

**В. В. Захаров****АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ И ПРАВОСУДИЕ В РОССИИ  
ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX В.: ПРОБЛЕМА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ  
ЭФФЕКТОВ**

Поисковая гипотеза базируется на следующей презумпции: поскольку в России начала XIX в. не завершилось отделение судебных органов от административных, то преобразования последних должны в той или иной степени оказывать влияние на состояние первых. Институциональные трансформации сопровождаются различными институциональными эффектами или корректировками «правил игры», которые могут быть прямыми и косвенными, положительными и отрицательными, преднамеренными и непреднамеренными, внешними и внутренними и др.

Вопрос об оценке степени воздействия административных реформ на состояние отечественного правосудия к настоящему времени мало привлекал специалистов, а в тех случаях, когда попадал в орбиту исследовательского внимания, то трактовался весьма неоднозначно. Например, И. П. Слободянок признает, что реформы центрального государственного управления, предпринятые в России в начале XIX в., оказали большое влияние на организацию и функционирование судебной системы в стране. Правда, при этом автор не характеризует суть данного влияния<sup>1</sup>. Иной точки зрения придерживается Н. Н. Ефремова, которая считает, что реформы государственного аппарата первой четверти XIX в. лишь косвенным образом отразились на судостроительстве и повлекли частичные новации в судопроизводстве<sup>2</sup>.

Для выяснения как самого факта влияния, так и его масштабов рассмотрим два потенциально возможных проявления: 1) в сфере судостроительства, к числу которых относились изменения в системе судов и судебном управлении («судостроительные эффекты»); 2) в сфере судопроизводства («судопроизводственные эффекты»).

Административные реформы первой четверти XIX в. коснулись в основном высшего и центрального уровней управления. В связи с этим предполагаем, что заметные изменения произошли в структуре высших судов Российской империи. Анализ эмпирического материала позволяет констатировать два вида изменений: 1) появление новых органов, имеющих право осуществлять рассмотрение спора о праве и, 2) корректировка статуса действовавших органов правосудия.

Рассмотрим первый вид изменений. Практически каждая административная реформа сопровождалась появлением у новых органов управления судебной компетенции.

I. Министерская реформа, занявшая период с 1802 по 1811 г., создала новые органы государственного управления, которые получили помимо

прочих еще и судебные функции. Она в меньшей степени затронула подсистему общих судов. Гораздо больше реформа сказалась на состоянии подсистемы специальных судов, приведя к расширению их числа. Например, при Военном, Морском министерствах и Главном управлении путей сообщения действовали «аудитораты», которые «заведовали ревизией военно-судных следственных дел», т.е. выступали в роли ревизионных инстанций<sup>3</sup>. При Министерстве финансов существовал горный суд, подсудность которого составляли спорные исковые дела в отношении казенной и частной собственности<sup>4</sup>.

II. Создание министерств сопровождалось учреждением Комитета министров. Его компетенция в конечном итоге охватила все основные вопросы деятельности высших правительственных учреждений, включая законодательство. Такое положение не могло не привести к его вторжению в судебную сферу. Уже в первые годы своего существования Комитет принимал решения по некоторым уголовным делам, а также выступал в качестве ревизионной инстанции, требуя к себе для пересмотра решения судов. Иногда он рассматривал судебные дела, не законченные в низших инстанциях. В гражданских делах выступал в роли высшей апелляционной инстанции по отношению к Сенату, принимая жалобы частных лиц на его решения. О достаточно распространенной практике подачи судебных дел в Комитет свидетельствует тот факт, что в 1813 г. император, желая разгрузить его, распорядился передать из Комитета министров различные «судные дела» в Государственный совет.

III. Дополнительная судебная инстанция появилась в виде Государственного совета, учрежденного 1 января 1810 г. Первоначально среди вопросов, принадлежавших к предметам ведения Совета, не упоминалось рассмотрение судебных споров. Это вполне соответствовало, по мнению А. Д. Градовского, замыслу М. М. Сперанского, желавшего создать из Совета «установление законосовещательное». Однако в § 98 указа 1810 г. в качестве временной меры «до окончания преобразования судебной части» разрешалось подавать жалобы на решения департаментов Сената. На практике, как заметил М. М. Сперанский, Государственный совет «сделался местом судебным по делам, из Сената входящим», и это несмотря на то, что Сенат являлся последней судебной инстанцией.

Таким образом, административные реформы первой четверти XIX в. сопровождались появлением органов власти, которые имели не только исполнительно-распорядительные или законосовещательные, но и судебные функции, в силу чего можно говорить об увеличении в России числа квазисудебных органов. Министерская реформа в большей степени повлекла за собой корректировку подсистемы специальных судов, а учреждение Комитета министров и Государственного совета – структуры судов

общей юрисдикции. Прямым следствием этого стало увеличение звеньев судебной системы.

Это в свою очередь потребовало определения конкретной судебной функции новых звеньев системы. В силу своего статуса как высшего или центрального органа управления, Комитет министров, Государственный совет, министерства выступали в роли контролирующих инстанций, осуществляя апелляционное или ревизионное рассмотрение дел. В качестве иллюстрации охарактеризуем типичное движение гражданского дела в общих судах. Оно могло начаться в земском суде или управе благочиния, как альтернатива – начало процесса в совестном или словесном судах. После этого дело переходило в суд первой инстанции – уездный, надворный, магистрат или ратушу. Недовольный решением этого суда мог обжаловать его в суд второй инстанции – гражданскую палату. Как правило, на этом процесс не заканчивался и дело поступало в один из департаментов Сената. Но и его решением не всегда заканчивалось производство по делу. В департаменте решения принимались только единогласно. Если хотя бы один сенатор выступал против или имел место протест обер-прокурора либо всеподданнейшая жалоба, признанная «заслуживающей уважения», то дело переходило в общее собрание департаментов Сената.

Казалось бы, на этом должно закончиться, и закон прямо указывал, что «на решения Правительствующего сената нет апелляции»<sup>5</sup>. Но верховная власть не могла полностью устраниваться от разбора судебных споров. Этому препятствовали, во-первых, отсутствие гласности и других гарантий правосудия, во-вторых, признание только апелляционного обжалования решения, когда каждая инстанция рассматривала дело по существу и могла вынести новое решение. Этим объясняется следующее уточнение вышеприведенной нормы: «Но как могут быть крайности, в коих возбранить всякое прибежище к Императорскому Величеству было бы отнять избавление у страждущего, то в таком случае...» допускаются всеподданнейшие жалобы<sup>6</sup>.

Эта норма открывала возможность для перехода дела в Государственный совет. Если в Сенате не набиралось требуемой две трети голосов или министр юстиции был не согласен с решением, то оно передавалось на рассмотрение в департамент гражданских и духовных дел Государственного совета. Но и решение департамента Совета не являлось окончательным. Существовала возможность добиться переноса дела в общее собрание департаментов Государственного совета. В рассмотрение гражданских дел мог вмешиваться и император. Таким образом, несмотря на то, что Свод законов предусматривал применительно к маловажным делам судебный процесс в двух инстанциях, а к более важным – в трех, дело могло пройти по гораздо большему числу инстанций. Среди современни-

ков и исследователей нет единства по поводу их конкретного числа. Д. А. Оболенский после подсчета пришел к выводу о наличии 11 инстанций<sup>7</sup>. Другие авторы склонны выделять 12 – 13 инстанций<sup>8</sup>. И. В. Гессен признавал наличие 16 инстанций<sup>9</sup>. Нам представляется, что дело могло рассматриваться примерно в пяти-шести инстанциях.

Изменения в судебной системе не ограничилось появлением новых судебных, а точнее – квазисудебных органов. Имело место уточнение статуса действовавших судов. Наиболее существенным стоит считать преобразование Сената. Министерская реформа сопровождалась принятием указа, уточнившего статус Сената, который все больше и больше превращался в высший суд в стране. Произошло преобразование внутренней структуры Сената, в котором было создано девять департаментов. Сенат утратил функцию судебного управления, которая перешла к Министерству юстиции и это тоже следует рассматривать как один из институциональных эффектов административных преобразований первой четверти XIX в.

Коррективы в судоустройстве не могли не повлиять на судопроизводство. Рост инстанций наложил на неудачные правовые решения отдельных процессуальных институтов, что в итоге усилило негативное воздействие отмеченных выше трансформаций на состояние правосудия. Так, отечественное законодательство предоставляло тяжущимся практически неограниченную возможность обжалования решения суда. Как гласил закон: «Когда дело в нижнем суде произведено столь неправильно, что без нового производства решить оное невозможно, тогда самое решение нижнего суда считается ничтожным и дело обращается в оный для нового производства...»<sup>10</sup> Никакого позитивного начала эта норма, скажем, в гражданский процесс, не вносила. Ее единственным результатом стала возможность бесконечного перевода дела из одного суда в другой. Причем часто это делалось самими судами для того, чтобы дело не числилось за ними и тем самым не нарушались статистические показатели<sup>11</sup>.

В итоге дело на абсолютно законных основаниях могло проходить инстанций по несколько раз. В фонде К. Г. Репинского имеется выписка из материалов дела помещика В. Стецкого, которое рассматривалось судами с 1813 по 1863 г. За это время оно прошло все инстанции, начиная с гражданской палаты и заканчивая Государственным советом. После этого четыре раза переходило от гражданской палаты через департамент Сената к общему собранию Сената<sup>12</sup>. Современники эти переходы называли «мытарствами»<sup>13</sup>.

Такое бесконечное «хождение» дел мало содействовало правосудию, но вполне соответствовало системе процесса того времени, «проникнутой недоверием не только к подсудимым или вообще заинтересованным лицам, но даже к свидетелям и, наконец, к самим судьям. Законодатель не

доверял судебным учреждениям, от низших до высших, и предпочитал каждое важное дело разрешать сам, давая таким решениям форму Высочайше утвержденных мнений Государственного совета»<sup>14</sup>. Верно заметил С. И. Зарудный: «Недостаточность одной инстанции признана вековыми опытами Европы, а бесполезность десяти и даже двенадцати инстанций лучше доказывает опыт России»<sup>15</sup>.

Свое воздействие оказал запрет судам выходить за рамки буквального толкования норм закона, который считался единственным источником права, а судья признавался исключительно его исполнителем. Суды при отправлении правосудия буквально были связаны дословным текстом законов. Им вменялось в обязанность следовать только буквальному смыслу закона. Например, в Учреждениях о губернии прямо указывалось, что «никакое судебное место не решит дело, если нет ясного закона...»<sup>16</sup>

Аналогичные запреты встречались в других европейских государствах. Так, в Пруссии в 1794 г. был принят закон, который запрещал «малейшее самовольное отступление от ясных и точных предписаний закона <...> под предлогом толкования, выводимого из цели и предназначения закона». В принципе, судья был связан точным текстом закона и в случае возникновения сомнений относительно смысла закона он должен был запрашивать законодательную комиссию. При полном отсутствии законодательного регулирования он должен был вынести решение на основании общих принципов. Но уже в 1803 г. судебные запросы в законодательную комиссию упразднили, и судье предписывалось следовать правилам толкования. В это же время во Франции кодекс Наполеона установил, что судья, который отказывается выносить решение под предлогом пробела, неясности или недостаточности закона, может быть привлечен к ответственности за отказ в правосудии<sup>17</sup>.

Но в российской правовой системе запрет на толкование судом закона продолжал действовать. Закон трактовался как отражение монаршей воли, следовательно, толковать и дополнять его могла только верховная власть. Примечательно, что после реформы юридического образования 1835 г. в названиях юридических дисциплин устраняется слово «право» и вводится слово «закон», а предметом изучения становится «законоведение». В случае сомнений судье следовало обращаться за разъяснениями в вышестоящую инстанцию, которая, в свою очередь, представляла дело «своему начальству». И так шло, пока вопрос не попадал на рассмотрение высшего органа управления – либо исполнительного, либо законосовещательного. В этой связи любопытным является постановление Комитета министров от 6 апреля 1829 г., которым запрещалось юридическим факультетам университетов «давать мнения по тяжёлым делам частных людей»<sup>18</sup>. Комитет исходил из того, что «университеты наши, по существующим

постановлениям, не имеют никакого права мешаться в дела частных людей в России и давать по оным мнения, а должны таковые дела производиться узаконенным порядком в надлежащих присутственных местах...»<sup>19</sup>

Подведем итоги. Административные преобразования оказали осязаемое и при этом противоречивое воздействие на отечественное правосудие. Для понимания значения административных реформ для судебной системы требуется провести демаркацию между их целью и результатом. Без всякого сомнения, административные реформы имели своей целью рационализацию системы государственного управления. В определенной степени этого удалось добиться. На наш взгляд, именно эффективность работы новых высших органов власти наряду с недовольством деятельностью судов заставила императора расширить компетенцию министерств, Комитета министров и Государственного совета за счет судебных полномочий. Таким путем удавалось ускорить решение отдельных спорных вопросов или создавать нормы, позволявшие судам с новых позиций рассматривать правовые конфликты. Оперативность Комитета министров, Государственного совета и министерств в рассмотрении дел объясняется тем, что они не были связаны правилами буквального применения закона, который они могли изменять, и формальных доказательств. В итоге они принимали непосредственное участие в управлении правосудия, формируя практику «кабинетной юстиции».

Действительно, с одной стороны, это способствовало некоторому совершенствованию судебной практики, но, с другой стороны, такая политика породила дополнительные судебные инстанции и серьезные коллизии. Иллюстрацией последних могут быть следующие нормативные положения. Общее учреждение министерств однозначно определяло, что «власть судебная во всем пространстве принадлежит Сенату и местам судебным»<sup>20</sup>, но при этом, как отмечалось выше, судебные функции осуществляли и другие органы власти. Более того, Государственному совету были предоставлены права высшего апелляционного суда, но при этом сохраняло юридическую силу правило, согласно которому «верховная ревизия суда по делам гражданским, уголовным и межевым принадлежит беспристрастному и нелицемерному Сената правосудию»<sup>21</sup>.

Многоинстанционность и волокита в судах явились следствием неразделенности судебной, исполнительной и законодательной власти. А административные реформы только усилили эту неразделенность. Именно в этом главная причина той же волокиты, а не в том, что была предпринята, как утверждают некоторые современные авторы, попытка сознательно усложнить и запутать судебную систему<sup>22</sup>. Для России было свойственно отсутствие четкой системы разграничения функций и сфер деятельности между различными институтами власти. Русская традиция соединения суда и управления, экономически обоснованная на определенных эта-

пах развития государственности и не только не преодоленная, а в отдельных случаях даже усиленная реформами первой четверти XIX в., в совокупности с правилами буквального применения закона и формальных доказательств стали главными причинами существования большого числа инстанций. Модернизация, проводившаяся в указанное время, не смогла сломать такой элемент традиционалистского образа институционального поведения, как вера в верховенство исполнительной власти и приниженное положение суда. Институциональная инерция в силу зависимости от предшествующего развития (path dependency) способствовала сохранению неэффективных технологий и норм в сфере правосудия.

Ситуация усугублялась неопределенностью и динамичностью, которые были свойственны правилам о подсудности рассматриваемого периода. Условием, способствовавшим активной интервенции административных органов в сферу правосудия, было то, что в дореформенной России не существовало четкого определения юридического статуса различных нормативных правовых актов. Главным недостатком следует считать отсутствие разграничения закона и административного распоряжения, на что указывали все исследователи<sup>23</sup>. В итоге, по образному замечанию И. Г. Щегловитова, суд оказался «переплетенным с административной властью, утопал в множестве инстанций и окончательно сливался в своих вершинах с властью законодательной»<sup>24</sup>.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: *Слободянюк И. П.* Судебная политика и судоустройство России в первой четверти XIX в. // *Российская юстиция.* 2005. № 4. С. 75.

<sup>2</sup> См.: *Ефремова Н. Н.* Развитие и систематизация источников судебного права Российской империи (XVIII – первая половина XIX в.) // *Российский юридический журнал.* 2008. № 3. С. 124.

<sup>3</sup> См.: ПСЗ-И. Т. XXXI. № 249132а; Т. XXXII. № 24971; Т. XXXIII. № 26129.

<sup>4</sup> См., например: ПСЗ-И. Т. XXXI. № 24688.

<sup>5</sup> См.: ПСЗ-И. Т. XXVII. № 20405; Свод законов Российской империи 1857 г. (далее – Свод 1857 г.)

<sup>6</sup> См.: ПСЗ-И. Т. XXVII. № 2040; Свод 1857 г. Т. X. Ч. II. Ст. 2597.

<sup>7</sup> *Оболенский Д. А.* Замечания на проект нового порядка судопроизводства в России // *ОР РНБ.* Ф. 120. Д. 128. Л. 1об.

<sup>8</sup> О производстве дел в Сенате // *Материалы по судебной реформе в России 1864 года* (далее – *Материалы*). Т. 9. С. 6.

<sup>9</sup> *Гессен И. В.* Судебная реформа. СПб., 1905. С. 65.

<sup>10</sup> См., например: Свод 1857 г. Т. X. Ч. II. Ст. 545.

<sup>11</sup> См. описание таких случаев: *Колмаков Н. М.* Из воспоминаний // *Русская старина.* 1886. № 12. С. 514–516; Судебные уставы 20 ноября 1864 года за пятьдесят лет: в 2 т. Т. 1. Пг., 1914. С. 507.

<sup>12</sup> См.: *ОР РНБ.* Ф. 637. Д. 320. Л. 1–15.

<sup>13</sup> См.: *Чубинский М. П.* Судебная реформа // История России XIX века. Эпоха реформ. М., 2001. С. 247.

<sup>14</sup> Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. I. СПб., 1867. С. 23–26.

<sup>15</sup> О значении мирового судьи и словесного порядка гражданского судопроизводства // *Материалы*. Т. 9. С. 31.

<sup>16</sup> Свод 1857 г. Т. II. Ч. I. Ст. 281.

<sup>17</sup> См.: *Авенарцус М.* Римское право в России. М., 2008. С. 24.

<sup>18</sup> См.: О недозволении юридическим факультетам российских университетов вмешиваться в частные дела и давать по оным мнения // *Сборник постановлений по Министерству народного просвещения*. Т. 2. Отд.1. СПб., 1864. Стб. 235–236.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> См.: Свод 1857 г. Т. I. Ч. II.

<sup>21</sup> ПСЗ-I. Т. XXXII. № 24686.

<sup>22</sup> См.: *Гибадатов У. И.* Особенности осуществления правосудия общегражданскими судебными учреждениями в первой половине XIX в. в Башкирском крае // *Право и государство: теория и практика*. 2008. № 7. С. 116.

<sup>23</sup> См., например: *Романович-Славатинский А. В.* Система русского государственного права в его историко-догматическом развитии, сравнительно с государственным правом Западной Европы. Ч. 1. Основные государственные законы. Киев, 1886; *Мальшев К.* Курс общего гражданского права России. Т. 1. СПб., 1878; *Коркунов Н. М.* Указ и закон. СПб., 1894; *Он же.* Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1903; *Градовский А.* Начала русского государственного права. Т. 1. СПб., 1892.

<sup>24</sup> *Щегловитов И. Г.* Влияние иностранных законодательств на составление Судебных уставов 20 ноября 1864 года. Пг., 1915. С. 33.