣненъ и съ изданіемъ упомянутаго выше закона 28 мая 1883 года, согласно коему большинство дѣлъ о нарушеніяхъ уставовъ казеннаго управленія переданы были въ вѣдѣніе судебныхъ мѣстъ.

Вопросъ о подчиненіи такому новому порядку дѣлъ о промысловомъ обложеніи поднятъ былъ и при разсмотрѣніи проекта нынѣ дѣйствующаго Положенія о государственномъ промысловомъ налогѣ, но разрѣшенъ былъ въ отрицательномъ смыслѣ, какъ по практическимъ соображеніямъ (недостаточная освѣдомленность мировыхъ судей и земскихъ начальниковъ со спеціальной областью финансоваго законодательства, установленіе различной, неоднобразной практики и т. п.), такъ и въ виду того, что порядокъ обращенія административно-податныхъ учре-

жденій къ судебнымъ органамъ съ исками по налоговымъ дѣламъ, которыя по существу своему лишены частно-правового характера, такъ какъ принадлежатъ къ отрасли публичнаго государственнаго управленія,—едва ли правилень и теоретически <sup>1)</sup>. Считаюсь однако со многими недостатками существовавшего порядка административнаго разсмотрѣнія податныхъ дѣлъ, законодатель счелъ необходимымъ, въ цѣляхъ устраненія сихъ недостатковъ, учредить на мѣстахъ особый судебно-административный органъ—губернскія и областныя по промысловому налогу присутствія, изъ представителей казны, судебного вѣдомства, мѣстныхъ земскихъ и городскихъ учреждений и самыхъ плательщиковъ промысловаго налога для разсмотрѣнія жалобъ на постановленія казенныхъ палатъ и общихъ ихъ присутствій по дѣламъ о государственномъ промысловомъ налогѣ.

Съ учрежденіемъ сей новой инстанціи былъ измѣненъ и самый порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ о промысловомъ налогѣ, а именно: всѣ вообще дѣла какъ по основному, такъ и по дополнительному промысловому налогу, стали разсматриваться въ первой инстанціи—въ казенныхъ палатахъ и общихъ ихъ присутствіяхъ. Недовольнымъ рѣшеніями палатъ предоставлено было право приносить жалобы во вторую инстанцію—вновь образованная губернскія и областныя по промысловому налогу присутствія, а на постановленія сихъ послѣднихъ—въ I департаментъ Сената. Въ цѣляхъ огражденія интересовъ казны, съ одной стороны, и общаго охраненія законмѣрности въ примѣненіи новаго закона о промысловомъ налогѣ—съ другой, двумъ членамъ губернскихъ и областныхъ присутствій—управляющему казенною палатою и прокурору окружнаго суда—предоставлено было право приносить протесты въ Сенатъ на постановленія присутствій, признаваемыя ими неправильными. Кромѣ того на разрѣшеніе Сената восходятъ въ общемъ порядкѣ дѣла по жалобамъ на министра финансовъ, которому, согласно закону о промысловомъ налогѣ, принадлежитъ общее по Имперіи завѣдываніе дѣлами, относящимися до сего налога, а равно наблюденіе за точнымъ и единообразнымъ исполненіемъ постановленій по сему предмету и разрѣшеніе вопросовъ по примѣненію оныхъ.

<sup>1)</sup> Представленіе мин. фин. въ Гос. Сов. 14 февраля 1898 г., № 4074.

Уже съ самаго начала примѣненія новаго закона о промысловомъ налогѣ обнаружилась нѣкоторые недостатки его, выражавшіеся или въ несоотвѣтствіи этого налога съ размѣромъ и характеромъ нѣкоторыхъ промысловъ, развитіе которыхъ могло быть затруднено вслѣдствіе слишкомъ большого обложенія, или же въ неполнотѣ отдѣльныхъ статей означеннаго закона, вызывавшихъ постоянныя недоразумѣнія при ихъ примѣненіи. Въ виду сего число дѣлъ по вопросамъ о примѣненіи закона о государственномъ промысловомъ налогѣ, съ перваго же года его дѣйствія, значительно увеличило общее поступленіе дѣлъ въ Сенатъ. Въ количественномъ отношеніи группа дѣлъ этого рода стоитъ въ дѣлопроизводствѣ I департамента Сената на первомъ мѣстѣ. Ихъ поступаетъ ежегодно отъ 2-хъ до 3-хъ тысячъ. Дѣламъ этимъ отведена цѣликомъ одна изъ шести экспедицій канцеляріи I департамента.

Въ дѣлѣ установленія правильныхъ и однообразныхъ условий примѣненія новаго закона роль Сената оказалась весьма существенной. Разъясненія, въ опредѣленія Сената по симъ вопросамъ вошедшія, преподали цѣлый рядъ указаній высокопринципіальнаго характера. Указами Сената точно былъ очерченъ объемъ такихъ, съ точки зрѣнія обложенія, важныхъ понятій, какъ понятіе „промысла“, „промысловаго предпріятія“, какъ объекта промысловаго налога, съ освобожденіемъ отъ обложенія случайныхъ торговыхъ дѣйствій. Благодаря сенатской практикѣ, твердо установился на мѣстахъ принципъ обложенія „промысловаго предпріятія“, какъ такового, въ отличіе отъ обложенія отдѣльныхъ лицъ, совершающихъ промысловыя дѣйствія, — чѣмъ былъ закрѣпленъ реальный характеръ налога.

Далѣе Сенатъ внесъ своими опредѣленіями значительную ясность въ вопросахъ о томъ, что считать торговымъ заведеніемъ (ст. 411 Уст. прям. нал., изд. 1901 г.), складомъ (ст. 414), промышленнымъ предпріятіемъ (ст. 412), скупкою (ст. 424); сенатскіе же указы точно установили порядокъ обложенія предпріятій смѣшаннаго типа, напр., занятія въ одномъ помѣщеніи разными, не состоящими между собою въ связи, промыслами и др.

Равнымъ образомъ сенатскими рѣшеніями внесена надлежащая опредѣленность и въ пониманіе льготныхъ статей Положенія, устанавливающихъ многочисленныя изъятія отъ промысловаго налога (ст. ст. 371 и 372 Уст. прям. нал.). Въ этой

области нельзя не указать на решение Сената (указъ 21 июня 1901 г. № 5915) по вопросу объ обложеніи сельскохозяйственныхъ мельницъ, вообще, и крестьянскихъ, въ частности. Въ решении этомъ Сенатъ сталъ на защиту крестьянскихъ мельницъ и расширилъ постановленіе инструкціи по промысловому налогу, разъяснивъ, что отъ обложенія налогомъ должны быть освобождены всѣ мелкія крестьянскія мельницы, независимо отъ того, въ какомъ соотношеніи къ зерну собственнаго хозяйства крестьянина—перерабатывается на нихъ чужое, привозное зерно.

Не менѣе важныя и принципиальныя разъясненія даны Сенатомъ и по дѣламъ объ обложеніи дополнительнымъ промысловымъ налогомъ. При разрѣшеніи дѣлъ о государственномъ промысловомъ налогѣ Сенатъ не ограничивался толкованіемъ закона, преподаніемъ соотвѣтствующихъ указаній и отмѣной въ подлежащихъ случаяхъ обжалованныхъ или опротестованныхъ постановленій податныхъ учреждений, онъ не разъ отмѣнялъ или поручалъ министру финансовъ сдѣлать соотвѣтствующія измѣненія тѣхъ параграфовъ изданной министромъ, на основаніи ст. 180 Пол. о гос. пром. налогѣ, инструкціи о примѣненіи сего Положенія, кои противорѣчили закону<sup>1)</sup>.

Наконецъ, нельзя не отмѣтить того, что многія, болѣе важныя и принципиальныя разъясненія Сената послужили поводомъ и легли въ основаніе цѣлаго ряда циркулярныхъ разъясненій министра финансовъ по вопросамъ о промысловомъ обложеніи<sup>2)</sup>.

Число дѣлъ о государственномъ промысловомъ налогѣ, восходившихъ на разрѣшеніе Сената, значительно увеличилось съ воспослѣдованіемъ Высочайше утвержденнаго 12 марта 1901 года мнѣнія Государственнаго Совѣта о распространеніи на промышленныя предпріятія, добывающія золото и платину, Положенія о государственномъ промысловомъ налогѣ<sup>3)</sup>. Привлеченіе указанныхъ предпріятій впервые къ обложенію промысловымъ налогомъ естественно вызвало при примѣненіи на практикѣ къ нимъ сего закона не мало весьма серьезныхъ сомнѣній, окончательное

<sup>1)</sup> Указомъ Сената отъ 2 апрѣля 1903 г., № 2910, предложено было министру финансовъ сдѣлать распоряженіе къ измѣненію п. 3 § 56 инстр. министра и прим. Пол. о гос. пром. налогѣ. Указомъ Сената отъ 12 апрѣля 1905 г., № 3407, поручено было министру финансовъ измѣнить п. 3 формы заявленій, прил. къ § 79 той-же инструкціи и т. п.

<sup>2)</sup> Цирк. мин. фин.: отъ 7 октября 1903 г., № 9732, 16 декабря 1905 г., № 8584, 31 января 1907 г., № 763, 30 апрѣля 1908 г., № 4369, 3 апрѣля 1909 г., № 3259, и много друг.

<sup>3)</sup> Собр. узак. и расп. прав. 1901 г. № 35, ст. 682.

разъясненіе по которымъ пришлось давать Правительствующему Сенату.

Дѣлами о государственномъ промысловомъ налогѣ кругъ вѣдомства Сената въ области дѣлъ, сопряженныхъ съ вопросами прямого обложенія, не исчерпывается. Въ компетенцію Сената входятъ также дѣла по жалобамъ на обложеніе прямыми налогами движимыхъ имуществъ и денежныхъ капиталовъ, дѣла по квартирному налогу и дѣла по примѣненію уставовъ о пошлинахъ, главнымъ образомъ, Устава о гербовомъ сборѣ и о наследственныхъ и крѣпостныхъ пошлинахъ.

Число дѣлъ каждой изъ этихъ послѣднихъ категорій, сравнительно съ числомъ дѣлъ о промысловомъ налогѣ, значительно меньше, но и по вопросамъ, касающимся всѣхъ этихъ группъ дѣлъ, практика Сената внесла не мало весьма существенныхъ, принципиальныхъ разъясненій.

## VI. Споры о правѣ гражданскомъ.

(Прежнія казенно-тяжебныя дѣла).

Компетенція Правительствующаго Сената въ области административной юстиціи по дѣламъ финансоваго характера не ограничивается исключительно дѣлами казеннаго обложенія. На разрѣшеніе Сената, какъ высшаго административнаго суда, восходятъ и нѣкоторые споры о правѣ гражданскомъ, когда стороной является казна. Судебными уставами Императора Александра II установленъ принципъ, согласно которому всякій споръ о правѣ гражданскомъ разрѣшается судомъ, хотя бы стороной въ немъ была и казна, и только тѣ требованія административной власти, по которымъ законъ не допускаетъ возраженій въ состязательномъ порядкѣ, оставлены въ вѣдѣніи правительственныхъ установленій. Сюда, какъ мы видѣли выше, отнесены: государственныя подати, пошлины и сборы, а равно и контрольные начеты, убытки казны и т. п. взысканія, вытекающія изъ публичнаго, а не изъ гражданскаго права. Разрѣшеніе же гражданскихъ споровъ правительственными учрежденіями,

т. е. въ порядкѣ административной юстиціи, ограничено, послѣ введенія Судебныхъ уставовъ, слѣдующими двумя категориями дѣлъ: во 1-хъ, дѣлами, возникающими между казенными управленіями и физическими или юридическими лицами изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей, и, во 2-хъ, спорами о казенномъ имуществѣ, возникающими между министерствами и главными управленіями.

Въ отношеніи первой группы, т. е. дѣлъ, возникающихъ изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей, законъ постановляетъ, что распоряженія мѣстъ и лицъ казеннаго управленія, ихъ медленность или бездѣйствіе, допущенныя во время исполненія подряда или поставки, могутъ быть обжалованы въ административномъ порядкѣ, причемъ жалобы приносятся въ порядкѣ подчиненности. Въ виду сего дѣла этого рода доходятъ до Правительствующаго Сената въ общемъ порядкѣ (Уст. гр. суд., ст. 1301). Право иска, согласно ст. 1302 Уст. гражд. суд., возникаетъ лишь съ момента выдачи контрагенту окончательнаго расчета, причемъ послѣ выдачи сего послѣдняго контрагенту предоставляется предъявлять свои претензіи къ казнѣ или въ административномъ порядкѣ (т. е. вплоть до I деп. Сената), или въ гражданскомъ судѣ; лица, избравшія первый путь, тѣмъ самымъ теряютъ право на искъ<sup>1)</sup>. Отступленіе отъ этого общаго правила сдѣлано въ законѣ<sup>2)</sup> относительно споровъ по договорамъ объ отдачѣ арендныхъ статей въ оброчное содержаніе, въ этихъ случаяхъ право альтернативнаго обжалованія по начальству или начатіе иска предоставляется контрагенту, какъ во время исполненія договора, такъ и по объявленіи окончательнаго расчета.

Случаи восхожденія дѣлъ вышеуказанной категоріи на разрѣшеніе Сената не часты; общее число ихъ не велико, оно не превышаетъ 100 дѣлъ въ годъ. Но большинство этихъ дѣлъ отличается сложностью расчетовъ и большимъ объемомъ производства, а самыя претензіи контрагентовъ казны выражаются нерѣдко въ весьма крупныхъ, иногда миллионныхъ, суммахъ. Какъ показываетъ опытъ, претензіи эти удовлетворяются Сенатомъ лишь въ весьма незначительной ихъ части.

---

<sup>1)</sup> Уст. гражд. суд., ст. 1303, 1304.

<sup>2)</sup> Тамъ же, ст. 1307.

Въ отношеніи второй группы дѣлъ, касающихся гражданскихъ споровъ, разрѣшаемыхъ правительственными учрежденіями въ порядкѣ административной юстиціи, т. е. споровъ о казенномъ имуществѣ, возникающихъ между министерствами и главными управленіями, надлежитъ указать, что такъ какъ споры эти разрѣшаются, согласно ст. 1297 Уст. гражд. суд., по взаимному соглашенію главныхъ начальниковъ вѣдомствъ и лишь когда сего соглашения не послѣдуетъ, представляются на разрѣшеніе I департамента Сената, то на практикѣ случаи восхожденія сихъ дѣлъ до Сената исключительно рѣдки. Такъ, напримѣръ, за послѣднее десятилѣтіе число дѣлъ этого рода, доходившихъ до Сената, было не болѣе 6—8 <sup>1)</sup>).

Такова роль Сената въ области административной юстиціи по дѣламъ финансоваго характера. Для выясненія общей характеристики дѣятельности Сената въ этой области нельзя не отмѣтить слѣдующія, вытекающія изъ разсмотрѣнія практики Сената по дѣламъ этого рода, весьма важныя положенія.

Сенатъ, при разсмотрѣніи споровъ частныхъ лицъ съ казною, признаетъ въ отдѣльныхъ случаяхъ возможнымъ не считаться съ формальными условіями, установленными въ законѣ; напримѣръ, несмотря на пропущенный срокъ на принесеніе жалобы, Сенатъ принимаетъ нерѣдко таковыя къ своему разсмотрѣнію по существу. Мало того, Сенатъ иногда выходитъ за предѣлы жалобъ; расширяя область обжалованія, онъ отмѣняетъ постановленія подчиненныхъ ему мѣстъ и лицъ, въ частяхъ, Сенату не обжалованныхъ. Такой пріемъ, основываясь на двухъ соображеніяхъ: на намѣреніи преподать подчиненному мѣсту или лицу тѣ или другія указанія по примѣненію даннаго закона и на желаніи въ нѣкоторыхъ, особо уважительныхъ случаяхъ, возстановить, въ интересахъ просителя, нарушенныя начала справедливости,—представляетъ собою несомнѣнно отраженіе прежняго значенія Сената, какъ высшаго

---

<sup>1)</sup> Въ настоящее время въ производствѣ Сената имѣется всего лишь два неоконченныхъ дѣла этого рода: 1) по рапорту мин. фин. отъ 26 іюля 1908 г., за № 6076, о разногласіи, возникшемъ между мин. фин. и военн. мин. по вопросу о возвратѣ въ казну суммы, уплаченной за участокъ земли въ гор. Чимкентѣ, отведенный для постройки зданія мѣстнаго казначейства, и 2) по рапорту мин. п. с. отъ 5 іюня 1909 года, за № 6967, о возникшемъ между мин. пут. сообщ. и внутр. дѣлъ разногласіи по вопросу о размѣрѣ уплаты, слѣдуемой срочному казенному пароходству по рѣкѣ Енисею, за перевозку въ навигацію 1907 года груза казенной муки.

органа управления, и, осуществляясь нынѣ въ такъ называемомъ „порядкѣ надзора“, сохраняетъ за собою, даже въ области дѣлъ административной юстиціи, хотя въ нѣкоторой степени, прежнее управительное значеніе. Значеніе это подтверждается, между прочимъ, и тѣми отдѣльными случаями, когда при разсмотрѣніи частныхъ дѣлъ Сенатъ отмѣняетъ, какъ несогласныя съ закономъ, не только циркулярныя, но и инструкціонныя указанія министровъ, не стѣсняясь даже и тѣмъ, что таковыя распубликованы въ Собраніи узаконеній и распоряженій правительства. Наконецъ, нѣкоторыя принципиальныя рѣшенія Сената получаютъ даже правообразующія значенія, какъ это усматривается, напримѣръ, изъ прим. 3 къ ст. 612 Уст. объ акц. сбор. (изд. 1901 г.), въ текстъ котораго введено разъясненіе Сената по вопросу о правѣ евреевъ производить питейную торговлю.



## Охраненіе правъ личности.

Огражденіе личной свободы (неприкосновенность личности). Положеніе 14 августа 1881 г.  
Свобода печати. Начала вѣротерпимости.



Свобожденіе крестьянъ отъ крѣпостной зависимости 19 февраля 1861 г. и послѣдовавшая затѣмъ 17 апрѣля 1863 г. отмѣна тѣлесныхъ наказаній, какъ одного изъ самыхъ типичныхъ признаковъ сословныхъ различій, открыли возможность возникновенія въ русскомъ правѣ понятія гражданина и его правъ. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. сдѣлали попытку оградить права этого гражданина въ самомъ существенномъ его благѣ — личной свободѣ.

Статьи 8—11 Устава уголовного судопроизводства постановляютъ, что никто не можетъ быть ни задержанъ подъ стражею иначе какъ въ случаяхъ, законами опредѣленныхъ, ни содержимъ въ помѣщеніяхъ, не установленныхъ на то закономъ. Требованіе о взятіи кого либо подъ стражу подлежитъ исполненію лишь въ томъ случаѣ, когда оно послѣдовало въ порядкѣ, опредѣленномъ правилами сего устава. Каждый судья и каждый прокуроръ, который въ предѣлахъ своего участка или округа удостовѣрится въ задержаніи кого либо подъ стражею безъ постановленія уполномоченныхъ на то мѣстъ и лицъ, обязанъ немедленно освободить неправильно лишеннаго свободы. Судья или прокуроръ, до свѣдѣнія коего дошло, что въ предѣлахъ его участка или округа кто либо содержится не въ надлежащемъ мѣстѣ за-

ключенія, долженъ принять мѣры къ содержанію его въ установленномъ порядкѣ. Не можетъ быть сомнѣнія, что этими статьями былъ установленъ извѣстный контроль судебной власти за тѣмъ, чтобы лишеніе свободы русскаго гражданина могло произойти не иначе, какъ въ законѣмъ указаннымъ случаяхъ. Но изъ этихъ постановленій не слѣдовало ни того, что задержание можетъ послѣдовать только по постановленію судебной власти, ибо и за органами администраціи сохранена была извѣстная доля власти по лишенію свободы (напримѣръ, начальства, въ широкомъ смыслѣ слова, по отношенію къ подчиненнымъ), ни того, чтобы судебная власть могла входить въ оцѣнку по существу правильности постановленій административной власти. Предѣлы надзора органовъ судебной власти въ этомъ отношеніи были опредѣлены Сенатомъ въ указахъ Уголовнаго кассационнаго департамента и Общаго собранія. По мнѣнію Сената, обязанности судебной власти сводятся къ установленію факта наличности въ мѣстѣ заключенія постановленія подлежащей власти. Даже въ томъ случаѣ, когда арестованный заявляетъ, что произошла ошибка въ личности, и тогда судебная власть обязана только увѣдомить власть, постановившую о задержаніи, объ этомъ заявленіи. И только въ томъ случаѣ, когда на задержаннаго не прислано въ мѣсто заключенія соотвѣтственнаго постановленія, или постановленіе исходитъ отъ власти явно не компетентной, судебная власть обязана немедленно освободить арестованнаго. Въ области собственно судебного производства уголовныхъ дѣлъ, начиная съ дѣйствій полиціи на дознаніи, Судебными уставами, а затѣмъ и разъясненіями Сената, установленъ точно разработанный порядокъ, въ которомъ можетъ послѣдовать арестованіе.

Но этими постановленіями съ самаго начала не затрогивались сущность административныхъ распоряженій и права административной власти. А между тѣмъ, дальнѣйшими законодательными актами предѣлы административной власти, какъ по лишенію гражданъ свободы, такъ и по ограниченію другихъ по закону присвоенныхъ гражданамъ правъ, были послѣдовательно расширены Высочайше утвержденнымъ 14 августа 1881 г. Положеніемъ о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія (III, 350),

и рядомъ другихъ актовъ уполномочія отдѣльныхъ должностныхъ лицъ <sup>1)</sup>).

Съ другой стороны, не слѣдуетъ забывать, что если освобожденіемъ крестьянъ отъ крѣпостной зависимости и отмѣной тѣлесныхъ наказаній было положено начало уравнию русскихъ гражданъ въ правахъ, то самый процессъ уравниенія далеко не завершился и по настоящее время, и дѣйствующее законодательство знаетъ рядъ существеннѣйшихъ различій въ правахъ, въ зависимости отъ вѣроисповѣданія, національности и, отчасти, отъ сословія, а при такихъ условіяхъ самое охраненіе не сложившагося еще вполнѣ и въ законѣ понятія общихъ правъ личности представляетъ для хранилища законовъ трудности, иногда непреодолимая.

Несмотря, однако, на эти трудности, Сенатъ, въ виду жалобъ, не имѣлъ юридической и фактической возможности уклониться отъ надзора за примѣненіемъ Положенія 14 августа 1881 г. и занялъ по отношенію къ этому закону совершенно опредѣленное положеніе, правильность котораго была признана и Высочайше утвержденнымъ 2 мая 1895 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта по дѣлу Келлера. Положеніе, занятое Сенатомъ, можетъ быть охарактеризовано такъ.

Именнымъ Высочайшимъ указомъ, даннымъ 4 сентября 1881 г. Правительствующему Сенату, устанавливалась „необходимость допустить на время чрезвычайныя мѣры преходящаго свойства для водворенія полнаго спокойствія и для искорененія крамолы“. Какъ приведенныя слова указа, такъ и предшествовавшія имъ соображенія „о незыблемости основныхъ началъ великихъ преобразованій минувшаго царствованія“, не оставляли никакого сомнѣнія въ томъ, что изъ всей области администраціи выдѣляется одна отрасль—борьба съ крамолою—и въ цѣляхъ таковой борьбы мѣстная администрація была вооружена рядомъ чрезвычайныхъ, притомъ дискреціоннаго характера, полномочій, коими ей и предоставлялось пользоваться, конечно, исключительно въ области борьбы съ крамолою.

Между тѣмъ, въ виду: 1) распространенія Положенія 14 августа 1881 г. съ самаго же начала въ нѣкоторыхъ его частяхъ

---

<sup>1)</sup> См. Матеріалы по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній. Совѣщаніе подъ предѣтельствомъ гр. А. П. Игнатьева, т. I и II.

(ст. ст. 28—36, см. п.п. 3 и 4 Высочайшаго указа 4 сентября 1881 г.) на всю Россію, 2) постепеннаго распространенія Примѣненія Положенія въ цѣломъ почти на всю Имперію, 3) дискреціоннаго характера данныхъ администраціи полномочій и 4) наконецъ указанія ст. 1 Положенія 14 августа 1881 г., что „высшее направленіе дѣйствій администраціи принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ“, причемъ ни въ этой, ни въ послѣдующихъ статьяхъ не указана возможность обжалованія дѣйствій администраціи и министра внутреннихъ дѣлъ на общемъ основаніи Правительствующему Сенату, органы мѣстной администраціи пришли къ двумъ выводамъ: 1) что чрезвычайныя дискреціонныя полномочія даны имъ для дѣйствій во всѣхъ областяхъ управленія и 2) что дѣйствія эти не подлежатъ обжалованію въ Сенатъ. Считаюсь съ дискреціоннымъ, а слѣдовательно и безконтрольнымъ, характеромъ уполномочій администраціи, въ силу закона 14 августа 1881 г., Сенатъ съ самаго же начала рѣшительнымъ образомъ призналъ совершенную неправильность выше указанныхъ выводовъ администраціи. Въ указѣ Перваго департамента Правительствующаго Сената министру внутреннихъ дѣлъ отъ 11 мая 1883 г. говорилось, „что въ производствѣ Сената находятся дѣла по жалобамъ частныхъ лицъ на высылку ихъ административнымъ порядкомъ подъ надзоръ полиціи, на основаніи правилъ, изложенныхъ въ ст. ст. 32—36 Высочайше утвержденнаго 14 августа 1881 г. Положенія“ и что „Правительствующій Сенатъ находитъ, что какъ буквальное содержаніе Именнаго указа 4 сентября, при которомъ издано было Положеніе 14 августа, такъ и содержаніе статей 21, 29 и примѣч. къ ст. 33 этого закона, несомнѣнно свидѣтельствуютъ, что это Положеніе имѣетъ характеръ временныхъ, чрезвычайныхъ мѣръ преходящаго свойства, въ изъятіе изъ общихъ законовъ, что оно вызвано необходимостью водворенія полнаго спокойствія и направлено исключительно для облегченія борьбы съ крамолою и искорененія ея и что изложенныя въ Положеніи 14 августа правила относятся единственно къ лицамъ, подозрѣваемымъ въ совершеніи или прикосновенности къ государственнымъ преступленіямъ, или же въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ. Придавать закону 1881 г. распространительное толкованіе и примѣнять его, кромѣ указанныхъ выше случаевъ, также къ лицамъ, замѣчаемымъ въ порочномъ и безнравствен-

номъ поведеніи, представляется неправильнымъ, какъ въ виду ст. 65 Основныхъ государственныхъ законовъ, опредѣляющей, что законы должны быть исполняемы по точному и буквальному смыслу оныхъ, безъ всякаго измѣненія или распространенія, такъ и потому еще, что для борьбы съ обыденнымъ зломъ, встрѣчаемымъ повсемѣстно и постоянно и зависящимъ отъ самыхъ разнообразныхъ экономическихъ, нравственныхъ и племенныхъ условій, существуютъ общіе законы Имперіи, отъ дѣйствія которыхъ не изъяты и мѣстности, находящіяся въ положеніи усиленной охраны“. Въ заключеніи сказано: „Правительствующій Сенатъ, руководствуясь 1 и 2 статьями своего Учрежденія, опредѣляетъ: разъяснить это для надлежащаго руководства“.

Черезъ 20 почти лѣтъ, 18 апрѣля 1901 г., Первое общее собраніе Правительствующаго Сената, разъясняя Нижегородскому губернскому правленію, по дѣлу Гуцина, гдѣ шелъ вопросъ о примѣненіи дискреціонныхъ полномочій къ санитарнымъ нарушеніямъ, тѣ же временныя правила 1881 г., замѣтило, „что узаконеніе это не изъемлетъ, однако, изъ общаго подчиненія Правительствующему Сенату въ порядкѣ инстанцій, какъ мѣстныя административныя начальства, такъ и самого министра, и не освобождаетъ Правительствующій Сенатъ отъ лежащей на немъ, по силѣ ст. ст. 1 и 2 Учрежденія Сената, обязанности надзора за соотвѣтствіемъ административныхъ распоряженій съ требованіями закона и съ предѣлами предоставленной административнымъ начальствамъ власти“.

Тѣ же приблизительно соображенія, какъ и въ двухъ приведенныхъ указахъ Сената, встрѣчаются и въ Высочайше утвержденномъ 2 мая 1895 г. мнѣніи Государственного Совѣта по дѣлу Келлера.

Въ указанныхъ разъясненіяхъ Правительствующаго Сената администраціей были усмотрѣны препятствія для успѣшной борьбы съ крамолою. Въ Высочайше утвержденномъ 7 декабря 1895 г. докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ <sup>1)</sup> признается особенно важнымъ препятствіемъ для дѣятельности администраціи указаніе Сената, что административной высылкѣ могутъ подлежать только лица, замѣченныя въ политической неблагонадежности. „Въ виду такого существеннаго разномыслія высшаго

<sup>1)</sup> Ср. Матеріалы по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній. Совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ гр. А. П. Игнатѣва, т. II, стр. 72—83.

государственного учреждения, призванного къ наблюдению за точнымъ исполненіемъ законовъ, съ взглядами Министерства внутреннихъ дѣлъ“, въ отдѣлѣ II Высочайшаго повелѣнія 7 декабря 1895 г. было разъяснено такъ же, въ видѣ временной мѣры, какъ и Положеніе 1881 г., что жалобы на распоряженія генераль-губернаторовъ, губернаторовъ и градоначальниковъ по административной высылкѣ не подлежатъ разсмотрѣнію внѣ порядка, опредѣленнаго въ ст. ст. 1 и 2 Положенія 14 августа 1881 г., т. е., иначе говоря, подлежатъ разсмотрѣнію не Правительствующаго Сената, а одного лишь министра внутреннихъ дѣлъ.

Для характеристики дѣятельности Сената въ отношеніи чрезвычайныхъ изъятій изъ подсудности гражданъ общимъ законамъ слѣдуетъ еще упомянуть, что уже въ 1878 г.<sup>1)</sup>, толкуя Высочайшій указъ 9 августа 1878 г., Правительствующій Сенатъ находилъ, что преданію военному суду могутъ подлежать лишь лица, дѣйствовавшія подъ вліяніемъ соціально-революціонныхъ или другихъ разрушительныхъ ученій. Что касается до толкованія Положенія 14 августа 1881 г., то въ этомъ отношеніи, кромѣ приведенныхъ выше разъясненій по вопросамъ о возможности административной высылки порочныхъ, но политически благонадежныхъ лицъ и относительно возможности примѣненія административныхъ мѣръ взысканія къ санитарнымъ нарушеніямъ, Сенатъ, въ лицѣ Перваго общаго собранія (указъ 14 марта 1903 г. за № 9381), входилъ въ обсужденіе вопроса о возможности примѣненія административныхъ каръ по дѣламъ о санитарныхъ нарушеніяхъ по жалобѣ на петербургскаго градоначальника Петербургской городской думы и остался при взглядѣ, высказанномъ имъ по дѣлу Гущина.

Въ предѣлахъ, изъятыхъ отъ дѣйствія Положенія 14 августа 1881 г., общее отношеніе Сената къ требованіямъ администраціи, ограничивающимъ свободу и права отдѣльныхъ гражданъ, можетъ быть опредѣлено словами изъ указа Уголовнаго кассационнаго департамента по толкованію ст. 29 Устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями<sup>2)</sup>. Здѣсь говорится: „не могутъ быть признаваемы законными такія требованія администраціи

---

<sup>1)</sup> Рѣшеніе Перваго общ. собр. Прав. Сената, 1878 г., № 54.

<sup>2)</sup> Опредѣленіе Прав. Сената, 1881 г., № 2.

или полицейской власти, которая, хотя и имѣютъ цѣлью охраненіе общественнаго порядка и личной безопасности гражданъ, но не разрѣшены положительнымъ закономъ и въ то же время ограничиваютъ личныя права частныхъ лицъ, или же ихъ права по распоряженію имуществомъ, ограждаемая тѣми же законами“.

Что касается далѣе до отдѣльныхъ правъ гражданина, то въ этомъ отношеніи не слѣдуетъ забывать, что право образованія союзовъ и право собраній не были почти вовсе нормированы закономъ до послѣдняго времени.

Можно указать по этому предмету только нѣкоторыя рѣшенія Сената, которая какъ бы направлены къ огражденію права самоуправленія существующихъ частныхъ обществъ. Такъ, Сенатъ отстаивалъ права клубовъ исключать изъ своего состава недостойныхъ членовъ, конечно сообразно съ уставомъ, а равно права комитета собранія дѣлать замѣчанія своимъ членамъ <sup>1)</sup>.

Право до извѣстной степени свободно выражать въ печати свое мнѣніе впервые было ограждено закономъ 6 апрѣля 1865 г., коимъ возлагалась на министра внутреннихъ дѣлъ обязанность, въ случаѣ признанія имъ изданія особенно вреднымъ, входить съ представленіемъ о совершенномъ прекращеніи такого изданія въ I департаментъ Правительствующаго Сената. Но, конечно, не въ этомъ временно остававшемся за Сенатомъ правѣ, а въ дѣятельности Сената, какъ хранилища законовъ, заключается значеніе Сената по охраненію свободы слова.

Общій взглядъ Сената на значеніе свободы слова выраженъ въ рѣшеніи Правительствующаго Сената по дѣлу Стечкина и Озмидова <sup>2)</sup>. Здѣсь сказано было: „Нельзя не различать оглашеніе какихъ либо обстоятельствъ или распространеніе отзывовъ, служащихъ проявленіемъ праздно болтливости и сплетни, дѣлаемыхъ исключительно съ намѣреніемъ уязвить честь и доброе имя извѣстной группы лицъ или отдѣльнаго лица, отъ такихъ сообщеній, которая вызываются въ извѣстной степени самымъ родомъ дѣятельности сообщившаго, вызываются побужденіями, имѣющими не личный, а общественный характеръ. Въ особенности часто можетъ находиться въ такихъ условіяхъ

<sup>1)</sup> Рѣш. Угол. касс. деп., 1868 г., по дѣлу Пороховщикова; 1873 г., №№ 384 и 387.

<sup>2)</sup> Приговоръ 26 апрѣля 1894 г.

печать при обсужденіи дѣятельности лицъ, исполняющихъ извѣстныя общественныя или правительственныя обязанности, такъ какъ наблюденіе и оцѣнка явленій общественной и государственной жизни составляетъ одну изъ задачъ періодической печати, которая разумѣется должна съ одинаковымъ вниманіемъ останавливаться и на темныхъ и на свѣтлыхъ ихъ сторонахъ“.

Въ приговорѣ Сената по дѣлу Дальскаго <sup>1)</sup>, состоявшемся еще въ 1875 г., Сенатъ находилъ, что теоретическая оцѣнка законовъ согласно примѣчанія къ ст. 1035 Уложенія о наказаніяхъ не только не можетъ быть вмѣняема въ преступленіе, какъ дѣйствіе, воспрещенное законами, но даже положительно дозволяется. Толкуя ст. 121 Устава цензурнаго, Сенатъ остановился на случаѣ, когда причиной не выхода въ свѣтъ какого либо изданія является неутвержденіе министромъ внутреннихъ дѣлъ редактора. При этомъ Сенатъ поставилъ вопросъ, можно ли и въ такомъ случаѣ признавать не выходъ изданія въ свѣтъ въ теченіе года достаточнымъ основаніемъ для того, чтобы считать изданіе прекратившимся, и отвѣтилъ на вопросъ отрицательно, находя, что при иномъ толкованіи пришлось бы признать за министромъ внутреннихъ дѣлъ дискреціонную власть путемъ неутвержденія редактора прекратить самое изданіе.

Сенату приходилось и приходится разрѣшать многочисленныя жалобы на неразрѣшенія открыть книжный магазинъ или типографію или на закрытіе таковыхъ. Сенатъ сталкивается здѣсь съ дискреціонною властью администраціи и пытается опредѣлить возможно точно предѣлы этой власти.

Такъ, ему приходилось разъяснять, что покупка типографіи до полученія лицомъ отъ установленной власти разрѣшенія на содержаніе типографіи не можетъ быть признана только по этой причинѣ недѣйствительной, такъ какъ все-таки покупка и продажа нормируется общими гражданскими законами, а не ст. 260 Устава цензурнаго <sup>2)</sup>.

Далѣе Сенатъ разъяснялъ, что хотя разрѣшеніе вопроса о достаточной степени благонадежности лица, желающаго открыть книжный магазинъ, всецѣло зависитъ отъ губернатора,

<sup>1)</sup> 12 декабря 1875 г., № 74.

<sup>2)</sup> Рѣш. Гражд. касс. деп. Сената, 69/1905; 76/449.

однако же онъ не можетъ отзываться неимѣніемъ надлежащихъ свѣдѣній, такъ какъ долженъ самъ ихъ собрать <sup>1)</sup>). Но во всякомъ случаѣ, по мнѣнію Сената, это право губернаторовъ не чисто дискреціонное, оно подлежитъ провѣркѣ, ибо въ законѣ не сказано <sup>2)</sup>), чтобы выдача удостовѣренія зависѣла отъ „усмотрѣнія“ губернатора.

Въ цѣломъ рядѣ разъясненій Сената указывается, что административной власти предоставлено закрывать типографіи лишь временно до рѣшенія суда и только послѣ возбужденія прямого уголовного преслѣдованія. Сенатъ разсуждалъ, что „коренныя постановленія законодательства, ограждающія права частныхъ лицъ по владѣнію и пользованію принадлежащимъ имъ имуществомъ, очевидно не могутъ быть отмѣнены по усмотрѣнію губернскаго начальства, не исключая и тѣхъ случаевъ, когда распоряженіямъ его, несогласнымъ съ закономъ, временно подчинилось частное лицо“ <sup>3)</sup>). Въ 1897 г. Сенатъ по дѣлу Штейна, толкуя ст. 158 Устава цензурнаго, вновь разъясняетъ, что право губернскаго начальства разрѣшать или не разрѣшать устройство типографій и литографій не есть право дискреціонное, не подлежащее провѣркѣ. При разрѣшеніи такого ходатайства губернское начальство обязано сообразоваться съ имѣющимися свѣдѣніями о благонадежности просителей и не можетъ руководствоваться соображеніями о томъ, что открытіемъ новой типографіи создается конкуренція существующимъ, или что средства наличнаго цензурнаго надзора недостаточны.

Начало вѣротерпимости провозглашено было, какъ извѣстно, уже Петромъ Великимъ въ Манифестѣ 16 апрѣля 1702 г. и подкрѣплено Основными государственными законами, въ статьяхъ 44 и 45 (Св. зак. т. I, ч. 1, изд. 1892 года). Удерживая какъ неизблемый принципъ первенство и господство христіанской православной каѳолической церкви восточнаго исповѣданія, нашъ законъ предоставилъ не только христіанамъ инославныхъ исповѣданій, но и евреямъ, магометанамъ и язычникамъ право свободнаго отправленія ихъ вѣры и богослуженія, карая вмѣстѣ съ тѣмъ за переходъ изъ православія въ иное исповѣданіе и

<sup>1)</sup> Опред. Перваго деп. Прав. Сената 13 ноября 1896 г., № 9024.

<sup>2)</sup> Опред. Перваго деп. Прав. Сената 10 іюня 1892 г., № 5094.

<sup>3)</sup> Опред. Перваго деп. Прав. Сената 24 марта 1892 г. по дѣлу Шимелевича, 31 января 1893 г., № 1233, 21 декабря 1894 г. и т. д.

ограничивая въ извѣстныхъ отношеніяхъ права свободнаго отправленія вѣры и богослуженія раскольниковъ.

Однако, какъ это указано въ Высочайшемъ указѣ 12 декабря 1904 года (п. 6), свобода отправленія богослуженія, предоставленная закономъ русскимъ подданнымъ инославныхъ и ино-вѣрныхъ исповѣданій, подвергалась до 1904 года неоднократно ограниченіямъ, закономъ не предусмотрѣннымъ, благодаря или неправильному толкованію законовъ, или въ силу административныхъ распоряженій, несогласныхъ съ законами.

При такихъ условіяхъ Сенату приходилось въ предѣлахъ охраненія началъ вѣротерпимости неоднократно останавливаться на закрытіи молитвенныхъ домовъ и молельныхъ старообрядцевъ, евреевъ и т. д.

Что касается молельныхъ раскольническихъ, то Сенату приходилось настаивать на точномъ исполненіи закона 3 мая 1883 г., въ силу котораго закрытіе ихъ не зависитъ отъ усмотрѣнія губернаторовъ и министра внутреннихъ дѣлъ, а совершается по постановленію Комитета Министровъ <sup>1)</sup>, между тѣмъ требованія мѣстныхъ православныхъ архіереевъ о закрытіи оказывались мотивированными только тѣмъ, что проповѣдники, завѣдующіе домами и молельнями, имѣютъ сильное вліяніе на населеніе. Въ отношеніи еврейскихъ молельныхъ Сенату приходилось сталкиваться съ прямымъ и открытымъ нежеланіемъ губернской администраціи исполнять точный смыслъ закона: пунктомъ 61 приложения къ ст. 816 Законовъ о состояніи (Св. зак. т. IX) прямо указывается, что суммы коробочнаго сбора предназначены, между прочимъ, на ремонтное синагогъ, а губернская правленія находили, что сборы сіи не предназначены для этой цѣли <sup>2)</sup>. Такъ, далѣе, губернская администрація стала одно время закрывать синагоги, давно существующія внѣ черты постоянной осѣдлости евреевъ, только на томъ основаніи, что законами 1859 г. и 1865 г. были подробно, но въ то же время съ предоставленіемъ льготъ, опредѣлены категоріи евреевъ, имѣющихъ право жительства внѣ черты осѣдлости, но въ этихъ законахъ ничего не упоминалось о синагогахъ и молитвенныхъ домахъ <sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Рѣш. I общ. собр. Прав. Сената, 1895 г., № 32.

<sup>2)</sup> Рѣш. I общ. собр. Прав. Сената, 1893 г., № 31.

<sup>3)</sup> Рѣш. I общ. собр. Прав. Сената, 1894 г., № 9, 1898 г., № 28.

Останавливаясь далѣе на вопросѣ о томъ, въ какихъ условіяхъ можетъ осуществляться право публичнаго отправленія богослуженія по обрядамъ своей вѣры, Сенатъ разъяснилъ, что раскольникамъ не возбраняется совершеніе молитвенныхъ дѣйствій и обрядовъ согласно съ правилами ихъ ученія, хотя бы и въ присутствіи православныхъ, а воспрещается проповѣдываніе словесное или письменное ихъ ученія, соединенное съ попыткою привлечь въ сей толкъ или секту православныхъ <sup>1)</sup>).

Ограждая общія начала вѣротерпимости, Сенатъ долженъ былъ указывать, что православная церковь не допускаетъ ни малѣйшихъ понудительныхъ средствъ при обращеніи послѣдователей иныхъ исповѣданій и вѣръ въ православіе <sup>2)</sup>).

Высочайшимъ указомъ Правительствующему Сенату 17 апрѣля 1905 года была дарована болѣе широкая свобода вѣры и богослуженія и отмѣненъ цѣлый рядъ ограниченій, сохраненныхъ въ нашихъ дореформенныхъ законахъ, такъ что въ будущемъ дѣятельность Сената въ области охраненія права личности въ области религіозной свободы, вѣроятно, получитъ большое значеніе.



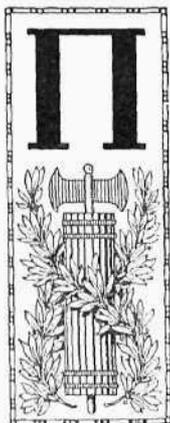
<sup>1)</sup> Рѣш. Угол. касс. деп. Прав. Сената, по дѣлу Гребенюка, 1888 г.

<sup>2)</sup> Рѣш. Угол. касс. деп. Прав. Сената, 1871 г., № 925.

## Кругъ вѣдомства департамента Герольдіи.

### 1. Храненіе гербовъ Государственныхъ и Императорскаго дома.

Обзоръ исторіи Государственнаго герба. Государственный гербъ по указамъ 1832, 1856, 1882 и 1883 г.г. Гербы Императорскаго дома.



Первоначальнымъ и основнымъ символомъ власти Русскаго Государя принятъ былъ Великимъ Княземъ Московскимъ Іоанномъ III Васильевичемъ, послѣ брака Его съ Софіею Палеологъ, двуглавый орелъ, какъ наслѣдіе Византійской имперіи.

Такой именно „гербъ“ имѣется на печати Великаго Князя, привѣшенной къ Грамотѣ 1497 года; на оборотной сторонѣ этой печати находится изображеніе всадника, попирающаго дракона <sup>1)</sup>.

Оставаясь съ конца XV вѣка неизмѣннымъ по существу до нашихъ дней, двуглавый орелъ становится Всероссійскимъ государственнымъ гербомъ, исторія котораго тѣсно связана съ увеличеніемъ территоріи Русскаго государства.

Съ теченіемъ времени, къ простой и единственной эмблемѣ его, начинаютъ приращаться новые гербы областей, названія которыхъ входятъ въ титулъ Россійскихъ Самодержцевъ, а также геральдическіе атрибуты, служащіе украшеніемъ.

Въ царствованіе Іоанна IV появляются печати, въ которыхъ на груди орла помѣщается щитокъ съ всадникомъ, обращеннымъ влѣво (геральдически, а отъ зрителя вправо); послѣдняя, примѣта довольно знаменательна, такъ какъ давала возможность, въ случаѣ поворота всадника въ правую сторону, относить ра-

<sup>1)</sup> „Собраніе Государственныхъ грамотъ и договоровъ, хранящихся въ Государственной Коллегіи Иностранныхъ Дѣлъ“, ч. I (Москва. 1813 г.), стр. 333. Карамзинъ, „Исторія Государства Россійскаго“, т. VI (С.П.Б. 1817 г.), стр. 68 и 371, прим. 98.



Заглавный листъ Манифеста Императора Павла I-го.

боту герба къ издѣліямъ чужеземныхъ мастеровъ, слѣдовавшихъ въ этомъ случаѣ принятому въ западной геральдикѣ правилу— обращенія фигуръ вправо <sup>1)</sup>). Далѣе, вокругъ орла располагаются гербы царствъ и княжествъ, присоединенныхъ къ Московскому государству, и эти формы удерживаются при Царѣ Ѳеодорѣ Іоанновичѣ и обоихъ Лжедмитріяхъ <sup>2)</sup>).

Съ воцареніемъ Михаила Ѳеодоровича постояннымъ украшеніемъ орла становятся три короны, вѣнчающія его, и детали герба подвергаются значительнымъ видоизмѣненіямъ, установленіе которыхъ Царскою властью относится лишь къ послѣдующему времени.

Царь Алексѣй Михайловичъ впервые повелѣлъ составить Государственный гербъ, для чего выписанъ былъ отъ императора Леопольда I герольдмейстеръ его Куреличъ (Хурелевичъ). Въ большой царской печати Царя Алексѣя Михайловича крылья орла изображены поднятыми и въ лапы даны регалии: скипетръ и держава. Тогда же составлено было официальное описаніе герба, разъясняющее его значеніе:

„Орель двоеглавный есть гербъ державный, Великаго Государя, Царя и Великаго Князя Алексѣя Михайловича всея Великія и Малыя и Бѣлыя Россіи Самодержца, Его Царскаго Величества Россійскаго Царствія, на которомъ три коруны изображены, знаменующія три великія, Казанское, Астраханское, Сибирское, славныя Царства, покаряющіяся Богомъ хранимому и высочайшей Его Царскаго Величества милостивѣйшаго Государя державѣ и повелѣнію; на правой сторонѣ орла три грады суть, а по описаніи въ титулѣ, Великія и Малыя и Бѣлыя Россіи, на лѣвой сторонѣ орла три грады своими писаньми, образуютъ Восточныхъ и Западныхъ и Сѣверныхъ; подъ орломъ знакъ отчича и дѣдича; на персѣхъ изображеніе наслѣдника; въ пазноктѣхъ скипетръ и яблоко, и являютъ милостивѣйшаго Государя, Его Царскаго Величества Самодержца и Обладателя“ <sup>3)</sup>.

---

<sup>1)</sup> А. Лакіеръ, „Русская Геральдика“ (Спб. 1855 г.), стр. 229—230.

<sup>2)</sup> „Собраніе Государственныхъ грамотъ и договоровъ, хранящихся въ Государственной Коллегіи Иностранныхъ Дѣлъ“, ч. II (Москва. 1819 г.), стр. 228.

<sup>3)</sup> П. С. З., т. I (1649—1675 г.), № 421. Ср. съ Государственнымъ гербомъ, помещеннымъ въ Титулярникѣ 1672 г., хранящемся въ Московскомъ главномъ архивѣ Министерства иностранныхъ дѣлъ. (См. „Портреты, гербы и печати Большой Государственной Книги 1672 г.“, изд. Имп. Археологическаго Института, С.П.Б., 1903 г., л. 44).

Историческая грамота  
31 Октября 1856 года.

К. П. Родыкин



Поговой репѣ Его Величества.

Съ начала XVIII вѣка на печатяхъ Императора Петра Великаго мы видимъ гербовые щиты: Кіева, Новгорода, Владиміра и трехъ царствъ—Казанскаго, Астраханскаго и Сибирскаго, расположенными на крыльяхъ орла, короны Царскія замѣняются Императорскими; иногда Московскій гербъ окружается цѣпью ордена св. Андрея Первозваннаго. Нѣсколько позднѣе Императоръ поручаетъ ревностному исполнителю своихъ замысловъ Гюйсену (Huysen) исправленіе Россійскаго герба, который былъ затѣмъ гравированъ въ Вѣнѣ и дважды изданъ въ Саксоніи съ подробнымъ описаніемъ <sup>1)</sup>).

Далѣе, при Императрицѣ Екатеринѣ I установлены были цвѣта герба Государственной печати, на которой приказано вырѣзать: „орелъ черный съ распростертыми крыльями въ желтомъ полѣ, въ немъ вѣзда въ красномъ полѣ“ <sup>2)</sup>, а въ царствованіе Анны Іоанновны 25 февраля 1730 года утверждены были представленные фельдмаршаломъ графомъ Минихомъ, чрезъ Военную коллегію, рисунки Государственнаго и городскихъ гербовъ на знамена полковъ <sup>3)</sup>. По хранящемуся въ департаментѣ Герольдіи сборнику копій этихъ гербовъ Государственный гербъ изображенъ „по-старому: двоголовой орелъ черной, на главахъ короны, а наверху въ серединѣ большая Императорская корона—золотыя, въ серединѣ того орла Георгій на конѣ—бѣлые, побѣждающій змія, епанча и копье желтыя, вѣнецъ желтой же, змій черной, поле кругомъ бѣлое, а въ серединѣ красное“.

Въ этомъ послѣднемъ видѣ Государственный гербъ употребляется почти безъ измѣненій вплоть до Императора Павла, причемъ, по мѣрѣ увеличенія предѣловъ Россіи, должны были измѣняться и гербы, окружающіе двуглаваго орла: гербы городовъ и прежнихъ столицъ княжествъ уступали мѣста гербамъ отдѣльныхъ царствъ и государствъ, присоединенныхъ къ Россіи, и хотя ихъ обыкновенное мѣсто было на крыльяхъ орла, какъ Московскаго, на груди его, тѣмъ не менѣе, иногда дѣлались попытки размѣстить ихъ и иначе; но такія отступленія отъ обычнаго порядка удерживались недолго.

<sup>1)</sup> Энциклопедическій лексиконъ (С.П.Б. 1838 г.), т. XIV, стр. 213.

<sup>2)</sup> П. С. З., т. VII (1723—1727 г.), № 4850.

<sup>3)</sup> Протоколы Верховнаго Тайнаго Совѣта за 1730 г., кн. 172. Книга рѣшенныхъ дѣлъ герольдмейстерской конторы 39-ая (1781 г.), дѣло № 11. Подлинныя рисунки Государственнаго и городскихъ гербовъ находятся въ „Гербовникѣ“ Московскаго отдѣленія общаго архива Главнаго штаба.

Съ принятіемъ Императоромъ Павломъ I титула Великаго магистра ордена св. Іоанна Іерусалимскаго, въ 1799 году, августа 10, повелѣно было изображать двуглавый орелъ съ



мальтійскимъ крестомъ на груди и на немъ щитъ Московскаго герба. Рисунокъ этого герба гравированъ былъ въ Академіи художествъ для разсылки отпечатковъ во всѣ присутственныя мѣста Россіи <sup>1)</sup>. Вскорѣ, однако, озабоченный приведеніемъ въ систему, вообще, всей русской геральдики, Императоръ Павелъ

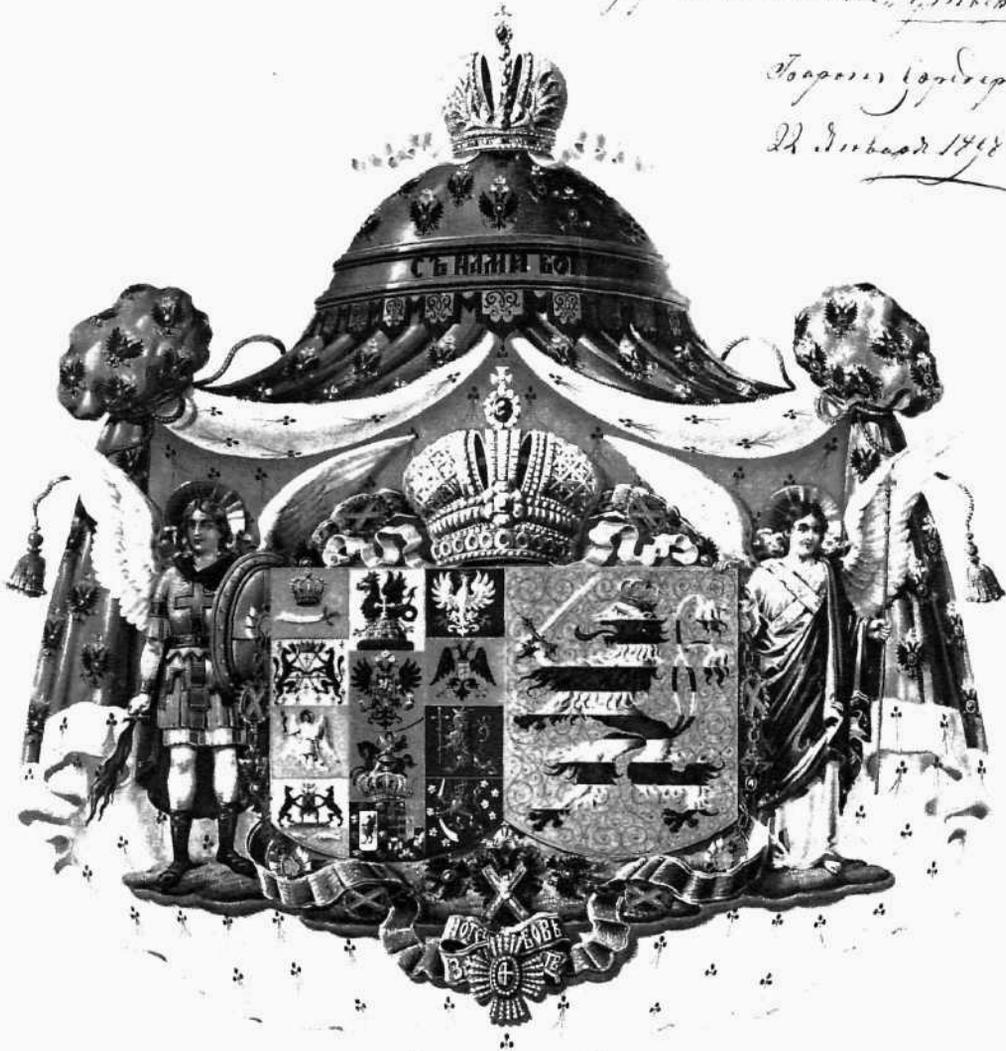
<sup>1)</sup> П. С. З., т. XXV (1798—1799 г.), №№ 19074 и 19089. Рисунки Высочайше утвержденнаго герба находятся: въ краскахъ—въ книгѣ „Высоч. указовъ и повелѣній“ 218-ой (1799 г.), на л. 34, а гравированный (Уткинымъ)—въ книгѣ рѣшенныхъ дѣлъ Герольдіи 72-ой (1799 г.), д. № 25, на л. 157, см. дѣло Имп. академіи художествъ 1799 г., № 42.

Удостоверение

Императорскому Высочайшему  
руссому писанию, Историческое

Полковник Кордунский

22. Января 1918 г.



Большой гербъ  
Ея Императорскаго Величества  
Государыни Императрицы  
Александры Осодоровны.

Петровичъ повелѣваетъ изготвить Манифестъ о „Полномъ Государственномъ Гербѣ Всероссійскія Имперіи“.

Удивительной красоты оригиналь этого акта бережно хранится въ особомъ ковчегѣ въ залѣ присутствія департамента Герольдіи Правительствующаго Сената; написанъ онъ на 20 пергаментныхъ листахъ, изъ которыхъ на первыхъ четырехъ изложенъ подписанный Императоромъ Павломъ 16 декабря 1800 года текстъ Манифеста, на пятомъ—изображеніе Государственного герба, а далѣе слѣдуетъ подробное объясненіе всѣхъ частей, его составляющихъ. Особымъ отличіемъ новаго герба являлось размѣщеніе титульныхъ гербовъ не на крыльяхъ орла, а въ одномъ на груди его щитѣ, раздѣленномъ на 43 составныхъ части, а также украшеніе герба принятыми въ западно-европейской геральдикѣ атрибутами, свойственными таковымъ гербамъ: государственною сѣнью, знаменами, щитодержателями и т. д. Однако, Манифестъ этотъ до послѣдовавшей вскорѣ кончины Государя распубликованъ не былъ, а Императоръ Александръ I, указомъ 26 апрѣля 1801 года, возстановилъ прежній Государственный гербъ безъ креста ордена св. Іоанна Іерусалимскаго въ томъ видѣ, какъ онъ существовалъ до 1796 года <sup>1)</sup>.

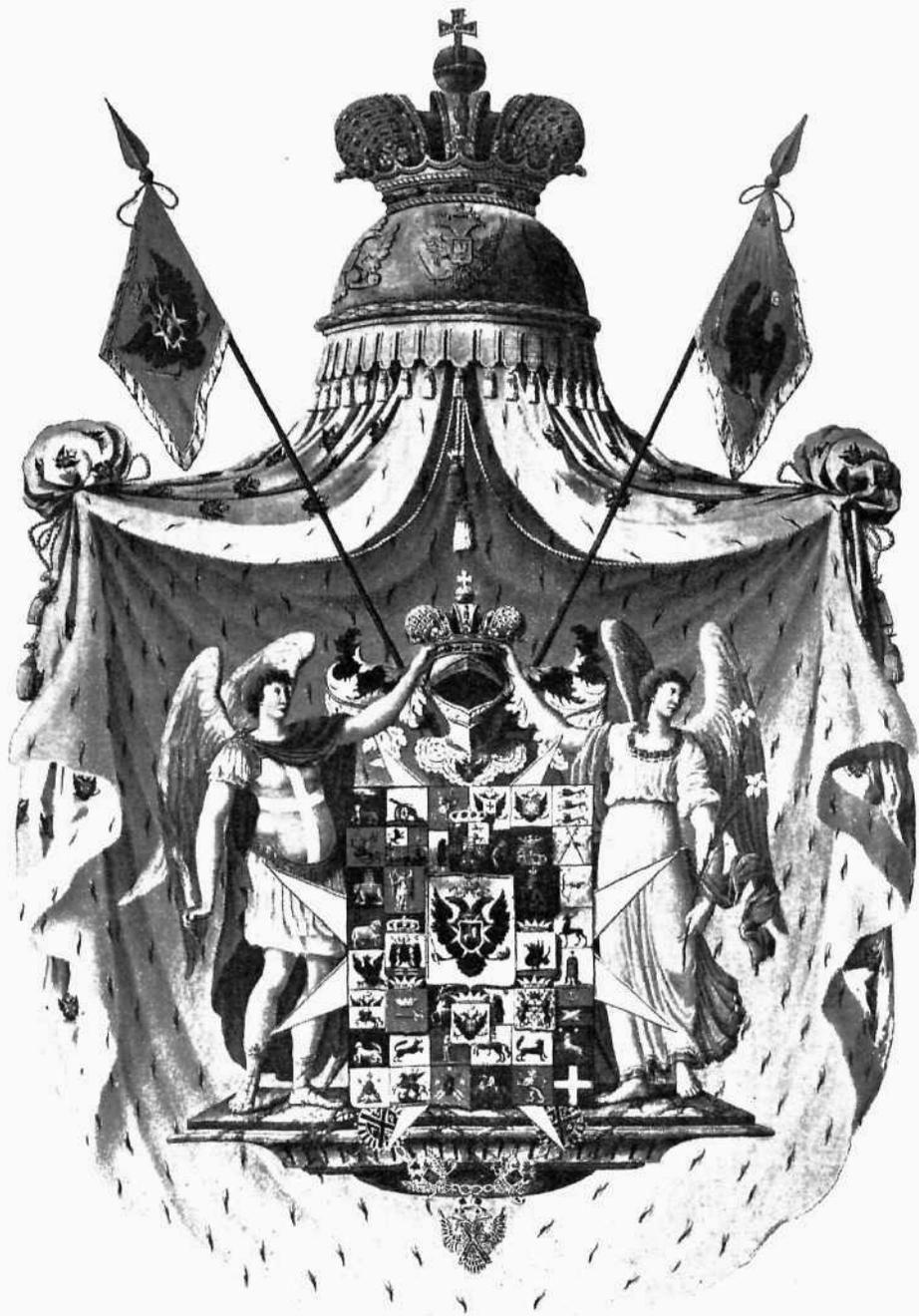
Указъ 15 сентября 1832 года устанавливалъ Государственный гербъ съ пятью Царскими (Казанскимъ, Астраханскимъ, Сибирскимъ, Польскимъ и Таврическимъ) и однимъ Княжескимъ (Финляндскимъ) гербами на крыльяхъ орла <sup>2)</sup>. Однако, мысль объ изготовленіи Большого Государственного герба не была оставлена, а измѣненное положеніе крыльевъ орла, которыя, въ эпоху Императора Николая I, стали обычно изображаться опущенными, тѣмъ настойчивѣе побуждали къ необходимому утверженію правильнаго рисунка герба.

Въ царствованіе Императора Александра II изготовлены были проекты Большого, Средняго и Малаго Государственныхъ гербовъ Всероссійской Имперіи, составленные Особымъ комитетомъ (при ближайшемъ участіи барона Б. Кене), внесшимъ, вмѣстѣ съ поднятіемъ крыльевъ орла и сообщеніемъ Большому Государственному гербу подобающихъ ему атрибутовъ, также существенное новшество въ самую гербовую фигуру, именно:

---

<sup>1)</sup> П. С. З., т. XXVI (1800—1801 г.), № 19850.

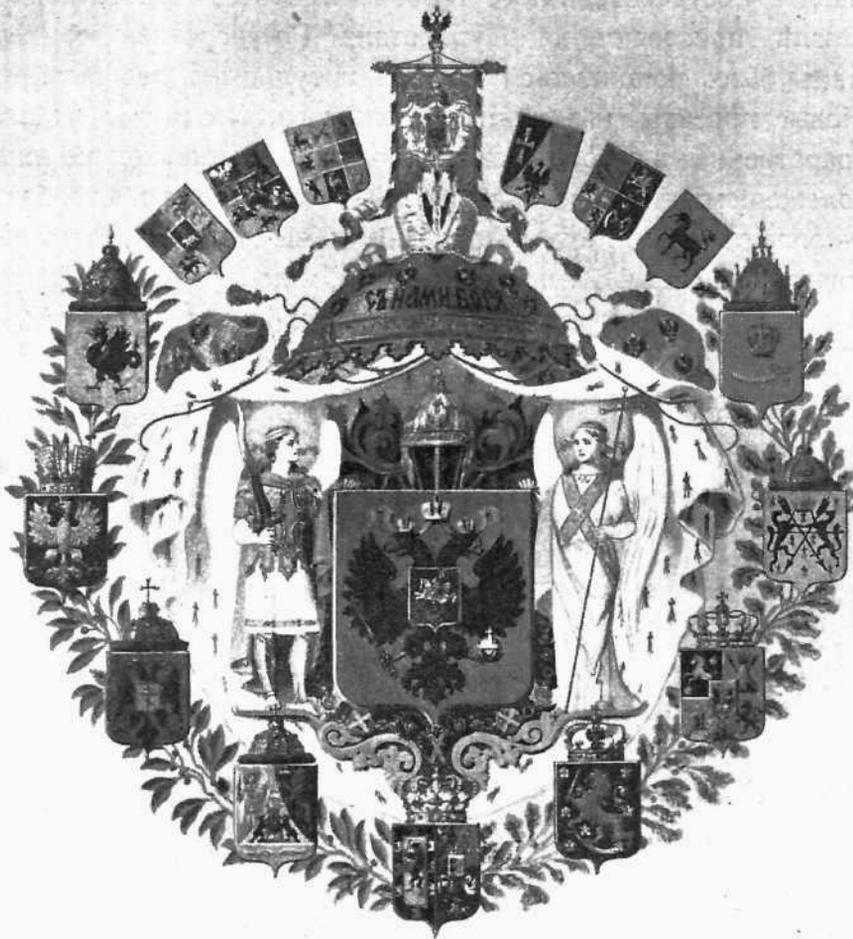
<sup>2)</sup> Св. зак. основн., т. I, изд. 1842 г., ст. 39.



Государственный гербъ Всероссійской Имперіи.  
(Изъ Манифеста Императора Павла I-го 1800 г.).

*Императоръ.*

*Императоръ 24 Марта 1858.*



Большой Государственный гербъ Всероссійской Имперіи.  
(Современный).

поворотъ св. Георгія Побѣдоносца въ правую (геральдически, а отъ зрителя въ лѣвую) сторону; такимъ образомъ, согласно требованіямъ западно-европейской геральдики, положеніе его влѣво, закрѣпленное вѣками, было измѣнено. Титульные гербы разсѣяны вокругъ орла на Андреевской лентѣ.

Проекты эти удостоились 8 декабря 1856 года Высочайшаго утвержденія и подлинныя рисунки переданы въ учрежденное 10-го іюня 1857 года при канцеляріи департамента Герольдіи Правительствующаго Сената гербовое отдѣленіе, ставшее отнынѣ хранилищемъ Государственныхъ гербовъ Всероссійской Имперіи <sup>1)</sup>.

Послѣ присоединенія Туркестана Государственный гербъ долженъ былъ пополниться новымъ титульнымъ гербомъ.

Новыя проекты нынѣшнихъ Большого, Средняго и Малаго Государственныхъ гербовъ, скомпанованныя съ нѣсколькими инымъ расположеніемъ титульныхъ гербовъ—по окружности, а изображеніемъ орла съ болѣе густымъ опереніемъ на крыльяхъ, Высочайше утверждены: первый 24 іюля 1882 года, а послѣдніе—23 февраля 1883 года <sup>2)</sup>, и сохраняются также въ гербовомъ отдѣленіи.

Подлинный рисунокъ Большого Государственнаго герба исполненъ академикомъ А. Шарлеманемъ.



Ковчегъ, въ которомъ хранится Манифестъ  
о Государственномъ гербѣ 1800 г.

<sup>1)</sup> П. С. З., т. XXXII (1857 г.), № 31720. Дѣло департамента Герольдіи Прав. Сената, 1857 г., № 91.

<sup>2)</sup> П. С. З., т. II (1882 г.), №№ 1035 и 1159 и т. III (1883 г.), № 1402.

*Императору.*

Собственною Его Императорскаго Величества рукою начертано: „Императору“.

Министръ Императорскаго Двора,  
Генералъ-Адъютантъ *Борисъ Гурьевичъ*  
„ 10 „ Мая 1905 года.



Большой гербъ  
Его Императорскаго Высочества  
Наслѣдника Цесаревича и Великаго Князя  
Алексея Николаевича.

Со времени утверждения 5 апрѣля 1797 года Императоромъ Павломъ I „Учрежденія объ Императорской Фамилиі“ всѣмъ членамъ Ея предоставлено было право пользоваться установленнымъ Государственнымъ гербомъ со знакомъ Московскаго герба на груди орла или безъ него <sup>1)</sup>).

Впослѣдствіи Императоръ Александръ II повелѣлъ составить проекты родового герба Россійскихъ Монарховъ, восстановленнаго по описанію знамени боярина Никиты Ивановича Романова, хранившагося въ Царской оружейной казнѣ, а также разнообразныхъ гербовъ для всѣхъ членовъ Императорскаго дома.

Рисунки этихъ гербовъ утверждены были 8 декабря 1856 года и сохраняются въ томъ же гербовомъ отдѣленіи <sup>2)</sup>).

Въ силу статей 5 и 7-ой Положенія о гербовомъ отдѣленіи <sup>3)</sup>), оно составляетъ проекты актовъ, касающихся лично Императорской фамиліи, которые подносятся чрезъ министра Императорскаго Двора къ Высочайшему утвержденію, а по воспослѣдованіи такового, поступаютъ обратно въ гербовое отдѣленіе для храненія.



Типъ Государственнаго Орла царствованія  
Императора Николая I-го.

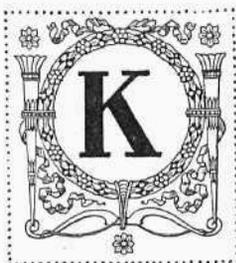
<sup>1)</sup> П. С. З., т. XXIV (1796—1797 г.), № 17906.

<sup>2)</sup> П. С. З., т. XXXII (1857 г.), № 31720. Дѣло департамента Герольдіи Прав. Сената, 1857 г., № 91.

<sup>3)</sup> П. С. З., т. XXXII (1857 г.), № 31975.

## Кругъ вѣдомства департамента Герольдіи по охраненію сословныхъ правъ.

Дворянское состояніе.—Дворянскіе титулы.—Дворянскіе гербы.—Почетное гражданство.—  
Перемѣна и передача фамилій.



Компетенція Правительствующаго Сената по охраненію сословныхъ правъ относится главнымъ образомъ: 1) къ дворянскому состоянію, 2) къ почетнымъ титуламъ, 3) къ дворянскимъ гербамъ, 4) къ почетному гражданству и 5) къ перемѣнѣ и передачѣ фамилій.

### Дворянское состояніе.

Когда въ 1711 г. учрежденъ былъ Сенатъ, онъ принялъ на себя важнѣйшую дѣятельность упраздненнаго тогда Разряда: завѣдываніе служилымъ сословіемъ, наблюденіе за неукрывательствомъ отъ службы и назначеніе къ должностямъ. Государственная служба была тогда еще обязательною для дворянъ. Для завѣдыванія служилымъ сословіемъ былъ учрежденъ разрядный столъ, какъ составная часть сенатской канцеляріи; къ нему перешли отъ бывшаго Разряда всѣ списки служилаго сословія и списки всѣхъ назначеній къ различнымъ должностямъ, какъ военнымъ, такъ и гражданскимъ.

Въ 1722 г. произошла реформа въ завѣдываніи служилымъ сословіемъ: 12 января послѣдовалъ указъ объ учрежденіи долж-

ности герольдмейстера <sup>1)</sup>, а 5 февраля того же года была дана ему Инструкція <sup>2)</sup>: на герольдмейстера было возложено „вѣдать всего государства дворянство“, а для этого переданы были ему всѣ обязанности разряднаго стола. Эти обязанности получили однако въ Инструкціи 5 февраля дальнѣйшее развитіе, вызванное, съ одной стороны, стремленіемъ къ лучшей организаціи дворянскаго сословія, а съ другой стороны, введеніемъ въ государственное право принципа выслуживанія дворянства и государственною регламентаціею дѣла о дворянскихъ гербахъ. Въ виду этого герольдмейстеру было поручено также вести родословныя книги дворянскихъ родовъ, завѣдывать ихъ гербами и имѣть списки выслужившихъ дворянство лицъ и ихъ потомства. Въ этихъ новыхъ обязанностяхъ герольдмейстера мы видимъ первые зачатки компетенціи Сената по охраненію сословныхъ правъ, между тѣмъ какъ до этихъ поръ обязанности его по отношенію къ дворянству, прикрѣпленному обязательно службою къ государству, опредѣлялись исключительно интересами послѣдняго.

18 февраля 1762 г. Императоръ Петръ III издалъ „Манифестъ о дарованіи вольности и свободы всему Россійскому дворянству“ <sup>3)</sup>. Этимъ манифестомъ отмѣнена была обязательная служба дворянъ и положено начало привилегіямъ дворянскаго сословія. Все законодательство Екатерины II относительно дворянства шло въ духъ этого манифеста и завершено „Грамотою на права, вольности и преимущества благороднаго Россійскаго дворянства“ отъ 21 апрѣля 1785 г., т. н. „Дворянскою грамотою“ <sup>4)</sup>. Дарованіе дворянству свободы въ отношеніи службы освободило его отъ личной опеки герольдмейстера и его конторы. Прежде это учрежденіе дѣйствовало главнымъ образомъ для пользы государственной службы; съ этого момента оно существовало по отношенію къ дворянству почти исключительно въ интересахъ этого сословія; изъ числа обязанностей по надзору за государственной службою остались въ силѣ лишь обязанности по опредѣленію на службу, увольненію отъ оной и чинопроизводству

---

<sup>1)</sup> П. С. З., № 3877, п.п. 4, 5; см. „Табель о рангахъ“ 24 января 1722 г. (П. С. З., № 3890), п. 16.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 3896.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 11444.

<sup>4)</sup> П. С. З., № 16187.

по отношенію къ тѣмъ должностямъ и чинамъ, которые остались подвѣдомственными Сенату. Герольдія вела теперь дворянамъ списки не для того, какъ прежде, чтобы требовать дворянъ на службу, но лишь для приведенія въ извѣстность дворянскихъ родовъ.

Въ Дворянской грамотѣ 21 апрѣля 1785 г. понятіе дворянскаго состоянія опредѣлено слѣдующимъ образомъ: „Дворянское названіе есть слѣдствіе, истекающее отъ качества и добродѣтели начальствовавшихъ въ древности мужей, отличавшихъ себя заслугами, чѣмъ, обращая самую службу въ заслугу, приобрѣли потомству своему нарицаніе благородное; благородными разумѣются всѣ, кои отъ предковъ благородныхъ рождены или Монархами симъ достоинствомъ пожалованы“ <sup>1)</sup>. Къ правовому институту пожалованія дворянства, принадлежащему, какъ вездѣ, къ прерогативамъ Высочайшей власти <sup>2)</sup>, слѣдуетъ отнести также выслуживаніе дворянства чинами и орденами, введенное въ государственное право закономъ 16 января 1721 г. <sup>3)</sup>, такъ какъ производство въ чины и пожалованіе орденами совершаются Высочайшими приказами. Законодательство о приобретеніи дворянства службою, съ теченіемъ времени, получило широкое развитіе.

Дворянскою грамотою 21 апрѣля 1785 г., которою учреждены были губернскія дворянскія корпораціи, проведена была существенная децентрализація въ дѣлѣ охраненія сословныхъ правъ дворянства. Между тѣмъ, какъ до этого времени все дѣло разсмотрѣнія правъ на дворянское достоинство сосредоточено было въ Сенатѣ и состоящей при немъ Герольдіи. Дворянскою грамотою учреждены были въ каждой губерніи дворянскія депутатскія собранія, состоящія подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства. На эти собранія возложено было разсмотрѣніе доказательствъ благороднаго достоинства, выдача грамотъ на таковое и внесеніе дворянскихъ родовъ данной губерніи и принадлежащихъ къ нимъ лицъ въ составляемая по особой формѣ губернскія родословныя книги <sup>4)</sup>. Герольдіи, по отношенію къ депутатскимъ собраніямъ, предоставлено положеніе

<sup>1)</sup> П. С. З., № 16187, ст. 1, 91.

<sup>2)</sup> „Табель о рангахъ“ 24 января 1722 г. (П. С. З., № 3890), п. 16; см. П. С. З., № 17608.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 3705, см. также „Табель о рангахъ“, п. п. 5, 11.

<sup>4)</sup> П. С. З., № 16187, ст. 72—90.

апелляціонной инстанціи <sup>1)</sup> и учрежденія для сосредоточенія всѣхъ свѣдѣній о дворянскихъ родахъ Имперіи, для чего депутатскимъ собраніямъ вмѣнено было въ обязанность представлять въ Герольдію копии своихъ родословныхъ книгъ <sup>2)</sup>).

Въ родословныя книги, при дворянскихъ корпораціяхъ веденныя и имѣющія 6 частей, должны были вноситься тѣ роды, которые въ депутатскомъ собраніи доказали свое дворянство. „Неопровергаемая доказательства благородства“ перечислены въ ст. ст. 91 и 92 Дворянской грамоты и цѣликомъ вошли въ IX т. Свода законовъ.

Компетенція депутатскихъ собраній по внесенію въ родословныя книги и по выдачѣ грамотъ на дворянское достоинство относилась, конечно, только къ тѣмъ родамъ и лицамъ, которые дѣйствительно и по праву принадлежали къ составу мѣстнаго дворянства; она не распространялась, уже по самому смыслу Дворянской грамоты, на тѣхъ, дворянскія права которыхъ подлежали возстановленію, равносильному возведенію въ дворянское достоинство. Указами Сената отъ 18 мая 1788 г. <sup>3)</sup> и 9 апрѣля 1800 г. <sup>4)</sup>, а также Высочайше утвержденнымъ 5 мая 1801 г. докладомъ Сената <sup>5)</sup>, точно опредѣлено, что депутатскимъ собраніямъ не предоставлено права возстановлять въ дворянствѣ, т. е. исключать изъ подушнаго оклада и возводить въ первобытное предковъ дворянское достоинство; подобныя дѣла, хотя и подлежатъ разсмотрѣнію депутатскихъ собраній, по правиламъ Дворянской грамоты, но собранія имѣютъ лишь право представлять свои мнѣнія въ Сенатъ, который, если признаетъ доказательства неопровергаемыми, испрашиваетъ Высочайшее соизволеніе на возстановленіе дворянскихъ правъ. Вопросъ о возстановленіи въ дворянствѣ послужилъ исходной точкой для продолжительныхъ пререканій, кончившихся существеннымъ измѣненіемъ порядка признанія въ дворянскомъ достоинствѣ.

Но прежде, чѣмъ приступить къ разбору относящагося къ этому вопросу законодательства, слѣдуетъ вкратцѣ изложить

<sup>1)</sup> П. С. З., № 16187, ст. 87.

<sup>2)</sup> Тамъ же ст. 89, подтверждено сенатскими указами 27 апрѣля 1813 г. (П. С. З., № 25376), 5 іюня 1829 г. (П. С. З., № 2910) и др.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 16667.

<sup>4)</sup> П. С. З., № 19375.

<sup>5)</sup> П. С. З., № 19856, п. 7; см. также № 19942.

порядокъ рѣшенія дѣлъ о дворянствѣ въ Правительствующемъ Сенатѣ.

Герольдія, разсматривая доказательства на дворянство, или утверждала въ этомъ достоинствѣ, выдавая при этомъ удостоверяющіе о принадлежности къ этому сословію акты, или же отказывала въ дворянствѣ; она дѣйствовала или по ходатайству отдѣльныхъ лицъ, или же по жалобамъ на отказъ дворянскихъ депутатскихъ собраній во внесеніи въ мѣстныя родословныя книги. При этомъ съ теченіемъ времени установился относительно рѣшенія дворянскихъ дѣлъ слѣдующій порядокъ: дѣла, требовавшія формальнаго рѣшенія, какъ то утвержденіе существующихъ и не подлежащихъ сомнѣнію правъ на дворянство, выдача дворянскихъ свидѣтельствъ, внесеніе въ дворянскіе списки и т. д., рѣшались Герольдіею окончательно, между тѣмъ, какъ ходатайства, возбуждавшія почему либо сомнѣніе, равно, какъ и дѣла о возстановленіи правъ дворянства, подлежавшія рѣшенію Высочайшею властью, докладывались Герольдіею съ особымъ мнѣніемъ Общему собранію Правительствующаго Сената <sup>1)</sup>; о дѣлахъ послѣдняго разряда Сенатъ представлялъ Государю доклады <sup>2)</sup>.

На основаніи Учрежденія Государственнаго Совѣта 15 апрѣля 1842 г. дѣла о возведеніи въ дворянство и вмѣстѣ съ тѣмъ о возстановленіи въ правахъ дворянства, предварительно утвержденія Высочайшею властью, поступали на уваженіе Государственнаго Совѣта. Закономъ 12 мая 1848 г. Герольдія преобразована была въ департаментъ Герольдіи, къ которому перешла компетенція Общаго собранія Сената по утвержденію правъ дворянскаго достоинства <sup>3)</sup>. Высочайше утвержденнымъ 29 мая 1869 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта объ изъятіи нѣкоторыхъ, производящихся въ Правительствующемъ Сенатѣ, дѣлъ изъ разсмотрѣнія Государственнаго Совѣта, представленіе на Высочайшее усмотрѣніе вышеприведеннаго разряда дѣлъ возложено было на министра юстиціи <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Архивъ Государственнаго Совѣта, дѣло Деп. законовъ, 1829 г., № 32: о новомъ устройствѣ Герольдіи. Тамъ же, дѣла 1847 г., №№ 49 и 105 и 1848 г., № 28: о преобразованіи Герольдіи въ департаментъ Герольдіи; см. также Именной указъ 4 февраля 1803 г. (П. С. З., № 20608).

<sup>2)</sup> См. П. С. З., №№ 17608 и 20405, п. 20 и др.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 22269; см. отдѣлъ объ организаціи Правительствующаго Сената.

<sup>4)</sup> П. С. З., № 47150, п. II.

Эта перемена въ производствѣ вызвана была слѣдующими соображеніями: бѣльшую часть дѣлъ о дворянствѣ, вносимыхъ въ Государственный Совѣтъ, составляютъ дѣла объ утвержденіи въ этомъ достоинствѣ по документамъ лицъ бывшей польской шляхты, записанныхъ въ податное состояніе; подобныя дѣла, касающіяся лицъ, не состоящихъ въ подушномъ окладѣ, разрѣшаются Сенатомъ окончательно, а по дѣламъ о дворянствѣ лицъ, записанныхъ въ подушный окладъ, Государственный Совѣтъ по большей части утверждалъ заключенія Сената, въ виду чего существовавшій порядокъ представленія означенныхъ дѣлъ на Высочайшее усмотрѣніе слѣдовало признать излишнимъ обремененіемъ Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup>).

Дворянскою грамотою, какъ выше изложено, дворянскимъ депутатскимъ собраніямъ предоставлена была весьма широкая компетенція по внесенію въ родословныя книги и тѣмъ самымъ по утвержденію въ дворянскомъ достоинствѣ. Уже рано въ ихъ дѣятельности замѣчались довольно существенныя неправильности, доходившія въ западныхъ, возвращенныхъ къ Россіи губерніяхъ, до крупныхъ злоупотребленій. Этими неправильностями вызваны были указъ Сената 11 іюня 1789 г. <sup>2)</sup>, законъ 5 мая 1801 г. <sup>3)</sup>, сенатскій указъ 20 сентября 1802 г. <sup>4)</sup>, Именной указъ 4 февраля 1803 г. <sup>5)</sup> и др. о порядкѣ исключенія изъ податнаго званія. Эти неправильности привели также къ тому, что Военная коллегія стала посылать въ Герольдію на провѣрку свидѣтельства о дворянскомъ достоинствѣ, выданныя депутатскими собраніями поступавшимъ на военную службу недорослямъ и показавшіяся почему либо сомнительными <sup>6)</sup>. Этому примѣру послѣдовалъ учрежденный въ 1812 г. Инспекторскій департаментъ Военнаго министерства, а Герольдія, рассмотрѣвъ эти доказательства, пополняемая часто, по требованіямъ ея, подлинными документами, послужившими основаніемъ для признанія

<sup>1)</sup> Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Гражд. деп., 1869 г., № 122.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 16776.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 19856, п. 7.

<sup>4)</sup> П. С. З., № 20423.

<sup>5)</sup> П. С. З., № 20608; см. также сенатскій указъ 30 марта 1821 г. (П. С. З., № 28603).

<sup>6)</sup> См. также указъ 30 августа 1803 г., объявленный с.-петербургскому коменданту о наведеніи справокъ въ Герольдію объ опредѣляющихся въ военную службу недоросляхъ изъ дворянъ (П. С. З., № 20920).

въ дворянствѣ, или давала знать Инспекторскому департаменту, что данное лицо слѣдуетъ считать дворяниномъ, или же, признавъ постановленіе собранія неправильнымъ, отмѣняла его и уничтожала выданныя собраніемъ свидѣтельства. Именнымъ Высочайшимъ указомъ 9 декабря 1810 г. и сенатскимъ указомъ 10 іюня 1820 г. было предписано всѣмъ губернскимъ предводителямъ дворянства, чтобы въ выдаваемыхъ депутатскими собраніями свидѣтельствахъ точно указывались основанія утвержденія рода въ дворянствѣ и происхожденіе того лица, которому свидѣтельство выдавалось <sup>1)</sup>).

Отношеніе Инспекторскаго департамента и Сената къ дѣлу признанія въ дворянствѣ побудило многія депутатскія собранія великороссійскихъ губерній, безъ всякаго воздѣйствія со стороны центральныхъ учреждений, измѣнить свою практику, представленіемъ на ревизію въ Герольдію своихъ постановленій о причисленіи къ Герольдіи недорослей вмѣстѣ съ копіями входившихъ въ составъ дѣла документовъ. Не такъ относились къ дѣлу депутатскія собранія западныхъ губерній. Требования Сената встрѣтили сильнѣйшій отпоръ съ ихъ стороны. Кіевскій, могилевскій, витебскій, виленскій и подольскій предводители дворянства, въ 1822 г., жаловались министру внутреннихъ дѣлъ на отношеніе Герольдіи къ постановленіямъ собраній, оспаривая при этомъ вообще ревизіонное право Сената. Дѣло восходило въ Комитетъ Министровъ, который 7 октября 1822 г. постановилъ потребовать отъ Сената объясненія <sup>2)</sup>). Общее собраніе Сената истребовало отзывъ Герольдіи по возбужденному вопросу. Герольдія, не отрицая права депутатскихъ собраній на внесеніе въ родословныя книги и на выдачу дворянскихъ свидѣтельствъ, но указывая при этомъ на предоставленное ей въ принципѣ право ревизіи, объяснила, что до сихъ поръ входила въ разсмотрѣніе дѣлъ, рѣшенныхъ собраніями, лишь въ тѣхъ случаяхъ, если опредѣленія сихъ послѣднихъ вызывали въ присутственныхъ мѣстахъ сомнѣнія въ ихъ правильности. Въ дальнѣйшемъ развернулась картина самыхъ безстыдныхъ злоупотребленій депутатскихъ собраній Западнаго края. Оказалось, что эти собранія не только вносили роды въ родословныя книги по

<sup>1)</sup> Архивъ Государственнаго Совѣта, дѣло Деп. законовъ, 1827 г., № 64.

<sup>2)</sup> Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. законовъ, 1827 г., № 64.

документамъ, не имѣвшимъ никакой доказательной силы, но и признавали въ дворянствѣ лицъ, состоявшихъ въ окладѣ, а въ дѣятельности нѣкоторыхъ собраній замѣчены были прямо преступныя дѣянія. Такъ, напримѣръ, уже въ 1804 г. Подольское собраніе, составляя въ общемъ присутствіи бланкеты грамотъ на дворянство и оставляя въ нихъ бѣлыя мѣста, подписывало ихъ, послѣ чего два дворянина разъѣзжали по губерніи и продавали эти грамоты всякому желающему, не исключая и крѣпостныхъ крестьянъ. Подобныя злоупотребленія замѣчены были и въ другихъ губерніяхъ. Въ виду изложеннаго Герольдія высказалась въ смыслѣ желательности ограниченія правъ дворянскихъ депутатскихъ собраній, по крайней мѣрѣ Западнаго края, въ дѣлѣ утвержденія въ дворянскомъ достоинствѣ. Общее собраніе Правительствующаго Сената присоединилось къ мнѣнію Герольдіи; дѣло перешло въ Государственный Совѣтъ <sup>1)</sup> и Высочайше утвержденнымъ 6 февраля 1828 г. мнѣніемъ его постановлено было слѣдующее: опредѣленія дворянскихъ депутатскихъ собраній, какъ бывшія, такъ и впредь быть имѣющія, подвергать ревизіи Герольдіи съ тѣмъ, чтобы она не касалась документовъ тѣхъ лицъ, кои самою службою приобрѣли чины, съ которыми сопрягается дворянское достоинство <sup>2)</sup>. По отношенію къ послѣднимъ лицамъ и ихъ потомкамъ компетенція Герольдіи ограничивалась провѣркой, на сколько представленныя документы сообразны съ постановленными въ законѣ правилами, и опредѣленіемъ самаго права внесенныхъ въ родословныя книги лицъ на дворянство <sup>3)</sup>. Опредѣленія Герольдіи объ утвержденіи и объ отмѣнѣ постановленій депутатскихъ собраній не подлежали внесенію въ Общее собраніе Сената, равно какъ и опредѣленія ея о признаніи въ дворянствѣ на основаніи приобретеннаго чина или ордена. Кромѣ того закономъ 6 февраля 1828 г. постановлено правиломъ, чтобы поступающіе на службу недоросли изъ дворянъ, роды коихъ вне-

<sup>1)</sup> Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. законовъ, 1827 г., № 64.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 1773.

<sup>3)</sup> См. сенатскій указъ 9 марта 1829 г., Высочайше утвержденное 20 апрѣля 1834 г. мнѣніе Гос. Совѣта (П. С. З., №№ 2719 и 7007), Именные Высочайшіе указы 19 октября 1831 г., 21 января и 11 ноября 1832 г., 28 апрѣля 1839 г. (П. С. З., №№ 4869, 5092, 5746 и 12280), опредѣленіе департамента Герольдіи 7 мая 1898 г. по дѣлу о представленіи Полтавскимъ дворянскимъ депутатскимъ собраніемъ на ревизію Сената дѣлъ о признаніи въ дворянствѣ по личнымъ заслугамъ.

сены въ родословную книгу, вмѣсто свидѣтельствъ, представляли начальству засвидѣтельствованныя копии протоколовъ о призна- ній ихъ въ дворянствѣ. Это правило подтверждено сенатскимъ указомъ отъ 9 марта 1829 года <sup>1)</sup>.

Законъ 6 февраля 1828 г. получилъ дальнѣйшее развитіе въ Высочайше утвержденномъ 20 апрѣля 1834 г. мнѣніи Госу- дарственнаго Совѣта объ учрежденіи мѣстныхъ комиссій для обривизованія постановленій дворянскихъ депутатскихъ собраній, состоявшихся до 1829 г. <sup>2)</sup>. Это законоположеніе основано на предположеніяхъ учрежденнаго въ 1828 году при Правитель- ствующемъ Сенатѣ комитета для начертанія правилъ въ изло- женномъ направленіи <sup>3)</sup>. Протоколы этого комитета <sup>4)</sup> откры- ваютъ картину злоупотребленій собраній западныхъ губерній, превосходившихъ, по выраженію комитета, всякое вѣроятіе. Ре- визіонныя комиссіи, которымъ дана была особая инструкция, были намѣчены для всѣхъ губерній, въ которыхъ существовали дворянскія депутатскія собранія, за исключеніемъ одной только Грузіи. Этими комиссіями составлялись двоякіе списки: родовъ, признанныхъ собраніями по неопровергаемымъ доказательствамъ, и родовъ, кои на основаніи Дворянской грамоты и изданной въ развитіе ея новой инструкции не имѣли права на дворянство, или коихъ права оказались сомнительными, или же при внесе- ній коихъ въ дѣлопроизводствѣ замѣчены упущенія, безпоря- докъ или злоупотребленія. Эти списки подлежали представленію въ Герольдію на ревизію, по первому списку съ изложеніемъ существа самыхъ документовъ, на основаніи коихъ роды вне- сены въ тотъ списокъ, а по второму — съ приложеніемъ и са- мыхъ документовъ, представленныхъ въ депутатскія собранія. Для разсмотрѣнія дѣлъ, поступающихъ изъ ревизіонныхъ ко- миссій, учреждено было 28 апрѣля 1839 г. временное присут- ствіе Герольдіи <sup>5)</sup>.

Ревизіонныя комиссіи окончили свои работы лишь въ 1846 г. Благодаря этой ревизіи сосредоточились въ Герольдіи, помимо представляемыхъ депутатскими собраніями, на основаніи Дво-

<sup>1)</sup> П. С. З., № 2719.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 7007. Архивъ Гос. Совѣта, дѣло 1833 г., № 85.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 1806.

<sup>4)</sup> Въ Архивъ департамента Герольдіи.

<sup>5)</sup> П. С. З., № 12280.

рянской грамоты <sup>1)</sup>), копій съ родословныхъ книгъ, свѣдѣнія о всѣхъ окончательно признанныхъ въ дворянствѣ родахъ, за исключеніемъ лишь тѣхъ, которые приобрѣли дворянство чинами или орденами. Необходимостью имѣть также свѣдѣнія о послѣдней категоріи дворянъ вызваны были въ 1842 г., вслѣдствіе представленія герольдмейстера, сношенія министра юстиціи съ другими министрами и управляющими отдѣльными частями, а въ 1844 г. и отношенія самого герольдмейстера, на основаніи опредѣленія Общаго собранія первыхъ трехъ департаментовъ, къ означеннымъ начальствующимъ лицамъ о доставленіи въ Герольдію по два раза въ годъ именныхъ вѣдомостей чиновникамъ, приобрѣвшимъ чинами и орденами дворянское достоинство. Сенатскимъ указомъ 10 іюня 1856 г. доставленіе таковыхъ списковъ отмѣнено, такъ какъ они, какъ источники для приведенія въ извѣстность выслуженнаго дворянства, были признаны; на основаніи долголѣтней практики, совершенно безполезными <sup>2)</sup>).

Компетенція Правительствующаго Сената и существующей при ней Герольдіи по разсмотрѣнію правъ на дворянское достоинство простирается на все дворянство Имперіи <sup>3)</sup>). Особенное положеніе занимали прежде коренное дворянство Прибалтійскаго края и дворянство Царства Польскаго и Закавказскаго края и, до извѣстной степени, занимаетъ и нынѣ еще дворянство Прибалтійскаго края.

Въ Курляндской, Лифляндской и Эстляндской губерніяхъ учрежденіе дворянскихъ родословныхъ книгъ, т. н. матрикулъ, равно какъ и право принятія въ дворянскую корпорацію и внесенія въ матрикулы коренного дворянства предоставлено было мѣстнымъ дворянскимъ корпораціямъ задолго до присоединенія этихъ губерній къ Россіи, а именно въ Курляндіи уже въ 1617 г., въ Эстляндіи въ 1650 г. и въ Лифляндіи въ 1651 г. Въ Курляндіи матрикула коренного дворянства составлена уже во второй четверти XVII столѣтія, а въ Эстляндіи и Лифляндіи только во второй четверти XVIII столѣтія, т. е. уже во время

<sup>1)</sup> П. С. З., № 16187, ст. 89.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 34600.

<sup>3)</sup> Дворянская грамота 21 апрѣля 1785 г. (П. С. З., № 16187), п. 87 и законы 27 мая 1800 г. (П. С. З., № 19432), 6 сентября 1841 г. (П. С. З., № 14852), 12 мая 1848 г. (П. С. З., № 22269) и др.

русскаго владычества, хотя и до присоединенія ихъ къ Россіи, въ 1710 г., бывали случаи принятія ландтагами въ мѣстную дворянскую корпорацію цѣлыхъ дворянскихъ родовъ, переселившихся въ губернію, или отдѣльныхъ лицъ <sup>1)</sup>). Внесеніе въ матрикулы не подлежало ревизіи Сената; хотя въ 1786 г. въ Лифляндской и Эстляндской губерніяхъ и были введены общія дворянскія родословныя книги на основаніи Дворянской грамоты 21 апрѣля 1785 г. и упразднены были матрикулы коренного дворянства, но въ 1796 г. при возстановленіи въ нихъ стараго строя <sup>2)</sup>), введены были опять матрикулы и возстановлено право мѣстныхъ дворянскихъ корпорацій принимать въ свою среду новыхъ членовъ изъ дворянъ. Эта привилегія прибалтійскихъ дворянскихъ корпорацій: лифляндской, эзельской (Лифляндской губерніи), эстляндской и курляндской, впоследствии кодифицирована въ пунктѣ 2 ст. 32 т. II Свода мѣстныхъ узаконеній остзейскихъ губерній, Высочайше утвержденнаго 1 іюля 1845 г. <sup>3)</sup>). Основанное на этомъ пунктѣ право внесенія въ матрикулу новыхъ родовъ, имѣетъ однако силу только по отношенію къ родамъ, утвержденнымъ уже правительствомъ въ дворянскомъ достоинствѣ. Изъ этой льготы вытекаетъ право причисленія къ внесеннымъ въ матрикулы родамъ, безъ послѣдующей ревизіи Правительствующаго Сената. Это право подтверждено за прибалтійскими дворянскими корпораціями Высочайше утвержденнымъ 18 ноября 1830 г. положеніемъ Комитета Министровъ, которымъ упомянутымъ органамъ оставлено было право выдавать свидѣтельства на дворянское достоинство лицамъ, внесеннымъ въ мѣстные матрикулы <sup>4)</sup>). Дворянскіе роды, не внесенные въ матрикулы, остались въ вѣдѣніи Правительствующаго Сената. Только Высочайше утвержденнымъ 8 іюля 1863 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта были учреждены особыя мѣстныя родословныя книги для дворянъ остзейскихъ губерній, не записанныхъ въ мѣстные матрикулы; веденіе этихъ книгъ возложено на мѣстные органы дворянства: внесеніе рода въ книги производится на основаніи свидѣтельствъ департамента Герольдіи или же дворянскаго депутатскаго собранія той губерніи, въ

<sup>1)</sup> См. Архивъ Государственнаго Совѣта, дѣло Деп. законовъ, 1843 г., № 8.

<sup>2)</sup> П. С. З., №№ 17854 и 17681.

<sup>3)</sup> П. С. З., №19146.

<sup>4)</sup> П. С. З., №4104.

родословную книгу коей родъ внесенъ; причисленіе же къ этимъ родамъ производится на общемъ основаніи; жалобы на неправильныя, по веденію родословной книги, дѣйствія упомянутыхъ учреждений приносятся, какъ вообще жалобы на дѣйствія дворянскихъ учреждений по признанію въ дворянскомъ достоинствѣ, департаменту Герольдіи Правительствующаго Сената <sup>1)</sup>).

До 1836 г. въ Царствѣ Польскомъ не существовало особаго учрежденія для разсмотрѣнія правъ на дворянство <sup>2)</sup>). На основаніи Положенія о дворянствѣ въ Царствѣ Польскомъ, Высочайше утвержденнаго 25 іюня (7 іюля) 1836 г. <sup>3)</sup>, разсмотрѣніе доказательствъ на дворянское достоинство, пріобрѣтенное до изданія этого закона, возложено было на вновь учрежденную при государственномъ совѣтѣ Царства Польскаго герольдію и во второй инстанціи на государственный совѣтъ: мнѣнія герольдіи, коими представленныя просителями доказательства на дворянство признаны достаточными, вносились на утвержденіе государственнаго совѣта, опредѣленія котораго были окончательны, а по утвержденіи рода въ дворянствѣ герольдія выдавала дворянскія свидѣтельства <sup>4)</sup>). Кромѣ того при всякой воеводской комиссіи учреждены были дворянскія депутаціи, которымъ предоставлено было веденіе мѣстныхъ родословныхъ книгъ, въ каковыя вносились лица, пріобрѣвшія дворянство послѣ изданія Положенія 1836 г. и, на основаніи сообщеній герольдіи о состоявшемся утвержденіи, лица, происходящія изъ родовъ, пріобрѣвшихъ дворянство до изданія сего Положенія <sup>5)</sup>; герольдія же содержала общую родословную книгу для всего Царства, составленную на основаніи полученныхъ изъ дворянскихъ депутацій срочныхъ вѣдомостей о лицахъ, внесенныхъ въ мѣстныя родословныя книги, равно какъ и рапортовъ и свѣдѣній объ опредѣленіи чиновниковъ къ мѣстамъ <sup>6)</sup>). Такимъ образомъ кругъ вѣдомства герольдіи Царства Польскаго и дворянскихъ депутацій, въ сравненіи съ компетенціей Героль-

<sup>1)</sup> П. С. З., № 39845.

<sup>2)</sup> См. о возведеніи въ дворянство и объ утвержденіи почетныхъ титуловъ Высочайшій указъ 5 (17) іюня 1817 г. (Дневникъ законовъ, т. III, стр. 271).

<sup>3)</sup> Дневникъ законовъ, т. XIX, стр. 186 и сл., см. также Высочайшій указъ 10 (22) марта 1859 г. (Дневникъ законовъ, т. LII, стр. 372).

<sup>4)</sup> Положеніе 25 іюня (7 іюля) 1836 г., ст. 51, 55, 59, 60 и 66.

<sup>5)</sup> Тамъ же, ст. 69, 77, 88 и 95.

<sup>6)</sup> Тамъ же, ст. 65, 68 и 89.

діи при Правительствующемъ Сенатѣ и дворянскихъ депутатскихъ собраній въ Имперіи, былъ довольно ограниченный.

Послѣ того, какъ въ 1832 г. при Государственномъ Совѣтѣ Имперіи учрежденъ былъ особый Департаментъ дѣлъ Царства Польскаго, Высочайшимъ указомъ 6 (18) сентября 1841 г. упразднены были какъ государственный совѣтъ Царства, такъ и высшая палата суда, а вмѣсто нихъ учреждены были для Царства два департамента Правительствующаго Сената и Общее собраніе Варшавскихъ департаментовъ; герольдія же Царства оставлена въ видѣ особаго учрежденія при Общемъ собраніи въ тѣхъ самыхъ съ нимъ сношеніяхъ, въ коихъ она находилась съ государственнымъ совѣтомъ Царства <sup>1)</sup>. За послѣдующее время компетенція герольдіи расширена была только предоставленіемъ ей разсмотрѣнія правъ на дворянство жителей Царства, происходящихъ отъ дворянъ Имперіи, что послѣдовало согласно Высочайше утвержденному 7 апрѣля 1858 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта <sup>2)</sup>.

Послѣ того, какъ 14 марта 1861 г. возстановленъ былъ государственный совѣтъ Царства Польскаго <sup>3)</sup>, 24 мая того же года послѣдовали указы о закрытіи Общаго собранія Сената <sup>4)</sup>, герольдіи Царства, а также дворянскихъ депутацій <sup>5)</sup>. Упраздненіе герольдіи и депутацій мотивировалось тѣмъ, что со времени введенія въ дѣйствіе Положенія 1836 г. истекало уже почти 25 лѣтъ, въ продолженіе коихъ дворяне Царства имѣли достаточно времени для собранія и представленія доказательствъ, а при такихъ обстоятельствахъ особыя учрежденія для разсмотрѣнія такихъ доказательствъ оказывались ненужными. Компетенція герольдіи перешла къ государственному совѣту; составленная ею общая родословная книга передана была въ архивъ государственнаго совѣта, а веденіе мѣстныхъ родословныхъ книгъ поручено было губернскимъ совѣтамъ.

Высочайшимъ указомъ 10 марта 1867 г., государственный совѣтъ Царства Польскаго былъ упраздненъ, причемъ разсмотрѣніе и рѣшеніе дѣлъ о дворянствѣ передано было въ вѣдѣ-

<sup>1)</sup> Дневникъ законовъ, т. XXVII, стр. 330.

<sup>2)</sup> Тамъ же, т. LIII, стр. 44. Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. дѣлъ Царства Польскаго, 1858 г., № 2.

<sup>3)</sup> Тамъ же, т. LVI, стр. 332.

<sup>4)</sup> Тамъ же, т. LVIII, стр. 392.

<sup>5)</sup> Тамъ же, т. LVIII, стр. 398.

ніе департамента Герольдіи Правительствующаго Сената <sup>1)</sup>. Порядокъ производства въ департаментъ Герольдіи дѣлъ о дворянствѣ Царства Польскаго былъ установленъ Высочайше утвержденнымъ 6 января 1870 г. Положеніемъ Комитета по дѣламъ Царства Польскаго <sup>2)</sup>. Этими законодательными актами уничтожено было то исключительное положеніе, которымъ пользовалось Царство Польское относительно разсмотрѣнія правъ на дворянское достоинство. Но такъ какъ въ 10 привислянскихъ губерніяхъ дворянскихъ депутатскихъ собраній уже не существуетъ, то ходатайства о признаніи въ дворянствѣ должны поступать, для разсмотрѣнія по существу, въ противоположность къ остальнымъ губерніямъ, непосредственно въ департаментъ Герольдіи, причемъ, однако, въ виду особыхъ условій въ краѣ, установлена передаточная инстанція: прошенія на имя Сената должны подаваться въ мѣстныя губернскія правленія, для представленія въ департаментъ Герольдіи; губернскія правленія, не входя въ разсмотрѣніе существа этихъ прошеній, представляютъ ихъ въ Сенатъ съ удостовѣреніемъ, что по свѣдѣніямъ, имѣющимся въ правленіяхъ, нѣтъ препятствій къ удовлетворенію ходатайствъ просителей <sup>3)</sup>. На обязанности губернскихъ правленій осталось также веденіе мѣстныхъ родословныхъ книгъ <sup>4)</sup>.

Въ Грузіи, со времени присоединенія края къ Россіи, всѣ дѣла, касающіяся до правъ дворянства, разсматривались въ Общемъ собраніи верховнаго грузинскаго правительства, а оттуда представляемы были для утвержденія въ Герольдію. Въ 1818 г. въ Тифлисѣ было учреждено дворянское депутатское собраніе. Въ предупрежденіе беспорядковъ и злоупотребленій этого собранія при утвержденіи въ дворянскомъ достоинствѣ, Высочайше утвержденнымъ 30 іюля 1818 г. положеніемъ Комитета Министровъ предварительное разсмотрѣніе постановленій собранія возложено было на то же Общее собраніе <sup>5)</sup>, а Высочайше утвержденнымъ 29 ноября 1830 г. положеніемъ Комитета Министровъ, вслѣдствіе открытія подложныхъ документовъ на дво-

<sup>1)</sup> Дневникъ законовъ, т. LVIII, стр. 34.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 47884.

<sup>3)</sup> Тамъ же, ст. 2 п. 3.

<sup>4)</sup> Тамъ же, ст. 6.

<sup>5)</sup> П. С. З., № 24437, см. также сенатскій указъ 4 февраля 1820 г. (П. С. З., № 28134).

рянство, учреждена была въ Тифлисѣ комиссія для разсмотрѣнія грузинскихъ на дворянство документовъ <sup>1)</sup>. Неудовлетворительное положеніе въ Закавказьѣ дѣла по разсмотрѣнію правъ на дворянское достоинство возбудило въ Совѣтъ главноуправляющаго Закавказскимъ краемъ мысль о томъ, что самому правительству слѣдовало бы, посредствомъ особенныхъ временныхъ комиссій, привести въ извѣстность все дворянство края, и на основаніи Именного указа 30 марта 1846 г. были учреждены двѣ временныя комиссіи, въ Тифлисѣ и въ Кутаисѣ, для приведенія въ извѣстность всѣхъ вообще, составляющихъ княжескіе (тавадскіе) и дворянскіе (азнаурскіе) роды по Грузіи, Имеретіи и Гуріи <sup>2)</sup>. Эти комиссіи кончили свои дѣйствія въ 1849 г., и по предварительной провѣркѣ ихъ работъ Совѣтомъ главноуправляющаго Закавказскимъ краемъ была учреждена, на основаніи Именного указа 21 іюля 1850 г. <sup>3)</sup>, въ Петербургѣ особая временная комиссія для разсмотрѣнія составленныхъ мѣстными комиссіями списковъ. Эти списки удостоились 6 декабря 1850 г. Высочайшаго утвержденія и были препровождены въ Сенатъ <sup>4)</sup>. Одновременно было учреждено второе Закавказское дворянское депутатское собраніе въ Кутаисѣ. Компетенціи Тифлисскаго и Кутаисскаго дворянскихъ депутатскихъ собраній и департамента Герольдіи ограничиваются теперь, по отношенію къ дворянству Грузіи, Имеретіи и Гуріи, причисленіемъ къ родамъ, внесеннымъ въ списокъ 1850 г. Но кромѣ того означеннымъ депутатскимъ собраніямъ предоставлено было разсмотрѣніе дѣлъ, не оконченныхъ за закрытіемъ временныхъ комиссій и подлежащихъ пересмотру, а Кутаисскому собранію сверхъ того поручено было разграниченіе имущественнаго права между Имеретинскими и Гурійскими тавадами и принадлежащими имъ азнаурами. Относительно уроженцевъ Закавказскаго края, отыскивающихъ дворянство по пожалованію ихъ предковъ въ это достоинство русскимъ правительствомъ, уже 21 мая 1848 г. послѣдовалъ Именной Высочайшій указъ, по которому подобныя дѣла, по разсмотрѣніи въ депутатскихъ собраніяхъ края, подлежали непосредственному представленію въ Герольдію, безъ предваритель-

<sup>1)</sup> П. С. З., №№ 4146 и 4147, см. также № 5401.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 19891.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 24344.

<sup>4)</sup> П. С. З., № 24707.

наго разсмотрѣнія ихъ въ Совѣтъ главнаго управленія Закавказскаго края <sup>1)</sup>).

Въ Мингреліи правительство только въ 1865 г. приступило къ приведенію въ извѣстность родовъ мѣстнаго дворянства. На основаніи Высочайше утвержденнаго 29 іюня 1865 г. положенія Кавказскаго комитета съ этою цѣлью учреждена была особая комиссія <sup>2)</sup>. Небезукоризненное отношеніе этой комиссіи къ дѣлу привело въ 1868 г. къ учрежденію, при управленіи намѣстника, повѣрочной комиссіи; но дѣло тогда не получило окончательнаго рѣшенія <sup>3)</sup>, а 17 апрѣля 1890 г. изданы были правила, опредѣляющія порядокъ признанія въ княжескомъ и дворянскомъ Россійской Имперіи достоинствахъ лицъ, принадлежащихъ къ высшимъ сословіямъ бывшаго княжества Мингреліи <sup>4)</sup>. Разсмотрѣніе доказательствъ принадлежности обывателей означенной области къ тавадскимъ и азнаурскимъ родамъ и признаніе тавадовъ въ княжескомъ и азнауровъ въ потомственномъ дворянскомъ достоинствѣ возложено было на Кутаисское дворянское депутатское собраніе, постановленія котораго поступаютъ на разсмотрѣніе и окончательное утвержденіе департамента Герольдіи. Хотя Кутаисскому дворянскому депутатскому собранію и переданъ былъ, для надлежащей повѣрки, составленный бывшею сословною комиссіею, въ 1865 г., семейный списокъ тавадовъ и азнауровъ, но самый порядокъ разсмотрѣнія правъ на дворянство былъ установленъ документальный. Высочайшимъ повелѣніемъ 21 марта 1901 г. приостановлено производство въ Кутаисскомъ дворянскомъ депутатскомъ собраніи и въ Правительствующемъ Сенатѣ дѣлъ о признаніи и утвержденіи въ княжескомъ и дворянскомъ достоинствахъ лицъ, принадлежащихъ къ высшимъ сословіямъ Мингреліи, впредь до разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ вопроса о переустройствѣ упомянутаго депутатскаго собранія <sup>5)</sup>.

Въ 1860 г. состоялось довольно существенное измѣненіе во взаимныхъ отношеніяхъ Сената и дворянскихъ депутатскихъ собраній. На основаніи закона 6 февраля 1828 г., всѣ постано-

<sup>1)</sup> П. С. З., № 22287.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 42271.

<sup>3)</sup> Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Гражд. деп., 1890 г., № 17.

<sup>4)</sup> П. С. З., № 6716.

<sup>5)</sup> П. С. З., № 19847.

вленія депутатскихъ собраній подлежали ревизіи Герольдіи, впоследствии—департамента герольдіи. Въ отчетѣ министра юстиціи за 1858 г. были изложены предположенія о введеніи нѣкоторыхъ сокращеній и измѣненій въ дѣлопроизводство департамента Герольдіи, вызванныя сильнымъ замедленіемъ въ ходѣ дворянскихъ дѣлъ: въ департаментѣ числилось около 26.000 нерѣшенныхъ дѣлъ. Эти измѣненія предполагались въ видѣ расширенія компетенціи дворянскихъ депутатскихъ собраній. Согласно Высочайше утвержденному журналу комиссіи, обревизовавшей означенный отчетъ, министру юстиціи поручено было войти въ Государственный Совѣтъ съ относящимися къ возбужденному вопросу предположеніями. Записка министра внесена была въ Государственный совѣтъ 10 ноября 1860 г. <sup>1)</sup>, а 27 декабря 1860 г. основанное на ней мнѣніе Государственнаго Совѣта удостоено Высочайшаго утвержденія <sup>2)</sup>. Этимъ закономъ постановлено, между прочимъ, слѣдующее: 1) На ревизію департамента Герольдіи Правительствующаго Сената не представляются опредѣленія дворянскихъ депутатскихъ собраній: а) о перенесеніи дворянъ изъ родословной книги одной губерніи въ ту же часть родословной книги другой губерніи и б) о причисленіи лицъ къ утвержденнымъ уже въ дворянствѣ родамъ, за исключеніемъ только тѣхъ случаевъ, когда причисляются лица, законное рожденіе которыхъ не было своевременно записано въ метрическихъ книгахъ, и когда причисленные родились до разсмотрѣнія бывшею Герольдіею или бывшимъ временнымъ ея присутствіемъ, или же департаментомъ Герольдіи Правительствующаго Сената, дѣла объ утвержденіи ихъ предковъ въ дворянствѣ, но документы сихъ причисляемыхъ не были въ виду означенныхъ мѣстъ при утвержденіи; 2) депутатскія собранія освобождаются отъ представленія въ департаментъ копій своихъ родословныхъ книгъ, взамѣнъ которыхъ ими ежегодно представляются алфавитные списки: а) дворянскимъ родамъ, утвержденнымъ Правительствующимъ Сенатомъ въ теченіе года въ дворянскомъ достоинствѣ и б) лицамъ, причисленнымъ въ тотъ же срокъ къ утвержденнымъ уже въ дворянствѣ родамъ. Этотъ законъ довольно значительно расширилъ до крайности ограниченную закономъ 1828 г.

<sup>1)</sup> Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. законовъ, 1860 г., № 69.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 36502 (показанное здѣсь время Высочайшаго утвержденія 2 января 1861 г.—невѣрно.)

компетенцію дворянскихъ собраній. Онъ вызванъ былъ также желаніемъ уничтоженія лишнихъ формальностей; представленіе въ департаментъ Герольдіи копій родословныхъ книгъ утратило всякое практическое значеніе уже съ тѣхъ поръ, какъ постановленія депутатскихъ собраній объ утвержденіи дворянскихъ родовъ стали подлежать ревизіи Сената. Для исполненія возложенной на департаментъ Герольдіи обязанности веденія списковъ дворянамъ было совершенно достаточно полученія списковъ утвержденныхъ Сенатомъ родовъ и причисленныхъ къ нимъ собраніями лицъ.

Правъ, предоставленныхъ закономъ 27 декабря 1860 г. депутатскимъ собраніямъ, скоро послѣ изданія этого закона, лишены были депутатскія собранія Западнаго края. Высочайше утвержденными 23 сентября 1864 г. правилами объ окончаніи дѣлъ о правахъ лицъ, доказывающихъ дворянское достоинство по происхожденію отъ бывшей польской шляхты, вызванными политическими событіями на этой окраинѣ, поручено было губернскимъ прокурорамъ западныхъ губерній просматривать неподлежащія, по закону, утвержденію департамента Герольдіи постановленія дворянскихъ депутатскихъ собраній относительно причисленія къ дворянству лицъ бывшей польской шляхты, родившихся послѣ окончательнаго утвержденія рода въ дворянствѣ; въ случаѣ неправильности этихъ постановленій прокуроры обязаны были вносить свои протесты въ департаментъ Герольдіи <sup>1)</sup>. Протесты губернскихъ прокуроровъ по такимъ дѣламъ имѣли лишь то значеніе, что посредствомъ ихъ эти чины доводили до свѣдѣнія департамента Герольдіи, какъ высшаго начальственнаго мѣста надъ депутатскими собраніями, о допущенныхъ сими послѣдними отступленіяхъ отъ законнаго порядка. По введеніи въ западныхъ губерніяхъ общихъ судебныхъ установленій по Уставамъ 1864 г. и по упраздненіи должности губернскаго прокурора, Высочайшимъ повелѣніемъ 5 января 1883 г., ревизія отсылавшихся доселѣ на просмотръ прокуроровъ постановленій дворянскихъ депутатскихъ собраній возложена опять на обязанность департамента Герольдіи <sup>2)</sup>. Такимъ образомъ, по отношенію къ

<sup>1)</sup> П. С. З., № 41299, ст. 6.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 1293; см. также сенатскій указъ 12 января 1888 г. (П. С. З., № 4942).

Западному краю, возстановленъ былъ тотъ порядокъ причисленія къ дворянскимъ родамъ, который существовалъ съ 1828 г. по 1860 г.

На основаніи ст. 983 т. IX Свод. зак. (Законы о состояніяхъ) по изд. 1899 г., основанной на рядѣ устарѣвшихъ законоположеній <sup>1)</sup>, департаментъ Герольдіи долженъ содержать общій списокъ всѣмъ дворянамъ и списокъ дѣтямъ мужского пола каждаго дворянина, съ обозначеніемъ ихъ лѣтъ и съ отмѣткою вновь рождающихся и умирающихъ. Этотъ общій списокъ, на основаніи Высочайше утвержденнаго 27 декабря 1860 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта <sup>2)</sup>, послужившаго основаніемъ 984 ст. т. IX Св. зак., долженъ составляться изъ представляемыхъ по закону въ департаментъ ежегодно дворянскими депутатскими собраніями: а) алфавитныхъ списковъ дворянскихъ родовъ, въ теченіе года утвержденныхъ въ дворянствѣ Правительствующимъ Сенатомъ, и б) такихъ же списковъ тѣхъ родовъ, къ коимъ, въ теченіе года, были вновь причислены нѣкоторыя лица. Въ дѣйствительности же общаго списка дворянъ въ департаментѣ Герольдіи не существуетъ. Составленіе его превышало бы весьма ограниченныя силы его.

То обстоятельство, что весьма многіе дворяне, въ особенности тѣ изъ нихъ, которые или сами, или же предки которыхъ приобрѣли дворянство службою, съ ходатайствами о признаніи въ дворянствѣ обращаются непосредственно въ Правительствующій Сенатъ и, по утвержденіи въ означенномъ достоинствѣ, не заботятся о внесеніи въ губернскія родословныя книги, равно какъ и то обстоятельство, что Именнымъ Высочайшимъ указомъ 28 мая 1900 г. <sup>3)</sup> мѣстнымъ органамъ дворянства представлено было отказывать въ удовлетвореніи ходатайства дворянина, не владѣющаго недвижимою собственностью въ предѣлахъ данной губерніи, о внесеніи его рода въ дворянскую родословную книгу, привели къ мысли объ учрежденіи особой родословной книги для родовъ, не внесенныхъ въ губернскія родословныя

<sup>1)</sup> Инструкція герольдмейстеру отъ 5 февраля 1722 г. (П. С. З., № 3896) ст. 1; Именной указъ отъ 4 февраля 1803 г. (П. С. З., № 20608); Высочайше утвержденное 12 мая 1848 г. мнѣніе Гос. Совѣта о преобразованіи Герольдіи въ департаментъ Герольдіи (П. С. З., № 22269) и др.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 36502.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 18681; см. Высочайше утвержденное 10 іюня 1902 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта (П. С. З., № 21641).

книги. Высочайше утвержденнымъ 6 іюня 1904 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup> учреждена общая для всей Имперіи дворянская родословная книга, веденіе которой возложено на герольдмейстера; въ эту книгу предоставляется записываться каждому дворянину, не владѣющему недвижимою собственностью или владѣющему ею въ тѣхъ губерніяхъ, въ коихъ не имѣется дворянскихъ учреждений, а также приобрѣвшимъ права потомственнаго дворянства евреямъ, не подлежащимъ, на основаніи Закона о состояніяхъ, внесенію въ губернскія родословныя книги; дѣйствіе этихъ правилъ не распространяется на губерніи б. Царства Польскаго и прибалтійскія.

Въ заключеніе слѣдуетъ еще упомянуть о томъ учрежденіи, въ которомъ сосредоточены письменные слѣды дѣятельности Герольдіи и департамента Герольдіи по дѣламъ о дворянствѣ. Это архивъ департамента Герольдіи <sup>2)</sup>. Въ составъ этого учрежденія, являющагося общимъ, центральнымъ всероссійскимъ дворянскимъ архивомъ, входятъ кромѣ: 1) книгъ подлинныхъ журналовъ и опредѣленій Герольдіи, временного ея присутствія и департамента Герольдіи, за время съ 1800 года, 2) книгъ указовъ и протоколовъ, 3) дѣлъ по разнымъ предметамъ съ 1701 г. по 1861 г. и 4) по разрѣшеннымъ вопросамъ принципіальнаго характера съ 1813 г. по 1878 г., еще слѣдующіе спеціально дворянскіе матеріалы: 5) т. н. рѣшенныя дѣла по герольдмейстерской конторѣ съ 1743 г. по 1812 г., составляющія одну только девятую часть всѣхъ дѣлъ герольдмейстерской конторы и Герольдіи по 1812 г.; остальные дѣла хранятся въ Московскомъ архивѣ Министерства юстиціи; далѣе 6) дѣла о дворянствѣ и почетныхъ титулахъ Герольдіи, временного ея присутствія и департамента Герольдіи за XIX столѣтіе, числомъ свыше 150.000; 7) дѣла о дворянствѣ и почетныхъ титулахъ бывшей Герольдіи и государственнаго совѣта Царства Польскаго, переданныя въ департаментъ Герольдіи въ 1895 г.; 8) родословныя книги по губерніямъ и списки родовъ, утвержденныхъ депутатскими собраніями, и лицъ, причисленныхъ къ утвержденнымъ родамъ, при-

<sup>1)</sup> П. С. З., № 24703.

<sup>2)</sup> См. В. Е. Рудаковъ. Архивъ департамента Герольдіи (Оттиски изъ „Трудовъ III Областн. ист.-археолог. съѣзда“) 1908 г. Это единственный и при томъ весьма обстоятельный и основательный трудъ, посвященный исторіи нашего центрального дворянскаго учрежденія.

сылка коихъ однако въ дѣйствительности носить чисто случайный характеръ, и, наконецъ, 9) книги губернскихъ ревизіонныхъ комиссій.

### Дворянскіе титулы.

Въ Московской Руси существовалъ одинъ только дворянскій титулъ,—княжескій, присущій потомкамъ удѣльныхъ и литовскихъ князей. Съ присоединеніемъ въ XVIII столѣтіи къ Россіи областей, въ которыхъ укоренились порядки Запада, проникли въ Россію также западноевропейскіе титулы графовъ и бароновъ, а сами Государи, начиная съ Петра Великаго, стали жаловать какъ эти титулы, такъ и княжескій титулъ. На русскую государственную службу поступали князья, графы и бароны изъ иностранцевъ, которые свои права на эти титулы основывали на грамотахъ иностранныхъ государей.

Законодательныхъ актовъ о порядкѣ признанія иностранныхъ титуловъ долгое время не существовало, и только въ одинъ актъ государственнаго права, относящійся къ присоединенію извѣстной области къ Россіи, включены были списки титулованныхъ родовъ означенной области, которымъ этимъ актомъ предоставлялось пользоваться въ Россіи дворянскими титулами, а именно по заключеніи, 24 іюля 1783 г., трактата съ Иракліемъ II, царемъ Карталинскимъ и Кахетинскимъ, о присоединеніи означенныхъ областей къ Россіи <sup>1)</sup>, былъ представлень русскому правительству списокъ княжескихъ (тавадскихъ) и дворянскихъ (азнаурскихъ) родовъ, которымъ на основаніи означеннаго трактата предоставлены были одинаковыя съ русскими князьями и дворянами права.

Дворянскою грамотою 23 апрѣля 1785 г. <sup>2)</sup> дворянскимъ депутатскимъ собраніямъ предоставлено было разсмотрѣніе правъ на дворянскіе титулы. Этимъ правомъ злоупотребляли депутатскія собранія Западнаго края, что и неоднократно заставляло наше правительство подтверждать присущую Высочайшей вла-

<sup>1)</sup> П. С. З., № 15835.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 16187.

сти всякаго государства прерогативу признанія титуловъ, не приобрѣтенныхъ въ рамкахъ правоотношеній даннаго государства. Послѣ того, какъ Именнымъ указомъ 20 января 1797 г. объ учрежденіи общаго Имперіи Гербовника воспрещено было помѣщеніе въ число титулованныхъ родовъ князей и графовъ Римской имперіи, не признанныхъ въ Россіи, а также и татарскихъ князей <sup>1)</sup>. Высочайшимъ повелѣніемъ 19 января 1805 г. воспрещено было внесеніе въ родословныя книги лицъ, основывавшихъ свои права на почетные титулы на дипломахъ иностранныхъ государей, но не признанныхъ въ этихъ правахъ Высочайшею властью <sup>2)</sup>. Инструкція дворянскимъ депутатскимъ собраніямъ 20 апрѣля 1834 г. <sup>3)</sup> подчинила дѣйствія депутатскихъ собраній по дѣламъ о признаніи, какъ дворянскаго достоинства вообще, такъ и дворянскихъ титуловъ въ особенности, ревизіи Герольдіи. Дѣло же общей регламентаціи признанія титуловъ возбуждено только въ сороковыхъ годахъ XIX столѣтія намѣстникомъ Царства Польскаго, княземъ Варшавскимъ, графомъ Паскевичемъ-Эриванскимъ.

Высочайшимъ указомъ 5/17 іюня 1817 г. разсмотрѣніе правъ на почетные титулы въ Царствѣ Польскомъ возложено было на особую депутацію сената Царства <sup>4)</sup>. Дѣятельность этого учрежденія впослѣдствіи была признана неудовлетворительною, и Высочайше утвержденнымъ 23 сентября (5 октября) 1840 г. Положеніемъ о почетныхъ достоинствахъ въ Царствѣ Польскомъ введенъ былъ новый порядокъ признанія этихъ титуловъ, основанный на Положеніи о дворянствѣ въ Царствѣ Польскомъ 25 іюня (7 іюля) 1836 г., причемъ списки, составленные депутаціей сената, были признаны недѣйствительными <sup>5)</sup>. Положеніе 1840 г. основано на общемъ принципѣ, выраженномъ также въ вышеприведенныхъ указахъ 20 января 1797 г. и 19 января 1805 г., по которому почетныя достоинства жалуются и утверждаются не иначе, какъ Высочайшею властью. По этому положенію дѣла о признаніи титуловъ подлежали разсмотрѣнію герольдіею Царства; поста-

<sup>1)</sup> П. С. З., № 17749.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 21657.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 7007.

<sup>4)</sup> Дневникъ Законовъ, т. III, стр. 271. Архивъ Государственнаго Совѣта, дѣла Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи по дѣламъ Царства Польскаго, 1817 г., № 159.

<sup>5)</sup> Дневникъ Законовъ, т. XXVI, стр. 48.

новленія ея, какъ признающія почетное достоинство, такъ и отвергающія его, поступали на разсмотрѣніе государственнаго совѣта Царства, утвердительныя постановленія котораго представлялись чрезъ Государственный Совѣтъ Имперіи на Высочайшее утвержденіе. Впослѣдствіи внѣшній порядокъ разсмотрѣнія правъ на почетные титулы подвергался тѣмъ же измѣненіямъ, какъ и порядокъ разсмотрѣнія правъ на дворянство вообще: въ 1841 г., при упраздненіи государственнаго совѣта Царства, герольдія Царства оставлена была, въ видѣ особаго учрежденія, при Общемъ собраніи вновь учрежденныхъ двухъ Варшавскихъ департаментовъ Правительствующаго Сената, въ тѣхъ самыхъ съ нимъ сношеніяхъ, въ коихъ она находилась съ государственнымъ совѣтомъ; въ 1861 г. упразднена была герольдія Царства и компетенція ея перешла къ возстановленному въ томъ же году государственному совѣту Царства, а въ 1867 г., по упраздненіи сего послѣдняго, разсмотрѣніе и рѣшеніе дѣлъ о дворянствѣ передано было въ вѣдѣніе департамента Герольдіи <sup>1)</sup>.

Намѣстникъ князь Паскевичъ, усматривая изъ практики дворянскихъ учрежденій Царства Польскаго и Имперіи, что многіе роды, коихъ права на почетные титулы отвергнуты были первыми, съ успѣхомъ обращались къ послѣднимъ, вошелъ въ Министерство юстиціи съ предложеніемъ о распространеніи принциповъ существующаго въ Царствѣ порядка признанія почетныхъ титуловъ и на Имперію, и Высочайше утвержденнымъ 30 декабря 1842 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта поручено было министру юстиціи, по сношеніи съ главноуправляющимъ II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и съ намѣстникомъ Царства Польскаго, войти въ надлежащія соображенія о примѣненіи на Западный край порядка признанія почетныхъ титуловъ въ Царствѣ Польскомъ <sup>2)</sup>. Составленный министромъ юстиціи проектъ положенія о почетныхъ достоинствахъ въ Имперіи, относившійся уже къ признанію дворянскихъ титуловъ вообще, а не только титулованныхъ родовъ Западнаго края, удостоенъ, по разсмотрѣніи въ Государственномъ Совѣтѣ, Высочайшаго утвержденія 1 января

<sup>1)</sup> Дневникъ Законовъ, т. XXVII, стр. 330, т. LVI, стр. 332, т. LVIII, стр. 34, 392, 398. П. С. З., № 47884.

<sup>2)</sup> Архивъ Гос. Совѣта, дѣла Деп. законовъ, 1842 г. № 119, 1843 г. № 8.

1846 г. въ видѣ „Инструкціи Герольдіи, Сенату и дворянскимъ депутатскимъ собраніямъ“<sup>1)</sup>. Эта инструкція въ первой своей статьѣ подтверждаетъ тотъ основной принципъ, по которому права наслѣдственнаго пользованія почетнымъ титуломъ принадлежатъ только потомкамъ древнихъ русскихъ и литовскихъ князей и лицамъ, происходящимъ отъ предковъ, возведенныхъ съ ихъ потомствомъ въ почетное достоинство Россійскими Императорами, или же утвержденныхъ сими послѣдними въ означенномъ достоинствѣ по пожалованію отъ иностранныхъ государей. Въ виду этого, опредѣленія Сената о признаніи иностранныхъ титуловъ подлежатъ утвержденію Высочайшею властью и на основаніи Учрежденія Государственнаго Совѣта 15 апрѣля 1842 г. поступаютъ предварительно на уваженіе этого учрежденія<sup>2)</sup>. Относительно порядка производства дѣлъ о почетныхъ достоинствахъ, вышеозначенною инструкціею Герольдіи и Сенату было вмѣнено въ обязанность, руководствоваться общими правилами, установленными для утвержденія и признанія въ дворянскомъ званіи; тѣмъ, которые окончательно докажутъ права свои на почетные титулы, Герольдія выдаетъ въ томъ свидѣтельства, для внесенія ихъ въ подлежащую часть дворянской родословной книги.

Относительно татарскихъ князей состоялся уже до изданія инструкціи 1 января 1846 г. спеціальный законъ. Высочайше утвержденнымъ 19 октября 1833 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, которымъ утверждено было опредѣленіе Общаго собранія Правительствующаго Сената о признаніи въ княжескомъ достоинствѣ татаръ Кулунчаковыхъ, вмѣнено было Герольдіи въ обязанность, чтобы она въ разсмотрѣніи подобныхъ дѣлъ руководствовалась Дворянскою грамотою и мнѣніемъ Правительствующаго Сената по настоящему дѣлу. При разсмотрѣніи дѣла Кулунчаковыхъ Сенатъ исходилъ изъ того соображенія, что лица сего рода, происходящія отъ татарскихъ князей и состоя въ подданствѣ Россіи, во всѣхъ актахъ пользовались княжескимъ титуломъ, и хотя Манифестомъ 20 января 1797 г.<sup>3)</sup> и повелѣно, чтобы при составленіи Гербовника, въ число княжескихъ родовъ, т. е. въ первое отдѣ-

<sup>1)</sup> П. С. З., № 19570.

<sup>2)</sup> Ibid., ст. 23, п. 17.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 17749.

леніе, не включались татарскіе князья, но чтобы вмѣстѣ съ симъ они теряли право на княжеское достоинство, этого въ манифестѣ не сказано <sup>1)</sup>).

Высочайше утвержденнымъ 1 марта 1893 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта введено было довольно существенное ограниченіе права отыскиванія почетныхъ титуловъ, данныхъ отъ иностранныхъ государей; этимъ закономъ отыскиваніе означенныхъ титуловъ поставлено было въ зависимость отъ Высочайшаго на сіе разрѣшенія, въ виду чего ходатайства о признаніи таковыхъ подаются въ Канцелярію по принятію прошеній и только, по воспослѣдованіи Высочайшаго соизволенія, поступаютъ на разсмотрѣніе департамента Герольдіи, который при этомъ руководствуется правилами 1 января 1846 г. <sup>2)</sup>).

Правила 1 января 1846 г., основанныя по отношенію къ родамъ, не происходящимъ отъ древнихъ русскихъ и литовскихъ князей, на принципѣ утвержденія въ почетномъ достоинствѣ Высочайшею властью, не были распространены на баронскій титулъ древнихъ родовъ Прибалтійскаго края, въ которомъ, въ особенности, въ Курляндской губерніи, многіе древніе дворянскіе роды, принятые въ мѣстныя дворянскія корпораціи до присоединенія края къ Россіи, основываясь на толкованіи старыхъ привилегій, въ XVIII и въ началѣ XIX столѣтій, стали именоваться баронскимъ титуломъ. Высочайше утвержденнымъ 18 ноября 1830 г. положеніемъ Комитета Министровъ дворянамъ Прибалтійскаго края, претендующимъ на баронскій титулъ, но не внесеннымъ съ этимъ титуломъ въ мѣстные матрикулы, предоставлено было представить свои доказательства въ Герольдію на разсмотрѣніе <sup>3)</sup>). Но вслѣдствіе заявленія Курляндскаго дворянскаго комитета о томъ, что право старинныхъ дворянскихъ родовъ Прибалтійскаго края на баронскій титулъ основывается не на дипломахъ, а вытекаетъ изъ особыхъ феодальныхъ отношеній, существовавшихъ въ краѣ въ средніе вѣка, послѣдовало второе положеніе Комитета Министровъ, удостоенное Высочай-

<sup>1)</sup> Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. гражд. и духовныхъ дѣлъ, 1833 г., № 76, см. опредѣленіе Перваго общаго собранія Пр. Сената 7 декабря 1907 г./31 октября 1908 г., по дѣлу о княжескомъ достоинствѣ рода Бегильдѣевыхъ.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 19570.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 4104.

шаго утверждения 7 марта 1833 года, коимъ признаніе титула этихъ родовъ обусловливалось наименованіемъ ихъ членовъ этимъ титуломъ въ указахъ, рескриптахъ и другихъ публичныхъ актахъ, и выдача свидѣтельствъ была предоставлена самимъ дворянскимъ учрежденіямъ, безъ ревизіи ихъ со стороны Герольдіи <sup>1)</sup>. Высочайше утвержденнымъ 10 апрѣля 1834 г. постановленіемъ Общаго собранія Сената предложено было дворянскимъ корпораціямъ края представить въ Герольдію списки баронскихъ родовъ, съ обозначеніемъ, противъ cadaго, основаній признанія титула <sup>2)</sup>. Послѣ того, какъ представленный курляндскимъ дворянствомъ списокъ Герольдіею уже былъ принятъ къ свѣдѣнію, Общее собраніе Сената, вслѣдствіе заявленія прибалтійскаго генераль-губернатора о неправильномъ, будто бы, толкованіи закона 7 марта 1833 г., въ особенности, относительно понятія „публичные акты“, предписало дворянствамъ представить новые списки, составленные на точномъ основаніи закона 1833 г., причемъ понятію „публичные акты“ дано было довольно существенное ограниченіе. Протесты Курляндскаго дворянскаго комитета, поддерживаемые главноуправляющимъ II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, привели къ Высочайше утвержденнымъ 11 іюня 1852 г. и 8 іюня 1859 г. мнѣніямъ Государственнаго Совѣта <sup>3)</sup>, изъ которыхъ первое заключаетъ въ себѣ подтвержденіе установленнаго уже закономъ 1833 г. принципа признанія титула за цѣлымъ родомъ, а второе—самое широкое толкованіе понятія „публичные акты“; кромѣ того, закономъ 1859 г. департаменту Герольдіи предоставлено было окончательное утвержденіе прибалтійскихъ родовъ въ баронскомъ достоинствѣ. На основаніи этихъ законоположеній, признаны Сенатомъ баронскіе титулы родовъ остзейскихъ губерній.

Исключеніе изъ общаго правила о признаніи въ почетныхъ достоинствахъ составляетъ также порядокъ признанія княжескаго титула родовъ Закавказскаго края, причемъ, въ означенномъ отношеніи, надо различать Гурію, Имеретію и Грузію отъ Мингреліи, въ которой существуетъ порядокъ признанія, какъ

<sup>1)</sup> П. С. З., № 6029; см. Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. законовъ, 1852 г., № 64.

<sup>2)</sup> См. Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. законовъ, 1852 г., № 64.

<sup>3)</sup> П. С. З., №№ 26443 и 34592. Архивъ Гос. Совѣта, дѣла Деп. законовъ, 1852 г. № 64 и 1858 г. № 49.

въ дворянствѣ, такъ и въ княжескомъ достоинствѣ, существенно отличающійся отъ порядка, установленнаго законодателемъ для первыхъ трехъ областей. Необходимо замѣтить, что въ Закавказьѣ существовалъ одинъ только почетный титулъ, тавадскій, приравненный нашимъ законодательствомъ къ княжескому титулу; дворяне низшаго разряда именовались азнаурами. Хотя, на основаніи трактата, заключеннаго 24 іюля 1783 г. съ Иракліемъ II, царемъ Карталинскимъ и Кахетинскимъ, о причисленіи означенныхъ областей къ Россіи, представленный при немъ списокъ тавадскихъ родовъ былъ признанъ русскимъ правительствомъ, но причисленіе къ этимъ родамъ вошло затѣмъ въ кругъ вѣдомства учрежденнаго въ 1818 г. Грузинскаго (Тифлискаго) дворянскаго депутатскаго собранія и Герольдіи Правительствующаго Сената. Впослѣдствіи, какъ уже изложено выше, правительство само приняло на себя приведеніе въ извѣстность всѣхъ лицъ, составляющихъ княжескіе и дворянскіе роды Грузіи, а также Имеретіи и Гуріи, и 6 декабря 1850 г. списокъ княжескихъ и дворянскихъ родовъ означенныхъ областей удостоенъ Высочайшаго утвержденія <sup>1)</sup>. Причисленіе къ этимъ родамъ производится на общемъ основаніи.

Въ Мингреліи, какъ уже изложено въ статьѣ о дворянскомъ достоинствѣ, предпринятое правительствомъ приведеніе въ извѣстность всѣхъ лицъ тавадскаго и азнаурскаго достоинства не было доведено до конца, а 17 апрѣля 1890 г. изданы были особыя правила, опредѣляющія порядокъ признанія въ княжескомъ и дворянскомъ достоинствахъ лицъ, принадлежащихъ къ высшимъ сословіямъ бывшаго княжества Мингреліи <sup>2)</sup>. По этимъ правиламъ разсмотрѣніе правъ, какъ на дворянское достоинство вообще, такъ и на княжеское въ отдѣльности, возложено на Кутаисское дворянское депутатское собраніе и на департаментъ Герольдіи, которому въ виду того обстоятельства, что правительство въ данномъ случаѣ имѣло дѣло съ разрядомъ родовъ, приравненнымъ уже законодательными актами къ почетнымъ достоинствамъ Имперіи, присвоено право окончатель-

<sup>1)</sup> П. С. З., № 24707.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 6716. Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Гражд. деп., 1890 г., № 17. Въ находящейся въ этомъ дѣлѣ запискѣ министра юстиціи имѣются также свѣдѣнія о законодательствѣ, относящемся къ почетнымъ достоинствамъ Грузіи, Имеретіи и Гуріи.

наго утвержденія. Повѣрка правъ на титулы производится документальнымъ порядкомъ.

Въ заключеніе необходимо упомянуть объ одномъ изданіи департамента Герольдіи, относящемся къ почетнымъ титуламъ. Это „Списки титулованнымъ родамъ и лицамъ Россійской Имперіи“ (С.-Петербургъ 1892 г.). Въ этомъ спискѣ противъ каждой фамилии имѣются свѣдѣнія объ актѣ пожалованія или утвержденія почетнаго титула, въ послѣднемъ случаѣ, съ краткимъ изложеніемъ основаній сего утвержденія, и далѣе свѣдѣнія о причисленіяхъ къ этимъ родамъ, состоявшихся по опредѣленіямъ Герольдіи и департамента Герольдіи. Въ этотъ списокъ включены также титулованные роды Великаго Княжества Финляндскаго.

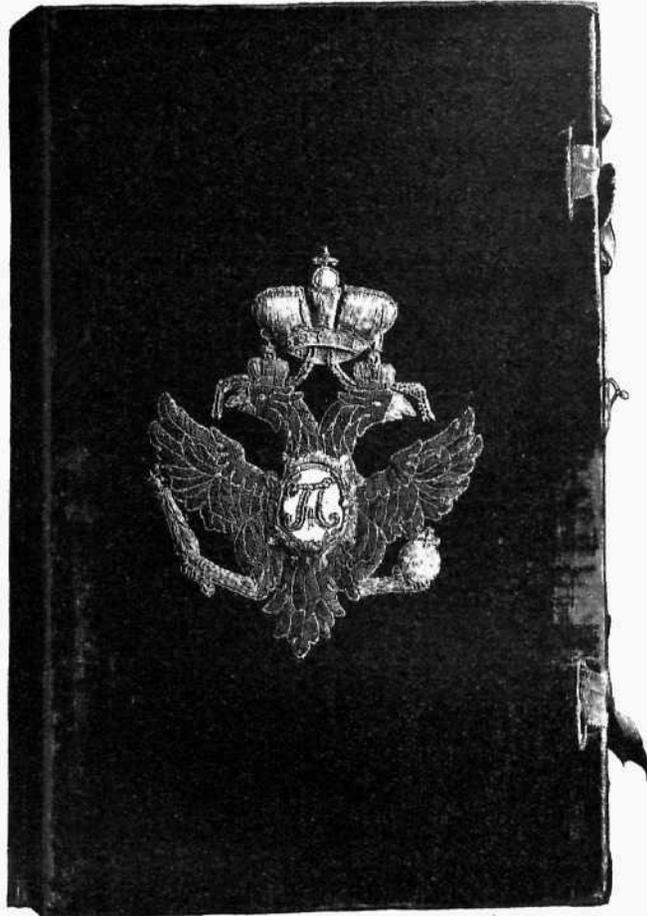
#### Дворянскіе гербы.

Уже при самомъ учрежденіи, въ 1722 г., должности герольдмейстера возложено было на него завѣдываніе дворянскими гербами. При этомъ въ „Табелѣ о рангахъ“ выражено положительно, что, какъ возводить въ дворянство, такъ и жаловать гербомъ и печатью можетъ только одинъ Государь. Обязанность герольдмейстера состояла въ томъ, чтобы требовать отъ дворянъ, которые имѣютъ гербы, доказательства о пожалованіи оныхъ, а тѣмъ, которые таковыхъ не имѣютъ, давать т. е. сочинять таковыя <sup>1)</sup>).

Именнымъ указомъ Императора Павла Петровича, даннымъ Сенату 20 января 1797 г., повелѣно составить въ Герольдіи, подъ наблюденіемъ генераль-прокурора, общій дворянскихъ родовъ Гербовникъ. Учрежденіе Гербовника имѣло цѣлью, съ одной стороны, приведеніе въ извѣстность существующихъ дворянскихъ гербовъ, а съ другой окончательное утвержденіе гербовъ Высочайшею властью. Порядокъ распредѣленія гербовъ въ Гербовникъ былъ установленъ слѣдующій: Гербовникъ распредѣляется на три отдѣленія; въ первомъ отдѣленіи помѣщаются всѣ фамиліи по старшинству родовъ, начиная съ князей и графовъ, потомъ бароновъ и дворянъ со времени сравненія помѣстій съ

<sup>1)</sup> П. С. З., № 3890.

вотчинами; во второе отдѣленіе вносятся тѣ дворяне, кои въ дворянское достоинство облечены Императорскою милостью, а въ третье тѣ, которые получили дворянство по чинамъ <sup>1)</sup>. Противъ каждаго герба предполагалось, по Высочайшему указу 27 іюля



Первая часть Гербовника.

1797 г., описаніе герба и краткое изложеніе происхожденія рода. Гербовникъ, по переплетѣ въ бархатъ, подлежалъ скрѣпѣ генераль-прокурора и подписанію Его Величества, а послѣ Высочайшаго утвержденія долженъ былъ быть напечатанъ съ гравированными гербами <sup>2)</sup>. По мысли Императора этотъ Гербовникъ долженъ былъ заключать въ себѣ гербы всѣхъ вообще

<sup>1)</sup> П. С. З., № 17749.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 18081.

дворянскихъ родовъ Имперіи. Это видно изъ сенатскихъ указовъ, послѣдовавшихъ 19 марта и 7 августа 1797 г., во всѣхъ губернскія правленія, коими дворянамъ вмѣнено было въ обязанность, представлять въ герольдмейстерскую контору, вмѣстѣ со свидѣтельствами о дворянствѣ ихъ родовъ и съ родословными, также изображенные красками родовые гербы съ подробнымъ описаніемъ эмблемъ и съ засвидѣтельствомъ предводителей дворянства и двухъ чиновниковъ или знатныхъ дворянъ о томъ, что представленный гербъ издавна употреблялся родомъ. Это распоряженіе впослѣдствіи неоднократно было подтверждено <sup>1)</sup>. Когда составлена была первая часть Гербовника, Императоръ утвердилъ ее торжественнымъ Манифестомъ 1 января 1798 г., устанавливая при этомъ непремѣнность внесенныхъ въ это изданіе гербовъ, съ тѣмъ, чтобы безъ Высочайшаго соизволенія не совершались никакія въ нихъ измѣненія. Каждому дворянину того рода, коего гербъ находится въ Гербовникѣ, предоставлено было право получать, по удостовѣреніи принадлежности его къ роду, засвидѣствованную копию герба съ описаніемъ, при немъ находящимся <sup>2)</sup>. Слѣдующія части Гербовника, по мѣрѣ изготовленія ихъ, подносились къ Высочайшему утвержденію. Вторая часть утверждена въ іюль 1798 г., третья 19 января 1799 г., четвертая—7 декабря 1799 г., пятая—22 октября 1800 г., шестая—23 іюня 1801 года, седьмая—4 октября 1803 года <sup>3)</sup>, восьмая—25 января 1807 г., девятая—5 августа 1816 г., десятая—3 января 1836 г., одиннадцатая—13 апрѣля 1863 г., двѣнадцатая—23 мая 1882 г., тринадцатая—19 января 1885 г., четырнадцатая 11 апрѣля 1890 г., пятнадцатая—29 марта 1895 г., шестнадцатая—16 февраля 1901 г., семнадцатая—14 января 1904 г. и восемнадцатая—9 января 1908 г.

Первыя десять частей переплетены въ малиновый бархатъ, украшенный золотымъ Государственнымъ гербомъ. Именнымъ указомъ 27 февраля 1861 г. постановлено было, вышить Государственный гербъ черными шелками на золотомъ глазетѣ и на крыльяхъ орла помѣстить титульные гербы <sup>4)</sup>. Гербы первыхъ 12 ча-

<sup>1)</sup> П. С. З., №№ 17881, 18081, 18333, 18595, 18834, 19238, 19647, 19940 и 21021.

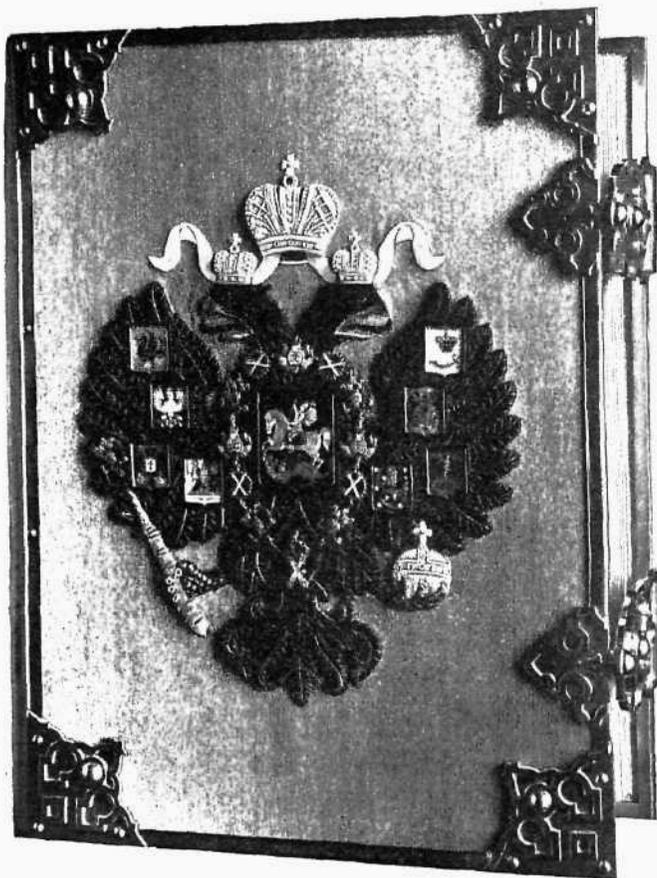
<sup>2)</sup> П. С. З., № 18032; см. также сенатскій указъ отъ 21 января 1798 г. (П. С. З., № 18333).

<sup>3)</sup> П. С. З., №№ 18595, 18834, 19238, 19647, 19940 и 21021.

<sup>4)</sup> П. С. З., № 36696; см. Высочайшее повелѣніе 28 февраля 1890 г. (П. С. З., № 6610а).

стей Гербовника нарисованы на пергаментѣ, а съ конца 80-хъ годовъ прошлаго столѣтія рисуются они на бристольской бумагѣ.

Уже въ 1797 г. приступлено было къ печатанію Общаго гербовника, съ гравированными гербами. Печатаніе этого изданія продолжалось до 1836 г., т. е. до изданія 10-ой части вклю-



Гербовникъ позднѣйшаго времени.

чительно. Послѣ этого не было напечатано ни одной части Гербовника. По Высочайшему повелѣнію 12 іюня 1870 г., изданіе Гербовника окончательно было прекращено <sup>1)</sup>.

Техническая часть по дѣламъ о гербахъ, какъ дворянскихъ родовъ, такъ и Имперіи, губерній и областей, была возложена на чиновъ Герольдіи, въ послѣдствіи департамента Герольдіи. Соединеніе разнородныхъ компетенцій, юридическихъ, съ одной

<sup>1)</sup> Дѣло гербоваго отдѣленія при департаментѣ Герольдіи 1890 г., о новомъ изданіи Общаго гербовника; см. также Именной указъ отъ 27 февраля 1861 г. (П. С. З., № 36696).

стороны, и специально научных и технических, съ другой, были въ ущербъ послѣднимъ. Уже по поводу предполагаемаго учрежденія департамента Герольдіи министр юстиціи высказался за выдѣленіе изъ этого департамента особаго учено-техническаго секретарства, подобно техническому отдѣленію при герольдіи Царства Польскаго. Впослѣдствіи самимъ Императоромъ Николаемъ Павловичемъ обращено вниманіе на то, что составляемые департаментомъ Герольдіи гербы мало соотвѣтствуютъ правиламъ геральдики. Послѣдствіемъ этого было состоявшееся, на основаніи Высочайше утвержденнаго 10 іюня 1857 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта, учрежденіе гербоваго отдѣленія при департаментѣ Герольдіи, задача котораго заключается въ правильномъ составленіи гербовъ и, вообще, всѣхъ актовъ, изготовленіе коихъ требуетъ знанія геральдики <sup>1)</sup>. Согласно этому закону, всѣ порученія, касающіяся выдачи дипломовъ и гербовъ, грамотъ или копій съ гербовъ и родословныхъ частнымъ лицамъ, по воспослѣдованіи о томъ заключенія въ департаментѣ Герольдіи, передаются въ гербовое отдѣленіе черезъ герольдмейстера, причемъ управляющему отдѣленіемъ сообщаются и всѣ нужныя свѣдѣнія, чтобы онъ, „по сношеніи съ кѣмъ слѣдуетъ, могъ каждому гербу дать видъ приличный и соотвѣтствующій лицу или роду“.

До 1867 г. дворяне получали гербы только въ т. н. дипломахъ, содержащихъ въ себѣ полный текстъ формуляра съ нарисованнымъ въ концѣ гербомъ. Подлинники этихъ актовъ отдавались просителямъ, а при дѣлѣ Герольдіи оставались лишь формуляры съ эскизомъ герба. Значительность стоимости этихъ дипломовъ и проистекающее отъ сего прогрессивное уменьшеніе требованія на означенные акты вызвали необходимость принять мѣры къ предоставленію дворянству болѣе легкаго получения герба. Въ этихъ видахъ, Высочайше утвержденнымъ 12 іюня 1867 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта разрѣшена была выдача желающимъ, вмѣсто дипломовъ, отдѣльныхъ гербовъ <sup>2)</sup>. Таковые заготовленные гербы подносятся министромъ юстиціи на Высочайшее утвержденіе <sup>3)</sup>, послѣ чего просителю выдается

<sup>1)</sup> Архивъ Гос. Совѣта, дѣла Деп. законовъ 1856 г. № 286, 1857 г. № 101. П. С. З., № 31975.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 44686.

<sup>3)</sup> Высочайше утвержденное положеніе Комитета Министровъ, распубл. 17 мая 1866 г. (П. С. З., № 43191).

копія съ герба, подлинники же остаются въ гербовомъ отдѣленіи и, по мѣрѣ накопленія, изъ нихъ составляется очередная часть Общаго гербовника. Первые 12 частей Гербовника составлены исключительно изъ дипломныхъ гербовъ, а въ 13 часть уже внесены исключительно отдѣльные Высочайше утвержденные гербы. Кромѣ того, гербовымъ отдѣленіемъ составленъ сборникъ эскизовъ дипломныхъ гербовъ, не внесенныхъ въ Гербовникъ <sup>1)</sup>.



Гербовое отдѣленіе департамента Герольдіи.

Наше законодательство почти вовсе не коснулось геральдики, и руководствомъ для учреждений, завѣдующихъ гербовымъ дѣломъ, служили и служатъ почти исключительно существующія въ геральдической наукѣ общія правила. Руководствуясь этими правилами, Герольдія, а потомъ и гербовое отдѣленіе, выработали извѣстную практику, которая высказывается въ представленныхъ ими на Высочайшее утвержденіе гербахъ. Формою щита, носителя герба, принять съ самаго возникновенія Общаго гербовника т. н. французскій щитъ, т. е. прямой, съ небольшимъ заостреніемъ внизу. Форма дворянскаго шлема— западно-европейскій рѣшетчатый, но допускается и древне-

<sup>1)</sup> Дѣло гербоваго отдѣленія о новомъ изданіи Общаго гербовника дворянскихъ родовъ 1890/92 г.

славянскій. Относительно формы дворянскихъ шапки и короны установились слѣдующія правила: княжеская шапка изъ пурпураго бархата имѣетъ четыре золотыя, украшенныя жемчугомъ, сходящіяся дуги, увѣнчанныя державой и выходящія изъ горностаеваго околыша; у князей нехристіанскихъ вѣроисповѣданій, вмѣсто державы, шестиугольная звѣзда; графы имѣютъ корону съ 9, а бароны корону съ 7 видимыми шариками или жемчужинами; дворяне нетитулованные имѣютъ пять видимыхъ жемчужинъ или три видимыхъ листовидныхъ зубца, раздѣленныхъ двумя жемчужинами; приняты также бурелеты, вмѣсто короны. Право помѣщать въ гербахъ щитодержателей признается только за древними, титулованными и иностранными дворянскими родами, а право на гербовую мантию предоставляется исключительно только княжескимъ родамъ и, на основаніи Высочайше утвержденнаго доклада Правительствующаго Сената 11 ноября 1797 г. <sup>1)</sup> тѣмъ дворянскимъ родамъ, которые происходятъ отъ удѣльныхъ князей, но утратили свой титулъ. Относительно же девизовъ въ 80-хъ годахъ прошлаго столѣтія по Высочайшему повелѣнію, устно объявленному министру юстиціи, существуетъ правило, по которому русскимъ дворянскимъ родамъ, т. е. тѣмъ, которые дворянскія свои права приобрѣли въ Россіи, даются девизы исключительно только на русскомъ языкѣ. Наконецъ, относительно эмблемъ гербовъ, самой существенной части геральдики, гербовому отдѣленію вмѣнено въ обязанность, „каждому гербу дать видъ приличный и соответствующій лицу или роду.“ Основываясь на этомъ положеніи, отдѣленіе, при провѣркѣ древнихъ гербовъ, равно какъ и проектовъ, представляемыхъ ему просителями, болѣе или менѣе ограничивается согласованіемъ ихъ съ правилами геральдики; но такъ какъ по инструкціи, данной отдѣленію 24 октября 1868 г. <sup>2)</sup>, представленіе проекта герба для просителя не обязательно, оно, основываясь на правилахъ, установившихся въ геральдикѣ, выработало цѣлую систему согласованія эмблемъ гербовъ съ основаніями возникновенія или приобрѣтенія дворянства даннаго рода.

<sup>1)</sup> Это Высочайшее повелѣніе не вошло въ Полное собраніе законовъ; см. Высочайше утвержденное 20 апрѣля 1834 г. мнѣніе Госуд. Совѣта объ утвержденіи мѣстныхъ комиссій для обревизованія постановленій дворянскихъ депутатскихъ собраній (П. С. З. № 7007).

<sup>2)</sup> Дѣло гербоваго отдѣленія, № 1.

Съ изданіемъ, въ 1836 г., Положенія о дворянствѣ въ Царствѣ Польскомъ образована была при бывшемъ государственномъ совѣтѣ Царства герольдія <sup>1)</sup>, на обязанности коей, между прочимъ, возложено было составленіе Гербовника дворянскихъ родовъ Царства и представленіе такового, по мѣрѣ изготовленія ея частей, къ Высочайшему подписанію. И этотъ Гербовникъ, какъ Гербовникъ Имперіи, былъ задуманъ, какъ сборникъ гербовъ всѣхъ дворянскихъ родовъ <sup>2)</sup>. По составленной, въ 1849 г., смѣтѣ по изданію сего Гербовника, было предположено издать его въ 8 частяхъ. Между тѣмъ, къ Высочайшему подписанію представлено и дѣйствительно издано только 2 части. Приготовленные для изданія 3-ей части гербы хранятся въ гербовомъ отдѣленіи департамента Герольдіи. Первая часть Высочайше утверждена 10 (22) октября 1850 г., а вторая 16 (28) января 1851 г. Дальнѣйшее составленіе Гербовника и изданіе уже приготовленной 3-ей части было приостановлено. Въ 1861 г. упразднены были Общее собраніе Варшавскихъ Департаментовъ Правительствующаго Сената и герольдія Царства и учрежденъ былъ новый государственный совѣтъ. Въ совѣтъ переданы были предметы занятій бывшей герольдіи, но при этомъ о дальнѣйшемъ составленіи и изданіи Гербовника не сдѣлано никакихъ распоряженій, и въ самомъ указѣ объ упраздненіи герольдіи Царства о семъ предметѣ совершенно не упомянуто <sup>3)</sup>. Высочайше утвержденнымъ 6 января 1870 г. Положеніемъ Комитета по дѣламъ Царства Польскаго разсмотрѣніе дѣлъ о гербахъ родовъ Царства возложено было на департаментъ Герольдіи <sup>4)</sup>. Съ тѣхъ поръ вновь утверждаемые гербы дворянскихъ родовъ Царства Польскаго повѣряются гербовымъ отдѣленіемъ при Правительствующемъ Сенатѣ и вносятся въ Общій гербовникъ.

<sup>1)</sup> Дневникъ законовъ, т. XIX, стр. 186.

<sup>2)</sup> Тамъ же, ст. 65, 97—98.

<sup>3)</sup> Дѣло б. Общаго собранія Варшавскихъ департаментовъ Правительствующаго Сената, № 19, о составленіи Гербовника дворянскихъ родовъ Царства Польскаго (въ гербовомъ отдѣленіи при департаментѣ Герольдіи).

<sup>4)</sup> П. С. З., № 47884.

### Почетное гражданство.

Манифестомъ 10 апрѣля 1832 г. установлено было новое сословіе „почетнаго гражданства“ <sup>1)</sup>. Права почетнаго гражданства, потомственнаго и личнаго, приобрѣтаются по праву рожденія или же путемъ возведенія въ него за общепользную дѣятельность, за службу, по купеческому званію и по образованію. Система закона 10 апрѣля 1832 г. развилась въ своихъ деталяхъ, съ теченіемъ времени, довольно значительно, основы же ея остались въ общемъ нетронутыми.

Завѣдываніе дѣлами о почетномъ гражданствѣ возложено было на Правительствующій Сенатъ, причемъ компетенція его по отношенію къ лицамъ, возведеннымъ въ почетное гражданство актомъ Монаршей милости, ограничено было выдачею установленныхъ для сего званія грамотъ и свидѣтельствъ по состоявшемуся возведеніи ихъ въ почетное гражданство <sup>2)</sup>. Другое ограниченіе его компетенціи введено было въ законодательство Высочайше утвержденнымъ 22 декабря 1833 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта относительно лицъ, принадлежащихъ къ почетному гражданству по праву рожденія. Этимъ закономъ установлено было правило, по которому дѣти и вообще потомки, состояніе которыхъ положительно извѣстно, пользуются правами почетнаго гражданства безъ особеннаго въ немъ утвержденія <sup>3)</sup>. Потомкамъ этихъ лицъ, по Высочайше утвержденному мнѣнію Государственнаго Совѣта, распубликованному 11 января 1865 г., выдаются свидѣтельства на почетное гражданство отъ начальствъ, въ вѣдомствѣ коихъ служатъ ихъ отцы, дѣды и т. д., а въ случаѣ смерти ихъ не на службѣ или выхода въ отставку, губернскими правленіями, причемъ однако за потомственными почетными гражданами изъ таковыхъ лицъ оставлено право обращаться въ Сенатъ съ просьбами о выдачѣ грамотъ <sup>4)</sup>.

---

<sup>1)</sup> П. С. З., № 5284.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 5284, ст. 12 и 14.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 6663.

<sup>4)</sup> П. С. З., № 41671, ст. 1—4.

По всѣмъ остальнымъ дѣламъ о почетномъ гражданствѣ право окончательнаго рѣшенія оставлено за Сенатомъ, причемъ ходатайства разсматривались Герольдіею, которая о случаяхъ, заслуживавшихъ по закону уваженія, докладывала Первому департаменту Сената <sup>1)</sup>. По учрежденіи же, въ 1848 г., департамента Герольдіи, компетенція Перваго департамента по дѣламъ о почетномъ гражданствѣ перешла къ новому департаменту <sup>2)</sup>.

Право испрашиванія предъ Сенатомъ причисленія, на законномъ основаніи, къ почетному гражданству, по самому Манифесту 10 апрѣля 1832 г., какъ и по Именному указу, данному въ тотъ же день Сенату о пошлинахъ и грамотахъ на почетное гражданство <sup>3)</sup>, предоставлялось самимъ искателямъ. Только послѣдующимъ законодательствомъ, въ особенности съ 90-хъ годовъ XIX столѣтія, причисленіе къ почетному гражданству, въ извѣстныхъ случаяхъ, обусловлено было представленіемъ о томъ начальства удостоиваемыхъ сего званія лицъ <sup>4)</sup>.

Удостовереніемъ состоявшагося въ Сенатѣ причисленія къ почетному гражданству служатъ, по Манифесту 10 апрѣля 1832 г., для почетныхъ гражданъ потомственныхъ—грамоты, а для личныхъ—свидѣтельства <sup>5)</sup>.

#### Перемѣна и передача фамилій.

Сенату и его учрежденію по охраненію правъ на дворянство и на почетное гражданство, т. е. Герольдіи, впослѣдствіи департаменту Герольдіи, предоставлено было также разсмотрѣніе дѣлъ о перемѣнѣ фамилій дворянъ и почетныхъ гражданъ <sup>6)</sup>. Соизво-

<sup>1)</sup> Сводъ законовъ, т. IX, изд. 1832 г., ст. 374, 378, а по изд. 1842 г., ст. 608, 614.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 22269, п. 7, 9, 13.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 5284, п. 12 и № 5285, п. 1.

<sup>4)</sup> 2 П. С. З., № 50373; 3 П. С. З., № 10457, ст. 1, № 10789, ст. 15, № 12893, ст. 30 и многія другія.

<sup>5)</sup> П. С. З., № 5284, ст. 13.

<sup>6)</sup> См. Высочайше утвержденное 21 мая 1832 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта о новомъ образованіи Герольдіи (П. С. З., № 5387). Архивъ Госуд. Совѣта, дѣло Деп. зак. 1829 г., № 32.

леніе же на перемѣну фамилій отнесено къ прерогативамъ Высочайшей власти. Определенія Герольдіи, признающія ходатайства о перемѣнѣ фамилій заслуживающими уваженія, докладывались Общему собранію Сената. Общее собраніе, въ случаѣ соглашенія съ предположеніями Герольдіи, представляло дѣло въ Государственный Совѣтъ на уваженіе, определенія же департамента Герольдіи вносились непосредственно въ Государственный Совѣтъ, а Высочайше утвержденнымъ 29 мая 1869 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта объ изъятіи нѣкоторыхъ, производившихся въ Сенатѣ дѣлъ, изъ разсмотрѣнія Государственнаго Совѣта и о представленіи ихъ на Высочайшее усмотрѣніе непосредственно министромъ юстиціи, къ разряду этихъ дѣлъ отнесены были также дѣла о перемѣнѣ фамилій <sup>1)</sup>.

Перемѣна фамиліи испрашивается обыкновенно по неблагозвучности принадлежащей данному лицу фамиліи. Но законъ допускаетъ также, при извѣстныхъ условіяхъ, передачу фамиліи однимъ лицомъ другому.

Уже въ Именномъ указѣ 18 марта 1714 г. о порядкѣ наследованія въ движимыхъ и недвижимыхъ имуществахъ, предусмтрѣны были, въ видахъ „возобновленія фамилій“, передача фамиліи послѣднимъ представителемъ дворянскаго рода мужского пола представителю женской линіи этого рода <sup>2)</sup>. Но законодательствомъ долго не былъ установленъ порядокъ разсмотрѣнія и рѣшенія дѣлъ о передачѣ дворянскихъ фамилій. Прошенія о передачѣ фамилій подавались на Высочайшее имя, а Высочайшими повелѣніями неоднократно передавались въ Сенатъ на предварительное разсмотрѣніе <sup>3)</sup>.

Въ 1859 г. Государственнымъ Совѣтомъ возбужденъ былъ вопросъ объ общей регламентаціи передачи дворянскихъ фамилій, гербовъ и титуловъ и объ установленіи точнаго порядка разсмотрѣнія и рѣшенія подобнаго рода дѣлъ, и въ томъ же году на главноуправляющаго II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи возложено было начертаніе надлежащихъ правилъ. Проектъ, представленный симъ послѣднимъ въ Государственный Совѣтъ, основанъ на предполо-

<sup>1)</sup> П. С. З., № 47150. Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Гражд. деп., 1869 г., № 122.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 2789.

<sup>3)</sup> См. Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. зак., 1863 г., № 3654.

женіяхъ министра юстиціи. По предположеніямъ министра разсмотрѣніе прошеній о передачѣ дворянскихъ фамилій, гербовъ и титуловъ надлежало бы отнести къ кругу вѣдомства департамента Герольдіи, въ которомъ сосредоточены всѣ дѣла о дворянскомъ достоинствѣ; но такъ какъ утвержденіе титуловъ и перемѣна фамилій, отнесены къ прерогативамъ Высочайшей власти, то и на эти дѣла слѣдовало бы распространить общій порядокъ, существующій по отношенію къ дѣламъ о признаніи почетныхъ титуловъ и о перемѣнѣ фамилій, по которому подобныя дѣла, по разсмотрѣніи въ департаментѣ Герольдіи и по предварительномъ обсужденіи въ Государственномъ Совѣтѣ, представляются на Высочайшее утвержденіе. Но исходя изъ того соображенія, что соизволеніе на передачу фамилій и титуловъ является актомъ Монаршей милости, министръ предполагалъ установить въ издаваемыхъ правилахъ, что ходатайства по означеннымъ дѣламъ должны быть заявляемы во всеподданнѣйшемъ прошеніи, представляемомъ на Высочайшее имя, т. е. въ Комиссію, нынѣ Канцелярію по принятію прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ <sup>1)</sup>. Представленный главноуправляющимъ II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи проектъ правилъ о порядкѣ передачи дворянскихъ фамилій, гербовъ и титуловъ, по обсужденіи въ Государственномъ Совѣтѣ, удостоился Высочайшаго утвержденія 4 ноября 1863 г. <sup>2)</sup>.

Законодательство послѣдняго времени объ улучшеніи положенія незаконнорожденныхъ дѣтей внесло въ наше сословное право еще одинъ способъ передачи фамилій. 21 марта 1890 г. Государь Императоръ соизволилъ на внесеніе министромъ юстиціи въ Государственный Совѣтъ законопроекта о дѣтяхъ узаконенныхъ и усыновленныхъ. Этотъ проектъ, съ нѣкоторыми измѣненіями, получилъ законодательную санкцію Высочайше утвержденнымъ 12 марта 1891 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта <sup>3)</sup>. По этому закону усыновитель можетъ передать усыновленному свою фамилію, если усыновленный не пользуется большими правами состоянія сравнительно съ усыновителемъ; передача усыновленнымъ фамиліи можетъ послѣдовать не иначе,

---

<sup>1)</sup> Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. зак. 1863 г., № 3654.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 40217.

<sup>3)</sup> П. С. З., № 7525, см. также № 21566.

какъ съ Высочайшаго соизволенія, испрашиваемаго послѣ усвоенія. Подобныя дѣла разсматриваются на общемъ основаніи департаментомъ Герольдіи и примѣнительно къ вышеприведеннымъ правиламъ отъ 29 мая 1869 г. <sup>1)</sup> вносятся чрезъ министра юстиціи на Высочайшее соизволеніе.



Современный образец  
ковчега для печатей къ дипломамъ на дворянское  
достоинство.

---

<sup>1)</sup> П. С. З., № 47150.

## Правотворческая дѣятельность Сената въ области уголовного права.

Измѣненіе компетенціи Сената благодаря судебной реформѣ 1864 г.—Вліяніе эпохи реформъ на русское уголовное (матеріальное) право.—Новыя начала уголовного процесса.—Роль циркулярныхъ указовъ Сената.—Правотворческая дѣятельность Сената въ области уголовного (матеріальнаго) права и въ области уголовного процесса до и послѣ 80-хъ годовъ XIX столѣтія.



Судебная реформа 1864 г. кореннымъ образомъ измѣнила компетенцію и порядокъ дѣлопроизводства Правительствующаго Сената въ области уголовного и гражданскаго правосудія, поставивъ во главѣ новыхъ судовъ новые кассационные департаменты. Было бы ошибочно думать, что при начертаніи предположеній объ образованіи у насъ высшаго кассационнаго суда и о введеніи такового въ качествѣ новыхъ департаментовъ въ составъ учрежденія, созданнаго Петромъ Великимъ, составителями Судебныхъ уставовъ руководило простое подражаніе французскому образцу, хотя бы и оправдававшемуся на дѣлѣ. Нѣтъ, здѣсь именно были приняты во вниманіе основныя мысли Петра Великаго, съ одной стороны, и несовершенства и недочеты въ положеніи Сената, какъ органа правосудія (уголовнаго и гражданскаго), съ другой.

Не можетъ быть сомнѣній, что Петръ Великій имѣлъ въ виду создать верховное мѣсто суда и управленія. Но „никакой судъ, разсматривающій дѣла въ порядкѣ апелляціонномъ или ревизіонномъ, не можетъ быть въ этомъ качествѣ верховнымъ мѣстомъ, не подлежащимъ ничьему надзору. Одна апелляція не можетъ служить полнымъ огражденіемъ тяжущихся и подсудимыхъ, потому что и въ рѣшеніяхъ апелляціонныхъ судебныхъ

мѣстъ могутъ быть нарушены прямой смыслъ закона или такіе обряды и формы судопроизводства, при несоблюденіи которыхъ судебное рѣшеніе невозможно признать дѣйствительнымъ <sup>1)</sup>. Необходимо отрѣшиться отъ существа дѣла для того, чтобы имѣть возможность всецѣло сосредоточиться на мысли о точномъ соблюденіи закона, а, вѣдь, наблюденіе за законностью въ управленіи и судѣ было главною задачею Сената съ самаго основанія его Петромъ. Между тѣмъ, постепенно, какъ это указано уже было въ отдѣлѣ о компетенціи Сената въ первую половину XIX столѣтія, все болѣе и болѣе расширялся кругъ уголовныхъ судебныхъ дѣлъ, которыя получали доступъ въ Сенатъ и здѣсь разрѣшались по существу. Одновременно происходилъ и другой процессъ: расширеніе права обжалованія опредѣлений Сената, и по Своду законовъ 1857 г. такое обжалованіе становится не только позволительнымъ, но и вполнѣ нормальнымъ, и подчиняется общимъ условіямъ относительно срока и формы.

При такихъ условіяхъ мысль Петра о созданіи верховнаго мѣста въ области суда и спеціальнаго органа для надзора за законностью была совершенно забыта. Но зато образовалась новая и, конечно, лишняя ступень въ порядкѣ инстанціоннаго прохожденія дѣла, что приводило къ безконечной волокитѣ. Въ виду этого задачи преобразователя были совершенно ясны: надо сократить число инстанцій, надо возстановить органъ надзора и при томъ верховнаго, дѣятельность котораго бы дѣйствительно регулировала правильность веденія судебного дѣла во всей Имперіи. Этимъ задачамъ, конечно, вполнѣ отвѣчали образованные Судебными уставами кассационные департаменты Правительствующаго Сената. Въ ст. 5 Учр. суд. уст. (т. XVI, ч. I) говорится: „Правительствующій же Сенатъ въ качествѣ верховнаго кассационнаго суда, не рѣшая дѣлъ по существу въ общемъ порядкѣ судопроизводства, наблюдаетъ за охраненіемъ точной силы закона и за единообразнымъ его исполненіемъ всѣми судебными установленіями Имперіи“.

Но если по основной идеѣ своей кассационные департаменты не составляли новшества, то по формѣ, въ которую эта основная идея была облечена, они представляли, конечно, совершенно новое учрежденіе. Между тѣмъ, именно, благодаря новизнѣ у насъ кассацион-

---

<sup>1)</sup> Судебные уставы, изд. Госуд. канцеляріи. Учрежденіе суд. установленій, ч. 3, стр. 15.

наго порядка разсмотрѣнія дѣлъ, составители Судебныхъ уставовъ затруднились <sup>1)</sup> дать сколько нибудь исчерпывающій перечень поводовъ кассаци. „Многочисленность инстанцій была главнымъ источникомъ той безконечной волокиты, которая лишала правосудіе надлежащей силы, не доставляя никакихъ особыхъ гарантій справедливости рѣшеній, зависящей отъ способности, юридическихъ свѣдѣній, прилежанія и безпристрастности судей, а не



Н. А. Буцковскій.

отъ болѣе или менѣе высокаго ихъ положенія. Чтобы положить конецъ такому нераціональному порядку судопроизводства, основными положеніями преобразованія судебной части постановлено, что каждое дѣло рѣшается не болѣе какъ въ двухъ судебныхъ инстанціяхъ, но окончательные приговоры могутъ быть отмѣняемы въ особомъ порядкѣ кассаци, въ случаяхъ явнаго нарушенія закона или формъ и обрядовъ судопроизводства, столь существенныхъ, что безъ соблюденія ихъ невозможно признать

<sup>1)</sup> Рѣшеніе въ уголовномъ отдѣленіи Комиссіи по составленію предположенія по преобразованію судебной части вопроса о томъ, возможно ли дать подробный перечень поводовъ кассаци, состоялось отрицательное лишь по большинству голосовъ и, при томъ, вопреки мнѣнію предсѣдателя комиссіи Н. А. Буцковскаго. См. объясн. зап. къ проекту Уст. угол. суд. (т. II), стр. 443—449.

приговоръ въ силѣ судебного рѣшенія“. Исходя изъ этого предположенія, меньшинство (8 членовъ) комиссіи опасалось, что безъ точнаго опредѣленія поводовъ кассации Сенатъ легко превратится въ третью судебную инстанцію. Большинство же (18 членовъ), находя, что разногласіе возникшее въ комиссіи, относится не къ существу предмета, а къ подробностямъ его развитія, полагало, что полное и точное исчисленіе всѣхъ формъ судопроизводства, ограждающихъ право судебной защиты, невозможно, а неполное и неточное поведетъ къ развитію формализма и дастъ возможность прикрыть формою всякую неправду. вмѣстѣ съ тѣмъ большинство признавало, что огражденіемъ противъ вреднаго для дѣла размноженія кассационныхъ жалобъ явится ст. 867 проекта, принятая комиссіею, въ которой говорится, что Сенатъ, „приступаетъ къ отмѣнѣ не иначе, какъ убѣдившись въ томъ, что предъявленныя къ тому причины могли въ данномъ случаѣ дѣйствительно стѣснить права той стороны, которая жалуется или протестуетъ, и имѣть на послѣдовавшій приговоръ существенное вліяніе“. Это рѣшеніе комиссіи обратилось въ законъ, и поэтому понятны слова Буцковскаго <sup>1)</sup>: „Нашъ кассационный судъ долженъ будетъ разрабатывать совершенно новую непечатую почву. Чтобы составить себѣ понятіе о предстоящемъ ему трудѣ и о томъ скользкомъ пути, на который онъ поставленъ силою непреодолимыхъ обстоятельствъ, стоить только обратить вниманіе на то, что Судебные уставы, по неимѣнію въ виду никакихъ практическихъ данныхъ для подробнаго начертанія неизвѣстнаго у насъ доселѣ кассационнаго порядка судопроизводства, ограничились въ этомъ отношеніи болѣе или менѣе общими указаніями, въ томъ вниманіи, конечно, что подробныя правила, составленныя по однимъ теоретическимъ соображеніямъ, могли бы оказаться болѣе вредными, чѣмъ полезными“.

Такимъ образомъ уже въ самой постановкѣ кассационнаго суда была неполнота и совершенная новизна. Но и то дѣло, которое новому суду и въ новыхъ рамкахъ предстояло совершать, было во всемъ объемѣ ново, какъ въ области матеріальнаго права, такъ и въ области процесса. Эпоха великихъ реформъ была вмѣстѣ съ тѣмъ и эпохою кореннаго преобразованія и той, и другой области.

<sup>1)</sup> Очерки судебныхъ порядковъ по Уставамъ 20 ноября 1864 г., 1874 г., стр. 14.

Въ области матеріальнаго уголовного права великій актъ 19 февраля, отмѣнившій крѣпостное право и создавшій новое понятіе русскаго гражданина, къ которому болѣе нельзя относиться ни жестоко, ни презрительно, человѣческое достоинство котораго обязательно щадить въ такой же мѣрѣ, какъ и у лицъ привилегированныхъ сословій, отразился не только на редакціи многихъ статей Уложенія о наказаніяхъ 1845 г., но и въ зна-



С. И. Зарудный.

чительной степени поколебаль различіе наказаній на два вида: наказаній для привилегированныхъ и для непривилегированныхъ, и прежде всего, непосредственно повелъ къ значительному ограниченію примѣненія тѣлесныхъ наказаній.

Указомъ 17 апрѣля 1863 г. отмѣнены шпицрутены и прогнаніе сквозь строй для военнаго вѣдомства, кошка для морскаго вѣдомства, плети для гражданскаго вѣдомства. Тѣлесныя наказанія въ общихъ судахъ исчезли; отмѣнены были примѣненіе тѣлесныхъ наказаній, какъ дополнительной мѣры взысканія, и замѣна лишенія свободы розгами для непривилегированныхъ; сроки всѣхъ исправительныхъ наказаній сокращались на  $\frac{1}{3}$ .

Тѣлесныя наказанія стыдливо скрылись (первый признакъ вымиранія) въ волостной судъ и въ далекую Сибирь, при взысканіяхъ съ ссыльныхъ. Вполнѣ понятно, какъ одно это измѣненіе поколебало всю систему Уложенія о наказаніяхъ.

Одновременно произошло и другое, въ высшей степени крупное измѣненіе въ области матеріальнаго уголовного права. Изъ Уложенія о наказаніяхъ было предназначено къ изъятію 606 статей <sup>1)</sup>, въ видахъ составленія во II отдѣленіи Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи изъ этихъ статей особаго Судебно-полицейскаго устава, а затѣмъ въ 1862 г., при обсужденіи основныхъ началъ судебного преобразования, было постановлено выработать особый уставъ о преступленіяхъ, подлежащихъ вѣдомству мировыхъ судей. Этотъ новый уставъ былъ доложенъ Государственному Совѣту вслѣдъ за Уставомъ уголовного судопроизводства и удостоился Высочайшаго утвержденія 20 ноября 1864 г., вмѣстѣ съ Судебными уставами, а впослѣдствіи составилъ часть четвертую въ изданіи Государственной канцеляріи. Было бы напрасно думать, что Уставъ о наказаніяхъ—произведеніе только кодификаціонное, это—въ значительной степени новый уголовный кодексъ. Это станетъ несомнѣннымъ, если принять во вниманіе, что въ Уставѣ о наказаніяхъ нѣтъ слѣдовъ сословныхъ различій (упраздненіе рабочихъ домовъ и т. п.), что о тѣлесныхъ наказаніяхъ не говорится, выговоры и замѣчанія допускаются и въ случаяхъ неосторожности и небрежности (ст. 9), для несовершеннолѣтнихъ отъ 10—17 лѣтъ устанавливается впервые (ст. 11) отдача на исправленіе родителямъ и близкимъ (до 14 лѣтъ); а, вмѣстѣ съ тѣмъ, именно при разсмотрѣніи Судебныхъ уставовъ, возникаетъ предположеніе, а затѣмъ вводятся вскорѣ, въ согласіи съ статьею 11, воспитательно-исправительныя заведенія для малолѣтнихъ, устанавливаются новые сроки давности и т. п. Всѣ эти измѣненія были такими коренными, что потребовалось не измѣнить только нумерацію статей въ Уложеніи о наказаніяхъ, но согласовать его съ новымъ Уставомъ о наказаніяхъ, что и было сдѣлано въ законѣ 27 декабря 1865 г. <sup>2)</sup>. Вотъ тѣ новыя условія въ области матеріальнаго уголовного права, при которыхъ кассационный департаментъ началъ свою дѣятельность.

<sup>1)</sup> Судебные уставы 20 ноября 1864 г. съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ они основаны. Часть IV, 1867 г.

<sup>2)</sup> П. С. З., № 42839.

Въ области уголовного процесса было все ново: не только учрежденія и формы были новы, но самыя основныя начала были діаметрально противоположны началамъ дореформеннаго процесса.

Необходимо хотя бы перечислить эти новыя начала <sup>1)</sup>.

Судебные уставы, прежде всего, построились на полномъ отдѣленіи суда отъ администраціи, на полной независимости



Д. А. Ровинскій.

этого суда отъ какого бы то ни было единоличнаго начальства; они поставлены лишь подъ высшій надзоръ сенатской коллегіи. Только при существованіи такого независимаго суда, снабженнаго, притомъ, надлежащею и дѣйствительною властью, возможно, по взглядамъ составителей Судебныхъ уставовъ, дѣйствительное осуществленіе закона и законности. Рядомъ съ независимостью суда, было введено равенство передъ судомъ сторонъ; въ одно и то же положеніе были поставлены и лица, занимающія высокое общественное положеніе, и только что

<sup>1)</sup> См. подробности С. К. Гогель. Судебные уставы 1864 г. Вступительная лекція въ Спб. университетѣ (въ Собраніи изслѣдованій).

освобожденные крестьяне. Правительство, въ лицѣ своихъ органовъ, лицъ прокурорскаго надзора и представителей вѣдомствъ и казны, поставило себя, безъ всякихъ исключеній, въ скромное положеніе стороны. Весь новый порядокъ разсмотрѣнія уголовныхъ дѣлъ основанъ былъ на началѣ состязанія, борьбы сторонъ. Прежній письменный порядокъ веденія дѣлъ исчезъ совершенно. Начало непосредственности и устности замѣнило письменность; разрѣшеніе дѣла можетъ основываться только на живыхъ показаніяхъ явившихся предъ судьей свидѣтелей, на непосредственномъ осмотрѣ вещественныхъ доказательствъ. Судьи не стѣснены болѣе правилами теоріи формальныхъ уликъ, они не должны считаться съ оцѣнкою уликъ въ законѣ (2 ч. XV т. Свод. зак., изд. 1857 г.), въ силу которой улики раздѣлялись на совершенныя и несовершенныя, а подъ совершенными подразумѣвались сознаніе подсудимаго и показанія очевидцевъ. Въ оцѣнкѣ доказательствъ судъ свободенъ, доказательствомъ можетъ служить весь міръ и все, что въ немъ существуетъ<sup>1)</sup>). Не можетъ быть болѣе оставленія въ подозрѣніи. Вопросъ о виновности рѣшается судомъ категорически и немедленно. Судъ совершается гласно, онъ не долженъ и не имѣетъ основаній болѣе бояться контроля общественнаго мнѣнія.

Канцелярія потеряла то громадное вліяніе, которымъ она пользовалась; она превратилась въ совершенно незамѣтный органъ чисто исполнительнаго характера. Вся тяжесть работы падаетъ на судей, но тяжесть эта распределяется между коронными судьями и представителями общества, въ лицѣ присяжныхъ засѣдателей и въ лицѣ мировыхъ судей. Это представительство общества болѣе не сословное, а всесловное, и вчерашній рабъ призванъ въ составъ присяжныхъ засѣдателей рѣшать окончательно и не мотивированно самыя важныя дѣла. Нѣтъ больше ревизіи, вся система построена на началѣ борьбы за право, инициативѣ сторонъ и ихъ жалобахъ.

Теперь, когда всѣ эти начала вошли въ плоть и кровь русскаго правосудія, можетъ быть даже трудно себя представить, въ какой мѣрѣ они представлялись и были въ дѣйствительности смѣлыми во время введенія ихъ. Одного бѣглаго обзора всѣхъ перечисленныхъ новшествъ достаточно, чтобы представить себя всю со-

<sup>1)</sup> Спасовичъ. „Ученіе о доказательствахъ“.

вершенно исключительную сложность задачъ, выпавшихъ на долю органа верховнаго надзора за всѣмъ правосудіемъ. Вѣдь, всему этому надо было сенаторамъ и самимъ научиться, и другихъ научить.

Одинъ изъ представителей нашего новаго кассационнаго суда, А. Ф. Кони, останавливаясь на этомъ исключительномъ положеніи Сената въ первое время судебной реформы, замѣчаетъ: „Нужно ли говорить, какъ успѣшна, назидательна и содержательна была



Н. В. Муравьевъ.

именно первоначальная дѣятельность нашего кассационнаго суда. Особенно богаты были различными важными разъясненіями новаго судопроизводственнаго порядка рѣшенія Уголовнаго кассационнаго департамента. Пройдя черезъ коллегію, гдѣ засѣдалъ Н. А. Буцковскій, такъ много поработавшій надъ Судебными уставами, и гдѣ предсѣдательствовалъ В. А. Арцимовичъ, почтеннымъ сѣдинамъ котораго всегда отдавалась дань уваженія тѣми, кому дѳроги представители широкаго и стойкаго правосудія,— рѣшенія эти устанавливали и закрѣпляли начала новаго процесса. Тогда, въ первое время своего существованія, кассационный судъ нашъ уподоблялся римскому претору: онъ не только

*jus dixit*, но и *jus fecit*. Особенно трудная роль выпала на долю первых оберъ-прокуроровъ. Имъ приходилось, учась самимъ въ совершенно новомъ дѣлѣ, учить другихъ и учить авторитетно. Почти всѣ главнѣйшіе вопросы новаго судебного производства, всѣ недоразумѣнія по разграниченію областей уголовного и гражданскаго права разработаны и разрѣшены въ ихъ заключеніяхъ. Не надо забывать, что у насъ устроили совсѣмъ новое судебное учрежденіе, не имѣвшее никакихъ корней въ старомъ порядкѣ, и дали этому учрежденію задачу, требующую и громаднаго отвлеченія мысли въ область вдумчивости. Но нашлись, однако, дѣятели, оказавшіеся настоящими людьми и въ настоящемъ мѣстѣ, какъ говоритъ англійская пословица<sup>1)</sup>.

Приведенную выписку надо разсматривать не какъ отзывъ критика, а какъ свидѣтельское показаніе ближайшаго очевидца. Очевидецъ и самъ впослѣдствіи, въ теченіе долгихъ лѣтъ, украшалъ собою составъ оберъ-прокурорскаго надзора и сенаторовъ въ Уголовномъ кассационномъ департаментѣ. Всѣ наши извѣстные криминалисты, въ разное время и подолгу, принимали участіе въ работахъ Уголовнаго кассационнаго департамента; достаточно назвать имена Н. А. Неклюдова, А. Ф. Кони, Н. С. Таганцева, И. Я. Фойницкаго, В. К. Случевского, К. Н. Анциферова, Н. В. Муравьева, И. Г. Щегловитова<sup>2)</sup>. Изъ составителей Судебныхъ уставовъ, кромѣ Буцковскаго, участвовалъ съ 1872 г. и Д. А. Ровинскій, извѣстный своей запискою о судѣ присяжныхъ засѣдателей и другими произведеніями въ трудахъ Комиссіи по преобразованію судебной части. Лишь С. И. Зарудный, одинъ изъ главныхъ вдохновителей и составителей Судебныхъ уставовъ, не вошелъ въ составъ сенаторовъ кассационныхъ департаментовъ. При такихъ особенныхъ условіяхъ, время 1866—1880 г.г. было для новаго кассационнаго Сената и наиболѣе труднымъ, и наиболѣе блестящимъ. Задача, поставленная ему, была разрѣшена безукоризненно, насажденіе новаго суда и всѣхъ новыхъ путей, охраняющихъ законность въ странѣ, было дѣйствительно осуществлено. Судъ, начертанный законодателемъ по стройному, благородному архитектурному плану, былъ созданъ усиліями тысячъ почтенныхъ судебныхъ дѣятелей, подъ благорасположеннымъ надзоромъ и руководствомъ касса-

<sup>1)</sup> А. Ф. Кони. „Очерки и воспоминанія“, стр. 708.

<sup>2)</sup> Н. В. Муравьевъ и И. Г. Щегловитовъ были оберъ-прокурорами Уголовнаго кассационнаго департамента.

ціоннаго Сената, который вѣрно и точно понималъ основныя идеи выполнявшагося плана.

Полная картина того, что сдѣлалъ Сенатъ за это время, вышла бы, конечно, далеко за предѣлы одного изъ отдѣловъ исторіи Сената; но отдѣльныя проявленія этой дѣятельности могутъ и должны быть отмѣчены.



И. Г. Щегловитовъ.

Уже съ 1868 г. Уголовный кассационный департаментъ Правительствующаго Сената вынужденъ былъ, не ограничиваясь разрѣшеніемъ отдѣльныхъ случаевъ, восходившихъ на его разсмотрѣніе, обратиться къ предоставленному ему по закону праву разъяснять особенно важныя вопросы во всеобщее свѣдѣніе путемъ циркулярныхъ указовъ <sup>1)</sup>. Такимъ образомъ, новые департаменты Сената сразу же, съ самаго начала своей дѣятель-

<sup>1)</sup> Сборникъ циркулярныхъ указовъ кассационныхъ департаментовъ, Общаго оныхъ собранія и Соединеннаго присутствія I и кассационныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената 1868—1880 г. Изд. Министерства юстиціи 1880 г.

ности, вступили на общій историческій путь Сената, какъ хранилища законовъ.

Имъ пришлось вступить на этотъ путь, именно, въ видахъ правильнаго выполненія въ дѣйствительности законодательнаго архитектурнаго плана, который, при всѣхъ своихъ выдающихся достоинствахъ, былъ всетаки только планъ, безъ реальныхъ контуровъ; ихъ то и надо было намѣчать.

Въ 1868 г. (цирк. указъ 15 мая) Сенатъ выступилъ съ своимъ авторитетнымъ мнѣніемъ по поводу точнаго смысла ст. 277 Уст. угол. суд., разное пониманіе которой вызвало настоящую борьбу между Московскимъ окружнымъ судомъ и Московской судебной палатой. Послѣдняя правильно находила, что всѣ дѣла, направляемая судебнымъ слѣдователемъ на прекращеніе, безъ привлеченія обвиняемыхъ, въ порядкѣ ст. 277, должны получать разрѣшеніе въ окружномъ судѣ. Всѣ другіе суды округа Московской судебной палаты раздѣляли этотъ взглядъ палаты, и только одинъ Московскій окружный судъ находилъ, что дѣла о преступленіяхъ, влекущихъ за собою лишеніе правъ, даже и безъ привлеченія обвиняемыхъ, должны поступать въ порядкѣ ст. 277 Уст. угол. суд. въ судебную палату. Московская палата, при такихъ условіяхъ, была обременена, безъ законныхъ основаній, дѣлами, передававшимися ей Московскимъ окружнымъ судомъ, и вошла съ представленіемъ въ Сенатъ. Уголовный кассационный департаментъ, съ тою обстоятельностью и исчерпывающею полнотою, которою отличалась всегда и прежде мотивировка сенатскихъ указовъ, остановился на сопоставленіи отдѣльныхъ статей закона, нормирующихъ постановку у насъ слѣдствія, и, между прочимъ, на томъ, что дѣйствія слѣдователя по всѣмъ дѣламъ (о важныхъ и менѣ важныхъ преступныхъ дѣяніяхъ) подлежатъ обжалованію только въ окружный судъ, который, по закону, руководитъ дѣйствіями слѣдователя, и потому Сенатъ высказался рѣшительно въ пользу взгляда Московской судебной палаты.

Въ 1870 г. (23 октября) Уголовный кассационный департаментъ, въ распорядительномъ засѣданіи, постановляетъ „дать знать указами всѣмъ мировымъ съѣздамъ для свѣдѣнія и точнаго исполненія“, какая форма и какое содержаніе должны имѣть протоколы судебныхъ засѣданій мировыхъ съѣздовъ для того, чтобы Сенатъ имѣлъ возможность судить, правиленъ ли ходъ правосудія въ съѣздахъ.

Въ 1872 г. (13 іюня) послѣдовалъ весьма важный циркулярный указъ Общаго собранія Перваго и кассационныхъ департаментовъ губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ о порядкѣ наблюденія со стороны прокурорскаго надзора за дѣятельностью полиціи по слѣдственной части. Полиція, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, вспоминая старые порядки, считала себя вправѣ сама прекращать дознанія о преступленіяхъ, и даже губернскія правленія были того же мнѣнія. Сенатъ ясно и рѣшительно указываетъ, что право разьясненія полицейскимъ чинамъ порядка производства дознаній по уголовнымъ дѣламъ принадлежитъ не непосредственному ихъ начальству, а лицамъ прокурорскаго надзора. Въ томъ же году (13 сентября) и тому же собранію пришлось разьяснять обязанности полиціи по исполненію порученій мировыхъ судей.

Въ слѣдующемъ году (1873 г. 20 марта) Уголовный кассационный департаментъ разьясняетъ всѣмъ судебнымъ палатамъ, окружнымъ судамъ и мировымъ съѣздамъ, въ интересахъ подсудимыхъ, необходимость выжидать сроки, указанные въ ст. 865—910 Уст. угол. суд., чтобы дать возможность подсудимому подать дополнительную жалобу, а обвиняющимся по одному и тому же дѣлу—присоединиться къ жалобѣ подавшаго таковую. Какъ эти, такъ и послѣдующіе указы, носятъ, несомнѣнно, чисто организаціонный характеръ, дополняютъ новое законодательство, вводимое въ жизнь.

18 сентября 1874 г. Сенатъ подробно устанавливаетъ порядокъ освидѣтельствованія умалишенныхъ; 9 іюня 1875 г. Сенатъ предписываетъ всѣмъ мировымъ съѣздамъ опредѣленный порядокъ составленія резолюцій (самими предсѣдателями, а не секретарями). Въ 1877 г. (15 января) Общее собраніе кассационныхъ департаментовъ посылаетъ циркулярный указъ всѣмъ мировымъ съѣздамъ по вопросу объ обнаруженныхъ, обозрѣніемъ дѣлопроизводствъ мировыхъ установленій Московскаго столичнаго округа, отступленій отъ требованій закона. Рядъ указовъ посвященъ разьясненію обязанностей судебныхъ слѣдователей (23 февраля и 15 марта 1877 г. и друг.). 10 октября 1877 г. Сенатъ выясняетъ всѣмъ судебнымъ палатамъ несомнѣнно принадлежащее имъ важное право (ст. 138 Учр. суд. уст.)—не вызывать на далекое разстояніе подсудимыхъ и свидѣтелей, а, вмѣсто этого, открывать засѣданіе по дѣламъ о должностныхъ

преступленіяхъ въ мѣстахъ нахождения тѣхъ установленій, до которыхъ относятся разсматриваемыя дѣла. Сенатъ обязываетъ, далѣе, судебныя установленія, при обсужденіи послѣдствій неисполненія обвиняемыми обязательныхъ постановленій городскихъ общественныхъ управленій, входитъ въ разсмотрѣніе законности самыхъ постановленій (Общ. собр. I и кассац. деп. 29 дек. 1877 г.). Далѣе, Сенатъ предписываетъ всѣмъ мировымъ съѣздамъ въ точности соблюдать по частно-уголовнымъ дѣламъ обрядъ примиренія сторонъ до приступа къ разсмотрѣнію дѣла. Въ указѣ Общаго собранія кассационныхъ департаментовъ 29 февраля 1880 г. проведено впервые и широко обосновано разграниченіе уголовной и гражданской несостоятельности и даны подробныя указанія судебнымъ установленіямъ, при какого рода взысканіяхъ судебная власть ограничивается простымъ предъявленіемъ требованія объ уплатѣ, а при какихъ, сверхъ того, разыскивается имущество обвиняемаго.

Путь циркуляровъ былъ исключительный; но и обыкновенный путь разсмотрѣнія кассационныхъ протестовъ и жалобъ по отдѣльнымъ дѣламъ, благодаря ст. 933 Уст. угол. суд., по силѣ коей всѣ рѣшенія и опредѣленія Уголовнаго кассационнаго департамента, которыми разъясняется точный смыслъ законовъ, публикуются съ самаго начала дѣятельности кассационнаго департамента, обезпечивалъ за рѣшеніями Сената значеніе руководящихъ для судебныхъ установленій правилъ, разъясняющихъ, а часто и дополняющихъ законъ. Это значеніе было такъ скоро понято обществомъ и вызвало появленіе столькихъ частныхъ изданій съ тезисами, не всегда безукоризненно составленными, что Сенату пришлось даже вмѣшаться въ дѣло примѣненія собственныхъ указовъ по очень оригинальному поводу. По ряду дѣлъ Сенатъ усмотрѣлъ, что суды примѣняютъ неправильно ст. 1492 Улож. о наказ., назначая слишкомъ строгое наказаніе даже въ тѣхъ случаяхъ, когда тѣлесныя поврежденія нанесены не отцу и матери, а другимъ родственникамъ. Оказалось, по разслѣдованіи, что въ одномъ изъ частныхъ изданій Уложенія, съ кассационными разъясненіями, въ текстѣ статьи 1492 Улож. о наказ. пропущена цѣлая строка, предусматривающая повышеніе наказанія не на 3 степени (когда потерпѣли родители), а всего на 2 степени для прочихъ родственниковъ. Сенатъ циркулярно, 11 февраля 1875 г., обратилъ вниманіе судеб-

ныхъ установленій на необходимость руководствоваться при постановленіи приговоровъ официальными изданіями.

Въ кассационныхъ разъясненіяхъ Сената можно отмѣтить слѣдующіе главнѣйшіе элементы. Вполнѣ понятно, что дѣятельность Сената направлялась, прежде всего, на тѣ стороны въ отправленіи правосудія, постановка которыхъ представляла для русскихъ юристовъ совершенное новшество. Конечно, при этомъ Сенату пришлось начать, такъ сказать, съ самого себя и выяснить существо и предѣлы кассационнаго порядка, а затѣмъ останавливаться съ особеннымъ вниманіемъ на тѣхъ статьяхъ матеріальныхъ и процессуальныхъ уголовныхъ законовъ, которыя вызывали, при примѣненіи, недоразумѣнія у судей по своей новизнѣ, сложности, неполнотѣ обрисовки въ законѣ или, наконецъ, касались самыхъ основныхъ началъ новаго процесса: началъ непосредственности, устности, гласности, состязательности, участія представителей общества въ отправленіи правосудія.

Сенату, конечно, часто приходилось выяснять, что отмѣна приговора въ кассационномъ порядкѣ, какъ общее правило, можетъ послѣдовать лишь по жалобамъ сторонъ или протестамъ прокурорскаго надзора; судъ же съ подобнымъ представленіемъ входить не можетъ <sup>1)</sup>. Но изъ этого общаго правила Сенатъ допускалъ исключенія, когда приговоръ кассировался и по усмотрѣнію самого Сената, безъ жалобы осужденнаго <sup>2)</sup>. Таковы случаи, когда судъ замѣнялъ содержаніе въ рабочемъ домѣ или тюрьмѣ тѣлеснымъ наказаніемъ такому лицу, которое изъято отъ этого наказанія, когда наказаніе назначено на основаніи закона, измѣненнаго въ смыслѣ благопріятномъ для осужденнаго, а судъ это упустилъ изъ виду; когда судъ назначалъ наказаніе по гражданскимъ законамъ лицу, состоящему на дѣйствительной военной службѣ.

Сенатъ опредѣляетъ, кто, именно, имѣетъ право приносить кассационныя жалобы и не признаетъ такого права за лицами, которыя не обжаловали даже въ апелляціонномъ порядкѣ приговора, а равно за лицами, интересы которыхъ не нарушены неправильнымъ приговоромъ <sup>3)</sup>. Такимъ образомъ, исключается

<sup>1)</sup> Рѣш. Угол. кассац. департамента, 1869 г.—№ 829, 1871 г.—№ 1727.

<sup>2)</sup> Рѣш. Угол. кассац. департамента, 1870 г.—№ 428, 1871 г.—№ 629, 1872 г.—№ 903.

<sup>3)</sup> Рѣш. Угол. кассац. департамента, 1871 г.—№ 435, 1871 г.—№ 90.

принесеніе кассационныхъ жалобъ въ интересахъ только закона, а не личныхъ.

Сенату приходилось разяснять и послѣдствія кассациі. Такъ, если Сенатомъ отмѣнена только часть приговора, опредѣляющая наказаніе, то новый приговоръ суда можетъ быть обжалованъ только въ этой части <sup>1)</sup>; за отмѣной приговора, судъ, разсматривающій дѣло по существу, вполне свободенъ въ разсмотрѣніи дѣла во всемъ объемѣ <sup>2)</sup>. Точно такъ же, если приговоръ отмѣненъ только въ отношеніи одного обвиненія, то только это обвиненіе и подлежитъ новому разсмотрѣнію, съ исключеніемъ, однако, того случая, когда оба обвиненія неразрывно связаны другъ съ другомъ, напримѣръ, покушеніе на убійство и оконченное убійство одного и того же лица <sup>3)</sup>.

Установивъ для себя и лицъ, обращающихся къ Сенату, предѣлы кассационнаго разсмотрѣнія дѣлъ и толкованія законовъ, Сенатъ, въ многочисленныхъ рѣшеніяхъ, устанавливаетъ и для подвѣдомственныхъ ему судовъ общія правила толкованія законовъ. Сенатъ разясняетъ судамъ, что толкованія закона, даваемая кассационнымъ департаментомъ, должны служить руководствомъ для всѣхъ судебныхъ мѣстъ при рѣшеніи дѣлъ однородныхъ <sup>4)</sup>. Сенатъ обращаетъ суды къ изученію внутренняго смысла закона, мотивовъ, коими руководствовался законодатель <sup>5)</sup>; напоминаетъ имъ основной принципъ толкованія, въ силу коего изъятія изъ общаго правила не терпятъ распространительнаго толкованія <sup>6)</sup>; въ особенности, по мнѣнію Сената, не могутъ быть допускаемы распространительныя толкованія, клонящіяся ко вреду подсудимаго <sup>7)</sup>. Всякое сомнѣніе должно быть толкуемо въ пользу обвиняемыхъ <sup>8)</sup>.

Не слѣдуетъ забывать, что Сенату пришлось своими разясненіями внѣдрять въ русское юридическое мышленіе принципъ личной отвѣтственности въ дѣлахъ уголовныхъ и неотвѣтственность юридическихъ лицъ, какъ таковыхъ <sup>9)</sup>.

<sup>1)</sup> Рѣш. Угол. кассац. департамента, 1867 г.—163.

<sup>2)</sup> То-же 1872 г.—№ 409.

<sup>3)</sup> То-же 1872 г.—№ 1119.

<sup>4)</sup> То-же 1868 г.—№ 557, 1869 г.—№ 142.

<sup>5)</sup> То-же 1869 г.—№ 117.

<sup>6)</sup> То-же 1866 г.—№ 92, 1871 г.—№ 1758.

<sup>7)</sup> То-же 1868 г.—№ 625.

<sup>8)</sup> То-же 1871 г.—№ 807.

<sup>9)</sup> То-же 1877 г.—№ 17.

Не обременяя далѣе настоящаго краткаго очерка дѣятельности Сената указаніями на отдѣльныя рѣшенія, приведенныя и въ официальныхъ и, въ частныхъ сборникахъ рѣшеній Сената, мы отмѣтимъ только, какое громадное значеніе имѣли рѣшенія Сената по цѣлому ряду статей изъ особенныхъ частей Устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, и Уложенія о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ.

Такъ, при разъясненіи ст. 29 Устава о наказаніяхъ, карающей за неисполненіе законныхъ распоряженій властей, настойчивыя указанія Сената на необходимость именно законныхъ распоряженій властей, а не только распоряженій законныхъ властей, имѣли, несомнѣнно, трудно даже учитываемое въ настоящее время, вліяніе на водвореніе у насъ законности. Разъясненія Сената въ области нарушеній Устава строительнаго, который отъ вліянія времени оказался какимъ то остовомъ разрушеннаго корабля, въ значительной степени — поскольку это возможно въ порядкѣ разъясненія и въ особенности карательныхъ законовъ—восполнили пробѣлы закона. Въ меньшей степени то же самое можетъ быть сказано и относительно нарушеній Устава пожарнаго.

Въ области оскорбленій чести и, въ особенности, при объясненіи понятія клеветы, Сенату пришлось создать цѣлыя ученія, ясно и точно опредѣляющія границы, отдѣляющія эти дѣянія отъ дѣяній безразличныхъ, отъ дѣяній обще-жизнейскихъ, неизбежныхъ въ повседневной жизни; не можетъ быть сомнѣнія, что разъясненія Сената умѣряли мелкія страсти и склонность къ сутяжничеству, лежащая часто въ основѣ подобныхъ обвиненій.

При названіи ст. 142 Уст. о наказ. и понятія самоуправства въ умахъ нашихъ юристовъ практиковъ и теоретиковъ неизбежно должно возникнуть представленіе даже не объ ученіяхъ, а о цѣломъ кодексѣ разъясненій, въ основѣ котораго лежитъ мысль искорененія въ нашей жизни всякаго самоуправства, какъ наслѣдія крѣпостническихъ временъ, и приученія населенія къ правовому строю, къ судебной защитѣ.

При краткости опредѣленій нѣкоторыхъ проступковъ въ Уставѣ о наказаніяхъ, какъ, на примѣръ, „за кражу“—такое то наказаніе,—Сенату пришлось устанавливать своими разъясненіями подробно самое существо этихъ дѣяній, отличіе ихъ отъ дѣяній родственныхъ, но другого порядка; въ особенности, конечно,

это оказалось важнымъ въ области болѣе сложныхъ и болѣе новыхъ преступленій, какъ мошенничество и обманъ, гдѣ слишкомъ часто существуетъ лишь неуловимая граница, отдѣляющая ихъ отъ дѣяній ненаказуемыхъ.

Правда, Сенатъ упрекали не разъ, что въ такого рода разъясненіяхъ онъ шелъ слишкомъ далеко, что онъ даже создавалъ, какъ выразился насмѣшливо Н. А. Неклюдовъ, кассационныя преступленія, въ дѣйствительности закономъ не предусмотрѣнныя, каковы, на примѣръ, шантажъ; но жизнь, ея настоятельныя потребности, въ значительной степени оправдываютъ это направленіе дѣятельности Сената, вынужденнаго подновлять (*jus facere*) не вполне отвѣчающій современнымъ условіямъ жизни и современной преступности уголовный кодексъ. Стоитъ вспомнить въ этомъ отношеніи сколь много внесено Сенатомъ въ почти лишенную смысла вторую часть статьи 994 Улож. о наказ. (до ея отмѣны въ 1902 г.), въ видахъ обезпеченія участи нашихъ несчастныхъ незаконнорожденныхъ дѣтей, какъ много Сенатомъ сдѣлано для одухотворенія, для признанія жизненнаго реального значенія нашего Уложенія въ области тѣлесныхъ поврежденій (ст. 1464, 1477, 1489), въ области поджигательства (ст. 1606 и слѣд.).

Если отъ толкованій Сената въ области матеріальнаго права перейти къ толкованіямъ Сената въ области процесса, то слѣдуетъ признать, что за время 1866—1880 г. Сенатомъ сдѣлано все возможное въ предѣлахъ его власти для разумнаго водворенія у насъ основныхъ началъ Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г. Начала эти зорко и бережно охранялись Сенатомъ; онъ смотрѣлъ на нихъ, какъ на непреложныя, и тѣмъ самымъ давалъ обязательный и достойный примѣръ для всѣхъ судовъ всѣхъ инстанцій.

Чтобы въ этомъ убѣдиться, достаточно хотя бы перечислить главнѣйшіе вопросы, которые вызывали особую дѣятельность Сената.

Начало непосредственности—основное начало новаго процесса, отказавшагося отъ теоріи формальныхъ уликъ и письменнаго производства. Это начало нашло въ Сенатѣ горячаго защитника. Стоитъ вспомнить всѣ разъясненія Сената по ст. 626, 627, 628, Уст. угол. суд., въ которыхъ опредѣляются предѣлы допустимаго въ новомъ судѣ оглашенія показаній свидѣтелей

не явившихся, явившихся, прочтеніе актовъ осмотра и друг. Это все — исключенія изъ общаго начала непосредственности и устности; съ какою внимательностью, съ какимъ сознаніемъ значенія основного начала даетъ Сенатъ свои возможно ограничительныя для этого исключенія толкованія. Съ другой стороны, онъ проявляетъ множество заботъ о правахъ сторонъ и присяжныхъ засѣдателей по допросу свидѣтелей, по осмотру вещественныхъ доказательствъ (разъясненія на статьи 575, 576, 630, 640, 641, 673, 692 и т. д.), всегда неизмѣнно благожелательное отношеніе къ суду присяжныхъ и какія заботы о правильности его состава, объ огражденіи присяжныхъ отъ всякихъ вліяній (разъясненія на статьи 614, 615, 616, 647, 673, 675) <sup>1)</sup>. При содѣйствіи Сената, столь ревностно защищавшаго начало состязательности, введено въ процессъ лицо, не имѣющее правъ частнаго обвинителя, подъ видомъ гражданскаго истца (разъясненія на статьи 6 и 7 Уст. угол. суд.). Сенатомъ посвящено большое количество труда для выясненія и разграниченія различныхъ видовъ преюдиціальныхъ вопросовъ (разъясненія на статью 27 Уст. угол. суд.), для разграниченія компетенціи мировой юстиціи отъ компетенціи общихъ судебныхъ мѣстъ, при чемъ Сенату приходилось прямо дополнять законъ, выраженный недостаточно опредѣлительно (разъясненія по ст. 1 Уст. о наказ., нал. мир. суд. и ст. 33 Уст. угол. суд.); много заботливости объ огражденіи начала непосредственности въ мировомъ сѣздѣ (разъясненія по статьѣ 168 Уст. угол. суд.).

Можно сказать, что къ концу 70-хъ годовъ основная задача кассационнаго Сената — водвореніе и упроченіе новаго судебного строя — была выполнена и притомъ — безусловно успѣшно. Время подъема дѣятельности прошло, наступило время обыденной работы. Послѣдовавшіе затѣмъ законодательные акты, какъ въ области матеріальнаго уголовного права, такъ и въ области уголовного процесса, не могли быть благоприятны для дѣятельности Сената.

Въ области матеріальнаго уголовного права достаточно вспомнить хотя бы законъ 13 мая 1882 г. <sup>2)</sup> о квалифицированныхъ кражахъ и объ измѣненіи постановленій о кражѣ со взло-

<sup>1)</sup> Ср. также циркулярные указы 13 апрѣля 1873 г. и 28 мая 1874 г.

<sup>2)</sup> 2 П. С. З., № 890.

момъ. Если прежніе законы въ этой области были неудовлетворительны, то введенное взаменъ новое не менѣе неудовлетворительно; оно, буквально, наполнило сессіи окружнаго суда дѣлами по обвиненію въ кражѣ со взломомъ изъ обитаемаго строенія (ст. 1647), за какое дѣяніе законъ назначалъ заключеніе въ исправительное арестантское отдѣленіе по 3 ст. 31 Улож. о нак. (въ первый разъ). Что могъ помочь съ своими разъясненіями Сенатъ, когда и въ объяснительной запискѣ неясно было опредѣлено, въ чемъ состоитъ главный признакъ „обитаемости“. И пошли на практикѣ дѣла о томъ, какъ крестьянинъ, сосѣдъ у сосѣда, зная точно, что никого дома нѣтъ, ибо на наружной двери виситъ замокъ, отгибалъ гвоздики, прикрѣплявшіе оконную раму снаружи, влѣзалъ въ домъ и похищалъ окорокъ, стоимостью въ 2 р. 50 к., и за это „ужасное преступленіе“ много людей отправляется ежегодно въ исправительныя арестантскія отдѣленія на срокъ отъ 2½ до 3 лѣтъ. Дошло до того, что Министерство юстиціи вынуждено было предписать слѣдователямъ, чтобы они не предъявляли иностраннымъ правительствамъ требованій о выдачѣ такихъ преступниковъ, такъ какъ выдача столь маловажныхъ преступниковъ обходится чрезвычайно дорого, — въ иныхъ странахъ, какъ въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки, — до 4.500 руб. Не говоря о рядѣ другихъ законовъ, не останавливаясь даже на законѣ 2 июня 1897 г. объ отвѣтственности малолѣтнихъ, который, при всей симпатичности основной идеи, по крайней неудовлетворительности своего выполненія, вызывалъ на практикѣ не мало затрудненій, кои и Сенатъ не могъ преодолѣть, слѣдуетъ принять въ особое вниманіе то положеніе, которое создано всѣмъ судебнымъ учрежденіямъ и, въ особенности, Сенату, благодаря существованію двухъ уголовныхъ кодексовъ: одного, вполне устарѣвшаго, первоначальное обнародованіе котораго относится къ 1845 г., и другого, задуманнаго по образцу германскаго кодекса 1871 г., претерпѣвшаго въ порядкѣ законодательномъ крупнѣйшія измѣненія, въ смыслѣ сохраненія многихъ началъ, еще болѣе несовременныхъ, нежели начала кодекса 1845 г.. Оба кодекса дѣйствуютъ одинъ цѣликомъ, другой — въ нѣсколькихъ частяхъ, различествуя, кореннымъ образомъ, между собою въ своей системѣ.

Но еще болѣе неблагоприятныя условія для дѣятельности Уголовнаго кассационнаго департамента были созданы новыми

законами въ области уголовного процесса. Для кассационнаго суда, главнѣйшею функціею котораго является наблюденіе за единообразнымъ и согласнымъ съ истиннымъ смысломъ примѣненіемъ закона, важно, чтобы существовали прочныя основныя начала уголовного процесса. Такія начала, ясныя и опредѣленныя, и были даны составителями Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г.; но, именно, эти начала послѣдовательно были поколеблены послѣдующими законами 12 іюня 1884 г., 20 мая 1885 г., 28 апрѣля 1887 г., 7 іюля 1889 г., 12 іюля 1889 г.; изъ нихъ послѣднимъ, по образному выраженію В. Д. Спасовича, вызвана трещина въ куполѣ сенатскомъ, подъ которымъ находила себѣ защиту въ духѣ закона вся русская юстиція. Въ сущности, этимъ закономъ вся мѣстная юстиція выведена изъ подъ надзора и покровительства Сената.

Когда, въ 1894 г., была образована по Высочайшему повелѣнію, особая Комиссія для пересмотра законоположеній по судебной части, то были произведены ревизіи судебныхъ установленій и поставленъ послѣднимъ рядъ вопросовъ. Въ числѣ этихъ вопросовъ имѣлся и такой: какое вліяніе оказываетъ кассационная практика на судебную дѣятельность? Въ трудахъ означенной комиссіи (т. III Свода ревизіонныхъ отчетовъ 1897 г.) приведены отвѣты на этотъ вопросъ 11 окружныхъ судовъ. Конечно, это не можетъ сойти за мнѣніе судебного вѣдомства, это случайные отзывы нѣкоторыхъ судебныхъ установленій, но для характеристики дѣятельности нашего кассационнаго суда они могутъ имѣть нѣкоторое значеніе. Въ сущности, всѣ отзывы начинаются съ признанія благотворности вліянія разъясненій Сената на дѣятельность судебныхъ установленій, но многими указываются и недостатки, выражающіеся въ томъ, что Сенатъ отступаетъ, иногда, отъ установленныхъ имъ же самимъ положеній, а, иногда, и дополняетъ законъ своею властью. Въ нѣкоторыхъ отзывахъ выражается довольно оригинальная жалоба на то, что сенатская практика вызвала къ жизни чрезвычайно большое число частныхъ изданій, въ которыхъ часто формулированы невѣроятные тезисы, приведеніемъ которыхъ адвокаты весьма затрудняютъ дѣятельность судовъ.

Наиболѣе полный и исчерпывающій отзывъ данъ былъ Одесскимъ окружнымъ судомъ. Здѣсь говорилось: „Уставы 20 ноября 1864 года давали Россіи одновременно и новыя устройство судовъ,

и новыя формы судопроизводства. Судебные дѣятели, въ первое время не обладавшіе необходимою практическою подготовкою, будучи призваны примѣнять законъ въ публичныхъ засѣданіяхъ, гдѣ каждое дѣйствіе ихъ находилось подѣ строгимъ контролемъ заинтересованныхъ сторонъ, крайне нуждались въ помощи какъ относительно разъясненія новыхъ процессуальныхъ законовъ, такъ и институтовъ матеріальнаго права. Руководящею нитью при разрѣшеніи всѣхъ затрудненій для дѣятелей новыхъ судовъ должна была сдѣлаться и сдѣлалась сенатская практика. Кассационная дѣятельность Правительствующаго Сената установила такое единообразіе въ истолкованіи и примѣненіи законовъ, достигнуть котораго инымъ путемъ было бы рѣшительно невозможно. Она коснулась почти всѣхъ отдѣловъ нашего дѣйствующаго законодательства, раскрывъ точный смыслъ законовъ, а по нѣкоторымъ отдѣламъ, какъ, на примѣръ, по законамъ гражданскимъ, уголовнымъ и судопроизводственнымъ, положительно, можно сказать, разработала всѣ правовые институты. Многія разъясненія были настолько важны, что принимались въ соображеніе и въ законодательныхъ работахъ. На сенатской юриспруденціи воспитывалось у насъ два поколѣнія судебныхъ дѣятелей, и даже наши ученые юристы въ изслѣдованіяхъ, касающихся отечественнаго права, удѣляютъ значительную долю вниманія этой юриспруденціи. Независимо отъ изложеннаго, кассационное разсмотрѣніе благотворно вліяло на судебную дѣятельность и въ томъ отношеніи, что заставляло судебныхъ дѣятелей относиться въ высшей степени внимательно къ соблюденію процессуальныхъ нормъ и обрядовъ, а это, въ свою очередь, вліяло на выработку строгой легальности, убивало въ зародышѣ всякій произволъ и устраняло возможность игнорировать установленныя въ законѣ правила, долженствующія служить гарантіею правомѣрности постановляемыхъ рѣшеній“.

„Нельзя въ то же время не указать и на слабыя стороны кассационнаго суда, парализующія подчасъ главную задачу его и вносящія неустойчивость въ судебную дѣятельность. Неблагопріятныя стороны сенатской практики явились, главнымъ образомъ, результатомъ двухъ причинъ. Съ одной стороны, Правительствующій Сенатъ, въ качествѣ кассационнаго судилища, разъясняющій истинный разумъ законовъ, переступалъ иногда

предѣлы интерпретаціи и устанавливалъ такія правила, которыя носили характеръ дополненія закона, а съ другой, —при разъясненіи точнаго разума закона, Правительствующій Сенатъ не всегда справлялся съ данными имъ раньше разъясненіями, вслѣдствіе чего впадалъ въ противорѣчія“.

Оба указанныя Одесскимъ окружнымъ судомъ несовершенства въ дѣятельности Сената, если они изрѣдка и могли быть отмѣнены, несомнѣнно, должны быть отнесены къ числу такихъ, которыя устранить совершенно невозможно. Что касается до дополненія закона, то въ прямомъ смыслѣ этого слова подобныя рѣшенія Сената были развѣ совершенно единичныя; провести же точно границу между разъясненіемъ закона въ чистомъ видѣ и разъясненіемъ, которое, толкуя законъ, до извѣстной степени можетъ быть сочтено за дополненіе его, представляется невозможнымъ, а соблюденіе подобной неясной границы просто не достижимо.

Что касается до рѣшеній Сената, которыя не согласовались съ прежде данными Сенатомъ разъясненіями, то въ этомъ отношеніи нельзя не принимать во вниманіе вліяніе времени, измѣненіе внѣшнихъ условій, не считается съ которыми совершенно не можетъ ни одно учрежденіе, въ особенности, если сравнивать рѣшенія на протяженіи почти половины цѣлаго вѣка. И, тѣмъ не менѣе, несмотря на многократныя измѣненія своего состава, несмотря на многообразныя неблагоприятныя условія для своей дѣятельности, которыя указаны выше, Сенатъ все же оставался вѣрнымъ завѣтамъ Судебныхъ уставовъ 1864 г. и ихъ составителей. Когда въ Высочайше учрежденной Комиссіи для пересмотра законоположеній по судебной части (подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Муравьева), возникло предположеніе о передачѣ кассационныхъ функцій по дѣламъ мировой юстиціи въ судебныя палаты, то кассационные департаменты остались вѣрны единственно правильному, и теоретически и практически, принципу единства кассациі. Какъ извѣстно, подобныя же предположенія возникали еще при выработкѣ Судебныхъ уставовъ. И тогда уже меньшинство (14 членовъ) уголовного отдѣленія комиссіи, образованной при Государственной канцеляріи, во главѣ съ Буцковскимъ, находили <sup>1)</sup>, „что раз-

<sup>1)</sup> Высоч. учр. Комиссія для пересмотра законоположеній по судебной части. Объясн. зап. къ проекту Устава уголовного судопроизводства, стр. 103.

дробленіе этой власти между палатами, т. е. предоставленіе имъ права толкованія законовъ и существа формъ и обрядовъ судопроизводства умалило бы совершенно значеніе высшаго судилища, а вмѣстѣ съ тѣмъ дало бы неизбѣжно поводъ къ различнымъ объясненіямъ закона, а сила и значеніе всякаго закона необходимо обусловливается единообразнымъ исполненіемъ его. Дозволять принесеніе жалобъ на неокончательныя рѣшенія въ палаты, а не въ Сенатъ, значитъ установить столько же различныхъ толкованій одного и того же закона, сколько будетъ палатъ, а разнообразное толкованіе закона поставитъ гражданъ въ такое положеніе, что имъ нельзя будетъ рассчитывать на силу закона, на его неприкосновенность и ненарушимость". Какъ извѣстно, это мнѣніе меньшинства комиссіи было одобрено Соединенными департаментами и Общимъ собраніемъ Государственнаго Совѣта и обратилось въ законъ. Раздѣляя эти соображенія, сенаторы 90-хъ годовъ отвѣтили на вопросъ о возможности отступленія отъ принципа единства кассачіи отрицательно (въ Уголовномъ кассачіонномъ департаментѣ большинствомъ 18 голосовъ противъ одного и въ Гражданскомъ кассачіонномъ 16 противъ 7) <sup>1)</sup>. Совѣщаніе сенаторовъ, раздѣляя вышеуказанные доводы составителей Судебныхъ уставовъ, привело подробныя цифровыя данныя, доказывающія, что при передачѣ дѣлъ мировой подсудности въ судебныя палаты, въ качествѣ кассачіонной инстанціи, получилось бы для Сената совершенно ничтожное облегченіе, не говоря уже о возможности сравнительно хотя бы незначительнаго увеличенія числа сенаторовъ.

Для точнаго опредѣленія предѣловъ компетенціи кассачіоннаго Сената, слѣдуетъ еще упомянуть, что кромѣ функцій кассачіонныхъ новые департаменты являются по немногимъ дѣламъ о государственныхъ и должностныхъ преступленіяхъ и инстанціею апелляціонною (Уст. угол. суд., ст. ст. 1058 и 1113).

Изъ составленной сенаторомъ Мальчевскимъ для комиссіи статсъ-секретаря Муравьева таблицы о поступленіи и разрѣшеніи дѣлъ въ Уголовномъ кассачіонномъ департаментѣ за

<sup>1)</sup> Ср. Труды Высоч. учр. Комиссіи для пересмотра законоположеній по судебной части, томъ VII, стр. 1—59.

годы 1887—1898 оказывается, что въ 1887 г. поступило изъ общихъ судебных мѣстъ 2.790, изъ мировыхъ установлений 7.470, частныхъ 1.359, а въ 1898 г. изъ общихъ судебных установлений 2.721, мировыхъ установлений 5.452 и частныхъ 1.167 <sup>1)</sup>.



<sup>1)</sup> Высоч. учр. Комиссія для пересмотра законоположеній по судебной части. Объясн. зап. къ проекту Устава уголовного судопроизводства, т. IV, прилож., стр. 22.

## Правотворческая дѣятельность Правительствующаго Сената въ области гражданскаго права.

Значеніе права толкованія, предоставленнаго Сенату Судебными уставами 1864 г. Правотворческая дѣятельность Гражданскаго кассационнаго департамента въ области матеріальнаго гражданскаго права; право наследственное, вещное, обязательственное, права мѣстныя, право торговое, частное международное право.—Правотворческая дѣятельность департамента въ области гражданскаго процесса.



Судебные уставы Императора Александра II создали въ лицѣ Гражданскаго кассационнаго департамента новое, не только по своему названію, судебное учрежденіе. Высшее судилище, которое по мѣрѣ распространенія въ Имперіи новыхъ судебныхъ установленій должно было явиться преемникомъ и замѣстителемъ прежнихъ судебныхъ департаментовъ Сената, было организовано на совершенно иныхъ, по сравненію съ прежними, началахъ. Вслѣдствіе принятаго уставами начала отдѣленія власти судебной отъ законодательной, рѣшенія кассационнаго департамента, послѣдней судебной инстанціи, признаны окончательными, никакому дальнѣйшему обжалованію не подлежащими.

Благодаря этому, отпала возможность разрѣшенія гражданскихъ процессовъ въ законодательномъ порядкѣ, путемъ передачи ихъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта и на санкцію Высочайшей власти, въ тѣхъ случаяхъ, когда сенаторы не сходились во мнѣніяхъ относительно квалификаціи спорнаго правоотношенія, или относительно смысла закона. Дореформенная практика знала не мало случаевъ такого направленія дѣлъ въ Государственный Совѣтъ. Въ „Сборникѣ Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта по граждан-

скимъ дѣламъ“, охватывающемъ пятилѣтіе съ 1850 по 1854 г., помѣщено 210 дѣлъ, разрѣшенныхъ въ этомъ порядкѣ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, благодаря освобожденію отъ разбора дѣла по существу, отъ провѣрки фактическаго матеріала, и утвержденій сторонъ, и обязанности наблюдать только за правильностью примѣненія закона, департаментъ могъ все свое вниманіе сконцентрировать на юридической сторонѣ дѣла. Въ кассационномъ рѣшеніи выдвигаются впередъ только чисто юридическіе вопросы— „тезисы“, подлежащіе выясненію. Въ дореформенной практикѣ Сената это обстоило иначе—вопросы фактическаго характера, напримѣръ, истолкованіе спорнаго договора или документа, нерѣдко стояли на первомъ планѣ рѣшенія.

Наконецъ, самымъ существеннымъ отличіемъ новаго судебного порядка, особенно ярко сказывающимся на дѣятельности кассационнаго департамента, является самостоятельность новыхъ судовъ въ области истолкованія закона. До Уставовъ 1864 года всѣ подчиненныя инстанціи, въ томъ числѣ и судебныя, должны были примѣнять законъ по буквальному его смыслу, а при встрѣтившейся имъ неясности могли свои сомнѣнія довести до Сената, который также не имѣлъ права отступать отъ словеснаго значенія закона и въ случаяхъ дѣйствительнаго „недостатка“ закона являлся въ сущности только инстанціей, окончательно констатирующей это обстоятельство.

Теперь, послѣ полувѣковой практики Уставовъ 1864 года, когда каждый юристъ воспитанъ въ духѣ свободнаго толкованія закона, прежній порядокъ представляется совершенно непонятнымъ. Но для того, чтобы оцѣнить значеніе новаго, введеннаго Судебными уставами, начала и значеніе отказа законодателя отъ прежняго принципа, слѣдуетъ вдуматься въ одинъ примѣръ изъ прежнихъ лѣтъ, который сразу же освѣщаетъ пропасть, отдѣляющую дореформенную судебную дѣятельность отъ новой кассационной.

Разбирая въ 1822 году вопросъ о томъ, должно ли считать родовымъ имѣніе, приобрѣтенное куплею у родственника той же фамиліи, вопросъ, вызвавшій сомнѣнія разныхъ инстанцій, Государственный Совѣтъ въ Департаментѣ законовъ, „находя, что разнообразныя рѣшенія сего дѣла разными мѣстами произошли оттого, что изъ нихъ три судили по словамъ закона, а три другія по его смыслу,—заключаетъ, что если бы рѣшенія

судебныхъ мѣстъ могли быть утверждаемы на смыслѣ закона, то такое заключеніе сихъ послѣднихъ трехъ мѣстъ было бы неоспоримо, а какъ дѣла судебныя велѣно рѣшить не по смыслу, но по словамъ закона, то рѣшенія первыхъ трехъ мѣстъ, Рязанской гражданской палаты, Комиссіи прошений и Общаго собранія Сената, заслуживаютъ предпочтительнаго утвержденія<sup>1)</sup>.

Изъ двухъ толкованій закона приходилось избирать то, которое не соотвѣтствовало—по собственному признанію высшей судебной инстанціи—смыслу закона. То обстоятельство, что это разсужденіе относится къ 1822 году, нисколько не ослабляетъ яркости этого примѣра. И наканунѣ введенія Судебныхъ уставовъ всякій другой методъ разсужденія, въ сущности, былъ недозволенъ закономъ.

Такая аргументація въ новой судебной практикѣ, руководимой статьей 9 Уст. гражд. суд., уже не встрѣчается. Но старыя традиціи иногда даютъ себя чувствовать, и въ началѣ дѣятельности да и впослѣдствіи кассационнымъ департаментамъ приходилось напоминать судебнымъ мѣстамъ, что они сами должны доискиваться смысла закона и не вправѣ обращаться въ Сенатъ съ ходатайствомъ о разъясненіи его<sup>2)</sup>, что законъ содержитъ общія правила<sup>3)</sup>, что для уясненія его смысла есть много способовъ и признаковъ, вродѣ историческаго происхожденія закона, его цѣли и др. Разъяснено въ рѣшеніяхъ департамента и право суда примѣнять законъ по аналогіи<sup>4)</sup>, указана даже возможность обращаться къ „началамъ гражданскаго права“<sup>5)</sup>; еще либеральнѣе высказывался Сенатъ въ рѣшеніяхъ изъ области мѣстныхъ правъ, гдѣ, правда, не очень часто, встрѣчаются даже прямыя ссылки на мнѣнія, высказанныя въ ученой литературѣ<sup>6)</sup>.

<sup>1)</sup> См. „Архивъ Государственнаго Совѣта“, журналы Департамента законовъ, часть 2, столбецъ 403—404. Въ сенатскомъ указѣ, которымъ распубликовано это мнѣніе Гос. Сов. въ П. С. З., № 29547, 23 іюля 1823 г. приведенныя въ текстѣ разсужденія выпущены. Но это, столь точное толкованіе, пришлось впослѣдствіи отмѣнить специальнымъ закономъ, см. прим. къ ст. 399, Свод. зак., т. X, ч. 1.

<sup>2)</sup> Рѣш. Общ. собр., 1871 г., № 49.

<sup>3)</sup> Рѣш. Граж. кас. деп., 1879 г., № 3.

<sup>4)</sup> Рѣш. Граж. кас. деп., 1868 г., №№ 113 и 449.

<sup>5)</sup> Рѣш. Граж. кас. деп., 1869 г., № 1292.

<sup>6)</sup> См. напр. рѣш. № 100, 1900 г. и „Гражданскіе Законы губерній Прибалтійскихъ и практика по нимъ Прав. Сената“ изд. В. Буковскій, извлеченія, приведенныя при ст. 3624, III ч., Свода мѣст. узак. и др.; рѣш. 1907 г., № 50.

Въ другихъ рѣшеніяхъ отмѣчены тѣ границы, которыми, по мнѣнію Сената, опредѣляется право суда переходить отъ словъ закона къ общему его смыслу,—этого права нѣтъ, если законъ „самъ по себѣ ясенъ“; оно, далѣе, не уполномочиваетъ судъ исправлять законъ, задумываясь надъ тѣми послѣдствіями, которыя въ данномъ конкретномъ случаѣ могутъ произойти отъ примѣненія закона, или опровергать прямой его смыслъ путемъ ссылки на его источники <sup>1)</sup>. Но помимо многочисленныхъ замѣчаній этого рода, *ex professo* трактующихъ о методахъ толкованія, замѣчаній, разбросанныхъ въ отдѣльныхъ рѣшеніяхъ, каждое рѣшеніе департамента можетъ служить примѣромъ примѣненія какого либо изъ этихъ методовъ. Ничего подобнаго нѣтъ и не могло быть въ дореформенной практикѣ. Правда, не всегда суды такъ ограничивали себя въ правѣ толкованія законовъ, какъ это сдѣлано въ приведенномъ выше мнѣніи Государственнаго Совѣта. Сила вещей брала свое, по молчаливому согласію „смысль“ закона нерѣдко принимали за его „букву“, но возможность ссылки на ст. 65 Основн. законовъ (по нумераціи Свода изд. 1857 г.), ограничивавшей право толкованія, грозила каждому гражданскому процессу.

Для облегченія работы Гражданскаго кассационнаго департамента министръ юстиціи Замятнинъ озаботился составленіемъ „Сборника рѣшеній Правительствующаго Сената“ (въ 2 частяхъ и 5 томахъ), въ который вошли рѣшенія Общихъ собраній Сената (не восходившія на Высочайшее утвержденіе), за время съ 1835 г. по 1864 г., но преемственную связь между старой и новой практикой можно найти только въ очень ограниченномъ кругѣ вопросовъ. Судебная практика въ томъ значеніи, въ какомъ она уже издавна существуетъ въ другихъ государствахъ, какъ творческая сила и факторъ развитія гражданскаго права, сложилась только на почвѣ Судебныхъ уставовъ, а Гражданскій кассационный департаментъ является ея выразителемъ.

Цифры, показывающія движенія дѣлъ въ департаментѣ, даютъ внѣшнюю, но краснорѣчивую картину его дѣятельности. За первыя 35 лѣтъ существованія (съ 1866 по 1901 г.) департаментомъ рассмотрѣно 193.337 дѣлъ, причемъ наибольшее количество было закончено въ 1889 г.—8.273, а наименьшее въ 1881—

<sup>1)</sup> Рѣш. Гражд. касс. деп. 1879 г., № 16; 1871 г., № 384; 1886 г., № 77 и др.; 1899 г., № 24.

5.595. Число дѣлъ, поступившихъ въ департаментъ въ послѣдующіе годы, колеблется такъ: поступило въ 1902 г.—9.778 дѣлъ, въ 1903—9.499, въ 1904—9.187, въ 1905—8.585, въ 1906—8.710, въ 1907—10.980, въ 1908—10.046, въ 1909—11.727. Колеблется также и число оконченныхъ дѣлъ: въ 1902 г. рассмотрѣно департаментомъ 11.069 дѣлъ, въ 1903—11.498, въ 1904—10.879, въ 1907—10.668, наконецъ въ 1909—11.211 <sup>1)</sup>). О непосредственномъ значеніи департамента въ отправленіи правосудія, какъ высшей судебной инстанціи, можно судить по количеству удовлетворенныхъ имъ просьбъ объ отмѣнѣ рѣшеній. Оно обыкновенно составляетъ нѣсколько больше трети всѣхъ поступающихъ просьбъ: напримѣръ: въ 1902 году—40%, въ 1906—31% (наименьшее число), въ 1909—35%. Изъ постановленныхъ департаментомъ рѣшеній опубликовано въ „Сборникѣ“ свыше 16.500 <sup>2)</sup>).

Но внутреннее значеніе этой дѣятельности департамента въ краткихъ словахъ не только нельзя исчерпать, ее невозможно даже намѣтить хотя бы въ самыхъ общихъ штрихахъ. Трудно указать, какія группы рѣшеній наиболѣе заслуживаютъ вниманія—въ своихъ предѣлахъ каждая сохраняетъ свое принципиальное значеніе.

Если обратиться къ области матеріальнаго гражданскаго права, то можно сказать, что исторія кассационной практики—исторія нашего гражданскаго права за время наиболѣе интенсивнаго его развитія. Историческая роль ея можетъ быть оцѣнена только путемъ детальнаго изученія каждаго института въ отдѣльности, исчерпывающаго въ этомъ смыслѣ свода ея еще нѣтъ въ ученой литературѣ. Можно только назвать нѣкоторыя группы отношеній, гдѣ это творчество сказалось въ большей или меньшей степени, не закрывая глаза на то, что это перечисленіе, какъ и всякая другая попытка этого рода, будетъ только примѣрнымъ и весьма неполнымъ.

По отношенію къ немногимъ институтамъ кассационная практика въ общемъ продолжала то развитіе, которое уже раньше намѣчалось. Примѣромъ этого можетъ служить наслѣдо-

<sup>1)</sup> Къ апрѣлю 1901 г. оставалось нерѣшенныхъ дѣлъ 12.577, къ январю 1910 г.—6.274.

<sup>2)</sup> Цифровыя данныя заимствованы изъ записки г. Н. Ш. „Къ тридцатилѣтію дѣятельности кассационныхъ департаментовъ Прав. Сената“. Журн. Минист. юстиціи 1901 г., № 8, стр. 211, и изъ ежегодныхъ отчетовъ по департаментамъ (печатаемыхъ также и въ Журн. Мин. юстиціи).

ваніе по закону; сложные вопросы, связанные, напимѣрь, съ наслѣдственнымъ переходомъ родовыхъ имуществъ въ боковыя линіи, въ старину многократно восходили до высшихъ судебныхъ инстанцій, и рѣшенія ихъ отразились съ достаточной полнотой на статьяхъ Свода законовъ. Кассационная практика въ этомъ отношеніи не внесла особенныхъ новшествъ.

То же самое можно сказать и про ученіе о родовыхъ имуществвахъ.—Кассационныя рѣшенія проводятъ уже установившіяся начала, и новыми являются лишь тѣ фактическія комбинаціи, которыя подали поводъ къ сомнѣнію, напимѣрь, вопросъ о томъ, остается ли родовымъ имущество, оставшееся на публичныхъ торгахъ за кредиторомъ, происходящимъ изъ одного рода съ владельцемъ имѣнія и др. <sup>1)</sup>. Въ тѣхъ же вопросахъ изъ этой области, которые не были выяснены въ прежней практикѣ и въ новой замѣтны однородныя колебанія—въ этомъ смыслѣ особенно поучительны рѣшенія по вопросу о наслѣдственныхъ правахъ единокровныхъ и единоутробныхъ братьевъ и сестеръ при конкуренціи ихъ съ полнородными родственниками (ст. 1140 X т.). Неясность редакціи статьи, и нѣкоторая аномалія выраженного въ ней начала привели къ тому, что установленное въ началѣ дѣятельности департамента толкованіе имъ же впоследствии было радикально измѣнено <sup>2)</sup>.

Въ такомъ же положеніи находится и вопросъ о характерѣ правъ пережившаго супруга на долю наслѣдства ранѣе умершаго, — принципиальная сторона вопроса предрѣшена прежней практикой и воплощена въ статьяхъ Свода законовъ.

Послѣдовательность кассационной практики въ этого рода вопросахъ объясняется тѣмъ, что здѣсь она встрѣчалась съ исторически сложившимися, хотя можетъ быть уже и непригодными для современной жизни правовыми началами, и должна была искать себѣ путь по историческимъ источникамъ ихъ <sup>3)</sup>.

Но если отъ наслѣдства по закону перейти къ преемству по завѣщанію, то творческое значеніе кассационной практики дѣлается сразу же замѣтнымъ. Оставляя въ сторонѣ многочисленныя разъясненія постановленій о формальной сторонѣ завѣщанія и о силѣ завѣщанія въ зависимости отъ различныхъ

<sup>1)</sup> Рѣш. Гражд. касс. деп. 1892 г., № 80.

<sup>2)</sup> Ср. рѣш. 1868 г., № 25; 1876 г., № 515 и 1887 г., № 106.

<sup>3)</sup> См. рѣш. 1887 г., № 106.

распоряженій, въ немъ заключающихся, отмѣтимъ хотя бы ученіе о душеприказчикахъ. Въ X томѣ имѣется, въ сущности, только одно это названіе, въ статьяхъ Устава гражданскаго судопроизводства о душеприказчикахъ тоже сказано немного, все же существенное оставлено безъ разъясненія, и всѣ правила о предѣлахъ правъ душеприказчиковъ, объ отчетности ихъ, объ отвѣтственности и многое другое созданы Сенатомъ.

Но и общія ученія о наслѣдственномъ переходѣ вообще развиты только кассационной практикой,—ученія о томъ, какія права переходятъ по наслѣдству, о соотношеніи между наслѣдниками по завѣщанію и легатаріями вообще, и въ вопросѣ объ отвѣтственности за долги, въ частности, о соотношеніи кредиторовъ наслѣдодателя и наслѣдника, и множество др. <sup>1)</sup>.

Но если и въ области наслѣдственнаго права созидательная роль судебной практики сказалась въ достаточной мѣрѣ, то въ другихъ отдѣлахъ системы гражданскаго права это творчество замѣтно въ еще гораздо большемъ объемѣ.

Такъ, въ сущности, почти всецѣло на кассационной практикѣ основано ученіе о владѣніи. Прежде всего Сенату пришлось установить существо владѣльческаго иска, какъ средства защиты факта владѣнія, а затѣмъ выяснить кругъ отношеній пользующихся владѣльческой защитой, установить,—пользуется ли ею всякій фактической обладатель или нѣтъ. И выяснивъ, что, напримѣръ, арендаторъ имѣетъ право на такого рода защиту <sup>2)</sup>, необходимо было точнѣе очертить кругъ тѣхъ комбинацій, при которыхъ эта защита ему предоставляется, установить, что эта защита дается только противъ третьихъ лицъ, а не противъ собственника <sup>3)</sup>.

Затѣмъ необходимо было устранить сомнѣнія насчетъ поводовъ къ предъявленію владѣльческихъ исковъ, о тѣхъ дѣйствіяхъ, которыя могутъ быть признаны нарушеніемъ владѣльческаго состоянія <sup>4)</sup>.

Далѣе, въ связи съ вопросомъ о томъ, могутъ ли быть иски о возстановленіи владѣнія движимостью, разрѣшенномъ Сенатомъ

<sup>1)</sup> См. напр. рѣш. Гражд. касс. деп. 1874 г., № 596; 1876 г., № 66; рѣш. 1878 г., № 32; 1879 г., № 85; 1880 г., № 23; и съ другой стороны 1886 г., № 63; 1887 г., № 76.

<sup>2)</sup> Рѣш. 1874 г., № 474.

<sup>3)</sup> Рѣш. 1878 г., № 160; 1863 г., № 34.

<sup>4)</sup> Громадное количество рѣшеній по этимъ (и другимъ вопросамъ права владѣнія) вопросамъ сопоставлено, и колебанія практики по нѣкоторымъ изъ нихъ освѣщены въ ст. А. М. Гуляева въ Журн. Мин. юстиціи, мартъ 1910 г., стр. 1 и слѣд.

въ отрицательномъ смыслѣ <sup>1)</sup>), можно упомянуть и о стремленіи сенатской практики разъяснить ст. 534, создающую презумпцію собственности для владѣльца движимости въ смыслѣ ограниченія виндикаціоннаго иска противъ третьяго добросовѣстнаго пріобрѣтателя, рѣшеній, важныхъ не только въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло идетъ о цѣнныхъ бумагахъ <sup>2)</sup>).

Но не только сложная теорія института владѣнія должна была быть создана практикой—и право собственности, кратко охарактеризованное X томомъ въ его элементарной простотѣ, подало поводъ къ дополнительной разработкѣ. Значительное количество руководящихъ рѣшеній имѣется относительно статей, опредѣляющихъ, на примѣръ, возникновеніе этого права. Не говоря уже о тѣхъ, которыя касаются статей, тракующихъ о переукрѣпленіи собственности по крѣпостнымъ актамъ, укажемъ хотя бы на институтъ пріобрѣтательной давности. Законъ содержитъ очень мало указаній относительно предметовъ, подлежащихъ ея дѣйствию, а между тѣмъ въ отдѣльныхъ случаяхъ возникаютъ сомнѣнія весьма серьезныя—по вопросу о томъ, распространяется ли, на примѣръ, дѣйствіе давности на церковныя земли, даже Сенатъ нѣсколько разъ высказывалъ противоположныя мнѣнія <sup>3)</sup>). Разбирая вопросъ объ объектѣ давностнаго владѣнія, Сенатъ встрѣчался съ немалыми затрудненіями при разслѣдованіи, какія вещи являются вѣоборотными и въ какомъ объемѣ <sup>4)</sup>).

Но и кромѣ этого вопроса надлежало установить ближайшія условія давностнаго пріобрѣтенія, признаки владѣнія, осуществляемаго въ видѣ собственности, понятіе и значеніе перерыва давности, надлежало устранить различныя недоумѣнія низшихъ инстанцій о доказательствахъ этого рода владѣнія, а также создать заново способъ регистраціи и оформленія этого основанія пріобрѣтенія права собственности <sup>5)</sup>).

<sup>1)</sup> 1873 г., № 1391; 1874 г., № 356 и др.

<sup>2)</sup> Рѣш. Гражд. касс. деп. 1885 г., № 27; 1884 г., № 6 (гдѣ указаны и болѣе ранніе прецеденты) и др. См. по этому вопросу работу И. И. Трепицина. Пріобрѣтеніе движимостей въ собственность отъ лицъ, не имѣющихъ права на ихъ отчужденіе, 1907 г.

<sup>3)</sup> То же, 1878 г., № 193 (отвѣтъ утвердительный); 1893 г., № 2—(отвѣтъ отрицательный); 1902 г., № 2 (снова утвердительный).

<sup>4)</sup> На примѣръ, земли городовъ различныхъ наименованій.

<sup>5)</sup> Ср. на примѣръ рѣш. Гражд. касс. деп., 1896 г., № 31; 1872 г., № 792; 1901 г., № 46 и др. Практика Сената подробно разработана въ статьѣ А. П. Бутовскаго, Давность владѣнія, Журн. Минист. юстиціи за 1910 г., февраль и мартъ.

Но главное поле дѣятельности открылось для судебной практики въ области обязательственного права. Здѣсь болѣе чѣмъ гдѣ либо сказалась недостаточность дѣйствующихъ статей X тома, и съ особенною настоятельностью проявились требованія и запросы развивающагося гражданского оборота. Работа Гражданскаго кассационнаго департамента здѣсь дала наиболѣе богатые результаты. Ею созданы теперь тѣ ученія, которыя въ научныхъ изслѣдованіяхъ составляютъ такъ называемую общую часть обязательственного права, ею же разработана и особенная часть ученія объ отдѣльныхъ типахъ обязательствъ.

Если прочесть выдержки изъ рѣшеній, приводимыя въ комментированныхъ изданіяхъ X тома при ст. 1528—1551, то въ нихъ можно встрѣтить цѣлую теорію сдѣлки. Понятіе договора и признаки дѣйствія, являющагося объектомъ его, понятіе и признаки обязательства; свойства объекта договора, влекуція за собой его недѣйствительность и пр.—всѣ эти сложнѣйшіе вопросы практики пришлось выработать, имѣя только очень слабое руководство въ словахъ закона.

Стоитъ только просмотрѣть списокъ рѣшеній, связанныхъ съ пунктомъ вторымъ ст. 1529, объявляющимъ недѣйствительность договора, если онъ клонится къ подложному переукрѣпленію имѣнія во избѣжаніе платежа долговъ, чтобы убѣдиться въ тѣхъ трудностяхъ, которыя созданы скудостью нашего дѣйствующаго права и необходимостью вносить оговорки и ограниченія въ каждый выставляемый тезисъ. Только въ практикѣ можно найти отвѣтъ на сложный вопросъ о вліяніи заблужденія контрагента на силу сдѣлки,—въ законѣ имѣется одно лишь упоминаніе объ „ошибкѣ“, да и то только примѣнительно къ завѣщаніямъ (ст. 1626) и о заблужденіи, возникшемъ изъ обмана (ст. 702), а всѣ прочія комбинаціи оставлены имъ безъ вниманія. Вообще все ученіе объ изъявленіи воли, о случаяхъ несоотвѣтствія ея съ внѣшнимъ ея выраженіемъ, вопросы, на которые и теорія не всегда даетъ убѣдительный отвѣтъ, должны были получить разрѣшеніе въ кассационной практикѣ.

Укажемъ, далѣе, на очень существенный практически и очень не простой и въ теоріи вопросъ объ отвѣтственности за убытки. Все ученіе о винѣ, о причинной связи между убытками и дѣяніемъ, вызвавшимъ ихъ, объ обстоятельствахъ, устраняющихъ отвѣтственность, о размѣрѣ и составныхъ элементахъ понятія убытковъ

(положительный ущербъ и лишеніе возможной выгоды) и множество другихъ, связанныхъ съ этимъ, вопросовъ можно установить только на основаніи громаднago количества рѣшеній по этого рода дѣламъ. Въ связи съ этимъ можно указать и на другой еще болѣе трудный и теперь, благодаря появленію новыхъ типовъ предприятий и усовершенствованіямъ техники, выдвигаемый



Фасадъ зданія Сената съ набережной рѣки Невы.

все болѣе и болѣе вопросъ, а именно—на вопросъ объ отвѣтственности за чужую вину. Границы этой отвѣтственности, весьма неясныя и въ теоріи права, не легко проводить и въ конкретныхъ случаяхъ, тѣмъ болѣе, что указанія закона (главнымъ образомъ ст. 687, X тома) далеко не исчерпываютъ всей полноты вопроса, а при буквальномъ примѣненіи не удовлетворяютъ чувства справедливости; что же касается отдѣльныхъ типовъ договорныхъ отношеній, то въ нихъ онъ обыкновенно обойденъ молчаніемъ.

И если общія ученія объ обязательствахъ въ законѣ не нашли достаточнаго выраженія, то съ неменьшимъ основаніемъ

можно это повторить и про особенную ихъ часть. Неполнота диспозитивныхъ нормъ, восполняющихъ недосказанное въ конкретномъ договорѣ, бросается въ глаза даже при бѣгломъ чтеніи статей закона; пробѣлы ихъ доставили обильную работу судебной практикѣ. Если взять для примѣра хотя бы элементарный институтъ гражданскаго права—куплю-продажу, то опять таки свѣдѣнія о дѣйствующемъ правѣ можно почерпнуть только изъ кассационной практики. Не выясненъ въ законѣ моментъ, съ котораго переходитъ право собственности на купленную движимость, моментъ, съ котораго на покупателя переходитъ рискъ; о взаимныхъ обязанностяхъ покупателя и продавца сказано въ законѣ очень не много. Съ другой стороны, законодатель, не поскупился на различіе отдѣльныхъ типовъ однородныхъ съ куплей отношеній—поставки, подряда, запродажи, посвятивъ каждому изъ нихъ своеобразныя постановленія и заставляя тѣмъ самымъ практику прискивать различія между ними по существу, для оправданія различныхъ послѣдствій въ конкретномъ случаѣ. Дѣломъ практики было сгладить эти неровности и привести законъ въ нѣкоторую ясность.

Но если нѣкоторые типы договорныхъ отношеній должны были быть разработаны примѣнительно хотя бы къ намекамъ, содержащимся въ законѣ, то въ другихъ обязательствахъ практика была предоставлена всецѣло своимъ средствамъ. Однимъ изъ наиболѣе яркихъ примѣровъ этого являются иски о возвратѣ неосновательнаго обогащенія; Сенатомъ они поставлены въ связь со ст. 574, X т., изъ которой имъ извлечено общее положеніе, что никто не въ правѣ обогащаться на чужой счетъ, а изъ этого послѣдняго тезиса сдѣланы самые разнообразные выводы. Такъ, на примѣръ, подъ него подведены и случаи косвеннаго обогащенія, когда обогатившимся является хозяинъ имѣнія, а истцомъ посторонній, давшій деньги на нужды имѣнія, черезъ посредство третьяго лица, даже безъ воли хозяина <sup>1)</sup>).

Но впрочемъ нѣтъ основаній продолжать этотъ перечень институтовъ, разработанныхъ или созданныхъ кассационной практикой, онъ свелся бы къ перечисленію рубрикъ подробнаго учебника гражданскаго права.

<sup>1)</sup> Рѣш. Гражд. касс. деп., 1887 г., № 13, 1889 г., № 23 (п. IV).

Результатомъ сенатской практики является построение нѣкоторой системы русскаго гражданскаго права—ея не было въ началѣ дѣятельности департамента. Благодаря практикѣ теперь произошла рецепція громаднаго количества правовыхъ идей, разработанныхъ въ теоріи.

Но, разумѣется, правовая система, образуемая путемъ нарастанія отдѣльныхъ казуистическихъ рѣшеній, получившихъ, въ виду отсутствія закона, силу равную ему, не можетъ представлять законченной стройности и планомѣрной разработки. При детальной критикѣ послѣдовательныхъ во времени рѣшеній обнаруживаются несогласія между ними; можно замѣтить, что общія положенія, высказанныя примѣнительно къ однѣмъ практическимъ комбинаціямъ, для другихъ оказываются непригодными и возникаетъ необходимость ограничивать ихъ. Неоднократно и Сенатъ признавалъ необходимымъ измѣнять свою практику. Выше уже отмѣчена переимѣна взглядовъ его на подчиненіе церковныхъ земель дѣйствию давности <sup>1)</sup>; по вопросу о допустимости владѣльческихъ исковъ между совладѣльцами онъ отступилъ отъ первоначальнаго своего мнѣнія, что такіе иски невозможны, съ тѣмъ, чтобы впослѣдствіи снова возвратиться къ нему <sup>2)</sup>; вопросъ о томъ, прерываетъ ли теченіе исковой давности прекращенное судебное производство, также разрѣшался Сенатомъ въ противоположныхъ смыслахъ <sup>3)</sup>; примѣровъ такой переимѣны взглядовъ можно было бы назвать не мало. Такія колебанія неизбѣжны во всякой практикѣ, а излишнее, быть можетъ, количество ихъ въ нашей кассационной объясняется, помимо всего прочаго, и тѣмъ правовымъ матеріаломъ, надъ которымъ ей приходится оперировать. Недостатки основнаго законодательнаго памятника, съ которымъ имѣетъ дѣло кассационный департаментъ, X-го тома Свода законовъ уже въ моментъ составленія его прекрасно были извѣстны творцу его, Сперанскому. „Сколько объемъ Свода нашего обширенъ и полонъ, столько составныя части его недостаточны“, писалъ онъ 14 января 1828 года, представляя проектъ Свода законовъ гражданскихъ Императору Николаю Павловичу и сравнивая этотъ Сводъ

<sup>1)</sup> См. сопоставленіе рѣшеній въ сборникѣ Боровиковскаго—(Гуссаковскаго), прим. къ ст. 560, § 29.

<sup>2)</sup> Тамъ же, прим. къ ст. 531, § 3.

<sup>3)</sup> Тамъ же, прим. къ прилож. къ ст. 694, § 33

съ другими иностранными кодексами. Съ этимъ недостаткомъ Свода Сперанскій отчасти примирялся, потому что, „недостатку законовъ часто пособляютъ толкованіемъ“ и благодаря этому достигается нѣкоторая гибкость ихъ <sup>1)</sup>. Вотъ эта задача приспособленія къ жизни недостаточнаго законодательства всей тяжестью легла на Гражданскій кассационный департаментъ— благодаря его работѣ оказалось возможнымъ найти формы для развившагося гражданского оборота, приспособить къ нему нормы, изъ которыхъ многія—не слѣдуетъ этого забывать— сложились еще въ эпоху крѣпостнаго права.

Но и помимо основныхъ институтовъ X тома, включенныхъ въ него при первоначальной кодификаціи, Сенату пришлось примѣнять къ жизни и новые законы, издаваемые послѣ введенія въ дѣйствіе Судебныхъ уставовъ. Едва ли не однимъ изъ самыхъ сложныхъ оказался въ практическомъ примѣненіи законъ 25 января 1878 года (ст. 683) объ отвѣтственности владѣльцевъ желѣзнодорожныхъ и пароходныхъ предпріятій передъ потерпѣвшими вредъ вслѣдствіе смерти или поврежденія здоровья. Почти каждое слово этой статьи вызвало не одно разъясненіе Сената; краткія постановленія закона легли въ основаніе обширной практики, раздвинувшей первоначальныя рамки закона, создавшей цѣлую систему въ высшей степени важныхъ и сложныхъ нормъ.

Другимъ примѣромъ, могущимъ иллюстрировать значеніе разъяснительной практики Сената, относительно новѣйшихъ законодательныхъ актовъ, можетъ служить рѣшеніе № 32—1898 года, когда на обсужденіе департамента было сразу предложено оберъ-прокуроромъ свыше 60 очень разнообразныхъ вопросовъ въ связи съ закономъ 12 марта 1891 года объ усыновленіи и узаконеніи дѣтей,—этими вопросами предварялись недоумѣнія практики и устранялись уже накопившіяся.

Но Сенату приходится имѣть дѣло не только съ X томомъ и законами, включенными въ него, или подлежащими включенію. По мѣрѣ распространенія новыхъ судебныхъ учреждений на окраины Имперіи кассационная функція по дѣламъ, разрѣшеннымъ по мѣстнымъ правамъ, перешла къ Сенату. Со второй половины семидесятыхъ годовъ къ Сенату переходитъ разсмотрѣніе дѣлъ, обсуждаемыхъ по законамъ, дѣйствующимъ въ Варшавскомъ су-

<sup>1)</sup> Эта записка Сперанскаго напечатана въ „Русской Старинѣ“, 1876 г., мартъ, стр. 686 и слѣд.

дебномъ округѣ, т. е. по законодательству французскому, унаслѣдованному отъ прежняго герцогства Варшавскаго, и мѣстному польскому, изданному къ нему въ дополненіе. Въ 1889 году распространены общія судебныя установленія на губерніи прибалтійскія, а въ связи съ этимъ Сенату переданъ высшій надзоръ за примѣненіемъ мѣстнаго балтійскаго права, въ его сложномъ составѣ римскихъ и древне-германскихъ нормъ.

Въ этой области Сенатъ встрѣтился съ законченными и болѣе разработанными правовыми системами, чѣмъ общеимперскій Сводъ; въ частности, работа по разсмотрѣнію спорныхъ вопросовъ польскаго права облегчается обширнымъ количествомъ надежныхъ прецедентовъ изъ практики французскихъ судовъ, но для балтійской практики такого подспорья нѣтъ.

Наконецъ, не слѣдуетъ упускать изъ виду, что въ кассационномъ департаментѣ сосредоточена высшая юрисдикція по дѣламъ торговли для тѣхъ мѣстностей, въ которыхъ не имѣется коммерческихъ судовъ,—а таковыхъ большинство. И въ этой области открытъ широкій просторъ для судебного творчества, и опять таки практика является основнымъ источникомъ права. Ученіе о субъектахъ торговыхъ сдѣлокъ, о торговомъ предпріятіи зиждется на обычномъ правѣ, оформляемомъ судебной практикой,—въ этомъ отношеніи достаточно хотя бы указать на ученіе о фирмѣ. Внѣшняя санкція, придаваемая кассационными рѣшеніями обычному праву, главному источнику нашего торговаго права, является однимъ изъ основныхъ факторовъ развитія этой отрасли гражданскаго права. Но и въ тѣхъ отдѣлахъ торговаго права, которые получили болѣе полную законодательную разработку, для Сената имѣется обширное поле творчества. Можно сослаться на рядъ рѣшеній его, постановленныхъ въ связи съ дѣйствовавшимъ до 1903 г. Уставомъ вексельнымъ 1832 года, отмѣтивъ хотя бы тѣ изъ нихъ, которыми примирялось съ запросами жизни постановленіе прим. къ ст. 2 (Устава вексельн. изд. 1893 г.), объявлявшее ничтожными подписанные, но не заполненные текстомъ, бланки вексельной бумаги. Сенатъ послѣдовательно разъяснялъ его въ смыслѣ прямо противоположномъ буквальному, и тѣмъ спасъ эту необходимую для коммерческихъ оборотовъ форму вексельнаго кредита. Практика Сената по этому, да и многимъ другимъ, вопросамъ вексельнаго права воплощена въ нынѣ дѣйствующемъ Уставѣ. Въ та-

комъ же положеніи находится нынѣ и желѣзнодорожное право. Проводя послѣдовательно взглядъ на Высочайше утвержденные уставы акціонерныхъ компаній, какъ на спеціальные законы, признавъ возможнымъ кассационную провѣрку рѣшеній, постановленныхъ согласно этимъ уставамъ, и допустивъ возможность при толкованіи одного устава принимать въ соображеніе постановленія другихъ однородныхъ <sup>1)</sup>, Сенатъ этимъ создалъ матеріаль для единообразной теоріи многихъ институтовъ торговаго права, мало затронутыхъ общимъ законодательствомъ, но получившихъ детальное освѣщеніе въ такихъ сепаратныхъ актахъ. Такъ, на примѣръ, слагаются постепенно общія нормы о страхованіи, которому въ законѣ удѣлено очень мало мѣста, всего нѣсколько статей, слагаются именно на почвѣ судебной практики, имѣющей дѣло съ уставами соотвѣтствующихъ компаній <sup>2)</sup>; любопытна разъяснительная практика по дѣламъ земельныхъ банковъ; наконецъ, на этой почвѣ возникаютъ общія нормы, опредѣляющія права акціонерныхъ компаній какъ таковыхъ, т. е. внутреннія отношенія акціонеровъ и правовое положеніе органовъ компаніи. Упомянемъ въ этой же связи объ очень существенномъ институтѣ, сложившемся почти исключительно на почвѣ кассационныхъ рѣшеній, о такъ называемой „администраціи“ по дѣламъ неоплатныхъ должниковъ различныхъ категорій, какъ физическихъ, такъ и юридическихъ лицъ. Институтъ этотъ, которому законъ отвелъ немного мѣста, имѣетъ при многихъ комбинаціяхъ не одно лишь процессуальное значеніе, — такъ на примѣръ, когда дѣло касается акціонерныхъ компаній — рождаются сложные вопросы о соотношеніи между органами предпріятія и органами администраціи. И если еще далеко не всѣ сомнѣнія устранены, то все же намѣчается нѣкоторая послѣдовательность практики, которая облегчитъ законодательную регулировку этого сложнаго отношенія.

Нельзя, наконецъ, не отмѣтить и того, что почти всецѣло на сенатской практикѣ покоится дѣйствующее въ Имперіи частное международное право. Руководящихъ постановленій въ законѣ почти нѣтъ по этому предмету и въ практикѣ Сената.

<sup>1)</sup> Рѣш. Гражд. касс. деп., 1878 г., № 184; 1879 г., № 88; 1884 г., № 114.

<sup>2)</sup> См. обширный матеріаль изъ кассационной практики, сопоставленный въ сборникѣ: „Практика Гражд. касс. деп. Пр. Сен. по страховому праву“, изданномъ подъ редакціей А. Н. Рождественскаго (1909 г.).

можно найти нѣкоторое отраженіе началъ теоріи этой быстро развивающейся теперь отрасли международного права <sup>1)</sup>).

Но кассационная провѣрка рѣшеній не ограничивается разслѣдованіемъ правильнаго примѣненія матеріальнаго закона и разьясненіемъ его смысла, на кассационный департаментъ возложенъ надзоръ и за законностью процессуальной стороны дѣла. Уставъ гражданскаго судопроизводства вызвалъ едва ли меньшее количество разьясненій, чѣмъ матеріальное право. Большая часть ихъ состоялась въ виду разнообразныхъ недоумѣній практики по такимъ вопросамъ, которые не всегда имѣютъ принципиальное значеніе. Въ нихъ объяснены формальности судебного порядка, отмѣчены стороны существенныя и несущественныя отдѣльныхъ процессуальныхъ институтовъ, устранены колебанія и нерѣшительность нѣкоторыхъ низшихъ инстанцій. Эти разьясненія имѣютъ преходящее значеніе въ томъ смыслѣ, что они отпадутъ съ измѣненіемъ соотвѣтствующихъ частей нынѣшняго процессуальнаго механизма.

Таковы, напримѣръ, рѣшенія, поясняющія порядокъ и обрядности при производствѣ дѣла до его слушанія, многія статьи, касающіяся постановленій о доказательствахъ (напримѣръ о свидѣтеляхъ и объ обстоятельствахъ, которыя могутъ быть удостовѣрены свидѣтелями); или же разьясненія статей, опредѣляющихъ порядокъ исполненія рѣшеній (правила объ арестѣ движимостей, объ описи недвижимостей, о порядкѣ производства торговъ и др.) число такихъ рѣшеній немалое.

Но имѣется рядъ разьясненій по вопросамъ иного порядка, по которымъ практика Сената впервые проложила и продолжаетъ прокладывать путь, толкуя статьи закона, которыя едва ли и могутъ быть сформулированы въ конкретной формѣ, содержа такого рода принципы, ближайшая разработка которыхъ всегда предоставляется опыту жизни. Таковы, напримѣръ, первыя же статьи Устава, содержащія общія начала процесса.

Вопросъ о томъ, что такое „споръ о правѣ гражданскомъ“, т. е. вопросъ о разграниченіи вѣдомства судовъ гражданскихъ

<sup>1)</sup> См. рѣшенія Гражд. касс. деп., 1881 г., № 183; 1905 г., № 1; 1883 г. № 44; 1907 г., № 168; 1895 г., № 89; 1899 г., № 139; 1879 г., № 241; 1894 г., № 62; 1875 г., № 749; 1906 г., № 2; 1907 г., № 18; 1896 г., № 35 и мн. др., въ которыхъ разьяснены вопросы частнаго международного и междуобластного права.

и иныхъ установленій, нерѣдко представляетъ столько же затрудненій, какъ и проведеніе въ теоріи границы между правомъ частнымъ и публичнымъ; практическое размежеваніе этихъ областей составляетъ не малую заслугу департамента, особенно, если принять во вниманіе сложное вѣдомство установленій по крестьянскимъ дѣламъ, вѣдающихъ также вопросы гражданскаго права. Далѣе, понятіе иска въ процессуальномъ смыслѣ и описаніе объекта искового требованія—предметы въ высшей степени сложные и запутанные, вызывающіе споры въ теоріи, дополнены и практически разработаны въ обширномъ количествѣ рѣшеній <sup>1)</sup>; начало состязательности, положенное Уставомъ въ основаніе процесса, освѣщено съ разнообразныхъ сторонъ.

Сюда же слѣдуетъ отнести и тѣ казусные вопросы, которые возникаютъ по поводу участія третьихъ лицъ въ процессѣ—признаки заинтересованности даннаго просителя въ дѣлѣ, его юридическое положеніе, въ смыслѣ его процессуальныхъ правъ во время разбора дѣла въ первой инстанціи, наконецъ права этихъ третьихъ лицъ на оспариваніе рѣшенія, уже вошедшаго въ законную силу; и въ этихъ частяхъ Уставъ довольствовался только краткими намеками, предоставляя практикѣ оживить созданный имъ основной скелетъ. Разъясненію этихъ пунктовъ посвящено не малое количество разсужденій Сената.

Нельзя также обойти молчаніемъ область крайне запутанную, къ тому же такую, въ которой Сенатъ былъ также всецѣло предоставленъ своимъ силамъ, именно, ученіе о судебныхъ доказательствахъ и, въ частности, о такъ называемомъ бремени доказыванія. Въ Уставѣ указано только, что каждая сторона должна доказать свои требованія и заявленія, а въ матеріальномъ правѣ обыкновенно содержатся по этому вопросу опредѣленія, касающіяся только формальной стороны. Такимъ образомъ надлежало выяснить прежде всего, что можетъ служить доказательствомъ, затѣмъ прослѣдить по различнымъ правоотношеніямъ спеціальныя постановленія, трактующія о томъ, какими данными, преимущественно какими документами, предписано удостовѣрять тѣ или иныя юридическія состоянія (напримѣръ брачное положеніе, право собственности на различные

<sup>1)</sup> См. напр. изслѣдованіе В. М. Гордона: „Иски о признаніи“, 1906 г.

объекты, договоры различного наименованія и т. д.) и наконецъ, выяснить для отдѣльныхъ правоотношеній еще гораздо болѣе сложный вопросъ: какіе элементы фактическаго состава должны быть доказываемы и кѣмъ изъ тяжущихся.

Во всѣхъ этихъ случаяхъ приходится учитывать и процессуальную сторону дѣла и комбинаціи матеріально правовыя, а въ виду казуистичности ихъ, естественно законъ долженъ ограничиваться только самыми общими указаніями <sup>1)</sup>).



А. А. Книримъ.

Наконецъ, не останавливаясь на другихъ существенныхъ пунктахъ, обратимъ вниманіе на разъясненія, состоявшіяся по поводу статьи 895 Устава, о границахъ и пространствѣ законной силы рѣшенія. И въ теоріи уже съ давнихъ поръ нѣтъ единогласія по многимъ частностямъ этого ученія; юридическая сила мотивовъ рѣшенія, соотношеніе нѣсколькихъ рѣшеній преюдиціальныхъ другъ другу— все вопросы, подлежащіе выяс-

<sup>1)</sup> Не удивительно, что собраніе выдержекъ изъ рѣшеній, приводимыхъ въ комментированныхъ изданіяхъ Устава гражданскаго судопроизводства при ст. 365, занимаетъ десятки страницъ—напр. въ изданіи Боровиковскаго (Гуссаковскаго) имъ отведено 30 страницъ. См. также работу Б. В. Попова: „Распределеніе доказательствъ между сторонами въ гражданскомъ процессѣ“, 1905 г.

ненію на практикѣ и открывающіе просторъ для ея творчества. Можно сказать, что, благодаря кассационной практикѣ, послѣдовательной по многимъ пунктамъ, создана теорія юридическихъ отношеній, которыя возникаютъ въ процессѣ. Въ этомъ направленіи она развернула во всей полнотѣ скрытые въ Уставѣ принципы и это завоеваніе прочное. Дореформенная практика въ этомъ смыслѣ ничего не дала.

Но и въ другихъ ученіяхъ кассационная практика встрѣтилась съ немалыми трудностями и также оказалась предоставленной собственнымъ силамъ. Начать хотя бы съ непосредственно затрагивающаго самый кассационный департаментъ—съ вопроса о компетенціи его, т. е. о поводахъ кассациі. Установивъ съ самаго же начала своей дѣятельности незыблемо, что Сенатъ не входитъ въ разсмотрѣніе фактической стороны дѣла, его „существа“, онъ тѣмъ самымъ поставилъ себѣ задачу дать указанія относительно того, гдѣ и какъ проводить эту границу. Исчерпывающая формулировка этого принципа, какъ съ отрицательной, такъ и положительной стороны до сихъ поръ не достигнута <sup>1)</sup> и не удивительно, что въ связи со ст. 793 Устава, упоминаемой въ каждомъ рѣшеніи департамента, состоялось множество разсужденій казуистическаго характера; всей своей совокупностью они освѣщаютъ этотъ принципъ.

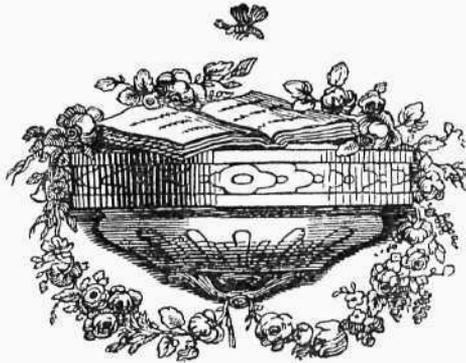
Въ качествѣ другого примѣра этого рода можно указать на практику Сената въ связи со ст. 29 Устава, опредѣляющей компетенцію мировыхъ установленій. Эта статья послужила образцомъ для опредѣленія вѣдомства и другихъ единоличныхъ судебныхъ органовъ, и многія разъясненія, постановленныя по поводу ея, имѣютъ значеніе не только въ рамкахъ нынѣ дѣйствующаго Устава.

Созданіе гражданскаго права, разработка гражданскаго процесса—такъ можно охарактеризовать—не закрывая глаза на частичные промахи—общій итогъ дѣятельности Гражданскаго кассационнаго департамента. Этотъ громадный результатъ является плодомъ коллективныхъ усилій судейскаго персонала департамента, его прокуратуры и его канцеляріи, и если, конечно,

---

<sup>1)</sup> Въ нѣкоторыхъ рѣшеніяхъ (см. цитаты въ изданіи Боровиковскаго, объясненія къ ст. 793, § 41) „существо дѣла“ дефинируется какъ „опредѣленіе событій, которыя должны быть признаваемы истинными“, но Сенатъ нерѣдко выходитъ за предѣлы этой дефиниціи.

и каждое изъ причастныхъ этимъ учрежденіямъ лицъ внесло въ него свой вкладъ, то все же нельзя закончить настоящій набросокъ, не упомянувъ въ немъ о сенаторахъ А. Е. Матюнинъ, К. П. Побѣдоносцевъ, А. А. Книримъ, Н. Н. Мясоѣдовъ, А. Л. Боровиковскомъ, имена которыхъ такъ прочно связаны съ трудами департамента.



## Сенатское дѣлопроизводство въ XIX столѣтіи послѣ реформъ 60-хъ годовъ.

Неблагопріятное вліяніе на ходъ дѣлъ въ Сенатѣ начала единогласія рѣшеній; мѣры по ограниченію этого начала, предложенныя Д. Н. Замятнинымъ въ 1863 году. Законы 6 мая 1863 г., 20 марта 1869 г. и 19 мая 1881 г. Участіе въ дѣлопроизводствѣ Сената министровъ, синодальнаго оберъ-прокурора. Законъ 9 іюня 1887 года. Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ административныхъ департаментахъ. Проекты измѣненія этого порядка 1867 и 1905 г.г.



**В**ъ порядкахъ сенатскаго дѣлопроизводства во второй половинѣ XIX столѣтія происходитъ тотъ же процессъ, что и въ области компетенціи Сената за это время. Этотъ процессъ уже охарактеризованъ нами какъ послѣдовательное проникновеніе началъ Судебныхъ уставовъ въ предѣлы дѣятельности „Правительствующаго“, административнаго Сената. Но если тамъ этотъ процессъ фактически уже почти завершился, то здѣсь процессъ этотъ идетъ гораздо медленнѣе. Можно сказать, что только отчасти ограничено причинившее Сенату такъ много вреда начало единогласія, „осложненія“ же сенатскаго производства, которыя явились неизбѣжнымъ послѣдствіемъ начала единогласія—сложная процедура консультаціи и вліяніе министровъ, въ порядкѣ дѣлопроизводственномъ на самое существо рѣшеній Сената, не только не уменьшились, но скорѣе увеличились.

Что касается движенія въ пользу ограниченія начала единогласія департаментскихъ рѣшеній, то оно началось одновременно съ судебной реформой, тотчасъ послѣ того, какъ были утверждены въ 1862 г. основныя начала этой реформы.

Назначенный (въ 1862 г.) управляющимъ Министерствомъ юстиціи Д. Н. Замятнинъ вошелъ 2 марта 1863 г. въ Госу-

дарственный Совѣтъ съ представленіемъ <sup>1)</sup>, въ которомъ наглядно представилъ, къ чему на практикѣ привело начало, что голосъ сенатора не умираетъ, или точнѣе, какъ сказано было въ указѣ 8 сентября 1802 г. „голосъ сенатора долженъ имѣть дѣйствіе, хотя бы вышелъ онъ изъ службы, былъ отсутственъ, или онъ умеръ“. Возможно ли, говоритъ Замятинъ, оберъ-прокурору выступать съ предложеніемъ о смягченіи участи подсудимаго по уголовному дѣлу, когда одного изъ сенаторовъ, участвовавшихъ при первоначальномъ рѣшеніи дѣла, нѣтъ налицо и слѣдовательно единогласія быть не можетъ и предстоитъ неизбежно переносъ дѣла въ Общее собраніе, а въ результатѣ не облегченіе, а отягощеніе участи подсудимаго, благодаря волокитѣ <sup>2)</sup>.

Въ то же время съ 1 сентября 1862 г. по 20 февраля 1863 г. возвращено въ уголовные департаменты Правительствующаго Сената 337 опредѣленій и изъ нихъ по 108 поручено оберъ-прокурорамъ дать Правительствующему Сенату предложенія объ измѣненіи рѣшеній, а подсудимые въ это время сидятъ подъ стражей. Если всѣ присутствующіе согласятся, то вѣроятно и отсутствующій согласился бы, но его нѣтъ и формальное начало ведетъ къ волокитѣ. Въ виду такого положенія, Замятинъ предлагалъ для уголовныхъ дѣлъ установить правило, что они рѣшаются окончательно, если съ предложеніемъ оберъ-прокурора согласятся единогласно всѣ наличные сенаторы, хотя бы не было отобрано отзывовъ отъ участвовавшихъ прежде въ сужденіи по дѣлу. Главноуправляющій II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи баронъ Корфъ предложилъ распространить то же правило и на всѣ другія неуголовныя дѣла. При разсмотрѣніи этого законопроекта въ Департаментѣ законовъ голоса раздѣлились поровну. Въ Общемъ собраніи Государственнаго Совѣта въ пользу законопроекта составилось меньшинство изъ 19 голосовъ, а противъ законопроекта—22 голоса, но Императору Александру II было угодно противъ мнѣнія меньшинства написать: „и Я“, и проектъ Замятина обратился въ законъ 6 мая 1863 г. Доводы обѣихъ сторонъ заслу-

<sup>1)</sup> Дальнѣйшее изложеніе основано на данныхъ, содержащихся въ дѣлѣ Государственнаго Совѣта 1863 г. Деп. зак., № 17.

<sup>2)</sup> Въ моментъ внесенія Замятинимъ представленія, Сенатъ находился въ критическомъ положеніи: 5 сенаторовъ скончалось (Буксгевденъ, Бутурлинъ, Хотяинцевъ, Комовскій и Ореусъ) и двое уволено по болѣзни въ безсрочный отпускъ; не слѣдуетъ забывать, что голосъ поданъ и не умираетъ, поэтому новыя назначенія помочь не могутъ.

живають быть приведенными. Меньшинство рассуждало, что напрасно считаютъ начало единогласія столь древнимъ; оно установлено только Высочайше утвержденнымъ 10 ноября 1813 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта <sup>1)</sup>). Благодаря ограниченію этого начала нисколько не умалится авторитетъ ни Сената въ цѣломъ, ни каждаго сенатора въ отдѣльности, а между тѣмъ это дастъ Сенату возможность покончить скорѣе старыя дѣла и облегчить введеніе новаго судебного строя. А 22 члена полагали, что правило, „по которому одинъ разъ данное сенаторомъ мнѣніе по дѣлу не умираетъ . . . . составляетъ одно изъ коренныхъ его правъ, которое всегда охраняло высокое значеніе Сената и было установлено, нѣтъ сомнѣнія, единственно въ видахъ правосудія. Каждый изъ сенаторовъ, при сужденіи дѣла въ департаментѣ, зная, что данное имъ по дѣлу мнѣніе по самому закону не умираетъ, по необходимости долженъ дѣйствовать въ высшей степени осмотрительно и съ большимъ вниманіемъ разсматривать и обсуждать дѣло, тогда какъ если бы не существовало подобнаго правила, то сенаторы съ меньшимъ вниманіемъ обсуждали бы дѣло, зная, что данное мнѣніе можетъ еще измѣниться даже безъ отобранія отзыва отъ подавшаго мнѣніе. Такое право, дарованное Сенату еще Именнымъ Высочайшимъ указомъ 8 сентября 1802 г. и слѣдовательно дѣйствующее у насъ болѣе 60 лѣтъ, должно быть оставлено за нимъ во всей неприкосновенности до судебной реформы. А ускореніе зависитъ отъ оберъ-прокуроровъ, чтобы скорѣе предъявляли заключеніе. Колебать же нынѣ такое важное право было бы въ высшей степени опасно, тѣмъ болѣе, что право это служитъ самымъ существеннымъ охраненіемъ правосудія въ высшемъ судилищѣ, возвышая нынѣшнихъ сенаторовъ въ ихъ собственныхъ глазахъ и въ глазахъ подсудимыхъ и народа“.

Въ 1863 г. было внесено новое ограниченіе начала единогласія. Съ этой мѣрой связана и другая мѣра, направленная къ уменьшенію волокиты; собственно только эта послѣдняя мѣра и была въ началѣ намѣчена. Инициатива этой мѣры исходила отъ Августѣйшаго Предсѣдателя Государственнаго Совѣта Великаго Князя Константина Николаевича. Онъ вошелъ къ Императору Александру II съ всеподданнѣйшимъ докладомъ, въ которомъ изло-

<sup>1)</sup> Доводъ конечно неправильный.

жилъ, что въ Государственный Совѣтъ вносится и послѣ 20 ноября 1864 г. рядъ дѣлъ, которыя еще производятся въ прежнемъ порядкѣ судопроизводства и при томъ такія, которыя собственно рѣшены единогласно въ департаментахъ Сената. Таковы: 1) уголовныя дѣла, по коимъ обвиняемые присуждены къ лишенію дворянства, чиновъ, орденовъ, 2) дѣла о смягченіи участи подсудимыхъ, 3) объ утвержденіи въ дворянствѣ по представленнымъ документамъ и о возведеніи въ это достоинство на основаніи установленныхъ въ законѣ правилъ, 4) объ отмѣнѣ или пересмотрѣ прежнихъ судебныхъ рѣшеній Сената. По этому докладу состоялось 20 марта 1869 г. Высочайшее повелѣніе <sup>1)</sup> министру юстиціи, по соглашенію съ главноуправляющимъ II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и государственнымъ секретаремъ, войти нынѣ же въ подробное обсужденіе, какія изъ поступающихъ въ Государственный Совѣтъ судебныхъ дѣлъ могли бы впредь оканчиваться безъ переноса въ Совѣтъ. Министръ юстиціи графъ Паленъ, повторивъ въ своемъ представленіи докладъ Великаго Князя и предположивъ для всѣхъ этихъ дѣлъ, согласно съ заключеніемъ доклада, непосредственное представленіе министромъ юстиціи Государю единогласныхъ опредѣленій департаментовъ Правительствующаго Сената (съ сохраненіемъ общаго порядка въ случаѣ разногласія и протестовъ оберъ-прокуроровъ), прибавилъ отъ себя: „Такой же порядокъ, казалось бы, вполне удобнымъ распространить и на всѣ вообще дѣла, производящіяся въ департаментахъ Сената по жалобамъ на присутственныя мѣста и на должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, а равно и по представленіямъ сихъ мѣстъ и лицъ, такъ какъ дѣла эти, требующія также особой спѣшности въ производствѣ, нерѣдко замедляются на весьма продолжительное время, вслѣдствіе переноса ихъ въ Общее собраніе по разногласію въ департаментахъ“. Этого краткаго объясненія было достаточно, чтобы для этого рода дѣлъ единогласіе было замѣнено большинствомъ <sup>2/3</sup> голосовъ; настолько очевидна была несостоятельность начала единогласія <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Изложеніе основано на данныхъ изъ дѣла Государственнаго Совѣта, Департамента гражд. и дух. дѣлъ, 1869 г., № 122.

<sup>2)</sup> Выс. утв. 26 мая 1869 г. мнѣніе Гос. Сов. И въ П. С. З. и въ Сводѣ законовъ (Учр. Прав. Сен., ст. 95) неправильно показана дата Высочайшаго утвержденія — 29 мая.

Наконецъ и еще одно ограниченіе начала единогласія было установлено въ 1881 г., по представленію министра юстиціи Д. Н. Набокова <sup>1)</sup>, для дѣлъ по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіяхъ должности въ административныхъ вѣдомствахъ и по просьбамъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные сими преступленіями, а равно дѣлъ о преданіи суду должностныхъ лицъ означенныхъ вѣдомствъ за такія преступленія (нынѣшняя ст. 96 Учр. Прав. Сената). Въ представленіи въ Государственный Совѣтъ по этому дѣлу министръ юстиціи изъяснялъ, что медленность по этимъ дѣламъ отдаляетъ производство суда и этимъ отягощается участь должностныхъ лицъ, которымъ законъ, изъ уваженія къ ихъ положенію, хотѣлъ предоставить лишь большее обезпеченіе. Далѣе, по мнѣнію Министра Юстиціи, при переносѣ дѣлъ въ Общее собраніе, а затѣмъ въ Государственный Совѣтъ, возникаетъ и другое, не менѣе важное, неблагопріятное послѣдствіе. При разрѣшеніи такого дѣла Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственного Совѣта, актъ преданія суду оказывается Высочайше утвержденнымъ: возможно ли при такихъ условіяхъ соблюденіе ст. 740 Уст. угол. суд., по силѣ коей прокуроръ, если находитъ оправданіе подсудимаго уважительнымъ, то обязанъ, не поддерживая обвинительнаго акта, опровергнутаго судебнымъ слѣдствіемъ, заявить о томъ суду. Можетъ ли не вліять на рѣшеніе судей оглашеніе на судѣ такого Высочайше утвержденаго акта о преданіи суду. Между тѣмъ дѣла болѣе сложныя о разномысліи между административными начальствами и прокурорами по вопросу о преданіи суду обвиняемыхъ въ преступленіи должности, разрѣшаются въ Соединенномъ присутствіи того же 1-го департамента и Уголовнаго кассационнаго департамента простымъ большинствомъ голосовъ. Поэтому, по мнѣнію министра юстиціи Набокова, и для этихъ дѣлъ слѣдуетъ установить разрѣшеніе простымъ большинствомъ голосовъ, какъ въ кассационныхъ департаментахъ.

Такъ неуклонно, постепенно, хотя и медленно, происходитъ вторженіе началъ Судебныхъ уставовъ въ дѣлопроизводство административныхъ департаментовъ Сената. Но слѣдуетъ замѣтить, что предположенія Набокова обратились въ законъ, не безъ нѣкоторой борьбы. Отзывы министровъ были благопріятны, за исключе-

<sup>1)</sup> Ср. дѣло Гос. Сов., Деп. зак., 1881 г., № 35.

ніемъ отзывовъ главноуправляющаго III отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и министровъ путей сообщенія и государственныхъ имуществъ. Возражавшіе находили, что существующій порядокъ вовсе не отягощаетъ участи обвиняемыхъ, главное же, что, по мнѣнію возражавшихъ, введеніе новаго порядка составитъ нѣчто въ родѣ *deminutio capitis* для министровъ, оно будетъ указывать, по ихъ мнѣнію, на безсиліе министровъ предать суду даже ихъ собственныхъ подчиненныхъ. Министръ юстиціи, отвѣчая на эти возраженія, указывалъ, что прекращеніе слѣдствій по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ, т. е. по дѣламъ несомнѣнно болѣе важнымъ, разрѣшается при участіи подлежащихъ министровъ внутреннихъ дѣлъ и иностранныхъ дѣлъ простымъ большинствомъ голосовъ.

Но составъ министровъ перемѣнился, новые представители не возражали и представленіе обратилось въ законъ 19 мая 1881 г. На этомъ дѣло и остановилось, и начало единогласія оставлено было для всѣхъ прочихъ дѣлъ и до нашего времени нерушимымъ.

Еще менѣе произведено перемѣнъ въ положеніи, присвоенномъ министрамъ въ дѣлопроизводствѣ Сената. Но и на этомъ положеніи, хотя и въ слабой степени, въ 1864 г., благодаря представленію Замятина, отразились начала Судебныхъ уставовъ, не въ смыслѣ умаленія значенія министровъ, а въ смыслѣ нѣкотораго оживленія и упрощенія этого участія, перехода отъ чисто письменныхъ формъ къ устнымъ <sup>1)</sup>.

Участіе министровъ ко времени представленія Замятина требовалось: 1) по дѣламъ, относящимся къ предметамъ вѣдѣнія министерствъ (Учр. Прав. Сената, изд. 1857 г., ст. 30—32), 2) по дѣламъ, сопряженнымъ съ казеннымъ интересомъ, хищеніями, убытками или утратою для казны и 3) по дѣламъ, которыя защищались въ судѣ на правѣ казны.

Но участіе это было не личное, а письменное и притомъ въ двойной формѣ. Дѣла, перечисленные въ ст. 159—163 Учр. Прав. Сената (изд. 1857 г.), слушались въ Сенатѣ не иначе, какъ по предварительномъ истребованіи заключеній соответственныхъ министровъ и главноуправляющихъ или оберъ-прокурора Свя-

<sup>1)</sup> Дѣло Гос. Совѣта 1863/4 г., Деп. зак., № 15. Выс. утв. 8 іюня 1864 г. мнѣніе Гос. Совѣта о мѣрахъ для ускоренія хода дѣлъ, подлежащихъ въ Прав. Сенатѣ разсмотрѣнію при участіи министровъ и главноуправляющихъ (П. С. З., № 41475).

тѣйшаго Синода. Дѣла, перечисленныя въ ст. 168 того же Учрежденія (1—28 пункты), слушались безъ предварительнаго истребованія заключенія, а лишь, послѣ рѣшенія дѣла въ Сенатѣ опредѣленія, прежде подписанія сенаторами, посылались къ подписи министровъ. Если послѣдніе не соглашались, то требовали дѣла, давали заключенія и такимъ образомъ все дѣло получало теченіе какъ по дѣламъ перваго рода. Такія письменныя мнѣнія и исчислялись въ общемъ числѣ голосовъ сенато-



*Съ грав. Анферта по рис. І. Шарлемань.*

Видъ части г. С.-Петербурга съ Сенатомъ съ птичьяго полета.

ровъ и имѣли силу переносить дѣла изъ департамента въ Общее собраніе. Такова картина письменной волокиты, столь далекая отъ требованій одного изъ основныхъ началъ Судебныхъ уставовъ — непосредственности. Правда министры считались по Учрежденію Сената присутствующими въ Сенатѣ по I департаменту (Учр. Прав. Сената ст. ст. 8 и 65), могли присутствовать и ихъ товарищи, но обремененные другими государственными дѣлами они рѣдко присутствовали. Замятнинъ находилъ, что личное участіе министровъ, помимо значительнаго ускоренія хода дѣлъ, приведетъ и къ болѣе правильному разрѣшенію дѣлъ; личныя объясненія министровъ, въ особенности по дѣламъ управленія, не могутъ не имѣть большого значенія.

Въ видахъ обезпеченія возможности дѣйствительнаго присутствія министровъ, Замятнинъ предлагалъ сдѣлать такое присутствіе обязательнымъ лишь въ I департаментѣ, по дѣламъ, по коимъ I департаментъ требуетъ предварительнаго заключенія, а по остальнымъ дѣламъ и по дѣламъ другихъ департаментовъ перейти отъ системы истребованія заключенія, при которой дѣла дважды посылаются къ министрамъ, къ системѣ посылки опредѣленій къ подписи. Изъ этого правила слѣдуетъ, по мнѣнію Замятина, сдѣлать исключеніе для дѣлъ по жалобамъ на дѣйствія министровъ, по сношеніямъ съ Святѣйшимъ Синодомъ, статсъ-секретаріатомъ Царства Польскаго, по дѣламъ, подлежащимъ обсужденію Военнаго и Адмиралтействъ совѣта, по дѣламъ, требующимъ спеціальнаго техническаго заключенія. По всѣмъ этимъ дѣламъ, по прежнему, надо требовать заключенія.

Для представленія такого заключенія предположено назначить 3-хъ мѣсячный срокъ, а въ случаѣ, если въ этотъ срокъ министры не доставятъ заключенія или свѣдѣній, то должны представить объясненія. Для засѣданій съ министрами по проекту назначается особый день въ недѣлѣ по соглашенію. Если министръ не явится въ назначенный день, то дѣла его откладываются до слѣдующаго засѣданія, а если онъ не явится и въ это второе засѣданіе, то дѣла слушаются безъ его участія. Только съ этимъ послѣднимъ предположеніемъ не согласился Департаментъ законовъ и замѣнилъ его нынѣ дѣйствующимъ правиломъ, въ силу котораго, если министръ не явится и во второе засѣданіе, то происходитъ соглашеніе съ нимъ чрезъ оберъ-прокурора.

Приведенныя измѣненія несомнѣнно повели къ большому оживленію сенатскаго производства, но конечно ни въ какомъ отношеніи не убавили вліянія министровъ на существо рѣшеній Сената.

Въ дальнѣйшемъ произошли только поясненія въ области отношеній Сената къ министрамъ по дѣлопроизводству. Въ этомъ смыслѣ имѣлъ существенное значеніе вопросъ, какія же министерства и главныя управленія не состоятъ подъ указами Сената. На этомъ вопросѣ особо останавливались при новомъ (1886 г.) изданіи Учрежденія Правительствующаго Сената. По поводу этого изданія въ 1883 г. главноуправляющій Кодификаціоннымъ отдѣломъ при Государственномъ Совѣтѣ запросилъ

главноуправляющаго Собственною Его Императорскаго Величества канцеляріею (I отдѣленіемъ), на какомъ законѣ основывается неподчиненіе канцеляріи Сенату. На это главноуправляющій I отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи объявилъ главноуправляющему Кодификаціоннымъ отдѣломъ Высочайшее повелѣніе отъ 12 декабря 1883 г. слѣдующаго содержанія: „Государь Императоръ Высочайше соизволилъ повелѣть сообщить Вамъ, что Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія остается по прежнему изъятой отъ подчиненія Правительствующему Сенату“<sup>1)</sup>.

Въ 1887 г. оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода К. П. Побѣдоносцевъ вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ о присвоеніи оберъ-прокурору Святѣйшаго Синода, по участію въ разрѣшеніи дѣлъ въ Сенатѣ, равныхъ съ другими министрами правъ. Въ представленіи этомъ дается наиболѣе исчерпывающее изложеніе<sup>2)</sup> всѣхъ законовъ, относящихся къ участію министровъ въ дѣлахъ Сената съ самого образованія министерствъ. Оберъ-прокуроръ находилъ, что интересы вѣдомства не ограничиваются дѣлами тяжбыми объ имуществѣ, по коимъ только и требуется по дѣйствующимъ законамъ заключеніе оберъ-прокурора. Есть рядъ и другихъ дѣлъ, не менѣе затрагивающихъ интересы вѣдомства: таковы дѣла о привлеченіи имущества духовныхъ учрежденій къ платежу земскихъ и городскихъ повинностей и государственныхъ налоговъ, дѣла по заключаемымъ въ духовномъ вѣдомствѣ подрядамъ и поставкамъ, дѣла по соблюденію такихъ правилъ Строительнаго устава, которыя относятся къ огражденію церковнаго благочинія, дѣла, относящіяся до выборовъ городскими общественными управленіями частныхъ лицъ въ должности церковныхъ старостъ въ городскихъ безприходныхъ церквахъ. Въ подтвержденіе своихъ представленій оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода ссылался главнымъ образомъ на то, что дѣла Святѣйшаго Синода подчинены по закону одному и тому же теченію какъ до образованія въ 1817 г. Министерства духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, такъ и послѣ этого образованія. Если же въ дѣйствующемъ законѣ участіе оберъ-прокурора Святѣйшаго Синода въ

<sup>1)</sup> Дѣло Государственной канцеляріи, 1883 г., № 37/43. I.

<sup>2)</sup> Дѣло Государственной канцеляріи, отд. Св. зак., 1887 г., № 117/19.

дѣлахъ Сената опредѣлено болѣе ограничительно, то это произошло благодаря кодификаціоннымъ ошибкамъ. Представленіе оберъ-прокурора было уважено и обратилось въ законъ <sup>1)</sup>).

Для полноты представленія объ участи министровъ въ рѣшеніяхъ Сената необходимо привести нѣкоторыя цифровыя данныя, представленныя въ Совѣщаніе статсъ-секретаря А. А. Сабурова. Къ 1 января 1905 г. числилось 87 дѣлъ, посланныхъ на заключеніе министровъ, изъ нихъ 66 посланы были въ 1904 г., 12 въ 1903 г. и было одно, посланное въ 1900 г. Къ тому же 1 января 1905 г. числилось посланныхъ министрамъ на подписаніе 73 дѣла; изъ нихъ 41 послано въ 1904 г., 18 въ 1903 г. и одно даже въ 1894 г. Изъ общаго числа 420 дѣлъ, перенесенныхъ въ Первое общее собраніе и числившихся за нимъ къ 1 января 1905 г. 126 не было доложено; изъ нихъ поступило въ Общее собраніе въ 1904 г.—86 дѣлъ, въ 1903 г. 27 и 4 даже въ 1900 г.; на консультаціи находилось 102 дѣла, изъ нихъ съ 1902 г.—25, съ 1903 г.—35.

Результаты инстанціоннаго прохожденія дѣлъ приблизительно таковы. За 10 лѣтъ (1895—1905 г.г.) было подано на опредѣленія департаментовъ 72 всеподданнѣйшихъ жалобы, изъ нихъ удовлетворено при новомъ разсмотрѣніи 40 и оставлено безъ удовлетворенія 24. Изъ 235 перенесенныхъ въ Общее собраніе въ 1895—1905 г.г. дѣлъ, по 132 дѣламъ оставлены безъ измѣненія опредѣленія департамента.

Что касается собственно до порядка разсмотрѣнія дѣлъ въ административныхъ департаментахъ Сената, то на немъ весьма мало отразилось вліяніе началъ Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г.

Въ этомъ отношеніи можно отмѣтить очень немногое. Высочайше утвержденныя 11 октября 1865 г. <sup>2)</sup> правила имѣли въ виду создать, въ виду невозможности немедленнаго повсемѣстнаго введенія судебной реформы, мѣры, упрощающія судопроизводственные порядки: расширялось право жалобъ, сокращалась ревизія, уменьшалась волокита отъ рукоприкладства, къ рукоприкладству болѣе не вызывали, назначая какъ прежде сроки въ нѣсколько мѣсяцевъ, а лишь допускались лица, сами явившіяся <sup>3)</sup>).

<sup>1)</sup> Выс. утв. 9 іюня 1887 г. мнѣніе Гос. Совѣта.

<sup>2)</sup> 2 П. С. З., № 42548.

<sup>3)</sup> Дѣло Гос. Совѣта, Деп. зак., 1865 г., № 43.

Попытка внести нѣкоторыя начала Судебныхъ уставовъ въ порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ административныхъ департаментахъ Сената была сдѣлана министромъ юстиціи Д. Н. Замятнинымъ <sup>1)</sup>. Замятнинъ выдѣлялъ въ особую группу дѣла судебно-административныя (административной юстиціи), отдѣляя ихъ отъ дѣлъ собственно управленія. Для дѣлъ административной юстиціи, по мнѣнію Замятина, слѣдовало бы допустить публичность засѣданія; послѣ доклада дѣла участвующія въ дѣлѣ лица или ихъ уполномоченные допускаются, по проекту, къ словеснымъ объясненіямъ, резолюція оглашается при открытыхъ дверяхъ. Предварительно разрѣшенія дѣла, выслушивается заключеніе оберъ-прокурора. Такимъ образомъ имѣлось въ виду перенести въ административныя департаменты Правительствующаго Сената установленный для кассационныхъ департаментовъ Сената порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ. Представленіе Замятина и въ этой части не встрѣтило сочувствія. Главноуправляющій II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи гр. Панинъ доказывалъ, что невозможно разграничить дѣла судебно-административныя отъ дѣлъ управленія. Въ каждомъ изъ дѣлъ управленія могутъ быть и элементы судебно-административныя, разъ подана жалоба. По мнѣнію Панина, „присутствіе при докладѣ публики нерѣдко могло бы увлечь тяжущихся и ихъ повѣренныхъ, представляющихъ Сенату словесныя объясненія, и вызвать съ ихъ стороны рѣзкія обвиненія противъ должностныхъ лицъ и присутственныхъ мѣстъ, или порицанія дѣйствій ихъ, съ цѣлью возбудить сочувствіе или одобреніе публики, что естественно было бы противно и достоинству правительства и достоинству суда“.

Послѣ этой неудавшейся попытки Замятина, въ существѣ дѣла, до 1904 г. не было дѣлаемо попытокъ измѣнить порядокъ сенатскаго дѣлопроизводства. Но при обсужденіи въ Комитетѣ Министровъ способовъ осуществленія п. 1 Именного Высочайшаго указа 12 декабря 1904 г. былъ затронутъ и вопросъ о сенатскомъ дѣлопроизводствѣ. Министръ юстиціи при этомъ замѣтилъ „что среди причинъ, объясняющихъ сравнительную

---

<sup>1)</sup> Дѣла Гос. Совѣта, Деп. законовъ, № 107/1867 и № 69/1868.

слабость значенія Сената въ нашей государственной жизни, видное мѣсто занимаетъ архаичность Петровскаго Регламента Сената и неудобство сложнаго и тяжелаго механизма, не отвѣчающаго запросамъ жизни“... По мнѣнію министра слѣдовало бы пересмотрѣть правила, опредѣляющія соотношеніе Сената къ Военному и Адмиралтействъ совѣтамъ... Затѣмъ внутреннее переустройство Сената могло бы быть сопряжено съ установленіемъ окончательнаго разрѣшенія дѣлъ въ I департаментѣ простымъ большинствомъ голосовъ и устраненіемъ какъ принадлежащаго нынѣ оберъ-прокурору и министрамъ права протеста, такъ и вообще переноса дѣлъ въ Общее собраніе Сената и въ Государственный Совѣтъ. Въ порядокъ производства дѣлъ въ Правительствующемъ Сенатѣ министръ юстиціи предлагалъ ввести публичность засѣданій въ видѣ общаго правила по дѣламъ суднымъ и судебно-административнымъ и допущеніе словесныхъ объясненій жалобщиковъ, а также образованіе въ составѣ I департамента двухъ коллегій: обыкновенный составъ (не менѣе трехъ сенаторовъ) по дѣламъ суднымъ и судебно-административнымъ и общее присутствіе (въ составѣ не менѣе семи сенаторовъ) для дѣлъ по жалобамъ на министровъ, главноуправляющихъ и генераль-губернаторовъ и всѣхъ дѣлъ законодательныхъ и по управленію. Присоединяясь къ изложеннымъ соображеніямъ, предсѣдатель департамента законовъ Государственнаго Совѣта указалъ, „что въ дѣйствительности въ настоящее время I департаментъ Правительствующаго Сената не вполне удовлетворяетъ своему назначенію. Сенатъ заваленъ дѣлами, нерѣдко весьма незначительными, слушаніе дѣлъ происходитъ черезъ 1½—2 года по ихъ поступленіи, необходимость требовать по многимъ дѣламъ письменнаго заключенія подлежащихъ министровъ и главноуправляющихъ также затягиваетъ рѣшеніе дѣла въ Сенатѣ на долгіе мѣсяцы. Такимъ образомъ частнымъ лицамъ, для того чтобы добиться отмены незаконнаго постановленія и возстановленія нарушеннаго права, приходится ждать иногда два или три года“.

Во исполненіе Высочайше утвержденаго по этому предмету журнала Комитета Министровъ было образовано Особое совѣщаніе, подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Сабурова, выработавшее, какъ указано выше, въ отдѣлѣ о компетенціи Сената, новыя, согласныя съ этими предположеніями

начала образованія сенатскаго дѣлопроизводства, а затѣмъ министромъ юстиціи былъ внесенъ въ Государственную Думу указанный въ томъ же отдѣлѣ проектъ преобразованія дѣлопроизводства въ административныхъ департаментахъ Сената.



## ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

### Проекты реформы Правительствующаго Сената во второй половинѣ XIX столѣтія.

Общественное настроеніе при воцареніи Императора Александра II. Проекты судоустройства графа Д. Блудова 1857—1860 г. Судебная реформа 1864 года. Проектъ реформы Сената—К. П. Побѣдоносцева. Вопросъ о единомъ кассационномъ судѣ и о мѣстныхъ кассационныхъ судахъ, возбужденный въ комиссіи при Государственной канцеляріи. Вопросъ объ улучшеніи личнаго состава Сената. Проектъ расширенія круга вѣдомства Сената, составленный министромъ юстиціи Д. Н. Замятнинимъ. Мысль объ учрежденіи губернскихъ кассационныхъ судовъ. Проектъ графа К. И. Палена. Проектъ реформы Сената—К. Д. Кавелина. Реформа Сената по такъ называемому лондонскому проекту русской конституціи. Государственныя преобразованія 1904—1906 г. и значеніе ихъ для Сената. Особое совѣщаніе 1905 года.



Въ 1855 году для Россіи наступила во второй разъ въ XIX столѣтіи эпоха реформъ.

Въ началѣ вѣка, когда воцарился Императоръ Александръ I, Россія находилась подъ тяжелымъ впечатлѣніемъ попытокъ повернуть русло исторіи вспять и разрушить многое изъ того, что создано было Екатериной II. Но въ то время и Верховная власть и ея ближайшіе совѣтники могли сразу сосредоточить свои усилія на упорядоченіи расшатаннаго строя управленія Имперіи. Россія имѣла дѣло только съ внутреннимъ давнишнимъ врагомъ: отсутствіемъ законности въ государственной жизни.

Въ иныхъ условіяхъ пришлось дѣйствовать поколѣнію, которое привѣтствовало Императора Александра II при вступленіи Его на прародительскій престолъ. Въ теченіе цѣлаго полувѣка русскіе жили въ убѣжденіи, что Россія непобѣдима, что ея силь, которыя

выдержали борьбу съ Наполеономъ I и возвратили свободу Европѣ, хватить на отпоръ всякому врагу и что внутреннее неустройство, которое устранить не удалось ни Александру I, ни Его могущественному преемнику, можетъ задержать великое государство на пути побѣдъ, но не въ состояніи препятствовать конечному успѣху.

Восточная война 1853—1856 г.г. разочаровала и власть и народъ самымъ потрясающимъ образомъ. Россіи пришлось отступить передъ западными державами, которымъ она диктовала свою волю въ теченіе десятилѣтій, отступить не смотря на безпримѣрный героизмъ войска, на тяжкія матеріальныя жертвы, разстроившія все государственное хозяйство. Вѣра въ непобѣдимость Россіи исчезла. Въ руки непріятельской арміи, не достигшей по численности своей трети войска Наполеона въ 1812 году—перешли обогранные кровію русскихъ героевъ бастионы много-страдальнаго Севастополя. Черноморскій флотъ погибъ.

Подъ громъ непріятельскихъ орудій на русской территоріи—умиралъ Монархъ, который, какъ казалось, навсегда упрочилъ могущество Россіи.

На смертномъ одрѣ Онъ обратился къ Наслѣднику престола со слѣдующими скорбными словами:

„Всѣ Мои усилія, всѣ Мои заботы были направлены на благо Россіи, Я хотѣлъ продолжать трудиться такъ, чтобы передать Тебѣ Имперію въ твердомъ порядкѣ, безопасную извнѣ, вполне счастливую и спокойную. Но Ты видишь, въ какое время, при какихъ обстоятельствахъ Я умираю. Такъ угодно Богу. Тебѣ трудно будетъ“...

На престолъ вступилъ Императоръ Александръ II, родившійся среди святынь Кремля, въ Москвѣ, возставшей изъ пепла 1812 года, воспитанникъ Жуковскаго, ученикъ Сперанскаго.

Въ царствованіе Императора Александра II вновь ожили политическія идеи, которыя полвѣкомъ ранѣе воодушевляли передовое общество Россіи, но на этотъ разъ онѣ охватили болѣе широкіе круги и поэтому съ теченіемъ времени получали окраску все болѣе и болѣе демократическую. Однако переходъ отъ царствованія Императора Николая I, съ его строго охранительными началами, къ новой эпохѣ не былъ столь рѣзокъ, какъ переломъ въ русской государственной жизни въ 1801 году, и русское мыслящее общество, какъ и само правительство, не обратилось

сразу къ обсужденію вопроса о реформахъ въ социальномъ и государственномъ строѣ. Въ Манифестѣ 19 февраля 1855 года Императоръ Александръ II возвѣстилъ своему народу: „да исполняются чрезъ Насъ постоянныя желанія и виды Августѣйшихъ Нашихъ предшественниковъ: Петра и Екатерины, Александра Благословеннаго и незабвеннаго Нашего родителя“.

Въ первые годы царствованія Александра II едва ли кто могъ ожидать и предвидѣть, что оно будетъ временемъ реформъ, которыя по своему глубокому воздѣйствію на правовой и социальный бытъ русскаго народа далеко оставятъ за собой и реформы Екатерины II и Александра I. Пока продолжалась война, всѣ взоры были прикованы къ берегамъ Чернаго моря. Только робко и притомъ негласно, въ дневникахъ, рукописныхъ запискахъ и въ говорѣ общественномъ высказывались пожеланія, доказывавшія критическое отношеніе къ недавнему прошлому. Не легкими оказались для Россіи тѣ 40 лѣтъ, которыя слѣдовали за подъемомъ политической мысли въ первое десятилѣтіе XIX вѣка и за героизмомъ 1812 года, но и при пессимистическомъ отношеніи къ государственнымъ порядкамъ, — которое, увы, во многомъ, слишкомъ многимъ, находило себѣ оправданіе, — нельзя было не признать, что Россія всетаки шагнула впередъ, и что въ распоряженіи Верховной власти было болѣе чѣмъ когда либо и умственныхъ и нравственныхъ силъ, если бы она рѣшилась порвать съ строго охранительными началами и тенденціями политики. Строй государственнаго управленія, несмотря на многіе недостатки, всетаки былъ болѣе упорядоченъ, чѣмъ въ началѣ XIX столѣтія. Въ особенности высшія государственныя учрежденія не находились болѣе въ томъ состояніи полной неопредѣленности, въ какомъ засталъ ихъ Императоръ Александръ I. По крайней мѣрѣ они имѣли каждое свое „Учрежденіе“, не лишенное дефектовъ, но тѣмъ не менѣе дающее возможность приблизительно опредѣлить кругъ вѣдомства и характеръ дѣятельности cadaго изъ нихъ. „Учрежденіе“ имѣли и Государственный Совѣтъ, и Комитетъ Министровъ, и министерства, и Синодъ. Имѣлъ Учрежденіе и Сенатъ, старѣйшій изъ центральныхъ органовъ, пережившій девятое царствованіе. Правда, это „Учрежденіе“ не было дано въ видѣ особаго, цѣльнаго законодательнаго акта, подобно Учрежденіямъ Государственнаго Совѣта и министерствъ. Оно было создано кодификаціоннымъ образомъ,

но утверждено Верховной властью въ порядкѣ законодательномъ при изданіи Свода законовъ. Будучи компиляціей изъ законодательныхъ актовъ, данныхъ въ теченіе 122 лѣтъ, оно страдало значительными пробѣлами, недомолвками и даже противорѣчіями, но тѣмъ не менѣе и оно было свидѣтельствомъ извѣстнаго прогресса.

Поколѣніе середины XIX вѣка не видѣло также предъ собой того законодательнаго хаоса, который столь удручалъ дѣятелей времени Александра I.

Ему не нужно было довольствоваться рукописными сводами законовъ, составленными малограмотными, иногда, секретарями, или „Законоискусствомъ“ Захарія Горюшкина, или сборниками Хавскаго и Правиковыхъ. Оно имѣло въ рукахъ Полное собраніе законовъ и Сводъ законовъ. Каждое присутственное мѣсто должно было имѣть у себя, по крайней мѣрѣ, Сводъ и съ несравненно большей справедливостію, нежели полустолѣтіе тому назадъ, Верховная власть могла заявлять, что невѣдѣніемъ законовъ никто отговариваться не можетъ. Кодификаціонные труды Императора Николая I и его знаменитаго сотрудника Сперанскаго дали Россіи и Основные законы, какъ основу всего правового зданія. Въ нихъ, хотя опять таки не безъ нѣкоторыхъ недомолвокъ, были сведены въ одно цѣлое разрозненныя волеизъявленія Верховной власти о незыблемости закона и его обязательности для всѣхъ, кто подчиненъ скипетру Россійскаго Монарха. Въ отдѣлѣ 8 „Свода Основныхъ Государственныхъ законовъ“ можно было найти слѣды и отклики законодательныхъ актовъ и время царя Алексѣя Михайловича, и Петра Великаго, и Екатерины II, и Александра I. Въ числѣ статей Основныхъ законовъ находились двѣ, въ положеніяхъ коихъ сведены были основныя начала правового государства: ст. 63, гласившая: „Законъ, въ надлежащемъ порядкѣ обнародованный, долженъ быть свято и ненарушимо исполняемъ всѣми и каждымъ, какъ подданными, такъ и иностранцами, въ Россіи пребывающими, поколику то до нихъ принадлежать можетъ, безъ различія званій, чина и пола“, и ст. 64: „Законы должны быть исполняемы безпристрастно, не смотря на лица и не внимая ничьимъ требованіямъ и предложеніямъ“.

О признаніи этихъ положеній властью и объ осуществленіи ихъ не на бумагѣ только, но и на дѣлѣ, мечтали еще Земскіе Соборы XVII столѣтія, о нихъ твердилъ Петръ Великій въ гроз-

ныхъ указахъ, вставленныхъ въ Зерцало Закона, которое стояло на столѣ всякаго присутствія, напоминая о себѣ всѣмъ, кто такъ охотно ихъ забывалъ.

Нѣтъ сомнѣнія, что богатый статьями Сводъ законовъ далеко не всегда состоялъ изъ точныхъ юридическихъ нормъ. Слишкомъ много было въ немъ статей, неудачно скомпилированныхъ изъ другъ съ другомъ несогласованныхъ, къ различнымъ временамъ относящихся, законовъ и указовъ. Не мало было въ немъ нравоученій и благихъ пожеланій, странно звучащихъ своимъ архаическимъ языкомъ и своими наивными опредѣленіями. Далеко не мало было статей неисполнимыхъ, на которыхъ лежала печать доктринерства временъ Екатерины II и Александра I. Это смѣшеніе нормъ юридическихъ и этическихъ давало себя тяжело чувствовать въ правѣ гражданскомъ, но оно становилось опаснымъ въ правѣ административномъ, которому была посвящена бѣльшая половина Свода.

Всуе законы писать, когда ихъ не хранить,—училъ еще Петръ, но какъ было хранить законы, помѣщенные хотя бы въ Наказъ министрамъ, въ особенности въ Наказъ министру финансовъ, гдѣ воспроизводились начала политической экономіи Адама Смита, или тѣ нормы, изъ которыхъ состоялъ Уставъ предупрежденія и пресѣченія преступленій? А административное право и было именно тѣмъ больнымъ мѣстомъ, которое давало себя чувствовать повсюду и во всѣхъ слояхъ общества, почему либо приходившихъ въ соприкосновеніе съ органами управленія.

Все еще внѣ охраны закона въ своей будничной жизни стояло болѣе половины населенія Россіи. Помѣщичьи крестьяне все еще жили подъ патріархальной властью душевладѣльцевъ. Крѣпостное право было нѣсколько поколеблено, но оно все еще лежало ярмомъ на плечахъ главной трудовой силы. Защиту со стороны государственныхъ законовъ крѣпостной человѣкъ находилъ рѣдко; только преступленіе, сильное злоупотребленіе помѣщичьей властью или рекрутчина ставили его лицомъ къ лицу съ государствомъ и его писаннымъ правомъ. Во всѣхъ другихъ отношеніяхъ глухая деревня жила внѣ Свода, по старинѣ, по неписанному и въ большинствѣ случаевъ всѣмъ невѣдомому обычному праву.

А между тѣмъ нарождавшіяся новыя условія хозяйственнаго быта, неумолимыя требованія народнаго хозяйства, которымъ

приходилось уступать, не смотря на всѣ охранительныя тенденціи внутренней политики, колебали стѣны старинной, отживавшей свой вѣкъ, патріархальности. Правительство Императора Николая I само положило начало новымъ формамъ русскаго народнаго хозяйства. Сооруженіе желѣзныхъ и шоссейныхъ дорогъ, покровительственная политика, стремившаяся создать отечественную промышленность и активную торговлю, подрывали тѣ формы экономическаго быта, которыя не оправдывали, но которыми въ нѣкоторой степени держалось крѣпостное право. Не смотря на энергичную борьбу съ „колобродными“ ученіями и желаніе отстоять самобытное національное развитіе и ума, и души русскаго народа, западно-европейская наука, по крайней мѣрѣ до 1848 года, проникала въ Россію, въ русскую школу, и высшую и среднюю. Куда многочисленнѣе сталъ классъ образованныхъ людей и критическое отношеніе къ различнымъ условіямъ государственнаго и общественнаго быта, не смотря на строгій надзоръ, на всѣ строго регламентированныя учебныя программы, стало проникать въ такіе слои, которые въ началѣ столѣтія довольствовались самыми скудными знаніями и самымъ узкимъ кругозоромъ мысли.

И это критическое движеніе питалось не только западно-европейскими источниками. Не только „западники“ прилагали критическую мѣрку къ явленіямъ, съ которыми не мирились только немногіе изъ дѣдовъ. Въ кругу тѣхъ, кто отрицательно относился къ реформамъ, создавшимъ новую Россію, въ кругу славянофиловъ зарождалось направленіе, которое въ реформахъ съ національной тенденціей искало выхода изъ отечественныхъ неурядицъ, не менѣе страстно, нежели тѣ, кто въ подражаніи западу усматривалъ путь къ усовершенствованію.

Умственное движеніе, расширявшееся именно въ царствованіе Императора Николая I, начало отражаться и на молодой русской юридической литературѣ. Молодые юристы, возвратившіеся изъ аудиторій Савиньи, Пухты, Эйхгорна, заставшіе еще Гегеля, видѣвшіе побѣды исторической школы надъ сходящимъ (на время) со сцены естественнымъ правомъ, вступали на кафедры, число которыхъ увеличилось благодаря уставу 1835 года. У догматиковъ они научились орудовать юридическимъ аппаратомъ и анализировать громаднй матеріалъ необработаннаго отечественнаго права; у историковъ они научились понимать

процессъ наростанія права на данной особой почвѣ, и туманнымъ естественно-правовымъ ученіямъ, и бездушному пересказу статей Свода въ болѣе или менѣе систематическомъ порядкѣ — наступалъ конецъ. Русское законовѣдѣніе могло превратиться въ русское правовѣдѣніе. Конечно, если бы правительство вздумало замѣстить всѣ судейскія (не говоря уже объ административныхъ должностяхъ) мѣста юристами, оно получило бы отвѣтъ — нѣтъ достаточно людей, но ему не пришлось бы признать, что нѣтъ въ Россіи вообще юристовъ, на что такъ горько жаловались сторонники реформъ временъ Александра I.

Въ запискѣ о лицахъ, получившихъ спеціальное юридическое образованіе въ русскихъ университетахъ, составленной для комиссіи по преобразованію судебной части въ Россіи <sup>1)</sup> показано, что отъ 1840 до 1863 года окончило курсъ по юридическому факультету 3650 человекъ. Къ этой цифрѣ нужно прибавить еще около 400 юристовъ, подготовленныхъ въ Императорскомъ училищѣ правовѣдѣнія, и не менѣе 500 человекъ, получившихъ образованіе въ Александровскомъ лицѣѣ. Въ указанной запискѣ не отмѣчены юристы, получившіе образованіе въ Дерптскомъ университетѣ.

Конечно эти цифры не особенно внушительны, но въ сравненіи съ бѣдностію въ 1801 году онѣ кажутся богатыми.

Критика мыслящихъ слоевъ русскаго общества обратилась на первыхъ порахъ не столько къ обсужденію формальныхъ недостатковъ государственнаго строя, ибо нельзя было отрицать, что съ внѣшней формальной стороны государство успѣло стать болѣе упорядоченнымъ, сколько къ дѣятельности различныхъ органовъ государственной власти, которая страдала слишкомъ часто мертвящимъ формализмомъ и жертвовала столь часто дѣломъ ради соблюденія внѣшняго обряда. Офиціальныя отчеты постоянно твердили, что все обстоитъ благополучно, порядокъ соблюденъ и законъ исполненъ. Война доказала, что за порядкомъ отчетовъ скрывалась бездна грубѣйшихъ недочетовъ.

Въ 1855 году высшимъ кругамъ общества пришлось выслушать горькую правду не въ официальныхъ отчетахъ, не въ органахъ періодической прессы, которая не смѣла говорить от-

<sup>1)</sup> Ср. Замячанія о развитіи основныхъ положеній преобразованія судебной части въ Россіи, часть 6.

кровеннымъ языкомъ, а въ рукописной запискѣ, вышедшей изъ подъ пера человѣка, занимавшаго высокій постъ и которому было суждено сыграть немаловажную роль въ эпоху реформъ.

П. А. Валуевъ въ „Думѣ Русскаго“ <sup>1)</sup> писалъ: „Многочисленность формъ подавляетъ сущность административной дѣятельности и обеспечиваетъ всеобщую официальную ложь. Взгляните на годовые отчеты. Вездѣ сдѣлано все возможное, вездѣ приобрѣтены успѣхи, вездѣ водворяется, если не вдругъ, то по крайней мѣрѣ постепенно, должный успѣхъ и порядокъ. Взгляните на дѣло, всмотритесь въ него, отдѣлите сущность отъ бумажной оболочки, то, что есть, отъ того, что кажется, правду отъ неправды или полуправды,—и рѣдко гдѣ окажется прочная, плодотворная польза; сверху блескъ, снизу гниль. Въ твореніяхъ нашего официального многословія нѣтъ мѣста для истины. Она затаена между строками, но, кто изъ официальныхъ читателей всегда можетъ обратить вниманіе на междустрочіе...

. . . Всѣ правительственныя инстанціи уже нынѣ болѣе заняты другъ другомъ, чѣмъ сущностію предметовъ ихъ вѣдомства . . . Вездѣ преобладаетъ у насъ стремленіе сѣять добро силою . . . Пренебреженіе къ каждому изъ насъ, въ особенности, и къ человѣческой личности, вообще, водворилось въ законахъ... Уму нуженъ просторъ“...

Этотъ негласный трактатъ произвелъ въ официальныхъ сферахъ, какъ извѣстно, глубокое впечатлѣніе, о чемъ свидѣтельствовалъ приказъ генералъ-адмирала Великаго Князя Константина Николаевича въ декабрѣ 1855 г., который призналъ, что П. А. Валуевъ вѣрно отмѣтилъ причины, „которыя довели Россію до нынѣшняго бѣдственнаго положенія...“

П. А. Валуевъ, въ своемъ дневникѣ, вѣрно указалъ и насущныя потребности Россіи, ждавшей реформъ. Наравнѣ съ совѣтомъ преобразовать цензуру, обнародовывать бюджеты, отмѣнить крѣпостное состояніе промышленныхъ силъ, онъ выставилъ три главныхъ требованія: начало христіанской истины въ дѣлахъ вѣры, начало правды въ формахъ управленія вообще, вмѣсто нынѣшней бездушной формалистики, и начало нравственнаго достоинства въ дѣйствіяхъ высшихъ правительственныхъ властей, сопряженное съ началомъ уваженія къ человѣческой личности.

<sup>1)</sup> Русская Старина, 1891 г., II., стр. 348—358.

Правда, въ управленіи и судѣ, которая не боялась бы свѣта гласности,—на этомъ требованіи сходились всѣ, кто не желалъ изъ за эгоистическихъ расчетовъ сохраненія отжившихъ свой вѣкъ и столь пагубныхъ „порядковъ“.

Но отъ этихъ требованій государственной этики, конечно, не далекъ былъ путь и къ требованіямъ реформъ въ формальномъ строѣ управленія и суда и черезъ два три года опять поднятъ былъ вопросъ о томъ, какую роль слѣдуетъ играть при новыхъ вождедѣльныхъ порядкахъ старѣйшему изъ учрежденій Сенату, въ архивѣ котораго хранились подъ спудомъ самыя краснорѣчивыя доказательства тяжелаго государственнаго нестройства—отчеты сенаторовъ о ревизіяхъ.

Предвѣстникомъ эпохи реформъ являлся Высочайшій Манифестъ 1856 г. о заключеніи Парижскаго мирнаго трактата, въ которомъ возвѣщалась программа царственныхъ трудовъ молодого Монарха: утвержденіе и усовершенствованіе внутренняго благоустройства, введеніе началъ правды и милости въ архаическій строй судовъ, содѣйствіе просвѣщенію и всякой полезной дѣятельности, дабы каждый подъ сѣнію законовъ, для всѣхъ равно справедливыхъ, всѣмъ равно покровительствующихъ, наслаждался плодами своихъ трудовъ. Въ умѣ Государя былъ уже рѣшенъ вопросъ и о судьбѣ крѣпостнаго права. Оно должно было быть упразднено и вмѣстѣ съ тѣмъ половина русскаго народа должна была стать подъ непосредственную охрану государственной власти. Кругъ вѣдомства государственныхъ учрежденій долженъ былъ расширяться вступленіемъ въ него 20 милліоновъ доселѣ безправныхъ душъ.

Реформы должны были быть произведены безъ измѣненія основнаго фактора русской государственной жизни. О замѣнѣ Царскаго Самодержавія какой либо иной формой правленія въ первые годы царствованія Императора Александра II мечтали только весьма немногіе. Подавляющему большинству мыслящихъ людей было ясно, что отвѣтственный трудъ обновленія государственной жизни Россіи могъ быть исполненъ только властью, стоящей выше всѣхъ сословныхъ и классовыхъ интересовъ. Въ рѣчи, произнесенной Императоромъ Александромъ II въ Общемъ собраніи Государственнаго Совѣта 28 января 1861 года, царственный реформаторъ сказалъ то, что чувствовали почти всѣ мыслящіе люди того времени: „Крѣпостное право устано-

влено Самодержавною властью и только Самодержавная власть может его уничтожить“.

Да и другія крупныя реформы, которыя созрѣвали въ различныхъ кабинетахъ, комитетахъ и комиссіяхъ, могли быть осуществлены только сильною историческою властью, которой не пришлось входить въ сдѣлки съ различными партіями и группами. Такова была и судебная реформа, при подготовкѣ которой всплылъ опять вопросъ о томъ: чѣмъ, гдѣ и какъ быть Сенату. И при обсужденіи ея въ различныхъ стадіяхъ разсуждали о проблемахъ, когда то занимавшихъ и Негласный комитетъ, и сенаторовъ и Сперанскаго и Комитетъ 6 декабря 1826 г.: о децентрализациі Сената, о введеніи въ его составъ выборнаго элемента и о надѣленіи его долею законодательной власти, объ усиленіи его функціи надзора. Однако, лишь въ 70-хъ годахъ появился проектъ кореннаго преобразованія Сената, въ связи съ реформой и другихъ высшихъ государственныхъ учреждений, — проектъ К. Д. Кавелина.

Обсужденіе сложнаго вопроса судебной реформы, въ необходимости которой убѣдился уже Императоръ Николай I въ 1840-хъ годахъ, началось въ 1857 г., когда гр. Д. Н. Блудовъ, работавшій надъ этимъ вопросомъ съ 1843 г., высказался за коренное измѣненіе всего гражданскаго и уголовнаго процесса <sup>1)</sup>. Въ 1857—1860 г.г. въ Государственномъ Совѣтѣ обсуждались составленные имъ проекты устава гражданскаго и уголовнаго судопроизводства и проекты судоустройства съ замѣчаніями министра юстиціи гр. В. Н. Панина. Хотя Блудовъ и убѣдился въ необходимости преобразованія судебного строя и процесса съ верху до низу, тѣмъ не менѣе, ни онъ, ни гр. Панинъ не рѣшались предложить такую коренную реформу. Проектъ Блудова съ заключеніемъ Панина коснулся конечно и Сената.

Проектъ судоустройства, составленный Блудовымъ, ограничивалъ по общему правилу число инстанцій двумя (уѣздные суды и палаты); лишь въ случаяхъ, съ точностью означенныхъ въ законѣ, дѣла поступали въ Правительствующій Сенатъ.

Согласно проекту Блудова учреждался кассационный судъ, съ прежнимъ наименованіемъ Общаго собранія Сената, соста-

---

<sup>1)</sup> Ср. Матеріалы по судебному преобразованію 1864 г., т. I—VIII. Полный комплектъ этихъ матеріаловъ имѣется, кажется, только въ библиотекѣ Государственнаго Совѣта.

вленный изъ назначаемыхъ Государемъ Императоромъ сенаторовъ, для постоянного въ немъ присутствованія, по два отъ каждаго департамента.

При этомъ Общемъ собраніи должны были состоять юрис-консулты изъ высшихъ судебного вѣдомства чиновниковъ, коимъ поручается, какъ приготовленіе дѣлъ къ докладу, такъ и самый оныхъ докладъ присутствію, и особый прокуроръ съ наименованіемъ, если не генераль-прокурора, то по крайней мѣрѣ перваго оберъ-прокурора Сената <sup>1)</sup>).

Съ этимъ проектомъ не согласился графъ В. Н. Панинъ. Признавая необходимость учрежденія кассационнаго суда, онъ указывалъ <sup>2)</sup> на то, что Общее собраніе Сената по многочисленности и разнообразію служебной дѣятельности лицъ, входящихъ въ составъ онаго, не можетъ быть признано соответствующимъ тому назначенію, которое ему предполагается дать въ качествѣ кассационнаго суда. Нельзя было, по его мнѣнію, не опасаться, что постановленныя по большинству голосовъ кассационныя рѣшенія Общаго собранія не будутъ представлять достаточнаго ручательства въ достиженіи ими предполагаемой цѣли: введенія единства въ примѣненіи законовъ и однообразія судебныхъ рѣшеній. — Министръ юстиціи предлагалъ для разсмотрѣнія кассационныхъ жалобъ учредить особое присутствіе изъ 5 сенаторовъ при Комиссіи прошеній, назначивъ въ это присутствіе лицъ, наиболѣе извѣстныхъ какъ своими теоретическими познаніями, такъ и долготѣнею опытностью въ судебной практикѣ.

Въ объяснительной запискѣ II отдѣленія былъ затронутъ одинъ вопросъ, которымъ занимались наши государственные дѣятели уже въ началѣ XIX столѣтія, вопросъ о томъ, какъ отдѣлить законъ отъ распоряженія (*lois et ordonnances*). Смѣшеніе закона съ административнымъ распоряженіемъ въ Сводѣ законовъ крайне вредно отражалось и на дѣятельности Сената, какъ хранителя закона.

„Часто“, было сказано въ запискѣ, „правила, которыя можно назвать основными, такъ перемѣшаны съ указаніями ничтожными, не могущими имѣть никакого вліянія на ходъ дѣлъ, что

<sup>1)</sup> Общая объяснительная записка по проекту положенія судоустройства.

<sup>2)</sup> Соображенія министра юстиціи къ проекту о судоустройствѣ, стр. 15.

не удивительно, когда иные чиновники, не умѣя различить однихъ отъ другихъ, признаютъ всѣ въ равной мѣрѣ маловажными. Можетъ быть есть и такіе, считающіе себя заслуженными и полезными, которыхъ всѣ заслуги, все достоинство состоятъ въ изученіи сихъ мелочей“.

„При изданіи законовъ о новомъ судебномъ порядкѣ, необходимо отдѣлить законъ отъ наказа и тѣмъ положить начало раздѣленія постановленій свода на законы, собственно такъ именуемые, и на предписанія и распоряженія“.

Извѣстно, что уже въ 1858 г. состоялось Высочайшее повелѣніе (30 октября) войти въ подробное разсмотрѣніе вопроса, что именно въ нашемъ законодательствѣ должно составлять законъ (loi), что административныя распоряженія (ordonnance) <sup>1)</sup>. Возбужденный Блудовымъ вопросъ такъ и остался нерѣшеннымъ.

Проекты Блудова не привели къ преобразованію судебного строя. Извѣстно, что въ 1861 г. Государственная канцелярія съ прикомандированными къ ней для этой цѣли юристами получила порученіе выработать основныя начала судебного преобразованія, что эти „основныя начала“ послѣ обсуждения ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ были Высочайше утверждены и что на основѣ ихъ Особая комиссія при Государственной канцелярії выработала проекты судебныхъ уставовъ 1864 г., что къ участию въ дѣлѣ были приглашены не только лучшіе юристы того времени, но что и все общество, благодаря оглашенію основныхъ началъ, могло высказать свой взглядъ на предстоящую громадную реформу.

Нѣтъ возможности останавливаться на всѣхъ совѣтахъ и предложеніяхъ, которые со всѣхъ концовъ Россіи стекались въ комиссію, работавшей надъ этимъ великимъ дѣломъ. Мы можемъ только отмѣтить проекты и то не всѣ, которые касались Сената, преимущественно его судебныхъ департаментовъ.

---

<sup>1)</sup> Вопросъ о проведеніи грани между закономъ и административнымъ распоряженіемъ обсуждался также въ Соединенныхъ департаментахъ законовъ и гражданскихъ дѣлъ Государственнаго Совѣта въ 1857—1860 г.—ср. Записку Государственной канцелярії объ основныхъ началахъ судоустройства и судопроизводства гражданского и уголовного, стр. 72.

Однимъ изъ основныхъ началъ, на которыхъ строилась судебная реформа, было начало рѣшительнаго отдѣленія суда отъ администраціи. Послѣдовательное проведеніе этого начала могло побудить составителей Судебныхъ уставовъ возвратиться къ мысли первыхъ годовъ XIX столѣтія объ отдѣленіи Сената судебного отъ Сената правительствующаго, тѣмъ болѣе, что съ момента осуществленія одобренной уже Верховною властью мысли о созданіи высшаго кассационнаго суда въ составѣ Сената, связанные въ одно внѣшнее цѣлое элементы правительственный и судебный должны были тѣмъ болѣе разъединиться, чѣмъ глубже оказалось бы воздѣйствіе новаго порядка судопроизводства на дѣятельность всего судебного вѣдомства. Однако о раздѣленіи Сената на два другъ отъ друга независимыхъ учрежденія не было рѣчи; наоборотъ, во время работъ надъ составленіемъ Судебныхъ уставовъ довольно ясно высказывалась надежда, что соединеніе суда и надзора надъ администраціей приведетъ къ благотворному воздѣйствію безпристрастнаго правосудія на дѣятельность административныхъ департаментовъ Сената. Имъ несомнѣнно угрожала опасность приспособлять свои опредѣленія къ измѣняющимся направленіямъ внутренней политики и допускать изъ за соображеній политическихъ, обманчивое непостоянство самопроизвольныхъ толкованій законовъ, которые, именно благодаря своей, далеко не всегда удачной, редакціи, превратили русское административное право въ совокупность нормъ шаткихъ и расплывчатыхъ.

Десятилѣтіе спустя послѣ изданія Судебныхъ уставовъ 1864 года, самый выдающійся изъ русскихъ государствовѣдovъ, А. Д. Градовскій, въ своемъ трудѣ: „Начала русскаго государственнаго права“ (томъ II, стр. 328) горячо возставалъ противъ мысли объ учрежденіи какъ бы двухъ Сенатовъ, одного правительствующаго, другого судебного.

„Такую мысль, говорилъ онъ, слѣдовало бы признать несчастною. Различаясь въ своихъ специальныхъ цѣляхъ, департаменты Сената должны быть связаны въ одно цѣлое учрежденіе, въ отношеніи общихъ цѣлей и общаго своего значенія. Сенатъ долженъ остаться учрежденіемъ, поставленнымъ во главѣ всего подчиненнаго, т. е. подзаконнаго управленія, мѣстомъ, поддерживающимъ силу закона, наблюдающимъ за дѣйствіями мѣстъ

и лицъ, подчиненныхъ и охраняющихъ законныя права каждаго. Роль учрежденія, какимъ долженъ былъ явиться Сенатъ по мысли Петра Великаго, въ монархіи неограниченной всегда будетъ весьма велика. Не о раздѣленіи, а о лучшемъ сочетаніи Сенатовъ правительствующаго и судебнаго слѣдуетъ думать каждому, кто заинтересованъ успѣхами нашего управленія. Это вызывается настоятельными и вполне современными потребностями. Съ раздѣленіемъ Сената на правительствующій и судебный увеличится антагонизмъ между вѣдомствами судебнымъ и административнымъ и въ кругу нашихъ учреждений не будетъ уже посредствующаго элемента, установленія безпристрастнаго, способнаго сдержатъ увлеченія разныхъ мѣстъ и лицъ. Напротивъ, при надлежащемъ сочетаніи элементовъ сенатскаго учрежденія, получится установленіе, способное разрѣшать всѣ спорные вопросы, не въ интересахъ того или другаго вѣдомства, не въ видахъ той или другой власти, а исключительно въ духѣ закона и для пользы дѣла . . . . Наконецъ, съ расчлененіемъ Сената умалится и авторитетъ раздѣлившихся частей, авторитетъ, который всѣ съ давнихъ поръ привыкли соединять съ именемъ Сената. Въ настоящее время департаменты дѣйствуютъ особо, но сила указовъ каждаго изъ нихъ поддерживается авторитетомъ цѣлаго учрежденія и опредѣленія его должны быть исполняемы, какъ и опредѣленія всего Сената. При отсутствіи такого единства значеніе отдѣльныхъ департаментовъ потерпитъ ущербъ . . .“.

Единство Сената не было нарушено съ внѣшней стороны. И послѣ судебной реформы сохранилось то „странное смѣшеніе понятій“, о которомъ когда то говорилъ графъ В. П. Кочубей, и Россія сохранила самобытное учрежденіе, въ которомъ подъ одной крышей сочетались организованные по французскому образцу кассационныя департаменты съ стариннымъ Петровскимъ установленіемъ. Но если единству Сената въ указанномъ смыслѣ не грозила опасность, то мысль о расположеніи Сената въ нѣсколькихъ крупныхъ центрахъ находила защитниковъ въ средѣ самой комиссіи, выработывавшей проектъ реформы.

Въ числѣ соображеній разныхъ лицъ о преобразованіи судебной части, поступившихъ въ 1861—1862 г.г. въ Государственную канцелярію, имѣется и записка К. П. Побѣдоносцева, озаглавленная „Предварительныя замѣчанія о планѣ и о глав-

ныхъ основаніяхъ устава о судоустройствѣ“ <sup>1)</sup> и содержащая въ себѣ проектъ устройства Сената.

Исходя изъ основного положенія, что судебная власть въ Имперіи принадлежитъ исключительно судебнымъ мѣстамъ и лицамъ, въ особенности облеченнымъ этою властью, по волѣ и назначенію Монарха, какъ судьи верховнаго, что судъ долженъ быть совершенно отдѣленъ отъ управленія. („Во всемъ, что относится до производства, распоряженія и рѣшенія дѣлъ судебныхъ никакое правительственное мѣсто или лицо не должно вмѣшиваться въ ихъ дѣятельность и давать имъ предписанія или наставленія“), онъ предлагалъ учредить единоличные мировые суды для разбирательства дѣлъ малоцѣнныхъ и двѣ инстанціи коллегіальнаго суда: окружные суды и областныя судебныя палаты. Сенату, который переставалъ быть апелляціонной инстанціей, Побѣдоносцевъ ввѣрялъ наблюденіе за охраненіемъ всѣхъ существенныхъ правилъ и обрядовъ судопроизводства.

Для наблюденія за успѣшнымъ и правильнымъ производствомъ суда въ цѣломъ округѣ и, прежде всего, для приведенія въ дѣйствіе новыхъ судебныхъ учрежденій, учреждается еще должность областного судьи, которому власть надзора принадлежитъ исключительно безъ всякаго вмѣшательства правительственныхъ лицъ. „Черезъ него можетъ совершиться у насъ желанное отдѣленіе власти судебной отъ правительственной. Поэтому необходимо присвоить этому лицу положеніе вполне независимое отъ правительственныхъ властей губерніи. Онъ стоитъ возлѣ ихъ, а не подъ ними, не вмѣшиваясь, однако же, нисколько въ ихъ дѣйствія. Всѣ дѣла и дѣйствія судебного свойства подлежатъ его надзору“.

Къ этому единоличному органу надзора переходитъ рядъ обязанностей, которыя ранѣе лежали на Сенатѣ, какъ то: замѣщеніе нѣкоторыхъ должностей судебного вѣдомства, наблюденіе за производствомъ дѣлъ, ревизія судебныхъ мѣстъ, принятіе жалобъ на медленность дѣйствія, на притѣсненія разнаго рода, ему подвѣдомственны въ извѣстной степени дѣла объ отвѣтственности должностныхъ лицъ, вопросы о незаконномъ взятіи подъ стражу и незаконномъ содержаніи подъ арестомъ. Нѣкоторыя дѣла рѣшаются подъ его предсѣдатель-

<sup>1)</sup> Она вошла въ т. XVII Матеріаловъ по судебному преобразованію 1864 г.

ствомъ въ общемъ собраніи областныхъ судебныхъ палатъ, а именно: дѣла объ отвѣтственности должностныхъ лицъ, о пререканіяхъ между мѣстами судебными и правительствомъ и дѣла о лицахъ, содержащихся подъ стражею.

„Онъ имѣетъ право во всякомъ случаѣ разрѣшать освобожденіе неправильно содержамаго и подвергнуть за замедленіе въ отвѣтъ положенному штрафу должностныя лица до началь-



К. П. Побѣдоносцевъ.

ника губерніи, котораго только Сенатъ можетъ подвергнуть взысканію“.

Глава 13-ая записки Побѣдоносцева озаглавлена: „Должность Сената“. Сенатъ не долженъ быть апелляціоннымъ судомъ. Въ немъ сосредоточено верховное наблюденіе за единообразнымъ и правильнымъ примѣненіемъ закона; „Сенатъ будетъ завѣдывать не апелляціею, а тѣмъ, что, обыкновенно, называется на западѣ кассациею судебныхъ рѣшеній“.

Во время работъ надъ составленіемъ проекта реформы возникла мысль назвать преобразованный судебный Сенатъ кассационнымъ судомъ, верховнымъ или высшимъ. Побѣдоносцевъ рѣшительно возстаетъ противъ этой мысли. Сенатъ

долженъ сохранить свое историческое названіе „Правительствующаго“ <sup>1)</sup>).

По проекту Побѣдоносцева, Сенатъ состоитъ изъ двухъ департаментовъ: I и II. Первый вѣдаетъ дѣла управленія, „какъ и нынѣ“. Второй департаментъ вѣдаетъ дѣла судебныя, въ томъ числѣ и кассацію.

Судебные департаменты дѣлятся на 3 отдѣленія, засѣданія которыхъ публичны; изъ нихъ первое завѣдываетъ первоначальнымъ разсмотрѣніемъ поступающихъ жалобъ съ цѣлью опредѣлить, которыя изъ нихъ подлежатъ рѣшительному обсужденію, второе занимается этимъ рѣшительнымъ обсужденіемъ жалобъ по дѣламъ гражданскимъ, третье—по дѣламъ уголовнымъ.

Второй департаментъ состоитъ, по возможности, исключительно изъ лицъ, служившихъ на гражданской службѣ и по судебному вѣдомству.

Въ каждомъ отдѣленіи предсѣдательствуетъ избранный сенаторами изъ своей среды предсѣдатель, которому поручается и управленіе канцеляріей. Всѣ отдѣленія собираются періодически въ общія собранія, въ коемъ назначается Государемъ предсѣдатель изъ предсѣдателей каждаго отдѣленія. Когда требуется докладъ отъ Сената Государю—докладъ этотъ дѣлается непосредственно предсѣдателями общихъ собраній. „Необходимо“, говоритъ Побѣдоносцевъ, „открыть предсѣдателю Сената прямой

<sup>1)</sup> „Но едва ли“, говоритъ онъ, „прилично будетъ наименовать Сенатъ кассационнымъ судомъ. Это названіе, перенесенное изъ чужого міра, съ перваго раза въ русскомъ понятіи явится какимъ то фальшивымъ терминомъ, ни для кого непонятнымъ, этотъ терминъ—кассация—созданъ искусственною теоріей, и теорія эта такъ нова для насъ, что самимъ судьямъ и практикамъ можетъ разъясниться только послѣ долговременнаго опыта во всѣхъ своихъ тонкостяхъ, которыя и на западѣ составляютъ еще не рѣдко предметъ нескончаемыхъ споровъ; и тамъ еще не проведена во многихъ случаяхъ ясная черта, которою кассация отдѣляется отъ апелляціи. Все это, кажется, должно бы побудить насъ устранить, по крайней мѣрѣ, изъ законной терминологіи слово кассация и кассационный судъ. Между тѣмъ изъ этой кассационной теоріи можно на первый разъ извлечь общія начала и понятія, не чуждыя всякому національному процессу, и, выдѣливъ эти понятія изъ общаго представленія объ апелляціи, поставить ихъ особо такъ, чтобы мало по малу всѣ привыкли представлять ихъ особо, въ отдѣльности отъ апелляціи“... „Лучше оставить за Сенатомъ прежнее названіе: Правительствующій. Народъ привыкъ къ нему и надо всѣми мѣрами поддерживать и развивать идею о высшемъ коллегіальномъ мѣстѣ, которое, не входя въ составъ никакого спеціального управленія, надзираетъ надъ всѣми управленіями и принимаетъ въ установленномъ порядкѣ жалобы на нарушеніе закона. Въ этомъ смыслѣ названіе „Правительствующій“ будетъ совершенно прилично Сенату, такъ какъ назначеніе его будетъ править, исправлять всякія кризисы, уклоненія и нарушенія въ исполненіи закона въ отдѣльныхъ случаяхъ вслѣдствіе жалобъ“.

доступъ къ Императорскому Величеству; безъ этого невозможно Сенату удержать за собою принадлежащее ему назначеніе“.

Вѣдѣнію общаго собранія подлежатъ слѣдующія дѣла: 1) разрѣшеніе пререканій о подсудности гражданской съ уголовною, духовною, военною и административною и 2) разрѣшеніе вопросовъ о возбужденіи отвѣтственности должностныхъ лицъ судебного вѣдомства.

Разъ въ мѣсяцъ собираются общія собранія обоихъ департаментовъ, которыя занимаются важнѣйшими вопросами правосудія, вопросами объ отвѣтственности должностныхъ лицъ всѣхъ прочихъ учреждений и вѣдомствъ, кромѣ судебного, по жалобамъ частныхъ лицъ.

Въ общемъ собраніи отдѣленій и департаментовъ даетъ заключеніе генераль-прокуроръ; должность генераль-прокурора полезнѣе отдѣлится отъ должности министра юстиціи. Въ департаментахъ и отдѣленіяхъ генераль-прокуроръ дѣйствуетъ черезъ товарищей генераль-прокурора (этимъ названіемъ слѣдуетъ замѣнить названіе оберъ-прокурора). На обязанности прокуратуры Сената лежитъ надзоръ за охраненіемъ силы и истиннаго смысла законовъ.

Высшее наблюденіе за охраненіемъ и исполненіемъ законовъ въ Имперіи лежитъ на обязанности министра юстиціи.

„Онъ возбуждаетъ и преслѣдуетъ дѣла безгласныя, не имѣющія истца, преслѣдуетъ нарушителей закона, надзираетъ за производствомъ слѣдствія и возбужденныя имъ дѣла передаетъ на подлежащее разсмотрѣніе мѣстъ судебныхъ“.

Не трудно замѣтить недостатки проекта извѣстнаго юриста: онъ избѣгаетъ опредѣлить задачи I департамента точнымъ образомъ и весьма неясно опредѣляетъ взаимоотношенія Сената, съ одной стороны, министра юстиціи и главнаго областного судьи, съ другой.

Въ 6-ой части замѣчаній о развитіи основныхъ положеній преобразования судебной части въ Россіи находится записка К. П. Побѣдоносцева „О гражданскомъ судопроизводствѣ“, составленная въ декабрѣ 1861 г. Въ этой запискѣ онъ касается вопроса, который занималъ совѣтниковъ Монарха въ началѣ XIX столѣтія, наболѣвшаго вопроса о томъ, почему у насъ такъ мало людей и можно ли приступить къ крупнымъ реформамъ государственныхъ учреждений, не имѣя еще въ распоряженіи

кадра надежныхъ дѣятелей. Справедливо говорилъ онъ, что лучшія, усовершенствованныя формы производства не приведуть сами по себѣ къ желанному преобразованію при недостаткѣ въ людяхъ и при неосмотрительности и случайности въ выборѣ людей на мѣста; но если бы законодатель остановился на этомъ соображеніи, то никогда не рѣшился бы приступить къ основному преобразованію учрежденій или всегда ограничивался бы только частными уллучшеніями и полумѣрами. Дѣйствіе учрежденій зависитъ отъ людей, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, нельзя упускать изъ виду, что и люди образуются въ духѣ тѣхъ или другихъ учрежденій, и что есть такія учрежденія, при дѣйствіи коихъ нельзя ожидать развитія людей въ томъ направленіи и духѣ, которому учрежденія сіи не соотвѣтствуютъ.

И его смущало сознаніе, что дѣятельность нашихъ старыхъ судовъ всѣхъ степеней не подготовила дѣйствительно достойныхъ дѣятелей для исполненія великихъ задачъ правосудія. „Ни въ судебныхъ мѣстахъ“, писалъ онъ, „ни въ средѣ судейскихъ лицъ мы не имѣемъ у себя хранилища судебныхъ обычаевъ и судебной доктрины, не находимъ и судебныхъ авторитетовъ для руководства и указанія той внутренней дисциплины, которая, развиваясь въ предѣлахъ сословія, придаетъ прочность знанію, основательность мнѣнію, обсужденію порядокъ, и, воспитывая вновь вступающихъ, образуетъ изъ нихъ самымъ дѣломъ не работниковъ только, но живыхъ дѣятелей и учителей“.

Передавая общимъ собраніямъ департаментовъ Сената обсужденіе вопроса объ отвѣтственности должностныхъ лицъ всѣхъ вѣдомствъ по жалобамъ частныхъ лицъ, Побѣдоносцевъ замѣчалъ, что въ нашей политической организаціи ощущается недостатокъ именно такого мѣста, которое занималось бы предварительнымъ разсмотрѣніемъ этихъ жалобъ, съ тѣмъ, чтобы открыть обиженнымъ частный искъ противъ виновнаго въ общихъ судебныхъ мѣстахъ или подвергнуть его суду уголовному.

Вопросъ объ установленіи болѣе надежнаго, чѣмъ существовавшей тогда, порядка отвѣтственности должностныхъ лицъ за нарушение правъ частныхъ лицъ, который и Сенату далъ бы возможность осуществлять задачу охраны закона, занималъ и другихъ лицъ, которыя доставляли свои замѣчанія въ Государственную канцелярію. Крайне интересную записку о судопроизводствѣ по преступленіямъ служебнымъ представилъ нѣкій кол. сов. Лю-

бимовъ. Въ этой запискѣ, въ которой авторъ старался доказать необходимость допустить привлеченіе должностныхъ лицъ къ отвѣтственности за служебныя преступленія безъ разрѣшенія начальства, отстаивается начало контроля суда надъ администраціей. „Не забываютъ ли“, спрашивалъ Любимовъ, „что высшему надзору суда, какъ блюстителя законовъ, можетъ и долженъ принадлежать общій контроль не по усмотрѣнію, а въ предѣлахъ закона, дѣйствию частной и общественной жизни всѣхъ гражданъ, одинаково предъ нимъ равныхъ, и что на его исключительной обязанности лежитъ охраненіе порядка въ государствѣ, то есть какъ строгое охраненіе порядка управленія, такъ, въ равной степени, и неослабная забота объ устраненіи всякаго посягательства на права общества“. Эту же мысль отстаивалъ и казанскій профессоръ Чебышевъ-Дмитріевъ въ „Замѣчаніяхъ о развитіи основныхъ положеній преобразованія судебной части“. „Въ случаѣ“, писалъ онъ, „если администрація или административная власть преступитъ законныя границы, она должна подлежать строгой, быстрой и вѣрной отвѣтственности. Это послѣднее условіе особенно необходимо въ Россіи, и несоблюденіе его можетъ парализовать почти совершенно благодѣтельныя дѣйствія судебной реформы. Законодателю, какъ строителямъ Іерусалимскаго храма, приходится одной рукой воздвигать зданіе новаго порядка вещей, а въ другой—держатъ мечъ и бороться съ вѣковыми обычаями и нравами административнаго произвола и беззаконія“.

Не всѣ матеріалы, собранные въ Государственной канцеляріи, были использованы, не всѣ вопросы, возбужденные во время работъ, получили разрѣшеніе. Хотя уже въ 1860 году, при обсужденіи въ Государственномъ Совѣтѣ проекта Блудова, былъ рѣшенъ вопросъ объ учрежденіи единаго кассационнаго суда въ Петербургѣ, въ составѣ Сената, тѣмъ не менѣе, при обсужденіи новаго проекта судоустройства, когда дѣло дошло до разсмотрѣнія ст. ст. 72–75 проекта и 4 статьи 1 части основныхъ положеній, въ комиссіи при Государственной канцеляріи вновь возникъ вопросъ о расположеніи департаментовъ судебного Сената въ центрахъ судебныхъ округовъ. Шесть членовъ комиссіи, въ томъ числѣ Буцковскій и Есиповичъ, высказали мнѣніе, что, для разсмотрѣнія въ кассационномъ порядкѣ жалобъ на мировыя установленія, слѣдуетъ учредить особые

кассационные департаменты Сената въ Москвѣ. По мнѣнію означенныхъ шести членовъ, введеніе преобразованія судебной части во всей Россіи приведетъ къ такому наплыву дѣлъ въ кассационныхъ департаментахъ, что имъ однимъ невозможно будетъ справиться, и поэтому необходимо облегчить бремя созданіемъ особыхъ кассационныхъ департаментовъ для дѣлъ, поступающихъ изъ мировыхъ учреждений, и притомъ въ Москвѣ. Предлагая эту мѣру, шесть членовъ комиссіи не только исходили изъ соображеній удобства для тяжущихся и подсудимыхъ, но и изъ того соображенія, что всякое умаленіе значенія Москвы неблагоприятно подѣйствовало бы на большинство русскаго населенія, а такого умаленія нельзя было бы не видѣть въ закрытіи Сената въ Москвѣ и въ низведеніи, такимъ образомъ, первопрестольной столицы на степень губернскаго города.

Однако, противъ мысли о раздробленіи высшаго суда весьма рѣшительно возстали остальные члены. Они доказывали—и, какъ извѣстно, ихъ мнѣніе восторжествовало—важность и необходимость, чтобы по всѣмъ дѣламъ и во всей Имперіи законы были одинаково толкуемы и примѣняемы, чтобы явное нарушеніе прямого смысла закона было вездѣ и по всѣмъ дѣламъ однообразно понимаемо и имѣло одни и тѣ же послѣдствія, и чтобы не было различія въ понятіяхъ о превышеніи судьею власти, объ отказѣ въ правосудіи и о важности тѣхъ или другихъ формъ судопроизводства. При неизбѣжномъ, въ человѣческой природѣ, различіи взглядовъ почти на каждый предметъ, едва ли возможно предполагать одинаковое, по столь многоразличнымъ и разнообразнымъ вопросамъ, пониманіе законовъ С.-Петербургскими и Московскими кассационными департаментами. Это тѣмъ вѣроятнѣе, что наши законы, особливо гражданское право, своею неполнотою и неопредѣленностію представляютъ почти на каждомъ шагу поводъ къ недоразумѣнію и къ разнообразнымъ, даже противоположнымъ выводамъ <sup>1)</sup>).

Однако, вопросъ объ облегченіи труда кассационныхъ департаментовъ передачей кассационныхъ функцій другимъ учреждениямъ не сошелъ окончательно со сцены и былъ, какъ мы увидимъ ниже, возбужденъ вновь черезъ 10 лѣтъ.

<sup>1)</sup> Ср. Объяснительную записку къ проекту учрежденія судебныхъ мѣстъ, стр. 50—53.

Второй вопросъ, который касался организаціи Сената, былъ вопросъ о томъ, какъ обезпечить хорошій составъ сенаторовъ. Вполнѣ основательно было указано, что успѣхъ предпринимаемаго судебного преобразованія зависитъ едва ли не болѣе всего отъ того порядка, который установленъ для избранія и опредѣленія къ должностямъ главныхъ чиновъ судебного вѣдомства: судей, прокуроровъ и судебныхъ слѣдователей. На это указывалъ, преимущественно, Буцковскій, ссылаясь на русскую пословицу: „не бойся суда, а бойся судей“, которая подтверждаетъ ту несомнѣнную истину, что правосудіе зависитъ болѣе отъ достоинства судей, чѣмъ отъ совершенства законовъ. Правительствующему Сенату, какъ верховному судилищу, могло быть, по мнѣнію нѣкоторыхъ членовъ комиссіи, даровано право комплектованія себя кандидатами по собственному своему избранію, но съ Высочайшаго утвержденія. Однако, это мнѣніе не было принято, не было, вслѣдствіе этого, принято и предложеніе, въ силу котораго представленія объ избранныхъ общимъ собраніемъ кассационныхъ департаментовъ кандидатахъ на сенаторскія мѣста восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе черезъ первоприсутствующаго въ семъ общемъ собраніи. Это предложеніе было сдѣлано съ цѣлью устраненія посредничества министра юстиціи между кассационнымъ Сенатомъ и его единымъ предсѣдателемъ, Государемъ Императоромъ. Комиссія обсуждала также вопросъ о средствахъ обезпеченія независимости сенаторовъ, путемъ отмены пожалованія имъ чиновъ и орденовъ, за исключеніемъ случаевъ непосредственнаго пожалованія наградъ по усмотрѣнію Государя Императора, присвоеніемъ ихъ должностямъ высшаго класса и высокаго оклада содержанія, наконецъ, установленіемъ безусловной ихъ несмѣняемости. Но это пожеланіе, какъ извѣстно, не привело къ тѣмъ результатамъ, которыхъ ждала комиссія.

Судебная реформа 1864 г. только какъ бы слегка коснулась административныхъ департаментовъ Сената, кругъ вѣдомства и дѣлопроизводства которыхъ представлялъ изъ себя какія то наслоенія и пережитки различныхъ періодовъ исторіи Сената и въ законѣ (Учрежденій Правительствующаго Сената) были опредѣлены весьма неточнымъ образомъ.

Министръ юстиціи Д. Н. Замятнинъ (какъ это уже указано выше въ отдѣлахъ: Сенатъ и Комитетъ Министровъ, въ III томѣ, и Кругъ вѣдомства и очеркъ дѣятельности Правительствующаго Се-

ната, въ IV томѣ) вошелъ въ 1865 г. къ Государю съ докладомъ о необходимости, въ видахъ согласованія предметовъ вѣдомства административныхъ департаментовъ и порядка дѣлопроизводства въ нихъ съ новымъ учрежденіемъ кассационныхъ департаментовъ, пересмотрѣть законоположенія о I департаментѣ, департаментѣ Герольдіи и Первомъ общемъ собраніи<sup>1)</sup>.

Проектъ Замятина поступилъ по Высочайшему повелѣнію въ Комитетъ Министровъ.

Министръ юстиціи, исходя изъ убѣжденія въ необходимости содѣйствовать объединенію органовъ управленія, какъ въ области администраціи, такъ и въ законодательной политикѣ, предлагалъ: 1) усилить власть надзора Сената надъ министрами установленіемъ правилъ, что всѣ циркуляры министровъ, издаваемые ими въ предѣлахъ ихъ вѣдомствъ, вносятся до ихъ публикаціи въ Сенатъ, и 2) чтобы мнѣніе Сената выслушивалось во всѣхъ случаяхъ, требующихъ постановленія новаго закона или измѣненія прежнихъ законовъ, въ особенности, если дѣло идетъ о реформѣ какой либо части управленія въ цѣломъ. Законопроектъ долженъ былъ быть, въ такомъ случаѣ, предварительно внесенъ въ Сенатъ, а затѣмъ уже, съ заключеніемъ Сената, поступать на уваженіе Государственнаго Совѣта.

Замятинъ, не высказываясь откровенно, имѣлъ въ виду возвратить Сенату не только совершенно утраченное имъ участіе въ законодательствѣ, но и право дѣлать представленія, въ случаѣ изданія указа, неудобнаго или противорѣчащаго прежде изданнымъ законамъ, то право, которымъ такъ дорожили сенаторы въ началѣ XIX ст. и которымъ Сенатъ послѣ 1803 года пересталъ пользоваться.

Такъ эта часть проекта Замятина и была понята главноуправляющимъ II отдѣленіемъ канцеляріи Его Величества, графомъ В. Н. Панинымъ.

Проектъ Замятина встрѣтилъ рѣшительныя возраженія въ Комитетѣ Министровъ, не потому, чтобы члены Комитета не признавали необходимости принять мѣры къ объединенію управленія и законодательной политики, но потому, что они признавали Сенатъ неприспособленнымъ къ роли законсовѣща-

<sup>1)</sup> О предположеніяхъ Замятина, касавшихся передачи ряда дѣлъ, поступавшихъ въ Комитетъ Министровъ, въ вѣдѣніе Сената,—ср. III т. отдѣлъ: „Сенатъ и Комитетъ Министровъ“, стр. 220 и слѣд.

тельной и боялись, что въ концѣ концовъ все дѣло сведется къ преобладанію министра юстиціи надъ всѣми остальными министрами, а, главнымъ образомъ, потому, что Замятнинъ возбуждалъ вопросъ такой общегосударственной важности, который не могъ быть рѣшенъ какъ бы попутно и касался всѣхъ сторонъ государственной жизни.

На это указалъ военный министръ Д. А. Милютинъ. Въ его мнѣніи изложенъ весь ходъ постепеннаго паденія значенія Сената въ сферѣ административной и законодательной дѣятельности. Милютинъ пришелъ къ такому заключенію: „Если обстоятельства эти указываютъ на необходимость пересмотрѣть законъ объ учрежденіи Сената, то можетъ быть никогда не представится болѣе удобнаго къ тому времени, какъ нынѣ при введеніи въ дѣйствіе судебныхъ уставовъ, на основаніи которыхъ взамѣнъ судебныхъ департаментовъ Сената учреждены кассационные департаменты, дѣятельность которыхъ положительно обезпечена, и когда остается только разграничить предѣлы вѣдомства двухъ административныхъ департаментовъ Сената, Перваго и Герольдіи, и положительно опредѣлить значеніе ихъ и степени власти“. Но для достиженія сей цѣли, по мнѣнію военного министра, недостаточно обратиться къ тѣмъ законамъ, которые были изданы при первоначальномъ учрежденіи Сената и остались какъ мертвая буква въ Сводѣ законовъ, не бывъ примѣненными на практикѣ, но необходимо сопоставить и все устройство Сената со всѣми другими учрежденіями или, лучше сказать, подвергнуть пересмотру весь нашъ государственный строй <sup>1)</sup>).

Замятнинъ отстаивалъ свой проектъ въ подробномъ „соображеніи“, указывая на то, что только тогда, когда Сенатъ будетъ участвовать въ составленіи законовъ и знать всѣ мотивы законодателя, онъ будетъ въ состояніи дѣйствительно охранять законъ. Однако, онъ согласился на отсрочку рѣшенія возбужденнаго вопроса, между прочимъ, и потому, что во II отдѣленіи Собственной Его Величества канцеляріи былъ возбужденъ вопросъ <sup>2)</sup> объ установленіи разграниченія между закономъ и администра-

<sup>1)</sup> Обстоятельныя возраженія были представлены также управляющимъ Министерствомъ государственныхъ имуществъ т. с. Герингроссомъ, государственнымъ контролеромъ Татариновымъ и принцемъ Петромъ Георгіевичемъ Ольденбургскимъ.

<sup>2)</sup> Въ 1861 году.

тивнымъ постановленіемъ. Быть можетъ, объяснялъ онъ, со введеніемъ этого разграниченія, признано будетъ необходимымъ сдѣлать различіе и въ порядкѣ разсмотрѣнія проектовъ законовъ и административныхъ постановленій.

Извѣстно, что составители Судебныхъ уставовъ рассчитывали, что удастся ввести повсюду судебную реформу черезъ нѣсколько



Гр. К. И. Паленъ.

лѣтъ. Надежда эта не оправдалась. Черезъ десять лѣтъ географическое распространеніе реформы далеко еще не было закончено, а уже слышны были жалобы, что работа кассационныхъ департаментовъ идетъ медленно, что они завалены дѣлами, стекающимися со всѣхъ сторонъ Россіи изъ общихъ и мировыхъ судебныхъ учрежденій.

Въ 1876 году министръ юстиціи, гр. К. И. Паленъ, составилъ проектъ, имѣвшій цѣлью облегчить бремя труда, лежащаго на кассационныхъ департаментахъ. Онъ предлагалъ учредить губернскую кассационную инстанцію, — губернской мировой судъ, который имѣлъ бы право отказа въ кассационной жалобѣ, но безъ права

отмѣны рѣшеній и обязательнаго толкованія законовъ, которое должно было оставаться исключительно въ рукахъ Сената. Вопросъ о томъ, какимъ путемъ ускорить ходъ разсмотрѣнія кассационныхъ жалобъ въ Сенатѣ, вызвалъ и другіе проекты<sup>1)</sup>.



Н. И. Стояновскій.

Рядъ сенаторовъ представилъ свои соображенія, въ ихъ числѣ и первоприсутствующій въ Уголовномъ кассационномъ департаментѣ, Н. И. Стояновскій, который предлагалъ ввести въ составъ кассационныхъ департаментовъ особыхъ „юрисконсультовъ“.

<sup>1)</sup> Записки съ предложеніями различныхъ мѣръ къ ускоренію хода дѣлъ или съ критическими соображеніями по поводу проектовъ графа Палена и Н. И. Стояновскаго были представлены сенаторами бар. Торнау, Пятницкимъ, Плавскимъ, Гедда, Гизетти, Мотовиловымъ и кн. Шаховскимъ.

Особую подробную записку представилъ и К. П. Побѣдоносцевъ.

Всѣ эти записки собраны въ одной папкѣ подъ заглавіемъ: „Матеріалы по вопросу объ устройствѣ кассационныхъ департаментовъ“ въ библіотекѣ Государственнаго Совѣта.

Проекты были въ свое время разобраны Мальчевскимъ въ газетѣ: Судебный Вѣстникъ, 1876 г. №№ 42 и слѣд.

Мысль объ учрежденіи губернскихъ кассационныхъ судовъ не получила осуществленія въ 70-ыхъ г.г., но въ 1889 году, закономъ 12 іюля, какъ извѣстно, созданъ своеобразный кассационный судъ въ лицѣ губернскихъ присутствій, построенный на началахъ, далеко не согласныхъ съ началами, на которыхъ покоились Судебные уставы 1864 года.

Тѣ 11 или 12 лѣтъ, которыя протекли со времени изданія Судебныхъ уставовъ, принесли съ собою не только сравнительно легкое разочарованіе на счетъ быстроты работъ въ судебныхъ установленіяхъ, вообще, въ высшемъ судѣ, въ частности. Этотъ недостатокъ новаго судебного строя, обусловленный громадностію территоріи, оживленіемъ всей гражданской жизни и въ благопріятномъ и въ неблагопріятномъ отношеніи, возникновеніемъ цѣлаго ряда новыхъ бытовыхъ отношеній, которыя, не находя регулятора въ устарѣвшемъ матеріальномъ правѣ, искали правовыхъ нормъ въ рѣшеніяхъ судебныхъ мѣстъ, былъ вполне понятнымъ. Несмотря на всѣ неизбѣжныя слабыя стороны, судъ съ новыми формами дѣятельности и съ новымъ составомъ, несомнѣнно, являлся свѣтлымъ мѣстомъ въ государственномъ строѣ. Иначе обстояло дѣло съ администраціей, которая не шла въ своемъ развитіи въ уровень съ судомъ и страдала, несмотря на рядъ новыхъ законовъ, преобразовавшихъ полицію, создавшихъ органы общественнаго самоуправленія и т. д., многими изъ тѣхъ недостатковъ, на которые жаловались издавна. Верховная власть сдѣлала многое, чтобы укрѣпить начало законности въ управленіи, и стремилась придать дѣятельности различныхъ административныхъ органовъ нѣкоторое единство. Однако, чтобы межа, которая была проведена, далеко не всегда отчетливо, между закономъ и беззаконіемъ, между порядкомъ и случайнымъ усмотрѣніемъ, не была вновь запахана силою старыхъ привычекъ; однихъ новыхъ законовъ было недостаточно. Мѣтко выразился В. О. Ключевскій<sup>1)</sup>, что при обильномъ законодательствѣ можетъ быть полное отсутствіе закона. Благодаря тому, что социальная этика во всѣхъ классахъ общества не поднялась до того уровня, который былъ необходимъ, чтобы всѣ блага, дарованныя эрою реформъ, оказались дѣйствительно полноцѣнными, а не только нарицательными, вѣковое желаніе и

<sup>1)</sup> Курсъ русской исторіи, т. IV, стр. 400.

Монарха и народа видѣть господство закона надъ усмотрѣніемъ, оказалось далеко еще неисполненнымъ. Въ срединѣ 70-хъ годовъ, когда недовольство государственными и общественными порядками стало все болѣе сгущаться, выступилъ съ сильной критикой строя управленія и съ проектами реформъ, преимущественно Сената, К. Д. Кавелинъ<sup>1)</sup>.

Рѣзко критикуя установившійся административный порядокъ и, преимущественно, характеръ дѣятельности высшихъ органовъ управленія, ихъ склонность не уважать законъ, одновременно аффектируя безпредѣльную преданность Тому, чья воля выражена въ законѣ, Кавелинъ отвергаетъ всѣ мысли о замѣнѣ неограниченной власти русскаго Самодержца какою либо конституціею олигархической или демократической. Ко всѣмъ проектамъ такихъ конституцій, не говоря уже о безбрежныхъ проектахъ различныхъ досужихъ апостоловъ свободы внѣ государства и сторонниковъ новой этики на почвѣ матеріализма, исходившихъ съ начала 60 г.г. изъ среды земцевъ или дворянъ, Кавелинъ относится съ нескрываемымъ отвращеніемъ. Раньше К. П. Побѣдоносцева онъ употребилъ слово „конституціонная ложь“<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Его проекты реформы Сената изложены въ слѣдующихъ статьяхъ, напечатанныхъ во II томѣ Собранія сочиненій, изданіе Н. Глаголева: Чѣмъ намъ быть? Отвѣтъ редактору газеты „Русскій Міръ“ въ двухъ письмахъ (статьи относятся къ 1875 году) и „Политическіе призраки“. Статья написана въ 1877 году.

<sup>2)</sup> „Конституціонныя поползновенія“, говоритъ Кавелинъ, „идуція изъ образованныхъ слоевъ общества и изъ придворной клики, у насъ совершенно безплодны и только показываютъ нашу политическую незрѣлость и незнаніе Россіи. Конституція только тогда имѣетъ какой нибудь смыслъ, когда носителями и хранителями ея являются сильно организованные, пользующіеся авторитетомъ богатые классы. Гдѣ ихъ нѣтъ, тамъ конституція является ничтожнымъ клочкомъ бумаги, ложью, предлогомъ къ самому безчестному обману . . . .“. „Сама по себѣ помимо условій, лежащихъ въ строѣ народа и во взаимныхъ отношеніяхъ различныхъ слоевъ его, конституція ничего не даетъ и ничего не обезпечиваетъ; она безъ этихъ условій—ничто, но „ничто“ вредное, потому что обманываетъ; она внѣшнимъ видомъ политическихъ гарантій вводитъ въ заблужденіе наивныхъ людей . . . .“. „Политическія гарантіи не создаются учрежденіями, онѣ въ нихъ только выражаются. Ни одна конституція въ мірѣ не создала политической свободы, она только закрѣпила существующую въ законную форму. У насъ нѣтъ элементовъ, которые могли бы создать законы или учрежденіе, обязательные для Верховной власти. Хорошо ли это, или дурно—это другой вопросъ, но такъ оно на самомъ дѣлѣ, слѣдовательно и толковать о конституціи, навязанной Верховной власти, нечего. Путаница въ нашихъ понятіяхъ происходитъ главнымъ образомъ отъ того, что мы, зная отсутствіе у насъ условій политической свободы въ европейскомъ смыслѣ, несмотря на то все ищемъ, придумываемъ разные способы создать ее, и никакія неудачи не раскрываютъ намъ глаза“ . . . .

Почва, на которой Кавелинъ строилъ свой проектъ упорядоченія русской администраціи, суда и законодательства при содѣйствіи „автономнаго“ Сената, дѣйствующаго въ предѣлахъ закона властно и самостоятельно, была неограниченная власть Монарха, „кормчаго великаго русскаго корабля въ океанѣ всемірной исторіи, власть, сложившаяся вѣками, выработанная всею совокупностію условій русской жизни, бережно и настойчиво пронесенная черезъ всѣ волненія, бури и смуты, до нашихъ дней“.

Неправилень, такъ говоритъ Кавелинъ, привычный въ Россіи взгляды, что всякое правильное, самостоятельное государственное учрежденіе, хотя бы оно и не имѣло никакихъ политическихъ атрибутовъ, есть органъ, опасный для Самодержавной власти.

Дѣйствительною опасностію и для Самодержавной власти и для блага народа являются единоличныя власти, дѣйствующія безконтрольно и произвольно.

Будучи противникомъ единоличнаго начала въ администраціи, Кавелинъ возвращается къ идеямъ Петра I и защитниковъ возстановленія власти Сената въ началѣ XIX столѣтія и предлагаетъ сосредоточить руководство управленіемъ въ сильномъ коллегіальномъ учрежденіи — Сенатѣ.

Въ 1875 году онъ говорилъ только о преобразованіи административнаго Сената; черезъ два года онъ набросалъ планъ учрежденія сенатовъ: законодательнаго, судебнаго и административнаго, подчиненныхъ непосредственно Государю, безъ всякихъ прокуроровъ, опекуновъ, надзирателей.

Главной задачей коренной реформы центрального управленія Имперіи должно быть, съ одной стороны, возвращеніе законодательству и суду ихъ дѣйствительнаго значенія и полной самостоятельности, а съ другой — введеніе административной власти въ должные предѣлы.

„Обѣ цѣли могутъ быть вполне достигнуты, помимо европейскихъ конституціонныхъ уставовъ, учрежденіемъ трехъ независимыхъ другъ отъ друга сенатовъ: законодательнаго, судебнаго и административнаго. Сенаты не ограничиваютъ Верховной власти Государя и не суть Его органы, какъ гласитъ теорія Свода законовъ. Одинъ изъ нихъ проектируетъ законы, другой завѣдываетъ судомъ, третій управляетъ внутренними дѣлами

государства — всѣ подѣ въ верховной санкціей Императора. Законы и важнѣйшія дѣла по судебному и административному управленію представляются на Его одобреніе и утвержденіе предсѣдателями сенатовъ. Безъ такого одобренія и утвержденія Императоромъ сенатскія постановленія не имѣютъ силы правительственныхъ мѣръ и рѣшеній“.

Составъ всѣхъ трехъ сенатовъ смѣшанный. Они состоятъ наполовину изъ представителей Верховной власти, по ея назначенію, наполовину изъ представителей земствъ, по ихъ свободному избранію.

„Тѣмъ и другимъ вмѣстѣ должно быть предоставлено выбрать специалистовъ и представителей интеллигенціи, число которыхъ не должно, однако, превышать числа выборныхъ отъ земства или назначенныхъ отъ короны“.

Сенаторы должны удовлетворять опредѣленному цензу: они должны обладать юридическимъ образованіемъ и опытностью въ дѣлахъ правосудія. Обновленіе сенатовъ производится не вдругъ, а частями. Предсѣдатели сенатовъ утверждаются Государемъ изъ числа двухъ или трехъ кандидатовъ, избираемыхъ каждымъ сенатомъ изъ своей среды. Между сенатами и Государемъ никакихъ посредниковъ не должно быть.

„Внутри себя сенатамъ предоставляется организоваться по своему усмотрѣнію, сообразно съ обстоятельствами и кругомъ занятій. Каждый сенатъ имѣетъ право, въ случаѣ надобности и по своему усмотрѣнію, производить ревизію и изслѣдованіе въ предѣлахъ своего вѣдомства и возбуждать вопросы, относящіеся къ предметамъ его занятій. Члены сенатовъ не смѣстимы до окончанія срока, на какой они назначены или избраны, и подлежатъ отвѣтственности передъ судомъ только за свои дѣйствія, а не за мнѣнія и ихъ выраженіе. Каждый сенатъ представляетъ Государю годовой отчетъ о своей дѣятельности и о состояніи ввѣренной его завѣдыванію части. Отъ Государя зависитъ соединять сенаты въ общее засѣданіе для разсмотрѣнія дѣлъ, какія признаетъ Онъ нужнымъ передать на ихъ обсужденіе, и соединять предсѣдателей сенатовъ, для той же цѣли, въ общее присутствіе“.

Въ законодательномъ сенатѣ сосредоточены всѣ законодательные вопросы по всей Имперіи. „Для законодательства и кодификаціи должно быть одно учрежденіе, которое бы вырабатывало законопроекты въ общей связи со всѣмъ законода-

тельствомъ, а не урывками, въ разсыпную, какъ это дѣлается теперь въ безчисленныхъ законодательныхъ учрежденіяхъ и комитетахъ“.

„Судебный сенатъ долженъ быть утвержденъ не въ видѣ судебной или кассационной инстанціи, а въ видѣ высшаго государственнаго учрежденія для завѣдыванія и управленія судебною частью во всей Имперіи“.

„Судъ есть охранитель закона. Онъ оберегаетъ его неприкосновенность, его дѣйствительное, точное исполненіе не только частными лицами, но и правительственными учрежденіями и должностными лицами“. „Уголовные и гражданскіе процессы разсматриваются и обсуждаются въ судебномъ сенатѣ только въ той мѣрѣ, въ какой они возбуждаютъ общіе законодательные вопросы или указываютъ на необходимость какихъ либо общихъ правительственныхъ мѣръ и распоряженій“.

Административный сенатъ является сосредоточіемъ всего управленія. Только Министерства иностранныхъ дѣлъ и Двора изъеются совершенно изъ-подъ подчиненія сенату, военная же и морская часть находятся подъ надзоромъ и контролемъ сената только по дѣламъ хозяйственнаго управленія и исполненія бюджета. Всѣ остальные министерства упраздняются, по каждой вѣтви управленія учреждаются должности главныхъ директоровъ, дѣйствующихъ подъ распоряженіемъ, завѣдываніемъ, наблюденіемъ и контролемъ административнаго сената. Этому сенату непосредственно подчинены губернаторы, политическая полиція, цензура, земства и города.

Правительственная или коронная администрація въ губерніяхъ должна быть централизована въ губернскомъ совѣтѣ, составленномъ изъ представителей всѣхъ казенныхъ и административныхъ вѣдомствъ, завѣдывающихъ на мѣстахъ различными отраслями управленія, и изъ равнаго имъ числа выборныхъ отъ мѣстнаго земства, подъ предсѣдательствомъ губернатора, подчиненнаго, какъ уже указано, непосредственно сенату.

Мѣстный судъ ввѣренъ мѣстнымъ всеобщимъ судебнымъ учрежденіямъ, въ которыя преобразуются волостные суды, и мировымъ съѣздамъ, усиленнымъ нѣсколькими судьями по назначенію отъ правительства; они превращаются въ апелляціонныя инстанціи, при нихъ въ каждомъ уѣздѣ устраиваются нотаріатъ и ипотечарныя учрежденія.

„Изъ окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ большую часть, какъ излишніе при такомъ преобразованіи, нужно закрыть, сохраняя лишь сколько нужно для управленія судебною частью на мѣстахъ и въ видѣ кассационныхъ учрежденій. Распредѣленіе кассационнаго судопроизводства между нѣсколькими мѣстами не представляетъ никакихъ затрудненій съ отдѣленіемъ его отъ права толковать и разъяснять законъ, которое должно быть предоставлено исключительно судебному сенату“.

Таковъ, въ главныхъ своихъ чертаніяхъ, проектъ реформы Сената, предложенный Кавелинымъ. Это, послѣ временъ Сперанскаго, несомнѣнно самый смѣлый проектъ изъ всѣхъ тѣхъ, которые имѣли въ виду коренную реформу нашихъ государственныхъ учрежденій, на основѣ неприкосновенности неограниченной власти Монарха.

Въ проектахъ реформъ, касавшихся высшихъ учрежденій, составленныхъ въ 60-хъ годахъ Великимъ Княземъ Константиномъ Николаевичемъ и П. А. Валуевымъ, а въ 1880 году гр. Лорисъ-Меликовымъ, Сенатъ не затрагивается; какъ извѣстно, вопросъ шелъ только о привлеченіи къ участию въ законодательствѣ представителей „земли“ въ той или иной формѣ.

Только къ концу XIX столѣтія опять появляются проекты преобразованія Сената, но проекты, построенные уже на совершенно иныхъ предпосылкахъ, нежели проекты Побѣдоносцева или Кавелина. Сенатъ играетъ немаловажную роль въ проектахъ конституцій, составленныхъ Драгомановымъ въ 1892—1893 г. г., и въ изданномъ въ Лондонѣ въ 1895 году проектѣ русской конституціи, озаглавленномъ „Основной государственнѣй уставъ Россійской Имперіи“.

Въ проектѣ Драгоманова Сенатъ имѣетъ задачу охранять неприкосновенность конституціи и право кассировать неконституціонные законы, изданные законодательными учрежденіями.

Проектъ „Основнаго государственнаго устава Россійской Имперіи“, изданный въ Лондонѣ въ 1895 году, содержитъ въ себѣ <sup>1)</sup> раздѣлъ 8, озаглавленный „Правительствующій Сенатъ“, но постановленія, касающіяся Сената, имѣются и въ другихъ раздѣлахъ.

<sup>1)</sup> Онъ напечатанъ въ Собраніи сочиненій С. М. Степняка-Кравчинскаго, часть II, стр. 67—95. Въ этой же части сочиненій Степняка имѣются и свѣдѣнія о проектѣ Драгоманова.

Согласно проекту, Сенатъ состоитъ изъ сенаторовъ, назначаемыхъ Государемъ изъ лицъ судейскаго званія, представляемыхъ общимъ собраніемъ Сената въ числѣ трехъ кандидатовъ на каждую вакансію. Сенаторы пользуются привилегіей несмѣняемости; должность сенатора несовмѣстима ни съ какой другой должностію, ни съ участіемъ въ представительныхъ собраніяхъ, кромѣ земскаго собора (земскій соборъ обладаетъ учредительною властью).

Всякій сенаторъ, получивъ какимъ либо образомъ извѣщеніе или жалобу на незаконный арестъ, обязанъ разслѣдовать дѣло немедленно на мѣстѣ и указать кому слѣдуетъ законный порядокъ, и довести до свѣдѣнія подлежащаго окружнаго суда.

Правительствующій Сенатъ состоитъ изъ трехъ департаментовъ: гражданскаго, уголовнаго и административнаго. Общее собраніе этихъ департаментовъ ежегодно избираетъ изъ своей среды двѣ комиссіи, изъ которыхъ одна завѣдуетъ обнародованіемъ законовъ и ихъ кодификаціей, а другая производствомъ выборовъ народныхъ представителей, въ случаяхъ, указанныхъ уставомъ, и статистикой населенія. Засѣданія Сената публичны. Задачи Сената троякія: онъ органъ охраненія закона, высшій органъ суда и высшій органъ административнаго надзора и финансоваго контроля. Законоохранительная власть Сената весьма широка.

Всѣ принятыя и одобренныя законодательными учрежденіями (народнымъ представительствомъ) законопроекты, если они касаются судоустройства или судопроизводства, нуждаются въ одобреніи Сената и могутъ быть имъ задержаны въ извѣстныхъ случаяхъ. Законопроекты представляются на утвержденіе Государя Сенатомъ. Согласно ст. 60 проекта, утвержденный Государемъ законъ препровождается Правительствующему Сенату для обнародованія, но Сенатъ имѣетъ право отказать въ обнародованіи, если онъ встрѣтитъ сомнѣніе въ согласіи закона съ правилами основнаго устава по существу, или если законъ изданъ безъ соблюденія установленнаго порядка.

Какъ органу высшаго суда, Сенату принадлежитъ право дѣлать постановленія о преданіи суду судебныхъ чиновъ, генераль-прокурора, генераль-контролера и директоровъ государственныхъ департаментовъ.

Правительствующему Сенату подчинены окружные суды и судебныя палаты; изъ подчиненія Сенату прямого или косвеннаго не можетъ быть изъято никакое судебное мѣсто. При судахъ состоитъ: прокурорскій надзоръ, подчиненный генераль-прокурору, и контрольныя учрежденія, подчиненныя генераль-контролеру. Какъ генераль-прокуроръ, такъ и генераль-контролеръ назначаются Государемъ изъ числа сенаторовъ, съ сохраненіемъ за ними правъ, принадлежащихъ сенаторамъ въ силу основного устава. Они могутъ быть уволены отъ должности Государемъ лишь съ согласія Сената, которому они непосредственно подчинены.

Правительствующій Сенатъ дѣйствуетъ по гражданскимъ дѣламъ въ качествѣ высшаго кассационнаго суда, по уголовнымъ дѣламъ съ присяжными засѣдателями, особо избранными, для обвиненія членовъ земскаго собора и государственныхъ учреждений въ преступленія по должности, и въ качествѣ высшаго кассационнаго суда. Наконецъ Сенатъ выступаетъ и въ качествѣ суда первой инстанціи: по административнымъ и контрольнымъ дѣламъ по разсмотрѣнію жалобъ и споровъ противъ дѣйствій должностныхъ лицъ имперскаго управленія, и въ качествѣ апелляціонной инстанціи по дѣламъ, подсуднымъ окружнымъ судамъ и судебнымъ палатамъ.

Сенатъ участвуетъ также и въ дѣлѣ организациі представителей учреждений; такъ, онъ дѣлаетъ распоряженія о производствѣ выборовъ въ земскій соборъ, въ палату народныхъ представителей и областныя сеймы; онъ опредѣляетъ число представителей отъ Великаго Княжества Финляндскаго пропорціонально населенію княжества, когда настѣитъ надобность въ призывѣ ихъ къ участию въ земскомъ соборѣ. Сенатъ можетъ даже созвать экстренную сессію палаты народныхъ представителей, а именно, если настѣитъ необходимость утвердить введеніе въ силу положенія о чрезвычайной охранѣ, объявленной Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Совѣта Министровъ. Какъ видно изъ сказаннаго, этотъ интересный проектъ конституціи, въ которомъ не трудно найти слѣды идей, на которыхъ за 80 лѣтъ тому назадъ были построены нѣкоторые проекты временъ Александра I, отводитъ Сенату немаловажную роль въ качествѣ высшаго хранителя закона, стоящаго въ извѣстномъ случаѣ даже выше законодательныхъ учреждений.

Въ правительственныхъ сферахъ въ періодъ 1880—1904 г.г. вопросъ о преобразованіи административныхъ департаментовъ Сената не былъ поставленъ на очередь, хотя въ слѣдовавшихъ другъ за другомъ попыткахъ приступить къ реформѣ мѣстнаго управленія мысли инициаторовъ этихъ преобразованій касались иногда и Сената, и нѣтъ сомнѣнія, что если бы преобразованія вышли изъ сферы предварительнаго обсужденія,



Его Императорское Высочество Великій Князь  
Владиміръ Александровичъ.

то какъ въ 1870 году, когда въ Комитетѣ Министровъ обсуждался проектъ реформы мѣстнаго управленія министра внутреннихъ дѣлъ генераль-адъютанта Тимашева, такъ и въ 1881—1885 годахъ, когда работала извѣстная Кахановская комиссія („Особая комиссія для преобразованія губернскихъ и уѣздныхъ учреждений“), вопросъ о приспособленіи Сената къ новымъ условіямъ дѣятельности мѣстныхъ административныхъ органовъ не могъ бы быть обойденъ и былъ бы рѣшенъ смотря по результатамъ реформъ или въ направленіи усиленія власти надзора Сената, или же въ ущербъ его власти и въ пользу расширенія

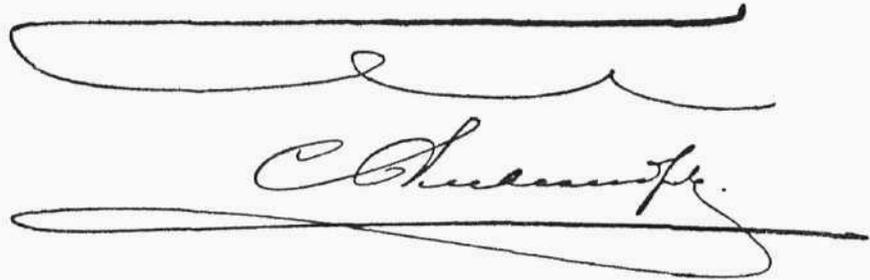
№ 27.

## УКАЗЪ

ПРАВЯТЕЛЪСТВУЮЩЕМУ

СЕНАТУ.

Его Императорскому Высочеству, Государю Великому Князю Владимиру Александровичу Всемилостивѣйше повелѣемъ присутствовать въ Трапезническомъ Сѣнатѣ.



В. Князь  
 21 Января 1868.

~~406.~~

Служ. в. в. Сен. Сост. 22 Марта 1868.  
 Ручки. дат. 22 - Служба 22 Марта 1868.

самостоятельности единоличныхъ органовъ. Несмотря на то, что въ царствованіе Императора Александра III изданы были законы, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ сузившіе кругъ вѣдомства Сената въ сравненіи съ предыдущимъ временемъ, авторитетъ Сената всетаки стоялъ высоко <sup>1)</sup>. Въ занятіяхъ Сената по I-му департаменту принималъ участіе и братъ Государя, Великій Князь Владиміръ Александровичъ, назначенный сенаторомъ еще въ царствованіе Императора Александра II въ 1868 году (21 ноября).

12 декабря 1904 года былъ изданъ указъ, которымъ открылся новый періодъ преобразованій. Указъ озаглавленъ: „О предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка“.

Въ указѣ (п. 1) Монархъ повелѣвалъ „принять дѣйствительныя мѣры къ охраненію полной силы закона—важнѣйшей въ Самодержавномъ Государствѣ опоры престола—дабы ненарушимое и одинаковое для всѣхъ исполненіе его почиталось первѣйшею обязанностью всѣхъ подчиненныхъ Намъ властей и мѣстъ, неисполненіе же его неизбѣжно влекло законную за всякое произвольное дѣйствіе отвѣтственность—и въ видахъ облегченія потерпѣвшимъ отъ такихъ дѣйствій лицамъ способа достиженія правосудія“.

А въ п. 3 было сказано: „Въ цѣляхъ охраненія равенства передъ судомъ лицъ всѣхъ состояній, внести должное единство въ устройствѣ судебной въ Имперіи части и обезпечить судеб-

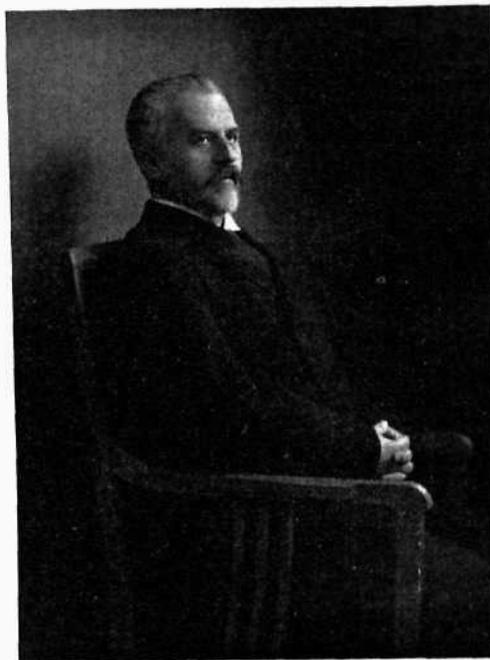
<sup>1)</sup> Сенаторъ Я. Г. Есиповичъ въ своихъ запискахъ (Русская Старина, 1909 годъ, іюль, стр. 30) пишетъ: „Когда я былъ еще въ Государственномъ Совѣтѣ, то я самъ слышалъ, какъ онъ (Побѣдоносцевъ) развивалъ мысль о томъ, что Сенатъ есть первое государственное учрежденіе въ Россіи, авторитетъ котораго стойтъ незыблемо въ понятіяхъ народа, что Сенатъ въ Россіи,—это замѣна конституціи, что одному Сенату всѣ классы народа равно вѣрятъ, что рѣшеніямъ его одного безпрекословно подчиняются“.

Вспоминая о 2 мартѣ 1881 г., когда Императоръ Александръ III послѣ мученической смерти Царя Освободителя твердо рукою возложилъ на себя тернистый вѣнецъ русскаго самодержца, и высшіе чины Имперіи, потрясенные злодѣяніемъ 1 марта, привѣтствовали молодого воцарившагося Монарха, Есиповичъ пишетъ: „Я не сомнѣваюсь: что . . . . скажетъ таки Онъ (Императоръ Александръ III) рано или поздно своему вѣрному Сенату: „старина, береги Мнѣ правду и законъ, Я не ожидаю отъ тебя и не желаю такихъ расшаркиваній, на какія способны Мои придворные чины и совѣтники, Я ожидаю и требую отъ тебя справедливости или по меньшей мѣрѣ законности“.

А можетъ быть старикъ Сенатъ уже отслужилъ свою историческую стосемидесятилѣтнюю службу, и новое царствованіе имѣетъ въ виду вызвать на смѣну ему новыя силы? Можетъ быть не нужна уже служба Сената, о которой когда то говорилъ въ Государственномъ Совѣтѣ Побѣдоносцевъ, и тогда, конечно, онъ долженъ отступить на второй планъ“.

нымъ установленіямъ всѣхъ степеней необходимую самостоятельность“.

Верховная власть только указала недостатки государственной жизни: отсутствіе дѣйствительныхъ, а не только формальныхъ мѣръ къ охраненію силы закона, неподчиненіе закону властей и мѣсть, свободу отъ отвѣтственности за закононару-



С. С. Манухинъ.

шенія, трудность защиты подданными ихъ правъ противъ беззаконія, отсутствіе равенства передъ судомъ, единства въ судоустройствѣ и должной самостоятельности суда,—но не указала способовъ и средствъ къ врачеванію этихъ давнишнихъ недуговъ. Выработать ихъ было обязанностью Комитета Министровъ. Въ связи съ выдвинутыми Верховною властью вопросами находился и давно назрѣвшій вопросъ о пересмотрѣ Учрежденія Сената, поскольку оно касалось его административныхъ департаментовъ, преимущественно Перваго, ибо въ предначертаніяхъ Монарха довольно отчетливо было указано на необходимость пополнить одинъ пробѣлъ въ строѣ государственныхъ учреждений, создать самостоятельный административный судъ. Высочайше утвержденнымъ 17 января 1905 года положеніемъ Комитета

Министровъ было образовано „Особое совѣщаніе для пересмотра дѣйствующаго учрежденія Правительствующаго Сената и выработки законоположеній о мѣстныхъ административныхъ судахъ“<sup>1)</sup>.

Совѣщаніе разрѣшило только часть изъ возложенныхъ на него задачъ, а именно пересмотръ дѣйствующаго Учрежденія



М. Г. Акимовъ.

Правительствующаго Сената во всемъ, что касается административныхъ его департаментовъ.

Не предлагая какого либо расширенія компетенціи Сената, совѣщаніе главнымъ образомъ имѣло въ виду реформу дѣлопроизводства Сената.

Оно предлагало лишить министра юстиціи и прочихъ министровъ права переносить дѣла изъ Сената въ Государственный

<sup>1)</sup> Совѣщаніе состояло подъ предѣдательствомъ статсъ-секретаря А. А. Сабурова, изъ членовъ Государственнаго Совѣта, сенаторовъ И. И. Шамшина, И. Я. Голубева, Д. Г. ф.-Дервиза, Н. В. Шидловскаго, Н. С. Таганцева, сенаторовъ: Н. Н. Шрейбера, И. И. Вильсона, Н. Н. Мясоѣдова, Л. П. Томара, министра юстиціи С. С. Манухина, государственнаго секретаря бар. Ю. А. Иксуля, товарища его П. А. Харитоновъ, профессора В. Ф. Дерюжинскаго, статсъ-секрет. Госуд. Совѣта Н. Ф. Дерюжинскаго и представителей вѣдомствъ.

Совѣтъ, признать опредѣленія департаментовъ окончательными, раздѣлить департаменты на отдѣленія, подчинить сенатскую канцелярію исключительно Сенату, возстановить непосредственныя сношенія Сената съ Монархомъ и предоставить Сенату право по собственному почину предавать губернаторовъ суду. 26 апрѣля 1906 года Высочайше повелѣно министру юстиціи дать трудамъ, касающимся преобразованія Сената, законодательное направленіе.

Преобразование государственнаго строя Россіи, начатое 6 августа 1905 года, довершено было изданіемъ Верховною властію новыхъ Основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 года <sup>1)</sup>.

Самодержецъ не только установилъ новый порядокъ законодательства, призвавъ къ участию въ немъ представителей народа въ Государственной Думѣ и представителей сословій, классовъ, органовъ самоуправления и ученыхъ корпорацій въ Государственномъ Совѣтѣ, предоставивъ имъ и извѣстнаго рода надзоръ за законмѣрностію дѣйствій главъ административныхъ вѣдомствъ и подвѣдомственныхъ лицъ и установленій въ формѣ предъявленія запросовъ, Онъ провелъ точную грань между закономъ и административнымъ распоряженіемъ, установивъ какъ неизблемый критерій закона — изданіе его Монархомъ въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой и съ одобренія ихъ.

Основные законы сохранили за Сенатомъ право и обязанность быть хранителемъ закона. Ст. 90 гласитъ: „Общее храненіе законовъ полагается въ Правительствующемъ Сенатѣ“.

Но это храненіе законовъ не сводится болѣе только къ храненію подлинниковъ или завѣренныхъ списковъ въ сенатскихъ шкафахъ, или къ пассивной функціи распоряжаться объ обнародованіи. Ст. 92 постановляетъ: „Законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ сихъ основныхъ законовъ“.

Такимъ образомъ Сенатъ сталъ органомъ охраны неприкосновенности Основныхъ законовъ. Далѣе, такъ какъ согласно ст. 94 законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона, что доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу,

<sup>1)</sup> Въ эпоху реформъ генераль-прокурорами (министрами юстиціи) состояли С. С. Манухинъ и М. Г. Акимовъ, въ настоящее время предѣдатель Государственнаго Совѣта.

дана гарантія, что законы не будутъ отмѣняемы въ порядкѣ управления, и ст. 24, въ видахъ предоставленія Сенату возможности слѣдить за сохраненіемъ границъ между закономъ и указомъ, постановляетъ, что обнародованіе указовъ и повелѣній, изданныхъ Монархомъ въ порядкѣ верховнаго управления или Имъ непосредственно, совершается Сенатомъ <sup>1)</sup>.

Такимъ образомъ обновленный государственный порядокъ, даровавшій Россіи гарантіи прочнаго правового развитія, не только не отгѣснилъ на задній планъ старѣйшее изъ государственныхъ учрежденій, на которомъ отражались всѣ перемѣны во внутреннемъ укладѣ государства въ теченіе двухъ вѣковъ, богатыхъ и временами подъема, и временами застоя творческой государственной дѣятельности, и надеждами на свѣтлое будущее, и разочарованіями, напротивъ, возложивъ на него обязанность неукоснительно стоять на стражѣ и не допускать колебанія авторитета закона, онъ усугубилъ тяжесть служебнаго долга, возложеннаго на Сенатъ еще его Великимъ Основателемъ, учившимъ своихъ слугъ „благородному безстрашію и правдѣ“.

Благодаря новымъ порядкамъ, стало болѣе отвѣтственнымъ и менѣе формальнымъ дѣломъ не только храненіе закона, но и правотворческая дѣятельность Сената, которая стала богатой со временъ Судебныхъ уставовъ 1864 года, потребуесть отъ Сената еще большаго труда, ибо Государь Императоръ ввелъ въ Основные законы отдѣлъ, дотолѣ въ нихъ не существовавшій (отдѣлъ восьмой) — „О правахъ и обязанностяхъ російскихъ подданныхъ“, въ которомъ положены незыблемыя основы, на которыхъ должны быть построены законы, опредѣляющіе сферу свободы русскаго гражданина всѣхъ сословій и ранговъ. И если

<sup>1)</sup> 9 апрѣля 1907 года 39 членовъ Государственнаго Совѣта представили выработанный ими проектъ основныхъ положеній измѣненія и дополненія къ Учрежденію Правительствующаго Сената. Предложенія касались преимущественно I департамента. Идеи, на которыхъ былъ построенъ проектъ, не были новыми; онѣ неоднократно высказывались въ теченіе XIX столѣтія. Авторы проекта предлагали замѣнить министра юстиціи въ отношеніи обязанности его въ Сенатѣ—первоприсутствующимъ, даровать Сенату право представлять кандидатовъ на сенаторскія вакансіи, установить окончательное рѣшеніе всѣхъ дѣлъ простымъ большинствомъ голосовъ присутствующихъ сенаторовъ и отмѣнить переносъ дѣлъ въ Общее собраніе, ускорить ходъ дѣлъ въ Сенатѣ, поставить канцелярію подъ надзоръ сенаторовъ и усилить право надзора Сената за распоряженіями въ порядкѣ управления и въ особенности за чрезвычайными распоряженіями и т. д.

Послѣ оживленныхъ преній проектъ былъ отклоненъ въ засѣданіи Государственнаго Совѣта 2 іюня 1907 г. Ср. Государственный Совѣтъ, стенографическіе отчеты, сессія вторая. Проектъ напечатанъ на стр. 23 приложения II-го.

даже законы, одобренные законодательными учреждениями и утвержденные Монархомъ, будутъ изданы соотвѣтственно предначертаніямъ Государя и въ редакціи точной и ясной, все же на Сенатъ будетъ лежать отвѣтственный трудъ, путемъ толкованія и разъясненія, держать исполненіе этихъ новыхъ законоположеній въ руслѣ вѣрности Законамъ основнымъ и не допускать ослабленія ихъ силы, въ угоду перемѣнчивымъ увлеченіямъ политики. И уголовное и гражданское, а тѣмъ болѣе наше столь несовершенное административное право, въ своемъ развитіи и практическомъ примѣненіи, будутъ ставить Сенату тѣмъ болѣе сложныя задачи, чѣмъ быстрѣе и многообразнѣе будетъ развиваться жизнь русскаго народа, богатымъ дарованіямъ котораго, несомнѣнно, будетъ открытъ все болѣе широкій просторъ и возможность приложенія къ использованию благъ, Богомъ вложенныхъ въ необъятную территорію, сплоченную въ одно цѣлое вѣковыми усиліями Царственныхъ Руководителей Русской Державы, приобрѣтенную кровію и пѣтомъ многихъ поколѣній народа, вѣрнаго исторической власти потомковъ Великаго Петра.





ПЕРВОПРИКЛОНЕННЫЕ СЕНАТОРЫ.

1911 г.

В. В. САРГАЕВЪ.  
 Директоръ Императорскаго  
 Училища Кавказскаго края.

В. А. ЛЕКОУПНИКЪ.  
 Зем. регуляторъ.

В. В. САРГАЕВЪ.  
 Директоръ Императорскаго  
 Училища Кавказскаго края.

В. А. ЛЕКОУПНИКЪ.  
 Зем. регуляторъ.

В. А. АНДРИКОВЪ.  
 Суд. деп.

В. А. АНДРИКОВЪ.  
 Суд. деп.

В. И. БРОКОВОМЪ.  
 Зем. регуляторъ.

В. А. АНДРИКОВЪ.  
 Суд. деп.

В. А. АНДРИКОВЪ.  
 Суд. деп.

В. А. АНДРИКОВЪ.  
 Суд. деп.

В. В. САРГАЕВЪ.  
 Директоръ Императорскаго  
 Училища Кавказскаго края.



ОБЩЕ-ПРОМЫСЛОВЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАГО СЕИЯНА.

1911 г.

Н. А. КОСФОРДИН  
и др.

Н. А. КОСФОРДИН, А. А. КОСФОРДИН  
и др.

Н. А. БЕЛИКОВ,  
и др.

Н. А. БЕЛИКОВ,  
и др.

Н. А. ТАКОМАН,  
и др.

Н. А. ТАКОМАН,  
и др.

# ПРИЛОЖЕНІЯ.

**Приложеніе къ очерку „Общій обзоръ круга вѣдомства Сената  
и надзоръ его за центральными учрежденіями“ (стр. 80).**

**Перечень предметовъ вѣдомства I-го департамента  
Правительствующаго Сената, представленный ми-  
нистромъ юстиціи Д. Н. Замятнинымъ въ 1867 году.**

1) Дѣла о взысканіяхъ и штрафахъ всякаго рода, налагае-  
мыхъ въ порядкѣ административномъ или судебно-полицейскомъ.

2) Дѣла по жалобамъ частныхъ лицъ, обществъ или уста-  
новленій на нарушеніе административными мѣстами разнаго  
рода уставовъ и положеній, когда дѣла сіи, по дѣйствующимъ  
законамъ <sup>1)</sup>, не подлежатъ вѣдѣнію судебныхъ мѣстъ, какъ то: дѣла  
по жалобамъ на нарушеніе уставовъ: о сборахъ съ питей, свекло-  
сахарнаго производства и съ табаку, таможеннаго, монетнаго, гор-  
наго и о соли, лѣснаго, счетнаго, кредитнаго, торговаго, о  
промышленности заводской и фабричной, ремесленнаго, путей  
сообщенія, о телеграфахъ, почтоваго, строительнаго, пожарнаго,  
о народномъ продовольствіи и общественномъ призрѣніи, вра-  
чебнаго, карантиннаго и паспортнаго, положенія о трактирныхъ  
заведеніяхъ и друг.

3) Дѣла частныхъ лицъ съ казенными управленіями, возни-  
кающія изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ содер-  
жаніе оброчныхъ статей между частными лицами и казенными  
управленіями, равно дѣла объ отдачѣ правительствомъ или  
обществами въ откупное содержаніе разнаго рода сборовъ <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Уст. угол. суд. 1864 г., ст. 1124, 1214 и 1220.

<sup>2)</sup> Св. зак. гражд., изд. 1857 г., т. X, ч. 2, ст. 118—137 и 142—150 и Уст. гражд.  
судопр. 1864 г., ст. 1301, 1302 и 1307.

4) Дѣла, возникающія по жалобамъ на дѣйствія присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ при опредѣленіи вознагражденія за имущества, отходящія изъ частнаго владѣнія, по распоряженію правительства <sup>1)</sup>.

5) Дѣла по жалобамъ о взысканіи податей, пошлинъ и разныхъ сборовъ <sup>2)</sup>, равно по отбыванію повинностей, какъ денежныхъ, такъ и натуральныхъ, въ томъ числѣ жалобы по дѣламъ рекрутскимъ, какъ то: на неправильное назначеніе въ рекруты, на выдачу рекрутскихъ квитанцій и т. п., всѣ жалобы на обремененіе квартирною, подводною и другими повинностями.

6) Дѣла по жалобамъ на неправильность описи или продажи съ публичныхъ торговъ имущества на удовлетвореніе казенныхъ взысканій, или на пополненіе ссудъ изъ государственныхъ кредитныхъ установленій.

7) Жалобы частныхъ лицъ на неправильное ограниченіе въ административномъ порядкѣ свободы ихъ или правъ, лично имъ принадлежащихъ, какъ то: на взятіе подъ стражу, запрещеніе выѣзда или высылку изъ мѣста жительства, удаленіе изъ общества по мірскимъ приговорамъ и т. п.

8) Дѣла по жалобамъ объ учрежденіи опеки за расточительность.

9) Дѣла о доказательствахъ правъ состоянія <sup>3)</sup>.

10) Дѣла объ опредѣленіи правъ на вступленіе въ гражданскую службу и всѣ возникающіе изъ сего вопросы.

11) Дѣла по жалобамъ и представленіямъ, касающимся дворянскихъ и городскихъ выборовъ (за исключеніемъ отнесенныхъ къ департаменту Герольдіи) какъ то: жалобы дворянъ на удаленіе и исключеніе изъ дворянскихъ собраній, жалобы на неосвобожденіе отъ выбора въ общественныя должности или на недопущеніе къ сему, жалобы на утвержденіе выборовъ, или неоставленіе въ должности по выборамъ, жалобы на неправильность выборовъ и т. п. <sup>4)</sup>.

12) Жалобы на распорядительныя думы въ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ <sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Св. зак., т. X, ч. I, ст. 575—593.

<sup>2)</sup> Св. зак., т. X, ч. 2, ст. 131.

<sup>3)</sup> Св. зак., т. I, Учр. Прав. Сен., ст. 29, п. 1.

<sup>4)</sup> Учр. Прав. Сен., ст. 29, п. 5.

<sup>5)</sup> Св. зак., т. II, ч. I, Общ. учр. губ., ст. 4487, прилож. къ ст. 4429 по Прод. 1863 г., ст. 17 и прилож. къ ст. 4429 примѣч. I по Прод. 1864 г., ст. 19.

13) Дѣла, поступающія въ Правительствующій Сенатъ изъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій по представленіямъ сихъ мѣстъ или по жалобамъ частныхъ лицъ, обществъ, и правительственныхъ учрежденій <sup>1)</sup>).

14) Жалобы правительственныхъ и общественныхъ учреждений на земскія учреждения и жалобы сихъ учреждений на административныя мѣста <sup>2)</sup>).

15) Дѣла о нарушеніяхъ въ земскихъ собраніяхъ законнаго порядка при производствѣ выборовъ <sup>3)</sup>).

16) Дѣла по жалобамъ на опредѣленія земскихъ собраній при производствѣ выборовъ мировыхъ судей <sup>4)</sup>).

17) Жалобы на губернаторовъ за исключеніе изъ списковъ присяжныхъ засѣдателей и на временныя комиссіи за неправильное включеніе въ сіи списки (Учр. суд. уст., ст. 95 и 106).

18) Дѣла о преданіи суду, удаленіе отъ должности и подверженіе административнымъ взысканіямъ должностныхъ лицъ, состоящихъ въ государственной и общественной службѣ, равно о подверженіи сихъ лицъ отвѣтственности за вредъ и убытки, когда дѣла сіи по существующимъ законамъ подлежатъ представленію на окончательное утвержденіе Перваго департамента Сената, или когда они поступаютъ на разсмотрѣніе Сената по жалобамъ или прошеніямъ, въ законномъ порядкѣ принесеннымъ.

19) Дѣла о пререканіяхъ и спорахъ о подсудности и подвѣдомственности между присутственными мѣстами, разными вѣдомствами и установленіями, которыя, за силою дѣйствующихъ узаконеній, подлежатъ разрѣшенію Перваго департамента Сената.

20) Споры между различными казенными управленіями объ имуществахъ, состоящихъ въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены Судебные уставы 1864 г. <sup>5)</sup>, а въ мѣстностяхъ, гдѣ дѣйствуютъ сіи уставы, споры о казенномъ имуществѣ, когда между министрами или главноуправляющими не послѣдуетъ соглашенія <sup>6)</sup>).

21) Жалобы частныхъ лицъ на правительственныя мѣста и лица за нарушеніе выданныхъ имъ привилегій и жалобы акціонерныхъ обществъ на нарушеніе ихъ уставовъ.

<sup>1)</sup> Св. зак., т. I, Учр. Прав. Сен., допол. 2 къ ст. 32 по Прод. 1864 г.

<sup>2)</sup> Пол. о Зем. учр., ст. 11 и 118.

<sup>3)</sup> Правила о порядкѣ введенія въ дѣйствіе Полож. о зем. учр., прим. къ ст. 66.

<sup>4)</sup> Учр. суд. уст. 1864 г., ст. 39.

<sup>5)</sup> Учр. Прав. Сен., ст. 31, п. 1.

<sup>6)</sup> Уст. гражд. суд. 1864 г., ст. 1297.

Къ дѣламъ управленія принадлежатъ:

- 1) Утвержденіе мировыхъ судебныхъ участковъ и округовъ <sup>1)</sup>.
- 2) Утвержденіе въ должности мировыхъ судей <sup>2)</sup>.
- 3) Увольненіе мировыхъ судей въ отпускъ и увольненіе ихъ отъ должности по прошеніямъ <sup>3)</sup>.
- 4) Утвержденіе мировыхъ посредниковъ и кандидатовъ къ нимъ, равно увольненіе ихъ по прошеніямъ отъ должностей <sup>4)</sup>. (Полож. о губ. и уѣзд. по крест. дѣл. учр., ст. 14).
- 5) Всѣ жалобы на медленность подчиненныхъ Первому департаменту Правительствующаго Сената мѣстъ и лицъ.
- 6) Представленія губернаторовъ и министра внутреннихъ дѣлъ о несогласіи съ постановленіями земскихъ собраній <sup>5)</sup>.
- 7) Представленія министра внутреннихъ дѣлъ о прекращеніи повременныхъ изданій, вносимыя въ Правительствующій Сенатъ на основаніи 30 статьи Высочайше утвержденнаго 6 апрѣля мнѣнія Государственнаго Совѣта по дѣламъ печати.
- 8) Жалобы на отказъ въ ходатайствѣ о назначеніи пенсіи, на назначеніе пенсіи по низшему разряду и на неудовлетвореніе знакомъ отличія безпорочной службы, медалями и орденами за заслуги по Статуту орденовъ.
- 9) Разрѣшеніе передачи, для производства, дѣлъ изъ одного присутственнаго мѣста въ другое <sup>6)</sup>.
- 10) Дѣла о перечисленіяхъ изъ одного состоянія въ другое, когда они по существующимъ узаконеніямъ требуютъ разрѣшенія Сената <sup>7)</sup>.
- 11) Дѣла о вступленіи иностранцевъ въ подданство Россіи <sup>8)</sup>.
- 12) Распоряженія въ нужныхъ случаяхъ о порядкѣ обнародованія законовъ на мѣстахъ и разрѣшенія, силою законовъ, встрѣчающихся въ томъ затрудненій или недоразумѣній <sup>9)</sup>.

<sup>1)</sup> Выс. утв. полож. о введеніи въ дѣйствіе Судебн. устан. 1864 г., ст. 27 и 40.

<sup>2)</sup> Учр. суд. уст. 1864 г., ст. 27.

<sup>3)</sup> Учр. суд. уст. 1864 г., ст. 73.

<sup>4)</sup> Полож. о губ. и уѣзд. по крест. дѣл. учр., ст. 14.

<sup>5)</sup> Пол. о зем. учр., ст. 96 и 97.

<sup>6)</sup> Учр. Прав. Сен., ст. 30 допол. по Прод. 1863 г.

<sup>7)</sup> Учр. Прав. Сен., ст. 29, п. 2.

<sup>8)</sup> Тамъ же, ст. 29, п. 3.

<sup>9)</sup> Тамъ же, ст. 26.

13) Дѣла о сложеніи безнадежныхъ взысканій и недоимокъ и возвратѣ изъ казны суммъ, поступившихъ въ оную по разнымъ случаямъ неправильно <sup>1)</sup>).

14) Дѣла по представленіямъ о безуспѣшности публичныхъ торговъ на имѣнія, продаваемыя за казенныя взысканія <sup>2)</sup>).

15) Дѣла управленія, производимыя въ министерствахъ, когда они принадлежатъ къ числу означенныхъ въ Общемъ наказѣ министерствъ <sup>3)</sup> или когда на основаніи частныхъ уставовъ, учреждений и положеній, оныя не могутъ быть приведены къ окончанію иначе, какъ съ разрѣшенія или чрезъ посредство Сената <sup>4)</sup>).

16) Общій надзоръ за дѣйствіями мѣстъ управленія и происходящія отъ сего мѣры понужденія, закономъ установленныя, когда дѣло не идетъ о преданіи суду или подверженіи отвѣтственности <sup>5)</sup>).

17) Жалобы недовольныхъ отказомъ министра юстиціи въ принятіи въ число присяжныхъ повѣренныхъ <sup>6)</sup>).

18) Жалобы на неразрѣшеніе открытія литографій и типографій.

19) Дѣла, относящіяся до устройства быта ссыльныхъ и содержащихся подъ стражею.

20) Дѣла о примѣненіи Всемилостивѣйшихъ манифестовъ.

21) Дѣла о затрудненіяхъ, встрѣчаемыхъ по разнымъ случаямъ при исполненіи надъ осужденными судебныхъ приговоровъ.

<sup>1)</sup> Учр. Прав. Сен., ст. 32.

<sup>2)</sup> Св. зак., т. X, ч. 2, ст. 2157, 2161 и 2163.

<sup>3)</sup> Учр. мин., ст. 211, п.л. 1—9.

<sup>4)</sup> Учр. Сен., ст. 33.

<sup>5)</sup> Учр. Сен., ст. 30.

<sup>6)</sup> Высоч. утв. 19 окт. 1865 г. полож. о введеніи въ дѣйствіе Судебн. устав., ст. 49.

## Списокъ сенаторскихъ ревизій XIX вѣка.

### (Хронологическій).

Настоящій списокъ пополнялся по мѣрѣ работъ надъ исторіей сенаторскихъ ревизій, причемъ необходимыя для его составленія свѣдѣнія черпались исключительно изъ тѣхъ дѣлъ и документовъ, которые служили матеріаломъ для составителя указаннаго отдѣла, специальныхъ же изслѣдованій и работъ для созданія возможно полнаго списка произведено не было. Въ виду этого отнюдь нельзя быть увѣреннымъ, что всѣ рѣшительно ревизіи перечислены въ печатаемомъ здѣсь списокѣ. Приведенное соображеніе, равнымъ образомъ, распространяется и на ниже помѣщенные списки: алфавитный—сенаторовъ, ревизовавшихъ губерніи, и алфавитный—губерній, обревизованныхъ сенаторами.

Начало ревизій.

Ревизовали.

1801 г.	<b>И. В. Лопухинъ и Ю. А. Нелединскій-Мелецкій</b> . . . . .	Слободско-Украинскую губ.
"	<b>Н. Н. Салтыковъ и И. Б. Пестель</b> . . . . .	Вятскую губ.
"	<b>И. О. Селифонтовъ</b> . . . . .	Сибирь.
1802 г.	<b>И. Н. Неплюевъ и А. С. Макаровъ</b> . . . . .	Бергъ-коллегію.
"	<b>Г. Р. Державинъ</b> . . . . .	Калужскую губ. (дѣло Лопухина).
"	<b>М. Г. Спиридовъ и В. И. Нелидовъ</b> . . . . .	Саратовскую губ.
1803 г.	<b>И. Б. Пестель</b> . . . . .	Казанскую губ.
"	<b>И. А. Тейльсъ</b> . . . . .	Финляндскую губ.
"	<b>Гр. А. С. Строгановъ и К. С. Рыдинъ</b> . . . . .	Петербургскую губ.
"	<b>А. И. Мухановъ</b> . . . . .	Воронежскую губ.
1805 г.	<b>Кн. А. Б. Куракинъ</b> . . . . .	Курскую губ.
1806 г.	<b>И. А. Алексѣевъ</b> . . . . .	Псковскую губ.
"	<b>Гр. А. И. Ильинскій</b> . . . . .	„Нѣкоторыя губерніи“.
"	<b>П. С. Руничъ</b> . . . . .	Смоленскую губ.
1807 г.	<b>Онъ же</b> . . . . .	Вятскую губ.
"	<b>И. Н. Неплюевъ</b> . . . . .	гор. Астрахань (борьба съ заразными болѣзнями).

## Начало ревизій.

1807 г.	<b>И. С. Захаровъ</b> . . . . .
1808 г.	<b>З. Я. Карнѣвъ</b> . . . . .
„	<b>М. И. Донауровъ</b> . . . . .
„	<b>И. С. Захаровъ</b> . . . . .
„	<b>О. П. Козодавлевъ</b> . . . . .
„	<b>А. В. Поликарповъ</b> . . . . .
„	<b>П. С. Руничъ</b> . . . . .
1809 г.	<b>П. А. Обресковъ</b> . . . . .
1810 г.	Онъ же . . . . .
„	<b>А. В. Алябьевъ</b> . . . . .
1813 г.	<b>Гр. Д. И. Хвостовъ</b> . . . . .
„	<b>А. З. Хитрово</b> (отправленъ Комитетомъ Министровъ, именемъ Его Величества) . . . . .
„	<b>М. П. Минлашевскій</b> . . . . .
1814 г.	<b>А. Л. Львовъ и И. П. Лавровъ</b> . . . . .
„	<b>А. З. Хитрово</b> . . . . .
1815 г.	Онъ же . . . . .
„	<b>А. В. Алябьевъ</b> . . . . .
„	<b>С. С. Кушниковъ</b> . . . . .
„	<b>Ф. Ф. Сиверсъ</b> . . . . .
„	<b>Н. Е. Мясоѣдовъ</b> . . . . .
1816 г.	Онъ же . . . . .
„	<b>А. У. Болотниковъ</b> . . . . .
„	<b>Ө. П. Ключаревъ</b> . . . . .
1818 г.	<b>Д. Б. Мертваго</b> . . . . .
„	<b>С. С. Ланской</b> . . . . .
„	<b>Б. А. Гермесъ и Д. Б. Мертваго</b> . . . . .

## Ревизовали.

Вятскую губ.
Могилевскую и Витебскую губ.
Казанскую губ.
гор. Ревель.
гор. Саратовъ и Пензенскую губ. (разслѣдованіе дѣла о злоупотребленіи по ревизіи душъ—прописка 5000).
Псковскую губ. (принятіе мѣръ по продовольствію жителей).
Пермскую губ.
Пермскую губ.
Владимірскую, Нижегородскую и Казанскую губ.
Московскую (собственно московскія присутственныя мѣста).
Псковскую губ.
Вологодскую и Вятскую губ. (производство слѣдствія о накопившихся недоимкахъ).
Новгородскую губ.
Тамбовскую губ.
Воронежскую губ.
Пензенскую губ.
Костромскую губ.
гор. Казань (по случаю бывшаго тамъ пожара).
Волынскую губ.
Тульскую губ.
Орловскую и Курскую губ.
Кіевскую губ.
Тверскую губ.
Владимірскую губ.
Минскую губ. (разслѣдованіе о голодѣ и оказаніе продовольственной помощи).
Кавказскую и Астраханскую губ.

Начало ревизій.

Ревизовали.

1819 г.	Кн. Д. М. Волконскій и З. Н. Посниковъ . . . . .	Таганрогское градоначальство.
"	Кн. И. А. Гагаринъ и А. З. Хитрово	Подольскую губ.
"	С. С. Кушниковъ и гр. П. Л. Санти	Казанскую губ.
1820 г.	Д. О. Барановъ . . . . .	Волынскую губ.
"	Б. А. Гермесь . . . . .	Черниговскую губ. (принятіе мѣръ по продовольствію казенныхъ поселянъ и казаковъ).
"	Д. Б. Мертваго . . . . .	Смоленскую губ. (принятіе мѣръ къ обезпеченію продовольствія жителей).
1822 г.	В. И. Брозинъ . . . . .	Екатеринославскую и Таврическую губ. (оказаніе продовольственной помощи населенію).
"	Д. О. Барановъ . . . . .	Бѣлорусскія губ. (тоже).
1824 г.	Кн. А. А. Долгорукій и Е. А. Дурасовъ . . . . .	Вятскую губ.
1826 г.	Кн. А. А. Долгорукій <sup>1)</sup> . . . . .	Воронежскую, Симбирскую, Курскую, Пензенскую и Саратовскую губ. (общая ревизія и, кромѣ того, выясненіе причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованіе о разглашателяхъ вольности).
"	В. И. Брозинъ . . . . .	Слободско-Украинскую губ.
"	Н. И. Огаревъ . . . . .	Саратовскую губ.
"	Д. О. Барановъ . . . . .	Новгородскую губ.
"	П. И. Полетика . . . . .	Петербургскую губ.
1827 г.	В. К. Безродный и кн. Б. А. Куракинъ . . . . .	Тобольскую и Томскую губ.
"	Е. А. Дурасовъ . . . . .	Костромскую губ.
"	И. С. Горголи . . . . .	Вологодскую губ. (разслѣдованіе по жалобамъ удѣльныхъ крестьянъ Тотемскаго уѣзда).
"	Д. О. Барановъ . . . . .	Олонецкую губ.
1828 г.	Н. И. Огаревъ . . . . .	Тульскую губ.
"	И. С. Горголи . . . . .	Пензенскую губ.

<sup>1)</sup> Въ дѣлахъ ревизіи имѣются вѣдомости и рапорты, касающіеся Тамбова и Усмани, чрезъ которые кн. Долгорукій, повидимому, только проѣзжалъ.

Начало ревизій.

- 1829 г. **И. С. Горголи** . . . . .
- „ **Гр. П. И. Кутайсовъ и Е. И. Мечниковъ** . . . . .
- „ **И. П. Лавровъ** . . . . .
- 1830 г. **Гр. А. Д. Гурьевъ** . . . . .
- „ **М. А. Салтыновъ и Н. И. Огаревъ**
- „ **В. Ѳ. Мертенсъ и А. М. Корниловъ**
- 1832 г. **Е. И. Мечниковъ** . . . . .
- 1832—33 г. **И. У. Пейкеръ** . . . . .
- 1833 г. **Гр. П. И. Тизенгаузенъ** . . . . .
- 1835 г. **Б. Я. Княжнинъ и В. И. Болгарскій**
- 1837 г. **А. Ю. Денферъ** . . . . .
- 1838 г. **Б. Я. Княжнинъ** . . . . .
- 1842 г. **Д. Н. Бѣгичевъ** . . . . .
- „ **А. Н. Пещуровъ** . . . . .
- 1842 г. **М. Н. Жемчужниковъ**, а чрезъ  
полтора мѣсяца, вмѣсто него  
назначенъ  
**И. Н. Толстой** . . . . .
- 1843 г. **М. Н. Жемчужниковъ** . . . . .
- „ **И. Э. Курута** . . . . .
- „ **Кн. И. А. Гагаринъ** . . . . .
- 1844 г. **М. Н. Жемчужниковъ** . . . . .
- „ **Кн. И. А. Лобановъ-Ростовскій** . . . . .

Ревизовали.

- Слободско-Украинскую губ.  
(разслѣдованіе злоупотребленій по подводной повинности).
- Закавказскій край.
- Астраханскую губ.
- Архангельскую губ. (разслѣдованіе злоупотребленій по поставкѣ казнѣ муки).
- Рязанскую губ.
- Вологодскую и Архангельскую губ.
- Слободско - Украинскую и Курскую губ.
- Межевую часть (канцелярію и конторы); на правѣ ревизующаго сенатора онъ нѣсколько лѣтъ наблюдалъ за межевою частью.
- Лютеранскія консисторіи Остзейскаго края.
- Войско Донское (приведеніе въ дѣйствіе новаго положенія о войскѣ).
- Саратовскую губ.
- Новгородскую губ. (ревизія и разслѣдованіе дѣйствій губернатора Суковкина).
- Орловскую и Калужскую губ.
- Оренбургскую губ.
- Восточную Сибирь.
- Таганрогское градоначальство.
- Тамбовскую губ. (ревизія и прекращеніе порубки казенныхъ лѣсовъ).
- Астраханскую губ.
- Керченскій карантинъ.
- Костромскую губ.

Начало ревизій.

1844 г. **А. Н. Пещуровъ** . . . . .  
 1849 г. **Кн. С. И. Давыдовъ** . . . . .  
 1850 г. **Е. А. Дурасовъ** . . . . .  
 1851 г. **Е. Θ. фонъ-Брадке** . . . . .  
 1853 г. **Д. Д. Ахлестышевъ** . . . . .  
 1858 г. **С. В. Сафоновъ** . . . . .  
 1858 г. **М. П. Щербининъ** . . . . .  
 1859 г. **А. О. Дюгамель** . . . . .  
 1861 г. **А. Х. Капгеръ 1-й** . . . . .  
 1867 г. **бар. Н. Е. Торнау** . . . . .  
 1868 г. **А. Н. Шаховъ** . . . . .  
 „ **А. А. Шахматовъ** . . . . .  
 „ **А. Н. Шаховъ** . . . . .  
 1870 г. **П. Н. Клушинъ** . . . . .  
 1871 г. **М. К. Катакази** . . . . .  
 „ **А. Н. Шаховъ** . . . . .  
 1873 г. **Я. Я. Чемадуровъ** . . . . .  
 1875 г. **П. Н. Клушинъ** . . . . .  
 1880 г. **Д. Б. Беръ** . . . . .  
 „ **С. А. Мордвиновъ** . . . . .  
 „ **М. Е. Ковалевскій** . . . . .  
 „ **А. А. Половцовъ** . . . . .  
 „ **И. И. Шамшинъ** . . . . .  
 1882 г. **Н. А. Манасеинъ** . . . . .

Ревизовали.

Псковскую губ. (принятіе мѣръ по продовольствію населенія).  
 Калужскую губ.  
 Курскую губ.  
 Херсонскую губ. (и слѣдствіе по доносу губернатора).  
 Витебскую губ.  
 Пензенскую губ.  
 Витебскую губ.  
 Олонецкую губ.  
 Калужскую и Владимірскую губ.  
 Харьковскій судебный округъ (закрытіе старыхъ и открытіе новыхъ судебныхъ учреждений).  
 Нижегородскую губ. (тоже).  
 Одесскій судебный округъ (тоже).  
 Смоленскую губ. (тоже).  
 Пермскую губ.  
 Тамбовскую, Саратовскую и Пензенскую губ. (ревизія старыхъ судовъ, введеніе Судебныхъ уставовъ).  
 Костромскую губ. (тоже).  
 Область Войска Донского (тоже).  
 Воронежскую губ.  
 Судебныя мѣста нѣсколькихъ округовъ.  
 Воронежскую и Тамбовскую губ.  
 Казанскую, Уфимскую и Оренбургскую губ.  
 Черниговскую и Кіевскую губ.  
 Саратовскую и Самарскую губ.  
 Лифляндскую и Курляндскую губ.

Начало ревизій.

1884 г. **Н. М. Окуловъ** . . . . .

1892 г. **Кн. Г. С. Голицынъ** . . . . .

Ревизовали.

Слѣдственную часть г. Петербурга.

Тобольскую и нѣкоторыя части Пермской и Оренбургской губ. (принятіе мѣръ по обеспеченію населенія продовольствіемъ).

## Списокъ сенаторовъ, производившихъ ревизіи въ XIX вѣкѣ.

### (Алфавитный).

- Алекѣевъ, И. А.**, 1806 г.—Псковской губ.
- Алябьевъ, А. В.**, 1810 г.—Московской (собственно, московскихъ присутственныхъ мѣстъ); 1815 г.—Костромской губ.
- Ахлестышевъ, Д. Д.**, 1853 г.—Витебской губ.
- Барановъ, Д. О.**, 1820 г.—Волынской губ.; 1822 г.—бѣлорусскихъ губ., для оказанія продовольственной помощи; 1826 г.—Новгородской губ.; 1827 г.—Олонецкой губ.
- Безродный, В. Н.** (съ кн. Б. А. Куракинымъ), 1827 г.—Тобольской и Томской губ.
- Беръ, Д. Б.**, 1880 г.—судебныхъ мѣстъ нѣсколькихъ округовъ.
- Болгарскій, В. И.** (съ Б. Я. Княжнинымъ), 1835 г.—Войска Донского, для введенія въ дѣйствіе новаго положенія о войскѣ.
- Болотниковъ, А. У.**, 1816 г.—Кіевской губ.
- фонъ-Брадкѣ, Е. Ѳ.**, 1851 г.—Херсонской губ. и слѣдствіе по доносу губернатора.
- Брозинъ, В. И.**, 1822 г.—Екатеринославской и Таврической губ. для оказанія продовольственной помощи населенію; 1826 г.—Слободско-Украинской губ.
- Бѣгичевъ, Д. Н.**, 1842 г.—Орловской и Калужской губ.
- Волконскій, кн. Д. М.** (съ З. Н. Посниковымъ), 1819 г.—Таганрогскаго градоначальства.
- Гагаринъ, кн. И. А.** (съ А. З. Хитрово), 1819 г.—Подольской губ.; 1843 г.—Астраханской губ.
- Гермесъ, Б. А.**, 1818 г. (съ Д. Б. Мертваго)—Кавказской и Астраханской губ.; 1820 г.—Черниговской губ., для принятія мѣръ по продовольствію казенныхъ поселянъ и казаковъ.
- Голицынъ, кн. Г. С.**, 1892 г.—Тобольской и нѣкоторыхъ частей Пермской и Оренбургской губ. (по продовольствію).
- Горголи, И. С.**, 1827 г.—Вологодской губ., для разслѣдованія по жалобамъ удѣльныхъ крестьянъ Тотемскаго уѣзда; 1828 г.—Пензенской губ.; 1829 г.—Слободско-Украинской губ., для разслѣдованія злоупотребленій по подводной повинности.

- Гурьевъ, гр. А. Д., 1830 г.—Архангельской губ., для разслѣдованія злоупотребленій по поставкѣ казнѣ муки.
- Давыдовъ, кн. С. И., 1849 г.—Калужской губ.
- Денферъ, А. Ю., 1837 г.—Саратовской губ.
- Державинъ, Г. Р., 1802 г.—Калужской губ. (дѣло Лопухина).
- Долгорукий, кн. А. А., 1824 г. (съ Е. А. Дурасовымъ)—Вятской <sup>1)</sup>; 1826 г.—Воронежской, Симбирской, Курской, Пензенской и Саратовской губ., для общей ревизіи и, кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.
- Донауровъ, М. И., 1808 г.—Казанской губ.
- Дурасовъ, Е. А., 1824 г. (съ кн. А. А. Долгорукимъ)—Вятской; 1827 г.—Костромской; 1850 г.—Курской губ.
- Дюгамель, А. О., 1859 г.—Олонецкой губ.
- Жемчужниковъ, М. Н., 1842 г. (чрезъ полтора мѣсяца, вмѣсто него, назначень сенаторъ Толстой)—Восточной Сибири; 1843 г.—Таганрогскаго градоначальства; 1844 г.—Керченскаго карантина.
- Захаровъ, И. С., 1807 г.—Вятской губ.; 1808 г.—Ревеля.
- Ильинскій, гр. А. И., 1806 г.—„Нѣкоторыхъ губерній“.
- Капгеръ 1-й, А. Х., 1861 г.—Калужской и Владимірской губ.
- Карнѣевъ, З. Я., 1808 г.—Могилевской и Витебской губ.
- Катакази, М. Н., 1871 г.—судебныхъ мѣстъ Тамбовской, Саратовской и Пензенской губ., для введенія Судебныхъ уставовъ.
- Клушинъ, П. Н., 1870 г.—Пермской; 1875 г.—Воронежской губ.
- Ключаревъ, Ѳ. П., 1816 г.—Тверской губ.
- Княжнинъ, Б. Я., 1835 г. (съ В. И. Болгарскимъ)—Войска Донского, для приведенія въ дѣйствіе новаго положенія о войскѣ; 1838 г.—Новгородской губ. и разслѣдованіе дѣйствій губернатора Суковкина.
- Ковалевскій, М. Е., 1880 г.—Казанской, Уфимской и Оренбургской губ.
- Козодавлевъ, О. П., 1808 г.—Саратова и Пензенской губ., для разслѣдованія дѣла о злоупотребленіи по ревизіи душъ (прописка 5000).
- Корниловъ, А. М. (съ В. Ѳ. Мертенсъ), 1830 г.—Вологодской и Архангельской губ.
- Куракинъ, кн. А. Б., 1805 г.—Курской губ.
- Куракинъ, кн. Б. А., 1827 г. (съ В. К. Безроднымъ)—Тобольской и Томской губ.
- Курута, И. Э., 1843 г.—Тамбовской губ. и для прекращенія въ ней порубки казенныхъ лѣсовъ.
- Кутайсовъ, гр. П. И. (съ Е. И. Мечниковымъ), 1829 г.—Закавказскаго края.
- Кушниковъ, С. С., 1815 г.—Казани, по случаю бывшаго тамъ пожара; 1819 г. (съ гр. П. Л. Санти)—Казанской губ.
- Лавровъ, И. П., 1829 г.—Астраханской губ.
- Ланской, С. С., 1818 г.—Минской губ., разслѣдованіе о голодѣ и оказаніе продовольств. помощи.
- Лобановъ-Ростовскій, кн. И. А., 1844 г.—Костромской губ.

<sup>1)</sup> Въ дѣлахъ ревизіи имѣются вѣдомости и рапорты, касающіеся Тамбона и Усмани, чрезъ которые кн. Долгорукій, повидимому, только проѣзжалъ.

- Лопухинъ, И. В. (съ Ю. А. Нелединскимъ-Мелецкимъ), 1801 г.—Слободско-Украинской губ.
- Львовъ, А. Л. (съ И. П. Лавровымъ), 1814 г.—Тамбовской губ.
- Макаровъ, А. С. (съ И. Н. Неплюевымъ), 1802 г.—Бергъ-коллегіи.
- Манасеинъ, Н. А., 1882 г.—Лифляндской и Курляндской губ.
- Мертваго, Д. Б., 1818 г. (съ Б. А. Гермесъ)—Кавказской и Астраханской; 1818 г.—Владимірской губ.; 1820 г.—Смоленской губ., для принятія мѣръ къ обезпеченію продовольствія жителей.
- Мертенсъ, В. Ѳ. (съ А. М. Корниловымъ), 1830 г.—Вологодской и Архангельской губ.
- Мечниковъ, Е. И., 1829 г. (съ гр. П. И. Кутайсовымъ)—Закавказскаго края; 1832 г. Слободско-Украинской и Курской губ.
- Миклашевскій, М. П., 1813 г.—Новгородской губ.
- Мордвиновъ, С. А., 1880 г.—Воронежской и Тамбовской губ.
- Мухановъ, А. И., 1803 г.—Воронежской губ.
- Мясоѣдовъ, Н. Е., 1815 г.—Тульской губ.; 1816 г.—Орловской и Курской губ.
- Нелединскій-Мелецкій, Ю. А. (съ И. В. Лопухинымъ), 1801 г.—Слободско-Украинской губ.
- Нелидовъ, В. И. (съ М. Г. Спиридовымъ), 1802 г.—Саратовской губ.
- Неплюевъ, И. Н., 1802 г. (съ А. С. Макаровымъ)—Бергъ-коллегіи; 1807 г.—Астрахани, для борьбы съ заразными болѣзнями.
- Обресковъ, П. А., 1809 г.—Пермской губ.; 1810 г.—Владимірской, Нижегородской и Казанской губ.
- Огаревъ, Н. И., 1826 г.—Саратовской губ.; 1828 г.—Тульской губ.; 1830 г. (съ М. А. Салтыковымъ)—Рязанской губ.
- Окуловъ, Н. М., 1884 г.—слѣдственной части г. Петербурга.
- Пейкеръ, И. У., 1832—33 г.г.—межевой части (канцеляріи и конторъ). На правѣ ревизующаго сенатора онъ нѣсколько лѣтъ наблюдалъ за межевою частью.
- Пестель, И. Б., 1801 г. (съ Н. Н. Салтыковымъ)—Вятской губ.; 1803 г.—Казанской губ.
- Пещуровъ, А. Н., 1842 г.—Оренбургской губ.; 1844 г.—Псковской губ., для принятія мѣръ по продовольствію населенія.
- Полетика, П. И., 1826 г.—Петербургской губ.
- Полиарповъ, А. В., 1808 г.—Псковской губ., для принятія мѣръ по продовольствію жителей.
- Половцовъ, А. А., 1880 г.—Черниговской и Кіевской губ.
- Посниковъ, З. Н. (съ кн. Д. М. Волконскимъ), 1819 г.—Таганрогскаго градоначальства.
- Руничъ, П. С., 1806 г.—Смоленской губ.; 1807 г.—Вятской губ.; 1808 г.—Пермской губ.
- Рындинъ, К. С. (съ гр. А. С. Строгановымъ), 1803 г.—Петербургской губ.
- Салтыковъ, М. А., въ 1830 г. (съ Н. И. Огаревымъ)—Рязанской губ.
- Салтыковъ, Н. Н. (съ И. Б. Пестелемъ), 1801 г.—Вятской губ.
- Сантѣ, гр. П. Л. (съ С. С. Кушниковымъ), 1819 г.—Казанской губ.
- Сафоновъ, С. В., 1858 г.—Пензенской губ.

- Селифонтовъ, И. О.**, 1801 г.—Сибири.
- Сиверсъ, Ф. Ф.**, 1815 г.—Волынской губ.
- Спиридовъ, М. Г.** (съ В. И. Нелидовымъ), 1802 г.—Саратовской губ.
- Строгановъ, гр. А. С.** (съ К. С. Рындинымъ), 1803 г.—Петербургской губ.
- Тейльсъ, И. А.**, 1803 г.—Финляндской губ.
- Тизенгаузенъ, гр. П. И.**, 1833 г.—лютеранскихъ консисторій Остзейскаго края.
- Толстой, И. Н.**, 1842 г.—Восточной Сибири.
- Торнау, бар. Н. Е.**, 1867 г.—округа Харьковской судебной палаты для закрытія старыхъ и открытія новыхъ судебныхъ учреждений.
- Хвостовъ, гр. Д. И.**, 1813 г.—Псковской губ.
- Хитрово, А. З.**, 1813 г.—Вологодской и Вятской для производства слѣдствія о накопившихся недоимкахъ (отправленъ Комитетомъ Министровъ, именемъ Его Величества); 1814 г.—Воронежской; 1815 г.—Пензенской; 1819 г. (съ кн. И. А. Гагаринымъ)—Подольской губ.
- Чемадуровъ, Я. Я.**, 1873 г.—судебныхъ учреждений Донской области, для введенія Судебныхъ уставовъ.
- Шамшинъ, И. И.**, 1880 г.—Саратовской и Самарской губ.
- Шахматовъ, А. А.**, 1868 г.—Одесскаго судебного округа.
- Шаховъ, А. Н.**, 1868 г.—судебныхъ мѣстъ Нижегородской и Смоленской губ.; 1871 г.—судебныхъ мѣстъ Костромской губ., для введенія Судебныхъ уставовъ.
- Щербининъ, М. П.**, 1858 г.—Витебской губ.

## Списокъ губерній и городовъ, въ которые посылались ревизующіе сенаторы въ XIX вѣкѣ.

- Архангельская**, 1830 г.—В. О. Мертенсъ и А. М. Корниловъ.  
1830 г.—гр. А. Д. Гурьевъ, для разслѣдованія злоупотребленій по поставкѣ казнѣ муки.
- Астраханская**, 1818 г.—Б. А. Гермесъ и Д. Б. Мертваго.  
1829 г.—И. П. Лавровъ.  
1843 г.—кн. И. А. Гагаринъ.
- Астрахань**, 1807 г.—И. Н. Неплюевъ, для борьбы съ заразными болѣзнями.
- Бѣлорусскія**, 1822 г.—Д. О. Барановъ, для оказанія продовольственной помощи.
- Витебская**, 1808 г.—З. Я. Карнѣевъ.  
1853 г.—Д. Д. Ахлестышевъ.  
1858 г.—М. П. Щербининъ.
- Владимірская**, 1810 г.—П. А. Обресковъ.  
1818 г.—Д. Б. Мертваго.  
1861 г.—А. Х. Капгеръ I-й.
- Войско Донское**, 1835 г.—Б. Я. Княжнинъ и В. И. Болгарскій, для приведенія въ дѣйствіе новаго положенія о войскѣ.  
1873 г.—Я. Я. Чемадуновъ, для введенія Судебныхъ уставовъ.
- Вологодская**, 1813 г.—А. З. Хитрово (отправленъ комитетомъ министровъ, именемъ Его Величества) для производства слѣдствія о накопившихся недоимкахъ.  
1827 г.—И. С. Горголи, для разслѣдованія по жалобамъ удѣльныхъ крестьянъ Тотемскаго уѣзда.  
1830 г.—В. О. Мертенсъ и А. М. Корниловъ.
- Волынская**, 1815 г.—Ф. Ф. Сиверсъ.  
1820 г.—Д. О. Барановъ.
- Воронежская**, 1803 г.—А. И. Мухановъ.  
1814 г.—А. З. Хитрово.  
1826 г.—кн. А. А. Долгорукій, для общей ревизіи и, кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.  
1875 г.—П. Н. Клушинъ.  
1880 г.—С. А. Мордвиновъ.
- Восточная Сибирь**, 1842 г.—М. Н. Жемчужниковъ, а чрезъ полтора мѣсяца, вмѣсто него, назначенъ сенаторъ И. Н. Толстой.

- Вятская**, 1801 г.—Н. Н. Салтыковъ и И. Б. Пестель.  
1807 г.—П. С. Руничъ.  
1807 г.—И. С. Захаровъ.  
1813 г.—А. З. Хитрово (отправленъ комитетомъ министровъ, именемъ Его Величества) для производства слѣдствія о накопившихся недоимкахъ.  
1824 г.—кн. А. А. Долгорукой и Е. А. Дурасовъ.
- Екатеринославская**, 1822 г.—В. И. Брозинъ, для оказанія продовольственной помощи населенію.
- Закавказскій край**, 1829 г.—гр. П. И. Кутайсовъ и Е. И. Мечниковъ.
- Кавказская**, 1818 г.—Б. А. Гермесъ и Д. Б. Мертваго.
- Казанская**, 1803 г.—И. Б. Пестель.  
1808 г.—М. И. Донауровъ.  
1810 г.—П. А. Обресковъ.  
1819 г.—С. С. Кушниковъ и гр. П. Л. Санти.  
1880 г.—М. Е. Ковалевскій.
- Казань**, 1815 г.—С. С. Кушниковъ (по случаю бывшаго тамъ пожара).
- Калужская**, 1802 г.—Г. Р. Державинъ (дѣло Лопухина).  
1842 г.—Д. Н. Вѣгичевъ.  
1849 г.—кн. С. И. Давыдовъ.  
1861 г.—А. Х. Капгеръ I-й.
- Кіевская**, 1816 г.—А. У. Болотниковъ.  
1880 г.—А. А. Половцовъ.
- Костромская**, 1815 г.—А. В. Алябьевъ.  
1827 г.—Е. А. Дурасовъ.  
1844 г.—кн. И. А. Лобановъ-Ростовскій.  
1871 г.—А. Н. Шаховъ, для ревизіи старыхъ судовъ и введенія Судебныхъ уставовъ.
- Курляндская**, 1882 г.—Н. А. Манасеинъ.
- Курская**, 1805 г.—кн. А. Б. Куракинъ.  
1816 г.—Н. Е. Мясоѣдовъ.  
1826 г.—кн. А. А. Долгорукой, для общей ревизіи и, кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.  
1832 г.—Е. И. Мечниковъ.  
1850 г.—Е. А. Дурасовъ.
- Лифляндская**, 1882 г.—Н. А. Манасеинъ.
- Минская**, 1818 г.—С. С. Ланской, для разслѣдованія о голодѣ и оказанія продовольственной помощи.
- Могилевская**, 1808 г.—З. Я. Карнѣевъ.
- Московская**, 1810 г.—А. В. Алябьевъ (собственно, московскія присутственныя мѣста).
- Нижегородская**, 1810 г.—П. А. Обресковъ.  
1868 г.—А. Н. Шаховъ, для закрытія старыхъ и открытія новыхъ судебныхъ учреждений.

- Новгородская**, 1813 г.—М. П. Миклашевскій.  
1826 г.—Д. О. Барановъ.  
1838 г.—Б. Я. Княжнинъ.
- Олонецкая**, 1827 г.—Д. О. Барановъ.  
1859 г.—А. О. Дюгамель.
- Оренбургская**, 1842 г.—А. Н. Пещуровъ.  
1880 г.—М. Е. Ковалевскій.  
1892 г.—кн. Г. С. Голицынъ, для принятія мѣръ по обезпеченію населенія продовольствіемъ.
- Орловская**, 1816 г.—Н. Е. Мясоѣдовъ.  
1842 г.—Д. Н. Бѣгичевъ.
- Остзейскія**, 1833 г.—гр. П. И. Тизенгаузенъ, лютеранскія консисторіи.
- Пензенская**, 1808 г.—О. П. Козодавлевъ, для разслѣдованія дѣла о злоупотребленіи по ревизіи душъ (прописка 5000).  
1815 г.—А. З. Хитрово.  
1826 г.—кн. А. А. Долгорукій, для общей ревизіи и, кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.  
1828 г.—И. С. Горголи.  
1858 г.—С. В. Сафоновъ.  
1871 г.—М. К. Катакази, для ревизіи старыхъ судовъ и введенія Судебныхъ уставовъ.
- Пермская**, 1808 г.—П. С. Руничъ.  
1809 г.—П. А. Обресковъ.  
1870 г.—П. Н. Клушинъ.  
1892 г.—кн. Г. С. Голицынъ, для принятія мѣръ по обезпеченію населенія продовольствіемъ.
- Петербургская**, 1803 г.—гр. А. С. Строгановъ и К. С. Рындинъ.  
1826 г.—П. И. Полетика.
- Петербургъ**, 1884 г.—Н. М. Окуловъ, для ревизіи слѣдств. части.
- Подольская**, 1819 г.—кн. И. А. Гагаринъ и А. З. Хитрово.
- Псковская**, 1806 г.—И. А. Алексѣевъ.  
1808 г.—А. В. Поликарповъ, для принятія мѣръ по продовольствію жителей.  
1813 г.—гр. Д. И. Хвостовъ.  
1844 г.—А. Н. Пещуровъ, для принятія мѣръ по продовольствію населенія.
- Ревель**, 1808 г.—И. С. Захаровъ.
- Рязанская**, 1806 г.—П. С. Руничъ.  
1830 г.—М. А. Салтыковъ и Н. И. Огаревъ.
- Самарская**, 1880 г.—И. И. Шамшинъ.
- Саратовская**, 1802 г.—М. Г. Спиридовъ и В. И. Нелидовъ.  
1826 г.—Н. И. Огаревъ.  
„ кн. А. А. Долгорукій, для общей ревизіи, и кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.

- 1837 г.—А. Ю. Денферъ.  
1871 г.—М. К. Катакази, для ревизіи старыхъ судовъ и введенія Судебныхъ уставовъ.  
1880 г.—И. И. Шамшинъ.
- Саратовъ**, 1808 г.—О. П. Козодавлевъ.
- Сибирь**, 1801 г.—И. О. Селифонтовъ.
- Симбирская**, 1826 г.—кн. А. А. Долгорукой, для общей ревизіи, и, кромѣ того, для выясненія причины побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ и изслѣдованія о разглашателяхъ вольности.
- Слободско-Украинская**, 1801 г.—И. В. Лопухинъ и Ю. А. Нелединскій-Мелецкій.  
1826 г.—В. И. Брозинъ.  
1829 г.—И. С. Горголи, для разслѣдованія злоупотребленій по подводной повинности.  
1832 г.—Е. И. Мечниковъ.
- Смоленская**, 1806 г.—П. С. Руничъ.  
1820 г.—Д. Б. Мертваго, для принятія мѣръ къ обезпеченію продовольствія жителей.  
1868 г.—А. Н. Шаховъ, для закрытія старыхъ и открытія новыхъ судебныхъ учрежденій.
- Таврическая**, 1822 г.—В. И. Брозинъ, для оказанія продовольственной помощи населенію.
- Таганрогское градоначальство**, 1819 г.—кн. Д. М. Волконскій и З. Н. Посниковъ.  
1843 г.—М. Н. Жемчужниковъ.
- Тамбовская**, 1806 г.—П. С. Руничъ.  
1814 г.—А. Л. Львовъ и И. П. Лавровъ.  
1843 г.—И. Э. Курута, для ревизіи и прекращенія порубки казенныхъ лѣсовъ.  
1880 г.—С. А. Мордвиновъ.  
1871 г.—М. К. Катакази, для ревизіи старыхъ судовъ и введенія Судебныхъ уставовъ.
- Тверская**, 1816 г.—Ө. П. Ключаревъ.
- Тобольская**, 1827 г.—В. К. Безродный и кн. Б. А. Куракинъ.  
1892 г.—кн. Г. С. Голицынъ, для принятія мѣръ къ обезпеченію населенія продовольствіемъ.
- Томская**, 1827 г.—В. К. Безродный и кн. Б. А. Куракинъ.
- Тульская**, 1815 г.—Н. Е. Мясоѣдовъ.  
1828 г.—Н. И. Огаревъ.
- Уфимская**, 1880 г.—М. Е. Ковалевскій.
- Финлядская**, 1803 г.—И. А. Тейльсъ.
- Херсонская**, 1851 г.—Е. Ө. фонъ-Брадке (и слѣдствіе по доносу губернатора).
- Черниговская**, 1820 г.—Б. А. Гермесь, для принятія мѣръ по продовольствію казенныхъ поселянъ и казаковъ.  
1880 г.—А. А. Половцовъ.

**Перечень документовъ, воспроизведенныхъ въ четвертомъ томѣ  
(Факсимиле) <sup>1)</sup>.**

I.

Манифестъ 19 февраля 1861 г., о всемилостивѣйшемъ дарованіи крѣпостнымъ людямъ правъ состоянія свободныхъ сельскихъ обывателей и объ устройствѣ ихъ быта (2 П. С. З., 1861 г., № 36650).

Послѣдняя и предпослѣдняя страницы.

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 730, л. 41.

II.

Высочайше утвержденное Общее положеніе о крестьянахъ вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости (2 П. С. З., 1861 г., № 36657).

Первая страница.

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 730, л. 42.

III.

Именной Высочайшій указъ 20 ноября 1864 г., данный Сенату, введеніи Судебныхъ уставовъ (2 П. С. З., 1864 г., № 41473).

Послѣдняя страница

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 769, л. 247.

<sup>1)</sup> Повтореніе текста не представляется необходимымъ въ виду полной разборчивости оригиналовъ.

IV.

Высочайше утвержденное 20 ноября 1864 г. Учрежденіе судебныхъ установлений (2 П. С. З., 1864 г., № 41475).

Первая страница.

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 770, л. 2.

V.

Высочайше утвержденный 1 января 1874 г. Уставъ о всеобщей воинской повинности, за подписью Предсѣдателя Государственнаго Совѣта Великаго Князя Константина Николаевича (2 П. С. З., № 52983).

Послѣдняя страница.

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 840, л. 115.

VI.

Высочайше утвержденное 1 января 1864 г. Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ (2 П. С. З., 1864 г., № 40457).

Первая страница.

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 762, л. 139.

VII.

Именной Высочайшій указъ, отъ 24 января 1884 г., данный Сенату, объ образованіи II-го департамента Правительствующаго Сената (3 П. С. З., 1884 г., № 1978).

Послѣдняя страница.

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 895, л. 22.

VIII.

Именной Высочайшій указъ Сенату, отъ 21 ноября 1868 г., о назначеніи Великаго Князя Владиміра Александровича къ присутствованію въ Правительствующемъ Сенатѣ.

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 804, л. 38.



## Иллюстраціи, помѣщенные въ четвертомъ томѣ.

### Фототипіи (въ текстѣ):

- Императоръ Александръ II Николаевичъ**,  
съ портрета, находящагося въ залѣ Общаго собранія Правитель-  
ствующаго Сената.
- Императоръ Александръ III Александровичъ**,  
съ портрета работы худ. Шильдера, находящагося въ залѣ Общаго  
собранія Правительствующаго Сената.
- Родовой гербъ Его Величества**, Высочайше утвержденный 8 декабря 1856 г.  
Оригиналъ хранится въ гербовомъ отдѣленіи департамента Гер-  
ольдіи Правительствующаго Сената.
- Гербъ Ея Императорскаго Величества Государыни Императрицы Александры  
Феодоровны** (большой), Высочайше утвержденный 22 января 1898 г.  
Оригиналъ хранится въ гербовомъ отдѣленіи департамента Гер-  
ольдіи Правительствующаго Сената.
- Гербъ Его Императорскаго Высочества Наслѣдника Цесаревича и Великаго Князя  
Алексѣя Николаевича** (большой), Высочайше утвержденный 10 мая  
1905 г. Оригиналъ хранится въ гербовомъ отдѣленіи департа-  
мента Герольдіи Правительствующаго Сената.
- Группа первоприсутствующихъ сенаторовъ** (снята 3 января 1911 г.).
- Группа оберъ-прокуроровъ Правительствующаго Сената** (снята 3 января 1911 г.).

### Автотипіи и рисунки (въ текстѣ):

#### Портреты:

- Анимовъ**, Михаилъ Григорьевичъ, съ фотографіи. Стр. 491.
- Арцимовичъ**, Викторъ Антоновичъ, съ фотографіи. Стр. 87.

- Буцковскій.** Николай Андреевичъ, съ литографіи Мюнстера, по рисунку Бореля, приложенной къ книгѣ „Очерки судебныхъ порядковъ по уставамъ 20 ноября 1864 г., Сочин. сенатора Н. А. Буцковскаго“. Стр. 398.
- Владиміръ Александровичъ, Великій Князь.** съ гравюры Шульца, по фот. Денъера, изданіе Фельтена. Стр. 488.
- Дмитріевъ.** Осодоръ Михайловичъ, съ фотографіи. Стр. 126.
- Есиповичъ.** Яковъ Григорьевичъ, съ фотографіи. Стр. 290.
- Замятнинъ.** Дмитрій Николаевичъ, съ фотографіи. Стр. 25.
- Зарудный.** Сергій Ивановичъ, съ фотографіи. Стр. 400.
- Клушинъ.** Павелъ Николаевичъ, съ фотографіи. Стр. 194.
- Книримъ.** Александръ Александровичъ, съ фотографіи. Стр. 438.
- Ковалевскій.** Михаилъ Енграфовичъ, съ фотографіи. Стр. 199.
- Любощинскій.** Маркъ Николаевичъ, съ фотографіи. Стр. 27.
- Манасеинъ.** Николай Алексеевичъ, съ фотографіи. Стр. 184.
- Манухинъ.** Сергій Сергеевичъ, съ фотографіи. Стр. 500.
- Милютинъ.** Николай Алексеевичъ, съ фотографіи. Стр. 216.
- Муравьевъ.** Николай Валеріановичъ, съ фотографіи. Стр. 404.
- Набоновъ.** Дмитрій Николаевичъ, съ фотографіи. Стр. 223.
- Нератовъ.** Анатолий Ивановичъ, съ фотографіи. Стр. 293.
- Паленъ.** графъ, Константинъ Ивановичъ, съ фотографіи. Стр. 478.
- Побѣдоносцевъ.** Константинъ Петровичъ, съ фотографіи. Стр. 469.
- Ровинскій.** Дмитрій Александровичъ, съ гравюры В. Мата. Стр. 402.
- Стояновскій.** Николай Ивановичъ, съ портрета, писаннаго масляными красками и находящагося въ Императорскомъ училищѣ правовѣдѣній. Стр. 479.
- Урусовъ.** князь, Сергій Николаевичъ, съ гравюры В. Боброва 1884 г., по оригиналу, писанному Бобровымъ для кодификаціоннаго отдѣла Государственнаго Совѣта. Стр. 37.
- Фришъ.** Эдуардъ Васильевичъ, съ фотографіи. Стр. 29.
- Шульцъ.** Павелъ Антоновичъ, съ фотографіи. Стр. 291.
- Шумахеръ.** Александръ Даниловичъ, съ фотографіи. Стр. 89.
- Щегловитовъ.** Иванъ Григорьевичъ, съ фотографіи. Стр. 406.

Виды зданій, мѣстностей, внутреннихъ помѣщеній:

**Зданіе Сената, памятникъ Петру Великому и Сенатская площадь:**

- съ раскрашеннаго офорта очерковъ Бегрова 40-хъ годовъ. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 51.
- съ французской гравюры на стали Николаевской эпохи. Стр. 77.
- съ гравюры А. Пэна по рисунку съ природы. Зимній видъ съ Исаакіевскимъ мостомъ. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 117.
- съ раскрашеннаго офорта Бегрова. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 311.

**Видъ части г. С.-Петербурга, съ птичьяго полета, съ гравюры Апперта, по рисунку І. Шарлеманя, изданія Бегрова. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 447.**

**Часть зданія Сената, съ набережной Невы. Стр. 254.**

**Фасадъ зданія Сената, съ набережной рѣки Невы, съ фотографіи. Стр. 430.**

**Арка, соединяющая зданія Сената и Синода (деталь), съ фотографіи. Стр. 164.**

**Гербовое отдѣленіе департамента Герольдіи Правительствующаго Сената, внутренній видъ, съ фотографіи. Стр. 388.**

Гербы, и др. рисунки:

**Государственный гербъ, съ мальтійскимъ крестомъ на груди орла, образца 1799 г., съ гравированнаго рисунка Уткина, изъ дѣла департамента Герольдіи Правительствующаго Сената, № 25, кн. 72, л. 157. Стр. 350.**

— Всероссийской Имперіи изъ Манифеста Императора Павла I-го отъ 16 декабря 1800 г., хранящагося въ ковчегѣ въ присутственной комнатѣ департамента Герольдіи Правительствующаго Сената. Стр. 352.

— Всероссийской Имперіи (большой), Высочайше утвержденный 24 іюня 1882 г. Оригиналъ хранится въ гербовомъ отдѣленіи департамента Герольдіи Правительствующаго Сената. Стр. 353.

— Заглавный листъ къ Манифесту о Государственномъ гербѣ 16 декабря 1800 г., хранящемуся въ ковчегѣ въ присутственной комнатѣ департамента Герольдіи Правительствующаго Сената. Стр. 347.

**Типъ Государственнаго Орла, царствованія Императора Николая I-го, съ оригинала, хранящагося въ гербовомъ отдѣленіи департамента Герольдіи Правительствующаго Сената. Стр. 355.**

**Гербовникъ.** I-я часть, утвержденная 1 января 1798 г., въ малиновомъ бархатномъ переплетѣ (съ двуглавымъ орломъ, вышитымъ золотомъ), хранящійся въ гербовомъ отдѣленіи департамента Герольдіи Правительствующаго Сената. Стр. 384.

Въ эту часть вполетенъ подлинный Манифестъ 1 января 1798 г. объ утвержденіи Дворянскаго гербовника. См. факсимиле т. II, № XIX.

— позднѣйшаго времени, съ Государственнымъ гербомъ, вышитымъ чернымъ шелкомъ на золотомъ газетѣ. Оригиналъ (18-я часть, утвержденная 9 января 1908 г.) хранится въ гербовомъ отдѣленіи департамента Герольдіи Правительствующаго Сената. Стр. 386.

**Ковчегъ,** (Императора Павла I), въ которомъ хранится въ гербовомъ отдѣленіи департамента Герольдіи Правительствующаго Сената Манифестъ о Государственномъ гербѣ 1800 г. Стр. 354.

**Ковчегъ,** серебряный, вызолоченый для печатей (образецъ) къ дворянскимъ дипломамъ времени Императора Александра II. Оригиналъ хранится въ гербовомъ отдѣленіи департамента Герольдіи Правительствующаго Сената. Стр. 107.

**Ковчегъ,** серебряный, вызолоченый для печатей (современный образецъ) къ дипломамъ на дворянское достоинство. Оригиналъ хранится въ гербовомъ отдѣленіи департамента Герольдіи Правительствующаго Сената. Стр. 395.

**Иллюминація,** передъ зданіемъ Сената въ день коронаціи Императора Александра II. Съ рисунка красками, хранящагося въ Архивѣ Сената. Стр. 15.

Концовки, изъ собранія виньетокъ при дѣлѣ канц. ген.-прокурора 1797 г., № 151 (Арх. Сен., дѣла М. Ю.) о покупкѣ для Сенатской типографіи, частной типографіи гр. А. И. Мусина-Пушкина (см. т. II, стр. 721).



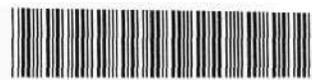
# ОГЛАВЛЕНІЕ

## Правительствующій Сенатъ въ XIX столѣтіи послѣ реформъ 60-хъ годовъ.

	Стран.
ВСТУПЛЕНІЕ . . . . .	3—15
<i>Составилъ Н. А. Блиновъ.</i>	
<b>Организація Правительствующаго Сената . . . . .</b>	<b>16—66</b>
<i>Составилъ В. А. Гасиль.</i>	
I. Кассационные департаменты Сената . . . . .	16—63
II. Судебный департаментъ . . . . .	64—66
<b>Кругъ вѣдомства и очеркъ дѣятельности Правительствующаго Сената . . . . .</b>	<b>67—107</b>
<i>Составилъ С. К. Гоэль.</i>	
Общій обзоръ круга вѣдомства Сената и надзоръ его за центральными учрежденіями . . . . .	67—95
Отдѣльные виды компетенціи Правительствующаго Сената.	95—107
<b>Отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ послѣ ре- формъ 60-хъ годовъ . . . . .</b>	<b>108—214</b>
<i>Составилъ Н. А. Блиновъ.</i>	
Вступленіе . . . . .	108—109
Дѣла управленія . . . . .	109—111
Надзоръ . . . . .	112—179
A. Надзоръ за правительственными учрежденіями.	
1) Мѣста и лица, подлежащія надзору . . . . .	114—119
2) Предѣлы надзора и степень власти . . . . .	119—131

	Стран.
3) Средства надзора. . . . .	131—135
4) Послѣдствія надзора. . . . .	135—146
Б. Надзоръ за самоуправленіемъ . . . . .	147—179
Сенаторскія ревизіи . . . . .	180—214
<b>Второй департаментъ Правительствующаго Сената . . . . .</b>	<b>215—293</b>
<i>Составилъ Н. М. Тюфлюмовъ.</i>	
I. Исторія учрежденія II-го департамента . . . . .	215—234
II. Устройство II департамента . . . . .	234—244
III. Кругъ вѣдомства II департамента . . . . .	244—251
IV. Очеркъ дѣятельности II департамента . . . . .	251—293
1. Дѣла земельныя: а) общіе передѣлы, частныя передѣлы, скидки и накладки, б) дѣла объ укрѣпленіи земельныхъ участковъ въ личную собственность по Высочайшему указу 9 ноября 1906 г., в) дѣла объ утвержденіи уставныхъ грамотъ, владѣнныхъ записей, люстраціонныхъ актовъ, г) дѣла по выдачѣ данныхъ, д) дѣла по исправленію данныхъ, владѣнныхъ записей и проч., е) дѣла объ отводахъ, ж) рѣшеніе Сенатомъ дѣлъ по прил. къ 32 ст. Общ. пол. (изд. 1876 г.) въ качествѣ высшаго совѣстнаго суда и рѣшенія споровъ между помѣщиками и временно-обязанными крестьянами. 2. Дѣла объ общественномъ устройствѣ и управленіи. 3. Дѣла по примѣненію 57 и 58 ст. Пол. уст. кр. и 63 ст. Общ. пол. 4. Дѣла по отмѣнѣ окончательныхъ постановленій земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ сѣздовъ. 5. Дѣла по удаленію крестьянъ изъ среды обществъ за порочное поведеніе. 6. Дѣла о семейныхъ раздѣлахъ. 7. Дѣла опекунскія. 8. Дѣла по обложенію земель мірскими сборами. 9. Дѣла о пособіяхъ, уплачиваемыхъ крестьянскими обществами на устройство и содержаніе школъ и богадѣленъ. 10. Дѣла по примѣненію Башкирскаго положенія. 11. Дѣла о поземельномъ устройствѣ горнозаводскаго населенія. 12. Дѣла судебныя. 13. Дѣла губерній быв. Царства Польскаго и губерній прибалтійскихъ. 14. Дѣла чиншевыя.	
<b>Кругъ вѣдомства Правительствующаго Сената по дѣламъ казеннаго управленія и казеннаго обложенія. . . . .</b>	<b>294—334</b>
<i>Составилъ I. М. Некарекій.</i>	
I. Общій очеркъ круга вѣдомства Правительствующаго Сената по дѣламъ казеннаго управленія и казеннаго обложенія. . . . .	294—303

	Стран.
II. Питейный сборъ . . . . .	303—316
III. Соляной налогъ . . . . .	316—318
IV. Таможенный сборъ . . . . .	318—321
V. Промысловый и другіе налоги . . . . .	321—331
VI. Споры о правѣ гражданскомъ (прежнія казенно- тяжебныя дѣла). . . . .	331—334
<b>Охраненіе правъ личности . . . . .</b>	<b>335—345</b>
<i>Составилъ С. К. Гоэль.</i>	
Огражденіе личной свободы (неприкосновенность личности). Поло- женіе 14 августа 1881 г. Свобода печати. Начала вѣротер- пимости.	
<b>Кругъ вѣдомства департамента Герольдіи . . . . .</b>	<b>346—395</b>
I. Храненіе гербовъ Государственныхъ и Императорскаго дома.	346—355
<i>Составилъ В. К. Лукомскій.</i>	
Обзоръ исторіи Государственнаго герба. Государственный гербъ по указамъ 1832, 1856, 1882 и 1883 г.г. Гербы Императорскаго дома.	
II. Кругъ вѣдомства департамента Герольдіи по охраненію со- словныхъ правъ . . . . .	356—395
<i>Составилъ А. О. ф.-Гернстъ.</i>	
Дворянское состояніе . . . . .	356—376
Дворянскіе титулы . . . . .	376—383
Дворянскіе гербы . . . . .	383—390
Почетное гражданство . . . . .	391—392
Переимѣна и передача фамилій. . . . .	392—395
<b>Правотворческая дѣятельность Сената въ области уголов- наго права. . . . .</b>	<b>396—420</b>
<i>Составилъ С. К. Гоэль.</i>	
Измѣненіе компетенціи Сената благодаря судебной реформѣ 1864 г.—Вліяніе эпохи реформъ на русское уголовное (матеріальное) право.—Новыя начала уголовного процесса.—Роль циркулярныхъ указовъ Сената.— Правотворческая дѣятельность Сената въ области уголовнаго (матеріальнаго) права и въ области уголов- наго процесса до и послѣ 80-хъ годовъ XIX столѣтія.	



**Правотворческая дѣятельность Правительствующаго Сената  
въ области гражданскаго права . . . . . 421—440**

*Составилъ бар. А. Э. Нольде.*

Значеніе права толкованія, предоставленнаго Сенату Судебными уставами 1864 г. Правотворческая дѣятельность Гражданскаго кассационнаго департамента въ области матеріальнаго гражданскаго права; право наследственное, вещное, обязательственное, права мѣстныя, право торговое, частное международное право.—Правотворческая дѣятельность департамента въ области гражданскаго процесса.

**Сенатское дѣлопроизводство въ XIX столѣтіи послѣ реформъ  
60-хъ годовъ . . . . . 441—453**

*Составилъ С. К. Гюель.*

Неблагопріятное вліяніе на ходъ дѣлъ въ Сенатѣ начала единогласія рѣшеній; мѣры по ограниченію этого начала, предложенныя Д. Н. Замятнинымъ въ 1863 году. Законы 6 мая 1863 г., 20 марта 1869 г. и 19 мая 1881 г. Участіе въ дѣлопроизводствѣ Сената министровъ, синодальнаго оберъ-прокурора. Законъ 9 іюня 1887 г. Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ административныхъ департаментахъ. Проекты измѣненія этого порядка въ 1867 и 1905 г.г.

**ЗАКЛЮЧЕНІЕ.**

**Проекты реформы Правительствующаго Сената во второй  
половинѣ XIX столѣтія . . . . . 454—494**

*Составилъ Э. П. Берендсъ.*

Общественное настроеніе при воцареніи Императора Александра II. Проекты судоустройства гр. Д. Блудова 1857—1860 г. Судебная реформа 1864 г. Проектъ реформы Сената—К. П. Побѣдоносцева. Вопросъ о единомъ кассационномъ судѣ и о мѣстныхъ кассационныхъ судахъ, возбужденный въ комисіи при Государственной канцеляріи. Вопросъ объ улучшеніи личнаго состава Сената. Проектъ расширенія круга вѣдомства Сената, составленный министромъ юстиціи Д. Н. Замятнинымъ. Мысль объ учрежденіи губернскихъ кассационныхъ судовъ. Проектъ гр. К. И. Палена. Проекты реформы Сената—К. Д. Кавелина. Реформа Сената по такъ называемому лондонскому