

УДК 342.565.4(470+571)(091)

Б. Р. Стецюк

ЗАРОДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ (НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВЛЯЧОГО СЕНАТУ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ПЕРШІЙ ЧВЕРТІ ХІХ СТ.)

Досліджено дискусійне питання про час виникнення органів адміністративної юстиції в Російській імперії та роль Сенату у здійсненні адміністративних процедур.

В юридичній літературі (в т. ч. дореволюційній) не існує узгодженої точки зору на час виникнення адміністративної юстиції в Російській імперії. С. О. Корф відносив зародження адміністративної юстиції в Російській імперії до «катерининських часів»; І. Т. Тарасов вважав колишніх губернських прокурорів елементами адміністративної юстиції; В. П. Безобразов уже в 1874 р. висловлював думку, що Сенат має вікові традиції адміністративної юрисдикції; Г. Є. Петухов знаходив висловлювання про адміністративну

© Стецюк Б. Р., 2011

юстицію у вченого «катерининської епохи» С. Є. Десницького [1, с. 15]. Американський історик Ф. Старр вважав, що адміністративної юстиції в Росії взагалі не було, оскільки не було і відповідних особливих її органів [2, р. 30]. Більш усталену і поширену думку ще у 1911 р. висловив І. А. Бінов: «До реформ 1860-х років і особа, і станові організації майже в однаковій мірі поглиналися державою. Отже, адміністративна юстиція як інститут, покликаний протистояти свавіллю виконавчої влади, була відсутня, і розвиток її став можливий тільки після реформ Олександра II [3, с. 613–615]. Таким чином, існують дві основні точки зору щодо часу виникнення адміністративної юстиції в Російській імперії: деякі автори вважають, що її елементи сформувалися ще до реформ 1860-х рр., інші – що це відбулося в пореформений період, а до цього – просто не було можливим. Ми приєднуємося до точки зору тих вчених, які вважають, що адміністративна юстиція в Росії виникла в другій половині XIX століття, але елементи її зародження дійсно пов'язані з діяльністю Сенату.

Формування моделі адміністративної юстиції в царській Росії характеризувалося безліччю підходів. Це було аналогічно досвіду західноєвропейських країн, де також склалися різні системи адміністративної юстиції. Аналізуючи західні моделі адміністративної юстиції, вітчизняні вчені намагалися виявити в них позитивні і негативні сторони і на цій основі розробити оптимальну модель судового контролю за діями органів управління і чиновниками. Дореформені судово-адміністративні органи Російської імперії, починаючи з епохи Петра I, будувалися в основному за зразком західноєвропейської моделі, що складалася в епоху абсолютизму. Проте до середини XIX ст. європейські держави, що досягли до цього часу значного прогресу в області теорії і практики права, відмовилися від неї як від застарілої і недосконалої [4, с. 305]. Протягом XVIII ст. і першої половини XIX ст. елементи адміністративної юстиції розвиваються з «влади нагляду» (слова С. О. Корфа), яку представляли Сенат і прокуратура – органи, що приймали скарги на чиновників і здійснювали нагляд за їх діяльністю. Органом, що здійснював вищий нагляд за всіма органами управління в Росії, був Сенат. Сенатори призначалися з «осіб перших трьох класів», причому не вимагалось ні практичного стажу, ні освіти [5, с. 57]. Функції Сенату були визначені в указі імператора Олександра I про права і обов'язки Сенату, виданому 8 вересня 1802 р. [6]. Згідно з указом, Сенат зберіг функції «верховного місця імперії» і був наділений, окрім судових і наглядових, також і адміністративними функціями. Відповідно до затвердженої царем доповіді міністра юстиції від 27 січня 1805 р. були внесені конкретні зміни до структури і характеру діяльності Сенату. В ході реалізації цього законодавчого акта відбулося чітке розмежування судових функцій, що збереглися за Сенатом, від його ж адміністративних функцій: останні були в більшій своїй частині передані Першому депар-

таменту, а перші розподілилися між рештою департаментів Сенату. Доповіддю 27 січня 1805 р. за кожним кримінальним або апеляційним департаментом закріплювалися певні території [7]. Зміни, внесені доповіддю 27 січня 1805 р. в організації діяльності Сенату, були не тільки істотними, але і довготривалими (створена цим актом структура Сенату проіснувала до 70-х років XIX ст.), що дає повну підставу визнати цей закон реформою Сенату, яка, на відміну від багатьох проектів першої чверті XIX ст., отримала практичне втілення. Сенат, як верховне місце імперії, мав у своєму підпорядкуванні всі присутственні місця, так само як і начальників губерній. Саме це і дозволило М. Н. Коркунову стверджувати, що Сенату належали також функції найвищого органу адміністративної юстиції [8, с. 670]. Але дореволюційний дослідник діяльності Комітету Міністрів та керуючий його справами у кінці XIX ст. А. М. Куломзін стверджував, що «Комітет міністрів на початку свого існування суміщав в собі одночасне значення і законодавчої установи, і Ради міністрів, і Комісії прохань, і вищої інстанції адміністративної, а в деяких випадках навіть і судової влади» [9, с. 52]. Проте сучасник і активний учасник тих подій М. М. Сперанський писав про Комітет міністрів, що «цей Комітет не був ні місце, ні особливе встановлення – він був тільки образ доповіді» [10]. Аналогічних точок зору на Комітет міністрів дотримувалися дореволюційні вчені М. М. Коркунов [8, с. 155], М. І. Лазаревський [11, с. 482], М. Й. Кулєваський [12, с. 57], О. С. Алексєєв [13, с. 378], Б. Е. Нольде [14, с. 96], В. Е. Романовський [15, с. 195]. Сучасний російський історик права М. І. Зуєв вважає, що з самого початку своєї практичної діяльності Комітет міністрів формувався як орган, що має двояку юридичну природу: розглядаючи міністерські доповіді імператорові, Комітет виконував функцію дорадчого органу монарха як у справах адміністративної, так і законодавчої властивості, а обговорюючи записки, – був найвищим адміністративним органом у справах, які вимагали спільного обговорення міністрів або з яких у міністрів виникали сумніви [16, с. 12]. Ми вважаємо, що Комітет Міністрів початку XIX ст. за його компетенцією і напрямками діяльності ніяк не можна вважати органом адміністративної юстиції. Це можна говорити лише про Сенат.

У складі Сенату були утворені два касаційні департаменти – кримінальний і цивільний, а також Загальні збори цих департаментів. Це були достатньо самостійні структури у складі Сенату, що були «верховним місцем правосуддя» [17]. До Сенату надходила величезна кількість справ, які він не встигав вирішувати. Про це свідчать, наприклад, дані початку XIX ст. [18, с. 147].

Як видно з таблиці 1, число справ, що надходили до Сенату, щорічно зростало – у 1805 р. їх було майже на 1500 більше, ніж у 1804 р., а у 1809 р. – майже на 4300 більше, ніж у 1808 р. Але зростав і відсоток тих справ, що вирішувалися – від 68 до майже 88. Це може свідчити як про зростання професіоналізму і кваліфікації

сенаторів і чиновників, так і про поспішність вирішення ними справ. Разом з тим, в літературі наводяться дані, що чимало справ розглядалися в нижчих інстанціях, перш ніж потрапити до Сенату; 30–40-х років на частині засідань були присутніми лише 1–2 сенатори, а з деяких справ було до 10 думок [18, с. 148, 151–152].

Таблиця 1

Надходження і вирішення справ у Сенаті (1804–1809 рр.)

Роки	Надійшло і залишалось справ	Вирішено справ	Відсоток вирішених справ (підрахунки автора)
1804	39302	26833	68,27
1805	40600	27825	68,53
1806	42530	31813	74,80
1807	44711	34822	77,88
1808	47223	38618	81,77
1809	51542	45181	87,65

Важливу роль в Сенаті грав його Перший департамент, оскільки саме він відав адміністративно-судовими справами: 1) розбирав спори між громадянами і владою; 2) вирішував спори органів влади між собою. Перший департамент Сенату як і раніше залишався «тим вищим в державі присутственным місцем, куди зверталися зі скаргами на підлегли урядові установи і осіб ті, що шукали відновлення своїх порушених прав» [19]. Проте вже в першій половині XIX ст. підлеглість міністрів Сенату, зафіксована у законодавстві, стала номінальною. Міністри не подавали в Сенат звіти, уникали сенатського контролю виданих циркулярів. Справи, що надходили в Сенат, розглядалися у ньому роками. Авторитет сенатських указів впав дуже низько. Ефективному контролю заважала також невизначеність компетенції Сенату, змішування функцій законодавчих, виконавчих і контрольних. У даний період Сенат згідно із законом продовжував уважатися органом вищого державного управління (причому в царювання Олександра I сам імператор вважався його головою). Проте на практиці Сенат був майже безсилий в області вищого управління і нагляду. Не тільки нагадування канцелярій, але і «укази» Сенату, що вимагали звітів про виконання, тисячами залишалися без відповіді з боку нижчих органів адміністрації і суду. Наприклад, у 1826 р. лише в Курському губернському правлінні накопичилося 660 невиконаних указів Сенату [18, с. 59]. У випадку надходження скарг на губернаторів чи обвинувачень їх у зловживаннях міністр частіше всього ставав на бік керівників місцевої влади [20, с. 245, 246]. Це витікало із загальної політики Миколи I, який 1827 р. указав: «Впредь Сенату губернаторам никаких выговоров не объявляют» [18, с. 59].

Найдієвішою формою сенатського контролю над губернською адміністрацією були сенаторські ревізії. Огляду senatorів підлягали всі губернські установи на чолі з губернським правлінням, місцеві

установи, що підкорялися центральним відомствам, а також присутственні місця повітів, що лежали на шляху проходження сенаторів. У 1801–1825 роках відбулася 51 ревізія, а в 1826–1850 роках – 34. Пік ревізійної діяльності припав на перше десятиліття: у 1801–1810 роках було проведено 26 сенаторських ревізій; у подальші роки кількість ревізій поступово скорочувалася. У першій чверті XIX століття в ході 51 сенаторської ревізії було обрєвізовано майже 40 губерній (з тих 50-ти, що існували) [21, с. 24–25]. Результатами були: інформація про службові безлади і упущення, зведення про господарський і економічний стан губерній, історичні і етнографічні дані, зібрані сенаторами. Наслідки ревізії – кадрові перестановки у складі губернських установ, вживання заходів за доповідями сенаторів про проблеми губерній, видання законів і указів, оснований на матеріалах ревізії і прецедентів, що відбулися в її ході. Рєвізії здійснювали в цілому сприятливий вплив на перебіг губернських справ і часто були для місцевих обивателів і дворянства єдиним способом прямого контакту з владою, представленою сенаторами-ревізорами [21, с. 25].

У більшості випадків 1-й департамент розглядав справи по першій інстанції, хоча в законі його підсудність точно визначена не була. В результаті багато справ не проходили через присутність (звичайну першу інстанцію). Судовий процесуальний порядок в органах адміністративної юстиції був відсутній. Слухання справи, як правило, відбувалося у присутності представників зацікавленого міністерства (сторони), яким нарівні з суддями належало право вирішального голосу [5, с. 57–58]. В. В. Івановський відзначав, що справи адміністративної юстиції в країні розглядалися адміністративними ж установами. Така система страждала дуже суттєвим недоліком, який полягав у тому, що розгляд справи покладався на осіб, які були зацікавлені в результатах її розгляду [22, с. 170–173].

Таким чином, у справах із наглядом за законністю управління Сенат виступав, по-перше, як орган, який за власним почином або за поданням відповідних установ вирішував спори, що виникали між адміністративними місцями про владу, і передавав справи з одного присутственного місця в інше. По-друге, Сенат був інстанцією, що приймала скарги приватних осіб і органів самоврядування на неправильні розпорядження міністрів і губернських місць. Хоча цей бік його діяльності був найменш розроблений у законі (скарги на міністрів, наприклад, зовсім законом не були передбачені), але подібні справи, постійно розвиваючись кількісно, набули великого значення. Незважаючи на всю недосконалість сенатського діловодства з адміністративних справ, повільного і таємного, на слабкість політичного і суспільного значення Сенату, Сенат, беручи до свого розгляду такого роду скарги, створив вид адміністративної юстиції, не позбавлений недоліків, але, в усякому разі, такий, що сприяє утвердженню законності в управлінні.

Список літератури: 1. Иванова Н. Ю. Становление института административной юстиции в дореволюционной России: теоретические воззрения и организация : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Иванова Наталья Юрьевна. – СПб., 2006. – 22 с. 2. Starr F. Decentralization and Self-Government in Russia. 1830–1870 / Frederick Starr. – Princeton : Princeton University Press, 1972. – 386 p. 3. Блинов И. А. Отношение Сената к местным учреждениям до реформ 60-х годов / И. А. Блинов // История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911 гг. : в 5 т. Т. 3 : [Правительствующий Сенат в XIX столетии до реформ 60-х годов / сост. Э. Н. Берендтс, В. А. Гаген, С. К. Гогель, И. А. Блинов]. – СПб. : Сенатская типография, 1911. – [8], 712 с., 11 л. ил. 4. Тарановски Т. Судебная реформа и развитие политической культуры царской России / Т. Тарановски // Великие реформы в России. 1856–1874 / под ред. Л. Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1992. – С. 301–317. 5. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д. М. Чечот. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. – 134 с. 6. Именной указ Сенату от 8.09.1802 г. «О правах и обязанностях Сената» // Полное Собрание Законов Российской империи (ПСЗ). – Собрание первое (1). – СПб., 1830. – Т. XXVII. – № 20405. 7. [Доповідь міністра юстиції : від 27 січ. 1805 р.] // ПСЗ-1. – Т. XXVIII. – № 21605. 8. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – Изд. 6-е / под ред. и с доп. М. Б. Горенберга. – Т. II : Часть особенная. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. – 739 с. 9. Куломзин А. Н. Вступительная статья / А. Н. Куломзин // Журналы Комитета министров. Царствование императора Александра I. 1802–1826 гг. – Т. 1 : 1802–1810 гг. – СПб. : Тип. В. Безобразова и К°, 1888. – 597 с. 10. Сперанский М. М. План государственного преобразования гр. М. М. Сперанского / М. М. Сперанский. – М. : Издание «Русской мысли», 1905. – С. 284. 11. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву / Н. И. Лазаревский. – Т. I : Конституционное право. – СПб. : Тип. акцион. общ. «Слово», 1908. – 516 с. 12. Куплеваский Н. О. Русское государственное право / Куплеваский Н. О. – Т. II, вып. 1. – Харьков : Изд. Книжного маг. А. Дредера, 1896. – 266 с. 13. Алексеев А. С. Русское государственное право : конспект лекций / А. С. Алексеев. – Изд. 4-е. – М. : Тип. Общества полезных книг, 1897. – 582 с. 14. Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права / А. Э. Нольде. – СПб. : Тип. «Правда», 1911. – 554 с. 15. Романовский В. Е. Государственные учреждения древней и новой России / В. Е. Романовский. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Изд. И. Кнебель, 1911. – V, 453 с. 16. Зуев Н. И. Комитет министров России в первой половине XIX века : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история политических и правовых учений» / Зуев Николай Иванович. – М., 2002. – 20 с. 17. Нолькен А. М. Судебная реформа 1864 года и Первый департамент Правительствующего Сената / А. М. Нолькен // Журнал Министерства юстиции. – 1905. – № 2. – С. 111. 18. Гогель С. К. Правительствующий Сенат в XIX столетии / С. К. Гогель. – СПб. : Сенатская типография, 1911. – 208 с. 19. Лозина-Лозинский М. А. Административная юстиция и преобразование Правительствующего Сената / М. А. Лозина-Лозинский // Журнал Министерства юстиции. – 1907. – № 2. – С. 150. 20. Блинов И. А. Губернаторы. Историко-юридический очерк / И. А. Блинов. – СПб. : Типо-лит. К.Л.Пентковского, 1905. – 368 с. 21. Манавев Г. Г. Московские департаменты Правительствующего Сената в системе государственного управления Российской империи в первой четверти XIX века :

автореф. дис. ... канд. ист. наук : спец. 07.00.02 «Отечественная история» / Манаев Георгий Георгиевич. – М., 2010. – 28 с. 22. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. – 2-е изд. – Казань, 1907. – 506 с.

Надійшла до редколегії 20.12.2011

Исследован дискуссионный вопрос о времени возникновения органов административной юстиции в Российской империи и роль Сената в осуществлении административных процедур.

A debatable question about time of origin of organs of administrative justice in the Russian empire and role of Senate in realization of administrative procedures is investigated.