

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА СЕНАТА КАК ВЕРХОВНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДА.

1864–1890 гг.

(по материалам споров губернаторов
с земскими органами самоуправления)

А. А. ЯРЦЕВ*

В статье рассматривается правоприменительная практика российского Сената как верховного административного суда в спорах губернаторов с земскими органами самоуправления за период 1864–1890 гг. Анализируется мотивационная часть решений Сената по этим спорам. Большинство губернаторских протестов были связаны с прямым нарушением законодательства со стороны земств. В таких случаях Сенат выносил решения в пользу губернаторов, за исключением нескольких дел по земским выборам. Сенат принимал сторону земского самоуправления в тех случаях, когда решение выносилось по целесообразности, из общей логики развития законодательства и исходя из представлений самих сенаторов о справедливости и равенстве сторон. Земские органы самоуправления пользовались правом ходатайствовать о расширении своих полномочий в рамках действующего законодательства. Не дожидаясь земских ходатайств или министерских предложений, Сенат детализировал земское законодательство, разъяснял «мнения» Госсювета. Кроме того, сами сенаторы проявляли законодательную инициативу в поддержку самоуправления. Таким образом Сенат защищал земства от давления со стороны как местной, так и центральной администрации и способствовал расширению компетенции органов самоуправления. При этом Сенат неуклонно отстаивал административную и финансовую независимость уездных земств от губернских.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Сенат, земское самоуправление, губернатор, административная юстиция, административные суды, губернаторские протесты.



Ярцев Андрей Анатольевич,
доктор исторических наук,
доцент, профессор кафедры
естественнонаучных и социально-
экономических дисциплин,
директор Калининградского
филиала «Международного
университета в Москве»

* Yartsev Andrey Anatolevich — doctor of historical sciences, associate professor, Professor, Department of natural sciences and socio-economic disciplines, Director of the Kaliningrad branch of the «International University in Moscow».

E-mail: direktor@kfmum.ru

© Ярцев А. А., 2013

YARTSEV A. A. ENFORCEMENT PRACTICE OF THE SENATE AS THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT. 1864–1890's (BASED ON THE GOVERNORS' DISPUTES WITH ZEMSTVO SELF-GOVERNMENT)

The article considers the law enforcement practice of the Russian Senate as the Supreme administrative court in the disputes of governors with zemstvo self-government during 1864–1890. The author analyzes the reasoning of the Senate's judgments in these disputes. Most of the governor's protests were related to direct violations of law by zemstvos. In such cases the Senate made decisions in favor of governors, except for a few cases concerning zemstvo election. The Senate took the side of zemstvo self-government in those cases where the decision made on the basis of feasibility and overall logic of the legislation development, and on the basis of the senators' ideas about justice and equality of the parties. The Zemstvo self-government enjoyed the right to apply for extension of their powers under the current legislation. Without waiting for the Zemstvo petitions or ministerial proposals, the Senate specified the zemstvo legislation, explained the «opinions» of the State Council. In addition, the senators themselves showed a legislative initiative in support of the self-government. Thus, the Senate defended zemstvo from the pressure from both local and central administration and facilitated the expansion of the self-government competence. At the same time the Senate steadily supported administrative and financial independence of the district zemstvos.

KEYWORDS: The Senate, the Zemstvo self-government, governor, administrative justice, administrative court, governor's objections.

Как известно, в дореволюционной России второй половины XIX — начала XX в. Первый департамент Сената фактически выполнял функцию верховного административного суда. Основной поток дел этого департамента приходился на протесты губернаторов на постановления местных органов самоуправления — земских учреждений и городских дум. Анализ механизма принятия сенатских решений, их содержания и особенно правовых мотивировок составляет существо данного исследования.

В современной Российской Федерации продолжается дискуссия о создании особых административных судов.¹ Пример ведущих европейских

¹ *Власов А.* Какой будет административная юрисдикция? // *Российская юстиция.* 2002. № 11. С. 17–19; *Гладкий А.* Административная юстиция и разрешение судами избирательных споров // *Законность.* 2003. № 7. С. 39–42; *Жаднов Ю.* Система административных судов не должна совпадать с административно-территориальным делением // *Российская юстиция.* 2002. № 9. С. 21; *Кряжов В.* Административные суды: какими им быть? // Там же. 2001. № 1. С. 18–20; *Лебедев В.* От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Там же. 2000. № 9. С. 2–4; *Масленников М. Я.* Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития // *Государство и право.* 2002. № 9. С. 10–18; *Митюков В.* Полномочия судебных органов требуют четкого разграничения // *Российская юстиция.* 2001. № 3. С. 19; *Петрова С. М.* Административная юстиция и перспективы ее развития в России // *Законодательство и экономика.* 2002. № 1. С. 26–29; *Радченко В.* Компетенция административных судов нам понятна // *Российская юстиция.* 2001. № 6. С. 9–11; *Руднев В.* Административные суды: быть или не быть? // Там же. 2002. № 9. С. 20; *Салищева Н. Г.* Административная юстиция, административное судопроизводство // *Государство и право.* 2002. № 1. С. 5–11; *Студеникина М.* Административная юстиция: какой путь избрать России // *Российская юстиция.* 1996. № 5. С. 35–37; *Тихомиров Ю.* Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Там же. 1998.

государств и, что не менее важно, удачный дореволюционный отечественный опыт доказывают необходимость создания отдельных административных судов.² Б. Н. Миронов считает, что уже при Александре I «в 1801–1803 г. Сенат получил статус института административной юстиции, прокуратуры и суда».³ Создание земских органов самоуправления 1 января 1864 г. существенно расширило круг дел Сената по административной юстиции. Известный исследователь земства В. Ф. Абрамов констатирует: «Приобретение Сенатом значения органа административной юстиции в значительной степени было вызвано возникновением в российском административном механизме самостоятельных земских учреждений».⁴ Разрешение споров по административным делам было возложено на Первый департамент Сената, за которым сохранялись и прежние дореформенные обязанности: разбор имущественных и словесных споров, дел по казенному управлению, опубликование законов.

Сплошной анализ сенатских решений по земским вопросам позволяет дать оценку правоприменительной практики Сената в области административной юстиции. Хронологически исследование ограничено периодом от земской реформы 1 января 1864 г. до земской контрреформы 12 июня 1890 г.,⁵ которая значительно видоизменила систему административной

№ 8. С. 35–37; Фоков А. Административные суды повысят доступность правосудия // Там же. 2001. № 6. С. 7–8; Хорьков В. Н., Голованов А. А. Административные суды: миф или реальность? // Государство и право: теория и практика. Калининград, 2001. С. 43–54.

² Нолькен А. М. Судебная реформа 1864 г. и Первый департамент правительствующего Сената (историческая заметка) // Журнал Министерства юстиции. 1905. № 2. С. 107–143.; Корф С. А. Административная юстиция в России. Т. 1. СПб., 1910; Блинов И. А. 1) Отношение Сената к местным учреждениям после реформ 60-х годов // История Правительствующего Сената за двести лет. В 4 т. Т. 4. СПб., 1911. С. 108–214; 2) Вступление // Там же. С. 3–15; Дистерло Р. А. О преобразовании Сената. СПб., 1914; Рошин К. 1) Земство и Сенат // Юбилейный земский сборник. М., 1914; 2) Организация надзора за самоуправлением // Земское дело. 1916. № 7; 1917. № 3; Fallows T. The Zemstvo and Bureaucracy, 1810–1904 // The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government. Cambridge, 1982. P. 187–193; Ефремова Н. Н., Немытина М. В. Местное самоуправление и юстиция в России: проблема правового регулирования отношений // Государство и право. 1994. № 3. С. 126–133; Baberovski J. Autokratie und Justiz. Zum Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Rückständigkeit im ausgehenden Zarenreich 1864–1914. Frankfurt/M., 1996 (см. рец. на эту работу: Thomas M. Bohn (Jena) // Jahrbucher für Geschichte Osteuropas. 1997. Vol. 45. N 4. S. 634–636); Liessem P. Verwaltungsgerichtsbarkeit im späten Zarenreich. Der Dirigierende Senat und seine Entscheidungen zur russischen Selbstverwaltung (1864–1917). Frankfurt/M., 1996 (оба издания осуществлены Институтом европейской истории права Общества Макса Планка (*Jus Commune*)); Правилова Е. А. Местное и центральное управление в России: проблема правового регулирования отношений // Имперский строй России в региональном измерении (XIX — начало XX века) / под ред. П. И. Савельева. М., 1997. С. 36–51; Ярцев А. А. Сенат и земство: административная юстиция и местное самоуправление в дореволюционной России. 1864–1890. Калининград, 2008.

³ Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. В 2 т. 2-е изд. СПб., 2000. Т. 2. С. 144.

⁴ Абрамов В. Ф. Земства в России (1905 — февраль 1917 гг.): опыт организационной и культурно-хозяйственной деятельности. Дис. ... д-ра ист. наук. М., 1998. С. 525.

⁵ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи — II. Отделение первое. Т. 39. № 40457; Положение о губернских и уездных земских учреждениях 12 июня 1890 г. // Полное собрание законов Российской империи — III. Отделение первое. Т. 11. № 6927.

юстиции, создав на местах губернское по земским и городским делам присутствие.⁶

Основным источником исследования является «Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся».⁷ Сборник был организован Хозяйственным департаментом МВД и издавался с 1871 г. вплоть до 1890 г. как справочник для государственных чиновников, главным образом для губернаторов и сенаторов, а также для служащих по земству. В сборнике в хронологическом порядке размещены документы законодательной и судебной повседневности по земскому самоуправлению.⁸

Всего за период 1864–1890 гг. в сборнике представлены 2377 документов: высочайшие повеления по мнениям Государственного Совета, положения Комитета министров, решения Сената, циркуляры и распоряжения МВД (законодательные изменения и судебные прецеденты 1864–1870 гг. помещены в сборнике за 1871 г.). 397 дел (16,7 % от общего числа) касаются юридической практики Сената. Из 397 сенатских дел губернаторы инициировали 218 (55 %). Из содержания дел видно, что чиновники Сената по собственной инициативе просматривали земские постановления. Не дожидаясь земских ходатайств или министерских предложений, Сенат детализировал земское законодательство, разъяснял «мнения» Госсовета. Так, 86 дел (21 %) возникли в недрах самого Сената, 52 дела (13 %) являются ходатайствами земств «о местных нуждах» и их просьбами о разъяснении законодательства, 41 дело (11 %) инициировалось другими учреждениями и частными лицами (инициативы последних в соответствии с законом неизменно отклонялись без рассмотрения сути просьбы). Иногда в опубликованных решениях по этическим причинам опускались указания на конкретные губернии или уезды. К сожалению, этот сборник оказался практически не востребован исследователями Сената, которые ограничивались в основном изложением собственных впечатлений о деятельности этого учреждения или обратили внимание на другие проблемы.

Наиболее активно Сенат разбирал споры, возникшие вокруг земства с 1867 по 1875 г. (60,7 % дел), именно в период становления земского самоуправления и его размежевания по функциям и компетенции с местными государственными органами. 19 января 1866 г. министр внутренних дел П. А. Валуев записал в своем дневнике: «Утром в Сенате. Преимущественно земские дела».⁹ Сенатор К. И. Лебедев в перечне 15 основных занятий Сената на 1868 г. упомянул и «труды земства».¹⁰

В упрощенном виде система взаимоотношений губернаторов с земствами выглядела так. Статья 119 земского Положения от 1 января 1864 г. вменяла в обязанность губернаторам просматривать все постановления уездных и губернских земств на предмет их соответствия законам. Если нарушение касалось сметных вопросов, губернатор получал право

⁶ Ярцев А. А. Земское самоуправление и местные органы административной юстиции в 1890–1904 гг., их потенциал (на материалах Северо-Запада России) // Государство и право. 2004. № 10. С. 100–107.

⁷ Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся за 1864–1890 гг. В 13 т. СПб., 1871–1890.

⁸ Некоторые уточнения по существу сенатских решений проведены по: Сборник решений Общего собрания кассационных и Первого собрания и кассационных департаментов Правительствующего Сената за 30 лет (1866–1896) / сост. А. К. Гаугер. СПб., 1905.

⁹ Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. В 2 т. М., 1961. Т. 2. С. 96.

¹⁰ Из записок сенатора К. Н. Лебедева // Русский архив. 1911. № 9. С. 53.

приостановить постановление и внести протест в исполнительный орган земства — управу, которая докладывала существо протеста земской собранию (распорядительный орган). Если собрание отклоняло протест, губернатор в семидневный срок апеллировал в Сенат. Если нарушение закона было связано с несметными вопросами, губернатор не мог собственной властью остановить исполнение постановления (например, отменить результаты выборов), однако получал возможность также протестовать, в том числе и в Сенат. По ряду вопросов право протеста предоставлялось министру внутренних дел. Кроме того, губернатор обязывался налагать свое заключение на каждое земское ходатайство. Петербургский гражданский губернатор А. Н. Мосолов жаловался в МВД (1883 г.): «На один день приходится рассмотреть от 50 до 100 постановлений. Хотя большинство из них кратко, но часть довольно безграмотна, где нелегко отделить соображения и пожелания от самих мер, предлагаемых собранию или принятых».¹¹

Подавляющее большинство дел разрешалось уже в Первом (административном) департаменте Сената. Для вынесения решения требовались 2/3 голосов (по ограниченному кругу вопросов — единогласное решение). В противном случае дело передавалось на рассмотрение Первого Общего департамента Сената (первые три департамента и департамент Герольдии). Если и там дело не находило разрешения, оно уходило в законодательный орган — Государственный Совет. Если дело доводилось до уголовного преследования или касалось конфликтов земств с судебной властью, Первый департамент передавал его в Общее собрание кассационных департаментов или Первого собрания с кассационными департаментами.

Всего за 1864–1890 гг. Сенат принял 415 решений по 397 вопросам (иногда при детализации вопроса Сенат разбивал его на пункты, поэтому число решений превышает число дел). Большинство решений было принято с точным указанием на действующее законодательство. 203 решения (48,9 %) Сената удовлетворили протесты губернаторов, в 141 случае (33,9 %) им было отказано, 71 решение (17,2 %) не отменяло земские постановления, но было направлено на регламентацию дальнейшего законодательства и, таким образом, суживало возможности земств для маневра.

В дореволюционном обществе установилось мнение, что Сенат «являлся верным защитником земства во всех его законных требованиях и не будь его поддержки во времена министерства Валуева и Тимашева, земское дело, тогда еще только зарождающееся, может быть и совсем зачало бы».¹² Другой земский деятель П. А. Т. вспоминал: «К счастью, правительствующий Сенат, который как последняя инстанция разбирал большинство таких земских протестов, понимал, вероятно, что ими (противниками земства. — А. Я.) руководило, принимал в соображение всю трудность справляться со всеми формальностями при царивших в то время деревенских жизненных условиях и оставлял почти все подобные протесты без последствий».¹³ Вслед за дореволюционными и современные исследователи Сената сходятся во мнении, что «в большинстве случаев I Департамент решал дела в пользу земств».¹⁴

¹¹ *Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1282. Оп. 2. Д. 12. Л. 482.*

¹² *Н. Записка о земстве // Государственный архив Новгородской области (ГАНО). Ф. 766. Оп. 1. Д. 34. Л. 2.*

¹³ *П. А. Т. Воспоминания старого земца // Вестник Европы. 1903. Т. 5–6. Т. 6. С. 268.*

¹⁴ *Правилова Е. А. Местное и центральное управление в России... С. 40.*

Если не ставить вопрос о степени важности принятых сенаторами решений (предмет для сложных дискуссий), количественный показатель этих решений оказался не в пользу земств. В целом полученные цифры скорее показывают, что земства иногда нарушали закон, а губернаторам (в большей степени усилиями членов губернского правления) удавалось обнаруживать эти нарушения; таким образом, большинство губернаторских протестов оказались обоснованными. Насколько скрупулезно губернские власти отслеживали земские нарушения — предмет отдельного исследования. Например, В. В. Куликов показал, что за период с 1890 по 1915 г. вятский губернатор опротестовал по Орловскому уездному земскому собранию всего 17 постановлений из 3806, а по Уржумскому — 18 из 3691, что составило соответственно 0,47 % и 0,49 % от общего числа принятых постановлений.¹⁵ Таким образом, губернаторский протест (по статистическим данным по крайней мере двух уездов) являлся не частым явлением. Предположим, что количество губернаторских протестов могло регулироваться неофициальной нормой, определенным политесом. С одной стороны, губернаторы должны были показывать себя инициативными управленцами в глазах центральной власти, с другой — их чрезмерная придирчивость и склочность могли вызвать раздражение властей. Полученные результаты не опровергают главного — убеждения очевидцев, участников тех событий, наконец, исследователей, что Сенат благоволил земствам. В частности, это убеждение подтверждается особенностями правоприменительной сенатской практики.

Сами сенаторы Первого департамента оценивали свой статус несколько шире, чем как обычные «хранители законов». А. Ф. Кони писал об известном государственном деятеле сенаторе Первого департамента В. А. Арцимовиче: «Его не удовлетворяла, однако, деятельность кассационного судьи. Это был человек, не умевший с удобством помещать свои чувства и мышление в узкие рамки конкретного случая. Судьба дала ему слишком большие и сильные крылья, и клетка *конкретного случая* (курсив Кони. — А. Я.) давила его и стесняла его широкий полет в область общих вопросов и принципиальных взглядов».¹⁶ Известный адвокат заметил, что В. А. Арцимовичу работа в Первом департаменте пришлось больше по душе, так как оказалась живой и творческой.

Если ротация кадров кассационных департаментов в пореформенное время шла, главным образом, из среды юристов, то в сенаторы Первого департамента рекрутировались в основном бывшие чиновники IV–V классов.¹⁷ Этому есть свое объяснение. Административные коллизии, в большинстве своем мелкого характера, но сложные и специфичные, не были, да и не могли быть детально и четко прописаны в законодательстве. В данном случае требовался управленческий опыт бывшего чиновника, принятие решения не всегда осуществлялось по точному требованию закона (которого подчас и не было), а иногда и по целесообразности, исходя из общей

¹⁵ Куликов В. В. Деятельность губернской администрации и сенатская практика по земским делам. Историко-правовой очерк. Киров, 2001. С. 171–172.

¹⁶ Кони А. Ф. В. А. Арцимович // Виктор Антонович Арцимович. Воспоминания. Характеристики. СПб., 1904. С. 6.

¹⁷ Дубенцов Б. Б., Куликов С. В. Социальная эволюция высшей царской бюрократии во второй половине XIX — начале XX в. (итоги и перспективы изучения) // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX — начала XX веков. СПб., 1999. С. 66; Россия. Государственный Совет. Департамент гражданских и духовных дел. Материалы. Т. 113. Дела Правительствующего Сената. СПб., 1884. С. 25.

логики законодательства, представлений сенаторов о справедливости и равенстве перед законом конфликтующих сторон.

Приведем несколько знаковых примеров такой практики. После ряда отклоненных протестов сенаторы Первого департамента фактически свели функции некогда грозного «начальника губернии» по управлению местным хозяйством к прокурорскому надзору над законностью действий земских учреждений. Согласно «Общему учреждению губернскому» губернское правление в ряде других дел «управляет делами относительно народного здоровья, оспопрививания и пресечения скотских падежей, продовольствия, хозяйства и промышленности». ¹⁸ Эти же более широко сформулированные задачи земское Положение относило к компетенции местного самоуправления (ст. 2 Положения от 1 января 1864 г.). Петербургский губернатор И. В. Лутковский (1883 г.), отвечая на вопросы Кахановской комиссии, высказал недоумение: «Просто невозможно разграничить, где именно, согласно такому выражению закона, должны окончиться заботы земства и начинаться действия правительства». ¹⁹ Сенат, а вслед за ним и МВД как непосредственный руководитель губернаторского корпуса фактически признали за земствами первенство в хозяйственной компетенции (только оспопрививание к 1890 г. оставалось в равной ответственности двух сторон).

Сами разработчики земского Положения 1864 г. признавали, что априори оказалось трудно провести четкую границу между компетенцией создаваемых органов самоуправления и существующих местных властей. Начальник II отделения императорской канцелярии М. А. Корф еще в 1863 г. писал министру внутренних дел П. А. Валуеву: «Граница эта должна выясниться и утвердиться на практике посредством ряда решений по возбуждаемым частным вопросам». ²⁰ Даже в самом земском Положении п. 14 ст. 2 относил к ведению земских учреждений «дела, которые будут *вверены* (курсив мой. — А. Я.) земским учреждениям на основании особых уставов, положений или постановлений». В определенном смысле Сенату (в ряду других высших учреждений) был предоставлен карт-бланш на корректировку земского законодательства. При этом решения Сената являлись обязательными юридическими прецедентами.

Одно из первых решений Сената по земству сразу же прозвучало «грозным окриком» для губернаторской власти. 16 мая 1867 г. Первый департамент постановил: «Губернское правление не может своей властью уничтожать распоряжения земских управ и возбуждать полицию к неисполнению их требований... не должны быть допускаемы действия, клонящиеся к поколебанию доверия к земским учреждениям». ²¹ Вместе с тем 7 марта 1867 г. Сенат, отказывая Черниговской губернской управе в просьбе, деликатно заметил, что управа «недостаточно вникла» в содержание ст. 37 земского Положения, что у нее «имеется полная возможность наблюдать за правильным пользованием обывательскими подводами». Один губернатор опубликовал в местных губернских ведомостях ряд постановлений земских

¹⁸ *Общее учреждение губернское // Свод законов Российской империи. СПб., 1891. Т. 1 Ч. 2. Ст. 437.*

¹⁹ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 13. Л. 482.

²⁰ *Корф М. А. Отношение главноуправляющего II отделением собственной его императорского величества канцелярии к министру внутренних дел от 6 мая 1863 г. // Материалы по земскому общественному устройству. В 2 т. СПб., 1886. Т. 2. С. 453.*

²¹ Здесь и далее решения цитируются по: *Сборник правительственных распоряжений... СПб., 1871.*

собраний со своими возражениями, однако 18 декабря 1869 г. встретил серьезный отпор со стороны Сената, который посчитал такой поступок «злоупотреблением властью» и «мерой карательного свойства».

Сенаторы склонялись к расширительной трактовке компетенции земских учреждений (близко к принципу «разрешено все, что не запрещено»). Так, одна уездная земская управа принесла жалобу в Сенат на вышестоящее губернское земское собрание за то, что последнее постановило все без исключения натуральные земские повинности перенести на губернский земский сбор.²² Правительствующий Сенат 16 сентября 1869 г. не вошел в рассмотрение целесообразности данного, весьма радикального решения. Сенаторы предложили расширительно трактовать п. 1 ст. 62 Положения, в котором указывалось, что именно губернские земские собрания разделяют земские натуральные повинности на губернские и уездные. Они сослались на отсутствие в законе соответствующих ограничений, поэтому губернские земские собрания, по мнению сенаторов, имели полное право «все натуральные повинности, без исключения какой-либо из них, признать губернскими». 10 октября 1869 г. в Сенате рассматривался вопрос: «Следует ли устранять от участия в поверке прав гласных тех из них, на неправильность избрания которых последовало заявление (губернатора. — А. Я.)?»²³ Первый департамент указал, что об этом «нигде в законе не упоминается», поэтому гласные имеют полное право участвовать в процедуре проверки прав гласных. По вопросу о том, «могут ли земские учреждения вносить в смету особые суммы в запас на непредвиденные расходы», 26 марта 1868 г. Сенат определил, что «хотя правилами о земской росписи, сметах и раскладках земским учреждениям не предоставлено права назначать особые в сметах суммы для пополнения недоимок, но не воспрещено вносить в сметы таковые суммы на покрытие непредвиденных расходов».

Несмотря на то что в земском Положении вообще не упоминалось пенсионное обеспечение, 20 сентября 1879 г. Сенат в ответ на одно земское ходатайство разрешил земским собраниям назначать пенсии и пособия «состоящим на государственной службе лицам». Некоторые решения Сената содержали, например, такие оговорки, что решение принято «на основании отсутствия в законе прямого указания», «по несуществованию особых правил», «до издания соответствующего закона» и т. п.

Крайне важной для жизнедеятельности земских учреждений была позиция Сената в трактовке ст. 2 Положения 1864 г., в которой содержался перечень дел, предоставленных компетенции земского самоуправления. Губернаторы, несомненно, считали этот перечень строго исчерпывающим, земства же стремились максимально расширительно трактовать пункты этой статьи и под «местные пользы и нужды» подводили любое заинтересовавшее их дело. По мнению И. А. Блинова, «Сенат при разрешении таких дел колебался».²⁴ Однако результаты деятельности большинства земств России говорят о том, что им удалось выйти за пределы этого скудного перечня дел. Например, статистика, почта, агрономия вообще не упоминались в земском Положении, однако известно, с каким энтузиазмом земства взялись за развитие этих отраслей. Так, п. 7 ст. 2 Положения относил

²² Такое решение слишком упрощенно и радикально решало проблему уравнивания уездов в исполнении натуральных повинностей, поэтому и не имело аналогов по соседним губерниям.

²³ Проверка прав гласных происходила в первый день очередной земской сессии, практически это была первая процедура на сессии.

²⁴ *Блинов И. А. Правительствующий Сенат...* С. 216.

к ведению земств «участие, преимущественно в хозяйственном отношении, и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, народном здравии и о тюрьмах». Если земства проявили почти полное равнодушие к попечению о тюрьмах, то на народное образование они в 1890 г. в целом по России потратили 7 млн руб., на медицину — около 20 из 47 млн руб.,²⁵ и, конечно, земства занимались этой сферой деятельности не только «в хозяйственном отношении». И. А. Блинов также отмечал, что благодаря Сенату «земским учреждениям была предоставлена значительная свобода в указанной сфере».²⁶ Так, земства получили право входить в соглашение с крестьянскими обществами об учреждении начальных школ на половинных (равнодолевых) расходах, создавать специализированные школы и курсы, открывать библиотеки, книжные склады и магазины, проводить съезды земских учителей, устраивать стипендии для талантливых учеников, в том числе и в высших учебных заведениях, создавать попечительские советы, экзаменационные комиссии с приглашением земских гласных и т. д.

Статья 3 земского Положения запрещала любые межземские совместные действия, ограничивая «круг действий земских учреждений пределами уездов или губернии, каждому из сих учреждений подведомственных». Власти небеспочвенно опасались стремления земств к объединению вплоть до парламента. Сенат поначалу охранял рамки третьей статьи весьма строго, например, даже запретил пожертвования на памятник Н. В. Гоголю в Харькове и Л. Пастеру в Петербурге со стороны земств соседних губерний. Вместе с тем И. А. Блинов первым заметил, что Сенат «признал законным назначение пособий Обществу русских врачей на издание земского медицинского сборника, Императорского Вольного экономического общества на издание журналов “Земский сборник” и “Земский ежегодник” и прочее»,²⁷ хотя формально нарушалось требование ст. 3.

Впрочем, практика показала, что необходимость межземских контактов, объединенных действий земств по мере их развития и укрепления становилась все более очевидной. Комитет министров уже 16 июля 1870 г. разрешил органам самоуправления разных губерний объединять свои усилия в железнодорожном строительстве, если проектируемая ветка проходила по территории нескольких губерний.²⁸ Сенат начал допускать прецеденты, нарушающие ст. 3 в отдельных частных случаях. Так, 13 декабря 1878 г. Первый департамент отклонил протест губернатора по поводу постановления уездного земского собрания «об учреждении агентуры для непосредственного сношения уездных землевладельцев с заграничными торговыми филиалами по продаже им хлебопродуктов».

Сенаторы неуклонно требовали, чтобы губернаторские протесты имели веские основания, т. е. мотивировались и содержали ссылки на действующее законодательство. Например, 1 марта 1872 г. Первый департамент отклонил протест губернатора по поводу отказа уездного земского собрания предоставить лесничим ведомства Министерства государственных имуществ права бесплатного пользования земской почтой (которое было прописано в законе!) только на том основании, что «в настоящем протесте губернатора Правительствующему Сенату не указан закон, силу коего нарушило земское собрание».

²⁵ *Веселовский Б. Б.* История земства за 40 лет. В 4 т. СПб., 1909–1911. Т. 1. С. 153.

²⁶ *Блинов И. А.* Правительствующий Сенат... С. 227.

²⁷ Там же.

²⁸ Подробнее см. об этом: *Абрамов В. Ф., Мацузато К., Ярцев А. А.* Земский феномен. Политологический подход / под ред. К. Мацузато. Саппоро, 2001. С. 55–56.

Сенату удалось пресечь попытки отдельных губернаторов повлиять на структуру земского бюджета и даже на методику земской раскладки, за исключением оговоренных в законе случаев. 20 ноября 1869 г. Сенат потребовал от губернаторов четко придерживаться ст. 31 земского Положения, согласно которой губернатор должен был удостовериться:

1) не внесены ли в сметы расходы, не согласные с установленными в законах правилами;

2) внесены ли в смету все потребности, по закону обязательные для земства;

3) не допущено ли обложение сборами или натуральною повинностью источников, изъятых от сего по закону;

4) не допущено ли неуравнительности в обложении казенных земель сравнительно с прочими;

5) покрываются ли доходами и сборами обязательные для земства расходы.

В дальнейшем земства проявили стремление переложить налоговые тяготы с помещичьих и крестьянских земель (здесь оба сословия выступали единым фронтом) на казенное имущество (земли, леса, постройки). Губернаторы, опираясь на п. 4 ст. 31, всегда опротестовывали в Сенате такие поползновения.

Сенат четко придерживался правила «закон обратной силы не имеет». Так, если земская годовая смета была утверждена и вовремя не опротестована, даже при обнаружении ошибок она на текущий год не могла быть пересмотрена. 24 мая 1871 г. Сенат указал земским учреждениям, что при обнаружении новых предметов обложения последние вносятся в смету только на ближайший год. 25 июля 1874 г. в Первом департаменте было рассмотрено интересное знаковое дело. Одно уездное земство в течение ряда лет допускало чрезмерное налогообложение ряда промышленных заведений уезда. На требование губернатора произвести перерасчет за прошлые годы Сенат ответил отказом и постановил, что губернатору предоставлено право опротестовывать земскую смету только на текущий год. Вместе с тем 6 июня 1867 г. Первый департамент не поддержал протест губернатора, который требовал «чтобы за открываемые впоследствии предметы обложения был взыскиваем земский сбор и за прежнее время».

Указом 28 февраля 1868 г. сенаторы создали другой, не менее важный прецедент, согласно которому владелец не был обязан подавать точные сведения об имуществе.²⁹ В дальнейшем Сенат неоднократно запрещал земствам «взыскивать за недопоказанное имущество». 15 мая 1869 г. Сенат мотивировал свою позицию следующим образом: «Необъявление земель владельцем не всегда можно относить к вине последнего, который сам иногда остается в неизвестности, в особенности при частых переменах в самом имении по случаю продажи, разделов, уступки и по другим причинам». Сенат неуклонно запрещал земствам вводить пени и штрафы за несвоевременную уплату земского сбора, объясняя свой запрет высокой недоимочностью населения в целом.

Согласно «Правилам о земской росписи...» от 1 января 1864 г.³⁰ земские дела делились на «обязательные» и «необязательные». Обязательные

²⁹ На современном языке — «невнесение данных в «декларацию о доходах»».

³⁰ *Правила о земской росписи, земских сметах и раскладках 1 января 1864 г.* Приложение к ст. 108 Положений о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи — II. Отделение первое. Т. 39. № 40459. Ст. 8, 9.

дела должны были финансироваться в полном объеме. В разряд этих дел попали такие, которыми земства сразу начали тяготиться: этапная повинность, бесплатное выделение подвод для государственных чиновников, содержание губернского и уездных присутствий по крестьянским делам, мировых посредников и судей, заведование арестантскими помещениями, наем квартир для чинов полиции. «Строго говоря, все это никакого отношения к местному хозяйству не имело»,³¹ — справедливо считает историк Г. А. Герасименко. Губернаторы неоднократно «ловили» земства на недофинансировании обязательных повинностей и получали поддержку в этом в Сенате. Одно дело поставило сенаторов в тупик. Земская управа отказалась предоставлять лошадей полицейским сотским ввиду того, что они не были упомянуты в земском Положении. В решении от 25 августа 1870 г. Сенат не смог сформулировать четкого решения по этому вопросу, а ответил уклончиво (крайне редкий случай в сенатской практике) и извинительно, что «употребление полицейских сотских по делам службы вместо рассыльных может быть допущено только в виде исключения по каким-либо чрезвычайным обстоятельствам».

Протесты губернаторов по поводу нарушений на земских выборах в большинстве своем отклонялись Сенатом. Трудность с отменой земских выборов заключалась в том, что неправильно избранные гласные успевали вступить в должность. Согласно правовой традиции тех лет отмена их избрания влекла за собой и отмену всех тех решений, которые успевали вотировать неправильно избранные гласные (своеобразное *liberum veto* наоборот). В итоге подвергались сомнению на предмет законности уже произведенные сметные расходы, земские постановления и даже утвержденный состав управы. Новгородский губернатор Э. В. Лерхе сетовал, что его протест по земским выборам лежал в Сенате «2,5 года, т. е. уже после третьей очередной сессии, когда неправильно избранные гласные окончили свою деятельность».³² И. А. Блинов констатировал: «При разъяснении статей закона, регулирующих порядок избрания гласных, Сенат обыкновенно не обнаруживает приверженности к букве его текста, не проявляет склонности к формальному толкованию, только тогда их отменяет, когда приходит к убеждению, что они действительно имеют серьезное значение».³³ Таким образом, по вопросам земских выборов Сенат чаще принимал решения по целесообразности, а не по законности.

Сенат весьма широко трактовал предоставленное земским собраниям право на подачу ходатайств в вышестоящие инстанции. Закон запрещал земствам в ходатайствах выходить за пределы «местных польз и нужд». Один губернатор приостановил ходатайство уездного земства, посчитав, что оно носит общегосударственный характер. Несмотря на то что губернатора в этом протесте поддержал сам министр внутренних дел, Сенат 14 марта 1872 г. отклонил протест на том основании, что «рассмотрение же существа каждого ходатайства и определение насколько предмет этого ходатайства относится к кругу дел, земству вверенных, и соответствует ли выражаемое земством желание общим государственным пользам относится к обязанности не губернского начальства, а тех высших правительственных лиц и учреждений, к коим обращено само ходатайство». Позже Сенат был вынужден скорректировать эту точку зрения. Иначе при

³¹ Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М., 1990. С. 13.

³² РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 12. Л. 482.

³³ Блинов И. А. Отношение Сената... С. 156.

формально-юридическом подходе получалось, что земствам предоставлялось право законодательной инициативы. Сенат указал, что земские учреждения не имеют права «возбуждать ходатайства о необходимости нового общего закона или об отмене прежнего» (12 ноября 1873 г.) и что такое право предоставлено только министерствам (11 ноября 1875 г.).

Важный прецедент по защите земств от давления министерств был создан Сенатом 29 октября 1873 г. Губернская земская управа подала жалобу на министерство государственных имуществ, которое оказало противодействие к взысканию земского сбора с казенного имущества губернии, несмотря на то что ранее сенаторы признали данную земскую раскладку налога законной. Первый департамент Сената заявил, что «означенное министерство не имело права указывать управлению государственных имуществ будто бы разъяснение Сената опротестовано министерством, так как право опротестования сенатских решений министерства, подчиненные Сенату в порядке управления и исполнения, не имеют». Р. Дистерло подчеркнул, что сенаторы всегда придерживались того правила, что «Сенат преподает толкование законов министрам, а не министры Сенату».³⁴

Не менее 23 дел были инициированы конфликтами по линии «губернское земство — уездное земство», и во всех случаях Сенат защищал уездную самостоятельность: «действуют самостоятельно друг от друга», и даже «не должны спрашивать мнения друг друга» (4 февраля 1871 г.). Право уездного земства на подачу жалобы в Сенат на губернское земство не было прописано в законе. Верховный административный суд менял свою точку зрения в этом вопросе, но, в конечном счете, предоставил это право.

Особую группу составляли дела, попавшие в Общее собрание кассационных и Первого с кассационными департаментов Сената. Число таких дел, доведенных до вышеназванных судебных инстанций, было небольшим (всего 13 дел с 1864 по 1900 г.), однако они весьма важны для понимания исследуемой проблемы. Они касались вопросов судебного (административного или уголовного) преследования земских учреждений или их отдельных деятелей, взаимоотношений земских и судебных учреждений. Наиболее интересным оказалось дело № 11 за 1880 г. В Саратове местный пристав вынес предупреждение саратовской губернской земской управе об описи недвижимости, «если она добровольно, в течение семи дней, не удовлетворит принужденного Д. И. Л. взыскания».³⁵ Руководство же управы посчитало, что пристав не имел права налагать взыскания на земства в таком же порядке, как на частных лиц: «Учреждения земства, как правительственные, должны подлежать по исполнению судебных решений порядку, предписанному для казны».³⁶ Дело было доведено до Общего собрания кассационных департаментов, которое поддержало мнение сенаторов Первого департамента и постановило: «Принужденное с земства взыскание не может быть обращено ни на какое материальное имущество земства».³⁷ Один председатель уездной земской управы оскорбил губернатора в официальном документе. Однако Общее собрание кассационных департаментов отклонило губернаторский протест, так как «определение же о передаче на распоряжение судебной власти действий означенных должностных лиц постановляется губернскими земскими собраниями» (4 октября 1871 г.).

³⁴ Дистерло Р. А. О преобразовании Сената. С. 18.

³⁵ Сборник решений Общего собрания кассационных... С. 406.

³⁶ Там же.

³⁷ Там же. С. 407.

Гораздо реже Сенат проявлял склонность к узкой трактовке закона (запрещено то, что не разрешено). Например, одно земское собрание обязало управу «производить починку проселочных дорог на счет земских сборов с взысканием с виновных». Сенат 20 марта 1869 г. разъяснил: «Содержание в исправности проселочных дорог и сооружений на них относится к обязанности владельцев и сельских обществ, через земли которых те дороги пролегают, а ближайшее наблюдение за исправным их состоянием и понудительные меры к исправлению этих дорог относятся к прямой обязанности полиции. Земским учреждениям вверено заведование лишь дорогами земскими, т. е. теми, содержание которых и находящихся на них сооружений лежит на земствах губернском или уездных».

Сенат не менее двух десятков раз указывал, что «должность гласного не есть должность служебная», и на этом основании отменял любые денежные, даже мизерные, пособия и вознаграждения гласным (за работу в постоянных или временных комиссиях, за сопровождение ходатайств в министерства и Сенат, за инспектирование земских заведений и других). Этот формально-юридический подход особенно болезненно сказывался на малоимущих гласных, которые зачастую не являлись на губернские земские собрания из-за запрета даже на командировочные деньги. Сенат неизменно запрещал председателям и членам земских управ совмещать свою деятельность с другой оплачиваемой службой.

Дореволюционный историограф Сената М. И. Ржевусский полагал: «Многие несовершенства и незаконченность нашего законодательства о местном самоуправлении до известной степени восполняются сенатской практикой, дающей многочисленные толкования и изъяснения буквы и духа земского положения и вводящей в юридический оборот новые законодательные нормы». ³⁸ С одной стороны, пояснение и детализация Сенатом статей земского Положения 1864 г. привела к установлению более жестких рамок по применению данного закона. С другой стороны, сенаторы были склонны трактовать многие статьи Положения в расширительном смысле, исходя из принципа «разрешено то, что не запрещено». Например, поддержка Сената позволила земствам развернуть широкую и разностороннюю деятельность в деле народного образования, которое в земском Положении было прописано лишь «одной строкой».

Деятельность Сената осуществлялась под пристальным взглядом прессы, тем более что все решения Сената с кратким изложением сути рассмотренного дела публиковались в обязательном порядке. К. Н. Лебедев писал: «“Судебный вестник” в печатаемых им текстах беспрестанно ловит нас в противоречивых решениях, которые, однако, служат для всех руководством». ³⁹

Председатель Хозяйственного департамента МВД А. Г. Вишняков жаловался директору Департамента полиции И. Н. Дурново в 1886 г.: «Между тем, земские учреждения ревниво охраняют выгоды своей самостоятельности, в чем бы она ни проявлялась, и потому легко предусматривают возможность обжалования таких распоряжений Правительствующему Сенату. Установившаяся же в оном практика показывает, что Сенат, *придерживаясь буквы закона* (курсив мой. — А. Я.), всегда в подобных обстоятельствах

³⁸ Ржевусский М. И. Алфавитный свод определений Сената по земским делам за 50 лет. В 12 т. Харьков, 1916. Т. 1. С. 1.

³⁹ Из записок сенатора К. Н. Лебедева... № 11. С. 328.

принимает сторону земства к крайне нежелательному ослаблению распоряжений местной власти».⁴⁰

Сенат занимал достаточно независимое положение в государственной системе пореформенной России. Решения, которые принимали сенаторы, иногда противоречили видам правительства. 31 октября 1877 г. П. А. Валуев, будучи на тот момент председателем Комитета министров, записал в своем дневнике: «Был в общем собрании Сената 1-го и кассационных департаментов по делу о переселенческом капитале. Тесный, односторонний и полувраждебный правительству взгляд. Им как будто приятно, как говорить, насолить министру. Общее впечатление — впечатление какой-то нелепой экстерриториальности, как будто я был в гамбургском, а не в русском сенате».⁴¹

Таким образом, механизм рассмотрения губернаторских протестов в Сенате был вполне логичен. Материалы дела, подготовленные в канцелярии Первого департамента, позволяли сенаторам относительно быстро и грамотно понять существо дела и вынести юридически грамотное, обоснованное решение. В первые пореформенные годы сенаторам удалось существенно ограничить аппетиты губернаторов в отношении возникших органов самоуправления. После ряда отклоненных протестов сенаторы Первого департамента фактически свели функции некогда грозного «начальника губернии» по управлению местным хозяйством к прокурорскому надзору над законностью действий земских учреждений. В дальнейшем большинство протестов губернаторов действительно было связано с нарушениями земствами закона.

В своих решениях сенаторы склонялись к расширительной трактовке компетенции земских учреждений по принципу «разрешено все, что не запрещено». Сенат весьма широко трактовал право земств на подачу ходатайств в вышестоящие инстанции. Право Сената на толкование закона фактически предоставило сенаторам возможность развивать земское законодательство. На протяжении всего изучаемого периода Сенат четко придерживался правила «закон обратной силы не имеет».

Во многом политика Сената, особенно его Первого департамента как верховного административного суда, не позволила местной и центральной администрации подмять под себя земские органы самоуправления дореволюционной России.

⁴⁰ РГИА. Ф. 1287. Оп. 27. Д. 1475. Л. 3.

⁴¹ Валуев П. А. Дневник. 1877–1884. Пг., 1919. С. 19.