

Земское самоуправление и местные органы административной юстиции в 1890-1904 гг., их потенциал (на материалах Северо-Запада России)

© А. А. Ярцев

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО, 2004, № 10, с. 100-107

Проблема соотношения компетенции государства и местных органов самоуправления является крайне актуальной для современной России. Отсутствие четкого унифицированного законодательства по местному самоуправлению, декларативный характер Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 30 августа 1995 г. породили произвольное законотворчество на местах. В ряде регионов страны борьба за власть и соответственно компетенцию приводила буквально к коллапсу во взаимоотношениях администраций и органов самоуправления. Оказалось, что для губернаторов в рамках имеющегося законодательства не составляло труда парализовать работу областных и городских дум, лишить их возможности не только контролировать исполнение бюджетов, но даже участвовать в формировании этих бюджетов. Попытки органов самоуправления добиться справедливости в административном или судебном порядке, как правило, не давали желаемого результата. Поэтому на повестке дня до сих пор стоит вопрос о разработке унифицированного, научно проработанного закона о местном самоуправлении. Необходимо не только обосновать и детально обозначить порядок формирования, финансовую и административную компетенцию различных этажей органов самоуправления в современной России, но и, в частности, четко прописать раздел о механизмах и инстанциях в разрешении противоречий этих органов самоуправления между собой и с губернаторской и мэрской властью, т.е. создать и наделить особой компетенцией те органы административно-судебного разбирательства, которые в дореволюционной России обозначались как органы административной юстиции.

Обращение к историческому опыту дореволюционной России является

правомерным. Одни историки продолжают считать социалистическую революцию неотвратимой и поэтому через призму свершившейся революции отрицают эффективность и историческую обоснованность царистской государственной системы и ее отдель-

ных учреждений и институтов («дамклов меч» революции). Другие полагают, что революция была вызвана «вихрем сошедшихся обстоятельств», что страна шла по нормальному пути развития от абсолютной монархии к правовому государству. Поэтому, по их мнению, необходимо вернуться на этот путь. Третьи подчеркивают уникальность российской истории, менталитета и образа жизни народов России, считая невозможным прямое копирование западных образцов государственного устройства на российской почве. В контексте понимания обоснованности российской истории и ценности собственного исторического опыта в работе ставится цель - обратиться к практике дореволюционных органов административной юстиции, которые в административно-судебном порядке разрешали возникавшие конфликты между органами государственной власти и местного (земского и городского) самоуправления на основе существовавшего законодательства.

Если Сенату как высшему органу административной юстиции исследователи уделили определенное внимание, то деятельность губернского по городским и земским делам присутствия, исполнявшего

функции местного административного суда с 1890 по 1917 гг., даже не отмечена специальной статьей, хотя роль этого административно-судебного органа в жизни земских органов самоуправления после контрреформы 1890 г. была весьма значительна. Крупнейший дореволюционный историк земства Б.Б. Веселовский еще в 1909 г. включил проблему взаимоотношений земских учреждений и губернских присутствий по земским делам в число самых актуальных научных проблем для осмысления истории земского самоуправления вообще. Ее изучение позволит, с одной стороны, уточнить картину взаимоотношений земских органов самоуправления с

государственными структурами на местах, определить спектр тех противоречий и конфликтов губернаторской власти с земствами, которые стороны не смогли решить компромиссом. С другой стороны, появляется возможность на конкретных примерах рассмотреть деятельность государства в деле утверждения принципов «законности» (в более широком смысле - «построения правового государства») в пореформенном российском обществе, дать правовую оценку деятельности конкретных северо-западных присутствий по земским делам.

До 1890г. местных органов административной юстиции в России не существовало. Согласно Положению о земских учреждениях 1864 г. губернатор приносил протесты на действия и решения уездных и губернского земских собраний, их исполнительных органов - уездных и губернской земских управ непосредственно в губернское земское собрание. Протесты мотивировались главным образом нарушением каким-либо земством действующего законодательства, и таким образом он как бы осуществлял функции прокурорского надзора. В случае несогласия большинства собрания с губернаторским протестом дело уходило на рассмотрение Первого (административного) департамента Сената. Губернские собрания всегда с неохотой отменяли собственные постановления (или постановления их союзников - уездных земств), так как это означало признание допущенной ими ошибки, а то и умышленного произвола в отношении законодательства.

Многие губернаторы выказывали крайнее недовольство сложившимся механизмом их взаимоотношений с органами самоуправления. Комиссия МВД по реформе местного управления (1881-1885), возглавлявшаяся товарищем министра, действительным статским советником М.С. Кахановым, попросила губернаторов высказать свои замечания по устройству местного управления в подчиненных им губерниях и уездах. Петербургский гражданский губернатор О.В. Лутковский (1883) заметил, что для него составление протестов по земским постановлениям оказалось весьма хлопотным делом, приходилось «сверяться со всевозможными

циркулярами, указаниями и разъяснениями, нередко одно другому противоречащими, составить ряд мотивированных возражений и отослать их по принадлежности, чтобы они лежали год без движения». Новгородский губернатор Э.В. Лерхе (1883) полагал, что в рамках земских Положений 1864 г., сопутствующих им разъяснений Сената и общероссийского законодательства ни губернатору, ни министру внутренних дел практически невозможно отменить результаты земских выборов, даже если на выборах были допущены серьезные нарушения. Как правило, процесс опротестования результатов выборов, особенно если неправильно избранные гласные доводили спор до Первого (административного) департамента Сената, мог «тянуться 2.5 года, т.е. уже после третьей очередной сессии, когда неправильно избранные гласные окончили свою деятельность». Несмотря на это, исходя из принципа презумпции невиновности, гласные, обвиненные губернатором в неправильном избрании, все равно вступали в должность и, таким образом, принимали участие в обсуждении и утверждении многочисленных земских постановлений, пока судьба этих гласных решалась в административных и судебных инстанциях. Согласно правовой традиции тех лет последующее отстранение от должности хотя бы одного неправильно избранного гласного приводило к необходимости отмены всех тех решений, в вотировании которых он принимал участие (своеобразное «либерум вето» обратного действия). Так, должна была отменяться вся смета, переизбираться исполнительные органы земства - управы и т.д. Поэтому ни сенаторы, ни министр внутренних дел не решались на отмену выборов, боясь парализовать таким образом всю земскую работу в каком-либо регионе.

Кроме того, не существовало действенного механизма, который в жесткой форме обязывал бы земские собрания рассматривать протесты губернатора в ускоренном порядке. Иногда исполнительные органы земства - управы «забывали» доложить протесты собранию без опасности понести за это серьезное наказание. Э.В. Лерхе в 1882 г. в жалобе Сенату на земскую управу Тихвинского уезда указал, что руководство управы вообще не

доложило его протест земскому собранию, объяснив это тем, «что мои отзывы будто бы заключают в себе желание поделиться моим личным взглядом на постановление 29 сентября и именно с земскою управою». Последняя дерзко ответила губернатору, что земское собрание обязало управу «не обременять себя излишней перепиской до прямого ведения земских собраний, не относящихся как в смысле обязанностей, так и в смысле интереса». Псковский губернатор А.Н. Мосолов (1883) также крайне пессимистически оценивал свои возможности опротестовывать незаконные земские решения: «Бесполезность установленных законом губернаторских возражений очевидна, при всей их основательности и законности земские собрания лишь в самых редких случаях соглашаются с ними и отменяют свои постановления».

Представляется, что губернаторы излишне сгущали краски. Б.Б. Веселовский приводит следующие данные по последствиям протестов петербургского губернатора за 1866-1889 гг.: «В 58 случаях из 75 между земством и администрацией было достигнуто соглашение, в 17 случаях дело поступило на решение Сената (то есть 23%), который в 9 случаях вынес решение в пользу земства, а в 6 - в пользу администрации». И.А. Блинов подтверждает подобную картину на материалах другого региона: «Сенатские ревизии 1880-1881 гг. показали, что земские собрания относились чрезвычайно уважительно и без всякого недоброжелательства к протестам губернаторов. Так, например, в Самарской и Саратовской губерниях около половины таких протестов уважалось земскими собраниями».

С учетом мнений губернаторов, на основе собственных наблюдений и выводов и, несомненно, с оглядкой на политические веяния в высших сферах составители нового земского Положения 1890 г. пришли к убеждению, что сложившаяся система надзора губернаторов над земскими органами самоуправления не вполне эффективна. Поэтому в русле земской контрреформы 1890 г. правительство упрощает институциональную систему подачи протестов губернаторами на земства, предоставляет право прямой

жалобы на органы самоуправления в Сенат частным лицам и учреждениям, создает особую губернскую инстанцию для оперативного разбора земско-губернаторских споров - Губернское по земским и городским делам присутствие. Состав, функции, организация работы, степень компетенции и власти этого учреждения говорят о том, что эти присутствия с известной долей условности можно отнести к органам административной юстиции.

В целом заметим, что большинство как отечественных, так и зарубежных историков сходятся во мнении, что, говоря словами К. Маккензи, «второе из двух Положений не произвело глубокой реконструкции земских структур». «Изменение общей экономической и политической конъюнктуры к 90-м гг. было столь значительно, - писал Б.Б. Веселовский, - что влияние его как бы парализовало возможные результаты сословной реформы 1890 г.»

Небезынтересно, что земские присутствия имели определенный аналог в прошлом. Еще в 1870 г. при проведении городской реформы были созданы губернские по городским делам присутствия. В.А. Нардова подробно прослеживает процесс обсуждения в различных правительственных сферах вопроса об устройстве и функциях образуемых присутствий по городским делам. «Однако предложение Соединенных департаментов (Соединенные департаменты законов Государственного совета) о предоставлении губернскому присутствию права непосредственного вмешательства в деятельность городского самоуправления было отклонено, - пишет В.А. Нардова. - Такие органы учреждались как судебно-административные инстанции, призванные осуществлять наблюдение за «законностью действий» общественного управления». Е.А. Павлилова полагает, что эти органы все-таки нельзя приравнивать к административным судебным учреждениям: «Образованные в губерниях присутствия по городским делам должны были стать аналогом европейских административных судов, причем законодатели ориентировались, вероятно, на пример французских советов префектур. Однако действующее под председательством губернатора губернское по

городским делам присутствие являлось лишь одним из многочисленных ведомственных коллегий, наделенных судебно-административными функциями, но имеющих мало общего с административными судами». В высших сферах опыт городских присутствий был признан в целом удачным, и в 1890 г. такая система была распространена и на земские органы самоуправления. Требования о замене губернских по земским делам присутствий независимым административным судом постоянно звучали из либерального лагеря, однако вплоть до революционного 1917 г. в этом вопросе не было произведено никаких изменений.

Советские ученые, как правило, усматривали в создании этого органа только стремление усилить административный нажим на земство. На самом деле это было не вполне так. Представляется, что цель введения такого органа была скорее не политическая, а прагматическая: государство прежде всего стремилось не только повысить эффективность губернаторского надзора, но и создать ситуацию, чтобы большинство земско-губернаторских противоречий коллегиально решались на местах и чтобы таким образом появилась возможность разгрузить центральный аппарат от огромного потока дел, связанных с жалобами на земство. Присутствие становилось как бы дополнительным фильтром на пути дел, большинство из которых, как показала практика предыдущего 25-летия, вполне могло бы разрешаться на местах, а не доводиться до Сената. В.А. Нардова в качестве важнейшей причины создания присутствий по городским делам в 1870 г. также указывает на необходимость разгрузить Сенат от «массы мелких незначительных дел». Интересно, что в создании городских и земских присутствий некоторые сановники и государственные учреждения даже усматривали ущемление прав местной администрации. В.А. Нардова приводит мнение, высказанное при подготовке городской реформы в 1866 г. в Министерстве внутренних дел: «Образование рядом с этим высшим в губернии местом другого учреждения, в которое бы приносились жалобы на это место, было бы коренным нарушением настоящего строя губернской

администрации». Далее она замечает: «Министр внутренних дел А.Е. Тимашев, как и его предшественник, был против создания такого органа».

Присутствие собиралось по мере необходимости и состояло наполовину из коронных чиновников и наполовину из местных неправительственных деятелей - всего 8 человек, принимавших участие в работе присутствия на постоянной основе и с правом решающего голоса. Так, в состав присутствия входили, с одной стороны, губернатор, вице-губернатор, управляющий казенной палатой и прокурор окружного суда. Прокурор был поставлен в весьма независимые отношения с местной и даже центральной администрацией, хотя он и состоял на государственной службе: его нельзя считать агентом администрации. С другой стороны, в состав присутствия были включены лица, находящиеся на выборных должностях. Непосредственно от земства присутствовали глава губернского исполнительного органа земства - председатель губернской управы, а также - специально избираемый (ежегодно) на губернском земском собрании «член от земства». Он заменялся в присутствии представителем от городской думы, если рассматривались вопросы по городскому самоуправлению (ст. 8 Положения 1890 г.). Губернский предводитель дворянства, избираемый в сословном дворянском собрании, мог быть также причислен к земским деятелям, ибо по закону он одновременно занимал пост председателя губернского земского собрания. Наконец, союзником земских учреждений в присутствии был служащий по выборам губернский городской голова, возглавлявший городскую думу. Таким образом, это присутствие если и не являлось по форме административным судом, то по своему составу и компетенции выглядело как согласительная комиссия, обладающая правом принятия окончательных решений в земско-губернаторских спорах.

По новому закону губернатор сразу, минуя губернское собрание, вносил протест в земское присутствие. В случае если голоса разделялись поровну, голос председателя присутствия (губернатор) считался решающим (ст. 11). Решение присутствия могло быть оспорено земствами, губер-

натором, частными лицами и учреждениями. Они имели право апеллировать дальше в Сенат, редко - в МВД по принадлежности рассматриваемого дела (ст. 84-94,127-131). Закон разрешал привлекать к работе присутствия представителей других ведомств с правом решающего голоса, если рассматриваемый вопрос напрямую касался интересов этого ведомства (ст. 9), а также приглашать различных сведущих людей с правом совещательного голоса (ст. 10). На Северо-Западе практиковались расширенные заседания присутствия с приглашением земцев, земских начальников, специалистов с правом совещательного голоса.

29 мая 1900 г. была введена должность постоянного чиновника этого присутствия - неперемного члена с правом решающего голоса. Если ранее губернатор был обязан лично просмотреть десятки докладов земских управ, постановлений и ходатайств земских собраний, объявить по ним протесты или дать заключения (конечно, губернаторы опирались в разной степени на помощь чиновников губернского правления), то теперь

появилось официальное лицо, которое осуществляло постоянный надзор за деятельностью земских учреждений, организовывало делопроизводство земского присутствия и даже получило право ревизии земских учреждений по поручению губернатора (ст. 8, прим. 2). Согласно ст. 123 в земском присутствии окончательно решались дела о придании председателей и членов земских управ уголовному суду за преступления по должности по представлению земских собраний или губернатора. Такой же порядок был установлен в отношении провинившихся наемных земских служащих (ст. 138). Присутствие получило право объявлять замечания и выговоры руководству земских управ без внесения в послужной список (ст. 134,135).

Поначалу введение присутствия по земским делам произвело крайне удручающее впечатление на северо-западные земства. Белозерское земство заявило в 1892 г., что с введением присутствий полностью упразднилась самостоятельность земских учреждений. Тихвинская управа пришла к

мнению, что таким образом подорвано доверие к органам самоуправления и «не найдется работников для земского дела». Новгородская губернская управа заметила в связи с этим, что «будет снята ответственность земства перед населением за целесообразность принимаемых мер». Представляется, что такие заявления носили излишне эмоциональный характер.

На практике оказалось, что присутствия позволяли на месте, быстро и коллегиально разрешать возникавшие споры между самоуправлением и местной администрацией. Большинство протестов губернаторов присутствия признавали справедливыми и основательными. Б.Б. Веселовский приводит следующие данные по Петербургской губернии за 1892-1913 гг.: «Губернское присутствие согласилось с протестами губернатора во всех 39 случаях. Земские собрания не возражали против отмены их постановлений в 32 случаях и лишь в 7 случаях ими были принесены жалобы в Сенат (5) и в Министерство внутренних дел (2). Только в двух из этих 7 случаев дело было решено не в пользу земства». Эти цифры говорят о том, что петербургским гражданским губернаторам С.А. Толю (1899-1903), А.Д. Зиновьеву (1903-1912) и А.В. Адлербергу (1913) удавалось убедить большинство членов земских присутствий в обоснованности своих протестов (хотя, возможно, не только силой аргументации, но и давлением собственного авторитета). В то же время, если земское собрание, несмотря на отрицательное решение присутствия, было уверено в своей правоте, оно могло с успехом добиться пересмотра решения в Сенате.

Большинство земско-губернаторских споров на Северо-Западе, доведенных до внимания земских присутствий, оказалось связано со сметными вопросами. Иногда, казалось, присутствия проявляли избыточный педантизм, мешающий быстрому ходу земского дела. Так, если ранее земская управа Лужского уезда договаривалась с крестьянами о зачете земских недоимок в случае выполнения сметной работы по строительству моста, то в 1896 г. присутствие заставило управу деньги с крестьян взыскать, потом нанять их на работу и после ее окончания эти же деньги крестьянам отдать.

По формальным основаниям решение присутствия все-таки было правильным, так как эта повинность по решению местного земского собрания давно была переведена в Лужском уезде из натуральной в денежную.

Многие дела были связаны с широко распространенным в регионе явлением, когда управы свободно вводили в оборот специальные запасные капиталы (на случай голода, эпидемий и т.д.) земства, что запрещалось законом. Один новгородский гласный еще в 1870 г. заметил: «Многие управы не отличают земского сбора от продовольственного капитала и при недостатке собственности преспокойно тратят продовольственный капитал на общеземские потребности». В начале 90-х годов в присутствиях довольно часто рассматривались подобные дела. Новгородское присутствие отменило в 1892 г. постановление Устюженского земского собрания, «согласно коему местная земская управа уполномочивалась на позаимствования из специальных капиталов земства». Оказалось, что Демянское и Валдайское земства Новгородской губернии из года в год даже не включали в свои сметы специальный капитал, поэтому присутствие в 1892 г. приостановило их сметы.

Присутствия по земским делам в некоторой степени пытались играть роль гаранта от земского самоуправства. Государственная администрация разных уровней постоянно указывала земским органам на ущемление прав городских сословий в пользу помещиков и крестьян. В 1892-1895 гг. ряд таких дел рассматривался в земских присутствиях Северо-Запада. В 1892 г. в регионе почти повсеместно были вскрыты факты начисления и взимания необоснованно высоких налогов с различных категорий городских налогоплательщиков. Так, в Псковской губернии губернатору пришлось приостановить исполнение всех уездных смет. Оказалось, что в Опочецком уезде доходность земель была занижена в два раза, а на городские недвижимости начислены налоговые суммы, превышавшие допустимые пределы обложения такого рода имуществ в 4.5 раза. В ряде дел присутствие показало себя защитником крестьянского интереса. Боровичская управа в

1900 г. подала жалобу в Сенат на положительное решение по протесту губернатора, в котором он предлагал рассрочить платежи земской недоимки крестьянам некоторых сел Боровичского уезда. Петербургское присутствие в 1895 г. потребовало от Гдовской управы возместить крестьянам стоимость их одежды, сожженной во время эпидемии холеры.

Сплошной анализ решений Сената по земству за 1864-1904 гг. показывает, что большинство земских собраний России временами обнаруживали стремление переложить бремя налогов с земель, принадлежавших помещикам и их бывшим крепостным, на горожан, государственных крестьян, вообще на имущество казны и удельного ведомства. Губернаторы через присутствия пытались опротестовать как завышенные, так и явно заниженные оценки земель и других недвижимых имуществ. «Бюрократия имеет свое специальное назначение: оно заключается в том, чтобы охранять интересы государства от излишнего наплыва интересов местных», - заметил в свое время М.Е. Салтыков-Щедрин.

Многое зависело от того, насколько губернатор и его помощники могли или желали вникать в содержание часто весьма объемных докладов и отчетов земских управ, постановлений земских собраний. Они вносили в присутствия много совершенно мелочных протестов. Внешне все выглядело так, что земства проявляли некоторую небрежность по отношению к тонкостям законодательства, а губернаторы педантично подчищали огрехи, допускаемые земствами. В чем-то деятельность губернаторов по земству носила демонстративный характер: губернатор всегда должен был обнаружить какие-либо недочеты, именно продемонстрировать деятельность. В этом смысле введение должности непременно члена присутствия уже априори являлось отрицательным моментом для земств, так как этот чиновник обязательно должен был оправдывать существование своей должности и соответственно постоянно находить ошибки в деятельности земств.

Представляется весьма интересным и важным для историографии земства «проверить» работу губернаторов по земству, т.е. выяснить, насколько детально и полно губернаторы анализировали земскую документацию. Так, земства не раз указывали губернаторам, что те или иные нарушения начальники губерний почему-то опротестовывали только в настоящий момент, а на протяжении предыдущих 10-20 лет оставляли эти нарушения без внимания.

Знакомство с массивом решений присутствий по земским делам показывает, что эти документы практически всегда содержали ссылки на действующее законодательство, что присутствия не принимали волюнтаристских решений. В целом пример деятельности северо-западных присутствий показывает, что эти учреждения ориентировались на выполнение четырех основных функций: устранение разногласий между администрацией и земствами на местах и освобождение таким образом центральных властей от массы жалоб и протестов; установление постоянного контроля над деятельностью земских собраний и управ (особенно с введением должности неперменного члена присутствия); защиту интересов всего местного населения от возможной односторонности в деятельности земств; защиту государственного интереса на местах.

Л.Е. Лаптева сурово оценила роль присутствий по земским делам в земской жизни: «С независимостью земских учреждений было покончено»³⁴. Оценка этих учреждений К. Маккензи оказалась более умеренной: «Контроль губернских присутствий над земскими исполнительными органами был обширен, но не исключителен». Введение земского присутствия и особенно учреждение должности специального губернского чиновника по земским делам формально способствовало более точному исполнению земствами закона. Присутствие и его неперменный член не создавали дополнительных препятствий для земств в деле развития местного хозяйства и проведения социальной политики, если органы самоуправления действовали в установленных законом рамках. Другое дело, что целесообразность этих

рамков может быть оспорена в политическом аспекте, в плоскости изучения внутренней политики самодержавия.

Как известно, земские учреждения по принятой международной типологии самоуправления относились не к англосаксонской, а к континентальной модели самоуправления. «При континентальной системе государство реализует на местах свои полномочия путем делегирования их органам местного самоуправления, в то время как при англосаксонской системе государство открывает свои филиалы даже на базовом уровне управления, - пишет К. Мацузато. При этом зона компетенции строго очерчена в законе, и органы самоуправления не вправе выйти за границы этой зоны. Таким образом, при континентальной системе органы местного самоуправления обладают большей компетенцией, зато контроль со стороны государства тоже более широк. При англосаксонской системе органы местного самоуправления самостоятельнее, но зато они менее компетентны, чем в случае континентальной системы». В пользу земского самоуправления можно трактовать следующий вывод К. Мацузато: «Современное государство не выделяет англосаксонскую систему как более развитую и демократичную в сравнении с континентальной. Ведь из пяти типичных стран, принявших англосаксонскую систему (Великобритания, Ирландия, США, Канада и Австралия), четыре, за исключением США, известны слабостью местного самоуправления». Воронежский историк А. Минаков приводит интересное мнение известного русского историка С. С. Ольденбурга, который после Октябрьской революции оказался в эмиграции во Франции: «Российские земства имели более широкую сферу деятельности, чем сейчас (в конце 30-х годов XX в.) имеют органы местного самоуправления во Франции».

Е.А. Правилова соглашается, что преимущества континентальной модели самоуправления заключались в том, что «законодательство представляло широкую сферу ведения, в рамках которой муниципалитеты могли принимать решения по местным вопросам, но ряд изданных органом

постановлений подлежал одобрению высших административных органов». В этой связи постоянное требование российских либералов, в частности членов кадетской фракции в Государственной Думе, о замене губернских по земским делам присутствий независимым административным судом справедливо могло показаться высшему звену отечественных администраторов чрезмерным. Е.А. Правилова замечает, что проектируемые Министерством внутренних дел под руководством П.А. Столыпина «органы административной юстиции должны были действовать только как составные части в системе административного управления, а не как внешний, независимый административный контроль». Рассмотрев изменения в законодательстве вплоть до 1917 г. по вопросу статуса земских учреждений в Российском государстве, она приходит в целом к пессимистическому заключению: «Таким образом, накануне революции

власть была далека от идеи создания законодательных условий для организации отношений в системе государственного управления на основе права «под сенью суда». Оптимистическая оценка сложившейся системы контроля над земством И.А. Чичеровой основывается на ее следующем убеждении: «Самостоятельность органов самоуправления, как показывает исторический опыт, зависит в большей степени не от теории невключения их в систему органов государственной власти и отрицания в связи с этим необходимости всякого государственного контроля (что в любом государстве невозможно), а от признания за ними собственных властных полномочий в условиях контроля государства лишь за законностью их действий». Представляется, что опыт организации органов административной юстиции в дореволюционной России может оказаться полезным для современной России в преодолении кризисов власти и «правового беспредела», ставших характерной чертой эволюции постсоветского общества.