

Круж...

ИМПЕРАТОРСКОЕ Училище Правовѣдѣнія.

ЛЕКЦІИ

ПО

ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ

Ф. Ф. Мартенса

Федоръ Федоровичъ Мартенс

Ординарнаго Профессора ИМПЕРАТОРСКАГО Училища Правовѣдѣнія.



САНКТ-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія С.-Петербургской одиночной тюрьмы.

1892.

PRINTED IN RUSSIA.

Печатается по опредѣленію Совѣта ИМПЕРАТОРСКАГО Училища Правовѣдѣнія отъ 4 Ноября 1891 года.

Директоръ Генераль-Маіоръ *Пантелеевъ*.

1892 года
Іюль 18 дня.

APR 4 1930

Государственное право.

ВВЕДЕНІЕ.

Всякій народъ, который достигъ извѣстной степени культуры, не довольствуется болѣе несложными союзами семьи, рода, а переходитъ къ болѣе сложному союзу—Государству. Во всѣ времена находимъ мы государства; но государства эти существуютъ на весьма различныхъ началахъ, съ разнообразнѣйшими порядками. Та наука, которая изучаетъ, что такое государство, какова его цѣль, какой порядокъ дѣйствуетъ въ государствѣ — есть наука Государственного права.

Обыкновенно раздѣляютъ государственное право на Общее Государственное право и Особенное Государственное право.

Общее Государственное право изучаетъ теоретическіе вопросы о томъ, что такое государство; въ чемъ его разумная цѣль; какимъ условіямъ такое должно отвѣчать, чтобы быть государствомъ. Русское же государственное право этими теоретическими вопросами не занимается; оно имѣетъ своимъ предметомъ, предполагая что изучающій его уже знакомъ съ Общимъ Государственнымъ правомъ, порядокъ Государственного устройства и Управленія въ Россіи.

Такимъ образомъ Общее Государственное право есть вводная часть въ Государственное право той или другой страны. Вотъ каково различіе и связь между Общимъ Государственнымъ правомъ и Особеннымъ.

I.

ОБЩЕЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ
ПРАВО.

§ 1. Предметъ Общаго Государственнаго права.

Предметъ общаго Государственнаго права есть Государство. Но что же такое Государство? На первый взглядъ кажется, что объяснить это понятіе вовсе не представляетъ затрудненія, потому что государства существуютъ съ тѣхъ поръ, какъ начинается историческая жизнь народовъ. Однако, если глубже вдуматься въ этотъ вопросъ, если обратиться къ исторіи, то тотчасъ же явятся затрудненія: государствъ было и есть весьма много, но порядки ихъ представляютъ большое разнообразіе. То, что въ одномъ государствѣ считается законнымъ, нормальнымъ явленіемъ, въ другомъ запрещается подъ страхомъ уголовного наказанія. Если пойдемъ далѣе, то увидимъ, что это различіе не только между разными государствами, но оно встрѣчается и въ одномъ и томъ же государствѣ: то, что сегодня правительство запрещаетъ, оно завтра дозволяетъ и наоборотъ. Такое явленіе объясняется, конечно, развитіемъ государства: мѣняются потребности народа составляющаго государство, мѣняется взглядъ на таковое.

Вотъ отчего государства никакъ нельзя привести къ какому нибудь критерию, къ какому нибудь общему масштабу. Между тѣмъ во всѣ времена мы находимъ мыслителей, стремящихся опредѣлить понятіе этой важнѣйшей формы общенія на основаніи принциповъ философскихъ, юридическихъ и политическихъ. Дѣйствительно опредѣленій государства—масса, мы ихъ конечно перечислять не будемъ; но нѣкоторыя мнѣнія всетаки нельзя обойти молчаніемъ. Напримѣръ весьма распространенное мнѣніе, впервые высказанное Эммануиломъ Кантомъ, знаменитымъ Кенигсбергскимъ философомъ, что государство есть учрежденіе юридическое — „*Rechtsstaat*“. Новѣйшіе знаменитые юристы, какъ Робертъ фонъ Моль, Гнейстъ и другіе писали сочиненія подъ этимъ названіемъ, также называя государство юридическимъ учрежденіемъ. Впрочемъ есть разница между тѣмъ, какъ понималъ понятіе „*Rechtsstaat*“—Кантъ и, какъ его понимали позднѣе Роб. ф. Моль. Кантъ полагалъ, что государство есть исключительно юридическій порядокъ, основанный на законахъ, и единственная цѣль государства—поддержаніе этого юридическаго

порядка. Вполнѣ понятно, почему Кантъ высказалъ такое мнѣніе. Во времена полицейскаго государства, когда жилъ Кантъ, законы существовали лишь на бумагѣ, господствовалъ полнѣйшій произволь административной власти, для прекращенія котораго надо было возстановить въ государствѣ уваженіе къ закону. Однако нельзя не замѣтить, что это опредѣленіе можетъ привести къ печальнымъ выводамъ, а именно: если государство только юридическій институтъ, то оно является исключительно карательнымъ заведеніемъ, слѣдящимъ только за тѣмъ, чтобы законъ не нарушался. Такое государство должно оставлять безъ вниманія другія естественныя потребности своихъ подданныхъ. Между тѣмъ отъ современнаго государства требуется, чтобы оно имѣло въ виду и удовлетворяло бы по мѣрѣ возможности потребности народа и въ дѣлѣ образованія, хозяйственной жизни, въ области путей сообщенія и т. д.

Все это принимается болѣе или менѣе въ расчетъ позднѣйшими послѣдователями теоріи о Rechtsstaat. Гнейстъ, напр., перечисляетъ всю массу разнообразнѣйшихъ обязанностей, лежащихъ на государствѣ. Но и на такой степени опредѣленіе государства какъ Rechtsstaat не полно, ибо выдвигаетъ на первый планъ исключительную обязанность государства поддерживать порядокъ юридическій, между тѣмъ какъ и другія задачи государства не менѣе важны.

Возьмемъ другой взглядъ на государство. Знаменитый Шлѣдеръ говорилъ, что государство есть казна или акціонерная компанія, куда каждый вноситъ опредѣленную часть своихъ остатковъ въ видѣ налоговъ, податей и пошлинъ, подъ условіемъ, что государство его будетъ защищать. Другими словами онъ объясняетъ государство исключительно какъ финансовое учрежденіе или торговое товарищество. Но этотъ взглядъ еще менѣе выдерживаетъ критику: государство далеко не финансовое учрежденіе, ибо оно требуетъ отъ подданныхъ не только денежныхъ вкладовъ, но и всю жизнь ихъ; всякій долженъ быть всегда готовъ жертвовать своею жизнью для поддержанія самостоятельности и чести своего государства.

Есть еще и другія мнѣнія. Напр. въ англійской литературѣ у мыслителей, какъ Бентамъ и Спенсеръ, мы встрѣчаемъ такой взглядъ, что цѣль государства—благополучіе большинства подданныхъ и что государство имѣетъ право на жизнь, лишь если большинство благоденствуетъ. Это опредѣленіе крайне нелогично: если государство имѣетъ въ виду благоденствіе лишь большинства, то меньшинство слѣдовательно должно быть принесено въ жертву

тому большинству,—что крайне не справедливо и даже возмутительно. Государство должно существовать для всѣхъ подданныхъ. Если не всѣ благоденствуютъ, то это вопросъ факта. Нѣтъ и семьи такой, гдѣ бы всѣ члены были довольны своей судьбою, но отецъ семьи обязанъ имѣть одинаковое попеченіе о всѣхъ своихъ дѣтяхъ. Между тѣмъ недовольство даже необходимо, оно, въ известной степени, основа всякаго прогресса.

Сократъ училъ: познавай самого себя, полагая, что чѣмъ болѣе человѣкъ будетъ познавать самого себя и свои недостатки и пробѣлы, тѣмъ болѣе онъ будетъ недоволенъ самимъ собою, будетъ стремиться къ своему усовершенствованію и стараться исправиться.

Наконецъ есть еще теорія такъ называемая органическая, которая между прочимъ имѣла своимъ представителемъ знаменитаго профессора Гейдельбергскаго университета Блунчли. Основателемъ же ея считался Платонъ. Эта теорія сравниваетъ государство съ организмомъ человѣка и сопоставляетъ члены человеческого тѣла съ органами государства: голова сопоставлялась съ верховною государственною властію и т. д. Но такое сравненіе государства съ человеческимъ организмомъ ничего не объясняетъ, но приводитъ только къ забавнымъ сопоставленіямъ.

§ 2. Понятіе и опредѣленіе государства.

Изъ исторіи мы видимъ, что государства всегда существовали. Стало быть существованіе государства вытекаетъ какъ бы изъ непреложныхъ законовъ. Но каковы же эти законы? Что они существуютъ, въ этомъ не можетъ быть сомнѣнія; кажется нельзя также сомнѣваться и въ томъ, что это внутреннія причины, лежащія въ существѣ человеческой жизни. И дѣйствительно первымъ такимъ закономъ является высказанный Аристотелемъ афоризмъ, что человѣкъ—животное общежительное. Дѣйствительно мы не можемъ себѣ представить человѣка внѣ общенія съ другими людьми; это потому, что лишь въ общеніи человѣкъ можетъ найти удовлетвореніе своимъ многообразнымъ потребностямъ, такъ какъ въ общеніи съ другими онъ можетъ находить средства для удовлетворенія своихъ потребностей, можетъ мѣнять продукты своей дѣятельности на продукты другихъ. Если же удовлетвореніе потребностей есть непреложный законъ, то чѣмъ болѣе потребностей, тѣмъ болѣе человѣкъ нуждается въ общеніи. А потребности увеличиваются по мѣрѣ развитія лица, по мѣрѣ цивилизаціи. Чѣмъ культурнѣе образованъ человѣкъ,

тѣмъ болѣе у него потребностей, а вмѣстѣ съ тѣмъ у него и интересовъ больше. Человѣкъ стремится охранять свои интересы, но опять въ разныя времена весьма различно. Въ средніе вѣка напр. существовало кулачное право, т. е. каждый оберегалъ свои интересы своею физическою силою, и въ результатѣ ничьи интересы не были охраняемы; тогда люди сознали, что лучше имъ сплотиться и создать такой порядокъ, который бы защищалъ интересы всѣхъ и создается такой союзъ—государство, которое и является высшей формой общенія. И такъ государство есть прежде всего общество людей, основанное на сознании общности интересовъ и поддерживаемое подчиненіемъ общему порядку и единой власти.

Но такое опредѣленіе недостаточно. Вѣдь и всякая компанія акціонерная есть общество, имѣющее и свой порядокъ и правленіе. Дѣйствительно, государство не есть простое общество людей, имѣющихъ общіе интересы и потребности. Для наличности государства необходимо, чтобы это общество людей завладѣло опредѣленною землею или территоріей. Территорія можетъ простираться не болѣе какъ на одинъ городъ, т. е. можетъ быть очень мала, но все таки безъ территоріи государство немислимо. Общество людей, составляющее государство, должно быть осѣдлымъ и владѣть своею территорією. Этого мало: это общество людей должно быть организовано въ извѣстный порядокъ. Другими словами, не можетъ быть государство и безъ народа, т. е. совокупности лицъ, проникнутыхъ соблюденіемъ всѣхъ жизненныхъ интересовъ, стремленій, дарованій и т. д. Наконецъ для наличности государства требуется еще одно не менѣе важное условіе—это существованіе верховной власти, которая бы опредѣляла взаимныя отношенія подданныхъ и являлась бы основаніемъ существующаго юридическаго порядка. Безъ верховной власти также не можетъ существовать государство.

И такъ вотъ тѣ три элемента, изъ которыхъ слагается государство: верховная государственная власть, народъ и территорія. Отсюда слѣдуетъ, что государство есть *народъ*, существующій на единой *территоріи* и подчиняющийся *верховой государственной власти*. Опредѣлить взаимное отношеніе ихъ—одна изъ задачъ Государственного права. Къ разсмотрѣнію ея мы перейдемъ теперь.

Опредѣленіе взаимныхъ отношеній 3-хъ элементовъ государства: верховной власти, народа и территоріи составляетъ то, что мы называемъ государственнымъ порядкомъ. Порядки эти представляютъ большое разнообразіе, но въ каждомъ государствѣ

всѣ учрежденія стараются поддерживать этотъ порядокъ. Вся совокупность такихъ учреждений называется государственнымъ устройствомъ; дѣятельность же органовъ власти и учреждений, согласная съ законами страны, называется государственнымъ управленіемъ.

И то и другое составляетъ предметъ Общаго Государственного права, которое мы теперь можемъ опредѣлить какъ совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ государственное устройство и управленіе вообще, не имѣя въ виду какое нибудь отдѣльное государство.

Выходя однако изъ такого положенія невольно возникаетъ вопросъ, не есть ли Общее Государственное право—теоретическое разсужденіе о несуществующемъ, какомъ то идеальномъ государствѣ? Нисколько. Оно не есть плодъ фантазіи и чисто теоретическихъ умозаключеній. Общее Государственное право имѣетъ въ виду государственные порядки, существовавшіе и существующіе, и изъ этого матеріала выводитъ какъ бы типъ государственнаго устройства и управленія. Отсюда ясно, что Общее Государственное право имѣетъ большій горизонтъ, нежели особенное государственное право, которое заключено въ рамки исторіи и законовъ даннаго народа.

Но представляется еще и другой вопросъ: какъ Общее Государственное право изъ этихъ разнообразнѣйшихъ порядковъ можетъ вывести какіе нибудь общіе законы? Были мыслители, которые говорили, что Общее Государственное право есть просто теорія безъ реальной почвы, которые отрицали его самостоятельность и считали его даже вреднымъ, доказывая, что Общее Государственное право навязываетъ каждому данному Государству свой планъ государственнаго устройства и управленія. Но это несправедливо. Хотя государственные порядки и представляютъ различіе у разныхъ народовъ, однако основныя государственныя положенія у всѣхъ цивилизованныхъ народовъ однѣ и тѣже. Къ какой бы націи (конечно здѣсь говорится только о культурныхъ народахъ) не принадлежалъ человѣкъ, онъ по существу одинаково будетъ понимать, что такое власть, правительство, законодательство, судъ и т. д. Разнообразіе будетъ лишь въ выбираемыхъ средствахъ для достиженія одинаковыхъ цѣлей. Отсюда ясно, что Общее Государственное право ничуть не посягаетъ на порядки той или другой страны, не навязываетъ никому своихъ плановъ, а напротивъ строго держится того положенія, что каждый государственный порядокъ представляетъ результатъ исторіи даннаго народа, его культуры и цивилизаціи; оно иногда

указываетъ на пользу заимствованій, но вовсе не требуетъ преобразования всѣхъ государствъ, по одному шаблону.

Познакомившись достаточно съ предметомъ и задачей Общаго Государственнаго права, подлежащаго въ нынѣшнемъ семестрѣ нашему изученію, мы перейдемъ къ разсмотрѣнію предѣловъ изучаемой нами науки, иначе говоря, займемся отношеніемъ Общаго Государственнаго права къ другимъ наукамъ юриспруденціи.

§ 3. Отношеніе науки Общаго Государственнаго права къ другимъ юридическимъ и политическимъ наукамъ.

А) Отношеніе Государственнаго права къ Гражданскому праву.

Сразу бросается въ глаза отличіе этихъ двухъ наукъ уже по самимъ объектамъ: Частное право опредѣляетъ право лица въ области его частной жизни, Государственное право имѣетъ въ виду интересы государства, какъ юридическаго лица. Для охраны интересовъ подданныхъ необходимо раздѣленіе государственнаго и частнаго права, ибо тамъ, гдѣ гражданскія права смѣшивались съ политическими, гдѣ власть вторглась въ частныя отношенія, тамъ не было свободы, а былъ произволъ и безначаліе. Различіе между Гражданскимъ и Государственнымъ правомъ не всегда сознавалось, а это обстоятельство приводило къ пагубнымъ результатамъ, особенно когда понятія Частнаго права переносились въ область Государственнаго. Такъ, напр., исходя изъ того положенія, что по ученію римскихъ юристовъ *res* частное лицо было полнымъ властелиномъ надъ своею вещью—*res*, европейскіе монархи временъ среднихъ вѣковъ и *ancien régime* стали разсматривать народъ и территорію какъ свою личную и частную собственность, съ которыми они могутъ распорядиться совершенно по своему усмотрѣнію. Исторія передаетъ случаи, что монархи отдавали свои земли въ видѣ приданого за дочерью, что они продавали свои земли, даже своихъ подданныхъ (извѣстно, что курфюрстъ Гессенъ-Кассельскій еще въ концѣ XVIII стол. продавалъ своихъ подданныхъ въ Америку).

За недостаткомъ времени мы лишь вкратцѣ изложимъ исторію отношеній Государственнаго права къ Гражданскому. Древніе Греки, какъ извѣстно, имѣли многихъ философовъ, но юридическимъ анализомъ людскихъ отношеній не отличались. По ихъ взгляду личность, какъ таковая, не имѣла никакихъ правъ; частныя права признавались лишь за гражданиномъ, а потому

иностранецъ былъ не болѣе какъ вещь. Только на основаніи особенныхъ узъ гостепріимства иностранецъ пріобрѣталъ нѣкоторыя права. Отсюда ясно, что у древнихъ Эллиновъ принадлежность къ государству было необходимымъ условіемъ, чтобы имѣть частныя права; ихъ жаловало и отнимало государство, которое такимъ образомъ совершенно поглащало частную личность. Государство (напр. Спарта) забрало въ свои руки все воспитаніе и образованіе дѣтей; мало того, оно включило въ свое законодательство статью, по которой оно требовало, чтобы дѣти, родившіеся болѣзненными, бросались, какъ неимѣющіе право на жизнь, чтобы не служить бременемъ для государства. Стало быть, даже права родителей не признавались государствомъ. Да и вообще всюду, гдѣ интересы частныя сталкивались съ интересами государства, первые приносились въ жертву послѣднимъ. Правда, такое правило дѣйствуетъ и въ современныхъ государствахъ, напр. при экспроприаціи, но тутъ государство требуя жертвы, вознаграждаетъ частнаго владѣльца.

И такъ, съ точки зрѣнія древнегреческой, государство могло устраивать образъ жизни, которому каждый долженъ покориться; даже въ демократическомъ государствѣ-Аѣинахъ, гдѣ самъ народъ принималъ участіе въ управленіи, государство требовало, чтобы всякій подданный жертвовалъ рѣшительно всѣмъ, даже своимъ досугомъ: древній Аѣинянинъ долженъ былъ постоянно проводить время на форумѣ въ исполненіи своихъ государственныхъ обязанностей, а домъ его оставался на рукахъ рабовъ. Вотъ отчего присутствіе рабовъ было *conditio sine qua* по существованію демократическаго государства въ древнемъ мірѣ. Вотъ почему Аристотель признаетъ рабство за естественный институтъ, установленный самою природою, которая налагаетъ печать рабства на раба.

Все это показываетъ намъ, что Греки не имѣли опредѣленнаго понятія о различіи между Частнымъ правомъ и Публичнымъ, на что указываютъ между прочимъ и законодательность Солона и Ликурга.

Если возьмемъ далѣе другой древній народъ—Римлянъ, то тутъ мы встрѣчаемся напротивъ съ точными юридическими нормами, а вмѣстѣ съ тѣмъ и съ раздѣленіемъ права Государственнаго отъ частнаго. *Jus publicum quod ad statum rei Romani spectat* отдѣлялось отъ *jus privatum quod ad singulorum utilitatem spectat* и это заслуга Римлянъ. Но и Римляне не проводили этого начала послѣдовательнымъ образомъ. Государство не только стоитъ у нихъ на первомъ планѣ, но поглощаетъ собою всю личность человѣка и гражданина.

Далѣ средневѣковымъ Германскимъ племенамъ всякіе юридическіе вопросы были не по плечу; они ими никогда не задавались, ибо у нихъ было одно руководящее начало: преклоненіе передъ физическою силою. Вмѣстѣ съ тѣмъ мы видимъ у нихъ полное смѣшеніе понятій Государственного и Гражданскаго права, а это и приводитъ къ тому пагубному послѣдствію, что государство теряетъ значеніе политическаго союза и становится предметомъ права частнаго: сюзерны и вассалы смотрятъ на княжества, какъ на свою частную собственность и считаютъ себя въ правѣ продавать цѣлыя провинціи съ ихъ народонаселеніемъ. А когда въ концѣ среднихъ вѣковъ возвышается королевская власть, то короли—представители государственнаго единства, мало по малу уничтожаютъ вассаловъ и учреждаютъ государства съ опредѣленнымъ правительственнымъ порядкомъ. Но какъ только единоедержавіе было водворено, сами короли осуществляютъ прежнія идеи, противъ которыхъ они боролись и начинаютъ смотрѣть на территорію подобно тому, какъ это дѣлали прежніе феодалы. Французскіе короли и даже Англійскіе увлекались идеею, что они собственники земли и подданныхъ; и такъ продолжалось до конца XVII столѣтія. Но тутъ взгляды начинаютъ мѣняться; причеиъ не малую услугу въ этомъ отношеніи оказало Римское право; оно не допускало и мысли о такомъ государствѣ въ государствѣ, каковы были феодалы, оно различало *jus publicum* отъ *jus privatum* и когда появился цѣлый рядъ университетовъ, занявшихся изученіемъ римскаго права, то европейскіе народы стали наконецъ приходить къ сознанію различія между областями государственной жизни и жизни частной. Правда эти идеи туго прививаются и лишь со времени Французской революціи онѣ начинаютъ осуществляться.

Въ настоящее время и наука и практика народовъ цивилизованныхъ согласны съ тѣмъ, что необходимо провести грань между интересами государственными и частными. Это различіе опредѣляется слѣдующимъ образомъ: Государственное право имѣетъ своимъ предметомъ юридическіе институты, существующіе для блага государства, для поддержанія его порядка, его интересовъ; словомъ сказать, оно имѣетъ въ виду не пользу отдѣльныхъ лицъ, или сословій, а всеобщую пользу всѣхъ подданныхъ, тогда какъ Гражданское право опредѣляетъ для отдѣльнаго лица область, въ которой оно можетъ дѣйствовать ради своихъ частныхъ интересовъ. Есть однако пункты соприкосновенія этихъ правъ, это именно тѣ случаи, когда государство дѣйствуетъ, какъ *fiscus*. Какъ *fiscus* (казна) государство можетъ владѣть и распоряжаться

имуществами, продавать ихъ, вступать во всевозможныя сдѣлки. Но имущества гражданъ неприкосновенны для правительства, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда настоящая потребность государства требуетъ жертвъ со стороны гражданъ. Вообще же во всѣхъ вопросахъ, гдѣ государственные интересы сталкиваются съ частными, то перевѣсъ на сторонѣ первыхъ.

В) *Отношеніе Государственного права къ Уголовному праву и Судопроизводству.*

Связь Государственного права съ Уголовнымъ заключается въ томъ, что субъектомъ карательной власти является верховная власть, которая слѣдовательно дѣйствуетъ и въ области всего Государственного порядка и въ области уголовного правосудія. Иначе говоря, карательная власть есть лишь одна изъ сторонъ осуществленія государственной власти. Самый вопросъ о томъ, что такое верховная государственная власть разрѣшается конечно Государственнымъ правомъ, а право Уголовное лишь говоритъ, что на основаніи такихъ то законовъ такія то дѣйствія признаются верховною властью преступными и наказуемыми. Въ республикѣ смотритъ законодательство иначе на извѣстныя дѣянія, нежели въ государствѣ монархическомъ. И такъ существуетъ органическая связь между властью карательною и верховною государственною. Мы можемъ подкрѣпить это положеніе весьма многими доказательствами. Такъ, напр., монархъ имѣетъ право амнистіи—помилованія, или—всюду министры отвѣтственны и эта отвѣтственность бываетъ двоякая: политическая и юридическая; политическая, требующая только отставки министра, если онъ дѣйствовалъ не согласно съ интересами или пользою государства, а юридическая вызываетъ судебное преслѣдованіе. Государственное право каждой страны опредѣляетъ, смотря по государственному строю, юридическую или политическую отвѣтственность министровъ. Наконецъ съ Государственнымъ правомъ находится въ связи и Уголовное судопроизводство. Надо замѣтить однако, что въ этой области заимствовать слѣдуетъ крайне осторожно; то, что въ одной странѣ кажется очень удобнымъ, въ другой можетъ вызвать затрудненія, какъ напр. у насъ судъ присяжныхъ.

Изъ всего этого видно, какъ велика связь между Уголовнымъ правомъ и Судопроизводствомъ, съ одной стороны, и всѣмъ государственнымъ устройствомъ съ другой.

С) *Отношеніе Государственнаго права къ Церковному.*

Церковь, какъ общество одинаково вѣрующихъ, а государство, мірской союзъ, настолько различаются по своимъ цѣлямъ, что единственно возможнымъ отношеніемъ между ними является такое, при которомъ государство не вмѣшивается во внутренній дѣла церкви, но регулируетъ ея внѣшній порядокъ. Однако это отношеніе государства и церкви далеко не всегда было таково; взгляды на этотъ вопросъ мѣнялись много разъ, да и до сихъ поръ онъ не вполне разрѣшенъ. Намъ конечно надо указать на историческое развитіе этого вопроса.

Легче всего этотъ вопросъ разрѣшался въ античномъ мірѣ: тамъ, при господствѣ политеизма, каждое государство, каждый городъ, каждая семья имѣли своего бога—покровителя и каждый по своему объяснял свои отношенія къ божествамъ. Словомъ сказать, никакой церкви не было, а если и были жрецы, лица совершавшіе религиозные обряды, то они были лишь чиновниками, состоящими на государственной службѣ. Такъ было въ древней Греціи, такъ было и въ Римѣ; понтифексы, авгуры, феѣалы имѣли номинальную громадную власть, но на дѣлѣ они поступали лишь по приказанію римскаго сената. И такъ объ антогонизмѣ между государствами и религіею въ тѣ времена не можетъ быть и рѣчи.

Совсѣмъ иное представляетъ христіанскій міръ. Христіанство проводило грань между церковью и государствомъ; прежде религія была учрежденіемъ государственнымъ, жрецы—чиновниками, теперь христіанская община не совпадаетъ съ государствомъ, она слушаетъ Императора лишь въ свѣтскихъ дѣлахъ.

Однимъ словомъ, въ первыя времена христіанства она идетъ совершенно въ разрѣзъ языческимъ правительствомъ и послѣднее считаетъ христіанъ нарушителями порядка. Вотъ чѣмъ объясняются ея гоненія, особенно со стороны тѣхъ лицъ и императоровъ, какъ Траяна и Діоклеціана, которые хотѣли возстановить падающій античный міръ. Какъ и всякое преслѣдованіе убѣжденных, гоненіе на христіанство привело къ укрѣпленію его. Константинъ Великій доставилъ христіанству господство надъ язычниками, а себя объявилъ главой христіанской церкви. Между тѣмъ на Западѣ, вслѣдствіе отсутствія прочной государственной власти и благодаря многимъ другимъ благоприятнымъ условіямъ, возвышается власть римскаго архіепископа—Папы. Папы, ради собственныхъ же интересовъ, незамедлили проводить ту идею, что государство

не есть идеальное учрежденіе, ради котораго граждане должны жертвовать своею жизнью. Напротивъ всюду выдвигались на первый планъ церковь и ея глава. Власть Папы такимъ образомъ возвышалась и возвысилась до того, что уже Карлъ Великій, обладатель обширной монархіи, долженъ былъ поддерживать миръ съ главою католической церкви. Правда вліяніе церкви увеличивало и то, что она была отлично организована, между тѣмъ какъ государственный порядокъ вовсе не охранялся ни общими судомъ, ни единою верховною властью. Словомъ сказать, церковь и церковное право совершенно поглощаютъ государство и Государственное право. Въ распоряженіи Папы были арміи монаховъ, если можно такъ выразиться, которые путемъ убѣжденія могли склонить народъ къ полному неповиновенію Государю; Григорій VII-й могъ, благодаря этому, принудить Генриха IV-го къ покаянію въ Каноссѣ. Вотъ каковымъ сдѣлалось отношеніе государства и церкви въ средніе вѣка, а вмѣстѣ съ тѣмъ явился такой новый порядокъ, что гражданиномъ признавался лишь христіанинъ, и христіанскій Государь, какъ представитель верховной власти, не могъ имѣть подданными еретиковъ и защищать ихъ отъ неумолимаго церковнаго суда.

Отсюда становится понятной и теорія папы Григорія VII, говорившаго, что во вселенной два свѣтила, солнце и луна, а въ Западной Европѣ этимъ свѣтиламъ соотвѣтствуютъ Папа и Императоръ. Подобно тому, какъ луна получаетъ свой свѣтъ отъ солнца, такъ и римско-германскій императоръ получаетъ свою власть отъ Папы. Онъ формулировалъ эту мысль еще такъ: подобно тому, какъ душа управляетъ тѣломъ, такъ Католическая церковь управляетъ государствомъ. Въ томъ же духѣ толковали этотъ вопросъ и мыслители тѣхъ временъ: Тома Аквинскій, напр. говорить, что государство есть слуга Церкви. Изъ всего вышесказаннаго достаточно явствуетъ, что церковь совершенно господствовала надъ государствомъ.

Къ счастью, это отношеніе скоро измѣнилось. Европейскіе народы пришли къ сознанію, что государство имѣетъ еще большія права на самостоятельную жизнь, нежели церковь. И вотъ является стремленіе провести грань между государствомъ и церковью, а вмѣстѣ съ тѣмъ и борьба между ними. При этомъ нельзя обойти молчаніемъ ту заслугу, которую въ этой борьбѣ оказали такъ назыв. *legist*'ы или *chevaliers en droit*, т. е. въ особенности французскіе юристы, знатоки римскаго права. Борьба же эта имѣетъ своимъ результатомъ явленіе обратное прежнему положенію, а именно, подчиненіе папской власти свѣтской, на этотъ разъ

французскимъ королевѣ. Случилось даже плѣненіе папъ въ Авиньонѣ. Но этимъ борьба не кончилась, папы не отказывались отъ своихъ свѣтскихъ стремленій и вплоть до новѣйшаго времени. Реформація XIV вѣка привела къ дѣленію западныхъ народовъ на два лагеря: католическій и протестантскій и далѣе къ 30-лѣтней войнѣ и Вестфальскому миру 1648 года, признавшему протестантскую церковь. Но реформація не разрѣшила спорнаго вопроса, она только дала твердую почву стремленію опредѣлить болѣе гласнымъ образомъ отношеніе государства и церкви. Въ католической церкви этотъ вопросъ до сихъ поръ не рѣшенъ: Пій IX и Левъ XIII высказывали не разъ, что о подчиненіи церкви государству не можетъ быть рѣчи; между тѣмъ протестантская церковь признаетъ себя подчиненной правительству.

Изъ новѣйшихъ теорій по этому вопросу интересна мысль графа Кавура: что свободная церковь должна существовать въ свободномъ государствѣ. Афоризмъ этотъ былъ высказанъ тогда, когда Итальянское правительство завладѣло Церковною областью и сдѣлало Римъ—столицею королевства. Тогда надо было выяснитъ и положеніе Папы въ Римѣ. И вотъ рѣшили, что Папа пользуется въ Ватиканѣ правомъ вѣзземельности. Однако афоризмъ этотъ далеко не примиритъ въ Италіи церковь и государство. Римскій Папа и посейчасъ говоритъ, что онъ вовсе не свободенъ и хочетъ переселиться куда нибудь въ другое мѣсто, потому что будто государство постоянно вмѣшивается въ его распоряженія.

Во всякомъ случаѣ теперь всѣ сознаютъ, что претензіи католической церкви въ средніе вѣка были вовсе неумѣстны и менѣе всего умѣстны въ концѣ XIX вѣка. Всюду признаются за государственною властью въ отношеніи всѣхъ церковныхъ обществъ извѣстныя права, а именно слѣдующія: а) *jus inspiciendi*—право надзора за дѣйствіями и распоряженіями церковныхъ властей, б) *jus supremae advocacionis*—право покровительства всѣмъ духовнымъ и церковнымъ обществамъ и властямъ, отъ котораго правительство можетъ отказаться, если духовенство будетъ дѣйствовать противъ законной правительственной власти и законовъ, в) *jus cavendi*—право, или вѣрнѣе, обязанность оберегать церковь, г) *placitum regium*—въ силу котораго ни одно распоряженіе церковной власти не можетъ быть обнародовано безъ дозволенія или вѣдѣнія свѣтскихъ властей, е) *recursus ad abusum*—право обжалованія со стороны частныхъ лицъ незаконныхъ дѣйствій духовной власти. Всѣ эти права государства называются *Jura circa sacra*.

Въ наше время, слѣдовательно, считается нормальнымъ, чтобы церкви подчинялась государственному порядку и только въ дѣлахъ вѣры церковь признается вполнѣ автономной. Въ Россіи кромѣ того вопросъ объ отношеніи государства и церкви не вызываетъ затрудненій, ибо по изданному Павломъ I Учрежденію объ Императорской фамилии (5 Апрѣля 1797 г.) и по основнымъ законамъ—Императоръ есть глава Церкви, самовластно опредѣляющій отношенія ея къ государству, внутреннее ея устройство и даже каноническіе вопросы.

D) *Отношеніе Государственного права къ Международному праву.*

Сфера Международнаго права конечно отличается отъ сферы Государственного права. Государственное право опредѣляетъ государственный порядокъ, международное—отношенія между государствами. Но есть связь между ними, именно та, что государство, дѣйствующее во внѣшнихъ отношеніяхъ, заключающее трактаты, договоры, есть тоже государство, которое дѣйствуетъ во внутреннемъ управленіи. Государство, перенося свою дѣятельность изъ внутренней области во внѣшнюю, не перестаетъ быть государствомъ. Государственные законы и порядки играютъ большую роль въ международныхъ сношеніяхъ: напр., чтобы государство вошло въ международный союзъ необходимо, чтобы его государственное устройство обезпечивало бы исполненіе международныхъ обязанностей. Источникъ международнаго права—трактаты сильно зависятъ отъ государственныхъ законовъ, которые опредѣляютъ какъ создаются эти трактаты, какъ утверждаются, когда вступаютъ въ силу и т. д. Наконецъ и международныя сношенія государства нельзя понять, не зная внутренняго склада его, напр. какъ понять постоянныя войны Россіи со Швеціей, не зная что Россія издавна стремилась къ обладанію морскимъ берегомъ и что этою цѣлью со временъ Іоанна Грознаго задавались Московскіе Государя какъ во внутренне—государственной, такъ и международной своей политикѣ.

E) *Отношеніе Государственного права къ политикѣ.*

Въ общегитіи мы нерѣдко слышимъ, что ради политики, ради политическихъ соображеній въ данный моментъ, можно не исполнять законовъ и ихъ нарушать. Борьба между политикой и государственнымъ правомъ постоянная. Для юриста конечно госу-

дарственное право поглощает политику, а для государственного дѣятеля—политика наоборотъ. Первое мнѣніе однако вѣрно: ибо если Государственное право имѣетъ законное основаніе для существованія, то политика не должна идти въ разрѣзъ съ нимъ. По этому вопросу Блунчли („Allgemeines Staatsrecht“) говоритъ, что государственное право представляетъ государство въ данный моментъ, т. е. въ статическомъ состояніи, а политика—въ динамическомъ, т. е. представляетъ Государство въ его развитіи. Но вѣдь въ такомъ случаѣ политика есть не болѣе, какъ Исторія Государственного права. Это мнѣніе Блунчли невѣрно. Къ тому же, онъ выпускаетъ со сѣмъ изъ виду различіе между политикой—наукой (т. е. ученіемъ объ извѣстныхъ средствахъ, могущихъ быть рекомендованными всякому дѣятелю) и политикой—искусствомъ—управлять государствомъ (т. е. примѣненіемъ извѣстныхъ средствъ для достиженія извѣстныхъ цѣлей государства). Политика, какъ наука, есть ученіе о цѣлесообразномъ примѣненіи средствъ для разрѣшенія государствомъ своихъ задачъ. Государственное право, какъ совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ жизненные цѣли государства, есть фундаментъ политики и никакого антагонизма между ними ни въ какомъ случаѣ не должно быть: государственный дѣятель, непризнающій основъ государственнаго порядка, т. е. обязательныхъ для всѣхъ законовъ, самъ подрываетъ свое законное существованіе.

F) Отношеніе Государственнаго права къ наукѣ о Государствѣ.

(Staatslehre.)

Наука о государствѣ имѣетъ цѣлью выясненіе происхожденія формъ государственнаго устройства и управленія; она принимаетъ во вниманіе всѣ условія, влияющія на созданіе государства. Такимъ образомъ государственное право, какъ совокупность нормъ, опредѣляющихъ государственное устройство и управленіе, есть часть науки о государствѣ, которая обнимаетъ науку о финансахъ, политическую экономію, науку о полиціи и т. п.

§ 4. Источники Государственнаго права.

Источники Государственнаго права, какъ и другихъ правъ, являются: 1) законы и законодательства, 2) обычай и 3) наука Общаго Государственнаго права, какъ толковательница двухъ первыхъ источниковъ.

1. **Законъ.** Источникомъ Общаго Государственнаго права являются не законы отдѣльной, конкретной страны, а законы всѣхъ цивилизованныхъ націй. Говоря о законахъ, мы разумѣемъ здѣсь лишь законы юридическіе, ибо законы нравственные, естественные, этическіе и др. не могутъ быть источникомъ Государственнаго права. Юридическимъ же закономъ мы называемъ норму, изданную въ законодательномъ порядкѣ, иначе говоря, той властью, которой предоставлено право издавать законы. Какъ уже выше сказано, источникомъ Общаго Государственнаго права являются законодательства всѣхъ народовъ культурныхъ, въ частности христіанскихъ. Это возможно потому, что у всѣхъ у нихъ одинаковы по существу и цѣли взгляды на государственный порядокъ. Что такое верховная власть, какова ея цѣль и т. п. толкуютъ одинаково и англійская знаменитая *Magna charta libertatum* 1215 г. и конституціи западныхъ государствъ и, въ известной степени, также наши Основные законы I-ой части I Тома Св. Зак. Зная такимъ образомъ первый источникъ Государственнаго права, сразу уже ясенъ методъ, которымъ пользуется наша наука, а именно методъ сравнительный. Общее Государственное право сравниваетъ законодательства всѣхъ культурныхъ народовъ и вотъ изъ этихъ сравненій оказывается, что дѣйствительно основныя положенія о государственномъ порядкѣ и его цѣли одинаковы у всѣхъ цивилизованныхъ націй. *Montesquieu*, напр., въ своемъ „*Esprit des lois*“ изъ сопоставленія законодательствъ не только Европейскихъ, но и нѣкоторыхъ Азіатскихъ (о которыхъ, кстати сказать, онъ имѣлъ самыя неясныя понятія) заключалъ, что, по мѣрѣ сравненія различныхъ государственныхъ порядковъ, приходишь къ выводу, что всюду лежатъ въ основаніи одинаковыя мотивы, а это, въ свою очередь, приводитъ къ убѣжденію, что всѣ эти положенія выходятъ изъ такъ называемыхъ *rapports naturels de choses*, т. е. суть выраженія реальныхъ, фактически существующихъ отношеній. Вотъ почему мы имѣемъ полное право сказать, что Государственное право не есть исключительно теоритическая наука, философія; она не подобна Энциклопедіи—чистой теоріи, а имѣетъ дѣло съ законами фактически существовавшими и существующими.

2. **Обычай.** Известно, что сила обычнаго права основывается не на волѣ законодателя, а между тѣмъ обычай соблюдается нерѣдко гораздо болѣе, чѣмъ писанный законъ. Чѣмъ же это объясняется? Лишь тѣмъ, что обычай есть правило, вытекающее изъ самихъ реальныхъ отношеній, приживляемое во всѣхъ одинаковыхъ случаяхъ, а потому входящее мало по малу въ кровь и

плоть. Обычай не можетъ быть продуктомъ канцелярской работы, вовсе непримѣнимой на практикѣ, чѣмъ нерѣдко бываетъ законъ; онъ, какъ уже сказано, вытекаетъ изъ самыхъ реальныхъ или жизненныхъ отношеній и потому имѣетъ громадную силу. Въ Англїи, напр., государственный порядокъ основывается почти исключительно на обычномъ правѣ (Common Law). Ни по Magna Charta libertatum, ни по статутамъ (Statute Law), современный государственный порядокъ въ Англїи изучаемъ быть не можетъ, онъ станетъ яснымъ лишь изъ обычнаго права всестороннимъ образомъ изложеннаго въ классическомъ сочиненїи Блэкстона: „Commentarie ou the Laws of England“.

Примѣромъ насколько дѣйствительный Государственный порядокъ Англїи противорѣчить основнымъ законамъ, можетъ служить то, что по статутамъ или писанному праву министры назначаются королемъ, что и практиковалось еще при Георгѣ I, Георгѣ II и Георгѣ III; нынѣ же, и въ частности съ 30-хъ годовъ нынѣшняго столѣтїя, англійское министерство составляетъ премьеръ изъ той партїи, которая имѣетъ большинство въ парламентѣ, и королева не можетъ не признать выбранныхъ лицъ министрами хотя бы эти лица были ей непрїятны. О правѣ англійской королевы назначать своихъ министровъ теперь не можетъ быть рѣчи. Оно отмѣнено новымъ обычнымъ порядкомъ.

3. Наука Государственнаго права. Какъ третїй источникъ Государственнаго права приводятъ науку Государственнаго права, которая есть, впрочемъ, скорѣе пособіе, а не источникъ.

Подробно останавливаться на этихъ источникахъ мы не будемъ, ибо значеніе каждаго изъ нихъ, ихъ взаимное отношеніе, уже извѣстны вамъ изъ Энциклопедїи. Но необходимо сказать нѣсколько словъ объ одномъ специальномъ, по мнѣнію нѣкоторыхъ, источникѣ Государственнаго права. Это такъ называемый Соціальный (государственный) договоръ. Знаменитый Ж. Ж. Руссо впервые высказалъ мысль, что между верховною властью и подданными существуетъ своего рода договоръ, Contrat social (Staatsvertrag) и что это есть извѣстное соглашеніе между правительствомъ и народомъ о правахъ и обязанностяхъ того и другого. Но вдумываясь глубже въ эту теорїю нельзя не придти къ выводу, что она есть не болѣе какъ фантазія Женевского философа. Если и были случаи, что заключался договоръ между переселенцами, колонистами и создателемъ государственнаго порядка (какъ напр. въ 1643 году на кораблѣ Мериландъ—бѣжавшіе изъ Англїи Пуритане заключили договоръ, въ силу котораго основанъ штатъ Пенсильванїя), то это лишь исключительный слу-

чай. Мнѣніе же, что такой же договоръ лежитъ въ основаніи всякаго государства, положительно невѣрно. Есть, впрочемъ, нѣсколько примѣровъ государственныхъ договоровъ: современная Германская имперія основана въ силу договора Пруссія съ южногерманскими государствами въ 1867 и 1871 годахъ, въ Римѣ заключались договоры между патриціями и плебеями послѣ ихъ удаленія на Священную гору и др. Но мы увидимъ въ послѣдствіи, что эти примѣры никакъ не основали изъ ничего новыхъ государствъ.

§ 5. Литература.

Литература Общаго Государственного права очень богата; она имѣетъ теоретическій и практическій интересъ, но всѣхъ сочиненій назвать нельзя, да и бесполезно, а потому мы ограничимся перечисленіемъ лишь главнѣйшихъ.

Германская литература: „Bluntschli: Die Lehre vom modernen Staat“ въ 3-хъ томахъ: (1-й томъ—Allgemeine Staatslehre, 2-й томъ—Allgemeines Staatsrecht и 3-й томъ—Politik. Stuttgart, 1875). Трудъ этотъ имѣлъ успѣхъ, благодаря хорошему ясному языку и въ слѣдствіе того, что все въ немъ основывается на данныхъ исторіи, но за то существенный недостатокъ его— не вполнѣ удачныя сравненія, которыя тамъ повторяются весьма часто и выводы изъ фактовъ не всегда логичны. „Deutsches Staatswörterbuch“—того-же Bluntschli. Это лексиконъ по всѣмъ вопросамъ Государственного права и политики. Handbuch des öffentlichen Rechts, пять томовъ, подъ редакціей Эрлангенскаго профес. Markquardsen. Въ этомъ учебникѣ отлично изложено государственное право всѣхъ Европейскихъ и даже нѣкоторыхъ неевропейскихъ народовъ. Введеніе же содержитъ изложеніе Общаго Государственного права и написано профессоромъ Гаррейсомъ. Principien der Politik (Berlin 1826) Holzendorfa. Далѣе заслуживаетъ вниманія сочиненіе покойнаго профессора Роберта Фонъ-Моль „Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften“, которое есть громадный трудъ, содержащій всю литературу по Государственному праву, вышедшую до момента изданія этого сочиненія, т. е. до начала 50-хъ годовъ.

Германская литература по Государственному праву важнѣе, нежели французская напр., которая Общимъ Государственнымъ правомъ весьма мало занималась. Исключеніе составляетъ, впрочемъ, знаменитое сочиненіе Montesquieu—Esprit des lois (Paris 1753). Всѣ прочія сочиненія по этому вопросу суть болѣе или менѣе

коментаріи на Montesquieu, таковы: Parrieu—Principes de la Politique (Paris 1879), Bucher—La science politique (Paris 1843).

Русская литература по Общему Государственному праву также не богата. Назовемъ лишь Градовскаго— „Государственное право важнѣйшихъ Европейскихъ народовъ“ (1882 г.), преимущественно изложеніе конституцій Англіи и Франціи. Чичеринъ— „Исторія политическихъ ученій“ (Москва 1872 г.) 4 тома. Переводъ сочиненія Моля „Энциклопедія юридическихъ и политическихъ наукъ“, изд. Поповымъ (Москва 1875 г.) и „Основы Общаго Государственного права въ Энциклопедіи“ проф. Ренненкампа.

§ 6. Теоретическое и практическое значеніе Общаго Государственного права.

Общее Государственное право, сравнительнымъ методомъ изучающее Государственныя права народовъ, является необходимымъ пособіемъ для уразумѣнія особеннаго Государственного права. Оно даетъ извѣстный фундаментъ для изученія Государственного права одного какого нибудь государства. Кромѣ того Общее Государственное право помогаетъ разрѣшать трудные государственные вопросы, непредвидѣнные положительнымъ закономъ отдѣльнаго государства и неудовлетворительно разрѣшенные. Такими трудными вопросами являются въ настоящее время социалистическія и коммунистическія ученія, вызвавшія для разрѣшенія усиленное изученіе Общаго Государственного права.

Этимъ мы оканчиваемъ введеніе и переходимъ къ изложенію основныхъ положеній Общаго Государственного права.

Общее Государственное право.

Приступая, по окончаніи введенія, къ разсмотрѣнію Общаго Государственнаго права, мы будемъ держаться слѣдующаго порядка:

I. Часть Общая—ученіе о государствѣ.

II. Часть Особенная—спеціальное изложеніе основныхъ правилъ касательно верховной власти, законодательства и проявленія верховной власти въ сферѣ государственнаго управленія и устройства.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

ГЛАВА I.

§ 7. О Происхожденіи Государства.

Вопросъ о происхожденіи государства имѣеть не только научный, но и практическій интересъ. Французскій писатель Токвиль въ своемъ превосходномъ сочиненіи: „*La démocratie en Amérique*“ (Paris 1855) говоритъ, что тѣ внутреннія причины, которыя приводятъ къ образованію государства, налагаютъ какъ бы печать на всю дальнѣйшую жизнь государства; онѣ отражаются на государственномъ порядкѣ и, зная ихъ, можно скорѣе и вѣрнѣе понять многія явленія позднѣйшей жизни государства. Правда, происхожденіе большинства государствъ покрыто мракомъ неизвѣстности, хотя бы, напр., возникновеніе Русскаго государства, и это обстоятельство даетъ ученымъ возможность проводить разныя теоріи, нерѣдко прямо противоположныя другъ другу. Что причины, лежащія въ основаніи происхожденія государства налагаютъ печать на дальнѣйшую жизнь его, мы можемъ иллюстрировать примѣрами. Если сравнить, напр., условія возникновенія Римскаго государства и Американскихъ Соединенныхъ штатовъ: Римъ основывается шайкой разбойниковъ съ Ромуломъ во главѣ, Ромула вскармливаетъ волчица

(символь силы и хитрости), онъ сынъ Бога войны—Марса и т. д. Словомъ сказать, все преданіе о происхожденіи Рима указываетъ на ту роль, которую ему суждено играть въ исторіи—силою объединить весь древній міръ. Обратимся теперь къ возникновенію Соединенныхъ Штатовъ: первый штатъ Пенсильванія основанъ Пуританами—эмигрантами изъ Англии, это лучшіе граждане своей родины, покидающіе ее лишь изъ за религіознаго фанатизма. Ихъ главная цѣль устроить въ новомъ мѣстѣ такой порядокъ, при которомъ всѣ бы вѣры были терпимы, жить въ мирѣ безъ всякихъ завоевательныхъ замысловъ, вести торговлю, развивать ремесла. Все это высказывается въ особомъ договорѣ, который устанавливаетъ и отвѣтствующій тому порядокъ въ новомъ государствѣ. Такъ основывается первый штатъ Пенсильванія; на тѣхъ же началахъ создаются другіе штаты, которые въ настоящее время, въ количествѣ 43, составляютъ сильное государство.—Соединенные Штаты Сѣверной Америки.

Говоря о происхожденіи государства надо различить три способа созданія ихъ:

1) Государство возникаетъ непосредственно изъ самого себя, когда извѣстное общество выбираетъ себѣ правительство, предоставляетъ ему извѣстныя права, возлагаетъ на него извѣстныя обязанности.

2) Одно государство вытекаетъ изъ другаго, когда изъ состава уже существующаго государства выдѣляется часть, изъ которой создается новое государство, или же нѣсколько маленькихъ государствъ входятъ въ высшій политическій союзъ съ самостоятельною жизнью.

3) Государство возникаетъ путемъ колонизаціи.

Приведемъ примѣры всѣхъ трехъ способовъ возникновенія государствъ:

I. Государство возникаетъ изъ самого себя. Лучшій примѣръ представляетъ Римъ, онъ не возникъ изъ какого нибудь италянскаго государства, а основывается шайкой разбойниковъ, какъ всѣмъ извѣстно, и изъ маленькой общины становится могущественнѣйшимъ государствомъ. Очевидно такое государство возникло изъ самого себя. Но возьмемъ другой примѣръ, ближе къ нашему времени, именно возникновеніе одного государства, нынѣ входящаго въ составъ Соединенныхъ Штатовъ—Калифорніи. Когда въ 1846 году были получены первыя извѣстія, что въ Калифорніи открыты золотыя пріиски, тысячи всякихъ искателей приключеній стали стремиться туда. Золотопромышленники жили общинами, враждебными другъ другу, вслѣдствіе конкуренціи.

Порядка не было никакого, всюду происходили грабежи, разбой, убийства; возникло то, что Гоббесъ называетъ „*Bellum omnium contra omnes*“: каждый собственными силами долженъ былъ оберегать свою жизнь и собственность. Между тѣмъ ни Вашингтонское правительство, ни сосѣдняя Мексика не брали на себя управленіе этой страной и потому золотопромышленники собственными силами старались водворить порядокъ: организуется стража, дѣйствовавшая на основаніи суда Линча—убійцу немедленно безъ суда вѣшали, но и это не всегда было удобно. Тогда избирается верховный судья, устанавливается полиція, учреждается совѣтъ правителей, вводятся налоги, пошлины. Однимъ словомъ, съ 1851 года начало существовать новое государство, на определенной территоріи, съ главнымъ городомъ С. Франциско. Позднѣ этотъ штатъ вошелъ въ составъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, но при этомъ сохранилъ свою внутреннюю самостоятельность.

II. Одно государство вытекаетъ изъ другаго. Когда нѣсколько государствъ соединяются въ одно или когда изъ государства выдѣляется часть его. Сліяніе нѣсколькихъ государствъ въ одно выражается или а) въ общности верховныхъ государственныхъ учреждений или б) въ лицѣ одного монарха.

а) Въ античномъ мірѣ мы встрѣчаемъ напр. Ахейскій союзъ государствъ, имѣющій цѣлью защиту греческой самостоятельности; союзъ имѣлъ свое правительство, войско, казну. Въ средніе вѣка замѣчательенъ Ганзейскій торговый союзъ; въ его составъ входили города Германскіе, Фламандскіе, Голландскіе, Французскіе, Датскіе и Шведскіе. И этотъ союзъ имѣлъ свое правительство въ Любекѣ, свою армію и флотъ, который бомбардировалъ Копенгагенъ въ XV ст., во время войны Ганзы съ Даніей. Конечно Ганзейскій союзъ былъ явленіемъ ненормальнымъ, представлялъ какъ бы *status in statu*.

Въ новой исторіи мы видимъ довольно много государствъ, образовавшихся изъ союзовъ: напр. Нидерландскіе штаты—союзъ нѣсколькихъ штатовъ, образовавшійся съ цѣлью борьбы противъ религіознаго фанатизма Филиппа II Испанскаго. Послѣ освобожденія Нидерландовъ союзъ продолжалъ существовать и такимъ образомъ возникло новое государство.

Такимъ же путемъ образуется Швейцарскій союзъ. Швейцарскіе кантоны, притѣсняемые Австрійскими эрцгерцогами, соединяются (въ числѣ 13) и образуютъ въ XIV-мъ столѣтіи новое государство, которое по Вестфальскому миру признается полноправнымъ членомъ международнаго союза.

Далѣ Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты есть такой же союзъ маленькихъ самостоятельныхъ государствъ—штатовъ и наконецъ современная Германская Имперія, соединившая въ 1871 г. всѣ маленькія германскія государства. Въ Германіи впрочемъ такое объединеніе существовало уже со времени Вѣнскаго Конгресса 1815 г., когда 47 мелкихъ государствъ составляли союзъ, въ которомъ главенство было предоставлено Австріи. Но въ 1866 г. Пруссія отнимаетъ у Австріи первенствующее положеніе, а потомъ и вовсе исключаетъ ее изъ союза, а въ 1871 г. германскіе князья соглашаются признавать своимъ главой—короля прусскаго, который вмѣстѣ съ тѣмъ коронуется Императорскою короною.

Во всѣхъ приведенныхъ случаяхъ, мы видимъ, что нѣсколько уже существующихъ государствъ соединяются, въ одно государство ради борьбы съ общимъ врагомъ въ силу известной поговорки: „L'union fait la force“.

б) Есть однако и другая форма соединенія нѣсколькихъ государствъ—а именно: въ лицѣ одного монарха, т. е. устанавливается династическая связь. Напр. Швеція и Норвегія представляютъ два совершенно самостоятельныхъ государства, но имѣютъ общаго короля. Другой примѣръ—Англія и Ганноверъ. Съ 1708 г. на Англійскій престолъ вступила Ганноверская династія и до 1837 г. оба государства имѣли одного и того же короля, а съ 1837 г. этотъ союзъ долженъ былъ прекратиться, ибо на Англійскій престолъ вступила Викторія, которая не могла царствовать въ Ганноверѣ, ибо тамъ дѣйствуетъ салическій законъ, по которому женщины не вправѣ наследовать престолъ.

Нерѣдко государство образуется черезъ отдѣленіе части отъ существующаго уже государства. Примѣрами могутъ служить: Бельгія, отдѣлившаяся въ 1830 году отъ Голландіи; Сѣверо-Американскіе Штаты, отпавшіе въ 1776 году отъ Англіи и т. п.

III. Третьимъ способомъ образованія государства является колонизація. Колонизація заключается въ томъ, что какое нибудь государство устраиваетъ поселеніе въ какой нибудь отдаленной странѣ, устанавливаетъ въ немъ администрацію, судъ, иногда даже законодательную власть.

Этотъ способъ созданія государствъ былъ уже известенъ въ древности. Острова Архипелага, Малоазіатскій берегъ были сплошь покрыты греческими колоніями, а въ южной Италіи, по берегамъ Сициліи, образовалась даже такъ называемая Великая Греція. Все это были колоніи, которыя однако въ большинствѣ случаевъ почти тотчасъ же, по основаніи, становились независимыми отъ метрополи. Не мало распространены были и римскія колоніи, которыя

представляли какъ бы военный аванпостъ и самостоятельностью не пользовались.

Съ XV стол. начинается основаніе европейскихъ колоній либо съ цѣлью доставить мѣсто жительства избытку населенія, либо съ цѣлью экономической—вывозъ товаровъ изъ колоніи и ввозъ въ нее произведеній метрополіи. Колонія основывается обыкновенно государствами, но иногда и частными лицами, какъ напр. колонія, основанная Кортесомъ въ Мексикѣ. Въ наше время первой колониальной державой является Англія, которая однако должна представлять своимъ колоніямъ большія преимущества и льготы, дабы онѣ не отложились, подобно Сѣверо - Американскимъ колоніямъ, которыя признавали власть Англіи, пока нуждались въ защитѣ отъ враговъ, а когда Англія стала ихъ облагать податями, онѣ отпали отъ нея въ 1776 году; также отпала отъ Португаліи ея колонія—Бразилія и т. д.

Сюда же можетъ быть отнесено еще одно государство-колонія, образовавшаяся на нашихъ глазахъ,—это „Etat libre du Congo“ на рѣкѣ Конго въ Африкѣ. Въ 1870 году корреспондентъ „New York Herald“ Стэнли былъ посланъ на счетъ редактора этой газеты, милліонера Беннета, для отысканія слѣдовъ путешественника Ливингстона въ Африку. Стэнли открылъ многоводную рѣку Конго, начинающуюся близъ восточнаго берега Африки и впадающую въ Атлантический океанъ. Когда получено было въ Европѣ извѣстіе о богатѣйшей долинѣ вдоль береговъ этой рѣки, то по инициативѣ Бельгійскаго короля Леопольда II учрежденъ былъ особый комитетъ изъ путешественниковъ по Африкѣ и другихъ лицъ для изслѣдованія этой мѣстности. Этотъ Comité de l' étude du Congo поручилъ изслѣдованіе тому же Стэнли. Между тѣмъ подъ покровительствомъ Леопольда II начала дѣйствовать Association internationale Africaine, которой поручено было устройство станціи, пунктовъ, городовъ и наконецъ установленіе особаго государственнаго порядка. Леопольдъ II принималъ въ этомъ особое участіе, пожертвовалъ 17 милліоновъ франковъ на необходимые расходы, говоря, что желаетъ соадать для всѣхъ Европейскихъ государствъ новые рынки для вывоза туда произведеній, не находящихъ сбыта въ Европѣ; онъ сдѣлалъ это безвозмездно лишь изъ благодарности ко всѣмъ Европейскимъ государствамъ, признавшимъ самостоятельность Бельгіи. Берлинская африканская конференція 1885 года признала всѣ земли, принадлежащія упомянутой Африканской Ассоціаціи, государственною территоріею и самую эту Ассоціацію—„независимымъ государствомъ Конго.“ Леопольдъ II былъ выбранъ сувереномъ Конго, оставаясь коро-

лемъ Бельгийцевъ. Такимъ образомъ съ 1885 года Бельгія и Конго соединились подъ властью одного монарха, который посылаетъ въ Конго своего генераль-губернатора и чиновниковъ. Теперь границы Конго въ точности опредѣлены: оказалось, что государство Конго въ два раза больше территорій Франціи, но климатъ весьма пагубный для Европейцевъ.

§ 8. Теоріи происхожденія государствъ.

Мы имѣемъ массу теорій относительно происхожденія государства, и всѣ онѣ болѣе или менѣе удобно могутъ быть подведены подъ одну изъ трехъ слѣдующихъ группъ.

1-ая группа исходитъ изъ того взгляда, что основаніемъ государства служитъ первобытное, естественное состояніе—*Etat naturel*;

2-ая группа полагаетъ въ основаніе государства—договоръ между правительствомъ, съ одной стороны, и подданными, съ другой;

3-ая группа считаетъ государство непосредственнымъ проявленіемъ воли Божества.

Разсмотримъ каждую изъ этихъ теорій.

1-ая теорія была сильно въ ходу въ прошломъ столѣтіи. Представители ея, какъ уже сказано, полагаютъ, что государству предшествовало естественное состояніе (*Etat naturel*), изъ котораго оно вытекло. Но тотчасъ между мыслителями этого направленія является разногласіе: одни (Руссо, Кантъ, Гуго Гроцій) представляютъ это естественное состояніе людей въ видѣ рая, другіе (Гоббесъ, Спиноза) наоборотъ говорятъ, что естественное состояніе людей было постоянной борьбой между ними. Но оба направленія сходятся въ томъ, что они не довольны существующимъ порядкомъ, считаютъ возможнымъ и, даже необходимымъ вернуться къ первобытному состоянію и разрушивъ существующіе государственные порядки, сдѣлавъ изъ нихъ *tabula rasa*, воздвигнуть новый государственный строй.

Познакомимся вкратцѣ съ главными представителями этой теоріи:

Гоббесъ въ своемъ сочиненіи „*De cive*“ (1642 г.) объясняетъ естественное состояніе людей такъ, что каждый имѣлъ столько правъ, сколько могъ защищать; оттого происходила постоянная борьба—*Bellum omnium contra omnes*, по выраженію Гоббеса. Никакого порядка, уваженія интересовъ ближняго здѣсь не могло быть конечно; человекъ, какъ говоритъ Гоббесъ, тоже хищное

животное. „Номо homini lupus“—по его словамъ. Такое положеніе должно однако измѣниться, и дѣйствительно является новый, основанный на договорѣ (*pactum sociale*) порядокъ съ опредѣленною властью. Послѣдняя всегда бываетъ монархическою.

И такъ какъ всѣ лица, вступающія въ союзъ, отказываются отъ всѣхъ своихъ правъ въ пользу монарха, который такимъ образомъ является неограниченнымъ, то по мнѣнію Гоббеса, гдѣ есть политическая свобода, гдѣ есть парламентъ, тамъ нѣтъ государства. Впрочемъ такое странное мнѣніе Гоббеса объясняется тѣмъ, что онъ былъ сторонникомъ Стюартовъ, стремившихся къ самодержавію и къ отчужденію вольностей англійскаго народа. Теорія Гоббеса однако представляетъ много противорѣчій, укажемъ лишь на слѣдующія:

а) Гоббесъ говоритъ, что естественное состояніе невыносимо, а въ тоже время признаетъ его основаннымъ на законахъ природы. Если оно „естественно“, то и должно быть нормально и выносимо.

б) Его теорія противорѣчитъ фактамъ, говоря, что государство создается только путемъ договора.

в) Не совсѣмъ логично его ученіе о томъ, что для защиты своихъ правъ, люди отказываются отъ всѣхъ своихъ правъ въ пользу монарха и т. д. Въ результатъ выходитъ, что государство еще хуже естественнаго состоянія.

Обратимся къ другому мыслителю этого же направленія Спинозѣ и посмотримъ, какъ онъ понимаетъ естественное состояніе. Спиноза („*Tractatus theologico-politicus*“ 1670 г.)—философъ, отличавшійся замѣчательною консеквентностью (последовательностью) въ своихъ умозаключеніяхъ, также признаетъ естественное состояніе, предшествовавшее всякому государству. По его мнѣнію, каждый имѣлъ столько правъ, сколько могъ защищать, а слѣдовательно слабые не имѣютъ никакихъ правъ, даже права на жизнь; сильные могутъ ихъ проглотить, какъ большія рыбы проглатываютъ маленькихъ. А когда такое положеніе становится невыносимымъ, создается путемъ договора государства, Спиноза самымъ логическимъ образомъ доказываетъ, что вся государственная жизнь основывается на силѣ, которая въ данномъ случаѣ принадлежитъ всей совокупности народа. Такимъ образомъ, по мнѣнію Спинозы, народъ не отказывается отъ своихъ правъ, какъ у Гоббеса, а потому у него жизнь въ государствѣ несравненно лучше естественнаго состоянія.

Ж. Ж. Руссо изложилъ свою теорію въ извѣстномъ сочиненіи „*Du Contrat social*“ (1752 г.), которому суждено было имѣть громадное вліяніе на жизнь Западной Европы.

Извѣстно, что Руссо называли даже отцомъ французской революціи, хотя въ дѣйствительности онъ былъ лишь выразителемъ настроенія французскаго общества середины прошлаго столѣтія, недовольнаго существовавшимъ общественнымъ порядкомъ.

Руссо также допускаетъ существованіе естественнаго состоянія (*état naturel*), но рисуетъ его самыми привлекательными красками, какимъ то раемъ, гдѣ всѣ блаженствовали, вмѣстѣ пользовались плодами земли и т. д. Однако равенство это продолжалось не долго, оно было нарушено, какъ только одинъ человекъ сказалъ: „это моя собственность“. Вмѣстѣ съ тѣмъ началась вражда и борьба, которыя приводятъ къ новому порядку—государству, въ надеждѣ, что оно возстановитъ и поддержитъ порядокъ. Создается это государство на „основаніи“ общественнаго договора *contrat sociale*, который есть выраженіе общей воли— „*volonté sociale*“. Очевидно, такое государство должно всѣми силами поддерживать порядокъ и стараться достигнуть благоденствія подданныхъ. Это его *raison d'être*. Если же оно этого не достигаетъ, если органы государственной власти позволяютъ себѣ насилие, масса бѣдствуетъ, то граждане, недовольные новымъ порядкомъ, въ правѣ разрушить его и на *tabula rasa* устроить новый порядокъ.

Извѣстны послѣдствія, которыя имѣла эта теорія; французская революція, дѣятели которой и считали себя въ правѣ низвергнуть правительство, казнить короля и создать совсѣмъ новый республиканскій порядокъ. Теорія Руссо находитъ оправданіе въ настроеніи тогдашняго общества, но сама по себѣ не выдерживаетъ самой снисходительной критики; она просто плодъ богатой фантазіи Женевского мыслителя. И если уже допускать существованіе *état naturel*, то скорѣй всего надо согласиться съ мнѣніемъ Гоббеса, который опредѣляетъ естественное состояніе какъ *bellum omnium contra omnes*“.

Кантъ („*Metaphysische Anfangegründe der Rechtslehre*“ 1798 г.) какъ извѣстно, былъ также сторонникомъ этой теоріи, но лишь отчасти; онъ также полагалъ, что государственной жизни предшествовало естественное состояніе, что государственный порядокъ создается путемъ договора, которымъ опредѣляются права и обязанности верховной власти, съ одной, и подданныхъ, съ другой стороны; онъ и выводилъ отсюда свое опредѣленіе государства какъ „*Rechtsstaat*“ или юридическое учрежденіе, но онъ никакъ не могъ согласиться съ Руссо, чтобы народъ могъ низвергать свое правительство.

Въ общемъ, разсмотрѣвъ всѣ теоріи о происхожденіи государства изъ естественнаго состоянія, мы видимъ, что они не

основываются на какихъ нибудь историческихъ и реальныхъ данныхъ, а являются лишь плодами фантазіи разныхъ мыслителей.

2-я теорія предполагаетъ, что государство создается путемъ договора; она слѣдовательно напоминаетъ первую, но разница въ томъ, что по 1-й теоріи договоръ является только *средствомъ*, черезъ которое люди выходятъ изъ *état naturel*; не всё защитники второй теоріи признаютъ естественное состояніе и не ставятъ его абсолютнымъ основаніемъ государства. Сторонники этой теоріи учатъ, что государство происходитъ изъ договора, который заключается между верховною властью и подданными. Относительно же содержанія такого договора существуютъ разные взгляды. Руссо говоритъ, что на основаніи *contrat social*, всё отказываются отъ своихъ правъ въ пользу верховной власти; а такъ какъ всё передаютъ свои права, то это равносильно тому, что никто ничего не передаетъ. Но это софистическое объясненіе.

А между тѣмъ противъ теоріи о договорѣ, какъ юридическомъ основаніи каждаго государства, можно привести слѣдующія возраженія:

а) Изъ исторіи мы знаемъ, что очень мало государствъ образовалось путемъ договора.

б) Если и есть въ исторіи примѣры созданія государства путемъ договора, то ни въ какомъ случаѣ не между дикарями, которымъ совершенно чуждо даже самое понятіе договора. Если же предположить, что люди естественнаго состоянія могли понять значеніе договора, то они не могли создать государственнаго порядка, который совершенно неизвѣстенъ первобытнымъ людямъ.

в) Эта теорія логически несостоятельна, такъ какъ если не существовало государства, то не было гражданъ, а договоръ, заключенный негражданами, а частными лицами, не можетъ имѣть государственнаго значенія. Далѣе Руссо говоритъ, что договоръ заключается между правительствомъ и подданными; но разъ есть правительство, значитъ есть и государство. Опять противорѣчіе.

Словомъ сказать теоріи о происхожденіи государства путемъ договора не выдерживаютъ критики. Обратимся теперь къ третьей теоріи, которая считаетъ каждое государство—божественнымъ теократическимъ учрежденіемъ.

3-я Теорія насчитываетъ также не мало даровитыхъ представителей, какъ напр. *Шталь* (*Philosophie des Rechts* 1857 г.) и др. Надо замѣтить, что теократія можетъ проявляться въ двойной формѣ:

а) или теократическое государство управляется непосредственно самимъ Божествомъ, какъ напр. царство Иудеевъ—Иеговой или б) государство имѣеть Божественное происхождение и глава его намѣстникъ Божества; такой теократіей была Папская область, такъ какъ Папа считается намѣстникомъ Апостола Петра, а черезъ него и намѣстникомъ Христа. Онъ непогрѣшимъ и его распоряженія суть откровенія Божества. Другимъ примѣромъ этого рода теократіи можетъ служить Оттоманская Имперія, гдѣ султанъ въ тоже время и калифъ, т. е. представитель пророка Магомета и глава всѣхъ правовѣрныхъ мусульманъ.

Но если и существовали теократическія государства, то изъ этого никакъ не слѣдуетъ, что всѣ государства теократіи. Это доказываетъ только, что въ такихъ обществахъ одно лицо, или цѣлый классъ людей (жрецы) успѣвають подчинить себѣ народъ, который они обыкновенно эксплуатируютъ самымъ безсовѣстнымъ образомъ, только благодаря тому, что народъ вѣритъ, что государство учрежденіе Божественное, что правительство получаетъ свою власть отъ Божества.

Результатомъ такого толкованія происхожденія государства является то, что принадлежность къ одной церкви есть первое условіе гражданства, т. е. въ такомъ теократическомъ государствѣ не могутъ быть терпимы иновѣрцы; требуется установить единомысліе, гармонію въ нравственныхъ убѣжденіяхъ всѣхъ; а для этого приходится прибѣгать къ особннымъ мѣрамъ, въ родѣ инквизиціи. Вотъ отчего, на основаніи горькаго опыта, нельзя не придти къ выводу, что теократическое государство противорѣчитъ всѣмъ условіямъ человѣческой культуры и цивилизаціи. Отсюда, между прочимъ, понятны постоянныя нареканія, которыя дѣлаютъ Европейскія государства и, въ особенности, Россія—Турціи: сколько разъ Европейскія государства побуждали султана къ изданію законовъ, которыми онъ признавалъ равноправность христіанъ съ мусульманами, но никогда эти законы не приводились въ исполненіе, ибо въ такомъ случаѣ турецкое правительство отрицало бы само себя. Пока султанъ будетъ вмѣстѣ съ тѣмъ калифомъ, его полноправными подданными могутъ быть лишь мусульмане.

И такъ теорія эта неосновательна; но она всетаки имѣеть нѣкоторое психологическое основаніе, именно то, что происхождение большинства государствъ покрыто мракомъ неизвѣстности, а то, что человекъ не можетъ вполнѣ себѣ выяснитъ, онъ объясняетъ сверхъестественнымъ образомъ и божественнымъ происхожденіемъ.

Впрочемъ обращаясь къ современнымъ государствамъ, мы найдемъ въ титулѣ каждаго государства слова: „Божьею милостью“. Это указываетъ на то, что власть дается не народомъ, а Богомъ. Однако изъ этого вовсе не слѣдуетъ, что всякое государство имѣетъ божественное происхождение; ибо если допустить, что основные или конституціонныя законы имѣютъ своимъ источникомъ догматы церкви, то тотчасъ является вопросъ; какой же церкви слѣдуетъ отдать предпочтеніе? А если правительство будетъ черпать свои законы изъ догмъ одной какой нибудь церкви, то получится теократическое государство.

Указывали и на то, что государство должно руководиться нравственными этическими началами. Но вѣдь такія начала вытекаютъ либо изъ какой нибудь религіи, либо изъ какой нибудь философіи. Такого рода теорія не выдерживаетъ критики на томъ основаніи, что тутъ смѣшиваются область права съ областью морали, тогда какъ государство посредствомъ законовъ должно нормировать лишь юридическія отношенія подданныхъ, а нравственныя убѣжденія не могутъ регулироваться закономъ, пока они не проявятся въ дѣйствіи.

§ 9. Разсмотрѣвъ всѣ эти теоріи о происхожденіи государствъ, нельзя не придти къ выводу, что онѣ всѣ предъявляютъ большіе недостатки. Къ тому же онѣ только запутываютъ вопросъ, который разрѣшается гораздо проще. Причина возникновенія государствъ лежитъ въ самой природѣ человѣка и ея потребностяхъ, удовлетвореніе коихъ человѣкъ ищетъ въ сношеніяхъ съ людьми. Первый политическій мыслитель — Аристотель самымъ удачнымъ образомъ выразилъ это положеніе, сказавъ, что человѣкъ — животное общежительное или политическое (*ζῷον πολιτικόν*), т. е. что сама природа человѣка требуетъ, чтобы человѣкъ жилъ въ постоянномъ общеніи съ другими. Это положеніе устраняетъ всѣ сомнѣнія и нѣтъ вовсе надобности фантазировать о причинахъ происхожденія государствъ. Въ самой природѣ человѣка лежитъ стремленіе къ общенію съ людьми и такимъ образомъ возникаетъ сперва семья, потомъ родъ, затѣмъ племя, и наконецъ государство.

ГЛАВА II.

Ученіе о цѣляхъ государства.

§ 10. Вопросъ о цѣли государства представляетъ извѣстныя практическое и теоретическое значенія, ибо цѣлью существованія государства опредѣляется и его право на существованіе, его *raison d'être*.

Но тотчас же возникает вопрос: можно ли вообще говорить об одной общей цели для всех государств? Мы видим, что теократическія государства преслѣдуютъ религіозныя цели, что существовавшіе въ исторіи государства и народы имѣли различное назначеніе, выполнивъ которое сошли со сцены исторіи, уступая мѣсто другимъ государствамъ съ другими целями. Однако существованіе у всякаго народа своей цели не исключаетъ возможности существованія цели общей всемъ цивилизованнымъ народамъ. Дѣйствительно, все народы, на болѣе или менѣе одинаковой степени культуры, имѣютъ одинаковую цель существованія. Какъ это положеніе не ясно, есть всетаки ученые отрицающіе существованіе общей цели всехъ государствъ; къ нимъ принадлежатъ напр. Haller (*Restauration der Staatswissenschaften*), также Montesquieu.

§ 11. Вопросомъ о целяхъ государства занимались почти все политическіе мыслители. Поэтому теорій чрезвычайно много: все онѣ однако могутъ быть подведены подъ одну изъ слѣдующихъ четырехъ теорій.

- 1) Цель всякаго государства—общее благоденствіе гражданъ.
- 2) Цель государства—обезпечить полное уваженіе къ юридическому порядку,—охранить неприкосновенность законовъ.
- 3) Цель государства—господство нравственнаго, этического закона.
- 4) Цели государства, выведенныя Гольдендорфомъ, изъ стремленій современныхъ цивилизованныхъ народовъ.

Обратимся къ разсмотрѣнію каждой теоріи въ отдѣльности.

- 1) **Цель всякаго государства доставить подданнымъ общее благоденствіе.**

Теорія эта на первый взглядъ очень привлекательна, и въ разныя времена имѣла много сторонниковъ, особенно въ тѣ періоды, когда народы не были довольны существующимъ государственнымъ порядкомъ. Напр. Кампанелли въ знаменитомъ своемъ политическомъ романѣ „Utopia“ часто указываетъ на эту цель государства; видно, что авторъ не доволенъ существеннымъ порядкомъ и рисуетъ идеальное государство.

Во французской политической литературѣ „*le salut public*“ выставляется весьма часто, какъ цель существованія государства. Замѣчательно, что ту же самую цель выставляли все узурпаторы, незаконно захватившіе власть. Такъ, во время французской революціи ея дѣятели казнили десятки тысячъ невинныхъ людей,

прикрываясь тѣмъ, что того требует *le salut public*. Знаменитый „Comité du salut public“ посылалъ десятки тысячъ французовъ подъ гильотину и топилъ ихъ въ рѣкѣ Лоарѣ. На ту же цѣль указывалъ Наполеонъ III, громя картечью парижское населеніе въ 1852 году. Еще гораздо раньше ссылались на *salus publica* въ своихъ прокламацияхъ Римскіе Императоры, возведенные преторіанцами на престолъ императорскій.

Отсюда мы видимъ, что формула эта очень удобная: сю можно оправдывать какія угодно преступленія, какъ на то и указываетъ Маккиавелли („*Del principie*“). Слѣдовательно, съ одной стороны, эта формула очень рискованна, съ другой же стороны она и нелогична. Какъ же можетъ государство достигъ благоденствія всѣхъ? Если же государство этой своей цѣли достигъ не можетъ, то это равносильно тому, что у него никакой цѣли нѣтъ. Впрочемъ можно только радоваться, что общее благоденствіе невозможно, оно явилось бы тормозомъ поступательнаго развитія и вывало бы всеобщую апатію.

Знаменитый англійскій юристъ Бентамъ ограничивалъ эту теорію тѣмъ, что ставилъ цѣлью государства благоденствіе не всѣхъ гражданъ, а лишь бльшинства. Но это совершенно несправедливо, ибо въ такомъ случаѣ меньшинство должно быть принесено въ жертву бльшинству. Къ тому же понятіе бльшинства и меньшинства очень относительны.

2) Цѣль государства есть охраненіе юридическаго порядка.

Теорія эта находила себѣ защитниковъ еще въ XVII стол. Такъ Локкъ („*Two treatises ou government*“ 1680) говоритъ, что обязанность государства заключается въ охраненіи права собственности; В. фонъ Гумбольтъ требуетъ, чтобы государство охраняло внѣшнюю и внутреннюю безопасность въ странѣ посредствомъ юридическаго порядка и вооруженной силы. Особенно развиваетъ эту теорію Кантъ, который объясняетъ возникновеніе государства по договору, ради охраненія юридическаго порядка. Государство есть *Rechtsstaat*, говоритъ онъ, эту мысль онъ выразилъ также въ словахъ *Justitia est fundamentum regni*. Теорія Канта явилась протестомъ противъ порядковъ, существовавшихъ въ XVII стол. Когда господствовалъ взглядъ на государство, какъ на полицейское учрежденіе (*Polizeistaat*), обязанное доставлять подданнымъ всякое благополучіе, неспрашивая ихъ самихъ, въ чемъ они уразумѣютъ свое собственное благополучіе. Потому правительство заботилось о гражданахъ

даже въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ они могли бы обойтись и безъ его помощи. Кантъ возсталъ противъ такой опеки, но, въ свою очередь, впалъ въ другую крайность, признавъ за государствомъ только юридическую дѣятельность. Говоря, что исключительная цѣль государства есть поддержаніе юридическаго порядка—впадаютъ въ ту ошибку, что принимаютъ средство за цѣль, такъ какъ охраненіе юридическаго порядка есть только средство къ достиженію истинной цѣли, каковою, безъ сомнѣнія, является доставленіе гражданамъ всѣхъ средствъ для ихъ духовнаго и физическаго развитія. А для этого государство не можетъ ограничиться только тѣмъ, что караетъ за всякое вторженіе въ чужую правовую сферу, иначе говоря, отрицательною дѣятельностью оно должно предпринимать и положительныя дѣйствія, т. е. приходитъ вездѣ на помощь, гдѣ у частнаго лица не хватаетъ средствъ, потому государство обязано открывать школы, строить желѣзныя дороги и т. д. Понятію Rechtsstaat положилъ основаніе Кантъ, сторонниками его въ этомъ отношеніи являются: Моль, Гнейстъ (сочин. его „Der Rechtsstaat“), Лоренцъ-фонъ Штейнъ, Шафле и др. Однако послѣдніе не придаютъ ему отрицательнаго значенія, подобно Канту, а напротивъ цѣлью государства выставляютъ необходимость доставлять подданнымъ всѣ средства для физическаго и духовнаго развитія.

3) Цѣль государства—господство нравственнаго закона.

Защитниками этой теоріи являются Шталь (см. выше его сочиненіе) и Гегель („Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht“ 1820).—Въ древнія времена государство поглощало всю личность человѣка, какъ внѣшнюю, такъ и внутреннюю; религія была дѣломъ государства, которое требовало, чтобы каждый вѣровалъ такъ, какъ того требуетъ правительство. (Сократъ и Аристотель держались именно этого мнѣнія). Въ среднія вѣка вторженіе власти въ сферу убѣжденій человѣка принимаютъ еще большіе размѣры, а теперь вмѣшательство правительства въ эту сферу признается не только вреднымъ, но и незаконнымъ.

Если глуже вникнуть въ эту теорію, то съ ней нельзя ни въ коемъ случаѣ согласиться. Нельзя требовать отъ государства, чтобы оно поддерживало лишь господство нравственнаго закона, потому что это требованіе невыполнимо. Немыслимо же, на самомъ дѣлѣ, чтобы всѣ имѣли одинаковыя нравственныя убѣжденія; да оно и нежелательно, ибо одинаковыя нравственныя убѣжденія и стремленія обуславливаются одинаковымъ умственнымъ разви-

тією всѣхъ подданныхъ фактически—что невозможно. Наконецъ, неосостоятельность этой теоріи видна еще изъ того, что она оправдываетъ вторженіе правительства въ міръ убѣжденій, другими словами, инквизицію; она не допускаетъ свободу мысли, свободу вѣроисповѣданія, свободу слова. Словомъ сказать, эта теорія смѣшиваетъ область нравственности съ областью права. Нѣкоторые ея сторонники, разрабатывая въ этомъ направленіи вопросъ о цѣли государства, указываютъ даже, откуда государственная власть можетъ черпать законы нравственности, а именно: а) изъ религіи,—въ такомъ случаѣ извѣстная вѣра признается государствомъ, а о другихъ и рѣчи быть не можетъ, согласно правилу: *cujus regio, ejus religio* и б) изъ разума, т. е. изъ разныхъ философскихъ ученій. Но какъ государству или правительству сдѣлать этотъ выборъ?

4) Теорія Гольцендорфа.

Эта теорія отличается отъ всѣхъ вышеназванныхъ тѣмъ, что послѣднія признаютъ за государствомъ лишь одну цѣль и затѣмъ разное ее понимаютъ. Гольцендорфъ же допускаетъ нѣсколько цѣлей государства. Въ превосходномъ своемъ сочиненіи „Principien der Politik“ (1879) въ главѣ „Der Zweck des Staates“, онъ указываетъ на то, что у современнаго цивилизованнаго государства бываютъ двоякія цѣли:

1) Цѣли общія всѣмъ цивилизованнымъ народамъ—идеальныя цѣли (Idealzwecke), которыя и должны быть разсматриваемы въ Общемъ Государственномъ правѣ и 2) цѣли, поставленныя отдѣльному государству всѣмъ его историческимъ прошлымъ, всею его жизнью, это такъ называемыя реальныя рѣчи (Realzwecke) или историческія. Эти цѣли могутъ быть весьма различны и разсматриваются въ Государственномъ правѣ каждаго конкретнаго государства.

Обращаясь затѣмъ къ анализу современнаго цивилизованнаго государства, онъ дѣлитъ идеальныя цѣли на три вида:

а) Каждое государство должно защищать свою самостоятельность и цѣлость своей территоріи противъ посягательствъ на нихъ со стороны другихъ народовъ. Это его *національная* цѣль, *Nationalzweck*, какъ ее называетъ Гольцендорфъ. Мы видимъ, что нѣкоторые современные народы тратятъ болѣе $\frac{1}{3}$ своего бюджета на содержаніе войска и флота, на постройку крѣпостей и т. п. Замѣтитъ, что подъ этою національною цѣлью разумѣется и финансовая политика государства, какъ напр. развитіе торговли и про-

мышленности; ибо хорошей обороной страны служатъ и ея финансы. Такъ австрійскій полководецъ Монтекукули, а также Фридрихъ Великій говорили, что для войны требуются: во первыхъ—деньги, во вторыхъ—деньги и въ третьихъ—деньги.

б) Каждый народъ имѣетъ совокупность извѣстныхъ учреждений, извѣстныхъ законовъ и правовыхъ институтовъ и обычаевъ, въ которыхъ индивидуальность даннаго народа получаетъ свое полное выраженіе. Политическія и юридическія учрежденія служатъ лучшимъ выраженіемъ индивидуальности народа. Оттого охраненіе этихъ юридическихъ и политическихъ учреждений, иначе говоря, государственнаго порядка, составляетъ вторую цѣль государства, цѣль индивидуальную—*Individualzweck*. Она можетъ быть названа и *Rechtzweck*—ибо индивидуальность народа, какъ то совершенно вѣрно замѣтилъ Савиньи, выражается лучше всего въ правѣ.

с) Ни первая, ни вторая цѣль всетаки не могутъ выяснить массу социальныхъ явленій, которыя составляютъ жизнь государства: изученіемъ вооруженныхъ силъ народа, его финансовъ и даже его обычнаго права; эти явленія понять нельзя. А между тѣмъ мы видимъ въ каждомъ государствѣ массу социальныхъ группъ (сословныхъ, разныхъ экономическихъ компаній, акціонерныхъ обществъ, церквей и вѣроисповѣданій, литературныхъ и художественныхъ обществъ и кружковъ и т. д.). Члены всѣхъ этихъ кружковъ, будучи подданными государства, въ тоже время чувствуютъ солидарность интересовъ съ другими членами своего кружка. И чѣмъ выше культура, тѣмъ болѣе такихъ соединеній, такихъ кружковъ. Но сознаніе съ ихъ стороны общности происхожденія, общности вѣроисповѣданій, общности интересовъ и стремленій—суть серьезные факты, съ которыми каждое государство должно считаться. Спрашивается: какъ же государство должно относиться ко всѣмъ этимъ формамъ соединенія своихъ подданныхъ? Очевидно, оно должно охранять интересы всѣхъ кружковъ и социальныхъ группъ безпристрастно, но вмѣстѣ съ тѣмъ и поддерживать между ними равновѣсіе, т. е. поставлять юридическіе предѣлы ихъ дѣятельности. Но никогда правительство не должно находиться подъ давленіемъ одного какого нибудь кружка, какой нибудь группы или сословія. Охранять миръ и равновѣсіе между всѣми этими разнообразнѣйшими опредѣленіями составляетъ третью цѣль государства—цѣль культурную (*Culturzweck*). Называется же она такъ потому, что по числу и разнообразію кружковъ можно судить о степени культуры государства.

§ 12. Дѣйствительная цѣль государства.

Разсмотрѣнные нами теоріи представляютъ извѣстные недостатки. Первые три, признающія за государствомъ одну цѣль—односторонни, а теорія Гольцендорфа запутана, да и самое дробленіе цѣли государства не совсѣмъ основательно. Такъ *Individualzweck* обнимаетъ собою и *Culturzweck*, потому что эта послѣдняя цѣль заключается въ поддержаніи уваженія различныхъ социальныхъ группъ къ закону. Наконецъ всѣ три цѣли у Гольцендорфа суть только различныя стороны одной общей задачи государства: приходитъ на помощь подданнымъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда единичныя ихъ усилія окажутся недостаточными. А чтобы быть въ состояніи помогать подданнымъ, государство должно существовать какъ самостоятельное государство, должно разумно управлять своими финансами, поддерживать юридическій порядокъ и законы, нормирующіе этотъ порядокъ и т. п.

Если же мы хотимъ обобщить всѣ эти задачи, то получимъ, что у всякаго культурнаго государства одна цѣль—доставить всѣмъ, своимъ гражданамъ средства для возможно полного удовлетворенія ихъ матеріальныхъ и нравственныхъ потребностей, иначе говоря для ихъ физическаго и духовнаго развитія.

ГЛАВА III.

О ВЕРХОВНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.

§ 13. Верховная государственная власть есть высшая власть въ государствѣ, власть, которой подчиняются всѣ подданные. Во введеніи мы сказали, что верховная власть есть *conditio sine qua non* существованія государства, безъ верховной власти нельзя себѣ представить государства, точно также какъ верховной власти безъ государства. Относительно этого согласны всѣ мыслители, начиная съ древнѣйшихъ временъ. Подъ верховною властью мы разумѣемъ ту власть, которой въ государствѣ подчинено все. Существованіе двухъ верховныхъ властей въ государствѣ представляется невозможнымъ.

У всѣхъ народовъ существовало понятіе о верховной власти. У Римлянъ мы встрѣчаемся съ понятіемъ *suprema potestas, majestas populi Romani*. Каждый консулъ имѣлъ совокупность всѣхъ высшихъ правъ, такъ что права не были раздѣлены между консулами, но каждый изъ нихъ имѣлъ за собою всю сумму прерогативовъ, вытекающихъ изъ понятія верховной власти. Это положеніе имѣло громадное практическое значеніе, потому что каж-

дый консулъ могъ надежить *vefo* на распоряженіе другаго, причемъ это право было основано не на половинѣ власти, а на всей ея совокупности.

Въ XVI стол. является терминъ, обозначающій верховенство государства какъ во внутреннихъ дѣлахъ, такъ и во внѣшнихъ. Это—*souvéraîneté*—суверенитетъ. Въ средніе вѣка сувереннымъ называлось всякое высшее учрежденіе или должностное лицо, облеченное значительною властью, напр. *coûrs souvéraîns* назывались высшіе суды. Вообще эпитетъ *souvéraîn* приписывался всякому лицу или учрежденію, являвшемуся послѣдней инстанціей. Впервые въ этомъ смыслѣ сталъ употреблять слово *souvéraîneté* писатель XVI стол. Bodin (Bodinus) въ сочиненіи „*De republica*“, „*De la République*“ (1572 г.). Съ тѣхъ поръ слово *Souvéraîneté* обозначаетъ собою власть, неподчиняющуюся внутри государства никакимъ законамъ, стоящую выше всѣхъ законовъ, источникомъ которыхъ она является, а въ международныхъ отношеніяхъ непризнающую надъ собою никакой высшей власти. Bodin считалъ, что для того, чтобы существовало государство необходимо, чтобы власть была неограниченная, чтобы она была „*pouvoir absolut*“, на этомъ основаніи онъ отказывался признавать за правильно организованныя государства: Англию, потому что въ ней парламентъ—и Данію, потому что король Датскій находился подъ давленіемъ датской аристократіи. Такой взглядъ Bodin'a объясняется характеромъ монархіи во Франціи (*ancien régime*), равно и тѣмъ обстоятельствомъ, что Bodin былъ легистъ, изучившій римское право по источникамъ императорскихъ временъ. Однако самъ Bodin впадаетъ въ противорѣчіе съ самимъ собой, именно онъ говоритъ, что верховная власть должна уважать собственность подданныхъ и при наложеніи податей испрашивать согласія самихъ собственниковъ, т. е. народа или же „Сената“. Такое противорѣчіе объясняется тѣмъ уваженіемъ къ частной собственности, которымъ Bodin проникся при изученіи источниковъ римскаго права.

Разсмотримъ далѣе, кому принадлежитъ суверенитетъ? Наука государственнаго права говоритъ, что суверенитетъ принадлежитъ самому государству и что пока существуетъ государство, существуетъ и суверенитетъ. Потому совершенно невѣрна теорія, по которой суверенитетъ принадлежитъ королю, а также невѣрна теорія, считающая обладателемъ суверенитета народъ.

1) Первая теорія говоритъ, что король обладаетъ суверенитетомъ, она получила выраженіе въ знаменитой фразѣ Людовика XIV: „*L'état c'est moi*“. Но король или монархъ не есть собственникъ суверенитета, онъ только есть его носитель, онъ временной представи-

тель одного изъ элементовъ государства. Государство вѣчно, а монархъ, напротивъ, удерживаетъ за собой власть только до тѣхъ поръ, пока онъ на престолѣ, если же онъ умретъ или откажется отъ престола, или потеряетъ престолъ, то онъ перестаетъ быть носителемъ суверенитета.

2) Другіе считаютъ обладателемъ суверенитета народъ. Мысль эту проводитъ Ж. Ж. Руссо (т. наз. *souveraineté du peuple*). Онъ говоритъ, что въ *rouvoir souverain* выражается „la volonté générale“ всѣхъ отдѣльныхъ гражданъ. Поэтому каждый отдѣльный гражданинъ является участникомъ въ верховной власти, каждый есть *souverain du pays*. Каждый гражданинъ называется *citoyen* въ отлічіе *sujet*, который только повинуется велѣніямъ верховной власти. Мысль о томъ, что верховная власть принадлежитъ народу получила большое значеніе во время революцій во Франціи, потому что изъ нея слѣдуетъ, что народъ имѣетъ право во всякое время измѣнять форму правленія. Отсюда слѣдуетъ оправданіе всякаго насилія народа или толпы противъ правительства, такъ какъ если народъ есть собственникъ верховной власти, то онъ можетъ, когда ему угодно, отнять эту власть у лицъ, которымъ онъ довѣрилъ ее. Эта теорія суверенитета народа господствовала во времена французской революціи, дѣятели которой жестоко насмѣхались надъ свободой отдѣльныхъ гражданъ и предавали казни не только дворянъ, державшихся старыхъ традицій, но и *citoyens électeurs*, свободно распоряжаясь ихъ собственностию, нисколько несмотря на ихъ мнимый суверенитетъ. Такимъ образомъ эта теорія ставитъ выше всего „la volonté du peuple.“

Ламартинъ, ставшій во главѣ управленія послѣ февральской революціи 1848 года, въ прокламаціи къ народу говорилъ: „*Chaque citoyen est électeur, chaque électeur est souverain*“. На этой же теоріи хотѣлъ утвердить свою власть Наполеонъ III въ своей конституціи 1852 года: онъ объявилъ себя Императоромъ, „*par la grâce de Dieu et par la volonté du peuple*“, т. е. объявилъ себя лицомъ отвѣтственнымъ предъ народомъ. Съ перваго взгляда эта конституція представляется въ высшей степени либеральной, но въ дѣйствительности наоборотъ: она служила для прикрытія всякаго правительственнаго произвола. Средства для привлеченія Императора Наполеона къ отвѣтственности не были указаны въ этой конституціи. Этотъ пробѣлъ сдѣланъ, безъ сомнѣнія, умысленно. Но еслибъ и былъ указанъ верховный судъ надъ государемъ, то и тогда невозможно посадить его на скамью подсудимыхъ, ибо въ такомъ случаѣ перестаетъ существовать

монархія, утрачивается истинный смысл и значение идеи монархической власти. Наполеонъ III, провозгласивъ свою отвѣтственность и суверенитетъ народа, доставилъ только самому себѣ практическія удобства. Объявивъ безотвѣтственность министровъ передъ народомъ, онъ сдѣлалъ ихъ своими покорными слугами; тамъ, гдѣ министры отвѣтственны передъ собраніемъ, они могутъ не согласиться съ политикой государя и, въ крайнемъ случаѣ, даже отказаться отъ своихъ портфелей. Стало-быть Наполеонъ III, въ дѣйствительности, посредствомъ этой конституціи, достигъ полной независимости и сдѣлался неограниченнымъ монархомъ. И съ точки зрѣнія логической эта теорія совершенно несостоятельна. Если суверенитетъ принадлежитъ народу, то каждый гражданинъ имѣетъ власть, но тогда спрашивается, кто-же будетъ повиноваться? Каждый гражданинъ можетъ въ такомъ случаѣ отказаться отъ исполненія закона имъ неодобреннаго. Далѣе, если верховная власть раздѣляется между гражданами, то она распадается на маленькія частички, становится пустымъ словомъ. Понятіе единства входитъ какъ необходимый элементъ въ понятіе верховной власти: тамъ, гдѣ нѣтъ единства верховной власти, нѣтъ и самой верховной власти. Кажущимся подтвержденіемъ этой теоріи является демократія въ Греціи, напр. въ Афинахъ, затѣмъ порядокъ правленія въ швейцарскихъ *Urkantonen* (Швицъ, Ури, Унтервальденъ и Люцернъ), гдѣ всѣ жители собираются на лугу и рѣшаютъ дѣла, а также Сѣверо-Американская конституція 1787 года, начинающаяся словами „We the people of the United States“ (Мы, граждане Соединенныхъ Штатовъ). Однако и въ демократіи власть принадлежитъ не каждому гражданину, а лишь всему собранію гражданъ, которое является носителемъ суверенитета, принадлежащаго государству. И въ республикахъ, управляемыхъ президентомъ и палатами суверенитетъ не принадлежитъ гражданамъ. Они только избираютъ представителей, которые тоже не обладаютъ суверенитетомъ, а только суть члены собранія, которое является представителемъ суверенитета государства. И такъ обладаетъ суверенитетомъ всегда само государство.

§ 14. Содержаніе суверенитета.

Всегда удобнѣе изучать содержаніе суверенитета на государствахъ монархическихъ неограниченныхъ, потому что въ нихъ одинъ монархъ лучше представляетъ единство верховной власти, чѣмъ напр. правительство въ республикѣ, гдѣ президентъ только

глава исполнительной власти. Въ чемъ же заключается суверенитетъ государства (Staatssouverenität)?

1) Въ полной независимости государства въ своихъ внутреннихъ дѣлахъ.

2) Въ независимости въ международныхъ дѣлахъ.

I. Каждое государство должно имѣть неограниченное право устроить у себя такіе порядки, которые оно считаетъ наиболѣе соответственными интересамъ народа. Государство можетъ устроить у себя какой оно хочетъ порядокъ управленія: монархію, республику и т. д., можетъ устроить судъ и администрацію на началахъ, которыя оно считаетъ лучшими. Отсюда понятно, что вмѣшательство одного государства во внутреннія дѣла другаго считается посягательствомъ на независимость, на автономію послѣдняго. Такъ въ 1819 г. въ Неаполѣ революціонная партія вынудила короля подписать конституцію, но державы нашли это неправильнымъ и Австрія прислала войска, которыя возвратили королю неограниченную власть. Тоже было и въ Испаніи съ Фердинандомъ VII въ 1822 г. Уничтоженіе конституціи было поручено Франціи, что она и исполнила силою оружія. Въ прошломъ столѣтіи Карлъ VI (1740) издалъ прагматическую санкцію, по которой салическій законъ, воспрещавшій женщинамъ наследовать престолъ, былъ отмѣненъ во всѣхъ Австрійскихъ земляхъ. Марія Терезія, послѣ смерти отца, вступила на престолъ и хотя Карлъ VI и заключилъ договоръ съ разными государствами о признаніи законности своей санкціи, однако Фридрихъ II, заключившій съ Карломъ VI подобный договоръ, тотчасъ послѣ его смерти, подвинулъ свои войска къ границамъ Австріи и объявилъ, что онъ не считаетъ Марію Терезію законной королевой. Подобнаго рода вмѣшательства во внутреннія дѣла государства не могутъ быть оправданы никакимъ образомъ и служатъ поводомъ къ войнѣ, *casus belli*. Вмѣшательство оправдывается, если одинъ народъ, уничтожая одинъ образъ правленія, пропагандируетъ тоже въ другихъ государствахъ. Такъ, французскій конвентъ разсылалъ прокламаціи, въ которыхъ приглашалъ народы свергнуть тирановъ и возвратить себѣ свободу. Въ настоящее время суверенитетъ государства находитъ себѣ уваженіе со стороны другихъ державъ. Такъ, государство можетъ создавать законы, какіе оно хочетъ, хотя-бы отъ этого терпѣли другія государства и эти государства не только не могутъ вмѣшиваться силою въ чужія дѣла, но даже не смѣютъ заявлять протестъ, который считался бы оскорбленіемъ суверенитета. Такъ государство можетъ назначать громадныя пошлины на предметы ввоза,

хотя бы отъ этого страдали промышленность, финансы сосѣднихъ державъ. Такъ, на громадное увеличеніе Россіею пошлинъ на ввозъ, Германія можетъ отвѣчать только соотвѣственнымъ увеличеніемъ пошлинъ, хотя пошлины Россіи приносятъ громаднѣйшій вредъ промышленности Германіи. Затѣмъ государство совсѣмъ свободно въ уголовномъ законодательствѣ, такъ до послѣдняго времени Англія считала свою территорію убѣжищемъ для преступниковъ и выдавала ихъ только по конвенціямъ, которыя она заключала весьма рѣдко. Государство совершенно свободно устроить, какъ оно хочетъ, судопроизводство, но если порядокъ судопроизводства уголовного не соотвѣтствуетъ понятіямъ цивилизованныхъ народовъ, то другія державы не будутъ выдавать преступниковъ, какъ это было съ Россіей, до изданія судебныхъ уставовъ 1864 года. Затѣмъ государство можетъ устроить такое внутреннее управленіе, какое оно хочетъ, можетъ ввести какое угодно административное дѣленіе государства, устроить разныя должности и т. п. Если же государство не имѣетъ права само рѣшать свои внутреннія дѣла, если допускается вмѣшательство другихъ державъ, то государство полунезависимо, вассальное (Болгарія, Египетъ). Баварія и Виртенбергъ, вошедши въ составъ Германской Имперіи, утратили свою автономію и суверенитетъ ихъ уменьшился въ объемѣ, хотя полузависимыми государствами ихъ считать нельзя.

II. Каждое государство имѣетъ полную независимость, автономію во внѣшнихъ сношеніяхъ. Верховная государственная власть самостоятельно опредѣляетъ свои отношенія къ другимъ державамъ, заключаетъ контракты и конвенціи по своему усмотрѣнію. Однако, фактически, дѣйствія правительства въ международныхъ дѣлахъ не совсѣмъ независимы: область этихъ отношеній выходитъ за предѣлы государства, тутъ необходимы уступки, отказъ отъ нѣкоторыхъ своихъ правъ, чтобы этимъ побудить и другія государства дѣлать уступки; приходится отказываться иногда отъ осуществленія своихъ правъ внутри государства. Такъ напр. государства, вошедшія въ почтовый союзъ, должны были принять таксу для корреспонденціи. Такія взаимныя уступки составляютъ естественное основаніе всѣхъ международныхъ отношеній.

III. Свойства суверенитета. Подъ качествами или свойствами верховной государственной власти разумѣются тѣ существенныя признаки, безъ которыхъ она немыслима, безразлично отъ способа ея осуществленія (монархія, республика и т. д.) Если нѣтъ

этихъ свойствъ, то государство не является независимымъ юридическимъ лицомъ. Эти признаки или свойства слѣдующіе:

1) *Верховная государственная власть должна быть едина и недѣлима.* Не можетъ быть въ одномъ государствѣ нѣсколько властей; всегда верховная власть должна воплощаться въ одномъ физическомъ или юридическомъ лицѣ, когда же являются двѣ власти, то происходятъ столкновения и борьба, уничтожающіе самое понятіе суверенитета. Много примѣровъ этому мы видимъ въ исторіи Польши, гдѣ являлось нѣсколько кандидатовъ на престоль, между которыми происходила борьба, колебавшая и разстроивавшая весь государственный порядокъ. Съ этимъ явленіемъ мы встрѣчаемся и въ Англійской исторіи: стоитъ, напр. упомянуть борьбу между парламентомъ съ Кромвелемъ во главѣ и Карломъ I Стюартомъ. Эта эпоха англійской исторіи отличается страшной неурядицей, господствомъ насилія и произвола надъ правомъ. Такъ что слѣдуетъ придти къ тому выводу, что нераздѣльность, единство высшей государственной власти является абсолютнымъ требованіемъ, истекающимъ изъ самаго существа государственнаго устройства.

Примѣчаніе. Если мы встрѣчаемъ во многихъ государствахъ мѣстности, пользующіяся автономіей, какъ, напр. у насъ княжество Финляндія, то этимъ нисколько не нарушается принципъ государственнаго единства, такъ какъ высшая центральная государственная власть является верховнымъ руководителемъ, имѣющимъ всегда возможность и силу заставить автономныя мѣстности въ ихъ самоуправленіи соображаться съ общими государственными цѣлями. Это предоставленіе автономіи различнымъ мѣстностямъ потому еще не подрываетъ единства государственной власти, что государство само допустило право этой автономіи.

2) *Верховная власть не терпитъ противодѣйствія.* Если какая нибудь партія, юридическое или физическое лицо въ состояніи противиться суверенитету государства и ему не подчиняются, то суверенитетъ и само государство исчезаютъ. Исключеніе составляютъ лица, пользующіяся правомъ экстерриториальности (иностранные монархи, дипломатическіе агенты, военные суда и войска другой державы). Однако это не есть исключеніе, потому что государство само допустило это изъятіе. Изъ разбираемаго нами свойства суверенитета ясно, что государство можетъ допустить, напр. только тѣ исповѣданія и церковныя общества, которыя велятъ своимъ приверженцамъ повиноваться государственной власти. Вотъ почему въ средніе вѣка, когда церковь торжество-

вала надъ государствомъ, очевидно не существовало весьма важнаго свойства суверенитета, а слѣдовательно не было и государства въ настоящемъ юридическомъ смыслѣ.

3) *Верховная власть безответственна.* Если бы верховная власть была ответственна, то долженъ былъ бы быть судъ, который могъ бы судить верховную власть, но очевидно, что тогда судъ этотъ былъ бы выше самой верховной власти, а этого быть не можетъ. Поэтому верховная власть безответственна. Въ государствахъ конституціонныхъ и республиканскихъ ответственны министры. Распоряженія подписываются государемъ или президентомъ и контрастируются министрами, министры отвѣчаютъ за контрастированные ими распоряженія, ответственность ихъ бываетъ двойкая:

а) *Политическая ответственность*, заключающаяся въ томъ, что дѣйствія министра обсуждаются съ точки зрѣнія цѣлесообразности въ учрежденіи (парламентомъ или законодательными палатами), передъ которымъ министръ отвѣтственъ и если его политика будетъ признана невыгодной для страны, то онъ долженъ выйти въ отставку.

б) *Юридическая ответственность*, когда министръ судится въ судѣ. Такъ англійскіе министры призываются въ судъ биллемъ палаты общинъ за нарушеніе закона, а палата лордовъ судить ихъ.

Въ Америкѣ самъ президентъ считается главою исполнительной власти и подлежитъ суду Вашингтонскаго Сената. Такъ въ 1867 году по суду былъ лишенъ должности президентъ Джонсонъ. Единственнымъ исключеніемъ изъ правила о безответственности является конституція Наполеона III-го, 2-го декабря 1852 г. объявившая, что Императоръ французовъ отвѣтственъ передъ націей. Однако Наполеонъ III не назначилъ суда, который долженъ былъ его судить и такимъ образомъ извлекъ ту пользу, что министры, освобожденные отъ отвѣтственности и выбираемые имъ самимъ, стали послушными орудіями въ его рукахъ.

4) *Верховная власть—вѣчна, непреходяща*, т. е. она не зависитъ отъ жизни лица, которое въ данный моментъ ее осуществляетъ. Царь умираетъ, но пока существуетъ государство, существуетъ и верховная власть. Это выражается на поговоркахъ: „civitas non moritur“, Le roi ne meurt pas“, Le roi est mort, vive le roi“. Въ монархическихъ государствахъ не можетъ быть междуцарствія, отсюда правило, (но большей части выраженное въ основныхъ законахъ), что въ моментъ смерти монарха, наследникъ вступаетъ на престолъ въ силу закона. Конечно это относится только къ цивилизованнымъ, странамъ. По словамъ

Станя одинъ африканскій народъ, послѣ смерти короля три мѣсяца не подчиняется никакой власти. Въ это время народъ „отдыхаетъ“ отъ болѣе или менѣе правильной государственной жизни и наступаетъ анархія, совершаются преступленія и т. д. По прошествіи же трехъ мѣсяцевъ наследникъ вступаетъ на престоль и порядокъ восстанавливается.

§ 15 Функции верховной государственной власти.

Функциями верховной государственной власти называются тѣ обязанности, которыя на ней лежатъ, тѣ дѣйствія, которыя она обязана совершать въ различныхъ областяхъ государственной жизни. Мы видимъ, что во всякомъ государствѣ верховная власть проявляется въ области законодательной, административной, судебной и т. д. При видѣ такого разнообразія проявленія государственной власти, явились въ литературѣ попытки объяснить эти проявления, подвести ихъ подъ опредѣленные категоріи. Въ этомъ отношеніи большой интересъ представляетъ сочиненіе Аристотеля *ἡ πολιτικὴ*, гдѣ онъ, на основаніи тщательнаго изученія имъ 150-ти конституцій греческихъ государствъ, вывелъ, что во всякомъ государствѣ единая верховная власть проявляется троякимъ образомъ:

1) Совѣщательная власть „*τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν νόμων*“ выражается въ томъ, что въ государствѣ существуютъ извѣстныя учрежденія и лица, которыя совѣщаются на счетъ важнѣйшихъ дѣлъ: издають законы, рѣшаютъ вопросъ о войнѣ и мирѣ, заключаютъ договоры, рѣшаютъ слѣдуетъ ли казнить преступника или изгнать его, или помиловать.

2) Правительственная власть (*τὸ περὶ τὰς ἀρχάς*) выражается въ извѣстномъ числѣ учреждений, приводящихъ въ дѣйствіе постановленія совѣщательной власти.

3) Власть судебная „*τὸ δίκασον*“ осуществляется разными учреждениями, творящими судъ и расправу. Затѣмъ Аристотель говоритъ, что государство должно опредѣлить и сферу дѣятельности каждой изъ властей такъ, чтобы между ними не было антогонизма или борьбы. Такое разграниченіе есть первое условіе государственнаго порядка.

Теорія Аристотеля удачно разрѣшаетъ вопросъ о функцияхъ государственной власти. Такъ: 1) совѣщательная власть—это власть законодательная, которая осуществляется по большей части колегіальнымъ учрежденіемъ (въ Греціи народнымъ собраніемъ), потому что вопросы законодательства очень сложны

и не могут быть рѣшаемы однимъ человекомъ. 2) Власть правительственная, это власть административная, примѣняющая велѣнія законодательной власти и 3) Власть судебная также совершенно необходима, чтобы творить судъ и расправу и сохранять существующій юридическій порядокъ.

Послѣдующіе развѣватели мысли Аристотеля не поняли его и рѣшили, что эти три функціи государственной власти совершенно самостоятельны и независимы. Такъ Монтескье въ сочиненіи „De l'esprit de lois“ (выдержавшемъ въ 1½ года 23 изданія), въ 6-ой главѣ XI-й книги, озаглавленной „De la constitution d'Angleterre“ доказываетъ, что въ государствѣ должно быть три власти, независимыя другъ отъ друга, какъ это, по его мнѣнію, было въ Англіи, единственномъ государствѣ, которое печется о благѣ своихъ подданныхъ. Въ подтвержденіе этой теоріи Монтескье указываетъ на Аристотеля, котораго онъ считалъ приверженцемъ раздѣленія власти.

Монтескье говоритъ, что необходимо должны существовать: 1) *La puissance legislative*; 2) *La puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens*; 3) *La puissance exécutive des choses qui dépendent du droit civil*.

1) *La puissance legislative* есть власть законодательная.

2) *La puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens* есть власть административная. Монтескье отнесъ эту власть къ международному праву (*droit des gens*), потому что, по его мнѣнію, административная дѣятельность обнаруживается прежде всего въ международныхъ дѣлахъ.

3) *La puissance exécutive des choses qui dépendent du droit civil* есть власть судебная (*droit civil* не обозначаетъ здѣсь гражданскаго права, а вообще постановленія, регулирующія внутреннія дѣла, между прочимъ и судъ). По мнѣнію Монтескье свобода мыслима только тогда, когда всѣ три власти совершенно независимы другъ отъ друга, раздѣлены не только объективно и субъективно, т. е. для каждой власти должны быть установлены отдѣльныя должностныя мѣста и лица. Только при такомъ *séparation des devoirs* права гражданъ будутъ уважаемы и возможно развитіе государства.

Эта теорія получила практическое примѣненіе въ Виртембергской конституціи 1817 года, но особенно во французскихъ конституціяхъ, начиная съ 1789 г. Но вездѣ раздѣленіе власти вело къ безпорядкамъ.

Несмотря на свое двухлѣтнее пребываніе въ Англіи, Монтэскье совершенно не понялъ государственнаго ея устройства. Онъ считалъ королевскую власть, парламентъ, судъ совершенно независимыми властями и думалъ, что парламентъ это власть законодательная, королевская власть—исполнительная, а судъ—судебная. Однако труды Блэкстона, Гнейста и другихъ доказали, что никакого раздѣленія власти въ Англіи нѣтъ. Верховная власть сосредоточивается въ рукахъ короля (или королевы) съ парламентомъ. (*The king or the Queen in the Parliament*). Законъ вносится въ палаты, разсматривается ими и когда палаты его одобрятъ, то онъ представляется на утвержденіе короля. Власть исполнительная находится въ рукахъ короля, однако министры его подлежатъ суду парламента. Самые министры избираются изъ членовъ большинства и если ихъ политика внѣшняя или внутренняя не нравится парламенту, то министерство теряетъ большинство и должно выйти въ отставку. Затѣмъ парламентъ, именно палата лордовъ, является верховнымъ судилищемъ и послѣдней инстанціей по нѣкоторымъ дѣламъ (судить комитетъ, избранный палатой лордовъ изъ своего состава и состоящій изъ лордовъ юристовъ). Монтэскье говоритъ, что въ Англіи судьи несмѣняемы. Однако они несмѣняемы только въ силу обычая и были случаи лишенія судей ихъ мѣстъ, да и кромѣ того за незаконные поступки судьи сами подлежатъ суду. Такимъ образомъ раздѣленія властей въ Англіи нѣтъ. (Вообще историческія справки Монтэскье не заслуживаютъ особаго довѣрія. Такъ онъ весьма авторитетно говоритъ о государственныхъ устройствахъ Персіи и Китая, хотя сколько нибудь достоверныя свѣдѣнія о Китаѣ относятся только къ пятидесятымъ годамъ нынѣшняго столѣтія). Однако теорія Монтэскье о „*distribution du pouvoir*“ получила громадное распространеніе и сдѣлалась альфой и омегой ученія о государственномъ управленіи, пока не было опровергнуто какъ наукой, такъ и горькимъ опытомъ, доказавшимъ, что раздѣленіе власти приводитъ къ хаотическому состоянію и постоянной борьбѣ между властями. Benjamin Constant въ виду того, что раздѣленіе власти приводило къ постоянной между ними борьбѣ, предложилъ къ тремъ властямъ (у Montesquieu) прибавить четвертую—*pouvoir modérateur*, которая сохраняла-бы миръ между властями. Наконецъ другіе публицисты не довольствовались тремя властями и требовали еще болѣе, напр., семь и т. д.

§ 16. Въ этомъ параграфѣ мы укажемъ на современное рѣшеніе вопроса о функціяхъ верховной государственной власти. Въ

настоящее время учение о раздѣленіи власти оставлено. Всѣ согласны, что верховная власть должна быть едина и недѣлима и если теперь говорятъ о власти законодательной, судебной, то только подразумѣвая различныя учрежденія, исполняющія разныя функціи верховной власти.

Каждое учрежденіе законодательное, административное, судебное должно имѣть установленную сферу дѣятельности, опредѣленный кругъ компетенціи, опредѣленные права и обязанности. Однако о самостоятельности разныхъ органовъ власти и рѣчи быть не можетъ. Исполнительная судебная власть примѣняетъ законы, выработанные законодательною властью, поэтому законодательная власть имѣетъ, такъ сказать, господство надъ другими властями, кругъ дѣятельности которыхъ она опредѣляетъ. Даже въ такихъ государствахъ, гдѣ парламентъ не имѣетъ особеннаго значенія (Reichstag въ Германіи), власть законодательная выше административной и судебной. Однако въ предѣлахъ своей компетенціи каждая власть дѣйствуетъ самостоятельно, нисколько это не нарушаетъ единства власти. Это не препятствуетъ различнымъ властямъ находиться въ постоянныхъ сношеніяхъ между собою. И такъ въ государствѣ не можетъ существовать трехъ самостоятельныхъ властей, потому что между ними происходила бы борьба; власть едина, но проявляется она въ трехъ различныхъ областяхъ:

1) Власть законодательная осуществляется большей частью коллегіальнымъ учрежденіемъ, члены котораго должны обладать всеми свѣдѣніями, необходимыми для разработки закона. Дѣло составленія закона не требуетъ особенной быстроты, но нуждается во всестороннемъ обсужденіи вопросовъ, потому законодательная власть ввѣряется обыкновенно коллегіальному учрежденію. Обыкновенно проекты законовъ изготавляются въ особой комиссіи. У насъ проекты законовъ обсуждаются въ Государственномъ Совѣтѣ; въ государствахъ конституціонныхъ законъ вносится въ парламентъ, члены котораго являются представителями интересовъ всѣхъ классовъ общества и слѣдовательно могутъ слѣдить за тѣмъ, чтобы новый законъ не былъ несправедливъ ни для кого.

2) Власть исполнительная, административная въ XVIII стол. тоже была основана на коллегіальныхъ началахъ (коллегіи въ Швеціи, Даніи, Германіи и коллегіи Петра Великаго). Однако коллегіальное устройство административныхъ органовъ вышло изъ употребленія, потому что оно обуславливало слишкомъ медленный ходъ дѣла, тогда какъ администрація должна дѣйствовать быстро и рѣшительно. Теперь административная власть ввѣряется обыкновенно

новенно министрамъ (въ Англии Статсъ-Секретарямъ). Главная задача администраціи состоитъ въ непосредственномъ примѣненіи законовъ какъ внутри государства, такъ и въ международныхъ сношеніяхъ, т. е. возникаетъ дѣятельность администраціи или правительства въ тѣсномъ смыслѣ (*gouvernement, Regierung*). Между законодательной и исполнительной функціями постоянно происходятъ столкновения по поводу вопроса объ отношеніи между законами и административными распоряженіями: законодательная власть не можетъ предвидѣть всѣ возможные случаи жизни, поэтому административной власти представляется издавать административныя распоряженія.

Всѣ ученые согласны между собой въ томъ, что административное распоряженіе должно быть закономѣрно, должно быть согласно съ законами, должно быть основано на законѣ. Необходимо оказывается представлять администраціи значительный просторъ при интерпретаціи законовъ. Истолкованіе законовъ требуетъ добросовѣстности и большихъ знаній, которыхъ трудно требовать отъ каждаго администратора; весьма часто бываетъ, что административныя власти даже вовсе не знаютъ о существованіи такихъ-то законовъ. Поэтому административныя распоряженія нерѣдко идутъ въ разрѣзъ съ законами, нерѣдко явно ихъ нарушаютъ. Поэтому почти вездѣ допускаются жалобы частныхъ лицъ на неправильныя дѣйствія администраціи. Такъ во Франціи можно жаловаться на дѣйствіе властей, даже самихъ министровъ, въ отдѣленіе Государственнаго Совѣта, называемое *contentieux*.

Въ Австріи и Германіи частныя лица, права которыхъ нарушены администраціею, и чиновники, безъ вины лишенные должности, могутъ жаловаться въ „*Ober—Verwaltungsgerichtshof*“. Въ конституціонныхъ монархіяхъ и республикахъ значительнымъ обезпеченіемъ законности дѣйствій администраціи является юридическая и въ особенности политическая отвѣтственность министровъ. Не смотря на всѣ эти предохранительныя мѣры, обвиненія администраціи въ незаконномѣрности ея дѣйствій часто основательны и неизбежны.

3) Власть судебная необходима во всякомъ государствѣ; посредствомъ ея верховная власть поддерживаеетъ въ подданныхъ уваженіе къ законамъ. Съ древнѣйшихъ временъ судъ считался одной изъ важнѣйшихъ функцій верховной власти. Нерѣдко военнопочинчикъ, поставленный во главѣ племени, во время войны сохранялъ свою власть и во время мира, чтобы творить судъ и расправу.

Въ Римѣ консулы имѣли судебную власть. Карль Великій, Людовикъ IX и наши Великіе Князья и Цари лично разбирали тяжбы и жалобы. Для исправленія судебной функціи въ государствахъ устраиваются особыя учрежденія—суды. Для болѣе важныхъ дѣлъ устраиваются суды съ коллегіальнымъ составомъ, мелкія тяжбы рѣшаются отдѣльными судьями. Дѣло суда заключается въ примѣненіи законовъ къ даннымъ конкретнымъ случаямъ. Судъ долженъ примѣнять законы, но въ предѣлахъ закона судъ независимъ отъ законодательной власти. Законодательная власть поставляетъ только общія нормы, но разборомъ дѣлъ не занимается. У насъ въ Россіи прежде было исключеніе: Государственный Совѣтъ являлся высшимъ судебнымъ мѣстомъ, однако рѣшенія Государственного Совѣта, утвержденныя Императоромъ, являлись уже не простыми рѣшеніями, а законами, а это неправильно, такъ какъ рѣшенія судовъ должны имѣть силу только по отношенію къ рѣшасмому дѣлу. По отношенію къ администраціи судъ долженъ быть свободенъ. Судъ, рѣшающій дѣла сообразно съ желаніями администраціи, не выполняетъ своего назначенія.

ГЛАВА IV.

О ФОРМАХЪ ГОСУДАРСТВА.

§ 17. Опредѣленіе понятія формъ государства.

Подъ формой государства разумѣется внѣшній порядокъ, господствующій въ государствѣ, т. е. совокупность законодательныхъ, административныхъ и судебныхъ учреждений, въ которыхъ внѣшнимъ образомъ выражается государственный порядокъ. Другими словами, ученіе о формахъ государства сводится къ ученію о внѣшнемъ порядкѣ государства.

Замѣчательно мнѣніе Савиньи о государствѣ. Савиньи говоритъ, что каждое государство есть внѣшняя форма, въ которую вылилась жизнь даннаго народа. Потому государственный порядокъ, которымъ одно государство отличается отъ другихъ, не есть результатъ случая или каприза, а есть результатъ всей предшествовавшей жизни государства, историческихъ, географическихъ, климатическихъ и т. д. условій. Потому въ наукѣ твердо установлено то положеніе, что не можетъ быть государственнаго порядка, примѣнимаго для всѣхъ государствъ; что хорошо въ одномъ государствѣ, то вредно для другаго.

Исторія показываетъ весь вредъ, неосмысленнаго пересаживанія учреждений одной страны въ другую. Заимствованія могутъ

быть безопасны и полезны только тогда, когда онѣ соответствують историческому прошлому народной жизни и его вынѣшнему культурному уровню. Когда въ концѣ XVIII-го и въ началѣ XIX-го столѣтій многія государства начали, подѣ влияніемъ сочиненія Монтэскье „De l'esprit des lois“, заимствовать геніальный, по его мнѣнію, англійскій государственный порядокъ, то явилась страшная неурядица и государства должны были постѣпно отказаться отъ своей попытки. Англійскій государственный порядокъ и культура являются въ высшей степени оригинальными и самобытными. Такими они представляются въ силу, какъ климатическихъ и географическихъ, такъ и историческихъ особенностей, обусловившихъ ихъ сложение и развитие, особенностей столь рѣзкихъ, что онѣ существенно отличаютъ англійскій государственный порядокъ отъ другихъ государственныхъ устройствъ и устраняютъ всякую возможность заимствования ихъ.

Если мы прослѣдимъ въ историческомъ порядкѣ англійское государственное устройство, то увидимъ, что оно слагалось постепенно, начиная съ XII стол., безъ рѣзкихъ перемѣнъ, развиваясь сообразно требованіямъ времени. Англичане не любятъ коренныхъ реформъ, они предпочитаютъ новое присоединять къ старому, измѣняя это старое очень медленно. Такимъ образомъ государственное устройство Англій можно сравнить съ зданіемъ, которое воздвигалось все въ разныхъ стиляхъ. Перенесенное цѣликомъ въ другія страны англійское государственное устройство, какъ уже мы сказали, оказалось совершенно непригоднымъ, но въ Англій, гдѣ оно является продуктомъ долгой политической жизни, оно превосходно.

При опредѣленіи формы какого нибудь государства необходимо обращать вниманіе на слѣдующіе вопросы:

- 1) Кто обладаетъ верховной властью: лицо физическое или юридическое, т. е. вопросъ о томъ, какимъ путемъ эта власть осуществляется.
- 2) Вопросъ объ отношеніи верховной власти къ подданнымъ.

§ 18. Теорія о формахъ государствъ.

Во всѣ времена, начиная съ глубокой древности, вопросъ о формѣ государствъ останавливалъ на себѣ вниманіе мыслителей. Нѣкоторые изъ этихъ мыслителей ограничивались изученіемъ формъ отдѣльныхъ государствъ, другіе старались подвести всѣ извѣстныя формы подъ категоріи и создавали различныя теоріи. Въ Греціи, гдѣ такъ развита была политическая жизнь, гдѣ

было такое множество государствъ, съ самыми различными государственными устройствами, изученіе формъ государства значительно подвинулось впередъ. Такъ болѣе чѣмъ за 200 лѣтъ до Рожд. Хр. Аристотель создалъ теорію о формахъ государства, которая сохранила почти все свое значеніе и до нынѣ.

Въ сочиненіи своемъ: „політія“, основанномъ на разборѣ 150-ти изученныхъ имъ конституцій греческихъ государствъ (къ сожалѣнію этотъ сборникъ конституцій не найденъ), Аристотель дѣлитъ государства по формѣ на двѣ группы:

1) Нормальныя государства, имѣющія цѣлью благо всего народа, а не отдѣльнаго какого нибудь лица или сословія. Подъ благомъ подданныхъ Аристотель разумѣетъ ихъ матеріальное довольство, но преимущественно ихъ нравственное усовершенствованіе. Онъ находитъ три типа нормальныхъ государствъ: 1) монархія, 2) аристократія и 3) политія. Соответственно этой группѣ мы имѣемъ другую.

2) Ненормальныя государства, которыя нерѣдко возникаютъ вслѣдствіе извращенія нормальныхъ. Въ этихъ государствахъ преслѣдуются не общенародныя цѣли, а выгода какого нибудь отдѣльнаго лица, сословія, толпы, или вѣрнѣе тѣхъ, кто руководитъ толпой.

1) Если въ монархическомъ государствѣ монархъ преслѣдуетъ свои личные или династическіе интересы, то монархія переходитъ въ тираннію или деспотію.

2) Если въ аристократическомъ государствѣ аристократы—правители не имѣютъ въ виду общаго блага и пользы, а защищаютъ положеніе своего сословія, то мы имѣемъ олигархію.

3) Если въ государствѣ толпа черезъ демагоговъ преслѣдуетъ свои выгоды, то это демократія.

Разсмотримъ параллельно нормальныя и ненормальныя формы государствъ по Аристотелю.

1) Монархія—такая форма государства, при которой одно физическое лицо сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всю власть. Аристотель относится сочувственно къ этой формѣ правленія. Монархъ есть представитель всей силы, живущей въ народѣ, онъ имѣетъ всѣ средства къ достиженію своей цѣли, поэтому у всѣхъ народовъ—завоевателей мы встрѣчаемъ эту форму правленія.

Аристотель не упускаетъ изъ виду недостатковъ монархіи и ставитъ непремѣннымъ условіемъ, чтобы монархъ былъ выше, развитѣе своего народа, только въ этомъ случаѣ монархія можетъ быть нормальной формой. Аристотель требуетъ, чтобы

въ затруднительныхъ случаяхъ монархъ обращался за совѣтомъ къ своимъ приближеннымъ, выбраннымъ изъ лучшихъ по талантамъ и способностямъ людей въ странѣ. Такимъ образомъ Аристотель вноситъ отчасти элементъ аристократическій въ монархію.

Между ненормальными формами формой, соответствующей монархіи, является деспотія или тираннія. Мы называемъ тиранніей или деспотіей такое государство, гдѣ лицо, стоящее во главѣ правленія, руководится при отправленіи власти не стремленіемъ къ общему благу, а мотивами чисто личнаго характера. При такой формѣ нѣтъ твердаго, заранее опредѣленнаго порядка, который бы регулировалъ дѣйствія монарха. Надо замѣтить, что въ античномъ мѣрѣ каждое лицо, установившее единовластіе силою оружія, называлось тиранномъ (*τύραννος*), несмотря на то, что это лицо могло въ послѣдствіи оказаться весьма достойнымъ и справедливымъ правителемъ. Аристотель однако придаетъ слову „тирантъ“ значеніе, которое мы обыкновенно привыкли соединять съ нимъ въ настоящее время. Аристотель съ величайшимъ презрѣніемъ отзывается объ тиранніи, въ которой интересы всѣхъ приносятся въ жертву капризамъ одного.

2) Второй нормальной формой является аристократія, правленіе лучшихъ. Аристократы, по теоріи Аристотеля, защищаютъ не только свои интересы, но и интересы всего народа, поэтому Аристотель признаетъ эту форму государства нормальной. Подъ аристократами Аристотель подразумѣваетъ лучшихъ людей по уму и внутреннимъ качествамъ, которые, въ силу этого превосходства, заняли первое мѣсто, а неаристократовъ по происхожденію или по богатству, аристократовъ, пользующихся известными привилегіями и титулами. Аристотель въ этомъ взглядѣ сходится со всѣми мыслителями древняго міра. Господство аристократовъ, основанное на ихъ внутреннемъ превосходствѣ, на нравственномъ развитіи, служитъ въ аристократическомъ государствѣ залогомъ того, что правительство будетъ преслѣдовать не свои личныя выгоды, а интересы всего народа.

Если правящее сословіе пользуется въ видахъ личныхъ или сословныхъ выгодъ, то является второй типъ ненормальнаго государства—олигархія.

3) Третьей нормальной формой является форма народнаго правленія—политія. Здѣсь верховная власть сосредоточена въ общемъ собраніи всего народа, всѣхъ гражданъ, которые равноправны и полноправны и сообща издають законы, завѣдуютъ какъ внутренними, такъ и внѣшними дѣлами и отправляютъ

правосудіе. Здѣсь нѣтъ первенствующаго физическаго лица или сословія, здѣсь народъ рѣшаетъ всѣ важныя дѣла. Въ такомъ государствѣ важно опредѣлить, кто можетъ быть полноправнымъ гражданиномъ, кто участвуетъ въ управленіи? Аристотель указываетъ, какъ на условіе пріобрѣтенія правъ гражданства: 1) на извѣстный цензъ образовательный и 2) имущественный. Далѣе, чтобъ быть полноправнымъ гражданиномъ необходимо быть свободнымъ, не рабомъ, и не происходить отъ раба. Отъ лица, не получившаго образованія и раба нельзя требовать пониманія государственной жизни, а потому оно и не должно быть допущено къ участию въ ней. Если образованіе имѣетъ громадное значеніе въ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ избиратели должны имѣть понятіе о своихъ обязанностяхъ и цѣляхъ, преслѣдуемыхъ государствомъ, то тѣмъ большее значеніе имѣло образованіе въ античныхъ политіяхъ, гдѣ граждане принимали непосредственное участіе въ отправленіи функций верховной власти. Въ настоящее время Бельгійскіе законы представляютъ права быть избирателемъ только тѣмъ лицамъ, которые сдавали извѣстный установленный экзамень. А въ древности въ Афинахъ все воспитаніе происходило подъ руководствомъ и бдительнымъ надзоромъ самаго государства. Древнія государства подають такимъ образомъ такой примѣръ современнымъ, гдѣ часто граждане имѣютъ права и обязанности, которыхъ они не въ состояніи понять. Надо замѣтить, что политія можетъ существовать только при извѣстныхъ условіяхъ, крайне стѣсняющихъ кругъ ея примѣненія. Условія эти слѣдующія: 1) необходимо, чтобы народъ былъ немногочисленъ, такъ какъ народъ долженъ принимать непосредственное участіе въ управленіи, это *conditio sine qua non* политіи, 2) необходимо, чтобы народъ, осуществляющій политію, стоялъ на высокой ступени культурнаго развитія, потому что въ противномъ случаѣ политія вырождается въ демократію, которая представляетъ собою третій типъ ненормальнаго государства.

Демократія есть та форма государства, при которой власть сосредоточена въ рукахъ толпы, грубой и неразвитой черни, руководимой демагогами. Демагоги, пользуясь невѣжествомъ толпы, пользуясь возможностью заставить ее принять всякое рѣшеніе, употребляютъ свою власть на достиженіе своихъ личныхъ выгодъ. При такой формѣ правленія нѣтъ никакихъ гарантій прочности существующаго порядка: все зависитъ отъ минутнаго настроенія толпы. Аристотель съ величайшимъ презрѣніемъ отзывается объ этой формѣ государства. Такой порядокъ существо-

валъ отчасти въ Афинахъ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ; его принято теперь называть охлократіей. Между различными формами государствъ мы не встрѣчаемъ у Аристотеля теократіи, которой не было въ Греціи. *Макиавелли* въ XVI вѣкѣ въ двухъ сочиненіяхъ: „de Principe“ (О князѣ 1515 г.) и Разсужденіе о первыхъ десяти книгахъ Тита Ливія. („Discorsi sopra la prima decade di Titio Livio“ 1532), разсматриваетъ вопросъ о формахъ государствъ и создаетъ теорію, согласную съ ученіемъ Аристотеля.

Нормальныя государства: 1) монархія, 2) аристократія и 3) демократія; цѣль этихъ государствъ благополучіе подданныхъ.

Ненормальныя государства: 1) деспотія, 2) олигархія и 3) охлократія (правленіе толпы). На основаніи фактовъ *Макиавелли* подробно указываетъ, какъ нормальныя формы переходятъ въ ненормальныя.

Наилучшей формой правленія *Макиавелли* признаетъ ту, въ которой соединены всѣ нормальныя формы правленія: монархія, аристократія и демократія. Онъ указываетъ на примѣръ Рима, гдѣ монархія представлялась консулами и диктаторами, аристократія—сенатомъ, демократія—комиціями и трибунами. Онъ говоритъ, что если Римъ достигъ господства надъ всѣмъ міромъ, то благодаря этой смѣшанной формѣ правленія.

Bodin въ своемъ сочиненіи „De republica“ (1576 г.) дѣлитъ государство на 3 категоріи: 1) la monarchie seigneuriale, гдѣ монархъ, seigneur, есть собственникъ всей земли и всѣхъ подданныхъ, на ней живущихъ. Землю онъ, какъ помѣщикъ, раздаетъ подданнымъ для поселенія. Онъ можетъ продавать землю съ подданными и безъ оныхъ; 2) la royauté, гдѣ король, le roi, есть отецъ подданныхъ и дѣйствуетъ на основаніи божескихъ и нравственныхъ законовъ, которые являются единственными преградами его дѣятельности. Тутъ *Bodin* впадаетъ въ противорѣчіе, говоря, что король долженъ спрашивать у подданныхъ согласіе при наложеніи податей. *Bodin* считаетъ la royauté лучшей формой правленія, что объясняется тѣмъ, что въ то время эта форма правленія господствовала во Франціи и 3) la despotie или la tyrannie, гдѣ le despote, le tyran дѣйствуетъ сообразно со своими капризами и единственнымъ ограниченіемъ произвола деспота есть боязнь быть свергнутымъ. Однако теорія *Bodin*'а довольно слаба. Она совсѣмъ не принимаетъ въ расчетъ республикъ аристократіи, кромѣ того невозможно найти какое либо прочное основаніе для разграниченія другъ отъ друга monarchie seigneuriale, despotie et royauté. Гораздо выше слѣдующая теорія.

Montesquieu въ своемъ сочиненіи *De l'esprit des lois* (1748 г.)

дѣлать государства слѣдующимъ образомъ: 1) республика, гдѣ верховная власть находится въ рукахъ юридическаго лица. По мнѣнію Монтэсье республика можетъ быть двоякаго рода: а) республика аристократическая, гдѣ юридическимъ лицомъ, обладающимъ властью, является часть народа, аристократы, причѣмъ подѣломъ аристократами Монтэсье разумѣеть лицъ знатнаго происхожденія и б) республика демократическая, гдѣ юридическимъ лицомъ, обладающимъ властью, является весь народъ, 2) монархія и 3) деспотія. Лучшей формой государства Монтэсье считаетъ монархію, въ которой главнымъ двигателемъ является честь, l'honneur. Въ общемъ однако дѣленіе Монтэсье значительно ниже дѣленія Аристотеля.

§ 19. Современное положеніе вопроса о дѣленіи государствъ по формѣ.

Въ настоящее время насчитываютъ обыкновенно 4 различныя формы государствъ: 1) теократія, 2) монархія, 3) аристократія и 4) демократія. Въ монархіи власть принадлежитъ физическому лицу, а въ аристократіи и демократіи лицу юридическому.

1) Теократія является въ двоякомъ родѣ: а) непосредственная, когда какое либо лицо или цѣлыя общества объявляютъ себя знающими волю божества; какъ примѣръ, можно привести Турцію, гдѣ султанъ является такимъ лицомъ и б) посредственная, когда на основаніи религіозныхъ и нравственныхъ законовъ, извѣстныя лица являются посредникомъ между Богомъ и людьми. Таковымъ теократическимъ государствомъ представляется древняя Іудея. Въ настоящее время теократическое правленіе немыслимо въ цивилизованныхъ государствахъ. То обстоятельство, что титулъ монарховъ начинается словами: „Божіею Милостіею“, вовсе не доказываетъ, чтобы государь былъ ставленникъ Бога, а указываетъ только на то, что за верховной властью признается религіозная санкція. Еще въ недавнее время существовало цивилизованное государство, считавшееся теократіей, это Папская Область, состоявшая изъ 3-хъ провинцій. До 1-го іюля 1870 г., когда италіанскія войска заняли Римъ, Папа Римскій считался духовнымъ и свѣтскимъ повелителемъ, намѣстникомъ Христа на землѣ, непосредственно ставленникомъ Бога. Теперь же свѣтская власть Папы уничтожена и такимъ образомъ нѣтъ болѣе теократическаго государства Папской области. Теократіи встрѣчаются и теперь у нецивилизованныхъ народовъ.

Въ Европѣ единственнымъ теократическимъ государствомъ

слѣдуетъ признать современную Турцію. Султанъ считается Калифомъ, намѣстникомъ Магомета; султанъ рѣшаетъ религіозные вопросы, толкуетъ коранъ каждую пятницу, онъ торжественно отправляется въ Софійскую мечеть совершать церемонію „Сехамликъ“, которую онъ одинъ можетъ совершать.

Вообще же надо сказать, что теократическія государства являются весьма несовершенными, потому что божественное откровеніе, лежащее въ существѣ этого государственнаго порядка, можетъ породить страшный произволъ и деспотизмъ, ибо божественнымъ откровеніемъ можно оправдать все.

2) Аристократія. Относительно этой формы государственнаго устройства осталось во всей силѣ мнѣніе Аристотеля.

Республика аристократическая. Примѣръ такой республики мы видимъ въ Венеціи до 1798 г., которая управлялась сословіемъ *poviles*. Только принадлежащіе по рожденію къ этому сословію могли быть выбраны въ дожи, въ члены инквизиціоннаго трибунала, въ совѣтъ десяти. Въ такихъ республикахъ не можетъ быть и рѣчи о физическомъ лицѣ съ какимъ нибудь исключительномъ правомъ, котораго бы онъ не раздѣлялъ съ другими на равныхъ основаніяхъ. Дождь не былъ монархомъ, а предсѣдателемъ совѣта десяти—*primus inter pares*.

3) Демократія. Мы встрѣчаемся въ исторіи съ демократическими республиками двухъ типовъ: а) демократія античная, непредставительная и б) демократія современная, представительная.

а) Въ демократіи античной всѣ полноправные граждане непосредственно участвуютъ въ рѣшеніи дѣлъ, выслушиваютъ ораторовъ, объявляютъ войну, заключаютъ миръ, судятъ, выбираютъ должностныхъ лицъ, даже судятъ преступниковъ. Такой порядокъ возможенъ только при очень ограниченномъ числѣ гражданъ: нужно чтобы всѣ граждане могли помѣститься на площади и слышать говорящаго. Платонъ говоритъ, что число гражданъ не должно быть болѣе 5,040 человекъ. Дѣйствительно, мы видимъ, что всѣ античныя демократіи имѣли весьма небольшое количество гражданъ, излишекъ выселялся и основывалъ колоніи.

б) Современныя демократіи существуютъ на другихъ началахъ: въ нихъ число гражданъ доходитъ до такой цифры, что непосредственная подача голосовъ невозможна. Поэтому въ такихъ государствахъ народъ выбираетъ изъ своей среды представителей, изъ которыхъ образуется собраніе или палата и въ этой палатѣ большинствомъ голосовъ принимаются обязательныя для всего народа рѣшенія, издаются законы. Въ Сѣверо-Амери-

канскихъ Соединенныхъ Штатахъ одинъ членъ въ Вашингтонскомъ конгрессѣ приходится на 40,000 избирателей. На этомъ же началѣ основано народное представительство и въ конституціонныхъ монархіяхъ, напр. въ Англіи, Бельгіи и т. д. Въ современной Европѣ сохранились государства, представляющія по своему устройству нѣчто весьма близкое античнымъ демократіямъ. Это четыре швейцарскіе кантона—Ури, Люцернъ, Швицъ и Унтервальденъ, положившіе начало швейцарской федераціи. Въ первое майское воскресенье народъ собирается на лугу, вотируютъ законы и избираетъ на предстоящій годъ Landamtschapp'a. Такіе порядки немыслимы въ большихъ государствахъ, каковы напр. Франція, Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, гдѣ единственно возможной формой республиканскаго правленія является форма представительная.

4) Остается еще монархическая форма и ее мы разсмотримъ подробнѣе, какъ преобладающую въ Европѣ.

§ 20. Монархія.

Въ неограниченныхъ монархіяхъ лучше всего находятъ выраженіе принципъ единства верховной власти. Монархъ конституціонный осуществляетъ свою власть при соблюденіи извѣстныхъ условій, для него обязательныхъ. Въ избирательныхъ монархіяхъ монархъ, конечно, еще болѣе ограниченъ въ своихъ полномочіяхъ, чѣмъ въ монархіяхъ конституціонныхъ.

Если прослѣдимъ исторію монархій, то увидимъ, что хотя монархіи возникали подъ различными условіями и судьба ихъ была различна, однако въ основѣ всѣхъ ихъ лежали однѣ общія начала, безъ которыхъ существованіе монархіи немыслимо и которыя проявляются и дѣйствуютъ различно, смотря по культурѣ государства. Главные типы монархій слѣдующіе: 1) греческій, 2) римскій, 3) феодальный средневѣковый, 4) французскій, особенно XVII и XVIII столѣтій и 5) конституціонный современный.

Въ древней Греціи монархи пріобрѣтали власть; 1) избраніемъ, 2) узурпаціей и 3) рѣдко наслѣдованіемъ. Монархъ долженъ былъ быть: а) главнымъ начальникомъ военныхъ силъ, обязаннымъ во время войны вести войска противъ враговъ, а во время мира заботиться о поддержаніи военныхъ силъ; б) верховнымъ судьей, который рѣшаетъ дѣла гражданскія и уголовныя и рѣшенія котораго безапелляционны и в) главнымъ правителемъ, какъ по отношенію къ внутреннимъ, такъ и по отношенію къ

вышнимъ дѣламъ. Въ древнихъ греческихъ монархіяхъ царя окружалъ совѣтъ изъ старѣйшихъ и знатнѣйшихъ гражданъ. Кромѣ того въ рѣшеніи важныхъ государственныхъ дѣлъ принимало участіе и народное собраніе, хотя рѣшенія его не были обязательны для царя. Въ болѣе новой формѣ греческой монархіи—тиранніи, монархъ является болѣе самостоятельнымъ, чѣмъ въ древнихъ греческихъ монархіяхъ (греки подъ словомъ тираннъ разумѣли не жестокаго правителя, а вообще всякаго силою захватившаго верховную власть).

Въ древнемъ Римѣ основанія самодержавной власти въ царскій и императорскій періоды были почти одинаковы; въ императорскій періодъ точнѣе опредѣлены были права, атрибуты верховной власти. Какъ въ Греціи, такъ и въ Римѣ въ царскій періодъ народъ принималъ участіе въ обсужденіи государственныхъ вопросовъ.

Римскіе цари каждый разъ избирались народнымъ собраніемъ по предложенію *Interrex*'а или предмѣстника. При избраніи царя не бывало беспорядковъ, какъ это обыкновенно случается въ избирательныхъ монархіяхъ, такъ какъ римляне издревле были проникнуты идеей права и порядка.

Римскій царь былъ первымъ магистратомъ, онъ служилъ народу его избравшему. Царь осуществлялъ всѣ тѣ функціи, которыя въ республиканскій періодъ распредѣлялись между различными должностными лицами. Власть римскаго царя шире, чѣмъ власть царя греческаго: имѣя въ своихъ рукахъ *imperium* и сосредоточивая въ своемъ лицѣ *majestas populi Romani* онъ интерпретировалъ законъ своими эдиктами, творилъ судъ и расправу (*jus dicit*). Въ особенности была неограничена его власть въ военное время: ни сенатъ, ни комиціи не имѣли права вмѣшиваться въ эту область; царь рѣшалъ все самостоятельно и имѣлъ *jus vitae ac necis*. Когда послѣ длиннаго республиканскаго періода Римъ сдѣлался Имперіей, Августъ снова соединилъ въ своихъ рукахъ всю власть, которая въ предшествующемъ періодѣ была раздроблена между отдѣльными магистратами, трибунами, консулами, *pontifex maximus* и т. п. Августъ, объявивъ себя императоромъ, сначала фактически, а потомъ и юридически, явился обладателемъ всѣхъ правъ верховной власти въ самомъ широкомъ ихъ объемѣ.

Римскіе императоры въ своихъ эдиктахъ толкуютъ право (прежняя обязанность преторовъ) завѣдывать религіозными церемоніями, объявляютъ волю божества; все это въ періодъ республиканскій выполнялось отдѣльными сановниками. Власть импе-

ратора все растеть, по мѣрѣ того, какъ уменьшается значеніе сената и комицій. Наконецъ нѣкоторые императоры провозглашаютъ себя богами и окружаютъ себя соотвѣтственно пышностью. Римскіе императоры дѣлались образцами для многихъ послѣдующихъ монарховъ; такъ, Наполеонъ III подражалъ Юлію Цезарю и написалъ даже сочиненіе о немъ.

Въ послѣднее время существованія Рима престолъ находился въ сильной зависимости отъ войскъ. Нерѣдко полководецъ, любимый солдатами, провозглашался ими императоромъ, шедъ въ Римъ, истреблялъ своихъ противниковъ и захватывалъ власть. Когда Римская Имперія раздѣлилась на западную и восточную, характеръ монархіи подвергся измѣненію.

Монархія Карла Великаго, возстановившая многіе принципы римской имперіи, казавшіеся погибшими во время великаго переселенія народовъ, всетаки значительно отличается отъ неограниченной римской имперіи. Карлъ Великій (768—814), получивъ отъ Папы Льва III императорскую корону, явился наслѣдникомъ власти императоровъ, объявилъ себя ихъ преемникомъ и принялъ атрибуты власти римскихъ императоровъ. Однако онъ не могъ упустить изъ виду того, что германцы имѣли совсѣмъ другіе взгляды, чѣмъ народы, входившіе въ римскую имперію. Карлъ Великій долженъ былъ принять во вниманіе особенности своихъ подданныхъ, считавшихъ всякій государственный порядокъ стѣсненіемъ личной свободы, и значительно умѣрить свою власть. Такъ, онъ долженъ былъ совѣщаться со своими сподвижниками, среди которыхъ онъ былъ скорѣе *princeps unter pares*, чѣмъ повелителемъ; при наложеніи податей онъ нерѣдко долженъ былъ просить у своихъ подданныхъ согласія. Важнѣйшія дѣла обыкновенно вносились на разсмотрѣніе народнаго собранія, которое собиралось въ маѣ и называлось *Maifeld*.

Послѣ смерти Карла, вся его Имперія была раздѣлена на Францію, Италію и Германію (по Верденскому трактату), а затѣмъ и на множество мелкихъ государствъ.

Феодальная система. Послѣ распаденія монархіи Карла Великаго, особенно въ XI и XII столѣтіяхъ, наступило господство произвола; грубая сила, столь уважаемая германцами, сдѣлалась основаніемъ всякаго права: всякій, сознавшій свою силу, стремился стать независимымъ и подчинить себѣ другихъ слабѣйшихъ; всякій феодалъ стремился стать независимымъ; въ обществѣ шла ожесточенная и постоянная борьба; господствовало право сильнаго — кулачное право — *Faustrecht*. Герцоги, короли, бароны раздавали земли (*feod's*) на правѣ пользованія своимъ сподвиж-

никамъ, которые получили названіе вассаловъ и несли извѣстныя обязанности по отношенію къ своимъ сюзеренамъ. Отношенія вассала къ сюзерену опредѣлялись присягою вассала (*homage, homagio*), по которой этотъ послѣдній обязывался: 1) поставлять войско сюзерену, 2) быть вѣрнымъ сюзерену въ продолженіи всей жизни (*fidélité*); 3) кромѣ того, въ случаѣ плѣна сюзерена, вассалъ обязанъ былъ содѣйствовать его выкупу и 4) помогать сюзерену деньгами и при выдачѣ дочерей замужъ и при посвященіи старшаго сына въ рыцари. Въ прочихъ отношеніяхъ феодалъ былъ совершенно свободенъ: онъ могъ заключать договоры съ другими феодалами, городами и державами, вести войну, заключать миръ безъ всякаго согласія сюзерена, имѣлъ право произвольно назначать подати, издавать законы, чеканить монету, земля считалась личной собственностью феодала, который такимъ образомъ былъ скорѣе помѣщикомъ, чѣмъ монархомъ; землю феодалъ отдавалъ въ пользованіе своимъ подданнымъ, которые были лично подчинены феодалу, считавшему себя въ правѣ эксплуатировать своихъ подданныхъ ради своей выгоды. Поэтому нередки были случаи продажи участковъ земли вмѣстѣ съ населеніемъ или даже части жителей безъ земли. Такимъ образомъ отношенія феодала къ своей землѣ и къ своимъ подданнымъ относились скорѣе къ частному праву, чѣмъ къ государственному.

Феодалная монархія представляется деспотіей въ самой худшей ея формѣ. По мнѣнію Гизо („*Essais sur l'histoire de France*“) наилучшая деспотія та, въ которой мало подданныхъ, такъ что деспотъ знаетъ всѣхъ ихъ въ лицо и можетъ заставить ихъ подчиняться всему, что ему вздумается.

Въ Германіи главой всѣхъ мелкихъ владѣтелей считался римско-германскій императоръ; однако власть его была настолько ничтожна, что онъ не могъ придавать Германіи характеръ цѣльнаго государства.

Число такихъ феодальныхъ государствъ въ одной Германіи въ началѣ XI столѣтія достигало до 500 и еще въ XVII столѣтіи ихъ было 355. Въ Италіи большое значеніе имѣютъ торговые города, также пріобрѣвшіе независимость съ господствомъ республиканскаго режима (таковы Амальфи, Пиза, Флоренція, Генуя, Венеція).

Въ Италіи и Германіи феодальная система продолжала существовать до XIX столѣтія. Во Франціи, уже къ концу среднихъ вѣковъ, феодальная система смѣнилась неограниченной монархіей.

Монархія во Франціи. Начало неограниченной монархіи во Франціи было положено Филиппомъ II Августомъ. Чтобы обуз-

дать своеволие феодаловъ Филиппъ Августъ соединился съ городскимъ сословіемъ, (*tiers état*) и, благодаря денежнымъ средствамъ этого сословія, короли, мало по малу, одержали побѣду надъ вассалами. Большую услугу оказало королевской власти распространившееся къ тому времени по всей Западной Европѣ римское право и изучившіе это право французскіе легисты, получившіе юридическое образованіе въ Болонскомъ университетѣ. Легисты не допускали существованія рядомъ многихъ властей и требовали безпрекословнаго подчиненія всѣхъ и каждого единой королевской власти. Въ основаніи своихъ мнѣній они клали положенія римскаго права: „*salus publica suprema lex esto*“, „*princeps legibus solutus est*“, „*quod principi placuit legis habet vigorem*“ и т. п. Средства, которыми пользовались легисты для увеличенія королевской власти, были весьма различны. Такъ, они утверждали, что отправленіе правосудія есть первая обязанность верховной власти и достигли того, что королевскій судъ сталъ апелляционнымъ по отношенію къ феодальному и получилъ преобладающее значеніе. Затѣмъ легисты стали доказывать, что феодальный судъ не компетентенъ вообще для разбора нѣкотораго рода дѣлъ. Такимъ образомъ появились особыя дѣла (*cas royaux*), которыя должны были непремѣнно разбираться королевскими судами. Уничтоженіе власти феодаловъ завершилось при Людовикѣ XI и во Франціи утвердилась неограниченная королевская власть, которая достигла своего апогея при Людовикѣ XIV.

Воля короля стала закономъ: „*Que veut le roi, se veut la loi*“. „*Mon bon plaisir*“ Людовикъ XIV ставитъ выше всѣхъ законовъ: не было даже никакихъ законовъ на счетъ измѣненія законовъ, обнародованія ихъ. Людовикъ XIV далъ хорошее опредѣленіе своему режиму въ знаменитомъ афоризмѣ: „*L'état c'est moi*“, которымъ онъ хотѣлъ выразить, что онъ не только есть глава государства, олицетворяющій государство, а что онъ, такъ сказать, „*lui même*“ государство, что нѣтъ ничего, кромѣ его, что Франція существуетъ только потому, что существуетъ онъ. Такимъ образомъ Людовикъ XIV сталъ въ противорѣчіе съ основнымъ положеніемъ государственнаго права, что государство есть соединеніе трехъ элементовъ: верховной власти, территоріи и народа. Логическимъ выводомъ изъ фразы Людовика XIV было бы предположеніемъ, что со смертію Людовика XIV умретъ и Франція.

Нелѣпость такого вывода показываетъ невѣрность фразы „*L'état c'est moi*“. Подлѣе выразилъ Людовикъ XIV свомъ взглядъ на монархическую власть въ завѣщаніи своемъ, въ которомъ онъ указываетъ, между прочимъ, на то, что основаніемъ могущества

Франціи было неограниченное монархическое правление. Режимъ Людовика XIV называется также режимомъ просвѣщеннаго деспотизма, „le despotisme éclairé“, потому что правительство старалось убѣдить народъ, что все, что оно дѣлаетъ, оно дѣлаетъ съ самими просвѣщенными гуманными цѣлями. Нерѣдко разными благородными цѣлями оправдывались самыя возмутительныя поступки правительства.

Не менѣе абсолютная монархія установилась и въ Испаніи. Особеннаго могущества достигли испанскіе короли при Филиппѣ II.

Въ Англіи феодальная система развилась нѣсколько иначе, чѣмъ на континентѣ. Покоривъ Англію, Вильгельмъ Завоеватель (1060 г.) раздѣлилъ всю страну на 60,000 участковъ и роздалъ эти участки норманамъ, участвовавшимъ въ походѣ, объявивъ каждого владѣльца своимъ непосредственнымъ вассаломъ, а себя защитникомъ королевскаго мира (rex regis). Слѣдствіемъ такого порядка было то, что въ Англіи не было междуусобныхъ войнъ вассаловъ, что способствовало быстрому развитію конституціоннаго порядка правленія. Всѣ граждане были подчинены королевской власти и королевскому суду, всѣ были проникнуты духомъ солидарности, благодаря которой англійскій народъ принудилъ короля Іоанна Безземельнаго дать Великую Хартію Льготъ („Magna Charta libertatum“ 1215 г.), въ силу которой, напримѣръ, король не могъ налагать податей безъ согласія народа, а подданные получали право силою сопротивляться правительственнымъ дѣйствіямъ, нарушающимъ законы.

Нѣкоторые короли Англіи насильно брали деньги, налагали подати на народъ, вопреки желаніямъ парламента (напр. Стюарты), но они и заплатились за это, такъ какъ король Карль окончилъ свою жизнь на эшафотѣ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда короли дѣйствовали закономѣрно, то парламентъ помогалъ имъ. При злоупотребленіяхъ же съ ихъ стороны, парламентъ отказывался отъ солидарности съ ними. Кромѣ того въ „Magna Charta libertatum“ мы встрѣчаемъ еще другое весьма важное положеніе: отправленіе суда есть общенародное дѣло. Судъ постановляетъ приговоръ отъ имени короля, но собственно самое постановленіе приговора есть дѣло представителей народа, въ видѣ 12-ти присяжныхъ засѣдателей.

Эти основныя начала Великой Хартіи Льготъ получали все большее и большее развитіе въ Англіи и привели къ различнымъ столкновеніямъ между королевскою властью и правами и интересами народа.

Вильгельмъ Оранскій, вступивъ въ 1688 году на престолъ Англіи, обратился съ петиціей къ парламенту, въ которой указы-

валъ на различныя злоупотребленія Стюартовъ и другихъ Англійскихъ королей. Парламентъ отвѣчалъ ему на это биллемъ, въ которомъ точно опредѣлена законодательная власть короля. На основаніи этого билля, ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ королемъ безъ согласія парламента. Приведемъ тѣ основныя начала, на коихъ зиждется англійская конституціонная монархія: 1) монархъ есть глава государства и источникъ законодательной, исполнительной и судебной власти, 2) онъ является безотвѣтственнымъ за свои распоряженія—отвѣтственность падаетъ на министровъ, 3) въ конституціонномъ государствѣ административныя распоряженія ставятся въ точныя предѣлы; ни одно административное распоряженіе не можетъ отмѣнить законы, 4) судъ является независимымъ, отдѣльно стоящимъ отъ администраціи. Это не значитъ, что между судомъ и администраціей существуетъ какой либо антагонизмъ, но что ихъ области строго разграничены, поставлены въ точныя предѣлы, въ коихъ они считаются компетентными и 5) въ области внутренняго управленія, въ вопросахъ уголовныхъ и финансовыхъ, требуется утвержденіе какого либо постановленія путемъ законодательнымъ, а не путемъ административныхъ распоряженій. По этому образцу выработался типъ конституціонныхъ монархій континентальной Европы съ нѣкоторыми измѣненіями, но имѣющій тѣ же основныя начала.

Конституціонный режимъ встрѣчалъ много противниковъ въ лицѣ западно-европейскихъ писателей и публицистовъ, которыхъ не только нельзя упрекнуть въ какомъ либо реакціонерномъ направленіи, но напротивъ можно назвать вполне либеральными въ общепринятомъ смыслѣ этого слова. Изъ этихъ писателей назовемъ Emile de Lavelege, извѣстнаго бельгійскаго политико-эконома, доказавшаго несостоятельность конституціоннаго образа правленія; наоборотъ нѣкоторые, напр. Prince (соч. „La démocratie en Europe“) указываетъ, что конституціонный порядокъ вездѣ примѣнимъ, что онъ требуетъ извѣстной зрѣлости, культуры, развитія, образованія народа.

Укажемъ на нѣкоторые факты, являющіеся подтвержденіемъ мнѣній писателей противниковъ конституціоннаго режима.

Самый порядокъ избранія въ члены парламента представляетъ столько случайностей, что далеко не всегда попадаютъ въ парламентъ люди, стоящіе на высотѣ своего призванія. Часто дѣлаются членами парламента лица, которыя, благодаря своему богатству, имѣютъ возможность подкупить избирателей, которые, какъ напр., въ Англии во время выборовъ (въ теченіе 2-хъ недѣль) наводняютъ кабаки и трактиры и пьянствуютъ тамъ на счетъ канди-

датовъ въ члены парламента. Мы видимъ, что нерѣдко люди честные отказываются баллотироваться на эту должность, такъ какъ такой человекъ, выставя свою кандидатуру, вызываетъ цѣлую бурю въ газетахъ, защищающихъ его противниковъ. Не только самого кандидата, но его и дѣтей и жену, ругаютъ въ газетахъ самымъ площаднымъ образомъ. Конечно можно привлечь написавшихъ такого рода пасквиль къ суду, но это значитъ только подлить масло въ огонь, такъ какъ они и на судѣ будутъ продолжать свою ругань. Изъ всего этого видно, что въ парламенты и палаты депутатовъ весьма часто проходятъ лица, самыми нечестными способами достигшіе своего избранія. Каждый членъ парламента или палаты депутатовъ (во Франціи палата ихъ—760) имѣеть право голоса. Для того, чтобы рѣчь его была уважена, необходимо, чтобы авторъ понималъ, о чемъ онъ говорить, а между тѣмъ у многихъ мы видимъ полнѣйшее отсутствіе такого пониманія. Въ Англіи для члена парламента не требуется никакого диплома. Всякій сапожникъ можетъ судить обо всемъ въ парламентѣ. Во Франціи слово „député“ открываетъ всѣ салоны.

По мнѣнію самихъ защитниковъ, а не противниковъ конституціоннаго режима, режимъ этотъ требуетъ значительныхъ измѣненій. По ихъ мнѣнію, для вступленія нужно не только, чтобы кандидатъ въ члены парламента имѣлъ опредѣленный доходъ, какъ этого требуетъ Англія, или какъ въ Германіи, гдѣ можетъ быть избранъ всякій, но необходимъ также извѣстный умственный цензъ со стороны кандидата. На этомъ основаніи въ Бельгіи былъ возбужденъ вопросъ о необходимости всѣхъ избираемыхъ подвергать извѣстному экзамену, но это не получило примѣненія на практикѣ.

§ 21. Смѣшанная форма государственнаго порядка.

Она заключается въ томъ, что въ одномъ государствѣ соединяются всѣ три формы государственнаго управленія: монархія, аристократія и демократія. Такое смѣшеніе разныхъ формъ видѣлъ Цицеронъ („De republica“) въ Римѣ время республики. Онъ думалъ: 1) что консулы или диктаторы осуществляли монархическій принципъ, 2) сенатъ—аристократическій и 3) комиции—демократическій. Цицеронъ говоритъ, что такая форма правленія наиболѣе совершенна и что только, благодаря ей, Римъ могъ покорить весь извѣстный тогда orbis terrarum. Однако внимательное разсмотрѣніе государственнаго устройства Римской республики приводитъ къ убѣжденію, что въ Римѣ смѣшанной формы правленія не было. Элементы

монархическій, аристократическій и республиканскій далеко не были въ равновѣсїи. Элементъ демократическій очень скоро взялъ верхъ надъ двумя другими, а когда вышеуказанные элементы не въ равновѣсїи, то не можетъ быть смѣшанной формы правленія.

Нѣкоторые ученые считаютъ, что въ Англїи смѣшанная форма правленія, что монархическій элементъ выражается въ королѣ, аристократическій—въ палатѣ лордовъ, демократическій—въ палатѣ общинъ.

Невозможно однако представить себѣ такого смѣшенія въ одномъ государствѣ. При смѣшанной формѣ правленія всѣ три элемента должны быть въ равновѣсїи и дѣйствовать самостоятельно. Но въ Англїи король, палата лордовъ и палата общинъ не дѣйствуютъ самостоятельно; затѣмъ власть короля и обѣихъ палатъ далеко не равна. Господствующее положеніе занимаетъ палата Общинъ: Палата лордовъ не имѣетъ рѣшающаго голоса и по большей части бываетъ принуждена подчиняться рѣшеніямъ Палаты Общинъ. Далѣе король (или королева) имѣетъ скорѣе почетное положеніе, чѣмъ положительныя права. И такъ, въ Англїи нѣтъ смѣшаннаго режима, а есть конституціонная монархія. Почти въ каждомъ государствѣ, въ народонаселеніи его, встрѣчается и аристократическій элементъ, т. е. лица благороднаго происхожденія и элементъ демократическій. Нерѣдко эти элементы стремятся захватить власть въ свои руки, вступаютъ между собою въ борьбу. Но это вовсе не значитъ, чтобы тутъ была смѣшанная форма правленія. Надъ обоими элементами стоитъ верховная государственная власть, удерживающая ихъ въ предѣлахъ закона. Очевидно, что ни въ одномъ современномъ государствѣ нѣтъ и не можетъ быть смѣшаннаго правленія. Немыслимо, чтобы въ одномъ и томъ же государствѣ были три самостоятельныя власти: монархическая, аристократическая и демократическая.

§ 22. Принципы государственнаго порядка.

Монтэскье въ сочиненіи своемъ „De l'esprit des lois“ первый поставилъ вопросъ о принципахъ государственнаго порядка; онъ является отцомъ этаго ученія, оставленнаго безъ вниманія Аристотелемъ. Недостаточно, говоритъ Монтэскье, знать форму (la structure) государственнаго устройства, нужно еще вникнуть въ основную, двигающую причину, въ принципъ (le principe), лежащій въ основѣ каждой формы правленія, соблюденіе котораго ведетъ къ усиленію данной формы правленія, а не со-

блюденіе, наоборотъ, ведетъ къ уничтоженію государства или къ замѣнѣ одной формы правленія другой. Принципъ даннаго государственнаго порядка требуетъ отъ правительства извѣстнаго образа дѣйствій и такимъ образомъ онъ является и принципомъ управленія „le principe du gouvernement“, т. е., „ce qui fait agir le gouvernement“. Принципомъ государственнаго порядка является по мнѣнію Монтэскье:

- 1) Въ республикѣ демократической—*la vertu*, добродѣтель;
- 2) Въ республикѣ аристократической — *la moderation*, умѣренность;
- 3) Въ монархіи—*l'honneur*, честь и
- 4) Въ деспотіи—*la crainte*, боязнь.

1) Въ республикѣ демократической принципомъ государственнаго порядка Монтэскье считаетъ „*la vertu*“. Такимъ образомъ, если у гражданъ нѣтъ добродѣтели, республика демократическая не можетъ существовать. Многіе писатели, въ томъ числѣ и Вольтеръ, нападали на Монтэскье, доказывая, что добродѣтель нужна не только въ демократіи, но и во всѣхъ другихъ государствахъ. Поэтому въ послѣдующихъ изданіяхъ своего сочиненія Монтэскье пояснилъ свою мысль, указавъ, что подъ „*vertu*“ онъ преимущественно подразумѣвалъ патриотизмъ, любовь къ отечеству, безъ котораго немислимо существованіе республики. Всѣ граждане въ республикѣ принимаютъ участіе въ управленіи и чтобы управленіе страной шло правильно, необходимо, чтобы каждый гражданинъ заботился только о выгодахъ государства, а не о своихъ выгодахъ. Въ случаѣ внѣшней опасности граждане должны жертвовать всѣмъ и имуществомъ и жизнью для спасенія государства.

2) Въ республикѣ аристократической движущимъ началомъ является *la moderation*—умѣренность. Правящее сословіе должно съ умѣренностью пользоваться своею властью, не пользоваться ею для достиженія какихъ нибудь личныхъ или сословныхъ цѣлей, потому что масса народа, недовольная правленіемъ, можетъ возмутиться и низвергнуть правительство.

3) Въ монархіи основнымъ принципомъ является честь, *l'honneur*. Монархъ долженъ развивать въ подданныхъ чувство чести, чтобы они служили ему ради почестей, наградъ (орденовъ, титуловъ). Такимъ образомъ монархъ долженъ развивать въ подданныхъ честолюбіе, *l'ambition*. Для подтвержденія своего мнѣнія, Монтэскье указываетъ на то, что въ монархіяхъ всегда существовали внѣшніе знаки, а въ республикахъ, наоборотъ, никогда.

4) Для тиранніи жизненнымъ условіемъ является боязнь, *la crainte*. Какъ только подданные перестаютъ бояться деспота, они

его свергают. Во многих восточных государствах долгие стравы соединяет подданных въ одинъ народъ и поддерживаетъ порядокъ. Восточные деспоты никогда не стѣснялись въ истребленіи людей, казавшихся имъ опасными. Такъ напр. въ 1808 г. по приказанію Мегмета-Али, паши египетскаго, на циркѣ въ Каирскомъ замкѣ, были изъѣвническимъ образомъ истреблены въ Каирѣ 300 мамелюковъ.

Въ своей теоріи о принципахъ государственнаго порядка Монтэскье приводитъ геніальную мысль. Дѣйствительно: выясненіе главнаго движущагося принципа можетъ объяснить весь ходъ развитія государства, но самое примѣненіе этой идеи у Монтэскье неудачно; оно представляетъ такъ много противорѣчій, что нѣкоторые ученые отвергли его даже въ принципѣ. Посмотримъ насколько выводы Монтэскье выдерживаютъ критику.

1) Монтэскье говоритъ, что добродѣтель, или какъ онъ позже разъяснилъ, патриотизмъ есть руководящій принципъ для демократическаго государства. Этотъ принципъ выбранъ весьма неудачно, потому что никакое государство не можетъ существовать, если въ гражданахъ нѣтъ любви къ родицѣ, нѣтъ сознанія своего долга и не хотятъ жертвовать для блага государства. Еще Вольтеръ указывалъ на эту ошибку Монтэскье. Какъ объяснить себѣ ошибку Монтэскье? Въ основаніи его мнѣнія лежитъ та мысль, что демократіи возможны только при извѣстномъ образованіи, развитіи гражданъ, потому что всѣ граждане въ демократіяхъ участвуютъ въ управленіи и должны понимать какъ свои права, такъ и свои обязанности. Въ большинствѣ западныхъ государствъ народъ допускается къ участию въ управленіи безъ провѣрки его образованія, а это не можетъ не отозваться вредно на ходѣ государственныхъ дѣлъ.

2) *La modération* — также неудачно найденный принципъ для аристократическаго государства. Умѣренность очень неопредѣленное понятіе и сильно зависитъ отъ времени и обстоятельствъ; что умѣренно сегодня, можетъ завтра быть неумѣреннымъ. Кроме того умѣренность есть чистое отрицательное понятіе и потому не можетъ явиться руководящимъ началомъ для правительства.

3) Также неудачно выставленный Монтэскье основной принципъ монархіи — *l'honneur*, честь. Если государство будетъ развивать въ подданныхъ чувство чести, то чувство это, можетъ возрасти до крайнихъ предѣловъ, и нѣредко приводитъ къ преступленіямъ. Были примѣры, что люди высокопоставленные, руководимые чувствомъ

честолюбія, старались свергнуть само правительство (Манбетъ, Валленштейнъ). Честолюбіе въ нормальныхъ предѣлахъ свойственно людямъ во всѣхъ государствахъ. Такъ въ республикѣ лицо, желающее занять мѣсто президента, обнаруживаетъ значительное честолюбіе.

4) Также не вѣрно, чтобы принципомъ деспотическаго государства являлся страхъ. Страхъ есть понятіе чисто отрицательное и удерживать власть путемъ одного страха возможно только при крайней неразвитости населенія. Чтобы власть деспота была прочна, необходимо, чтобы самъ деспотъ обладалъ выдающимися умственными дарованіями и душевными качествами (Гарунъ-Аль-Рашидъ).

И такъ мысль Монтэскье, что въ основаніи каждой формы правленія лежитъ извѣстный движущій принципъ, вѣрна и большая заслуга Монтэскье состоитъ въ томъ, что онъ первый указалъ на существованіе такого принципа, но для отдѣльных формъ правленія Монтэскье подыскалъ принципы очень неудачно.

При отвлеченной постановкѣ вопроса о принципѣ государствъ возможны самые разнообразныя выводы; только если мы станемъ на положительную почву исторіи, мы получимъ вѣрное рѣшеніе вопроса, какіе движущіе принципы лежатъ въ основаніи государствъ монархическихъ, аристократическихъ и демократическихъ.

1) Исторія показываетъ намъ, что основной принципъ монархіи есть единство. Верховная власть осуществляется въ одномъ лицѣ, которое является верховной законодательной, административной и судебной властью, поддерживающей единство между органами, исполняющими различныя функціи верховной власти. Всѣ атрибуты верховной власти тоже принадлежатъ монарху. Монархическая власть, въ силу того, что принципомъ ея является единство, болѣе другихъ формъ правленія способствуетъ централизациі власти. Самостоятельный монархъ можетъ во всѣхъ дѣлахъ дѣйствовать энергичнѣе, быстрѣе, въ кратчайшее время сосредоточивать наибольшую силу тамъ, гдѣ это необходимо. Единство монарха и закона не исключаетъ возможности существованія въ государствѣ мѣстностей со своими законами, развившимися въ силу историческихъ условій. Необходимо только, чтобы мѣстные законы подчинялись законамъ общимъ. Такъ Россія допускаетъ существованіе въ Финляндіи своихъ законовъ, только финляндцы должны подчиняться единой верховной государственной власти. По „Положенію о крестьянахъ“ 1861 г., извѣстныя крестьянскія дѣла были выдѣлены изъ подъ дѣйствія общихъ законовъ и предоставлены волостнымъ правленіямъ и мірскимъ

обществами, потому что приращение къ этимъ дѣламъ общихъ законовъ привело бы къ нарушенію обычнаго права крестьянъ.

Чрезмѣрное развитіе централизаціи можетъ явиться большой опасностью для государства. Стремленіе уничтожить всякіе зачатки самоуправленія приводятъ къ тому, что государство беретъ на себя непосильную задачу. Задачи управленія не будутъ достигаться правительствомъ, а отдаленныя части государства останутся совсѣмъ безъ управленія и при извѣстныхъ условіяхъ могутъ отпасть отъ государства. Такимъ образомъ чрезмѣрная централизація, чрезмѣрное стремленіе сосредоточить всю власть въ лицѣ одного монарха, можетъ привести къ самымъ дурнымъ послѣдствіямъ.

Правительства въ различныя времена различно смотрѣли на вопросъ централизаціи. Такъ, во время французской революціи уничтожено было раздѣленіе Франціи на провинціи; Наполеонъ I довершилъ централизацію и сосредоточилъ все управленіе въ Парижѣ. Людовикъ-Филиппъ сдѣлалъ попытку перенести часть власти на префектовъ департаментовъ. Наполеонъ III возвратился къ системѣ централизаціи. Московскіе князья провели значительную централизацію въ Россіи, сосредоточивъ всѣ дѣла въ московскихъ приказахъ. Екатерина II, сознавая необходимость для Россіи централизаціи, понимала однако опасность такого режима и потому часть дѣлъ она передала Генераль-Губернаторамъ, которые однако не были независимы, но дѣйствовали отъ имени Ея Величества.

2) Въ основѣ аристократіи лежитъ принципъ—исключительность. Правящее сословіе стремится все болѣе ограничивать число лицъ, участвующихъ въ управленіи. Такъ, въ Венеціанской республикѣ, существовавшей до 1798 г., власть номинально принадлежавшая дожу, на самомъ дѣлѣ принадлежала сначала Совѣту изъ 450 человекъ и Совѣту сорока, потомъ власть перешла къ совѣту десяти, а потомъ къ совѣту трехъ; въ тоже время все уменьшалось количество благородныхъ родовъ, члены которыхъ могли избираться въ совѣты, управлявшіе страной и въ дожи.

Въ Англіи тоже замѣчается стремленіе къ исключенію части аристократіи отъ участія въ управленіи. По закону титулъ и майоратъ получаетъ старшій сынъ, потому если въ семьѣ нѣтъ сыновей, то родъ прекращается. Потому количество древнихъ аристократическихъ родовъ въ Англіи все уменьшается и въ настоящее время очень не велико.

Исключительность, характеризующая правленіе аристократовъ, возбуждаетъ къ этимъ послѣднимъ страшную ненависть населе-

нія. Составляются постоянные заговоры съ цѣлю свергнуть правленіе аристократовъ. Аристократы съ своей стороны обыкновенно подавляютъ и предупреждаютъ заговоры со страшной жестокостью и путемъ цѣлей системы шпіонства. Такъ, въ Венеціи шпіонство было развито въ высшей степени, кромѣ того около дворца дожей были выставлены „Львиныя пасти“, въ которыя каждый могъ опустить доносъ на заговоры противъ правительства. Обыкновенно подвергались жестокимъ пыткамъ и или умерщвлялись, или на всю жизнь заключались въ отвратительнѣйшія тюрьмы. Все это совершалось безъ всякаго суда, по простому приказанію Совѣта трехъ. Никто не зналъ участи захваченнаго; по большей части даже самый захватъ подозрѣваемаго совершался тайно и родственники обвиняемыхъ могли только догадываться, какая участь постигла исчезнувшее лицо.

Чѣмъ больше принципъ исключительности проводится въ аристократіи, тѣмъ большую ненависть возбуждаетъ правящее сословіе. Потому чрезмѣрное проведеніе этого принципа является весьма опаснымъ для самой формы правленія, такъ какъ народъ можетъ возстать и отнять власть у правителей. Кромѣ того, если все меньше и меньше число родовъ будетъ допускаться къ управленію, то можетъ случиться, что наконецъ власть окажется въ рукахъ одного какого нибудь рода, а тогда переходъ къ монархической формѣ правленія легко возможенъ.

3) Руководящимъ принципомъ демократіи (безразлично: непосредственной или посредственной) является равенство всѣхъ гражданъ. Привилегированныхъ сословій нѣтъ въ демократіи и быть не можетъ, потому что каждый подданный есть полноправный гражданинъ. Во Франціи девизомъ приняты слова: „liberté, égalité, fraternité“. Чувство равенства весьма развито во Франціи и замѣчается на каждомъ шагу жизни. Всякіе знаки отличія не имѣютъ смысла въ демократіяхъ, въ которыхъ ни одинъ гражданинъ не долженъ возвышаться надъ среднимъ уровнемъ. Ни въ одной современной демократіи нѣтъ орденовъ, исключая Франціи, въ которой la légion d'honneur является только наследіемъ монархіи. Дѣятели французской революціи 1789 года первымъ дѣломъ посѣпшили уничтожить всѣ знаки отличія и титулы, считая ихъ противными понятію равенства гражданъ. Чтобы сдѣлаться натурализованнымъ американскимъ подданнымъ, необходимо клятвенно отказаться отъ своего титула. Въ демократіяхъ за всѣми гражданами обеспечиваются одинаковыя права и обязанности; для всѣхъ устриваются одинаковые суды, одинаковый порядокъ производства дѣлъ. Въ Греціи установленъ былъ осо-

был способъ восстановленія нарушеннаго равенства гражданъ— это остроумиѣ или изгнаніе, по большинству голосовъ, слѣпнотомъ выдающихся людей. Однако принципъ равенства не долженъ быть доведенъ до крайности, потому истребленіе во время французской революціи всѣхъ лицъ, стоявшихъ по богатству, дарованіямъ выше средняго уровня ничѣмъ не оправдывается, точно также какъ не оправдывается изгнаніе изъ Аѳинъ Аристиды за то только, что онъ былъ самымъ справедливымъ человекомъ.

ГЛАВА V.

Народъ.

§ 23. Опредѣленіе, составъ народа.

Переходимъ ко второму элементу государства, къ народу, который представляетъ личный элементъ государства. Народъ есть совокупность всѣхъ лицъ, входящихъ въ составъ государства, т. е. представляющихъ подданныхъ государства и подчиненныхъ единой верховной власти. Подданные остаются таковыми, пока между ними и государствомъ существуетъ юридическая связь. Если же они не находятся въ предѣлахъ государства или за границую, между ними и государствомъ порвана на время фактическая связь, то это не мѣшаетъ существовать связи юридической. Иностранцы, временно пребывающіе на территоріи государства, не входятъ въ составъ народа, хотя они и подчинены верховной власти и называются: *subditi temporaria* въ отличіе отъ *subditi perpetui*— постоянныхъ подданныхъ государства.

Съ точки зрѣнія государственнаго права всѣ рѣшительно граждане одинаковы, народъ составляютъ всѣ классы, всѣ сословія. Это понимали уже Римляне, во всѣ времена подразумѣвавшіе подъ *populus* какъ патрицевъ, такъ и плебеевъ. Потому совершенно невѣрно то мнѣніе, что собственно народъ составляютъ только аристократы, а прочіе жители представляютъ только безправную чернь.

Мысль эта однако нашла себѣ выраженіе въ Венгерской Конституціи 1776 г., по которой весь венгерскій народъ былъ раздѣленъ на двѣ части:

1) *Populus*— дворянство, пользовавшееся самыми широкими правами и 2) безправную массу, — *misera plebs contiuibens*. У насъ въ публицистикѣ 70-хъ годовъ возникло мнѣніе, что русскій народъ раздѣляется на интеллигентовъ и на толпу: интеллигенты являются частью подданныхъ, которые имѣютъ больше правъ,

болѣе силы, которые, будучи оторваны отъ народа, подавляютъ его стремленія, не даютъ развиваться народу нормальнымъ путемъ. Это мнѣніе о раздѣленіи русскаго народа на первенствующихъ интеллигентовъ и народъ—толпу не согласно ни съ государственными правами, ни съ требованіемъ здраваго смысла. Ибо по государственному праву всеиъ гражданамъ, какъ интеллигентамъ, такъ и народу, представляются одинаковыя права, такъ какъ они являются подданными государства, принципія котораго „равноправіе всеиъ“. Слѣдовательно, о какихъ либо правахъ интеллигентовъ, могущихъ стѣснить права народа, и рѣчи быть не можетъ.

Точно также крѣпостное право противорѣчитъ государственному праву, такъ какъ крѣпостные не могутъ быть гражданами. Также неосновательно и противоположное мнѣніе, находящееся въ находящее время много защитниковъ, что народъ составляетъ низшіе классы, а аристократія это нѣчто вредное, подлежащее истребленію.

И такъ народъ составляютъ всеиъ подданные безъ различія ихъ по происхожденію, богатству, образованію и т. д.

§ 24. Численность населенія представляетъ громадную важность не только въ политическомъ отношеніи, но и съ точки зрѣнія юридической, съ точки зрѣнія государственнаго права. Численность народа разсматривается съ двухъ точекъ зрѣнія.

1) Численность абсолютная, представляющая количество подданныхъ, составляющихъ данный народъ (Россія—100 милліоновъ, Германія—47, Франція—39).

Въ государственномъ правѣ абсолютная численность народонаселенія имѣетъ большое значеніе.

а) Она часто опредѣляетъ порядокъ управленія. Такъ совершенно немыслимо существованіе античной демократіи при нѣсколькихъ милліонахъ подданныхъ, потому что невозможно, чтобы всеиъ эти подданные участвовали въ одномъ народномъ собраніи.

б) Она обусловливаетъ бѣольшую или мѣншую численность войскъ, т. е. бѣольшую или мѣншую наступательную и оборонительную силу государства.

в) Она вліяетъ на количество обязанностей, исполненіе которыхъ требуется отъ правительства. Чѣмъ больше гражданъ, тѣмъ сложнѣе задачи правительства.

г) Она обусловливаетъ и количество лицъ, необходимыхъ для управленія. Это правило не вездѣ одинако подтверждается. Такъ, хотя въ Англіи (со всеими ея колоніями и владѣніями внѣ Европы) число подданныхъ больше, чѣмъ въ Россіи, однако количество правительственныхъ лицъ въ ней меньше. Объясняется это тѣмъ,

что въ нѣкоторыхъ государствахъ подданнымъ представляется больше автономіи въ завѣдываніи собственными дѣлами посредствомъ избранныхъ самимъ народомъ органовъ, что мы и видимъ въ Англіи.

2) Численность относительная опредѣляетъ число гражданъ по отношенію къ занимаемой государствомъ территоріи. Въ этомъ отношеніи замѣчается также громадная разница между государствами; такъ въ Бельгіи на 1 квадратную милю приходится 8—9 тысячъ, между тѣмъ, какъ въ Россіи есть мѣсто, гдѣ приходится 1—2 обывателя. Относительная численность народонаселенія имѣетъ также значеніе въ государственномъ правѣ. Отъ нея зависятъ: а) количество присутственныхъ мѣстъ: гдѣ она меньше, тамъ на большее пространство требуется присутственныхъ мѣстъ меньше. Гдѣ относительная численность народонаселенія меньше, тамъ требуется бѣльшая централизація, чѣмъ въ томъ государствѣ, гдѣ населеніе гуще. Вообще отношеніе числа гражданъ къ территоріи должно быть такое, чтобы каждому предоставлена была полная возможность жить, возможность добывать себѣ пропитаніе честнымъ трудомъ. Гдѣ же населеніе слишкомъ густо, тамъ не всегда хватаетъ на всѣхъ средствъ пропитанія. Этимъ объясняется усиленная эмиграція изъ западно-европейскихъ государствъ, особенно изъ Германіи. Ежегодно изъ Германіи выселяются въ Америку, Австралію, Африку болѣе 400 тысячъ человѣкъ. Какое важное значеніе имѣетъ для государства абсолютная и относительная численность народонаселенія видно изъ того, что государства тратятъ огромныя суммы на собраніе статистическихъ данныхъ относительно народонаселенія.

Народъ дѣлится на соціальныя группы, преслѣдующія самыя разнообразныя: экономическія, интеллектуальныя, религіозныя цѣли (теорія Гольцендорфа о цѣляхъ государства). Члены этихъ обществъ, будучи подданными государства, въ то же время чувствуютъ солидарность интересовъ съ членами своего кружка. Государство должно поддерживать миръ между этими кружками и наблюдать, чтобы они не преслѣдовали вредныхъ цѣлей.

§ 25. Народъ состоитъ изъ самостоятельныхъ индивидуумовъ. Такіе индивидуумы суть подданные, граждане. Понятіе „подданные“ въ настоящее время считается синонимомъ понятія „граждане“.

Во Франціи, во время великой революціи, проводили различіе между понятіями „citoyen“ и „sujet“. Подъ „citoyen“ разумѣли лицо, обладающее частью верховной власти; Ламартинъ, называетъ „citoyens —soverains“ами“.

Подъ „sujet“ разумѣли лицо низшее, которое только повинуется верховной власти, платить подати и т. д. Въ то время во Франціи слово „sujet“ считалось даже оскорбительнымъ. Въ Германіи тоже иногда различали „Staatsbürger“ отъ „Unterthan“. Такое различіе словъ „citoyen“ и „sujet“ не имѣетъ никакого основанія, потому что всѣ граждане въ одно и тоже время и citoyens и sujet. Какъ citoyen данное лицо участвуетъ въ управленіи, въ изданіи законовъ, а какъ sujet тоже самое лицо обязано повиноваться законамъ. И такъ понятія „гражданинъ“ и „подданный“ суть синонимы. Тоже самое лицо какъ гражданинъ имѣетъ права, а какъ подданный несетъ обязанности.

За каждымъ подданнымъ признается совокупность правъ и обязанностей. Объемъ ихъ въ разныхъ государствахъ неодинаковъ и обуславливается дѣленіемъ правъ подданныхъ на гражданскія и политическія. Гражданскія права имѣютъ подданные во всѣхъ государствахъ, кромѣ деспотій; политическія же не во всѣхъ.

Гражданскія права суть тѣ, которыя принадлежатъ гражданамъ въ качествѣ гражданъ или подданныхъ; отъ этихъ правъ граждане могутъ и отказаться. Политическія права вытекаютъ изъ существа государственнаго порядка данной страны. Права эти представляются гражданамъ не въ видахъ ихъ личной пользы, а ради общихъ интересовъ. Такимъ образомъ политическія права суть въ тоже время и политическія обязанности; отъ нихъ гражданинъ не можетъ отказаться, онъ непремѣнно долженъ ихъ осуществлять.

I. Права гражданскія (Droits civils, bürgerliche Rechte) заключаются въ слѣдующемъ:

1) Право каждаго подданнаго считать себя гражданиномъ и подданнымъ и находить въ государствѣ покровительство со стороны существующихъ для этой цѣли властей. Отсюда слѣдуетъ:

а) Право пользованія существующими установленіями должно быть признано государствомъ.

б) Государство не можетъ объявить часть своей территоріи или часть своего народа внѣ своего покровительства.

в) Право жить на государственной территоріи; потому гражданинъ не можетъ быть изгоняемъ изъ государства; на этомъ основаніи древне-греческій остракизмъ есть мѣра насильственная и неправильная. У насъ повидимому есть исключенія изъ этого правила—это статья 325-я Уложенія о наказаніяхъ, по которой русскій подданный, поступившій на иностранную службу безъ разрѣшенія русскаго правительства, или принявшій иностранное подданство, подлежитъ лишенію всѣхъ правъ состоянія и вѣч-

ному изъ предѣловъ Имперіи изгнанію. Но тутъ лицо изгоняется уже скорѣе какъ иностранный подданный, а не какъ русскій; притомъ, если такое лицо возвратится въ Россію, то оно уже не изгоняется, а ссылается на поселеніе. Изъ правъ подданныхъ жить на государственной территоріи вытекаетъ обязанность государства принимать возвращающихся въ предѣлы его подданныхъ, хотя бы подданные эти оказались бременемъ для государства. Такъ въ 1886 году германское правительство изгнало изъ Германіи 4315 русскихъ подданныхъ, которые, по мнѣнію германскихъ властей, оказались очень безпокойными, напр. принимали участіе въ проведеніи на выборахъ членовъ оппозиціи. Несмотря на то, что для Россіи принятіе изгнанныхъ было невыгодно, Россія приняла ихъ. Подданные могутъ отказаться отъ права жить въ своемъ отечествѣ и селиться въ другихъ странахъ. Хотя бы подданный уѣзжалъ изъ государства безъ всякаго намѣренія возвратиться (*sans esprit de retour*), однако государство не имѣетъ права его задерживать и считать преступникомъ.

2) Право пользованія всеми выгодами, которыя даются государствомъ, всеми условіями жизни, которыя сложились для даннаго народа. Отсюда слѣдуетъ:

а) Право на равенство передъ судомъ.

б) Правительство не должно дѣлать различія между сословіями; рабовъ или безправныхъ паріевъ въ государствѣ быть не должно. Всѣ права должны быть предоставлены всемъ гражданамъ; такъ напр. всемъ должна быть доступна область народнаго просвѣщенія, всемъ должны быть открыты училища (могутъ существовать въ видѣ исключенія учебныя заведенія, созданныя на средства извѣстнаго лица или сословія для извѣстнаго класса лицъ или извѣстнаго сословія исключительно).

3) Право на полное всестороннее развитіе своей личности, право на самостоятельность. За каждымъ подданнымъ признается право быть самостоятельнымъ въ сферѣ личныхъ дѣйствій. Платонъ предлагалъ, чтобы всякій купецъ, спрашивающій лишнее за свой товаръ, могъ быть побитъ, но понятно, что такое постановленіе невысказано, такъ какъ обогащеніе не можетъ быть производимо по извѣстному шаблону.

Если самодѣятельность перенести на почву дѣятельности общественной, то явится самоуправленіе; въ каждомъ государствѣ правительство вынуждено бываетъ предоставить своимъ подданнымъ управленіе нѣкоторыми своими дѣлами.

Конечно тамъ, гдѣ силъ частныхъ лицъ не хватаетъ, тамъ въ дѣлѣ развитія ихъ личности должно принять участіе государство.

Однако государство не может насильно дѣйствовать въ этомъ направленіи, не можетъ вторгаться въ частную жизнь лица, въ его семейныя отношенія, въ его убѣжденія, мысли, какъ то случилось во время господства полицейскаго государства.

4). Право жалобы. Право это признается за всѣми гражданами. Оно невысказано въ теократическомъ государствѣ, такъ какъ это было бы посягательствомъ на власть божества, и въ деспотическомъ, гдѣ правительственныя лица суть представители деспота. Въ современныхъ цивилизованныхъ государствахъ право жалобы на нарушенія правительственными лицами частныхъ правъ (*Beschwerderecht*) признается за каждымъ подданнымъ. Право жалобы замѣчается давно. Еще во времена московскихъ царей, пріѣзжавшіе изъ разныхъ мѣстъ Россіи на земскіе соборы пользовались случаемъ, чтобы довести до свѣдѣнія Царя разныя злоупотребленія. Петръ I установилъ для приѣма жалобъ должность рекетмейстера. Позднѣе для этой цѣли утверждена была коммисія прошеній. Павелъ I устроилъ у Инженернаго дворца ящикъ, куда опускались жалобы и ключъ отъ котораго находился у него. Однако личная подача жалобъ Царю представляетъ опасность, такъ какъ часто жалующіеся не имѣютъ никакого основанія жаловаться и часто такимъ путемъ поступаютъ ложные доносы. Поэтому Петръ I постоянно издавалъ указы, въ послѣдствіи подтвержденные Екатериной II, запрещавшіе этотъ видъ подачи жалобъ. Во Франціи жалобы на дѣйствія администраціи подаются въ отдѣленіе *Conseil d'Etat*, называемое *contertieux*, въ Пруссіи, Австріи въ *Oberverwaltungsgerichtshot*. У насъ въ I-й Департаментъ Правительствующаго Сената. Жалобы конечно подаются въ извѣстной опредѣленной формѣ. Въ Англіи издавна существуетъ право жалобы на должностныхъ лицъ—*the right of petition*. Право это особенно со временъ Вильгельма III Оранскаго сдѣлалось могущественнымъ средствомъ, которое помогло устроить нынѣшній порядокъ управленія въ Англіи.

II. Права политическія. Въ силу ихъ подданные могутъ участвовать въ управленіи, государствомъ. Въ качествѣ обладателя правъ политическихъ, всякій гражданинъ является творцомъ тѣхъ законовъ, пассивнымъ исполнителемъ которыхъ онъ является въ качествѣ обладателя правъ гражданскихъ. Объемъ политическихъ правъ опредѣляется устройствомъ, формой государства.

а) Въ демократическихъ государствахъ политическія права крайне обширны: выборъ депутатовъ, членовъ конгресса.

b) Въ аристократическомъ государствѣ меньшинство имѣтъ обширныя политическія права, громадное же большинство ихъ не имѣтъ вовсе.

c) Въ монархическихъ государствахъ аа) конституціонныхъ: политическія права осуществляются въ правѣ представительства; bb) неконституціонныхъ — о политическихъ правахъ не можетъ быть и рѣчи. Земство, городское управленіе—это отдѣльныя порученія, исполненіе которыхъ государство возлагаетъ на самихъ подданныхъ.

Однако есть одно политическое право, которое должно существовать во всѣхъ государствахъ, какъ бы ни были различны ихъ государственныя устройства—это равенство передъ закономъ. Государственная власть должна относиться одинаково ко всѣмъ гражданамъ, не дѣлая между ними никакого различія, ни по происхожденію, ни по состоянію, ни по чему другому. Только если такое равенство признано основными законами государства, возможенъ безпристрастный судъ, при которомъ истецъ и отвѣчикъ всегда равны въ своихъ правахъ.

Невѣрное пониманіе принципа равенства привело къ коммунистическимъ теоріямъ. Всѣ граждане, говорятъ коммунисты, рождаются съ одинаковыми правами, слѣдовательно, всякое неравенство между людьми невыносимо; неравенство въ богатствѣ есть высшая несправедливость, всѣ должны имѣть одинаковыя права на все находящееся на территоріи государства; отсюда: „la propriété—c'est le vol“, какъ говоритъ Прудонъ. Это ученіе не мало способствовало возникновенію революціонныхъ движеній во Франціи, начиная съ „великой“ революціи. Однако коммунистическія ученія противорѣчатъ основному существенному понятію равенства. Уже Аристотель указалъ, что единственная разумная точка зрѣнія слѣдующая: равенство должно существовать при равныхъ предположеніяхъ, равныхъ условіяхъ; разъ эти условія не равны, не можетъ быть и абсолютнаго равенства; въ природѣ же нельзя найти и двухъ субъектовъ абсолютно равныхъ. Такъ какъ люди различны и по физическимъ силамъ и по умственнымъ способностямъ, то всегда будетъ неравенство, какъ въ матеріальномъ, такъ и въ духовномъ богатствѣ. Равенство людей нужно понимать въ смыслѣ равенства юридическаго, равенства передъ судомъ. Исторія показываетъ, что изъ за этого равенства нерѣдко велась упорная борьба.

Равенство передъ закономъ есть политическое право общее гражданамъ всякаго государства. Политическое же право участія въ управленіи принадлежитъ только гражданамъ и территоріи

государствѣ и притомъ въ весьма различномъ объемѣ, смотря по государственному устройству страны. Наиболѣе наглядно выражается это право въ правѣ представительства, т. е. правѣ избранія представителей въ извѣстныя собранія. Право избранія можетъ быть:

а) активное—право избирать лицо, въ качествѣ представителя.

б) пассивное—право быть избраннымъ въ представителя.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ къ участию въ избраніи допускаются всѣ достигшіе извѣстнаго возраста (*suffrage universel*). Эта форма невыгодна, потому что при ней допускаются къ управленію элементы крайне неразвитые, не имѣющіе понятія о своихъ обязанностяхъ: почему нерѣдко является стадное исполненіе этихъ обязанностей и открывается широкое поле для агитаціи злонамѣренныхъ личностей. Надо замѣтить, что „*suffrage universel*“ допускается обыкновенно въ тѣхъ государствахъ, которыя отличаются деспотическимъ направлениемъ. Такъ, во Франціи при Наполеонѣ III „*suffrage universel*“ служило прекраснымъ предлогомъ для проведенія деспотическихъ стремленій Наполеона III, ибо избирались, благодаря его усиліямъ, люди совершенно ему единомысленные. Поэтому болѣе правильна та форма, при которой для участія въ управленіи требуется извѣстный цензъ. Вообще политическія права суть въ тоже время политическія обязанности, исполненіе которыхъ требуетъ сознательной воли лица.

§ 26. Обращаясь къ разсмотрѣнію отношеній, существующихъ между государствомъ, семьей и индивидуумами, необходимо замѣтить, что народъ нельзя разсматривать только съ точки зрѣнія абсолютной или относительной численности, подраздѣленія на извѣстные общественные классы и т. д.; но надо помнить, что граждане являются вмѣстѣ и членами семейныхъ союзовъ, изъ которыхъ слагается цѣлое государство. Эти отношенія семьи къ индивидуумамъ разсматривались уже въ древнія времена. Такъ Аристотель уже говорилъ, что первая форма общенія—это семья, которая представляетъ твердый фундаментъ для государства.

Того же мнѣнія держится Гуго Гроцій въ своемъ сочиненіи „*De jure belli ac pacis*“ (1625 г.), говоря объ „*appetitus societatis*“, приводящемъ къ семьѣ, а потомъ къ государству.

Отношенія семьи къ государству до того близки, что для того, чтобы понять строй государства, надо изучать семейные порядки въ этомъ государствѣ. И такъ, въ основаніи государства лежатъ не отдѣльные индивидуумы, а семья. Отъ положенія семьи въ государствѣ зависитъ прочность и сила

государства. Напр. паденіе Оттоманской Имперіи не можетъ быть объяснено стремленіемъ христіанскихъ народовъ къ отдѣленію отъ нея или побѣдами другихъ державъ. Паденіе Турціи, бывшей въ XV и XVI ст. могущественнѣйшей военной державой, началось очень рано, уже въ XVI ст., главнымъ образомъ, вслѣдствіе отсутствія у мусульманъ семьи и семейной жизни. Затѣмъ паденіе Римской Имперіи объясняется не роскошью богатыхъ, не натискомъ варваровъ, а полнымъ разложеніемъ семьи, котораго не могли предупредить никакіе законы. Распаденіемъ семейной жизни объясняется и плачевное состояніе Франціи при Людовикѣ XIV.

Въ виду несомнѣнной связи между семьею и государствомъ, Аристотель приходитъ къ мысли, что можно даже для разнообразныхъ семейныхъ порядковъ найти соотвѣтствующія формы государственнаго устройства.

I. Прежде всего онъ разсматриваетъ отношенія между отцомъ и дѣтьми и находитъ, что оно основано на признаніи дѣтьми авторитета отца; если этого нѣтъ, то нѣтъ и семьи. Соотвѣтственно этому положенію семьи соотвѣтствуетъ и монархическая форма правленія. Монархъ считается въ нѣкоторомъ родѣ отцомъ, монархическая власть существуетъ тоже только тогда, если ее уважаютъ въ народѣ; въ древней семьѣ отецъ имѣлъ *ius vitae ac necis* по отношенію къ дѣтямъ, сообразно съ этимъ и власть монарха была неограниченна.

II. Въ основаніи отношеній между супругами лежитъ извѣстный авторитетъ мужа. Мужъ является первымъ лицомъ въ семьѣ, на немъ лежитъ отвѣтственность юридическая и нравственная за благосостояніе всей семьи, поэтому законы всѣхъ странъ требуютъ подчиненія жены мужу. Но это не тоже подчиненіе, какъ подчиненіе дѣтей отцу. По мнѣнію Аристотеля жена подчиняется мужу не по физическому авторитету, а потому что мужъ стоитъ выше жены по умственному складу и имѣетъ надъ ней нравственное превосходство. Но въ чемъ же это выражается? Древній Грекъ видѣлъ это въ томъ, что только мужъ занималъ общественное положеніе, былъ политическимъ дѣятелемъ; выше этого Грекъ не могъ себѣ ничего представить.

Далѣе Аристотель, указывая на аристократическую форму правленія, говоритъ, что тамъ извѣстный классъ аристократовъ имѣетъ въ своихъ рукахъ власть и управленіе на основаніи дѣйствительнаго нравственнаго и умственнаго превосходства надъ простымъ народомъ. Онъ это весьма удачно сравниваетъ съ отношеніями между мужемъ и женою, которыя *аристократическою* свойства.

III. Въ каждой семьѣ есть также отношенія между братьями и сестрами. Это отношеніе основано, по мнѣнію Аристотеля, на равенствѣ и на одинаковомъ уваженіи авторитета родителей. Между ними нѣтъ различія въ правахъ. Эти отношенія сходны съ *республиканскими* государственными порядками. Республика бываетъ аристократической, когда править цѣлый классъ, демократическій—когда править весь народъ. Къ отношенію между братьями и сестрами подходит демократическая республика, ибо въ основаніи демократическаго порядка лежитъ принципъ равенства правъ всѣхъ гражданъ.

IV. Наконецъ въ семьѣ есть еще одно отношеніе теперь немислимое, но тогда необходимо существовавшее—отншеніе господъ къ рабамъ. Аристотель объясняетъ происхожденіе рабства тѣмъ, что сама природа родила однихъ рабами, другихъ свободными и налагаетъ на рабовъ печать рабства. Въ чемъ состоитъ эта печать, онъ однако не объясняетъ, точно также, какъ и фактъ обращенія въ рабство посредствомъ плѣненія. Институту рабства соотвѣствуетъ, по мнѣнію Аристотеля, *тиранія* или *деспотія*.

ГЛАВА VI.

Государственная территория.

§ 27. Подъ понятіемъ территоріи мы подразумѣваемъ то пространство земли и водъ, которое входитъ въ составъ одного государства, подчиняется власти этого государства. Съ точки зрѣнія государственнаго права, всѣ земли, принадлежащія одному государству, представляютъ одну сплошную территорію. Такъ Англія, имѣющая въ центрѣ одинъ незначительный островъ и состоящая вся изъ массы острововъ и отдѣльныхъ пространствъ и земель, разбросанныхъ во всѣхъ частяхъ свѣта, съ точки зрѣнія государственнаго права, является на столько же единой и нераздѣльной, какъ Россія. Что касается водъ, то основныя положенія относительно ихъ принадлежности къ территоріи разсматриваются въ международномъ правѣ. Такъ, имъ выработано положеніе, что воды, омывающія территорію на извѣстномъ протяженіи (на пушечный выстрѣлъ или на три морскихъ мили) принадлежатъ къ ней, что море, окруженное со всѣхъ сторонъ территоріей страны, представляетъ также территорію страны.

Относительно величины территоріи современныя государства представляютъ большое разнообразіе, начиная съ громадной территоріи Россіи и кончая какимъ нибудь маленькимъ княжествомъ, какъ напр. Монако, отъ одного края котораго до дру-

даго можно пройти въ 20 минутъ. Однако въ государственномъ правѣ величина территоріи не играетъ никакой роли. Если есть верховная власть, народъ и территорія, какъ бы мала она ни была, то есть и государство.

Безъ территоріи государство немислимо и территорія—это *conditio sine qua* поп существованія государства. Поэтому кочевые народы не представляютъ изъ себя государства, потому что государство не можетъ мѣнять своей территоріи. Иногда говорятъ, что Іудеи, во время своего сорокалѣтняго странствованія по пустынямъ, представляли государство. Но это совершенно не-вѣрно, потому что, хотя евреи иногда даже по нѣскольку лѣтъ жили на одномъ мѣстѣ, и имѣли, такъ сказать, временную территорію, однако государство не можетъ имѣть временной территоріи и мѣнять свою территорію.

§ 28. Говоря о территоріи, мы должны коснуться вопроса о томъ вліяніи, какое имѣютъ на государственный строй разные территоріальныя условія (какъ географическое положеніе, топографическое устройство, величина территоріи, климатъ, почва). Вліяніе это несомнѣнно велико.

1. *Географическое положеніе.* Близость къ открытому морю имѣетъ громадное значеніе, не только практическое (торговля), но и для всей государственной жизни. Какъ удобнѣйшій путь сообщенія, море даетъ возможность вступать въ сношенія съ другими народами, заимствовать ихъ порядки. Этимъ и объясняется, почему всѣ древніе народы, отличавшіеся культурой, жили по берегу моря. Наоборотъ, народы, отрѣзанные отъ открытаго моря, каковы государства Азіатскія, имѣютъ свой собственный строй, развиваются крайне медленно, сохраняя свою самобытность.

Въ виду такой важности близости открытаго моря, государства, неимѣющія доступа къ нему, постоянно стремятся восполнить этотъ недостатокъ: этимъ объясняется политика Московскихъ царей, Петра Великаго, Екатерины II. Этимъ же объясняется стремленіе Пруссіи завладѣть Шведской Помераніей. Поразительный примѣръ вліянія географическаго положенія на государственный строй представляетъ Англія. Ея островное положеніе позволило ей развить совершенно самобытное государственное устройство. Ея не коснулись измѣненія, происходившія на континентѣ: феодализмъ, революція, порядки *ancien régime* и полицейскаго государства не оставили на ея государственномъ строѣ никакого слѣда.

Положеніе Англіи посреди океана вызвало ея населеніе на занятія мореплаваніемъ, торговлею. Борьба съ моремъ послужила

той школой, въ которой выработался энергическій, предприимчивый характеръ Англичанъ. Очевидно, что этотъ характеръ Англичанъ много вліялъ на образованіе англійскаго государственнаго устройства.

II. *Топографическое устройство.* Громадное значеніе для существующаго порядка представляетъ и это условіе. Такъ, академикъ Беръ высказалъ мысль, что когда земля отдѣлилась отъ воды, когда совершилась геологическая революція, то уже была предопредѣлена судьба человѣческаго рода. Конечно, мнѣніе это грѣшитъ крайностью, но во всякомъ случаѣ оно имѣетъ много вѣрнаго и подтверждается многими фактами. Большинство государствъ возникаетъ на берегахъ моря или огромныхъ рѣкъ, такъ какъ только при этихъ условіяхъ онѣ находили средства, необходимыя для существованія. Эти рѣки играютъ важную роль въ исторіи государства. Исторія Германіи есть и исторія Рейна, исторія Египта—исторія Нила, однимъ словомъ, исторіи отдѣльныхъ рѣкъ представляютъ исторіи государствъ, на ихъ берегахъ существующихъ. Горы, равнины также играютъ важную роль въ жизни государствъ; только тѣмъ, что Россія представляетъ огромную равнину, можно объяснить ея объединеніе; только гористой мѣстностью объясняется особенностъ и самостоятельность отдѣльныхъ кантоновъ Швейцаріи, сохранившихъ каждый свои нравы, обычаи, имѣющихъ каждый свои уголовные и гражданскіе законы.

Конечно нельзя сказать, что сколько на территоріи долинъ, столько и будетъ государствъ; это будетъ крайностъ, особенно при нынѣшнихъ усовершенствованныхъ путяхъ сообщенія, для которыхъ горы не составляютъ преграды. Но на происхожденіе государствъ это условіе имѣетъ безусловно огромное значеніе, которое распространяется и на послѣдующую жизнь этихъ государствъ.

III. *Величина территоріи.* Какъ мы раньше уже сказали, величина территоріи обуславливаетъ многія формы государственнаго устройства: такъ, античныя демократіи могутъ существовать только на территоріи незначительной. Въ настоящее время значеніе величины территоріи на государственное устройство значительно уменьшилось со времени изобрѣтенія желѣзныхъ дорогъ, пароходовъ и телеграфа. Напр., теперь можно въ нѣсколько секундъ переслать приказаніе изъ Петербурга въ среднюю Азію, на что прежде потребовалось бы нѣсколько недѣль и мѣсяцевъ. Также сокращеніе разстоянія конечно даетъ теперь возможность и на громадной территоріи вводить такое устройство, которое прежде было мыслимо только въ небольшой странѣ.

IV. *Климатъ*. Особенно большое значеніе этому условію придавали Монтэскье и Бокль („Исторія цивилизаціи въ Англіи“), высказавшіе мысль, что только въ странахъ съ климатомъ умѣреннымъ (никакъ не въ странахъ полярныхъ и тропическихъ) можетъ развиваться политическая и индивидуальная свобода.

Поэтому, говорятъ они, въ Азіи преобладаетъ правленіе деспотическое: тропическіе жары дѣлаютъ людей вялыми, легко поддающимися чужой власти, чужому вліянію. Конечно, въ этомъ случаѣ Монтэскье ошибается: Японія, напр., далеко не представляетъ собою государство деспотическое, напротивъ, въ ней выработывается конституціонное правленіе, такъ что въ этомъ отношеніи она можетъ служить примѣромъ даже европейскимъ государствамъ.

Напротивъ, уже знаменитый германскій философъ Гегель замѣтилъ, что подъ тѣмъ же небомъ, гдѣ развивались Элліны, въ продолженіе трехъ столѣтій господствовали Турки, нисколько не измѣнивъ ни своихъ обычаевъ, ни правъ. Затѣмъ Англичане, напр., всюду переносятъ съ собою свои обычаи, свои понятія о комфортѣ, о джентльменствѣ, независимо отъ климата. Однимъ словомъ, климатъ является только факторомъ, который долженъ быть у государства всегда въ виду, такъ какъ разныя мѣры, принимаемыя противъ болѣзней, эпидемій, находятся въ зависимости отъ особенностей климатическихъ, отъ временъ года и т. п.

V. *Почва, плодородіе, геологическое богатство*. Это условіе вліяетъ значительно на размноженіе людей, на увеличеніе народонаселенія. Къ несчастью замѣчается, что люди, пользующіеся этими условіями, обыкновенно не думаютъ о будущемъ, о томъ, что число ихъ увеличится настолько, что природныхъ продуктовъ станетъ недостаточно.

Если обратить вниманіе на Египетскія пирамиды, то ихъ построеніе можетъ быть объяснено только крайней дешевизной рабочаго труда, дешевизной, происходящей въ свою очередь отъ незначительности требованій работника въ Египтѣ: природа даетъ ему все, въ чемъ онъ нуждается, и хлѣбъ, и одежду, и кровъ.

Если страна очень бѣдна, то она не можетъ развиваться политически. потому что всѣ заботы жителей будутъ направлены на добываніе средствъ къ существованію.

Геологическія условія почвы сильно вліяютъ на государственнй строй, вызывая необходимость самыхъ разнообразныхъ правительственныхъ задачъ. Особенно вниманіе на эти условія обращали представители, такъ называемой, меркантильной школы.

И такъ, различныя территоріальныя условія имѣютъ большое вліяніе на государственное устройство данной страны. На что

обратили вниманіе уже Аристотель и Боденъ. Однако нельзя преувеличивать значеніе этихъ условій, какъ то дѣлали Монтэскье и Бокль, которые проводятъ идею, что, изучивъ эти территоріальныя условія государства, можно вывести заключеніе о порядкѣ его управленія. Но противъ такихъ мнѣній весьма справедливо возразилъ уже Гегель, указывавшій, что на одномъ и томъ же мѣстѣ, нерѣдко въ разныя времена года, существовали совершенно противоположныя формы правленія.

Изъ всего вышесказаннаго мы можемъ вывести, что всѣ эти территоріальныя условія являются важными факторами въ жизни народовъ, но не составляютъ исключительную, необходимую *причину* какого нибудь государственнаго порядка. Нельзя вывести правило, что, при отсутствіи благоприятныхъ территоріальныхъ условій, не можетъ процвѣтать государство: прямымъ опроверженіемъ этого служитъ Данія, которая, при всей бѣдности этихъ условій, постоянно прогрессивно развивается. Швеція, напр., несмотря на этотъ же недостатокъ, есть единственная страна, гдѣ всѣ граждане грамотны.

§ 29. Территоріальная власть (*pouvoir territorial*) есть власть государственная, распространяющаяся въ предѣлахъ территоріи опредѣленнаго государства, власть единая, нераздѣльная, независимая и неприкосновенная. Какъ бы верховная власть не выражалась: въ лицѣ ли монарха, въ лицѣ ли народа или ихъ представителей и т. п., ей единой принадлежитъ вся территорія, она одна можетъ распоряжаться ею. Но это положеніе, что верховная власть можетъ распоряжаться государственной территоріей, обстановлено въ различныхъ государствахъ различными законными условіями, соблюденіе которыхъ обязательно для государственной власти. Поэтому убѣжденіе, господствовавшее въ средніе вѣка, что государь есть собственникъ территоріи, вполнѣ ошибочно; онъ полный собственникъ своего личнаго участка земли, своей усадьбы и имѣнія, но никакъ не всей государственной территоріи. Это положеніе ясно сознавалъ Наполеонъ III, назвавъ себя „Empereur des Français“, показывая этимъ, что онъ глава народа, а никакъ не территоріи. Изъ самаго понятія территоріальной власти вытекаетъ, что въ предѣлахъ территоріи можетъ существовать только одинъ законъ, одно правительство, одинъ судъ. Если въ предѣлахъ государства дѣлается различіе между законами общими и законами мѣстными (напр. законы княжества Финляндскаго), то всетаки существуетъ единый верховный законъ для всей территоріи. Всѣ, находящіеся въ предѣлахъ государственной территоріи, подчиняются территоріальнымъ законамъ,

Иностранцы допускаются въ предѣлы государства только подъ условіемъ подчиненія этимъ закономъ. Для этого отъ нихъ не требуется никакой подписки; самый фактъ переселенія ихъ въ чужую территорію дѣлаетъ ихъ временными подданными. Исключеніе составляютъ лица, пользующіяся правомъ экстерриторіальности. Что въ предѣлахъ государства должно существовать одно правительство, это само собою разумѣется. Наконецъ по отношенію къ суду: изъ того, что долженъ существовать одинъ судъ, не слѣдуетъ понимать, что не могутъ существовать мѣстные суды (напр. Финляндскій судъ рѣшаетъ дѣла по законамъ шведско-финляндскимъ). Но подъ этимъ разумѣется, что всякій судъ является подчиненнымъ въ предѣлахъ государства верховной власти. Если существуютъ мѣстные суды, то они всетаки рѣшаютъ дѣла по распоряженію и именемъ верховной власти. Территоріальная власть обнимаетъ собою право собственности надъ всей территоріей. Это выражается не въ правѣ распоряженія, извлеченія пользы, но въ смыслѣ господства надъ всѣми участками. Собственниками этихъ участковъ являются частныя лица, но также и государство въ лицѣ кааны (*fiscus*). Право территоріальной власти въ отношеніи распоряженія всей территоріей называется *dominium eminens*.

Особенное вниманіе государство обращаетъ на имущества недвижимыя, что объясняется тѣмъ, что собственность поземельная, въ существѣ, не есть частная собственность, будучи частью права территоріальной власти государства надъ всей территоріей.

Такъ, во всѣхъ европейскихъ законодательствахъ принято обсуждать сдѣлки о недвижимой собственности по законамъ мѣсто-нахожденія имущества. Это извѣстно въ международномъ правѣ подъ названіемъ *lex rei sitae*. Русскій подданный можетъ продавать свою недвижимую собственность въ Германіи на основаніи Германскихъ законовъ, но не можетъ продать поземельной собственности, находящейся въ Россіи, иначе, какъ по Русскимъ законамъ. Поземельная собственность есть органическая собственность территоріи. На этомъ основаніи ученіе объ экспроприаціи (напр. для устройства желѣзныхъ дорогъ), также такъ называемая *force majeure* (напр. при нашествіи непріятеля правительство уполномочиваетъ уничтожить частную собственность, если только это понадобится для борьбы съ непріятелемъ изъ стратегическихъ соображеній).

Но изъ территоріальной власти вытекаетъ тоже извѣстныя отрицательныя требованія. Всякое вторженіе иностраннаго правительства въ предѣлы территоріи есть нарушеніе территоріаль-

ной власти, которое требует торжественнаго удовлетворенія. Австрія, въ началѣ нынѣшняго столѣтія, жаловалась, что Русскіе, преслѣдуя дезертировъ, вторгались, въ предѣлы Австріи. Когда въ 1808 году былъ заключенъ трактатъ, то было разрѣшено переходить границу до ближайшаго военнаго поста. Тоже право получили Австріицы по отношенію къ Россіи.

§ 30. Сплошная масса территоріи не остается таковою, а дѣлится на извѣстныя составныя части. Дѣленіе это основывается или на извѣстныхъ историческихъ фактахъ, или на административныхъ распоряженіяхъ.

I. Первый родъ дѣленія основывается на извѣстномъ сложившемся раздѣленіи территоріи на части, сохранившія свои особенности. Такъ, въ древнемъ Римѣ дѣленіе на провинціи имѣло историческое происхожденіе; всѣ онѣ были прежде независимыя государства, мало по малу покорившіяся римскому скипетру.

Такое же дѣленіе мы имѣли во Франціи до революціи: каждая провинція имѣла свои учрежденія, свои обычные законы (*statuts*) и свои нравы. Дѣятели революціи, боясь сепаратизма, попытокъ отложенія, постыжили уничтожить эти историческіе остатки посредствомъ административнаго раздѣленія Франціи.

II. Административное дѣленіе совершенно оставляетъ въ сторонѣ мѣстныя особенности и имѣетъ въ виду исключительно цѣли правительственныя.

III. Можетъ явиться смѣшеніе обоихъ видовъ раздѣленія и примѣръ этому мы находимъ въ Россіи. Съ одной стороны, еще со временъ Петра Великаго, Россія была раздѣлена на губерніи, но въ ея составъ, какъ Имперіи, входятъ между тѣмъ части, сохранившія свои особенности; такъ на примѣръ Великое Княжество Финляндское входитъ въ составъ Россіи не въ качествѣ губерніи, а въ качествѣ провинціи. Въ такомъ же положеніи находится и Привислянскій край, и Остзейскія губерніи, и Кавказъ, и Сибирь, и Туркестантское генераль-губернаторство.

Разсматривая достоинства каждаго изъ способовъ дѣленія территоріи на части, мы главное достоинство историческаго раздѣленія найдемъ въ томъ, что оно даетъ государству возможность изучить мѣстныя нужды, присущія каждой части территоріи. Если эти нужды не становятся въ разрѣзъ съ интересами всего государства, то нѣтъ никакой цѣли подвергать ихъ измѣненіямъ. Достоинство же административнаго раздѣленія заключается въ томъ, что оно наиболѣе охраняетъ единство государства, что оно нивелируетъ всѣ его части, уничтожаетъ особенности этихъ частей.

На практикѣ это встрѣчаетъ серьезныя выраженія; нельзя не

обращать вниманіе на мѣстные порядки, сложившіеся вѣками и, такъ сказать, однимъ взмахомъ пера уничтожить пріобрѣтшія право гражданства особенности. Однимъ словомъ наиболѣе выгоднымъ раздѣленіемъ государства является дѣленіе историко-административное.

При раздѣленіи государства надо имѣть въ виду четыре момента:

1) Каждое раздѣленіе выдерживаетъ критику, если соотвѣтствуетъ цѣлямъ правительства; разъ оно является для него опаснымъ, оно необходимо должно быть уничтожено.

2) Необходимо признавать особенность каждой страны: это исключаетъ возможность существованія общаго принципа для дѣленія и общаго масштаба.

Было бы въ высшей степени наивно перенести порядки Петербургской городской думы въ какое нибудь кочевье далекаго Востока, тамъ лучшими цивилизаторами являются казаки съ ихъ нагайками, чего конечно нельзя сказать о другихъ мѣстностяхъ Россіи. Также несообразно будетъ и пренебреженіе этими особенностями при дѣленіи государствъ.

3) Государство необходимо должно имѣть въ виду историческую связь между отдѣльными частями, связь, создающуюся въ теченіи цѣлаго ряда вѣковъ. Эта связь очень часто находится въ зависимости отъ условій естественныхъ. Одинаковыя условія вызываютъ солидарность интересовъ жителей, которые соединяются въ одно цѣлое и какъ таковое рассматриваются другими государствами. Этимъ объясняется обособленность Финляндіи.

4) Государство неминуемо должно заботиться о созданіи путей сообщенія, безъ которыхъ не могутъ достигнуть цѣли—мѣры для поддержанія власти во всѣхъ частяхъ государства.

Очень часто отсутствіе путей сообщенія представляетъ какъ бы крѣпость для жителей, среди которыхъ можетъ царствовать произволъ и величайшій беспорядокъ. Очень часто даже такая недоступность извѣстной мѣстности создаетъ для обитателей новыя нравы, поражающія особенности.

Общее государственное право.

Часть особенная.

Глава I.

Глава государства.

§ 31. *Понятіе.* Глава государства есть то лицо физическое или юридическое, въ которомъ сосредоточивается вся верховная власть, весь суверенитетъ. Какой бы государственный порядокъ не былъ, присутствіе главы государства необходимо: въ республикахъ—это народъ, являющійся главою въ своихъ представителяхъ; въ монархіяхъ это положеніе еще яснѣе. Въ лицѣ Государя, какъ одного физическаго лица, совмѣщается вся власть; въ этомъ смыслѣ въ Германской литературѣ говорятъ „Fürstensouverainität“. Основные законы (прежнихъ и современныхъ государствъ) опредѣляютъ, что въ государствѣ глава, какія его права и какъ онѣ должны быть осуществляемы. Разсматривая этотъ вопросъ съ точки зрѣнія исторической, намъ представляются слѣдующіе моменты: во всѣхъ государствахъ античнаго міра понятіе главы государства уже существовало—монархъ или король являлся властителемъ въ полномъ смыслѣ этого слова, въ республикахъ древнихъ это сознаніе не было столь ясно и одни только Римляне правильно понимали идею народодержавія.

Послѣ феодальнаго строя Европейскихъ государствъ понятіе суверенитета окончательно выясняется; положеніе, что глава государства есть основаніе всего государственнаго порядка, стало безспорнымъ.

Разсмотримъ теперь различные способы пріобрѣтенія званія и правъ главы государства.

§ 32. Способы пріобрѣтенія правъ главы государства.

Исторія насъ убѣждаетъ, что общаго способа нѣтъ, что способы различны; они суть:

- 1) Избраніе.
- 2) Наслѣдованіе: а) по завѣщанію, б) по закону.

- 3) Реставрація—возстановленіе прежней династіи.
- 4) Пожалованіе.
- 5) Узурпаторство.
- 6) Завоеваніе.

Изъ всѣхъ первые два самыя обыкновенныя.

1) Способъ *избранія* имѣеть повидимому то преимущество, что обезпечиваетъ нахожденіе на престолѣ достойнаго монарха, потому что возможность быть избраннымъ на престолѣ вызоветъ въ гражданахъ соревнованіе и послужитъ къ ихъ самоусовершенствованію. Однако исторія показываетъ другое въ избирательныхъ монархіяхъ (напр. прежняя Польша): на престолѣ избирались не всегда достойнѣйшія лица—незанятый престолѣ дѣлался предметомъ интригъ иностранныхъ державъ, вызывалъ борьбу партій, происки приближенныхъ ко двору, въ концѣ концовъ—на престолѣ попадалъ наиболѣе ловкій претендентъ. Какъ доводъ за избраніе можно бы выставить, что избранный монархъ былъ лично гражданиномъ и можетъ многое сдѣлать для народа и блага страны, но достаточно вспомнить польскихъ королей и ихъ образъ дѣйствій, чтобы этотъ доводъ потерялъ свою убѣдительность. Можно сказать, что избирательный порядокъ не соотвѣтствуетъ юридическому порядку, необходимому въ каждомъ государствѣ; междуцарствія, интриги и безпорядки были какъ будто равноправны съ законами и какъ будто составляли конституцію (основной законъ) въ такихъ монархіяхъ. Наконецъ избирательная монархія скорѣе подходитъ къ типу республиканскаго правленія, чѣмъ монархическаго, потому что избранный монархъ долженъ принять условія, представленныя ему избравшей его партіей. Зависимость такого монарха отъ одной партіи не соотвѣтствуетъ понятію единодержавія и полной свободы дѣйствій.

2) *Наслѣдованіе*. а) По завѣщанію. Этотъ способъ имѣеть своимъ защитникомъ Петра I, который, не желая оставить престолъ сыну своему Алексѣю, издалъ указъ въ 1722 году, въ которомъ говорилось, что Государь Россійскій имѣеть право назначить своимъ наслѣдникомъ кого ему угодно и, въ случаѣ, если назначенный окажется неспособнымъ, отрѣшить его отъ правъ на престолѣ. Петръ приводитъ всѣ доводы основательности этого способа, а именно: Государь, назначая себѣ преемника, избираетъ лицо достойное быть монархомъ, которое будетъ охранять права подданныхъ; здѣсь одно царское происхожденіе не является уже правомъ на престолѣ. Но это положеніе не согласно съ порядкомъ государства; это напоминаетъ—средневѣковыхъ королей, которые считали себя владѣльцами всей территоріи и поддан-

ныхъ и по духовнымъ завѣщаніямъ оставляли престоль кому хотѣли. Нельзя подводить престоль подъ понятіе вещи и монархъ не можетъ имъ распоряжаться какъ собственностью,—порядокъ престолонаслѣдія долженъ быть опредѣленъ Государственными законами. Положеніе, что избирающій себѣ преемника, выберетъ себѣ достойнаго, есть только предположеніе. На самомъ же дѣлѣ Государь будетъ дѣйствовать подъ вліяніемъ его окружающихъ и на престолѣ можетъ оказаться лицо совершенно недостойное. При такомъ порядкѣ народъ, при жизни Государя, не знаетъ кто будетъ имъ управлять послѣ его смерти. Если же наслѣдникъ престола извѣстенъ при жизни монарха, то сознаніе народа привыкаетъ считать его будущимъ царемъ и такимъ образомъ безпорядки и происки устраняются.

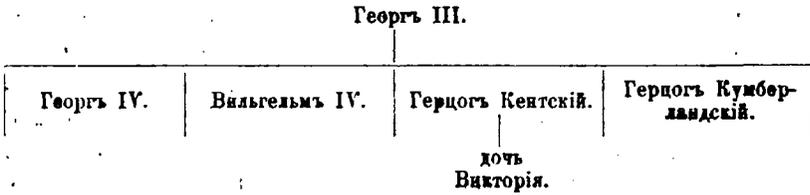
b) Наслѣдованіе по закону имѣетъ громадное преимущество передъ другими способами и есть единственный нормальный порядокъ. Всѣ случаи предусмотрѣны и наслѣдникъ принимаетъ власть на основаніи своего права, признаннаго законами. Порядокъ этотъ охраняетъ общую безопасность и связываетъ извѣстную династію съ жизнью народа. Связь эта крѣпнетъ въ теченіи многихъ вѣковъ и обезпечиваетъ спокойствіе государственной жизни. Всѣ эти доводы привели къ тому, что этотъ порядокъ престолонаслѣдія принятъ во всѣхъ современныхъ монархіяхъ.

Существуютъ три системы перехода престола по законному наслѣдованію:

a) *Салическая* или чисто агнатическая система, развившаяся въ монархической Франціи. По этой системѣ лица женскаго пола безусловно устраняются отъ занятія престола. Она примѣняется въ Бельгіи, Франціи, Швеціи, Норвегіи, Испаніи, Даніи, Пруссіи и Италіи.

b) Предпочтительно *апатическая*, по которой лица женскаго пола получаютъ право на престоль лишь тогда, когда ближайшая мужская линія прекратится. Эта система дѣйствуетъ въ Австріи, Голландіи, Греціи, Баваріи, Вюртенбергѣ, Россіи, Сербіи, Румыніи.

c) *Когнатическая* или англійская. Лицо женскаго пола наслѣдуетъ наравнѣ съ лицомъ мужскаго пола. Эта система дѣйствуетъ въ Испаніи, Португаліи и Англій. Существо этой системы мы лучше всего можемъ прослѣдить на примѣрѣ нынѣшней англійской королевы. У Георга III было 4 сына: Георгъ IV и Вильгельмъ IV, оба бездѣтные, Герцогъ Кентскій, имѣвшій дочь Викторію и герцогъ Кумберландскій.



Послѣ смерти бездѣтныхъ Георга IV и Вильгельма IV долженъ былъ наследовать Герцогъ Кентскій, но онъ умеръ. На престолъ вступила дочь его Викторія, исключивъ дядю своего Герцога Кумберландскаго, который сдѣлался королемъ Ганноверскимъ (онъ былъ низложенъ послѣ неудачной войны въ союзѣ съ Австріей противъ Пруссіи).

3) *Рестаурація*—это такой порядокъ, въ силу котораго лицу, бывшему на престолѣ (или представителю этой династіи) возвращается престолъ. Такъ, въ 1814 г. произошла во Франціи рестаурація Бурбоновъ: Наполеонъ I лишенъ короны и престолъ отданъ Людовику XVIII, брату Людовика XVI-го (Бурбонская династія), казненному въ 1792 г. Рестаурація—фактъ исключительный и не можетъ считаться нормальнымъ способомъ занятія престола.

4) *Пожалованіе*—извѣстному лицу жалуютъ званіе и право государя, это случается въ полунезависимыхъ государствахъ. Такъ, Александръ Болгарскій, хотя былъ избранъ народомъ, но утверждёнъ былъ въ своихъ правахъ Портою и Европейскими державами.

5) *Узурпаторство*. Незаконный захватъ престола имѣетъ мѣсто при государственныхъ переворотахъ, примѣръ: Наполеонъ I, возведшій самъ себя на престолъ Франціи.

6) *Завоеваніе* находится въ тѣсной связи съ узурпаторствомъ. Наполеонъ завоевалъ государства, назначилъ правителей, которые были монархами. Такъ, королемъ Испанскимъ Наполеонъ I назначилъ своего брата Иосифа.

Переходимъ теперь къ способамъ потери правъ и званія главы государства.

1) Самый простой способъ—это смерть монарха; съ момента его кончины оно, понятно, перестаетъ существовать и не занимаетъ престола. Это господствующее положеніе, существующее во всѣхъ монархическихъ государствахъ безъ особой статьи закона.

2) *Отреченіе*. Наслѣдникъ престола можетъ отказаться отъ престола (Великій Князь Константинъ Павловичъ), если это не

вызывать беспорядковъ и смуть. Въ противномъ случаѣ онъ долженъ царствовать, потому что вступленіе на престоль не есть частное наслѣдство, а высокій долгъ и священная обязанность. Разъ отказавшійся не имѣеть права претендовать на престоль.

3) *Лишеніе Монарха престола* по различнымъ причинамъ: напр. одна династія свергаетъ другую, возстаніе, перемѣна образа правленія и т. п. Такъ Наполеонъ III былъ лишенъ послѣ Седанской капитуляціи 1871 г. престола и Франція провозглашена республикою. Въ республиканскихъ государствахъ президентъ есть только представитель исполнительной власти, но, какъ избираемый народомъ, онъ является какъ бы представителемъ послѣдняго.

Нормальный способъ потери президентомъ своихъ правъ есть—смерть или отставка его. Такъ, въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ президентъ избирается всѣмъ народомъ на 4 года (Грантъ былъ избранъ на слѣдующее 4-хъ лѣтіе); болѣе 8 лѣтъ подъ рядъ нельзя быть президентомъ—это законъ.

Во Франціи 7-ми лѣтній срокъ.

Въ Швейцаріи годовою.

Ненормальный способъ потери—это лишеніе президента его званія на основаніи судебного приговора (это возможно по законамъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ).

§ 33. Права главы государства.

I. Общія права монарховъ и президентовъ *).

Право верховнаго управленія.

Верховная власть есть глава администраціи. Въ государствахъ монархическихъ, смотря по общему порядку, монархъ имѣеть, болѣе или менѣе, право верховнаго управленія. Законодательная дѣятельность и судебная находятся въ извѣстномъ отношеніи къ верховной власти, участіе послѣднихъ выражаются, напримѣръ въ приговорѣ суда, который постановляетъ рѣшеніе, напримѣръ у насъ Именемъ Его Императорскаго Величества.

Права верховнаго управленія монарховъ, принадлежащія въ извѣстной степени также президентамъ въ республикахъ, заключаются въ слѣдующемъ:

1) *Право представительства*—*Jus representationis omnimodaе*. Глава государства есть представитель народа онъ заключаетъ договоры заботиться объ общихъ интересахъ, назначаетъ своихъ представителей въ другія государства и т. д.

*) Отъ этихъ правъ надо отличать особенныя личныя преимущества (прерогативы) монарха, которыя мы рассмотримъ ниже.

Президентъ есть первое должностное лицо республики и имѣеть право представительства внутри государства и въ международных сношеніяхъ, въ предѣлахъ особенныхъ законовъ республики.

2) Право *экстерриториальности*, по которому монархъ не подчиняется ни законамъ, ни суду другихъ государствъ.

3) Право на *общее признаніе* со стороны всѣхъ власти за главой государства. Отсюда слѣдуетъ, что каждый долженъ повиноваться распоряженіямъ верховной власти и что отказъ въ повиновеніи есть государственное преступленіе.

4) Право *помилованія*, особенно широко въ монархіяхъ.

Осуществляется оно въ различныхъ государствахъ различно:

a) *Jus grationis*—прощенье;

b) *jus mitigandi*—смягченіе наказанія;

c) *jus restitutionis*—возстановленіе въ прежнее состояніе;

d) *jus abolitionis*—освобожденіе отъ всякихъ слѣдствій заключенія; забвеніе.

5) Право на *содержаніе*, т. е. право на извѣстные доходы для двора и Императорской фамиліи. Въ монархическихъ государствахъ дѣлають различіе между государственными доходами, идущими на содержаніе государя и его двора (*liste civile*) и личными капиталами государя. Родственники государя, смотря по близости родства, получаютъ извѣстное содержаніе (доходы получаютъ съ отписанныхъ на содержаніе царской фамиліи лѣсовъ, помѣстій, капиталовъ и т. п.).

II. Исключительныя права монарховъ.

А. Матеріальныя права.

1) *Особенная уголовная охрана.*

2) *Личная безусловная неприкосновенность*; поэтому всякая попытка ограничить свободу дѣйствій монарха наказывается очень строго.

3) Права монарха распространяются на *членовъ* императорской фамиліи.

4) Права на *титულъ*.

5) Право на *гербъ*, который символически выражаетъ особенности званія государства. Оскорбленіе герба считается оскорбленіемъ государства: это законный *casus belli* въ международныхъ отношеніяхъ.

6) Право содержать *внѣшній этикетъ* двора, все это относится къ церемоніямъ, но охраняеть спокойствіе и званіе государя. Исторія этикета не есть только исторія поклоновъ и церемоній; она объясняетъ также характеръ и особенности времени и царствованій.

II.

РУССКОЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ
ПРАВО.

ВВЕДЕНИЕ.

Приступая къ изученію Русскаго Государственнаго права, необходимо выяснить отношеніе его къ общему государственному праву. Какъ извѣстно, общее государственное право не занимается государственнымъ устройствомъ и управленіемъ одной какой нибудь страны, но принимаетъ въ соображеніе законы всѣхъ цивилизованныхъ народовъ. Русское же Государственное право имѣетъ въ виду изученіе тѣхъ законовъ Россійской Имперіи, которыми опредѣляется:

1) Высшая форма государства, т. е. совокупность государственныхъ установленій, въ которыхъ проявляется особенность государственнаго строя Россіи и

2) Порядокъ управленія, т. е. порядокъ, въ которомъ эти установленія должны дѣйствовать. Источникомъ Русскаго Государственнаго права могутъ быть только русскіе законы. Никакія философскія соображенія, никакія *ria desideria* не могутъ найти въ немъ мѣста. Однако общее государственное право имѣетъ важное значеніе при изученіи Русскаго Государственнаго права: оно служитъ масштабомъ, путеводною нитью для изученія устройства и управленія Россіи. Такъ какъ Россія есть государство цивилизованное, то оно подходитъ подъ одну форму изъ формъ государства, которые указаны въ общемъ государственномъ правѣ и потому къ ней примѣнимы всѣ выводы общаго государственнаго права объ монархическихъ государствахъ. Кромѣ того для Русскаго Государственнаго права весьма важны многія положенія общаго государственнаго права о разнѣхъ сторонахъ государственнаго устройства и управленія. Такъ, напр., имѣютъ огромное значеніе разрѣшаемые общимъ государственныхъ правомъ вопросы о взаимномъ отношеніи законодательной, административной и судебной властей, объ отношеніи закона къ административному распоряженію, вопросъ о правахъ верховной власти и т. д. И такъ Русское Государственное право представляетъ совокупность законовъ Россійской Имперіи, которыми опредѣляется государственное устройство и управленіе Россіи.

Во введеніи мы рассмотримъ слѣдующіе три вопроса: 1) источники Русскаго Государственнаго права, 2) литература и 3) краткій историческій очеркъ Русскаго Государственнаго права (подробности извѣстны изъ исторіи Русскаго права).

I. Источники Русскаго Государственнаго права.

§ 1. Въ вопросѣ объ источникахъ государственнаго права особенно ясно обнаруживается разница между общимъ и русскимъ государственнымъ правомъ; между тѣмъ какъ источниками общаго государственнаго права являются и законы, и обычаи, и наука, и договоръ, въ русскомъ же государственномъ правѣ главнымъ источникомъ считается законъ, а обычай и толкованіе по аналогіи имѣютъ значеніе на столько, на сколько это допускаетъ законъ и въ тѣхъ предѣлахъ, въ которыхъ законъ дозволяетъ *). Наши законы во многихъ статьяхъ категорически выставляютъ законодательства, какъ единственный источникъ русскаго государственнаго права. Такъ ст. 47 основныхъ государственныхъ законовъ (I т.) говоритъ: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учреждений и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ“. Эта статья указываетъ на то, что Россія есть Имперія, во главѣ которой стоятъ Императоръ, отъ личной воли котораго зависитъ государственное устройство и управленіе Россіи и который является неограниченнымъ Государемъ. Понятно, что воля Самодержавнаго Монарха и можетъ быть единственнымъ или, по крайней мѣрѣ, преобладающимъ источникомъ права. Законы прямо уже распространяются на всѣхъ жителей, находящихся на территоріи Россіи. Всѣ дѣла и споры определяются самими законами, напр., по отношенію къ лицамъ, пользующимся правомъ выземельности. Нѣкоторые лица или даже сословія подчинены особеннымъ законамъ, но не иначе, какъ по волѣ самой верховной власти. По отношенію къ территоріи общее правило, то, что законъ распространяется на всю территорію. Однако существуютъ законы мѣстные. Законы эти могутъ имѣть значеніе, только въ томъ случаѣ, если это допускается общими законами, какъ это видно изъ ст. 48 основныхъ законовъ: „Законы въ Имперіи дѣйствуютъ или единообразно въ общей ихъ силѣ, или съ мѣстными“.

*) Задача законодательства въ вопросѣ объ источникахъ государственнаго права не сходится съ русскими законами; такъ, Германскіе законы придаютъ обычаю и толкованію по аналогіи гораздо большее значеніе, что видно изъ того, что источниками Германскаго государственнаго права считаются: 1) законы, 2) обычаи и 3) толкованіе по аналогіи.

въ нѣкоторыхъ частяхъ измѣненіями. Пространство сихъ измѣненій, мѣсто, гдѣ они допускаются, и связь ихъ съ законами общими, опредѣляется въ особенныхъ законахъ, учрежденіяхъ и уставахъ". Такимъ образомъ мѣстные законы, какъ исключеніе изъ законовъ общихъ, должны всегда подвергаться рестриктивному толкованію; если возникаетъ сомнѣніе, какіе законы примѣнять: общіе или мѣстные, то необходимо примѣнить общіе законы. Всякій новый законъ распространяется на всю Имперію, если только въ немъ самомъ не сказано, что онъ примѣняется только въ нѣкоторыхъ частяхъ Россіи, или если въ Сводѣ Законовъ находится указаніе, что такая то мѣстность управляется особыми законами. Такимъ образомъ мѣстные законы не представляютъ самостоятельнаго источника государственнаго права. Такіе мѣстные законы дѣйствуютъ въ Великомъ Княжествѣ *Финляндскомъ* (конституція Императора Александра I-го), въ Прибалтійскомъ краѣ, въ Кавказѣ и Закавказьѣ, Средне-Азіатскихъ владѣніяхъ, Сибири, Приамурскомъ краѣ и Туркестанскомъ краѣ. До 1830 г. Польша также имѣла свою конституцію, отниту у нея вслѣдствіе возстанія 1830 г. Особеннаго вниманія заслуживаютъ мѣстные законы Финляндіи (сочиненіе сенатора Гельсингфорскаго Сената Михелина „Конституція Финляндіи“ на французскомъ языкѣ, перевелъ на русскій Ординъ).

Въ литературѣ встрѣчаются два противоположныхъ мнѣнія относительно Финляндіи: одни (въ особенности Финляндскіе публицисты) утверждаютъ, что Финляндія находится съ Россіей въ отношеніи личной уніи, что соединеніе Финляндіи и Россіи чисто случайнаго свойства и что конституція Финляндская не можетъ быть отмѣнена. Другіе считаютъ, что Финляндія, присоединенная по Фридрихсгальскому мирному трактату 1809 г., представляетъ неразрывную часть Россіи, что конституція дана ей Императоромъ Александромъ I и потому можетъ быть у нея отнята тою же Великокняжескою или Императорскою властью. На сколько Финляндская конституція зависитъ отъ Государей Россіи видно изъ того, что Николай I-й ни разу не созывалъ Финляндскаго Сейма, Александръ II только два раза его созывалъ, а при Александрѣ III Сеймъ собирался уже два раза. Общіе русскіе законы не распространяются на Финляндію только вслѣдствіе воли самой законодательной власти—Императора. Очевидно, что законы Финляндскіе въ предѣлахъ Россіи никакого значенія имѣть не могутъ. Такъ, даже судебныя рѣшенія финляндскихъ судовъ приводятся въ Россіи въ исполненіе только по особой о томъ просьбѣ въ одинъ изъ Окружныхъ Судовъ и только по опредѣленію этого

суда. Также нужно сказать и о Польской конституции, дарованной Императоромъ Александромъ I на Вѣнскомъ Конгрессѣ 1815 г. и существовавшей до 1830 г. Согласно этой конституции Польша имѣла свой Парламентъ, собственное войско, свои финансы, таможенную границу. Возстаніе 1830 г. принудило Императора Николая I-го отмѣнить конституцію Польши и съ тѣхъ поръ особенности управленія Польши все болѣе и болѣе ступаютъ. Теперь Польша имѣетъ только самостоятельные гражданскіе законы (Наполеоновскій Code civil). Отмѣна конституции составляетъ совершенно законный актъ, потому что конституция была установлена по волѣ Русскихъ Императоровъ. Въ нѣкоторыхъ другихъ частяхъ Имперіи: Сибири, Закавказьѣ и друг. дѣйствуютъ мѣстные законы; такъ, на Кавказѣ и Закавказьѣ дѣйствуютъ особенные законы о воинской повинности, замѣняющіе „Уставъ о воинской повинности“ 1874 г., также—особенное мѣстное управленіе, отличное отъ земскихъ установленій.

Для примѣненія законовъ въ Россіи, какъ и во всякомъ государствѣ, существуютъ особые органы. Нерѣдко этимъ органамъ приходится, при примѣненіи законовъ, издавать собственныя распоряженія. Возникаетъ вопросъ: не составляютъ ли эти распоряженія, а также и рѣшенія судебныхъ мѣстъ законъ? То есть мы переходимъ къ весьма важному вопросу объ отношеніи законовъ къ административнымъ распоряженіямъ. Ст. 51 закон. основ. говоритъ: „Никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія Самодержавной власти“.

Такимъ образомъ административныя распоряженія и судебныя рѣшенія не составляютъ законовъ и административное распоряженіе никогда не можетъ отмѣнить законъ или приостановить его дѣйствіе. Изъ ст. 51 видно, что только законодательная власть можетъ у насъ издать новый законъ. Но въ виду того, что въ законахъ нерѣдко встрѣчаются неясности и въ виду того, что законы не могутъ предусмотрѣть всѣхъ случаевъ, разрѣшается административной власти издавать постановленія, составляющія развитіе существующихъ законовъ; за неисполненіе такихъ распоряженій ст. 29 Уст. Мир. налагаетъ штрафъ. Но такія распоряженія не составляютъ закона, какъ это видно изъ примѣчанія къ ст. 51 зак. основ.: „Мѣры, пріемлемыя къ исполненію закона или учрежденія существующаго и не отмѣняющія никакихъ законовъ предъидущихъ, но служащія къ единому разрѣшенію недоразумнѣй или затрудненій въ образѣ исполненія, также общія

подтвержденія существующих постановленій, не составляют сами по себѣ новаго закона“. Чтобы административное распоряженіе имѣло силу, оно должно быть закономѣрно, непротивно закону и составлять только развитіе закона и примѣненіе его къ отдѣльнымъ случаямъ. Въ прежнее время администрація была очень стѣснена въ изданіи собственныхъ распоряженій; теперь правительства все болѣе убѣждаются въ необходимости расширять власть администраціи въ дѣлѣ изданія самостоятельныхъ распоряженій. Такъ, по изданному въ 1875 г. „Временному учрежденію Министерства Путей Сообщенія“, Министру предоставлено въ предѣлахъ этого Устава вводить такіе порядки въ Министерствѣ, какіе онъ найдетъ удобными. Однако административное распоряженіе никогда не можетъ стать наравнѣ съ закономъ, не можетъ обратиться въ источникъ государственнаго права, оно всегда должно служить только для разъясненія развитія закона и опредѣленія образа его примѣненія. Для наблюденія за дѣйствіями административными, въ частности за тѣмъ, чтобы распоряженія ея не были противны закону, во всѣхъ странахъ существуютъ общія судебныя установленія или особыя присутственныя мѣста. (Oberverwaltungsgerichtshof, отдѣленіе Французскаго Государственнаго Совѣта — *contientena*). У насъ охранителемъ закона считается Сенатъ, особенно первый его департаментъ, который наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы администрація не превышала данной ея власти.

§ 2. Судебныя рѣшенія не могутъ быть источникомъ государственнаго права; онѣ являются примѣненіемъ закона къ данному конкретному случаю. Потому для даннаго конкретного случая судебное рѣшеніе замѣняетъ законъ, но дѣйствіе его и ограничивается даннымъ случаемъ; онъ не обязателенъ даже для совершенно подобныхъ случаевъ, которыхъ притомъ въ судебной практикѣ крайне мало. Этимъ судебное рѣшеніе рѣзко отличается отъ закона, который имѣетъ въ виду неопредѣленный рядъ случаевъ.

Сила прецедентовъ чисто нравственная, обязательной силы они имѣть не могутъ. Нерѣдко одинъ и тотъ же судъ въ разное время совершенно различно разрѣшаетъ одинаковые случаи, такъ иногда кассационныя департаменты Сената уголовный и гражданскій толкуютъ одинъ и тотъ же законъ различнымъ образомъ.

§ 3. Обычай имѣетъ на Западѣ большое значеніе: въ Англии „*common law*“ первенствуетъ передъ закономъ „*statute law*“, въ Германіи, Франціи обычай тоже играетъ важную роль. У насъ обычное право имѣетъ весьма мало значенія и то преимущественно

только въ гражданскомъ и торговомъ правѣ. Во всякомъ случаѣ обычай не имѣетъ самостоятельнаго существованія, а дѣйствуетъ только тогда, когда это допускаетъ законъ. Такъ, по ст. 1714 Уст. торг.: по дѣламъ торговымъ въ случаяхъ, на кои нѣтъ ясныхъ и точныхъ законовъ, дозволяется коммерческимъ судамъ принимать во вниманіе торговые обычаи; по „*Положенію о крестьянахъ*“ ст. 21, 38, 107, 1861 г. 19-го Февраля волостнымъ судамъ предоставлено разбирать всѣ имъ подвѣдомыя дѣла на основаніи мѣстныхъ обычаевъ; Уставъ гражданского судопроизводства тоже разрѣшаетъ мировымъ Судьямъ 130 ст. Уст. Граж. Суд. примѣнять въ нѣкоторыхъ случаяхъ мѣстные обычаи. Затѣмъ довольно значительную роль играетъ обычай въ быту инородцевъ и т. п. Итакъ, какъ источникъ права вообще и права государственнаго въ особенности, обычай имѣетъ весьма малое значеніе.

§ 4. *Толкованіе по аналогіи* тоже не имѣетъ почти никакого значенія, какъ источникъ государственнаго права. Интерпретація законовъ безусловно необходима, какъ бы хороши не были законы, въ нихъ всегда найдутся пробѣлы, неточности, недоразумѣнія, которые устраняются интерпретаціей законовъ. Толкованіе закона самой законодательной властью, толкованіе *аутентическое* не всегда возможно, потому что оно вызываетъ задержку дѣлъ и громадную трату времени. Поэтому необходимо предоставить самимъ присутственнымъ мѣстамъ право толковать законъ. Однако русскіе законы долгое время не допускали толкованія по аналогіи. Еще въ Московскій періодъ, затѣмъ особенно въ XVIII столѣтіи при Петрѣ I, Екатеринѣ II („Наказъ“) и въ началѣ XIX столѣтія судьямъ строго было запрещено примѣнять законъ по аналогіи; они должны были разрѣшать только тѣ случаи, на которые въ законѣ было прямое указаніе.

Такое положеніе дѣлъ повело къ стремленію законодателей исчерпать всѣ возможные случаи жизни; потому всевозможныхъ законовъ было огромное количество. И въ самомъ Сводѣ Законовъ болѣе 45.000 статей, изъ которыхъ многія совершенно бесполезны, а нѣкоторыя даже вредны. Запрещеніе толкованія по аналогіи ясно выражено въ слѣдующихъ статьяхъ: ст. 227 учред. Правит. Сената говоритъ: „Сенатъ не приступаетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, но о всякомъ случаѣ, требующемъ изданія новыхъ или пополненія, либо перемены существующихъ узаконеній, составляетъ проектъ разрѣшенія и все дѣло вносится Министромъ Юстиціи, съ заключеніемъ его, къ Императорскому Величеству, черезъ Государственный Совѣтъ“. Затѣмъ ст. 281 учред. губер. го-

ворить: „Никакое судебное мѣсто не можетъ рѣшить дѣло, если нѣтъ на оное яснаго закона; въ семъ случаѣ судебныя мѣста въ губерніяхъ обязаны представлять губернскому начальству, которое, сдѣлавъ предварительно въ общемъ собраніи Губернскаго Правленія и Палаты совѣщаніе, доносить о томъ Правительствующему Сенату“. Не менѣе ясно выражено тоже самое начало въ закон. основн. въ 1-й половинѣ 65 ст.: „Законы должны быть исполняемы по точному и буквальному смыслу оныхъ, безъ всякаго измѣненія или распространенія. Всѣ безъ изъятія мѣста, не исключая и высшихъ правительствъ, во всякомъ случаѣ должны утверждать опредѣленія свои на точныхъ словахъ закона, не пережѣвая въ нихъ, безъ доклада Императорскому Величеству, ни единой буквы и не допуская обманчиваго непостоянства самопроизвольныхъ толкованій“ (послѣднія слова цѣликомъ взяты изъ „Наказа“ Екатерины II). Запрещеніе аналогическаго толкованія повело къ скопленію въ присутственныхъ мѣстахъ громаднаго количества неразрѣшенныхъ дѣлъ, подлежащихъ Высочайшему разрѣшенію. Такъ напр. когда Павелъ I сдѣлалъ ревизію Сената, то въ Сенатѣ оказалось почти 12.000 (11.460) неразрѣшенныхъ дѣлъ. Поэтому въ новѣйшее время толкованіе закона по аналогіи было разрѣшено. Уже въ 1823 г. Государственный Совѣтъ по дѣлу Лѣнинцева, обвинявшагося въ такихъ преступленіяхъ по откупной части, которыя нельзя было подвести ни подъ одинъ законъ, выразилъ то мнѣніе, что присутственныя мѣста должны вообще держаться буквы закона, но въ случаѣ отсутствія закона судить по общему духу законовъ. Мнѣніе это было утверждено Императоромъ Александромъ I. Начала эти были повторены во 2-й части ст. 65 зак. основн.: „По если бы гдѣ либо, по различію буквальнаго смысла узаконеній встрѣтилось затрудненіе въ избраніи и приложеніи закона къ разсматриваемому дѣлу, въ такомъ случаѣ, по невозможности согласить буквальный смыслъ одного закона съ таковымъ же смысломъ другаго, самая необходимость приписываетъ, особенно въ высшихъ мѣстахъ, слѣдовать общему духу законодательства и держаться смысла, наиболѣе оному соответствующаго“. Такимъ образомъ 2-я часть 65 ст. стала въ неразрѣшимое противорѣчіе съ 1-й и присутственныя мѣста, во избѣжаніе ответственности весьма часто предпочитали отказывать въ разрѣшеніи случаевъ, законами, ясно неуказанныхъ. Окончательно рѣшенъ былъ этотъ вопросъ въ статьяхъ 12 и 13 уст. уголовн. судопроиз. и 9 и 10 уст. гражд. судопроиз., которыя не только дозволили толкованіе по аналогіи, но даже вмѣнили такое толкованіе въ обязанность

судамъ, такъ что отказъ въ правосудіи теперь является преступленіемъ.

II. Пособіе и литература.

§ 5. Источниками при изученіи русскаго государственнаго права могутъ служить: Сводъ законовъ и Полное Собраніе Законовъ, знакомство съ которыми безусловно необходимо. Что-же касается литературныхъ пособій, то можно указать на слѣдующія сочиненія:

Изъ монографій наиболѣе замѣчательны:

Ключевскій— „Боярская Дума“. 1883 г.

Сергѣевичъ— „Князь и Вѣче“, весьма замѣчательное сочиненіе, и его-же „Лекціи по изслѣдованію исторіи Русскаго Права“.

Кромѣ того извѣстные труды:

Соловьева, Кавелина, Костомарова.

Изъ курса русскаго государственнаго права замѣчательны:

И. Е. Андреевскій— „Русское Государственное Право“ 1864 г. Сочиненіе это излагаетъ государственныя учрежденія Россіи до 1864 г. Задумано оно было въ 2-хъ томахъ: т. I—о правительствѣ, II—о народѣ; II-й томъ еще не появился. Система этого сочиненія представляетъ ясное недоразумѣніе: нельзя противопоставлять правительство или народъ, какъ два противоположныхъ элемента; онѣ составляютъ одно цѣлое и всѣ учрежденія, какъ правительственныя, такъ и народныя, имѣютъ общую цѣль—наилучшее управленіе страной. Не смотря на свои недостатки, сочиненіе это весьма цѣнное пособие при изученіи русскаго государственнаго права.

Романовичъ-Славатинскій (проф. Кіевскаго университета)— „Система Русскаго Государственнаго Права“ 1886 г.—представляетъ курсъ, читанный авторомъ въ Кіевскомъ университетѣ. Сочиненіе это излагаетъ современное русское государственное право; особенной цѣны не имѣетъ и не окончено. Нерѣдко въ подтвержденіе своихъ мнѣній авторъ приводитъ выписки изъ „Московскихъ Вѣдомостей“. Другое сочиненіе Романовича— „Исторія русскаго дворянства“.

Градовскій— „Начала Русскаго Государственнаго Права“ 1875 г.—лучшее сочиненіе. До сихъ поръ вышло три тома: I-й томъ—ученіе объ устройствѣ государства; въ этомъ томѣ говорится о законѣ, верховной власти, подданствѣ, правахъ состоянія; II-й томъ—ученіе объ органахъ правленія; III-й томъ—устройство губернскаго управленія. Въ настоящее время имѣется уже два

изданія перваго и втораго томовъ. Въ сочиненіи этомъ встрѣчаются часто указанія на устройство другихъ государствъ, совершенно мало имѣющія значенія для русскаго государственнаго права. Сочиненіе Градовскаго безспорно лучшее руководство для изученія русскаго Государственнаго права и потому оно положено въ основаніе настоящаго курса.

Замѣчательно еще сочиненіе, вышедшее въ 1888 г. проф. Дерптскаго университета *Энельмана* „Das Staatsrecht des russischen Kaiserthums“ въ сборникѣ монографій *Marquardsen*: „Handbuch des öffentlichen Rechts“.

По Русскому Государственному Праву имѣется нѣсколько отличныхъ иностранныхъ сочиненій, относящихся къ Россіи съ рѣдкимъ безпристрастіемъ. Нѣкоторыя изъ этихъ сочиненій появились тогда, когда еще не было вовсе русскихъ сочиненій по русскому государственному праву. Особенно замѣчательны: *Schnitzler*: „L'empire des Tzars“ (1856); особенно интересенъ отдѣлъ „Les Institutions de la Russie“. Сочиненіе это показываетъ близкое знакомство автора съ Россіей.

Anatole Leroy Beaulieu. „L'empire des Tzars et les Russes“ (1882 и 1885 г., всего 3 тома), представляющее весьма замѣчательное сочиненіе.

Мекензи-Уоллэсъ (*Mackenzie-Wallace*). Сочиненіе его въ 2 томахъ „Russia“ удостоилось преміи въ 20.000 франковъ—вышей преміи Французской академіи. Мекензи-Уоллэсъ относится къ Россіи съ большимъ уваженіемъ и справедливостью; онъ отлично знакомъ съ Россіей, свободно говоритъ и пишетъ по русски. Въ своемъ сочиненіи онъ преимущественно касается культурно-исторической стороны русской жизни.

III. Историческое развитіе государственнаго строя Россіи.

§ 6. Нельзя приступать къ изученію нынѣ дѣйствующаго государственнаго строя Россіи, не изучивъ историческаго его развитія, не зная обстоятельствъ, при которыхъ оно сложилось и тѣхъ причинъ, которыя заставили его сложиться такъ, а не иначе. Для изученія вышеуказаннаго можно руководствоваться двумя приемами: или отдѣльно излагать исторію каждаго учрежденія, каждаго присутственнаго мѣста, или же представить общую картину всего государственнаго порядка въ ту или другую эпоху. Но раздѣлить эти два приема было-бы крайне нераціонально, нужно ихъ соединить,—сначала изложить общія историческія условія, при которыхъ сложилось государственное устройство

Россіи такъ, какъ мы его теперь видимъ, а затѣмъ указать на историческое развитіе отдѣльныхъ учреждений.

Исторія русскаго законодательства и историческое развитіе русскаго государственнаго порядка извѣстны изъ исторіи русскаго права, поэтому здѣсь будутъ только объяснены въ краткихъ чертахъ возникновеніе русскаго государственнаго порядка и измѣненія, которымъ онъ подвергался въ продолженіи вѣковъ, а затѣмъ мы перейдемъ къ изложенію нынѣ дѣйствующаго русскаго государственнаго права. Обратимся къ историческому развитію государственнаго строя Россіи.

Россія представляетъ собою Имперію, управляемую самодержавностью Государя Императора. Спрашивается: во 1-хъ, какимъ образомъ изъ множества мелкихъ владѣній создано Московское царство, т. е. какимъ образомъ русскіе Государя сдѣлались единодержавными? Во 2-хъ, какимъ образомъ Русскіе Государя сдѣлались неограниченными, самодержавными, т. е. какимъ образомъ монархическая власть сдѣлалась монархической самодержавной?

Въ исторіи русскаго государственнаго права можно отличить два главныхъ періода: 1) періодъ собиранія земель въ одно цѣлое—періодъ возникновенія единодержавія и 2) періодъ обращенія единодержавной власти въ неограниченную самодержавную. Какимъ образомъ совершились эти два важныхъ факта? На этотъ вопросъ можно отвѣтить только, прослѣдивъ исторію русскаго государственнаго права. Мы ограничимся только главными фактами и надлежащимъ ихъ освѣщеніемъ, такъ какъ подробности извѣстны въ исторіи русскаго права. Согласно общепринятому дѣленію, мы раздѣляемъ исторію русскаго государственнаго права на три періода, названные по тѣмъ городамъ, которые служили центрами политической жизни тѣхъ вѣремъ: 1) періодъ Кіевскій, 2) періодъ Московскій и 3) періодъ Петербургскій.

I. Кіевскій (вѣчевой) періодъ.

§ 7. Приступая къ историческому очерку, рассмотримъ прежде всего въ чемъ лежатъ зачатки единодержавія, какія силы привели къ объединенію Россіи. Мнѣнія по этому вопросу весьма различны. Такъ, *Сергій Михайловичъ Соловьевъ* (въ сочиненіяхъ „О родовыхъ отношеніяхъ князей Рюрикова дома“ 1847 г. и въ исторіи Россіи) придерживался того взгляда, что зачатки единодержавія нужно искать въ родовомъ бытѣ, который составляетъ отличительную черту славянскихъ народовъ и въ неограниченной власти родоначальника. Напротивъ того *Кавелинъ*, критикуя

вышеприведенное первое сочиненіе Соловьева, говоритъ, что если Россія теперь монархія, то это заслуга великорусскаго племени, которое одно имѣло стремленіе къ государственной жизни и съумѣло захватить въ свои руки нить русской исторіи. *Костомаровъ* („Съверонародоправства“) придерживается того мнѣнія, что древніе русскіе не имѣли стремленія къ общественному порядку и подчиненію; если-же въ Кіевскомъ періодѣ мало по малу выработалось единодержавіе, то это объясняется авторитетомъ, который имѣли отдѣльные князья, напр. Владиміръ Мономахъ.

Всѣ эти взгляды немного односторонни. Чтобы понять истинную причину соединенія въ одно всѣхъ княжествъ, нужно обратиться къ историческимъ фактамъ. Въ началѣ русской исторіи мы находимъ на Ю. В. Европы множество мелкихъ народцевъ, племенъ, управляемыхъ князьями и вѣчами. При этомъ замѣчаются два слѣдующіе факта: 1) Никакой крѣпкой государственной связи другъ съ другомъ эти племена не признавали. Это отчужденіе, боязнь передъ другими народами есть черта общая всѣмъ народамъ на этой низкой ступени развитія. Сознанія необходимости общаго государственнаго порядка не было, хотя не отсутствовало сознаніе общаго племеннаго единства. 2) Князья смотрѣли на свои владѣнія, какъ на свою вотчину и распоряжались ими по своей собственной волѣ и согласно съ интересами своего рода. Владиміръ св. и Ярославъ раздавали земли и волости своимъ сыновьямъ. Такимъ образомъ не было о государственномъ единствѣ понятія и не было установленнаго порядка престолонаслѣдія. Князь обыкновенно передавалъ свои земли кому хотѣлъ; что видно напр. изъ духовныхъ записей Ярослава, Владиміра Мономаха и др. Такимъ образомъ въ первыя времена на Руси не было стремленія къ объединенію территоріи и установленію государственности. Что-же дало толчекъ къ объединенію Руси? Впервые сознаніе необходимости единства территоріи и прочнаго государственнаго строя появляется подъ вліяніемъ Православной Церкви. Православіе (не говоря о его значеніи, какъ религіи) не только принесло въ Россію просвѣщеніе, но еще привело къ сплоченію всѣхъ народцевъ подъ властью князей Кіевскихъ. Понятіе единодержавія принесли съ собою греческіе духовные, привыкшіе къ единодержавной формѣ правленія Византіи. Съ самага начала Православная Церковь въ Россіи поставила себѣ цѣлью соединить всю Русь подъ одну власть, которая бы содѣйствовала успѣхамъ Церкви. Распространенію среди народовъ понятія единства содѣйствовало то обстоя-

тельство, что на всю Русь былъ только одинъ митрополитъ, которому подчинялись всѣ духовные и вся церковь въ Россіи. Духовныя лица всячески старались поддерживать въ народѣ сознание племеннаго единства всѣхъ русскихъ. Митрополиты были въ тоже время и совѣтниками и помощниками князей; они проклинали тѣхъ изъ князей, которые отказывались подчиняться великимъ князьямъ. Великая задача, выпавшая на долю Церкви, потребовала продолжительныхъ усилій съ ея стороны и только въ Московскій періодъ цѣль была достигнута: Русь вполне объединилась.

Основы государственнаго порядка въ первомъ періодѣ выражались въ слѣдующихъ положеніяхъ: въ каждомъ владѣніи или землѣ, даже въ тѣхъ, которыя управлялись вѣчемъ, непременно долженъ былъ быть князь. Онъ защищалъ отъ внѣшнихъ враговъ, наблюдалъ за порядкомъ и творилъ судъ; народъ считалъ князя необходимымъ условіемъ существованія государства. Въ Новгородѣ и во Псковѣ, гдѣ господствовало вѣче, присутствие князя считалось тоже необходимымъ. Князь въ Великомъ Новгородѣ игралъ жалкую роль, но всетаки обходиться безъ князя Новгородъ не могъ. Слѣдовательно, въ народѣ сложилось глубокое убѣжденіе, что безъ князя нѣтъ ни порядка, ни правосудія, ни милостей.

Какимъ образомъ Кіевскій престолъ переходилъ изъ рукъ въ руки? Господствующимъ сдѣлалось мнѣніе Соловьева, что престолъ принадлежалъ роду и по смерти князя переходилъ къ старшему въ родѣ. Однако Сергѣевичъ („Князь и Вѣче“) и Ключевскій („Боярская Дума“) доказываютъ, что старшинство не играло такой большой роли, что „княжескіе столы не наслѣдовались, а добывались“, что кромѣ старшинства въ родѣ необходима была еще одна сила—любовь народа. Этимъ объясняется почему многіе князья, не будучи старшими въ родѣ, занимали престолъ. Такъ, въ 1066 г. Кіевляне выгнали Изяслава Ярославича и призвали Святослава Ярославича, не бывшаго старшимъ въ родѣ; Владиміръ Мономахъ тоже не былъ старшимъ въ родѣ. Сергѣевичъ и Ключевскій впадаютъ въ другую крайность, говоря, что старшинство не имѣло никакого значенія. Вѣрнѣе всего будетъ предположить, что и старшинство и сила князя, и любовь народа играли одинаковую роль. Такимъ образомъ вступалъ на престолъ старшій въ родѣ, но только въ томъ случаѣ, если онъ обладалъ военной силой и былъ любимъ народомъ. Такой порядокъ наслѣдованія вызывалъ большіе беспорядки и междоусобія изъ за престола. Вообще же этотъ порядокъ престоланаслѣдія основывался на обычныхъ началахъ, а не на какихъ либо твердо соз-

нанныхъ и преданныхъ письму юридическихъ положенійхъ. Въ концѣ этого періода смуты происходили преимущественно изъ за того, что князь всегда хотѣлъ передать престолъ своему сыну, а не брату.

Какъ уже сказано, князь главнымъ образомъ долженъ былъ охранять внутренній порядокъ и внѣшнюю безопасность, онъ считался защитникомъ обиженныхъ и охранителемъ православія. Главнѣйшими факторами, въ дѣлѣ управленія князьями являются:

1) *Дружина*—состояла изъ сподвижниковъ князя, какъ въ дѣлахъ ратныхъ, такъ и въ дѣлѣ управленія. Дружинники составляли войско и совѣтъ князей, которые „съ людьми утверждались“ на престолахъ. Дружинники исполняли всѣ порученія князя, конечно, если считали это согласнымъ съ своимъ достоинствомъ. Они были свободными людьми, могли служить какому князю хотѣли, право отъѣзда считалось несомнѣннымъ. Такимъ образомъ дружинники вовсе не походили на Московскихъ бояръ, которые назывались холопами царя.

2) *Намѣстники* назначались въ меньшіе города самимъ княземъ изъ числа дружинниковъ (Андреевскій „Намѣстники, воеводы и губернаторы“). Они должны были главнымъ образомъ собирать деньги на князя, производить судъ и т. п. Князья, не имѣя средствъ награждать заслуги дружинниковъ, посылали ихъ въ города намѣстниками, предоставляя имъ право содержать себя на доходы отъ населенія, доставляя имъ возможность „кормиться“, отсюда и самая система намѣстничьяго управленія называется системой кормленія. Такъ какъ дружинниковъ было много, то намѣстничество давалось имъ на короткій срокъ: на годъ, на два. Все это короткое время они должны были обезпечить себя на всю свою жизнь, поэтому они немилосердно грабили народъ. Что намѣстничество было только кормленіемъ доказываетъ тѣмъ, что срокъ его былъ непродолжителенъ, а также тѣмъ, что намѣстничество иногда давалось мальчикамъ 10—12 лѣтъ за заслугу ихъ отца. Такимъ образомъ намѣстничества доказываютъ, что князь смотрѣлъ на свои владѣнія не какъ на государство, а какъ на имѣніе, на частную собственность.

Если мы обратимся къ народонаселенію, то увидимъ, что весь народъ дѣлился на свободныхъ и рабовъ. Рабами были или военноплѣнные, которыхъ не умерщвляли, а обращали въ рабовъ, находя это болѣе выгоднымъ, или же лица, родившіяся отъ рабовъ. Свободное населеніе нигдѣ не было прикрѣплено къ землѣ.

Понятіе единой державы въ вѣчевомъ періодѣ находилось такимъ образомъ въ зачаткѣ, развивалось оно въ періодъ Московскій.

II. Періодъ Московскій.

Этотъ періодъ можно раздѣлить на двѣ эпохи: 1) время до Іоанна IV и 2) время отъ Іоанна IV до Петра I. Въ первую эпоху установилось *единодержавіе*, а во вторую—*самодержавіе*.

§ 8. Первая эпоха есть время сплоченія удѣльныхъ владѣній подъ властью князей Московскихъ, припавшихъ потомъ царскій титулъ. Относительно причинъ объединенія Руси и усиленія власти Московскихъ князей, въ нашей литературѣ существуютъ самыя разнообразныя мнѣнія, изъ которыхъ въ особенности замѣчательны мнѣнія Ник. Ив. Костомарова и Сер. Мих. Соловьева. Костомаровъ утверждаетъ, что главное вліяніе на объединеніе Руси оказало татарское иго, ибо оно приучило Русь къ единообразной формѣ правленія, которая выразилась въ единодержавіи Московскихъ князей. Соловьевъ полагаетъ, что хотя татарское иго и имѣло свое значеніе на объединеніе Руси, но это значеніе не являлось исключительнымъ; помимо татарскихъ понятій, имѣвшихъ громадное вліяніе на русскую жизнь, существовали конечно, и оказывали свое вліяніе, какъ коренныя русскія начала, такъ и счастливое стеченіе нѣкоторыхъ особенностей. Едва ли можно согласиться безусловно съ мнѣніемъ Костомарова. Но уменьшить огромное значеніе татарскаго владычества надъ Россією также нельзя. На самомъ дѣлѣ причинъ объединенія было много; главныя изъ нихъ слѣдующія:

1) Большая часть князей Московскихъ были замѣчательными людьми, обладавшими большимъ политическимъ тактомъ и государственнымъ умомъ, которые очень осторожно, систематически, но въ то же время упорно добивались объединенія Россіи. Они искусно пользовались взаимной враждой удѣльныхъ князей и ихъ бѣдностью. Руководствуясь принципомъ, что гдѣ сила, тамъ и право, они создали себѣ громадную ратную силу, которой они однако пользовались въ только тѣхъ случаяхъ, когда нельзя было достигнуть цѣли иными средствами.

2) Перенесеніе митрополитической кафедры изъ Владиміра въ Москву сдѣлало послѣднюю центромъ религіозной жизни народа, возвысило ее въ глазахъ русскихъ и помогло Москвѣ стать также центромъ политической жизни.

3) Монгольское иго не мало помогло Московскимъ князьямъ уничтожить удѣлы, но не тѣмъ, что оно измѣнило характеръ русскихъ, а тѣмъ, что Московскіе князья сумѣли искусно имъ воспользоваться для своихъ цѣлей. Татары, покоривъ Русь,

не сочли нужнымъ вводить въ ней свои порядки, они позволили сохранить прежнее устройство, требуя только дани, а также того, чтобы князья время отъ времени являлись въ Орду на поклонъ. Для сбора дани ханы присылали первоначально баскаковъ и дороговъ, но потомъ Московскіе князья выхлопатали себѣ право собирать ордынскій выходъ съ другихъ княжествъ и посылать его въ орду. При этомъ они брали съ другихъ князей больше, чѣмъ слѣдовало и вообще удерживали у себя часть дани. Потому у Московскихъ князей были всегда громадныя денежные средства (Иванъ Калита), Чтобы сдѣлать справедливою раскладку дани, надо было Московскимъ великимъ князьямъ знать богатство другихъ князей и ихъ подданныхъ, число жителей, т. е. производить переписи народонаселенія и т. п. Московскіе князья воспользовались этимъ для того, чтобы вмѣшиваться во внутреннія дѣла княжествъ, заводить въ нихъ интриги на пользу Москвы. Такое право вмѣшательства возвышалось въ глазахъ народа Московскихъ князей и унижало другихъ князей. Но если князья отказывались платить дань, то Московское войско всегда готово было заставить ихъ повиноваться, если же этихъ войскъ было мало, то Московскіе князья просили у хана татарскихъ войскъ. Такимъ образомъ, въ случаѣ войны съ другими князьями, Московскіе князья легко могли получить помощь отъ татаръ. Московскіе князья всегда готовы были унижаться передъ ханами, охотно ѣздили къ нимъ на поклонъ (Александръ Невскій), потому ханы всегда поддерживали ихъ въ борьбѣ съ другими князьями; жалобы и клеветы на удѣльныхъ князей всегда находили благосклонный пріемъ у хановъ. Когда же Московскіе князья посредствомъ систематическаго собиранія земель чрезвычайно усилили свое княжество, тогда отношеніе ихъ къ ханамъ мѣняется; они все рѣже и рѣже стали ѣздить къ Орду и наконецъ совсѣмъ свергнули татарское иго.

4) Весьма выгодно для Москвы было ея центральное положеніе среди другихъ княжествъ.

5) Немаловажную услугу въ дѣлѣ собиранія земель оказало князьямъ духовенство, съ митрополитомъ во главѣ.

При такихъ обстоятельствахъ значеніе Москвы быстро подымалось и собираніе земель шло чрезвычайно успѣшно. Уже Іоаннъ Калита достигъ великокняжескаго достоинства, сынъ его Симеонъ Гордый титулуется себя уже Великимъ Княземъ Московскимъ и всея Руси; въ 1478 г. палъ Новгородъ, а въ 1510 г.— Псковъ и такимъ образомъ къ концу первой эпохи Московскіе князья сдѣлались *единодержавными*.

Чтобы обезпечить порядокъ и спокойствіе весьма важно было Московскимъ князьямъ установить такой *порядокъ престолонаслѣдія*, который бы устранилъ всякое сомнѣніе въ томъ, какое лицо должно вступить на престоль по смерти князя. Прежній порядокъ, при которомъ вопросъ о престолонаслѣдіи рѣшался старшинствомъ въ родѣ и согласіемъ народа, былъ причиною многихъ смуть и безпорядковъ, крайне вредныхъ для государства. Московскіе князья прибѣгли къ пріему, который соотвѣтствовалъ древнему взгляду князей, считавшихъ государство своей вотчиной: они стали передавать правленіе по завѣщанію старшему сыну, объявлявшемуся наслѣдникомъ еще при жизни князя съ тою цѣлю, чтобы народъ зналъ, кто будетъ его законнымъ княземъ. Этотъ новый порядокъ встрѣтилъ сильное противодѣйствіе со стороны лицъ, имѣющихъ по прежнему порядку право на престоль (Юрій Шемьяка). Послѣднія попытки ихъ отстоять свое право были подавлены Василиемъ Темнымъ. Впослѣдствіи и престолонаслѣдіе по завѣщанію оказалось не совсѣмъ удобнымъ и установился порядокъ преемства власти отъ отца къ старшему сыну. Такимъ образомъ вопросъ о порядкѣ престолонаслѣдія былъ разрѣшенъ самымъ выгоднымъ образомъ.

Органами мѣстнаго управленія были *воєводы*. Они не посылались, подобно прежнимъ наместникамъ, на кормленіе, а были только чиновниками Великаго Князя. Намѣстники Кіевского періода были довольно самостоятельны, воєводы же должны были во всемъ строго сообразоваться съ волей Государя. Такимъ образомъ проведена въ значительной мѣрѣ централизація правленія. вмѣстѣ съ тѣмъ совершенно измѣняется отношеніе Великаго Князя къ дружинѣ. Великіе Князья Московскіе, для достиженія цѣли объединенія Руси и для надлежащаго управленія, нуждались въ постоянныхъ слугахъ. Поэтому прежніе сподвижники Великаго Князя понемногу обращаются въ холоповъ Государя, о правахъ ихъ не можетъ быть болѣе и рѣчи, а только о милостяхъ къ нимъ со стороны государя. Прежде дружина состояла изъ людей, по собственной волѣ вступавшихъ въ дружину на извѣстныхъ условіяхъ и имѣвшихъ право покинуть ее (право отъѣзда). Теперь же служилый классъ насильно привлекается къ службѣ. Многіе князья бывали вынуждены отказываться отъ своихъ княжествъ и поступать на службу въ Москву. Въ то же время уничтожается, подъ страхомъ тяжелаго наказанія, право отъѣзда; съ людей неблагонадежныхъ берутъ крестныя и поручныя клятвы („а не отъѣхати ни отъ своего государя, ни отъ его дѣтей къ иному никому“). Послѣднимъ отъѣхавшимъ былъ

князь Курбскій. Прежняя дружина содержалась на счетъ князя, который дѣлился съ нею своей казной, одѣвалъ и кормилъ ее; Великіе Князья Московскіе начинаютъ раздавать служилымъ людямъ помѣстья, доходы съ которыхъ и служили имъ жалованьемъ.

Въ эту эпоху было положено начало закрѣпощенію сельскаго населенія. Нуждаясь въ исправномъ поступленіи податей, Московскіе Великіе Князья начали понемногу стѣснять право крестьянъ на переходы изъ одного помѣстья въ другое. Такъ, они стали назначать опредѣленные сроки, въ которые крестьяне могли переходить на другую землю. Судебникъ 1497 г., уничтоживъ прежніе сроки, замѣнилъ ихъ однимъ срокомъ—осеннимъ Юрьевымъ днемъ. Такіе сроки были важнымъ ограниченіемъ свободы крестьянъ; но только впослѣдствіи, во вторую эпоху, при Борисѣ Годуновѣ, крестьяне были совсѣмъ прикрѣплены къ землѣ. И такъ въ періодъ времени отъ XIII стол. до Іоанна IV совершилось полное *объединеніе* Руси.

§ 9. Во вторую эпоху устанавливается *самодержавіе* Московскихъ царей, т. е. понятіе о неограниченности ихъ власти. Въ этомъ отношеніи важнѣе всего царствованіе Іоанна IV-го. Какъ извѣстно, въ первую половину своего царствованія Іоаннъ IV-й, находившійся подъ благотворнымъ вліяніемъ Сильвестра, Адашева и жены своей Анастасіи Романовны, совершилъ рядъ великихъ дѣлъ, свидѣтельствующихъ объ его замѣчательномъ умѣ (изданіе Судебника, стоглавый соборъ и т. п.). Но спустя 14 лѣтъ образъ правленія Іоанна круто мѣняется. Главною цѣлью Іоанна становится желаніе искоренить въ государствѣ проблески самостоятельности и независимости, преимущественно же уничтожить значеніе и власть боярѣ. Къ этому его побуждало самовластіе боярѣ во время его малолѣтства и во время вынесенной имъ тяжелой болѣзни и борьба между ними изъ за вліянія при дворѣ. Для достиженія своей цѣли Іоаннъ прибѣгъ къ безпримѣрному въ исторіи способу: онъ раздѣлил все государство на двѣ части, *опричнину* (27 городовъ) и *земщину*, надъ которой поставилъ великимъ княземъ крещенаго татарскаго хана, который, на самомъ дѣлѣ, былъ во всемъ подчиненъ Іоанну. Въ опричнинѣ жилось хорошо: тутъ Царь жаловалъ всѣхъ покорныхъ своихъ слугъ всевозможными милостями. Въ земщинѣ же свирѣпствовали всевозможныя невзгоды и казни. Іоаннъ IV началъ систематически истреблять казавшихся ему вредными боярѣ, онъ въ конецъ уничтожилъ всякіе проблески ихъ самостоятельности и вырвалъ съ корнемъ остатки боярскаго своеволія. Къ опричникамъ же Іоаннъ относился крайне милостиво, желая доказать народу, что

тотъ только можетъ быть счастливъ, къ кому царь благоволитъ и что заслужившій гнѣвъ царя погибнетъ. Въ одномъ письмѣ къ Курбскому Іоаннъ говоритъ: „мы вольны жаловать своихъ холоповъ, вольны и казнить“. Такимъ образомъ Іоаннъ IV-й окончательно утвердилъ самодержавіе, неограниченную абсолютную власть царя.

Въ *управленіи* государствомъ проведена была полная централизация, сосредоточеніе всего управленія въ рукахъ царя; бояре обратились въ простыхъ чиновниковъ, занимавшихся дѣлами по приказанію царя. Главнымъ органомъ управленія была *Боярская Золотая Дума*, въ которую бояре назначались самимъ царемъ. Дума только тогда обсуждала дѣла, когда этого хотѣлъ царь и при томъ только тѣ дѣла, которыя царь приказывалъ разбирать. Рѣшенія ея всегда начинались словами: „царь указалъ, а бояре приговорили“. Занималась Дума самыми разнообразными дѣлами законодательными, судебными и административными. Текущія дѣла вѣдались *приказами*. Самое названіе приказовъ происходитъ отъ того, что царь „приказывалъ“ какому нибудь боярину вѣдать известное дѣло. Систематическаго распредѣленія дѣлъ между приказами не было; такъ напр., посольскій приказъ вѣдалъ международныя сношенія и ему же поручены были дѣла мало-россійскія. Одни полагаютъ, что составъ приказовъ былъ бюрократическій, другіе считаютъ приказы учрежденіями коллегіальными. Во главѣ приказа стоялъ бояринъ съ товарищемъ или безъ него. По большей части бояринъ былъ безграмотенъ и только ставилъ кресты на бумагахъ, потому всѣ дѣла были въ рукахъ дьяковъ и подъячихъ, про которыхъ Костомаровъ говоритъ, что; „дьякъ приросъ къ механизму Московскаго государства“.

Для рѣшенія дѣлъ особенной важности (объявленіе войны, принятіе судебныхниковъ, избраніе царя и друг.), собирался *земскій соборъ*; если его собиралъ царь, то онъ разбиралъ только дѣла, предложенныя царемъ. Сергѣевичъ и Латкинъ находятъ большое сходство земскихъ соборовъ съ народнымъ правительствомъ западныхъ народовъ того же времени.

Мѣстное управленіе находилось въ рукахъ воеводъ, которые главнымъ образомъ должны были собирать подати, также производить судъ, а въ пограничныхъ областяхъ еще распоряжаться военными силами.

Въ этотъ періодъ окончательно утвердилось крѣпостное право, наложивши печать на всю жизнь Россіи вплоть до Александра II. Совершилось это событіе при Борисѣ Годуновѣ въ 1589 г., но

Годунова нельзя винить въ этомъ, такъ какъ онъ скорѣе только констатировалъ уже совершившійся фактъ.

И такъ во вторую эпоху Московскаго періода окончательно утвердилось самодержавіе. Царь Алексѣй Михайловичъ утвердилъ самодержавную неограниченную власть Царей Московскихъ также въ отношеніи духовнаго главы православной церкви—патріарха. (Борьба Царя съ патріархомъ Никономъ).

III. Періодъ петербургскій.

§ 10. Этотъ періодъ продолжается до сихъ поръ, потому окончательныхъ о немъ выводовъ еще нельзя представить. Дѣятельность Петра Великаго подвергалась и подвергается самой разнообразной критикѣ, какъ въ нашей, такъ и въ иностранной литературѣ. Одни видятъ въ Петрѣ Великомъ вреднаго отрицателя русской самобытности, хотѣвшаго на свой ладъ передѣлать Россію и порвать всякую связь съ ея прошлымъ. Другіе обвиняютъ Петра въ желаніи окончательно уничтожить всѣ слѣды самостоятельности, еще сохранившіеся кое-гдѣ влѣдствіе обширности Имперіи и отсутствія путей сообщенія. Нѣкоторые признаютъ за Петромъ I только подражательныя способности, отказывая ему въ какихъ бы то ни было творческихъ способностяхъ (Руссо). Наконецъ Лохвицкій говоритъ, что Петръ вводилъ въ Россію иностранныя учрежденія, безъ ихъ духа и т. п. Однако Петръ не могъ повернуть вверхъ дномъ всю Россію; ни одинъ преобразователь, отвергавшій прошедшую жизнь своего народа, не могъ достигнуть никакихъ результатовъ. Однако мы видимъ, что дѣятельность Петра была въ высшей степени плодотворна, значить онъ строилъ на прочномъ фундаментѣ всей предшествовавшей жизни Россіи. Такъ, Петръ еще болѣе развилъ понятіе самодержавной власти и далъ ему точную юридическую формулировку. Въ 18 артикулѣ Воинскаго Устава, объясняя обязанности военныхъ, Петръ говоритъ: „имѣтъ наивящее и единое свое намѣреніе къ службѣ Его Царскаго Величества, яко самовластнаго Монарха“. Въ толкованіи къ артикулу 20-му того же устава говорится: „ибо Его Величество есть самовластный монархъ, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отвѣту дать не долженъ, но силу и власть имѣетъ свои государства и земли, яко христіанскій государь, по своей волѣ и благомнѣнію управлять“. Тоже самое повторено и въ Морскомъ Уставѣ и затѣмъ, чтобы эти начала не считались обязательными для однихъ военныхъ, тѣже самыя правила повторены и въ регламентѣ духовной кол-

легій, данномъ при созданіи Св. Синода въ 1721 г.: „Монарховъ власть есть самодержавная, которой повиноваться самъ Богъ да совѣсть повелѣваетъ“. Тѣ же самыя правила теперь находятся въ ст. I основн. закон.: „Императоръ Всероссійскій есть Монархъ самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной его власти, не токмо за страхъ, но и за совѣсть, самъ Богъ повелѣваетъ“.

Важную перемѣну сдѣлалъ Петръ Великій въ порядкѣ престолонаслѣдія. Въ 1722 г., взамѣнъ порядка законнаго наслѣдованія, онъ вводитъ наслѣдованіе по завѣщанію, послужившее впоследствии причиной многихъ смуть. Этотъ порядокъ наслѣдованія, по порученію Петра, защищалъ Феофанъ Прокоповичъ въ „Правдѣ воли Монаршей“.

Одной изъ первыхъ заботъ Петра Великаго была кодификація законовъ, бывшихъ въ страшномъ безпорядкѣ, доходившемъ до того, что въ нѣкоторыхъ присутственныхъ мѣстахъ дѣйствовали подложныя указы. Уже въ 1700 г. составлена была Палата объ уложеніи, неприведшая однако ни къ какимъ результатамъ. Также неудачны были занятія и двухъ другихъ Петровскихъ законодательныхъ комиссій. Вообще Петръ употреблялъ громадныя усилія, чтобы уничтожить развившіяся въ Московскій періодъ взяточничество и волокиту въ судахъ.

Петръ I явился продолжателемъ дѣятельности Московскихъ царей и въ дѣлѣ закрѣпощенія крестьянъ. Введеніе подушной подати, сперва какъ временной, а потомъ какъ постоянной мѣры для покрытія громадныхъ расходовъ на войско и флотъ и на постоянныя войны, привело къ совершенному подчиненію крестьянъ помѣщикамъ. Кромѣ того Петръ цѣлыми деревнями приписывалъ крестьянъ къ разнымъ учрежденіямъ, напр. Адмиралтействъ—коллегіи, также къ фабрикамъ и заводамъ. Однако нельзя винить Петра въ этихъ мѣрахъ: онъ считалъ ихъ необходимыми для государства, потому что переселенія крестьянъ раззоряли дворянъ, а также потому, что Петръ видѣлъ въ этихъ переселеніяхъ большой безпорядокъ, а такъ какъ самъ онъ не жалѣлъ трудовъ на пользу Россіи, то и отъ подданныхъ требовалъ того же. Этимъ же мотивомъ объясняется насильственное привлеченіе дворянъ къ государственной службѣ и образованію. Нельзя сказать, что Петръ хотѣлъ уничтожить всякія проблески свободы и независимости.

Отправляясь въ Прутскій походъ Петръ основалъ правительствующій сенатъ (1711 г.), который главнымъ образомъ долженъ былъ наблюдать за примѣненіемъ законовъ. Петръ особенно

любили Сенатъ, вникали во всѣ тонкости его дѣлопроизводства, самъ обучали сенаторовъ, говорилъ когда надо встать, когда сѣсть, штрафовалъ ругавшихся неприличными словами. Первоначально Сенатъ состоялъ изъ 9-ти членовъ и предсѣдателей коллегій. Впослѣдствіи въ Сенатъ былъ назначенъ Генераль-Прокуроръ, долженствовавшій быть „окомъ царскимъ и стряпчимъ по дѣламъ государя“ (сей чинъ есть яко око наше и стряпчій по дѣламъ Государевымъ). Власть Сената была обширна и за неисполненіе его указовъ могла быть даже назначена смертная казнь.

Петръ отиѣнилъ патріаршество, чтобы устранить всякое сомнѣніе въ своей самодержавности. Мѣсто патріарха занялъ первоначально блюститель Патріаршаго престола, а потомъ Святѣйшій Синодъ. Сначала Петръ хотѣлъ поставить Синодъ на равнѣ съ коллегіями, но потомъ Синодъ занялъ положеніе равное съ Сенатомъ.

Въ 1718 г. Петръ учредилъ 9 коллегій, полагая, что онѣ поведутъ къ уничтоженію произвола. Раздѣливъ Россію сначала на 8, а потомъ на 10 губерній, Петръ управление ими ввѣрилъ Губернаторамъ. Онъ хотѣлъ привлечь къ управленію и мѣстное населеніе. Съ этой цѣлью онъ учредилъ, подъ предсѣдательствомъ губернаторовъ, Ландратскія Коллегіи, безъ которыхъ губернаторъ не могъ предпринимать ничего важнаго. Въ управленіи городами Петръ также хотѣлъ провести выборное начало; въ городахъ учреждены были городовые магистраты, члены которыхъ избирались горожанами, а въ нѣкоторыхъ городахъ (Петербургъ и друг.) городскія ратуши. Однако Петру не удалось приохотить народъ къ самоуправленію, главнымъ образомъ вслѣдствіе необразованности тогдашняго общества.

Изъ всего сказаннаго видно, что Петръ вовсе не хотѣлъ порывать всякую связь съ прошедшимъ; онъ заимствовалъ изъ запада только то, что считалъ полезнымъ для блага Россіи.

Во время царствованія Екатерины I и Анны Иоанновны значеніе Сената и Синода было уменьшено, вслѣдствіе учрежденія сначала Верховнаго Тайнаго Совѣта, а потомъ Кабинета и Конференціи при Высочайшемъ дворѣ. При Елисаветѣ Петровнѣ Сенатъ и Синодъ получили на время прежнее значеніе.

Екатерина II явилась продолжательницею дѣла Петра Великаго. Наиболѣе замѣчательны: положеніе о губерніяхъ, городовое положеніе, жалованная грамота дворянству. Попытка же ея кодифицировать законы кончилась неудачей.

Александръ I удалось прочно организовать высшее государ-

ственное управленіе. Коллегіи были замѣнены Министерствами съ бюрократическимъ составомъ и учрежденъ былъ Государственный Совѣтъ.

Весьма важныя реформы Императора Алаксандра II-го совершенно измѣнили мѣстное городское и сельское управленіе, еще важнѣе освобожденіе крестьянъ и судебныя уставы 20 Ноября 1864 года.

И такъ изъ бѣлаго обзора исторіи русскаго государственнаго права мы видимъ, что первоначально утвердилось единодержавіе, а потомъ и самодержавіе.

Догматическая часть.

ГЛАВА I.

О верховной самодержавной власти.

§ 11. Краеугольнымъ камнемъ государственнаго порядка Россіи является верховная самодержавная власть. Посмотримъ, какъ она опредѣляется въ основныхъ законахъ. 1-я статья основныхъ законовъ говоритъ: „Императоръ Всероссійскій есть Монархъ Самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной Его власти не токмо за страхъ, но и за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ“. Эта статья перешла въ Сводъ изъ Учрежденія объ Императорской фамиліи 1797 г. и представляетъ соединеніе текста артикула 18 Воинскаго Устава Петра I, толкованія на артикуль 20 изъ подлежащей статьи духовнаго регламента, а также отдѣльныхъ мыслей изъ „Правды воли Монаршей“ и „Наказа“ Екатерины II. Изъ этой статьи видно, что Государь Императоръ есть Монархъ совершенно самостоятельный и самодержавный, т. е. нѣтъ никакихъ лицъ и никакихъ учреждений, которыя бы ограничивали власть Государя. По этому власть свою Государь не получаетъ ни отъ какихъ собраній или лицъ; онъ вступаетъ на престолъ силою самаго закона и въ тоже время получаетъ всѣ права и прерогативы. „Божіей Милостью“, начальныя слова титула, показываютъ, что верховная власть дается Государю не народомъ или какимъ либо учрежденіемъ. Потому Императоръ не подлежитъ никакому контролю; даже и въ конституціонныхъ государствахъ Государь никогда не бываетъ отвѣтственнымъ (кромя конституціи 1852 г. Наполеона III). Тѣмъ болѣе не можетъ быть рѣчи ни о какой отвѣтственности Государя Императора, ни политической, ни юридической.

§ 12. *Функции верховной самодержавной власти.* Верховная власть проявляется въ трехъ функціяхъ: законодательной, административной и судебной, поэтому Государю Императору принадлежить верховная законодательная, верховная административная и верховная судебная власть.

1) *Законодательная власть* принадлежит Государю без всякаго ограниченія; онъ есть единственный источникъ законовъ, что видно изъ ст. 47 закон. основн.: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной Власти исходящихъ“. Въ Россіи нѣтъ никакого учрежденія, которое бы раздѣляло съ Императоромъ законодательную власть; на что указываетъ ст. 51. законъ основныхъ. „Никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія Самодержавной власти“. И такъ, всякое постановленіе, чтобы быть закономъ, должно получить санкцію Императора. Государю принадлежитъ и починъ закона, и разработка его, и окончательное утвержденіе. Въ государствахъ конституціонныхъ законодательная функція принадлежитъ монарху и собранію депутатовъ и Монархъ имѣетъ только право утвержденія законовъ, принятыхъ палатой. У насъ есть тоже высшее учрежденіе, занимающееся законодательными работами, какъ видно въ ст. I. учред. государ. совѣта: „Въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются и черезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти“. Однако собственно законодательной власти Государственный Совѣтъ не имѣетъ; онъ является скорѣе учрежденіемъ, установленнымъ для всесторонняго разсмотрѣнія и редактированія законопроектовъ, представленія ихъ на утвержденіе Императора, который, если захочетъ, можетъ утвердить мнѣніе меньшинства. Въ послѣднее время съ Государственнымъ Совѣтомъ, въ дѣлѣ законодательства, конкурируетъ комитетъ Министровъ, который, по мысли Александра I, долженъ бы завѣдывать только административными дѣлами. Но онъ еще меньше имѣетъ законодательной власти.

2) Государю принадлежитъ и *верховная исполнительная власть*. Такимъ образомъ всякая другая власть, напр. министерства, исходитъ отъ самодержавной власти и можетъ быть ею сужена и расширена, Это доказывается ст. 80 и 81 закон. основныхъ. Ст. 80 гласитъ: „Власть управленія во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Государю. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно, въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣнію“. Ст. 81: „Предметы управленія подчиненнаго, образъ его дѣйствія,

степень и предѣлы власти, одному ввѣряемой, во всѣхъ вообще установленіяхъ, какъ высшихъ государственныхъ, такъ и низшихъ, имъ подвѣдомыхъ, опредѣляются подробно въ учрежденіяхъ и уставахъ сихъ установлений". Изъ этихъ статей видно, что исполнительная власть принадлежитъ Государю, дѣйствующему въ этой области черезъ особыя учрежденія, которыя по статьямъ 80 и 81 дѣлятся на учрежденія, дѣйствующія въ порядкѣ управленія подчиненнаго. Первыя отличаются отъ вторыхъ тѣмъ, что они находятся въ непосредственномъ сношеніи съ Государемъ Императоромъ и дѣйствуютъ по его личному порученію. Къ нимъ причисляются Государственный Совѣтъ, Комитетъ Министровъ, Совѣтъ Министровъ, Главноуправленія и Министерства, что явствуетъ изъ ст. 189 Учреж. Министерствъ: „Въ порядкѣ государственныхъ силъ, Министерства представляютъ установленія, посредствомъ коихъ Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“ и изъ ст. 192 Учрежд. Министер.: „Всѣ Министры въ дѣйствіяхъ ихъ подчинены непосредственно Верховной Власти“.

Напротивъ того учрежденія, дѣйствующія въ порядкѣ управленія подчиненнаго, не находятся въ непосредственномъ сношеніи съ Государемъ, а степень ихъ власти, кругъ ихъ компетенціи, подробно опредѣляются въ ихъ уставахъ. При этомъ нужно различать высшія государственныя установленія, дѣйствующія въ порядкѣ управленія подчиненнаго, и низшія. Къ первымъ относятся Сенатъ и Синодъ, которые не могутъ непосредственно сносятся съ Государемъ, а входятъ въ сношенія съ Государемъ Сенатъ черезъ Генераль-Прокурора Сената, т. е. Министра Юстиціи, а Синодъ черезъ Оберъ-Прокурора Синода. По учрежденію Сената—въ Сенатѣ предсѣдательствуетъ Государь Императоръ, однако такого предсѣдательства въ дѣйствительности нѣтъ.

Сенатъ есть органъ управленія подчиненнаго.

Къ низшимъ установленіямъ, дѣйствующимъ въ порядкѣ управленія подчиненнаго, относятся губернскія и уѣздныя власти (Губернаторы, Губернскія Правленія, Палаты и друг.).

Наконецъ послѣднюю группу учреждений составляютъ органы самоуправленія мѣстнаго и городского.

3) *Верховная судебная власть* тоже всецѣло принадлежитъ Государю Императору. Это видно уже изъ того, что всѣ судебныя рѣшенія начинаются словами: „По Указу Его Императорскаго Величества“, потому оскорбленіе суда считается тяжкимъ пре-

ступленіемъ. У всѣхъ народовъ главной функціей Государя всегда считалась функція судебная. Онъ всегда считался защитникомъ оскорбленныхъ, возстановителемъ нарушенныхъ правъ; проигравшіе дѣло во всѣхъ инстанціяхъ всегда старались передать дѣло на Его разсмотрѣніе. Потому у насъ, даже послѣ учрежденія постоянныхъ судовъ, народъ нерѣдко обращается лично къ Государю съ просьбою о защитѣ; такъ, напр. народъ нерѣдко подавалъ жалобы Императору Александру II на улицѣ.

Такой порядокъ подачи жалобъ представляетъ ту опасность, что жалобщикъ лично обращается къ Государю, имѣетъ возможность разжалобить его и вызвать несправедливое рѣшеніе, тѣмъ болѣе, что Государь не можетъ подробно разсматривать дѣло. Кромѣ того, разъ Государь устроилъ судебныя мѣста, рѣшенія ихъ должны быть окончательными, а судебное рѣшеніе, постановленное Государемъ, есть уже новый законъ. Потому рускіе Государя всегда запрещали личныя жалобы государю. Такъ, уже Петръ Великій запретилъ входить къ нему за судомъ, но всетаки иногда самъ рѣшалъ дѣла и даже самъ приводилъ свое рѣшеніе въ исполненіе. Затѣмъ онъ поручилъ рекетмейстеру принимать и разбирать прошенія къ Государю. Екатерина II тоже запрещала подавать на Свое Имя жалобы, но всетаки иногда принимала ихъ, Павелъ I не только не запрещалъ подавать прошеній, къ себѣ, но даже устроилъ у Инженернаго Дворца ящикъ для прошеній. Съ тою же цѣлью была учреждена Комиссія прошеній, принимавшая жалобы и прошенія, подаваемые на Высочайшее имя. По нѣкоторымъ дѣламъ дозволено было подавать въ комиссію прошеній на Высочайшее Имя жалобы на рѣшенія Департаментовъ и Общихъ собраній Сената.

По Высочайшимъ повелѣніямъ жалобы на рѣшенія Департаментовъ Сената передавались въ Общее собраніе Сената, а жалобы на Общее собраніе Сената въ Государственный Совѣтъ, который такимъ образомъ былъ высшей судебной инстанціей. Несправедливыя жалобы на Сенатъ были обложены строгими наказаніями, поэтому жалобщики должны были давать подписку, что знаютъ строгіе законы о несправедливыхъ жалобахъ на Сенатъ. Въ 1864 г. рѣшенія 3-хъ Кассационныхъ Департаментовъ Сената были сдѣланы окончательными и Государственный Совѣтъ потерялъ значеніе высшей судебной инстанціи. Это положеніе было подтверждено Императоромъ Александромъ II.

Однако и по нынѣ верховная власть удержала за собой непосредственно ею осуществляемая права въ области юстиціи, какъ напр.

1) Право помилованія и смягченія наказанія, вслѣдствіе хода-

тайства о томъ суда; 2) право утвержденія приговоровъ, коими дворяне, чиновники, священнослужители, лица, имѣющія ордена и знаки отличія, снимаемыя лишь съ Высочайшаго соизволенія, присуждаются къ наказаніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ, и 3) судебное преслѣдованіе противъ нѣкоторыхъ лицъ начинается не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія. Такъ, необходимо Высочайшее разрѣшеніе для привлеченія къ отвѣтственности за преступленія по должности членовъ Государственнаго совѣта, Министровъ, Главноуправляющихъ, Сенаторовъ и т. д.

Несмотря на то, что судъ не совершается лично Императоромъ, нѣтъ сомнѣнія, что одному Императору принадлежитъ верховная судебная власть.

§ 13. *Права и прерогативы верховной власти.* Въ лицѣ русскаго Государя права и преимущества верховной власти связаны неразрывнымъ образомъ. Обыкновенно прерогативами или преимуществами Государя Императора называются исключительныя личныя права, которыя принадлежатъ одному Государю, и которыя онъ не раздѣляетъ ни съ какимъ учрежденіемъ или лицомъ. Государь имѣетъ слѣдующія права и преимущества:

- 1) Онъ имѣетъ право на титуль и гербъ.
- 2) Онъ безотвѣтственъ.
- 3) Онъ пользуется исключительной уголовной охраной.
- 4) Онъ получаетъ содержаніе отъ государства.
- 5) Онъ есть источникъ всѣхъ милостей, пожалованій, титуловъ, чиновъ (выше извѣстнаго класса); потому лишеніе ихъ можетъ произойти только вслѣдствіе указа Его Величества.
- 6) Онъ глава всѣхъ сухопутныхъ и морскихъ силъ; во время войны онъ можетъ передать главное командованіе другому, въ принципѣ же Государь остается Главнокомандующимъ. Отсюда особое положеніе Военнаго Министра, какъ помощника Государя.
- 7) Онъ есть представитель государства во внѣшнихъ сношеніяхъ.
- 8) Онъ налагаетъ всѣ подати и повинности, онъ имѣетъ всѣ государственныя финансовыя регаліи, опредѣляетъ форму денегъ, которыя чеканятся или съ портретомъ или вензелемъ Государя, или съ гербомъ.
- 9) Онъ распоряжается государственными имуществами.
- 10) Онъ одинъ имѣетъ право экспроприація частныхъ владѣній и проч., и проч.

Права и преимущества членовъ Императорской фамиліи зависятъ отъ близости родства съ Государемъ. Этимъ обстоятельствомъ опредѣляется ихъ титуль, гербъ, право на содержаніе двора изъ суммъ государственнаго казначейства и т. д.

I. Титуль.

§ 14. *Вышніе атрибуты верховной самодержавной власти.* Подобно гербу титуль имѣетъ не только герольдическое или археологическое, но и юридическое значеніе.

Начальные слова его „Божією милостію“ („Par la grâce de Dieu“) обозначаютъ, что Государь получилъ власть не отъ народа или какого нибудь учрежденія, а вступилъ на престолъ на основаніи утвердившагося порядка престолонаслѣдованія. Наполеонъ III прибавилъ слова „et la volonté du peuple“, но такая прибавка никакого значенія не могла имѣть, а должна была только льстить тщеславію французовъ. Важное значеніе имѣютъ и послѣдующія слова, напр. короли французскіе времени ancien régime называли себя Roi de France. Людовикъ XVIII и Людовикъ Филиппъ—Roi des Français, Наполеонъ III—Empereur des Français. Титуль roi de France обозначалъ, что король есть полный хозяинъ территоріи и народа, а титуль Roi или Empereur des Français указывалъ на то, что король есть прежде всего глава народа, его chef, изъ чего вытекаютъ совсѣмъ иныя отношенія къ государству.

Извѣстно, что титуль Императора Всероссийскаго былъ поднесенъ Петру I Сенатомъ и Синодомъ послѣ Ништадскаго мира (1721 г.) Западные государи и прежде давали Московскимъ царямъ титулы Императоровъ. Такъ, королева англійская Елизавета называла Іоанна IV и Бориса Годунова Императорами, съ цѣлью льстить ихъ самолюбію и добиваться черезъ это разныхъ выгодъ для англійскихъ купцовъ. Самъ Іоаннъ IV доказывалъ свое происхожденіе отъ римскихъ императоровъ и первый принялъ титуль Царя. Но когда Петръ В. сдѣлалъ Россію могущественной державой, западные государи сочли опаснымъ еще болѣе увеличить значеніе русскихъ государей черезъ признаніе императорами и поставить ихъ рядомъ съ германскими императорами, считавшимися первыми и важнѣйшими владѣтелями Европы. Потому, только спустя продолжительное время и цѣною многихъ уступокъ, удалось добиться этого признанія. Послѣднимъ согласился Король Польскій въ 1762 г. Вообще нужно замѣтить, что каждый Монархъ можетъ принимать любой титуль, но для упроченія

его необходимо признаніе другихъ государствъ. Непризнаніе титула ведетъ къ безчисленнымъ затрудненіямъ, а иногда дѣлаеть невозможными всякія сношенія.

Какъ извѣстно, у насъ есть три титула: полный, сокращенный и краткій. Первые два начинаются словами: „Божіею споспѣшествующею милостію Мы N. N., Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Московскій, Кіевскій, Владимірскій и т. д. Отличаются они другъ отъ друга тѣмъ, что въ полномъ титулѣ перечислено больше земель, чѣмъ въ среднемъ или сокращенномъ. Краткій титулъ слѣдующій „Божіею Милостію. Мы N. N., Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Царь Польскій, Великій Князь Финляндскій и прочая, и прочая“. Полный и сокращенный титулъ тоже оканчиваются словами и прочая, и прочая, и прочая. Полный титулъ употребляется только въ самыхъ торжественныхъ актахъ. Онъ представляетъ тотъ интересъ, что изъ него видна исторія расширенія Московскаго государства, а въ послѣдствіи Россійской Имперіи, такъ какъ уже Московскіе Великіе Князья начали включать въ титулъ названія новопріобрѣтенныхъ земель, а также тѣ земли, на которыя они имѣли притязанія. Нерѣдко они включали въ титулъ земли, на которыя они не имѣли никакихъ правъ, а потомъ, на основаніи такого включенія, доказывали, что земли эти должны имъ принадлежать. Иногда же земли вносились въ титулъ безъ всякаго основанія, такъ Алексѣй Михайловичъ включилъ слова „Царь Болгарскій“ только на томъ на основаніи, что Болгаре тоже православные. Включеніе новыхъ владѣній въ титулъ производится и теперь, такъ при нынѣшнемъ Государѣ былъ включенъ Туркестанскій край. Слова и прочая, и прочая, и прочая, которыми оканчиваются всѣ три титула, обозначаютъ, что кромѣ поименованныхъ, есть еще земли, входящія въ составъ Россійской Имперіи.

Только Императоръ можетъ пользоваться полнымъ, сокращеннымъ и краткимъ титулами. Титулы членовъ Императорскаго Дома опредѣлены въ ст. 100 и слѣд. зак. основн.; въ 1886 г. въ этомъ отношеніи послѣдовала существенная переимѣна. Государь Императоръ носить титулъ Императорскаго Величества. Наслѣдникъ престола имѣетъ титулъ Императорскаго Высочества и Цесаревича. Въ другихъ государствахъ Наслѣдникъ престола носить также особое названіе, какъ, на примѣръ, въ Германіи—кронпринцъ, въ прежней Франціи—*prince impérial*, въ Италіи *prince de Naples* и т. п. Послѣ изданія закона 1886 года титулъ Цесаревича не можетъ быть присвоенъ другимъ членамъ Императорскаго Дома „въ возданіе и вѣщее отличіе особенныхъ ихъ подвиговъ“, какъ

это могло быть прежде: по Св. Законовъ 1857 года Великому Князю Константину Павловичу былъ пожалованъ титулъ Цесаревича.

Титулы членовъ Императорской фамилии, по закону 1886 года, раздѣляются на 4 категоріи:

1) Наслѣдникъ, Цесаревичъ, Великій Князь и Императорское Высочество.

2) Великій Князь, Великая Княгиня съ предикатомъ Императорскаго Высочества.

3) Князь, Княгиня, Княжна Императорской крови, съ предикатомъ Высочества.

4) Князь, Княгиня, Княжна Императорской крови, съ предикатомъ Свѣтлости.

Члены Императорской фамилии, при рожденіи, получаютъ еще слѣдующіе ордена: 1) лицо мужскаго пола: Св. Андрея Первозваннаго, Св. Александра Невскаго, Бѣлаго Орла, Св. Анны и Св. Станислава 1-хъ степеней, 2) для лицъ женскаго пола—Св. Екатерины.

На основаніи примѣчанія къ ст. 103 и 139 основн. зак., по Св. Зак. изд. 1857 г.: Принцу Петру Георгіевичу Ольденбургскому и Принцесѣ супругѣ его Терезіи Ольденбургской, пожалованъ титулъ Императорскихъ Высочествъ, а дѣти Великой Княгини Маріи Николаевны и Герцога Максимилиана Лейхтенбергскаго носятъ пожалованный имъ титулъ Императорскихъ Высочествъ, почитаются съ нисходящимъ отъ мужскаго ихъ поколѣнія потомствомъ, князьями и княжнами Императорской крови и пользуются правами и преимуществами настоящею главою учрежденія князьямъ и княжнамъ Императорской крови присвоенными. Изъ потомства ихъ титулъ Императорскаго Высочества принадлежитъ только Князю Александру Георгіевичу Романовскому, Герцогу Лейхтенбергскому лично.

Въ собраніяхъ и во всякихъ сему подобныхъ случаяхъ Великіе князья и великія княжны крови Императорской, имѣя первыя мѣста послѣ Императора и Императрицы въ предсѣданіи между собою соблюдаютъ старшинство титуловъ, а носящіе равныя титулы старшинство родовъ, въ родахъ старшинство линий, въ линіяхъ же старшинство лицъ.

§ 15. II. *Гербъ*. Гербъ есть символическій знакъ, въ которомъ выражается достоинство, честь, независимость государства. По выраженію Сперанскаго, онъ есть сокращеніе титула. Потому оскорбленіе герба, поддѣлка его, есть тяжкое преступленіе и можетъ повести даже къ войнѣ между двумя государствами. Гербъ Россіи образовался не случайно, а имѣетъ свою довольно сложную исторію. Кіевскіе и Владимірскіе князья изображали на своихъ

печатяхъ по большей части Святаго, имя котораго они носили Московскіе князья приняли гербомъ Георгія Побѣдоносца, поражающаго дракона. Послѣ женитьбы на Софьѣ Палеологъ, Іоаннъ III принялъ Византійскій гербъ—двуглавый орелъ, чтобы выразить, что русскіе цари суть законные наслѣдники Византійскаго Императора. Первоначально на одной сторонѣ царской печати изображался двуглавый орелъ, а на другой Георгій Побѣдоносецъ. При Алексѣѣ Михайловичѣ присланный Австрійскимъ Императоромъ герольдмейстеръ помѣстилъ изображение Георгія Побѣдоносца на грудь двуглаваго орла. При Петрѣ I особая коммиссія сдѣлала поправки въ гербъ. Въ 1837 г. новая коммиссія переработала гербъ (подняла крылья орла). По ст. 39 зак. основн. гербъ бываетъ трехъ родовъ: большой, средней и малый.

§ 16. *О предметъ верховной власти.* Нужно различать два понятія: право наслѣдованія и порядокъ наслѣдованія. Право наслѣдованія принадлежитъ всѣмъ членамъ Императорской фамиліи, т. е. всѣмъ лицамъ, происшедшимъ отъ Императорской крови въ законномъ бракѣ, царствующимъ Императоромъ дозволенномъ. Конечно осуществленіе этого права можетъ наступить только тогда, когда по закону лицо должно будетъ взойти на престолъ. Порядокъ же престолонаслѣдія опредѣляетъ въ какомъ порядкѣ лица, имѣющія права наслѣдованія, должны замѣщать другъ друга.

Въ Россіи дѣйствовали три главнѣйшихъ системы престолонаслѣдія:

- 1) По избранію въ вѣчевой періодъ, когда лицо, имѣвшее право на престолъ, должно было быть принято народомъ и когда нерѣдко самъ народъ избиралъ себѣ князя (Владиміръ Мономахъ).
- 2) По завѣщанію—въ первое время Московскаго періода, когда князья, чтобы предупредить переходъ престола въ чужой родъ, оставляли престолъ по завѣщанію старшему сыну. Затѣмъ этотъ порядокъ престолонаслѣдія установилъ Петръ I, самъ первый доказавшій всю его неприглядность: онъ не успѣлъ назначить себѣ преемника. Передъ смертью онъ только сказалъ: „все оставляю ей“. (Порядокъ наслѣдованія по завѣщанію защищалъ Феофанъ Прокоповичъ въ своемъ сочиненіи „Правда воли Монаршей“). Кромѣ того такой порядокъ наслѣдованія противорѣчитъ одному изъ самыхъ основныхъ положеній государственнаго права, такъ какъ духовныя завѣщанія относятся къ области частнаго гражданскаго права; престоломъ же нельзя распоряжаться, какъ частною собственностью. Затѣмъ представляется еще другая опасность при переходѣ престола по завѣщанію: только по смерти Государя будетъ извѣстно, кто будетъ царство-

вать, наступитъ междуцарствіе, что представляется опаснымъ для спокойствія государства и удобнымъ для происковъ разныхъ партій.

Больше другихъ по смерти Петра I имѣла правъ на престоль Анна Петровна, но усиліями Меншикова, Императрицею стала Екатерина I. Она передъ смертью составила „Тестаментъ“, въ которомъ впервые были высказаны извѣстныя условія для лица, вступающаго на престоль:

- а) рожденіе отъ равнаго брака;
- б) православное вѣроисповѣданіе;
- в) не занимать другаго престола.

Этотъ „Тестаментъ“ однако не имѣлъ силы закона.

3) По закону. Въ 1797 г. 5-го Апрѣля Павелъ I издалъ актъ о престолонаслѣдїи, которымъ онъ установилъ дѣйствующій и теперь порядокъ наслѣдованія по первородству. Александръ I постановилъ, что наслѣдовать престоль можетъ только то лицо, которое находится въ равномъ законномъ и дозволенномъ царствующимъ Императоромъ бракѣ. Николай I добавилъ, что лицо, вступившее въ мorganатическій бракъ, а также все его потомство лишаютъ права на престоль (Константинъ Павловичъ, женатый на княгинѣ Ловичской). Въ 1826 г. Николай I постановилъ, что если бы у скончавшагося Императора не было сыновей, а Императрица осталась бы беременной, то до разрѣшенія Императрицы отъ бремени ближайшее лицо мужескаго пола назначается правителемъ; если же Императрица разрѣшится дочерью, то этотъ правитель вступаетъ на престоль; если же у нея родится сынъ, то онъ и дѣлается Государемъ, а до его совершеннолѣтія страной управляетъ тотъ же правитель.

Съ Россійскимъ престоломъ неразрывны суть престолы Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго.

Изъ трехъ системъ наслѣдованія по закону: агнатической, преимущественно агнатической и когнатической, у насъ дѣйствуетъ система преимущественно агнатическая, т. е. женщины не исключаются отъ престола, но мужчинамъ дается передъ ними преимущество (ст. 5 зак. основн.). Нашъ порядокъ очень сходенъ съ Австрійскимъ, который заключается въ слѣдующемъ: на основаніи прагматической санкціи Карла VI (1713 г.) установлено, что женщины не устраняются отъ престолонаслѣдїя, но имѣютъ права на престоль только въ томъ случаѣ, если нѣтъ мужчинъ, стоящихъ въ близкихъ степеняхъ родства къ царствующему Императору. На основаніи вышеизложеннаго, по смерти Карла VI, не имѣвшаго близкихъ родственниковъ мужескаго пола, на престоль вступила дочь его Марія Терезія.

Разсмотримъ существующій у насъ порядокъ преемства самодержавной власти. Императорскій престолъ переходитъ по порядку первородства. Ст. 6 зак. основн.: „Посему наслѣдіе престола принадлежитъ прежде всѣхъ старшему сыну царствующаго Императера, а по немъ всему его мужескому поколѣнію“.

Ст. 7 зак. основн.: „По пресѣченіи сего мужескаго поколѣнія, наслѣдство переходитъ въ родъ втораго сына Императора и въ его мужеское поколѣніе, по пресѣченіи же втораго мужескаго поколѣнія наслѣдство переходитъ въ родъ третьяго сына“ и такъ далѣе.

Такимъ образомъ, если бы у царствующаго Императора не было мужскаго потомства, то престолъ переходитъ не къ дочери его, а къ брату Императора, т. е. ко второму сыну предшествовавшаго Императора. Если бы пресѣлся также родъ этаго брата, то престолъ переходитъ къ третьему сыну прежняго Императора и т. д. Затѣмъ, въ случаѣ прекращенія этихъ родовъ, престолъ наслѣдуютъ по порядку сыновья Императора дѣда или ихъ мужское потомство и т. д. Если бы у старшаго сына Императора остались дочери или у втораго или у третьяго сына, то престолъ всетаки перешелъ бы къ братьямъ царствовавшаго Императора. Если же братьевъ нѣтъ, или послѣ ихъ смерти не осталось поколѣнія мужскаго пола, тогда можетъ быть такой случай, что у дочери царствовавшаго Императора есть сынъ,—долженъ ли вступить на престолъ ея сынъ или она? По ст. 7-й мать, черезъ посредство которой престолъ переходитъ къ сыну, должна сама царствовать, а потомъ уже ея сынъ. На тотъ случай, если у царствующаго Императора нѣтъ ни дѣтей, ни братьевъ, отвѣчаетъ ст. 9-я, текстъ которой является весьма неудобопонятнымъ. А. Д. Градовскій два раза толковалъ ее такъ, а третій разъ иначе.

Смыслъ этой статьи слѣдующій: По прекращеніи женскаго поколѣнія послѣдняго Императора изъ агнатовъ, престолъ переходитъ въ женское поколѣніе старшаго сына Императора родоначальника, т. е. въ женское поколѣніе старшаго сына отца послѣдняго Императора—агната. Если же и этотъ родъ прекратится, то наслѣдуетъ престолъ женское поколѣніе втораго сына Императора родоначальника, затѣмъ третьяго и т. д. По прекращеніи этихъ родовъ престолъ переходитъ въ родъ старшей дочери Императора родоначальника, сперва въ мужское ея поколѣніе, потомъ въ женское; затѣмъ престолъ переходитъ въ родъ второй дочери Императора родоначальника, затѣмъ третьей и т. д. Понятіе Императора родоначальника, не совсѣмъ разъясненное основными законами, было разъяснено въ слѣдующее время. Въ настоящее

время Императоръ родоначальникъ есть Александръ II, т. е. отецъ царствующаго Императора.

Когда наслѣдство дойдетъ до такого поколѣнія женскаго, которое царствуетъ уже на другомъ престолѣ, тогда наслѣдующему лицу предоставляется избрать вѣру и престолъ русскій и отрѣчься вмѣстѣ съ наслѣдникомъ отъ другой вѣры и престола, если другой престолъ связанъ съ исповѣданіемъ другой вѣры. Если же лицо не отрѣчется отъ своей вѣры, то наслѣдуетъ то лицо, которое за симъ ближе по порядку.

§ 17. Условія для вступленія на престолъ.

1) Наслѣдникъ престола долженъ быть рожденъ въ законномъ, равномъ и дозволенномъ царствующимъ Императоромъ бракѣ, такъ какъ по ст. 90 закон. основн.: „Дѣти, рожденные отъ брака, на который не было соизволенія царствующаго Императора, не пользуются никакими преимуществами, членамъ Императорскаго Дома принадлежащими“, а по ст. 14 зак. основн.: „Дѣти, происшедшіе отъ брачнаго союза лица Императорской фамилии съ лицомъ, не имѣющимъ соотвѣтственнаго достоинства, т. е. не принадлежащимъ ни къ какому царствующему или владѣтельному Дому, на наслѣдованіе престола права не имѣютъ“. Тѣ же правила находятся въ основн. закон. другихъ странъ, такъ напр. второй сынъ короля Оскара Шведскаго—Оскаръ лишился всякихъ правъ на престолъ влѣдствіе того, что онъ женился на простой дворянкѣ Мунке, не смотря на то, что родители его дали полное согласіе на этотъ бракъ. Всетаки согласіе Императора считается болѣе важнымъ условіемъ, чѣмъ равенство брака.

2) Наслѣдникъ престола долженъ быть православнаго вѣроисповѣданія, такъ какъ по ст. 4 закон. основн.: „Императоръ, престоломъ Всероссійскимъ обладающій, не можетъ исповѣдывать никакой иной вѣры, кромѣ православной“, что совершенно логично, такъ какъ по закону Павла I „актъ о наслѣдствѣ престола“ 5-го Апрѣля 1797 г. и по ст. 42 зак. основн. Императоръ есть верховный защитникъ и хранитель догматовъ православной вѣры, блюститель правовѣрія и благочинія въ церкви. Такимъ образомъ Государь есть глава церкви; онъ можетъ дѣлать всякія распоряженія, кромѣ измѣненія догматовъ, что возможно только вселенскому собору. Такимъ образомъ Императоръ не можетъ исповѣдывать иной вѣры, кромѣ господствующей, какъ это возможно въ Саксоніи; король, который католикъ—въ то время, какъ большинство народа протестанты. Прежде строга

соблюдалось правило, чтобы иностранныя принцессы, выходящія замужъ за членовъ Императорскаго Дома, переходили въ православіе: Александръ II сталъ дѣлать въ этомъ отношеніи исключенія; конечно, дѣти мужскихъ членовъ Императорскаго Дома всегда православныя. Великія княжны и княжны крови Императорской могутъ выходить замужъ за иновѣрныхъ принцевъ безъ того, чтобы эти послѣдніе мѣняли свою вѣру.

3) Чтобы наслѣдникъ могъ вступить на престоль, онъ долженъ быть совершеннолѣтнимъ. Въ виду тѣхъ опасностей, которыя представляетъ для государства несовершеннолѣтіе наслѣдника, возрастъ, требуемый для совершеннолѣтія, назначенъ меньше, чѣмъ для подданныхъ, а именно 16 лѣтъ, для прочихъ же членовъ Императорскаго дома 20 лѣтъ.

Престоль не составляетъ предмета частнаго права, потому наслѣдникъ, если онъ отвѣчаетъ всѣмъ условіямъ, не только можетъ, но и долженъ вступить на престоль. По ст. 15 зак. основн. онъ можетъ отречься отъ своего права на престоль только въ такихъ обстоятельствахъ, когда за симъ не предстоитъ никакого затрудненія въ дальнѣйшемъ наслѣдованіи престола, при этомъ по ст. 16 зак. основн.: „Отрѣченіе таковое, когда оно будетъ обнародовано и обращено въ законъ, признается потомъ уже невозвратнымъ“.

Въ силу общаго принципа монархическихъ государствъ, по которому наслѣдникъ вступаетъ на престоль въ моментъ смерти своего предшественника (*le roi est mort, vive le roi, civitas non moritur*) и у насъ междуцарствій быть не можетъ. Ст. 31 зак. основн.: „По кончинѣ Императора, Наслѣдникъ Его вступаетъ на престоль силою самаго закона о наслѣдіи, присвоющаго Ему сіе право. Вступленіе на престоль Императора считается со дня кончины Его предшественника“. Съ момента смерти своего предшественника, Императоръ пріобрѣтаетъ всѣ права и прерогативы, можетъ издавать новые законы, отмѣнять старыя и т. д. Въ Германіи законы точно опредѣляютъ отношеніе новаго Императора къ прежнимъ законамъ и вообще права, пріобрѣтаемыя въ моментъ восшествія на престоль.

Въ Россіи въ этомъ отношеніи нѣтъ никакихъ ограниченій: Государь сразу дѣлается верховнымъ распорядителемъ судебъ своего народа.

Новый Императоръ объявляетъ о восшествіи своемъ на престоль всенародно особымъ манифестомъ. Въ манифестѣ возвращается и законный наслѣдникъ, если таковой уже существуетъ.

По изданіи манифеста, возвѣщающаго о воцареніи Императора, всѣ подданные русскаго государства приводятся къ присягѣ. Присяга производится въ приходскихъ церквахъ и въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ и скрѣпляется подписью въ присяжномъ листѣ. Присягаютъ только лица мужескаго пола, достигшія 12-ти лѣтняго возраста. Женщины не присягаютъ, кромѣ Великихъ Княгинь и Княженъ, достигшихъ 20-ти лѣтъ. По нашимъ законамъ необходимо, чтобы надъ воцарившимся Императоромъ былъ совершенъ церковный обрядъ *коронованія* и *миропомазанія*. Въ конституціонныхъ монархіяхъ коронованіе не требуется: короли Италіи, Бельгіи, Голландіи никогда не коронуются. Въ Пруссіи обрядъ коронованія совершался только два раза: въ 1701 г. первый король Пруссіи—Фридрихъ I короновался въ древнемъ прусскомъ городѣ Кенигсбергѣ, а въ 1861 г. Вильгельмъ I тоже короновался въ Кенигсбергѣ, вступивъ на престолъ послѣ смерти своего брата Фридриха-Вильгельма III; коронованіе было совершено по обряду Фридриха I; въ память его былъ учрежденъ орденъ нѣмецкой короны съ девизомъ: „Gott mit uns“.

У насъ коронованіе должно быть непременно совершено. Законы опредѣляютъ только мѣсто коронованія: Московскій Успенскій соборъ, а времени его не опредѣляютъ, такъ что время его возвѣщается особымъ манифестомъ. Послѣ совершенія этого обряда Императоръ опять возвѣщаетъ объ этомъ событіи манифестомъ. Въ силу закона обрядъ происходитъ въ присутствіи высшихъ государственныхъ правительствъ и сословій, призываемыхъ къ этому верховною властью. Государь произноситъ вслухъ символъ вѣры, потомъ по облеченіи въ порфиру, по возложеніи на себя короны и по воспріятіи скипетра и державы читаетъ установленную молитву, кромѣ того Государь обѣщаетъ охранять законъ по престолонаслѣдію. Если у Государя есть супруга, то она коронуется единовременно съ нимъ, но если коронованіе имѣетъ мѣсто до вступленія Государя въ бракъ, то Императрица коронуется отдѣльно по особенному соизволенію Государя. Коронованіе Императоровъ Всероссійскихъ, какъ царей польскихъ, заключается въ одномъ и томъ же священномъ обрядѣ. Такимъ образомъ, хотя и до коронованія Государь обладаетъ всѣми правами, но коронованіе признается необходимымъ.

§ 18. Опекa и правительство или регентство.

Если Государь умираетъ, оставляя несовершеннолѣтняго наслѣдника или наслѣдницу, то наслѣдникъ вступаетъ на престолъ, но управленіемъ онъ, до своего совершеннолѣтія, заниматься не можетъ.

Въ такихъ случаяхъ, по нашимъ законамъ, учреждается опека и правительство. Опека назначается для попеченія надъ особою малолѣтняго Государя, т. е. для заботъ объ его воспитаніи; правительство (соотвѣтствующее регентству) для завѣдыванія государственными дѣлами. У насъ допускается, чтобы обязанности регента и опекуна были соединены въ одномъ лицѣ. Назначеніе правителя и опекуна совершается:

1) Распоряженіемъ предшествовавшаго Императора, которому, по выраженію закона, „для лучшей безопасности слѣдуетъ учинить выборъ на сей случай Его кончины“; при этомъ Государь можетъ раздѣлить правительство и опеку между двумя лицами, примѣромъ перваго рода назначенія опеки и правительства—служить распоряженіе Александра III, изданное имъ вскорѣ послѣ вступленія на престолъ. По этому распоряженію—въ случаѣ смерти Императора, при несовершеннолѣтіи Наслѣдника престола, регентомъ былъ назначенъ Великій Князь Владиміръ Александровичъ. Теперь это распоряженіе не можетъ быть примѣнено, такъ какъ Наслѣдникъ достигъ узаконеннаго возраста и вступилъ на престолъ на основаніи ст. 31 закон. основныхъ.

2) Если нѣтъ распоряженія Государя, то обязанности правителя и опекуна возлагаются на одно лицо, которое назначается по закону: въ этомъ случаѣ при правителѣ полагается Совѣтъ, состоящій изъ близкихъ родственниковъ Императора и особъ первыхъ двухъ классовъ. Въ случаѣ отсутствія распоряженія прежняго Государя, опека и правительство принадлежитъ отцу или матери малолѣтняго Императора; вотчимъ же и мачиха отстраняются. Когда нѣтъ отца и матери, то правительство и опека принадлежатъ ближнему къ наслѣдію престола изъ совершеннолѣтнихъ обоюгаго пола родственниковъ малолѣтняго Государя. Законныя причины неспособности къ правительству и опекѣ суть: 1) безуміе, хотя бы оно было временное, 2) вступленіе вдовыхъ, во время правительства и опеки, во второй бракъ. Опека отправляется единолично, а въ правительствѣ принимаетъ участіе Совѣтъ. Совѣтъ назначается правителемъ изъ 6-ти лицъ первыхъ двухъ классовъ. Мужескаго пола совершеннолѣтнія особы Императорской фамиліи могутъ засѣдать въ Совѣтъ, по выбору правителя, но не въ числѣ 6-ти особъ, составляющихъ Совѣтъ. Въ Совѣтъ правительства входятъ всѣ безъ изъятія дѣла, подлежащія рѣшенію самаго Императора. Но Совѣтъ имѣетъ только голосъ совѣщательный, а рѣшительный принадлежитъ правителю. Въ день совершеннолѣтія Императора опека и правительство отмѣняются въ силу самаго закона.

ГЛАВА П.

§ 19. О верховной законодательной власти.

Въ этой главѣ мы рассмотримъ, какимъ образомъ осуществляется законодательная власть; какимъ образомъ образуется новый законъ (починъ закона, составленіе проекта, обсужденіе его, утвержденіе), обнародованіе, дѣйствіе закона по отношенію къ мѣсту, лицамъ, времени, кодификація законовъ.

Законодательная власть необходима въ каждомъ государствѣ. Государства конституціонныя отличаются отъ неконституціонныхъ тѣмъ, что во 1-хъ законъ не можетъ получить силы безъ рассмотрѣнія въ законодательномъ собраніи, въ присутствіи представителей отъ народа; въ государствахъ же неконституціонныхъ этого не требуется. Но и между различными государствами неконституціонными мы замѣчаемъ также большую разницу въ законодательныхъ порядкахъ. Эта разница объясняется различіемъ исторіи отдѣльныхъ государствъ. Такъ напр. нашъ пылѣшій государственный порядокъ—самобытный русскій порядокъ, результатъ историческихъ условій у насъ сложившихся. Но эта самобытность законодательнаго порядка не исключаетъ возможности заимствованій отъ другаго государства, если его порядокъ является болѣе цѣлесообразнымъ. У насъ имѣются такія заимствованія. Обратимся къ организациі нашей законодательной власти. Во первыхъ, укажемъ на органъ законодательной власти— Государственный Совѣтъ.

§ 20. Государственный Совѣтъ.

Въ каждомъ цивилизованномъ государствѣ существуетъ учрежденіе, специальное назначеніе котораго разсматривать законопроекты и представлять ихъ на утвержденіе верховной власти. Такимъ учрежденіемъ у насъ является Государственный Совѣтъ, который рѣзко отличается отъ законодательныхъ учреждений западныхъ конституціонныхъ государствъ, гдѣ народъ принимаетъ большое участіе въ законодательной дѣятельности. Нашъ Государственный Совѣтъ учрежденъ въ 1810 г. по проекту Сперанскаго, установленному на основаніи устройства французскаго Государственнаго Совѣта, что показываетъ самое названіе „Conseil de L'empire“. Онъ не потерпѣлъ съ тѣхъ поръ особенныхъ измѣненій. Съ Государственнымъ Совѣтомъ въ подготовкѣ законовъ конкурируетъ Комитетъ Министровъ, а также Военный Совѣтъ и Адмиралтействъ Совѣтъ, разсматривающіе не только мѣры ад-

министративныя и хозяйственныя, но обсуждающія и законопроекты, касающіеся круга дѣлъ Военнаго или Морскаго Министерствъ.

Относительно необходимости такого законодательнаго органа существуютъ два воззрѣнія: одно, что Государственный Совѣтъ въ государствахъ конституціонныхъ не нуженъ; другое, котораго держатся Блунчли, Лоренцъ-фонъ-Штейнъ и Гнейсъ, утверждающіе, что и въ конституціонныхъ государствахъ это учрежденіе является необходимымъ. Въ настоящее время склоняются болѣе къ послѣднему мнѣнію.

Чтобы понять устройство и значеніе нашего Государственнаго Совѣта, нужно разсмотрѣть государственные совѣты западныхъ государствъ, по одному изъ типовъ которыхъ (французскому) устроенъ нашъ Государственный Совѣтъ. Начало государственныхъ совѣтовъ заключается въ обыкновеніи королей окружать себя совѣтниками, съ которыми они обсуждали дѣла правленія. Рѣшенія короля и совѣта его приводились въ исполненіе министрами. По мѣрѣ развитія конституціоннаго начала значеніе государственныхъ совѣтовъ на западѣ стало падать. Выработались два типа государственныхъ совѣтовъ Англійскій и Французскій (континентальный).

Въ прежнее время англійскій государственный совѣтъ, такъ называемый Тайный Совѣтъ (Privy council), имѣлъ большое значеніе: онъ стоялъ во главѣ законодательства и управленія. Особенное значеніе онъ имѣлъ при Карлѣ I, упорно добивавшемся абсолютизма. Но съ Вильгельма III (1688 г.) значеніе совѣта пало, вслѣдствіе:

- 1) выдѣленія законодательства въ вѣдѣніе парламента;
- 2) большаго вліянія парламента на управленіе и установленія ответственности исполнительной власти передъ палатами; и

- 3) установленія для короны фактической необходимости избирать министровъ изъ членовъ парламентаго большинства. Въ настоящее время Тайный Совѣтъ фактически почти не имѣетъ значенія. За нимъ сохранились только нѣкоторыя изъ прежнихъ его правъ, сюда относятся:

- 1) предварительное обсужденіе нѣкоторыхъ королевскихъ манифестовъ, напр. объявленіе войны, заключеніе мира;

- 2) обсужденіе законовъ и распоряженій для колоній, неимѣющихъ своихъ парламентовъ;

- 3) обсужденіе общихъ распоряженій, издаваемыхъ въ развитіе и для лучшаго исполненія парламентаскихъ статутовъ. Если подъ видомъ такихъ распоряженій, совѣтъ станетъ отмѣнять

парламентскія постановленія или издавать самостоятельныя законы, то парламентъ можетъ привлечь его къ отвѣтственности и даже совершенно отиѣнить его;

4) при переиѣнѣ министерства, министры слагаютъ свои полномочія въ совѣтъ, а новые министры получаютъ здѣсь свои печати; и 5) дѣла по народному образованію.

Въ дѣйствительности же совѣтъ никакой власти не имѣетъ; въ немъ ничего не обсуждается и не постановляется, все уже заранѣе взвѣшано и принято въ кабинетѣ. Но особенное значеніе имѣютъ состоящіе при совѣтѣ комитеты, каковы:

1) Торговое бюро (Board of Trade).

2) Судебный комитетъ (Judicial Committee of the Privy Council), который между прочимъ вѣдаетъ консульскую юрисдикцію на Востокахъ и составляетъ высшую инстанцію надъ консульскими судами.

3) Комитетъ по народному образованію (Committee of the Privy Council for Education).

Въ старой французской монархіи во времена ancien régime значеніе Государственнаго совѣта (Conseil du Roi) соответствовало всемогуществу королевской власти и централизациі управленія; онъ былъ высшимъ законодательнымъ административнымъ и даже судебнымъ учрежденіемъ, онъ разсматривалъ все дѣла, которыя ему поручалъ король (дѣла внутренняго управленія, иностранныя дѣла, финансовыя и друг.). Онъ дѣлился на 5 отдѣленій. Король могъ обращаться и не обращаться въ совѣтъ; мнѣнія совѣта не были обязательны для него. Въ 1791 г. государственный совѣтъ былъ уничтоженъ. Въ 1797 г. по предложенію Сіеса онъ былъ возстановленъ. Окончательное устройство онъ получилъ отъ Наполеона I въ 1799 г. Наполеонъ I говорилъ: „le Conseil d'Etat est ma pensée en délibération, les ministres sont ma pensée en exécution“. Потому главной обязанностью Государственнаго совѣта было изготовленіе и обсужденіе проектовъ законовъ. Законодательный корпусъ (Corps législatif) Наполеона I, имѣвшій специально законодательное значеніе, имѣлъ такимъ образомъ только второстепенное значеніе. Затѣмъ государственный совѣтъ обсуждалъ проекты административныхъ правилъ и разрѣшалъ затрудненія, могущія возникнуть въ управленіи. Государственный совѣтъ обсуждалъ вообще все тѣ дѣла, которыя ему поручалъ Наполеонъ I. Рѣшенія его не были обязательны для Императора. Наполеонъ I далъ Государственному совѣту отличное устройство, такъ что не удивительно, что Сперанскій устроилъ намъ государственный совѣтъ по образцу Conseil d'Etat Наполеона I.

Послѣ реставраціи Бурбоновъ, при короляхъ Людовикѣ XVIII, Карлѣ X, Людовикѣ Филиппѣ, значеніе государственнаго совѣта уменьшилось. При Наполеонѣ III государственный совѣтъ снова является высшимъ учрежденіемъ Имперіи. Послѣ возстановленія республики значеніе государственнаго совѣта опять уменьшилось; устройство его опредѣляется законами 1872 и 1875 гг. Законодательство находится въ рукахъ французскихъ палатъ (*chambre des députés* и *senat*), а государственный совѣтъ играетъ скорѣе роль эксперта въ дѣлахъ законодательства. Палата депутатовъ и правительство могутъ испрашивать мнѣніе совѣта по законодательнымъ дѣламъ, но могутъ и не обращаться къ нему. Самостоятельнымъ является совѣтъ въ дѣлахъ административной юстиціи (отдѣленіе *contentieux*).

Въ Бельгіи и Австріи вовсе не существуетъ государственныхъ совѣтовъ; въ Италіи государственный совѣтъ устроенъ по образцу французскаго. Въ Пруссіи государственный совѣтъ былъ учрежденъ въ началѣ XVII столѣтія, и былъ вначалѣ средоточіемъ всего высшаго управленія, не только законодательнаго, но и исполнительнаго. Однако уже въ серединѣ XVIII стол. значеніе совѣта стало падать. Въ началѣ XIX стол. онъ былъ устраненъ отъ всякаго вліянія на правленіе и былъ объявленъ исключительно совѣщательнымъ учрежденіемъ; въ тоже время опредѣлена была его организація. Онъ состоитъ изъ: 1) принцевъ королевскаго дома, достигшихъ 18 лѣтъ, 2) членовъ по должности (министровъ и т. п.), 3) членовъ, призванныхъ въ совѣтъ по особому довѣрію короля. Послѣ революціи 1848 г. совѣтъ нѣсколько лѣтъ вовсе не собирался и теперь значеніе его ничтожно. Въ 1885 г. была сдѣлана попытка оживить дѣятельность государственнаго совѣта.

Государственный Совѣтъ въ Россіи былъ устроенъ въ 1810 г. по образцу Наполеоновскаго *Conseil d'Etat*. Историческихъ корней онъ не имѣетъ, такъ какъ у насъ не было никогда учрежденія, подобнаго ему. Такъ, Боярская Дума, хотя и была совѣтомъ царя, но имѣла такой неопредѣленный кругъ дѣятельности, что не можетъ быть названа государственнымъ совѣтомъ. При Петрѣ I Боярская дума исчезла: учрежденный Петромъ Сенатъ тоже не былъ государственнымъ совѣтомъ: Государственный Совѣтъ есть всегда установленіе совѣщательное, а сенатъ былъ самостоятельною коллегіею. Далѣе, сенатъ сосредоточивалъ въ себѣ разные виды власти, тогда какъ государственный совѣтъ предназначенъ главнымъ образомъ для вопросовъ законодательныхъ. Верховный Тайный Совѣтъ Екатерины I и кабинетъ Анны Иоан-

новны, „Конференція“ Елизаветы Петровны и Совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ Петра III, при неопредѣленности ихъ функций и преобладаніи въ нихъ дѣль административныхъ, не могутъ быть названы государственными совѣтами.

Государственный совѣтъ былъ учрежденъ въ 1810 году. Въ этомъ году было утверждено вошедшее въ Сводъ Законовъ во 2 ч. I т. „Учрежденіе Государственнаго Совѣта“.

§ 21. Организация государственнаго совѣта.

Согласно 1 ст. Учрежденія Государственнаго Совѣта: „Въ порядкѣ государственныхъ установлений совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти“. Изъ этой статьи видно, что:

1) Государственный Совѣтъ есть законодательное учрежденіе, которое представляетъ свои мнѣнія на утвержденіе Императора.

2) Вслѣдствіе непосредственныхъ сношеній съ Императоромъ, государственный совѣтъ есть установленіе, дѣйствующее въ порядкѣ управленія верховнаго.

3) Государственный совѣтъ есть коллегія.

Составъ: 1) ех officio, по самой ихъ должности, присутствуютъ въ государственномъ совѣтѣ Министры и Главноуправляющіе, но они не могутъ быть ни предсѣдателями департаментовъ, ни членами ихъ. Министръ, получившій отставку, присутствуетъ въ государственномъ совѣтѣ только въ силу особаго Императорскаго Указа.

2) Всѣ остальные члены назначаются Государемъ изъ особъ первыхъ трехъ классовъ. Званіе члена государственнаго совѣта совмѣстимо съ другими должностями государственной и общественной службы. Только лица судебного вѣдомства (кромя почетныхъ мировыхъ судей и Министра Юстиціи), не могутъ присутствовать въ государственномъ совѣтѣ. Всѣ члены приносятъ установленную присягу. (Великіе князья засѣдаютъ въ госуд. совѣтѣ на основаніи приказа Государя).

Въ государственномъ совѣтѣ есть двѣ инстанціи.

1) Общее Собраніе, число членовъ его неограничено (теперь ихъ около 60), въ составъ его входятъ:

а) всѣ члены департаментовъ,

б) министры,

в) члены Государственнаго Совѣта, въ департаментахъ не присутствующіе.

Предсѣдателемъ общаго собранія считается Государь Императоръ, но онъ почти никогда не присутствуетъ, а мѣсто его занимаетъ назначенный имъ членъ, который носитъ званіе Предсѣдателя Государственнаго Совѣта. По правиламъ предсѣдатель долженъ назначаться вновь ежегодно 1-го Января. Обыкновенно на практикѣ разрѣшается назначать предсѣдателя до его смерти, но бывають и отступленія: Великій Князь Константинъ Николаевичъ уступилъ свое мѣсто предсѣдателя В. К. Михаилу Николаевичу. Полномочія предсѣдателя возобновляются ежегодно именнымъ указомъ, даваемымъ на имя совѣта.

Департаменты. Они состояются не менѣе какъ изъ трехъ членовъ, обыкновенно изъ 5-ти или 6-ти, назначаемихъ по Высочайшему усмотрѣнію изъ числа членовъ общаго собранія. Одинъ изъ членовъ носитъ званіе предсѣдателя департамента. Полномочія предсѣдателя и членовъ департаментовъ возобновляются каждые полгода (1-го Января и 1-го Іюля). Въ тотъ или другой департаментъ назначаются лица соотвѣтственно ихъ бывшимъ должностямъ, напр. въ Департаментъ Законовъ—юристы, въ Департаментъ Государственной Экономіи—финансисты и т. п. Всѣхъ департаментовъ считается по закону 4, но на самомъ дѣлѣ существуетъ только 3: 1) Департаментъ Законовъ, на предварительное разсмотрѣніе котораго поступають всѣ законопроекты, имѣющіе общее значеніе; 2) Департаментъ дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, имѣвшихъ до изданія судебныхъ уставовъ обширную компетенцію; 3) Департаментъ Государственной Экономіи, вѣдомство котораго весьма обширно: именно ему принадлежатъ предметы общей промышленности, наукъ, торговли, финансовъ; 4) Департаментъ дѣлъ военныхъ, предназначенный для разсмотрѣнія дѣлъ по вѣдомствамъ военному и морскому, но *de facto* этотъ департаментъ не существуетъ, дѣятельность его абсорбирована дѣятельностью Военнаго Совѣта и Адмиралтействъ Совѣта. Дѣла же, касающіяся не только военнаго или морскаго, но еще и другихъ вѣдомствъ, какимъ является напр. вопросъ о введеніи всеобщей воинской повинности, разсматриваются или въ нарочно для того составляемыхъ присутствіяхъ, или въ соединенномъ собраніи двухъ или всѣхъ трехъ департаментовъ. Строгаго разграниченія дѣлъ между департаментами нѣтъ и въ случаѣ накопленія дѣлъ въ одномъ изъ нихъ, часть ихъ можетъ быть передана въ другой департаментъ. Всѣ члены департаментовъ собираются въ соединенное собраніе (не нужно смѣшивать съ общимъ собраніемъ), когда дѣло касается двухъ или трехъ департаментовъ. Предсѣдательствуетъ въ такомъ соединенномъ собраніи предсѣдатель

того департамента, въ который дѣло первоначально было внесено.

При государственномъ совѣтѣ состоитъ Государственная Канцелярія, находящаяся подъ вѣдѣніемъ Государственнаго секретаря; Канцелярія раздѣляется на отдѣленія, которыя соотвѣтствуютъ департаментамъ совѣта; отдѣленіями канцеляріи завѣдуютъ Статсъ-Секретари Его Величества.

§ 22. Компетенція Государственнаго Совѣта.

Компетенція Государственнаго Совѣта опредѣлена въ ст. 23 учрежденія государственнаго совѣта, она слагается изъ дѣлъ законодательныхъ, административныхъ и судебныхъ. Послѣдніе два разряда дѣлъ не играютъ большой роли и государственный совѣтъ является преимущественно законодательнымъ установленіемъ.

I. Государственный Совѣтъ есть высшее законодательное установленіе; значеніе его, какъ законодательнаго органа, умалется слѣдующими положеніями:

1) Нѣкоторыя дополненія и изъясненія закона могутъ быть излагаемы по словеснымъ Высочайшимъ повѣленіямъ, безъ предварительнаго обсужденія въ Совѣтѣ (впрочемъ словесныя Высочайшія повелѣнія не могутъ отмѣнять законовъ, изданныхъ черезъ Государственный Совѣтъ).

2) Дополненія и изъясненія закона, касающіяся исключительнаго военнаго и морскаго вѣдомствъ, представляются Государю непосредственно отъ военнаго и адмиралтействъ совѣта. Въ 1874 г. былъ изданъ Уставъ о воинской повинности, касающійся всего народа, государственнаго хозяйства и управленія. Для разработки этого устава былъ учрежденъ особый комитетъ при Военномъ Министерствѣ, съ лицами другихъ вѣдомствъ, затѣмъ проектъ поступилъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

3) Въ послѣднее время съ Государственнымъ Совѣтомъ въ составленіи законовъ началъ довольно сильно конкурировать Комитетъ Министровъ, который издаетъ временные законы (съ Высочайшаго утвержденія), отмѣняющіе различныя статьи свода законовъ.

II. Въ области администраціи Государственный Совѣтъ:

1) Обсуждаетъ общія распоряженія въ виду успѣшнаго примѣненія законовъ.

2) Обсуждаетъ мѣропріятія по поводу особенныхъ внутреннихъ и внѣшнихъ событій (объявленіе мѣстности на военномъ положеніи въ виду безпорядковъ, чрезвычайныя народныя бѣд-

ствія, объявленіе войны, заключеніе мира). Эти мѣры обсуждаются только въ силу приказа Императора: такъ, передъ объявленіемъ войны Турціи въ 1833 году Николай I выслушалъ мнѣніе Государственнаго Совѣта и самъ подробно изложилъ мотивы, которые побуждали его къ войнѣ; напротивъ того, послѣдняя восточная война была объявлена помимо Государственнаго Совѣта. Обсужденіе Государственнымъ Совѣтомъ чрезвычайныхъ мѣръ неудобно, въ виду большой потери времени, и потому такія мѣры подлежатъ вѣдѣнію Министровъ.

III. Въ области финансоваго управленія значеніе Государственнаго Совѣта весьма велико, ему подлежатъ: 1) государственная роспись, 2) новые налоги и повинности, 3) экспроприація и 4) особенныя льготы акціонернымъ компаніямъ.

IV. Въ прежнее время Государственный Совѣтъ принималъ важное участіе въ процессѣ и былъ послѣдней инстанціей. Такъ, ему поручались дѣла, по которымъ была принесена на Высочайшее Имя жалоба на Общее собраніе Сената; затѣмъ Государственному Совѣту подлежали дѣла, при рѣшеніи коихъ въ общемъ собраніи Сената не составилось большинства двухъ третей голосовъ, или когда съ рѣшеніемъ его не соглашался Министръ Юстиціи, также дѣла, по которымъ самъ Сенатъ ходатайствовалъ передъ Государемъ объ отмѣнѣ или пересмотрѣ его рѣшеній и дѣла, по которымъ у Сената произошло разногласіе съ Военнымъ или Адмиралтействъ Совѣтомъ. Съ изданіемъ судебныхъ уставовъ 1864 г. исчезло основаніе для переноса дѣлъ черезъ Комиссію Прошеній въ руки Государя, съ тѣмъ, чтобы Государь передавалъ ихъ въ Государственный Совѣтъ. Разсмотрѣніе дѣлъ по существу оканчивается теперь въ двухъ инстанціяхъ (Окружной Судъ—Судебная Палата, Мировой Судья—Съѣздъ Мирowych Судей); на несоблюденіе или неправильное пригвненіе законовъ приносятся жалобы въ Кассаціонные департаменты Сената, которые или кассируютъ рѣшеніе суда и передаютъ дѣло для разсмотрѣнія вновь въ другой судъ, равный первому, или же оставляютъ жалобу безъ послѣдствій; въ такомъ случаѣ дѣло окончено навсегда и на Сенатъ жалобы не допускаются. Въ настоящее время по 12 и 13 ст. Уст. Угол. Суд. и 9 и 10 ст. Уст. Гражд. Суд. допускается толкованіе закона судами, тогда какъ раньше дѣла, требовавшія изъясненія смысла закона, передавались въ Государственный Совѣтъ. Нынѣ за Государственнымъ Совѣтомъ сохранились слѣдующія судебныя права:

1) Преданіе суду за преступленіе по должности чиновъ пер-

выхъ трехъ классовъ: Министровъ, Главноуправляющихъ и Генералъ-Губернаторовъ.

2) Изъ Сената передаютъ въ Государственный Совѣтъ нѣкоторыя дѣла, напр. дѣла, требующія изданія новаго закона, просьбы о передачѣ дѣла въ Общее собраніе Сената и другихъ. Съ уничтоженіемъ въ 1884 г. Комиссіи Прошеній и съ передачей ея обязанностей Командующему Императорскою Главною Квартирою и часть ея обязанностей была возложена на особое „Временное Присутствіе“ при Государственномъ Совѣтѣ.

3) Всѣ прежнія свои права Государственный Совѣтъ сохранилъ по отношенію къ мѣстностямъ со старыми судебными установленіями *).

Относительно компетенціи отдѣльныхъ департаментовъ можно замѣтить, что 1) Департаментъ законовъ разсматриваетъ законопроекты, имѣющіе общее значеніе; 2) Департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ: а) дѣла судебныя, б) дѣла внутренняго управленія, в) дѣла по санитарной части, г) по духовному управленію, д) по народному образованію и е) дѣла полицейскаго надзора. 3) Департаменту государственной экономіи принадлежать предметы общей промышленности, наукъ, торговли, финансовъ, (государственная смѣта, сверхсмѣтныя ассигнованія, налоги, повинности) **).

§ 23. Дѣлопроизводство Государственнаго Совѣта.

Всѣ дѣла присылаются на имя Государственнаго Секретаря, который, смотря по ихъ свойству, распредѣляетъ ихъ отдѣленіямъ канцеляріи; если въ одномъ отдѣленіи накопится слишкомъ много дѣлъ, онъ можетъ часть ихъ передать въ другое отдѣленіе. Въ канцеляріи дѣло готовится къ докладу, собираются справки, отавы другихъ вѣдомствъ. О подготовленныхъ дѣлахъ Государственный Секретарь увѣдомляетъ Предсѣдателя того департамента, куда должно идти дѣло. Предсѣдатель назначаетъ дѣло къ слушанію въ департаментѣ (только чрезвычайныя внутреннія и важныя внѣшнія дѣла) прямо вносятся въ общее собраніе,

*) По поводу компетенціи Государственнаго Совѣта—можно еще указать на ст. 97 Учрежд. Госуд. Сов.: „Въ случаѣ продолжительнаго и дальняго отсутствія Императорскаго Величества, Государственный Совѣтъ уполномочивается дѣйствовать съ тою властью, какаа на сей случай присвоена ему будетъ. Степень и предѣлы сей власти опредѣляются каждый разъ особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ“.

***) Въ департаментѣ Государственной экономіи два отдѣленія: одно разсматриваетъ законодательные вопросы, другое—смѣту (государственную респісь).

кроме того, дело может быть предложено прямо общему собранию по Высочайшему повелению). В департаментъ, при обсужденіи дѣла, не должно быть менѣе трехъ членовъ. Преміями въ немъ руководить его предсѣдатель; проекты новыхъ законовъ разсматриваются какъ по существу, такъ и со стороны формы. Сверхъ членовъ департамента въ засѣданіяхъ его могутъ находиться:

1) Министры. По общему правилу они не обязаны присутствовать по возбужденнымъ ими дѣламъ въ департаментахъ, исключая дѣлъ о земскихъ повинностяхъ, кои разсматриваются департаментомъ государственной экономіи не иначе, какъ въ присутствіи четырехъ Министровъ: Финансовъ, Государственныхъ Имуществъ, Внутреннихъ Дѣлъ и Двора. Но министры могутъ, когда признаютъ нужнымъ, явиться на засѣданіе департамента или командировать вмѣсто себя своихъ товарищей или директоровъ департаментовъ. Департаменты съ своей стороны, также какъ и Предсѣдатель Государственнаго Совѣта, могутъ пригласить Министра для совѣщанія объ его представленіи. Министры и ихъ товарищи присутствуютъ на засѣданіяхъ департамента на правахъ членовъ; Директоры же и другія лица, присланные отъ Министра, приглашаются единственно для выслушанія ихъ объясненій по данному дѣлу; какъ скоро эти объясненія будутъ даны, они оставляютъ засѣданія, права голоса они не имѣютъ.

2) Департаментамъ предоставляется приглашать въ свои засѣданія и постороннихъ лицъ, если отъ нихъ можно ожидать полезныхъ объясненій, такъ, при составленіи городского положенія 1870 г. въ Государственный Совѣтъ были вызваны городскіе Головы: С.-Петербурга, Москвы, Одессы и Риги. Конечно такія лица должны только давать разьясненія, а права голоса не имѣютъ.

По дѣламъ, рѣшеннымъ департаментомъ составляется журналъ. Если министръ, внесшій дѣло, согласенъ съ постановленіемъ департамента, то онъ подписываетъ журналъ; если-же нѣтъ, то мнѣніе его отдѣльно прилагается къ журналу.

По общему правилу дѣло, рѣшенное въ департаментъ, должно перейти въ общее собраніе; изъ этого исключается:

1) Постановленіе департаментовъ, заключающія въ себѣ только изьясненія смысла существующихъ законовъ (за нѣкоторыми исключеніями) представляются непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе.

2) Нѣкоторыя дѣла рѣшаются собственною властью департаментовъ (напр. возвращеніе проекта министру, принятіе къ свѣдѣнію нѣкоторыхъ сообщеній и т. п.).

Кромѣ этихъ исключеній всѣ другія дѣла переходятъ въ общее собраніе.

Закомъ точно опредѣляетъ размѣщеніе членовъ Общаго Собранія. Предсѣдательствуетъ въ Общемъ Собраніи Предсѣдатель Госуд. Совѣта. Докладъ дѣлъ предоставляется Статсъ-Секретарямъ, онъ состоитъ въ чтеніи журнала департамента по данному дѣлу. По большей части большихъ преній не бываетъ, затѣмъ собираются голоса. Въ журналѣ засѣданія вносятся вообще только два мнѣнія большинства и меньшинства, мнѣніе большинства считается мнѣніемъ Государственнаго Совѣта. Если число голосовъ раздѣляется поровну, то мнѣніе Предсѣдателя даетъ перевѣсъ тому мнѣнію, къ которому онъ присоединяется.

Мнѣніе Госуд. Совѣта, какъ установленія совѣщательнаго, получаютъ обязательную силу только послѣ Высочайшаго утвержденія.

§ 24. Измѣненія въ Государственномъ Совѣтѣ.

1) Послѣ отмѣны конституціи Польши, послѣ возстанія 1830 г., учрежденъ былъ 5-й департаментъ—Департаментъ по дѣламъ Царства Польскаго, вѣдавшій тѣ дѣла законодательныя и административныя Царства Польскаго, о которыхъ Императоръ признаетъ, что они подлежатъ предварительному соображенію съ законами Имперіи, а также роспись Царства Польскаго. Этотъ департаментъ закрытъ въ 1867 г., когда Польша почти во всеѣмъ была уже сравнена со всею Россіей.

2) Въ 1861 г., послѣ освобожденія крестьянъ, былъ учрежденъ, по плану Милютина и по волѣ Александра II, съ любовью относившагося къ дѣлу освобожденія, особый „Главный Комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія при Государственномъ Совѣтѣ“. Предсѣдателемъ былъ назначенъ В. К. Константинъ Николаевичъ, а членами—лица, наиболѣе сочувствовавшія крестьянской реформѣ, и кромѣ того Министры: Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ, Финансовъ, Двора и Директоръ Департамента Удѣловъ. Этотъ комитетъ долженъ былъ разсматривать проекты законовъ относительно крестьянъ, самъ сочинять предположенія, касающіеся устройства и управленія крестьянъ, наблюдать за приведеніемъ въ дѣйствіе положенія 19-го Февраля 1861 г. и разъяснять могущія возникнуть при семъ недоразумѣнія. Дѣятельность комитета представляется весьма почтенною и много способствовала удачному освобожденію крестьянъ. Въ 1882 г. Комитетъ былъ закрытъ и дѣла его переданы въ 1-й департаментъ Сената, въ которомъ было образовано особое отдѣленіе по крестьянскимъ

дѣламъ. Въ 1885 г., когда прекратились судебныя дѣла 2-го департамента Сената, дѣла этого присутствія были перевесены во 2-ой департаментъ Сената.

3) Когда въ 1874 г. была введена всеобщая воинская повинность, при Государственномъ Совѣтѣ было открыто особое присутствие по воинской повинности, такъ какъ дѣло по воинской повинности, какъ касающееся всѣхъ вѣдомствъ, не могло быть передано въ исключительное вѣдѣніе Государственнаго Совѣта. Въ 1881 г. это присутствіе было закрыто.

4) При Государственномъ Совѣтѣ въ первое время его существованія была открыта коммиссія для изданія законовъ; въ 1826 г., когда начались работы по составленію свода законовъ, она была закрыта и замѣнена II-мъ отдѣленіемъ Собственной Е. И. В. Канцеляріи, обращеннымъ въ 1882 г. въ Кодификаціонный Отдѣлъ при Государственномъ Совѣтѣ, подъ начальствомъ Главнуправляющаго. Кодификаціонный Отдѣлъ не вполне замѣнилъ II-е Отдѣленіе, такъ какъ это послѣднее, кромѣ кодификаціонныхъ работъ, еще давало свои заключенія о законѣ въ качествѣ эксперта, Кодификаціонное-же Отдѣленіе только издаетъ полное собраніе законовъ и продолженія къ своду законовъ.

5) Въ 1816 г. при Государственномъ Совѣтѣ была открыта коммиссія прошеній, преобразованная въ 1835 г. въ самостоятельное учрежденіе. Кромѣ просьбъ о милостяхъ, въ нее подавались до 1864 г. жалобы на рѣшенія сената. Въ 1884 г. Коммиссія прошеній была закрыта, а дѣла ея перенесены Командующему Императорскою Главною Квартирою и Канцеляріи при немъ.

§ 25. Отдѣльные моменты изданія законовъ.

Разсмотрѣвъ устройство установленія, завѣдующаго изданіемъ законовъ, мы обращаемся къ разсмотрѣнію тѣхъ стадій, которыя проходятъ проекты закона, прежде чѣмъ стать закономъ, обязательнымъ для всѣхъ, т. е. моменты отъ его зарожденія до обнародованія и кодификаціи включительно.

I. Инициатива (починъ) закона.

Обыкновенно инициативу закона опредѣляютъ, какъ заявленіе о необходимости изданія новаго закона или измѣненія, или отиѣны существующаго закона. Но такое опредѣленіе не точно, потому что оно крайне расширяетъ понятіе инициативы. Такъ, принимая это опредѣленіе, слѣдовало бы признать право инициативы

тивы за любой газетой, которая может выразить свое мнѣніе о необходимости изданія новаго закона. Потому подъ инициативой слѣдуетъ разумѣть заявленіе, сдѣланное верховной власти въ установленномъ порядкѣ отъ уполномоченнаго на то лица физическаго или юридическаго о необходимости издать новый законъ, или измѣнить, или отмѣнить старый законъ. По этому опредѣленію ни одна газета не будетъ имѣть права инициативы, потому что газета обращается только къ своимъ читателямъ и если ее читаетъ самъ Государь, то она обращается къ нему не какъ къ Императору, а какъ къ читателю. Точно также не будутъ имѣть въ Россіи права инициативы частныя лица, хотя бы онѣ обращались къ верховной власти съ просьбами объ изданіи законовъ. Земскія учрежденія, городскія думы заявляютъ о своихъ нуждахъ черезъ Губернатора, Генераль-Губернатора и Министра Внутреннихъ Дѣлъ, отъ которыхъ зависитъ бросить дѣло въ каминъ или дать дальнѣйшій ходъ.

Починъ закона можетъ исходить отъ правительства, общества, частныхъ лицъ. Потому различается два почина: официальный или правительственный и неофициальный или частный, общественный.

1) Починъ неофициальный въ Россіи не признается; такой починъ возможенъ только въ конституціонныхъ государствахъ. Такъ, въ Англіи нерѣдко народъ собирается на митинги, составляетъ петицію, которую одинъ изъ членовъ парламента вноситъ въ парламентъ, послѣ чего петиція и обсуждается. Такимъ образомъ въ Англіи весь народъ имѣетъ право подавать петиціи (right of petition). Въ Россіи нѣтъ ни частнаго, ни общественнаго почина, а именно: 1) По учрежденіи бывшей Коммиссіи Прощеній всѣ частныя лица имѣли право вносить въ эту коммиссію проекты законовъ; если коммиссія находила проектъ заслуживающимъ вниманія, то испрашивала Высочайшее повелѣніе на внесеніе его въ Государственный Совѣтъ. Но такое право подачи проектовъ не есть право почина, такъ какъ тутъ нѣтъ обращенія къ верховной власти. Указывали еще, что прежде частныя лица могли на улицѣ подавать Императору просьбы объ изданіи новыхъ законовъ или отмѣнѣ старыхъ; но такая подача жалобъ совсѣмъ неправильна и не можетъ быть обращена въ юридическій институтъ. 2) Также нѣтъ общественнаго почина, развѣ за исключеніемъ права почина дворянства. Такъ, по городскому положенію 1870 г. Городская Дума можетъ ходатайствовать о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ передъ высшимъ правительствомъ. Подобное же право предоставлено и земскимъ установленіямъ.

Наконецъ крестьянскія общества, сельскіе и волостные сходки имѣютъ право ходатайствовать передъ правительствомъ о своихъ пользахъ и нуждахъ.

Но ни за городскими Думами, ни за земскими установлениями, ни за крестьянскими обществами нельзя признать права почина, такъ какъ онѣ не могутъ прямо обращаться къ Государю; всѣ ихъ ходатайства идутъ черезъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Да и предметомъ ихъ просьбъ могутъ быть только мѣстные интересы. Невозможно предположить, чтобы право инициативы было признано за этими установлениями, которыя въ глазахъ правительства не имѣютъ большаго вѣса.

Скорѣе можно признать право инициативы за дворянствомъ. Дворянскія собранія могутъ дѣлать представленія о своихъ пользахъ и нуждахъ черезъ Губернскаго Предводителя Дворянства Начальнику Губерніи и Министру Внутреннихъ Дѣлъ, а въ случаяхъ особой важности—адресовать конвертъ въ собственныя руки Его Императорскаго Величества. Такимъ образомъ дворянство можетъ непосредственно обращаться къ Государю и потому въ нѣкоторомъ родѣ имѣетъ право почина. Однако прошенія дворянскихъ собраній могутъ касаться только интересовъ дворянъ, но не могутъ касаться вопроса государственнаго устройства и управленія и интересовъ другихъ сословій. Этотъ принципъ подтвержденъ Императоромъ Александромъ II въ рескриптѣ на имя Министра Внутреннихъ Дѣлъ 1865 г., по поводу признаннаго незаконнымъ ходатайства Московскаго Дворянскаго Собранія.

И такъ неофициальнаго почина у насъ нѣтъ, или если есть, то только починъ дворянства и то въ предѣлахъ его интересовъ.

2) Починъ официальный. Право такого почина принадлежитъ: 1) прежде всего, конечно, самому источнику законодательной власти—Императору. Ст. 49 основ. зак. гласитъ: „Первообразное предназначеніе законовъ составляется или по особенному Высочайшему усмотрѣнію и непосредственному повелѣнію, или же пріемлетъ начало свое отъ общаго теченія дѣлъ, когда при разсмотрѣніи оныхъ въ Правительственномъ Сенатѣ, Святейшемъ Синодѣ и министерствахъ, признано будетъ необходимымъ или пояснить и дополнить дѣйствующій законъ, или составить новое постановленіе. Въ семъ случаѣ мѣста сіи подносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе. Изъ этой статьи видно, что право почина принадлежитъ 2) высшимъ административнымъ установлениямъ: Сенату, Синоду, Министерствамъ (Государственный Совѣтъ, высшее законодательное установленіе, права почина не имѣетъ). По смыслу

49 ст. возбужденіе законодательнаго вопроса можетъ быть сдѣлаемо Сенатомъ, Синодомъ и Министерствами только съ разрѣшенія Императора. Низшія административныя установленія, въ случаѣ неясности или неполноты закона, представляютъ о томъ своему начальству, которое дѣлаетъ о томъ представленіе въ Сенатъ или въ Министерство. Такимъ образомъ и низшія установленія имѣютъ до нѣкоторой степени право почина. Починъ администраціи имѣетъ громадное значеніе, потому что административныя учрежденія, призванныя примѣнять законъ, лучше всего знаютъ его недостатки. Въ Англіи почти всѣ законопроекты предлагаются Министерствомъ. 3) Право почина принадлежитъ и судебнымъ установленіямъ, которыя тоже примѣняютъ законъ и могутъ замѣчать его недостатки. Такъ, Сенатъ можетъ, черезъ Министра Юстиціи, дѣлать Императору представленія по дѣлу законодательства. Далѣе, по ст. 136 учр. Суд. Установл., прокурорскій надзоръ можетъ черезъ Министра Юстиціи, возбуждать законодательные вопросы.

§ 26. II. Составленіе и обсужденіе проекта закона.

Когда верховная власть одобритъ составленіе новаго закона, тогда приступаютъ сперва къ составленію проекта, а потомъ къ обсужденію этого проекта.

I. Составленіе проекта закона требуетъ всесторонняго его разсмотрѣнія, оцѣнку его послѣдствій, соображеніе его съ другими частями законодательства, собранія необходимыхъ матеріаловъ. Въ законѣ нѣтъ точныхъ указаній на то, кто долженъ заниматься составленіемъ проектовъ законовъ. Обыкновенно это дѣло поручается у насъ особымъ комиссіямъ (Мекензи Волласъ дѣлаетъ въ своемъ сочиненіи объ Россіи ядовитый очеркъ дѣятельности этихъ комиссій). Если предложеніе закона сдѣлано министромъ, то онъ собственно и обязанъ составить проектъ. Потому при Министерствѣ его изъ лицъ, служащихъ въ этомъ министерствѣ, образуется особая комиссія для составленія проекта. Въ послѣднее время стали приглашать въ комиссіи частныхъ лицъ въ качествѣ экспертовъ. (Примѣровъ же составленія проектовъ представителями общества, не встрѣчается со времени неудачной комиссіи для составленія новаго Уложенія 1767 г.). Если новый законъ касается нѣсколькихъ министерствъ, то одну изъ нихъ принимаетъ на себя починъ закона и при немъ составляется комиссія, а другія министерства присылаютъ своихъ делегатовъ. Такъ, проектъ закона 14 Марта 1887 г. о

землеуладѣніи въ Западномъ краѣ составлялся въ комиссіи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, съ участіемъ членовъ отъ министерствъ: Военнаго, Иностранныхъ Дѣлъ, Финансовъ. Также, когда въ 1872 г. началъ разрабатываться при Военномъ Министерствѣ проектъ закона о всеобщей воинской повинности, то въ комиссіи участвовали представители разныхъ вѣдомствъ и даже сословій.

Для составленія особенно важныхъ проектовъ, касающихся самыхъ разнообразныхъ вѣдомствъ составляется по Высочайшему повелѣнію особая комиссія изъ представителей различныхъ вѣдомствъ и даже частныхъ лицъ. Въ такихъ комиссіяхъ были выработаны напр. положеніе о крестьянахъ 19 Февраля 1861 г., судебные уставы 1864 г.

Иногда составленіе проектовъ законовъ поручается министрами или Высочайшими повелѣніями одному лицу. Въ Германіи и Англіи сложные проекты составляются въ комиссіяхъ, а несложные—однимъ лицомъ (Vortragender Rath) специалистомъ по данному вопросу. Выгода такого способа заключается въ томъ, что проектъ выходитъ цѣльнѣе, въ немъ не встрѣчается противорѣчій, неизбѣжныхъ при комиссіонной системѣ, когда каждый членъ можетъ дѣлать свои предложенія и поправки.

II. Обсужденіе проекта бывасть предварительное и окончательное.

1) Предварительное обсужденіе. Проектъ, возбужденный какимъ нибудь министерствомъ и подготовленный комиссіей, можетъ быть внесенъ министромъ въ Совѣтъ Министерства, но можетъ быть и не внесенъ. Мнѣніе Совѣта не связываетъ министра, который можетъ вопреки заключенію совѣта, внести проектъ въ Государственный Совѣтъ. До 1882 г. проектъ закона, до поступления въ государственный совѣтъ, поступалъ во II Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи на разсмотрѣніе. Кодификаціонный отдѣлъ не пользуется этимъ правомъ просмотра законопроектовъ.

Законопроекты, составляемые въ Военномъ и Адмиралтействъ Совѣтахъ и касающіеся только министерствъ Военнаго и Морскаго, поступаютъ непосредственно на утвержденіе Императора, такъ какъ департамента военныхъ дѣлъ государственнаго Совѣта практически не существуетъ.

2) Окончательное обсужденіе проекта происходитъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Проектъ присылается на имя Государственнаго Секретаря, который и распредѣляетъ дѣла между отдѣленіями канцеляріи. Казалось бы, что проектъ, подготовленный

въ министерствѣ, не долженъ быть бы нуждаться въ дальнѣйшей подготовкѣ. Однако иногда случается, что не всѣ матеріалы собраны, не получены отзывы всѣхъ министровъ, до которыхъ проектъ касается. Когда Государственная Канцелярія подготовитъ дѣло къ докладу, оно поступаетъ въ одинъ изъ департаментовъ, или въ соединенное присутствіе 2-хъ или 3-хъ департаментовъ. Департаменты и соединенныя присутствія могутъ разсматривать проектъ и со стороны содержанія и со стороны формы и измѣнять его, какъ хотятъ. Затѣмъ большинство проектовъ поступаетъ въ общее собраніе, которое также можетъ измѣнять проектъ по своему желанію.

Въ послѣднее время окончательное обсужденіе проектовъ перестало быть исключительнымъ обладаніемъ Государственнаго Совѣта. Многіе важные проекты (напр. временныхъ правилъ 3 Декабря 1883 г. о землевладѣніи въ Западномъ краѣ, закона 14-го Марта 1887 г. о владѣніи иностранцами земель въ 25-ти губерніяхъ западнаго края, отъ Лифляндской до Бессарабской губ.) были внесены въ Комитетъ Министровъ и затѣмъ утверждены Императоромъ. Издаются подобные законы обыкновенно въ видѣ временныхъ правилъ. Вносятся же въ Комитетъ Министровъ преимущественно проекты, требующіе быстрого разрѣшенія. Несмотря на то, что всякій законъ долженъ быть отмѣненъ въ томъ же порядкѣ, въ какомъ онъ былъ изданъ, въ послѣднее время многія Высочайше утвержденныя мнѣнія Государственнаго Совѣта были фактически отмѣнены положеніями Комитета Министровъ.

Затѣмъ имѣющіе чисто военное значеніе законопроекты поступаютъ на утвержденіе Императора прямо изъ Военнаго и Адмиралтействъ Совѣта.

§ 27. III. Утвержденіе проекта.

Утвержденіе проекта закона есть дѣйствіе, въ силу котораго законопроектъ становится закономъ, перестаетъ быть простымъ заявленіемъ извѣстной мысли и становится общеобязательнымъ правиломъ. Это самый важный моментъ въ составленіи закона. Право утвержденія (санкціи) законовъ, представляетъ прерогативу монарховъ, какъ самодержавныхъ, такъ и конституціонныхъ; только въ конституціонныхъ монархіяхъ короли часто бываютъ принуждены противъ своего желанія подписывать новые законы. Такъ, короли Англіи съ начала XVIII столѣтія не пользуются правомъ неутвержденія закона, ибо осуществленіе его повлекло

бы за собой выходъ въ отставку всего министерства (большинство законопроектовъ вносится министерствомъ). Исключение представляетъ одна Норвегія, гдѣ король пользуется не абсолютнымъ, а такъ наз. отложительнымъ veto. Король Шведско-Норвежскій можетъ отказать въ своемъ утвержденіи, но послѣдствіемъ этого является не отмѣна проекта, а новое его разсмотрѣніе въ палатѣ, и если затѣмъ большинство, двѣ трети голосовъ, вновь приметъ проектъ, то онъ получаетъ обязательную силу и безъ утвержденія короля. Президенты республики, будучи только первымъ чиновниками республики, не могутъ отмѣнять собственною властью проекты законовъ. Такъ, въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ законопроектъ, не получившій утвержденія президента, вновь разсматривается въ конгрессѣ и, если образуется въ пользу его двѣ трети голосовъ, становится закономъ.

Наши основные законы не оставляютъ никакого сомнѣнія въ томъ, что утвержденіе законовъ принадлежитъ исключительно Императору. Такъ ст. 50 зак. основ. говоритъ: „Всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, потомъ восходитъ на Высочайшее усмотрѣніе и не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ Самодержавной Власти“. Далѣе ст. 31 зак. основ.: „Никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія, безъ утвержденія Самодержавной Власти“. Всѣ новые законы должны быть подписаны Императоромъ. Издаются они въ разнообразныхъ формахъ: въ видѣ уложений, уставовъ, учреждений, грамотъ, положеній, наказовъ, манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоившихся Высочайшаго утвержденія. Законъ можетъ быть изложенъ въ видѣ Высочайше утвержденного мнѣнія Государственнаго Совѣта, тогда когда Императоръ согласился съ большинствомъ мнѣній членовъ Совѣта; на такомъ мнѣніи Императоръ собственноручно подписываетъ: „быть по сему“. Но Государь можетъ присоединиться и къ мнѣнію меньшинства (какъ это случилось при утвержденіи новаго Университетскаго устава 1884 г.). Въ такихъ случаяхъ Николай I, рядомъ съ подписями членовъ составившихъ меньшинство, приписывалъ: „и я“. Мнѣніе меньшинства не можетъ быть обнародовано, какъ мнѣніе Государственнаго Совѣта, такъ какъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта признается мнѣніе большинства. Потому въ случаѣ утвержденія мнѣнія меньшинства законъ обнародывается въ видѣ именнаго указа на имя Министра, возбудившаго законодательный вопросъ.

Такимъ образомъ всѣ новые законы должны быть утверждены подписью Императора, но по ст. 55 зак. основн.: „Дополненіе и изъясненіе закона, коими устанавливается токмо образъ его исполненія, или же опредѣляется истинный его разумъ, могутъ быть являемы по словеснымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, въ видѣ указовъ, объявляемыхъ мѣстами и лицами, отъ верховной власти къ сему уполномоченными“. Такъ какъ словесное утвержденіе можетъ повести къ злоупотребленіямъ, то оно ограничивается какъ по отношенію къ лицамъ, могущимъ объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія, такъ и по отношенію къ содержанію этихъ повелѣній.

а) Къ объявленію словесныхъ повелѣній уполномочиваются: предсѣдатель общаго собранія Государственнаго Совѣта, предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта, Государственный Секретарь, Статсъ-Секретари, Министры, Главноуправляющіе, Сенаторы, Члены Синода, Оберъ-Прокуроръ Синода, дежурные генераль-адъютанты и, сверхъ всего, всѣ лица, кои будутъ на то уполномочены Его Величествомъ.

б) По отношенію къ содержанію словесныхъ Высочайшихъ повелѣній существуютъ слѣдующія ограниченія:

1) Никакой законъ, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданный, не можетъ быть отмѣненъ указомъ объявленнымъ.

2) Объявляемый указъ не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о лишеніи жизни, чести или имущества, объ установленіи или уничтоженіи налоговъ, о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій и объ отпускѣ суммъ свыше тѣхъ, кои особыми постановленіями ограничены, о возведеніи въ дворянство внѣ порядка, объ уменьшеніи срока для производства въ чины установленнаго, объ опредѣленіи въ высшія должности и увольненіи отъ нихъ на основаніи учреждений.

§ 28. IV. Обнародованіе закона.

Съ момента утвержденія верховной властью, законопроектъ становится закономъ, но чтобы новый законъ получилъ общеобязательное значеніе необходимо, чтобы онъ сталъ извѣстнымъ, т. е. былъ бы обнародованъ; требовать исполненіе тайныхъ законовъ никто не можетъ. Въ разныя эпохи существовали и различныя способы обнародованія, такъ, въ Римѣ новые законы выставлялись на форумѣ; въ средніе вѣка народъ собирался барабаннымъ боемъ на площади и перекресткѣ, гдѣ герольдъ громогласно читалъ текстъ новаго закона; такой способъ сохранился

еще въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, напримѣръ, въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи. Въ настоящее время обнародованіе законовъ облегчилось книгопечатаніемъ. Каждое государство имѣетъ свой печатный органъ, въ которомъ помѣщаются всѣ новые законы: такими органами служатъ: во Франціи „Bulletin des lois“, въ Германіи „Reichsangeiger“ въ Бельгіи „Moniteur Belge“. Необходимо, чтобы въ законѣ точно былъ обозначенъ моментъ, съ котораго законъ считается обнародованнымъ, общензвѣстнымъ и потому вступившимъ въ силу. Во Франціи еще въ самомъ началѣ XIX ст. былъ опредѣленъ моментъ вступленія закона въ силу Code civil, который постановилъ, что законъ вступаетъ въ силу въ Сенскомъ департаментѣ (въ которомъ Парижъ) на другой день послѣ его опубликованія, а въ другихъ департаментахъ по истеченіи этого срока, съ прибавленіемъ по одному дню на каждые десять мариаметровъ разстоянія отъ главнаго города департамента до мѣста публикаціи. Въ новѣйшее время этотъ порядокъ значительно измѣненъ въ виду развитія желѣзныхъ дорогъ и телеграфовъ. Въ Пруссіи законъ вступаетъ въ силу черезъ 14 дней послѣ его опубликованія въ Берлинѣ, если только въ немъ самомъ не указано другаго срока.

У насъ дѣло обнародованія законовъ всегда вызывало большія затрудненія, вслѣдствіе громадности разстояній и отсутствія путей сообщенія. Еще при Іоаннѣ Грозномъ указы объявлялись чрезъ прочтеніе ихъ въ церквахъ, на торгахъ, площадяхъ и т. п. Перенесеніе къ намъ книгопечатанія не могло принести почти никакой пользы при обнародованіи законовъ, такъ какъ почти всѣ русскіе того времени были безграмотны. Уложеніе 1649 г. было напечатано и разослано по всѣмъ городамъ, но это не доказываетъ того, чтобы печатались всѣ прочіе указы правительства. Только Петръ I приказалъ всѣ указы, исходящіе по генеральнымъ дѣламъ, печатать для всенароднаго извѣстія. Но это правило не исполнялось. Вслѣдствіе такихъ трудностей въ обнародованіи законовъ, случалось, что въ провинціи дѣйствовали подложные указы, хотя за поддѣлку указовъ назначены были жестокія наказанія.

Въ настоящее время у насъ имѣется твердо установленный порядокъ обнародованія законовъ, который состоитъ въ слѣдующемъ: обнародованіе всѣхъ общихъ законовъ принадлежитъ 1-му Департаменту Правительствующаго Сената, коему сообщаются черезъ Министра Юстиціи законы, подлежащіе обнародованію. 1-й Департаментъ, выслушавъ законъ, дѣлаетъ постановленіе о припечатаніи его въ „Собраніи узаконеній и распоряженій пра-

вительства“ (которое печатается въ Сенатской типографіи). Затѣмъ сообщаетъ его Синоду и разсылаетъ всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ и лицамъ. Получивъ новый законъ, Губернскія Правленія дѣлаютъ распоряженія о напечатаніи его въ Губернскихъ Вѣдомостяхъ. По закону, въ присутственныхъ мѣстахъ каждый законъ пріемлетъ силу и долженъ быть прилагаемъ къ дѣламъ не прежде, какъ со дня полученія его въ томъ мѣстѣ, гдѣ онъ долженъ быть примѣненъ.

Такимъ образомъ время вступленія въ силу закона въ провинціи зависитъ отъ произвола рассылающихъ законы и отъ чисто внѣшнихъ случайныхъ условій (отъ разлива рѣкъ, снѣжныхъ заносовъ и т. п.). Такимъ образомъ этотъ столь важный моментъ у насъ крайне неопредѣленъ *). Однако напечатанія закона достаточно развѣ въ одной Швеціи, гдѣ весь народъ грамотенъ. Потому въ важныхъ случаяхъ и теперь у насъ прибѣгаютъ къ чтенію закона въ церквахъ послѣ богослуженія и на площадяхъ. Такимъ способомъ былъ обнародованъ манифестъ 19-го февраля 1861 года объ освобожденіи крестьянъ (во многихъ мѣстностяхъ, гдѣ манифестъ не былъ прочитанъ, произошли бунты, вызванные разными ложными слухами).

§ 29. V. Форма изданія законовъ.

Во Франціи различаютъ только loi и décret; у насъ же законы выходятъ подъ весьма разнообразными именами. По ст. 53 зак. основ. законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ, (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія; сверхъ того, есть еще рескрипты и приказы. Точно разграничить эти отдѣльныя формы законовъ невозможно, можно дать только приблизительное опредѣленіе ихъ:

Такъ, *уложеніе*—это законъ, обнимающій цѣлую отрасль законовъ, регулирующихъ извѣстныя отношенія (уголовное уложеніе и т. п.).

Уставъ—это совокупность правилъ управленія какою либо отдѣльною частью администраціи (напр. уставы: таможенный, горный, цензурный и друг.).

Учрежденіе есть совокупность законовъ, опредѣляющихъ устройство и порядокъ дѣйствія извѣстныхъ отраслей государственнаго управленія (учрежденіе Сената, Министерствъ, учрежденіе

*) За послѣднее время неоднократно принимался новый способъ обнародованія закона, а именно сообщеніе новаго закона по телеграфу.

о губерніяхъ и друг.). Общій признакъ уложеній, уставовъ и учрежденій тотъ, что они не относятся къ отдѣльнымъ правоотношеніямъ, а къ цѣлымъ группамъ ихъ.

Грамота касается почти исключительно правъ состоянія и всегда устанавливаетъ привилегіи („дворянская жалованная грамота“).

Наказъ опредѣляетъ порядокъ дѣятельности извѣстныхъ органовъ управленія, почти всегда единоличныхъ.

Манифестъ это объявленіе воли Императора по какому нибудь чрезвычайному происшествію или изданію важнаго законоположенія (объявленіе войны, заключеніе мира, отмѣна крѣпостнаго права, всеобщая воинская повинность, судебные уставы 20 Ноября 1864 г.).

Указы идутъ прямо отъ Императора и употребляются въ весьма разнообразныхъ случаяхъ. Такъ, въ видѣ именнаго указа на имя министра, возбудившаго законодательный вопросъ, издаются утвержденныя Императоромъ мнѣнія меньшинства Государственнаго Совѣта. Дѣйствующій нынѣ гимназическій уставъ 1871 г., за который высказалось только меньшинство членовъ Государственнаго Совѣта, былъ обнародованъ въ видѣ указа на имя Министра Народнаго Просвѣщенія графа Толстаго.

Мнѣнія Государственнаго Совѣта и доклады министровъ обнимаютъ очень разнообразные предметы, но преимущественно содержатъ въ себѣ развитіе существующаго законодательства.

Во всякомъ случаѣ опредѣленія всѣхъ этихъ родовъ закона только приблизительны.

§ 30. VI. Пространство дѣйствія законовъ.

Нужно рассмотреть пространство дѣйствія законовъ: А) во времени, В) по мѣсту и С) по отношенію къ лицамъ.

А) Дѣйствіе законовъ во времени.

Законъ вступаетъ въ дѣйствіе со дня его обнародованія и дѣйствуетъ только на будущее время и не имѣетъ обратной силы. Ст. 60 зак. основн.: „Законъ дѣйствуетъ токмо на будущее время. Никакой законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія и сила онаго не распространяется на дѣянія, совершившіяся прежде его обнародованія“. Изъ этого правила есть два исключенія; ст. 61 зак. основн. „Изъ сего общаго правила изъемотся слѣдующіе случаи“:

1) Когда въ законѣ именно сказано, что онъ есть токмо подтвержденіе и изъясненіе смысла закона прежняго.

2) Когда въ самомъ законѣ постановлено, что сила его распространяется и на времена, предшествовавшія его обнародованію.

Послѣднее изъятіе большею частью имѣетъ мѣсто при обнародованіи новыхъ, болѣе мягкихъ, уголовныхъ законовъ; напротивъ того, болѣе строгіе законы никогда обратнаго дѣйствія не имѣютъ.

Иногда законъ не вступаетъ въ силу тотчасъ послѣ его обнародованія, а моментъ, съ котораго онъ начинаетъ дѣйствовать, особо опредѣляется въ немъ самомъ. Промежутокъ времени между обнародованіемъ закона и вступленіемъ его въ дѣйствіе называется *vacatio legis*. *Vacatio legis* вызывается необходимостью предварительнаго ознакомленія съ закономъ лицъ, до которыхъ онъ касается (особенно, если законъ обширенъ), также необходимостью соответственнаго измѣненія прежнихъ порядковъ, на что также требуется время. Примѣры: Сводъ Законовъ, опубликованный 31 Января 1833 г., вступилъ въ силу съ 1 Января 1835 г., Уложеніе о наказаніяхъ обнародовано 15 Августа 1845 г., а вступило въ дѣйствіе съ 1 Мая 1846 г., Судебные уставы 20 Ноября 1864 г. вступили впервые въ силу въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ въ Маѣ 1866 г., а во многихъ мѣстахъ и теперь еще не введены.

По ст. 62 зак. основ. „Никто не можетъ отговариваться невѣдѣніемъ закона, когда онъ былъ обнародованъ установленнымъ порядкомъ“. Такое постановленіе абсолютно необходимо, безъ него примѣненіе закона было бы невозможно; конечно, вовсе не требуется, чтобы всякій зналъ весь Сводъ Законовъ; каждый обязанъ только знать законы, касающіеся его дѣятельности, его правовыхъ отношеній.

В) Дѣйствіе закона по мѣсту.

По общему правилу законъ дѣйствуетъ въ предѣлахъ всей территоріи государства. Однако есть мѣстности, на которыя общіе законы не распространяются и которыя управляются своими мѣстными законами (Финляндія, Прибалтійскія губерніи, нѣкоторыя мѣста Сибири, Кавказъ и Закавказье, отчасти губерніи Черниговская и Полтавская). Надо замѣтить, что Россія, присоединяя всѣ эти мѣстности къ своимъ владѣніямъ, признавала дѣйствующіе въ нихъ законы. Нынѣ же замѣтно другое направленіе, а именно, русское правительство само начинаетъ издавать для этихъ мѣстностей сепаратные законы.

С) Дѣйствіе закона по отношенію къ лицамъ.

По общему правилу законъ распространяетъ свою силу на всѣхъ лицъ, находящихся на территоріи государства, какъ русскихъ подданныхъ, такъ и иностранцевъ, которые также не могутъ отговариваться невѣдѣніемъ закона. Это общее правило подвергается ограниченіямъ и расширеніямъ.

А) Законъ имѣетъ силу за предѣлами территоріи Россіи по двумъ основаніямъ: I) въ силу права въ вѣзземельности и II) по трактатамъ.

1) По праву экстерриториальности, исключительно нашимъ законамъ подчиняются:

I. Наши дипломатическіе агенты за границей, которые всегда считаются пребывающими въ Россіи. Такъ, когда русскій посланникъ въ Лондонѣ Матвѣевъ былъ вытасченъ изъ своей кареты и посаженъ въ тюрьму за неплательщика долга въ 50 фун. стерлинговъ, то Петръ I потребовалъ отъ Англіи блестящаго удовлетворенія.

II. Наши войска, находящіеся за границей въ качествѣ вспомогательныхъ войскъ, а также въ качествѣ непріятели. Такъ, Россія нѣсколько разъ выслала въ Пруссію вспомогательныя войска, особенно въ эпоху Наполеоновскихъ войнъ и только одинъ разъ Русскіе вторглись въ Пруссію, какъ враги, именно—въ семилѣтнюю войну. Также русскіе войска помогали австрійцамъ противъ венгерцевъ въ 1849 г. Во всѣхъ этихъ случаяхъ, всѣ лица, служившія въ русскихъ войскахъ, подчинялись только русскимъ законамъ, въ случаѣ совершенія преступленія русскими военными и туземцами вмѣстѣ, долженъ быть образованъ смѣшанный судъ изъ представителей Россіи и той державы, въ которой войска находятся.

III. Русскія суда. Военныя суда всегда и вездѣ подчинены только русскимъ законамъ; никакое иностранное должностное лицо не можетъ на нихъ появиться, онѣ представляютъ какъ бы оторванную часть русской территоріи. Коммерческія же суда Россіи подчинены русскимъ законамъ только въ открытомъ морѣ. Въ предѣлахъ водъ иностраннаго государства, онѣ подчиняются мѣстнымъ законамъ. Однако почти во всѣхъ государствахъ дисциплинарныя проступки, совершенныя на иностранномъ купеческомъ кораблѣ, подлежатъ дѣйствию законовъ той страны, которой принадлежитъ корабль. Такимъ образомъ, русскіе законы распространяются также и на дисциплинарныя проступки, совершенныя на русскихъ коммерческихъ корабляхъ въ иностранныхъ водахъ.

2) Расширенія въ силу трактатовъ: русскіе подданные въ Турціи, Персіи, Китаѣ и Японіи подлежатъ дѣйствию только русскихъ уголовныхъ и гражданскихъ законовъ, судятся они въ консульскихъ судахъ. Изъятіе этого, собственно говоря, неправильно, но оно необходимо, въ виду плохого состоянія восточныхъ судовъ и жестокости наказаній.

В) Съ другой стороны, русскіе законы пригвѣняются не ко всѣмъ лицамъ, находящимся въ Россіи.

I. На основаніи права государственнаго не подлежатъ дѣйствию законовъ Императоръ, такъ какъ онъ есть источникъ законодательной власти.

II. На основаніи экстерриториальности не подчиняются русскимъ законамъ находящіеся въ Россіи и пользующіеся покровительствомъ русскихъ законовъ:

1) Иностранные монархи. Но если они, пользуясь своей безответственностью, станутъ совершать у насъ преступленія, то правительство вправе ихъ удалить изъ Россіи, подобно тому, какъ Людовикъ XIV велѣлъ выгнать изъ Франціи королеву Шведской Кристину за то, что она велѣла отрубить голову своему приближенному Мональдески.

2) Иностранные дипломатическіе агенты.

3) Иностранная военная суда. Иностранная коммерческая суда, находящаяся въ русскихъ водахъ, вообще подчинены русскимъ законамъ. Сенатъ въ рѣшеніи по дѣлу Сваалюса допустилъ только два изъятія изъ этого правила: а) Дѣянія, относящіеся до нарушенія дисциплины и вообще до нарушенія обязанностей службы, во всякомъ случаѣ рѣшаются на кораблѣ по законамъ иностраннаго государства. б) Подобное же исключеніе можетъ быть допущено и для общихъ преступныхъ дѣяній, но только въ тѣхъ случаяхъ, когда сими дѣяніями не нарушаются спокойствіе, порядокъ и безопасность порта, когда начальство судна или лицо, потерпѣвшее отъ преступленія, не обращались къ содѣйствию и покровительству мѣстныхъ властей и наконецъ, когда со стороны дипломатическихъ или консульскихъ агентовъ заявлено было желаніе препроводить преступника для суда въ его отечество.

4) Иностранная вспомогательная войска.

§ 31. VII. Исполненіе закона.

При составленіи законовъ законодательные органы нерѣдко обращаются къ совѣту специалистовъ, принимаютъ даже указа-

нія всѣхъ желающихъ. Однако, вслѣдствіе невозможности знать всѣ мѣстныя условія, легко можетъ случиться, что законъ будетъ совершенно непримѣнимъ въ такой то мѣстности. Наши законы предусмотрѣли такой случай; ст. 75 зак. основн. гласитъ: „При полученіи въ губерніи новаго общенароднаго узаконенія, главный начальникъ губерніи можетъ созвать палаты для уваженія онаго, обще съ губернскимъ правленіемъ и буде новый законъ усмотрится въ чемъ либо, по мѣстнымъ обстоятельствамъ, неудобнымъ, то дозволяется имъ вообще единогласно сдѣлать свое представленіе сенату, но въ случаѣ подтвержденія отъ верховной власти имѣетъ быть чинимо непремѣнное и безмолвное исполненіе“. Эта статья никогда не была примѣнена и никогда начальники губерній не собирали съ такою цѣлью общаго собранія палатъ: уголовной, гражданской, казенной и прежде существовавшей палаты государственныхъ имуществъ; тѣмъ не менѣе ст. 75 сохраняетъ свою силу. Аналогичныя положенія высказаны въ статьяхъ: 76, 77 и 78. По ст. 76 зак. основн.: „если бы въ указѣ сената губернское присутственное мѣсто усмотрѣло что либо противное законамъ или интересу Императорскаго Величества, то оно обязано, не исполняя указа, представить о томъ Правительствующему Сенату; если же Сенатъ подтвердитъ свой указъ, то надлежитъ его безпрекословно исполнить“. Далѣе по ст. 77 зак. основн.: „если бы предписаніемъ министра, содержащимъ въ себѣ объявленіе Высочайшаго повелѣнія, отмѣнялся законъ, подписанный Императоромъ, тогда начальство, ему подчиненное, обязано не чиня исполненія, представить о семъ министру. Если же министръ подтвердитъ предписаніе, то начальство обязано представить этотъ случай на окончательное разрѣшеніе Сената“. Наконецъ, въ силу ст. 77 зак. основн.: „если бы въ предписаніи непосредственно отъ власти министра исходящемъ (т. е. въ циркулярѣ министра), начальство, ему подчиненное, усмотрѣло отиѣну закона, учрежденія, или объявленнаго прежде Высочайшаго повелѣнія, тогда оно обязано представить о семъ министру; если же министръ подтвердитъ предписаніе, то начальство обязано этотъ случай представить на окончательное разрѣшеніе Сената“. На практикѣ эти статьи почти никогда не примѣняются, ибо онѣ рассчитаны на высокой составъ административныхъ и судебныхъ учреждений, который рѣшился бы протестовать противъ распоряженія начальства. Надо замѣтить, что это право протеста было развито во Франціи: имъ широко пользовалось судейское сословіе, которое, при внесеніи королевскихъ орденансовъ въ книги парламента, дѣлало королю представленія о неудобствѣ новаго закона.

§ 82. VIII. Толкованіе закона.

Какъ извѣстно по ст. 65 зак. основ. законы должны быть исполняемы по точному и буквальному смыслу оныхъ, безъ всякаго измѣненія или распространенія. Принципъ, выраженный этой статьей, ведетъ свое начало еще съ XVIII стол., особенно со времени Екатерины II, когда проведение его было весьма желательно, въ виду испорченности судебного и вообще служебнаго персонала. Но въ настоящее время обстоятельства перемѣнились и, какъ мы уже видѣли, судебное толкованіе закона по общему духу законовъ сдѣлалось съ 1864 г. даже обязательнымъ.

Въ основаніе толкованія законовъ можетъ быть положенъ или текстъ, внѣшняя форма закона, или его содержаніе. Такимъ образомъ получается: 1) толкованіе закона—на основаніи внѣшней его формы, его буквы и 2) толкованіе закона—на основаніи его внутренняго содержанія.

1) Толкованіе закона, на основаніи его текста, можетъ быть или грамматическое или логическое (отысканіе логической связи между словами).

2) Толкованіе закона, на основаніи его содержанія, основывается или на исторіи даннаго закона, на порядкѣ его составленія, на мнѣніяхъ составителей, на цѣли его изданія, или на сравненіи закона съ прочими законодательными постановленіями, на толкованіи его по общему духу законовъ, или, наконецъ, на выводахъ науки права. Напримѣръ, нельзя надлежащимъ образомъ понять учрежденіе какого нибудь министерства, т. е. законы, регулирующіе дѣятельность этаго министерства, не зная, что такое исполнительная власть, какъ она вообще должна дѣйствовать и т. п.).

§ 83. IX. Кодификація.

Кодификаціонныя работы могутъ быть направлены или на составленіе свода, т. е. систематическаго собранія дѣйствующихъ законовъ, или на составленіе уложенія, кодекса, представляющаго единое цѣлое, составленное на основаніи твердо установленныхъ общихъ принциповъ. Кодификація представляетъ громадныя выгоды: 1) Ею выдѣляются изъ массы законодательнаго матеріала положенія, которыя могутъ быть названы дѣйствующими. Это представляетъ большія удобства, потому что хотя, по общему правилу, законы позднѣйшіе отмѣняютъ прежніе по тому же предмету, однако примѣненіе этаго правила бываетъ весьма затруднительно, иногда почти невозможно, напр. влѣдетвіе того,

что новый законъ отмѣняетъ только часть прежняго. Несомнѣнно, что толкованіе по общему духу законовъ возможно только при кодификаціи законовъ. 2) Кодификація устраняетъ противорѣчія между различными отдѣльными узаконеніями. 3) Она даетъ возможность ознакомиться съ законами всему обществу, что, въ значительной мѣрѣ освобождаетъ общество отъ зависимости спеціалистовъ-практиковъ. Достоинства кодификаціи далеко перевѣшиваютъ ея недостатки. Главное возраженіе противниковъ кодификаціи состоитъ въ томъ, что она останавливаетъ будто бы свободное развитіе обычая и науки права, въ коихъ проявляется юридическое сознаніе народа больше, чѣмъ въ болѣе или менѣе официальномъ писанномъ правѣ. Однимъ изъ противниковъ кодификаціи является Савиньи въ своей брошюрѣ: „Zum Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Recht“ (1817), въ которой онъ выражаетъ мнѣніе, что кодификація, вслѣдствіе недостаточности юридическихъ познаній, является преждевременной. Несомнѣнно, что кодификація является дѣломъ весьма труднымъ, требующимъ отъ кодификаторовъ громаднхъ знаній и большой опытности, потому дѣло кодификаціи поручается въ настоящее время лучшимъ юристамъ страны. Не смотря на трудности кодификаціи, она тѣмъ не менѣе вполне необходима и вызывается самой жизнью.

Надо замѣтить, что посредствомъ кодификаціи понемногу сглаживается различіе между законами различныхъ народовъ, такъ какъ кодификаторы всегда принимаютъ въ соображеніе иностранные законы. Кодификаторы, являясь въ настоящее время научно подготовленными юристами, они кладутъ въ основаніе своихъ работъ однѣ и тѣже основныя положенія, такъ какъ наука права имѣетъ вполне международный характеръ.

ГЛАВА III.

О власти исполнительной.

А. Органы центральною управленія.

§ 34. Съ точки зрѣнія русскаго государственнаго права верховная исполнительная власть находится въ рукахъ Государя Императора. Такъ какъ Государь не можетъ управлять самъ всѣми дѣлами, то административная власть ввѣрется особымъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, дѣйствующимъ подъ надзоромъ Государя и совокупность которыхъ составляетъ правительство въ тѣсномъ смыслѣ слова. Правительство же въ обширномъ смыслѣ слова составляетъ совокупность всѣхъ законо-

дательныхъ, судебныхъ и административныхъ учреждений и лицъ; но правительствомъ въ истинномъ смыслѣ слова слѣдуетъ признать только административныя учреждения, такъ какъ только они собственно примѣняютъ законъ, потому что законодательныя учреждения сами составляютъ законы и хотя судебныя учреждения и примѣняютъ законъ къ конкретнымъ случаямъ, но рѣшенія ихъ являются въ свою очередь законами по каждому данному дѣлу.

Такимъ образомъ задачею власти исполнительной является примѣненіе законовъ и примѣненіе мѣръ принужденія для обезпеченія исполненія закона.

Припомнимъ уже вышеприведенную группировку нашихъ правительственныхъ учреждений. (См. Гл. I.).

1-я группа. Во главѣ управленія стоятъ учреждения, назначеніе коихъ давать общее направленіе дѣятельности административныхъ органовъ, именно министерства, Комитетъ Министровъ и Совѣтъ Министровъ, которые представляютъ органы, дѣйствующіе въ порядкѣ верховнаго управленія. Различныя дѣла распределены между нѣсколькими министерствами, но это не значитъ, чтобы каждый министръ могъ проводить свои собственные взгляды, не соображаясь съ тѣмъ, какое направленіе имѣютъ дѣла въ другихъ министерствахъ, напротивъ того, всѣ министры обязаны направлять дѣла единообразно, руководствуясь общими принципами. Въ конституціонныхъ государствахъ такое единство дѣйствія достигается тѣмъ, что одинъ министръ есть первый министръ, а всѣ прочіе считаются его помощниками. У насъ же главой администраціи считается Императоръ, а министры обязаны проводить въ администраціи его взгляды.

2-я группа административныхъ учреждений составляется изъ высшихъ учреждений, дѣйствующихъ въ порядкѣ управленія нижею. Сюда нужно отнести Сенатъ и Синодъ, которымъ дана весьма обширная власть. Они не только даютъ направленіе управленію, но и сами примѣняютъ законы.

3-ю группу административныхъ учреждений составляютъ мѣстныя учреждения, губернскія и уѣздныя (губернскія присутственныя мѣста, губернаторы, генераль-губернаторы и т. д.) Эти административныя органы только примѣняютъ законы и получаютъ направленіе отъ министровъ; такъ, губернаторы подчинены Министру Внутреннихъ Дѣлъ, казенныя палаты—Министру Финансовъ, управленія государственными имуществами—Министру Государственныхъ Имуществъ.

4-ю группу составляютъ учреждения: земскія, городскія и

сельскія, которыя, по воззрѣнію нѣкоторыхъ публицистовъ, являются органами самоуправленія. Но на самомъ дѣлѣ это громкія названія. У насъ нѣтъ ничего подобнаго самоуправленію Англіи, гдѣ есть органы, самостоятельно осуществляющіе въ извѣстной мѣстности правительственную власть и избираемые самимъ населеніемъ. Самоуправленіе предполагаетъ независимые органы, право издавать свои распоряженія и слѣдить за ихъ исполненіемъ. Наши земскія, городскія и сельскія учрежденія этаго права не имѣютъ, а должны дѣйствовать черезъ полицію, изъ чего можно заключить, что эти учрежденія представляютъ собою только зачатки самоуправленія и дѣйствуютъ по порученію отъ правительства.

§ 85. Правительствующій Сенатъ.

Чтобы выяснитъ значеніе Сената въ настоящее время, необходимо познакомимся съ его исторіей, которая есть въ тоже время исторія всей нашей администраціи со временъ Петра I, такъ какъ судьба Сената тѣсно связана съ господствовавшими взглядами на управленіе вообще (соч. Градовскаго и Петровскаго).

Сенатъ былъ учрежденъ указомъ Петра I отъ 22 Февраля 1711 г., въ день объявленія войны Турціи. Сенатъ долженъ былъ вести все управленіе во время частыхъ отлучекъ Петра; указамъ Сената было дано значеніе Императорскаго указа, за неисполненіе ихъ могла быть назначена смертная казнь. Членами Сената Петръ сдѣлалъ 9 извѣстныхъ и близкихъ къ нему лицъ. Власть Сената была громадна и обширна; все высшее управленіе сосредоточивалось въ его рукахъ; кромѣ того Петръ возлагалъ на Сенатъ всѣ дѣла, на которыя онъ почему либо обращалъ особенное вниманіе. Такъ, Сенатъ заботился и „о судѣ неліцемерномъ“, и „о собраніи денегъ“, „объ уваженіи къ правительству“, „объ умноженіи персидскаго торгова“, „о собираніи дворянъ въ войска“ и „о награжденіи служащихъ“. Такимъ образомъ въ рукахъ Сената были и верховный надзоръ за правосудіемъ и высшая административная власть, и инициатива законовъ (Сенатъ не могъ издавать законы, но имѣлъ право непосредственно докладывать Государю о нужныхъ перемѣнахъ въ законахъ). Для установленія правильныхъ сношеній между губерніями (учрежденными въ 1708 г. въ числѣ 10-ти) и Сенатомъ, при послѣднемъ состояли комиссары. Контроль надъ различными учрежденіями Сенатъ осуществлялъ чрезъ посредство фискаловъ. Для дѣлопроизводства при Сенатѣ состояла Канцелярія подъ управленіемъ Оберъ-Секретаря.

Но сенаторы оказались не на высотѣ своего положенія; къ дѣлу своему они относились небрежно и своскорыстно, занимались больше интригами другъ противъ друга, а на засѣданіяхъ ругались неприличнымъ образомъ и даже дрались (такъ однажды подрались Шафировъ и Толстой). Для предотвращенія такихъ беспорядковъ Петръ велѣлъ поставить въ Сенатѣ зеркало съ указами на счетъ того, какъ вести себя въ засѣданіяхъ; наблюденіе за порядкомъ возложено было сперва на гвардіи офицеровъ по очереди, а потомъ на Генераль-Прокурора Сената. Передъ офицеромъ стояли песочные часы, которые показывали сколько времени могъ говорить каждый сенаторъ. Такимъ образомъ, такъ какъ и всюду, Петръ встрѣтилъ большія затрудненія въ проведеніи своихъ плановъ вслѣдствіе недостатка въ образованныхъ людяхъ.

Въ 1718 г. учреждены были коллегіи, которыя Петръ считалъ послѣднимъ словомъ государственной мудрости, недопускающимъ ни злоупотребленій, ни лихоимства. Въ тоже время устройство Сената потерпѣло нѣкоторыя измѣненія:

1) Между Сенатомъ и мѣстными учрежденіями явились посредствующія инстанціи, особенно Камеръ и Юстицъ-Коллегія.

2) По указу 1718 г. Сенатъ долженъ былъ состоять изъ президентовъ коллегій; предполагалось, что Сенатъ, при такомъ его составѣ, сольется въ одно цѣлое различныя вѣдомства и направитъ ихъ дѣятельность къ одной цѣли. Но такъ какъ Сенатъ долженъ былъ надзирать за коллегіями, то оказалось очень неудобнымъ, что Сенатъ былъ составленъ изъ президентовъ коллегій, такъ какъ очевидно Сенатъ одобрялъ всѣ распоряженія коллегій. Потому вскорѣ Петръ I указывая, что такое распоряженіе „учинено было неосмотря“, велѣлъ сенаторами быть другимъ людямъ, въ Сенатѣ оставить только президентовъ 2-хъ воинскихъ и иностранной коллегій. Президентомъ же прочихъ коллегій указано не приеутствовать въ Сенатѣ, при чемъ приведенъ слѣдующій справедливый мотивъ: „дабы сенатскіе члены партикулярныхъ дѣлъ не рѣшали, но непрестанно трудились о порядкѣ государства и правомъ судѣ и смотрѣли бы надъ коллегіями, яко свободные отъ нихъ, а нынѣ сами будутъ въ оныхъ, какъ могутъ сами себя судить“.

Затѣмъ Петръ учредилъ надзоръ надъ самими сенаторами. Въсто офицеровъ гвардіи учреждена была въ 1722 г. должность Генераль-Прокурора (Первымъ Генераль-Прокуроромъ былъ Ягужинскій). Генераль-Прокуроръ долженъ былъ слѣдить за правильностью рѣшеній Сената, за исполненіемъ этихъ рѣшеній, оуъ

руководить сенатскими преніями и наблюдать за порядкомъ во время засѣданій; подъ его управленіемъ находилась Канцелярія Сената, наконецъ онъ является посредствующимъ звѣномъ между Государемъ и Сенатомъ. „Чинъ сей яко наше и стряпчій о дѣлахъ государственныхъ“. Учрежденіе должности Генераль-Прокурора умалило власть Сенатскаго Присутствія, но не ограничило власти Сената, въ составъ котораго онъ входилъ *). До смерти Петра I Сенатъ оставался сосредоточіемъ всего управленія и на самомъ дѣлѣ былъ правительствующимъ“.

Послѣ смерти Петра I значеніе Сената падаетъ, что объясняется тѣмъ, что дѣла управленія не могутъ разрѣшаться коллегіей, дѣйствія которой слишкомъ медленны.

Дальнѣйшая исторія Сената идетъ параллельно съ исторіей генераль-прокурорской должности: когда падало значеніе Сената, возвышалось значеніе Генераль-Прокурора и наоборотъ. Упадокъ Сената продолжался отъ 1726 до 1741 г. Екатерина I, въ угоду всеильному Меншикову, вступившему въ борьбу съ Сенатомъ, учредила „Верховный Тайный Совѣтъ“, въ который вошли только приверженцы Меншикова и который занялъ I-е мѣсто въ Имперіи, низведя Сенатъ на степень простой коллегіи; по всѣмъ дѣламъ Сенатъ долженъ былъ докладывать въ Совѣтъ. Сенатъ не захотѣлъ подчиниться; на другой день, послѣ полученія указа объ устройствѣ Совѣта, онъ послалъ экзекутора объявить, что онъ „оставаясь въ прежнемъ своемъ состояніи, принять указа этого не можетъ“. Императрица послала въ Сенатъ Кабинетъ-Секретаря Макарова съ приказаніемъ подчиниться. Тогда Сенатъ долженъ былъ уступить; онъ пересталъ именоваться „правительствующимъ“ и получилъ названіе „высокаго“.

При Петрѣ II Совѣтъ еще усиливается. Послѣ смерти Петра II Верховный Тайный Совѣтъ предложилъ престолъ Аннѣ Іоанновнѣ, заставивъ ее подписать „кондиціи“, нѣчто въ родѣ конституціи, которою Императрица ограничивала свою власть въ пользу Совѣта. Однако Феофанъ Прокоповичъ, Ягужинскій, Сенатъ, знатнѣйшіе дворяне и генералитетъ настояли на отбѣнѣ „кондиціи“ и возстановленіи самодержавія. Анна Іоанновна разорвала сама подписанную ею бумагу; затѣмъ уничтоженъ былъ Верховный Тайный Совѣтъ и возстановлено значеніе Сената и всѣ его права, но не надолго. Уже въ 1731 г., по проекту Остермана, установленъ „Кабинетъ“, который вскорѣ заслонилъ собой Сенатъ.

*) Власть Сената умалила также должность Регентмейстера, который принималъ жалобы и на Сенатъ.

Елизавета Петровна вполне восстановила власть Сената, которому возвращено было название „Правительствующаго“. Однако и при Елизаветѣ Петровнѣ Сенатъ не пользовался прежнимъ своимъ значеніемъ. Власть его умалаялась значеніемъ Канцлера Алексѣя Петровича Бестужева-Рюмина; кромя того вышнія дѣла были переданы въ „конференцію при Высочайшемъ Дворѣ“ и находились въ завѣдываніи Бестужева-Рюмина. Всетаки власть Сената въ царствованіе Елизаветы Петровны была весьма значительна и Сенатъ успѣлъ даже самовольно присвоить себѣ нѣкоторыя права, ему не принадлежавшія.

Екатерина II недружелюбно отнеслась къ Сенату, напоминавшему ей „Боярскую Думу“ и несоотвѣтствовавшему теоріямъ французскихъ философовъ. Въ „секретнѣйшемъ наставленіи“ Генераль-Прокурору Князю Вяземскому она говоритъ: „Сенатъ установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деревни, однимъ словомъ, почти все и утѣснялъ всѣ прочія судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ“. Членовъ Сената Екатерина упрекаетъ въ невѣжествѣ и лѣности. Чтобы исправить недостатки сенатскаго дѣлопроизводства, причина которыхъ заключалась, по мнѣнію Екатерины, во множествѣ и разнообразіи дѣлъ, поступавшихъ въ него, и рѣшить которыя не было никакой возможности, Екатерина II раздѣлила Сенатъ на 6 департаментовъ (впервые Сенатъ былъ раздѣленъ на департаменты при Аннѣ Иоанновнѣ, но раздѣленіе это не имѣло важнаго значенія). Четыре Департамента помѣщены были въ С.-Петербургѣ и два въ Москвѣ*). 1-му Департаменту поручены были дѣла распорядительнаго характера (внутреннія, финансовыя, государственныхъ имуществъ и политическія) и во главѣ его сталъ Князь Вяземскій; 2-му—судебныя; 3-му—дѣла по губерніямъ, стоявшимъ на особомъ положеніи (Остзейскій край, Малороссія, Выборгъ, Нарва); 4-му—дѣла по военной и адмиралтействъ коллегіямъ, съ зависящимъ отъ нихъ установленіями (въ 1794 г. изъ Межевой Экспедиціи, 1765 г., и образованъ Межевой Департаментъ Сената). Но такое раздѣленіе не послужило въ пользу Сената, отдѣльныя довѣренныя лица Императрицы стали заслонять Сенатъ; Генераль-Прокуроръ сталъ играть еще большую роль, чѣмъ прежде. Сенаторы, не будучи заинтересованы въ исправномъ отправленіи своихъ обязанностей, стали относиться къ нимъ небрежно, однимъ словомъ,

*) По мысли Екатерины II Сенатъ долженъ былъ быть „хранителемъ законовъ“ (согласно плану Монтескье).

Сенатъ сталъ опять опускаться. Когда на престолъ вступилъ Павелъ I, то ревизія Сената открыла въ немъ около 12 тысячъ нерышенныхъ дѣлъ, для болѣе скорого рѣшенія коихъ были приняты слѣдующія мѣры:

1) Учреждено три временныхъ департамента для рѣшенія этихъ дѣлъ.

2) Указано рѣшать дѣла не единогласно (какъ было прежде), а опредѣленнымъ (двѣ трети) большинствомъ голосовъ.

3) Повелѣно чинить исполненіе по протоколамъ, подписаннымъ тремя сенаторами, не дожидаясь подписи прочихъ, участвовавшихъ въ дѣлѣ. Въ 1799 г. изданъ былъ законъ о возстановленіи сенаторскихъ ревизій (онѣ были учреждены Петромъ Великомъ въ 1722 г. и состояли въ томъ, что сенаторъ отправлялся въ губерніи ревизовать всѣ присутственныя мѣста. Послѣ Петра I, во время постоянныхъ перемѣнъ въ положеніи Сената, эти ревизіи были забыты). Но всѣ эти мѣры были временныя и не дали особенно благихъ результатовъ. Императоръ Александръ I засталъ всѣ учрежденія высшаго управленія въ крайней разстройствѣ.

На всей дѣятельности Александра I-го отразились два вліянія: съ одной стороны, онъ хотѣлъ заимствовать порядки, установившіеся уже въ Западной Европѣ, съ другой, не хотѣлъ игнорировать историческую почву сложившагося государственнаго быта.

Въ той средѣ, въ которой находился Императоръ, господствовали два мнѣнія: старые сенаторы (какъ Трошинскій, Державинъ и друг.) находили, что Сенату надо возвратитъ прерогативы, которые онъ имѣлъ при Петрѣ I. Другіе, сподвижники Александра I-го (какъ Кочубей, Новосильцевъ и друг.), считали, что Сенатъ отжилъ свое время.

Въ отношеніи къ Сенату Александръ издалъ въ 1801 г. 5-го Іюня весьма замѣчательный указъ, которымъ предлагалось Сенату составить записку о правахъ его и компетенціи „съ отверженіемъ всего того, что въ отиѣну оныхъ (т. е. правъ и обязанностей), если ослабленіе доселѣ введено было“, чтобы опредѣлить разъ на всегда его положеніе на незыблیمомъ основаніи. Сенатъ отнесся къ указу 5-го Іюня 1801 г. съ слишкомъ большими надеждами и въ отвѣтномъ проектѣ, составленномъ Трошинскимъ, Державинымъ, Потоцкимъ, Завадовскимъ и друг., требовалъ категорически возвращенія къ временамъ Петра I, другими словами власти дѣйствовать на всѣ дѣла Имперіи.

8-го Сентября 1802 г. вышелъ указъ, коимъ Сенатъ признанъ „верховнымъ мѣстомъ Имперіи“, въ которомъ предсѣдательствуетъ единая особа Императорскаго Величества; указъ Сената имѣетъ

обязательную силу относительно всѣхъ мѣстъ Имперіи и только указъ Императорскаго Величества можетъ отмѣнить его дѣйствія. Сенатъ—хранилище законовъ, онъ преслѣдуетъ злоупотребленія, привлекаетъ къ отвѣтственности и высшія и низшія власти; принимаетъ мѣры къ облегченію нуждъ народныхъ; собираетъ свѣдѣнія о сборахъ податей и т. д. Онъ представляетъ собою первое государственное учрежденіе, которое должно имѣть среди другихъ господствующее значеніе. Повидимому, этимъ были устранены всякія сомнѣнія объ его роли, но оказалось другое: 8-го же Сентября, подѣ влияніемъ западно-европейскаго направленія (защитниками и представителями котораго были: Сперанскій, Новосильцевъ, Кочубей, Строгоновъ), изданъ указъ объ учрежденіи Министерствъ. Возникъ вопросъ объ ихъ отношеніи къ Сенату. Министръ, высшій государственный сановникъ, направляетъ ввѣренную ему отрасль администраціи, долженъ получать Высочайшія повелѣнія отъ самаго Государя, его приказъ имѣетъ обязательную силу относительно лицъ, ему подвѣдомыхъ. Какъ въ указѣ 8-го Сентября разрѣшены отношенія къ Сенату, такъ они разрѣшаются и до сихъ поръ. Министры подлежатъ контролю Сената, который, если находитъ, что по частямъ ввѣреннымъ министрамъ, вкрались важныя злоупотребленія и т. п., истребовавъ отъ министра той части, до котораго оно относится, объясненіе, ежели найдетъ оное неудовлетворительнымъ, представляетъ на усмотрѣніе Его Императорскому Величеству (ст. 229 учр. Сен., о томъ же вообще ст. 216, 246). Такимъ образомъ по закону Сенатъ выше министровъ, но уже Сперанскій выразилъ ту мысль, что этого контроля надъ дѣятельностью министровъ быть не можетъ, потому что министры дѣйствуютъ по Высочайшимъ указамъ. Царствованіе Императора Николая не внесло въ исторію Сената ничего новаго. Въ прошедшее царствованіе учрежденія новыхъ судебныхъ мѣстъ и призваніе общества къ завѣдыванію своими дѣлами, вызвали весьма существенныя измѣненія и въ Сенатѣ, а именно закрытіе департаментовъ, имѣвшихъ дѣло съ прежними судебными и учрежденіе новыхъ кассационныхъ*). Настоящее время переходное въ Сенатѣ, такъ какъ не проходитъ года, чтобы къ 1-му Января не было какихъ либо измѣненій.

*) Реформы Земская и Городская дали Сенату еще большее административное значеніе. Однако реформы 61 и 74 годовъ (освобожденіе крестьянъ и воинская повинность) были пригедены въ исполненіе особыми комиссиями при Государственномъ Совѣтѣ.

§ 86. Сенатъ въ настоящее время.

а) *Устройство.* По Указу Александра I-го Правительствующій Сенатъ является высшею судебною инстанціею по дѣламъ гражданскимъ и уголовнымъ, судомъ ревизующимъ и кассационнымъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и высшимъ административнымъ установленіемъ, распоряжающимся объ обнародованіи законовъ и надзирающимъ за исполненіемъ ихъ всеми установленіями и мѣстами Имперіи, кромѣ тѣхъ, кои изъяты отъ этой зависимости.

Если дѣйствительно Сенатъ есть высшее мѣсто въ Имперіи, то указъ его имѣетъ безусловно обязательную силу. Указъ Сената можетъ быть приостановленъ новымъ указомъ Императора; ст. 223 говоритъ, что Сенатъ ограниченъ только властью Императора. Предсѣдательствуетъ въ Общемъ Собраніи единое лицо Государь Императоръ (нынѣ Общаго Собранія всѣхъ департаментовъ не бываетъ).

б) *Составъ Правительствующаго Сената.* Всѣ члены его дѣлятся:

1) На сенаторовъ присутствующихъ въ департаментахъ—это министры или товарищи (за нихъ), Генераль - Губернаторы и Военные Губернаторы во время пребыванія ихъ въ столицѣ.

2) На сенаторовъ въ департаментахъ неприсутствующихъ. Всѣ сенаторы назначаются Высочайшемъ повелѣніемъ (по рожденію у насъ сенаторовъ нѣтъ). Всѣ сенаторы должны быть особы первыхъ трехъ классовъ.

Званіе сенатора соединено (за исключеніемъ сенаторовъ кассационнаго департамента) съ другими должностями.

Въ каждомъ департаментѣ есть старшій сенаторъ, или первоприсутствующій; онъ ежегодно утверждается на основаніи Высочайшихъ указовъ. Въ 1-мъ Департаментѣ нѣтъ первоприсутствующаго, такъ какъ ему ввѣрены собственно дѣла распорядительныя (въ Департаментѣ Герольдіи—Герольдмейстеръ), который заступаетъ въ департаментѣ мѣсто Генераль-Прокурора (Министра Юстиціи), которому подчинены Оберъ-Прокуроры. Канцелярія каждаго департамента находится подъ вѣдѣніемъ Прокурора. Министръ Юстиціи (Генераль-Прокуроръ) есть начальникъ канцеляріи всего Сената. Но это на самомъ дѣлѣ не существуетъ, ибо такой общей канцеляріи нѣтъ, а существуютъ канцеляріи при каждомъ департаментѣ отдѣльно.

Департаменты *). Сенатъ представляетъ совокупность многихъ

*) Департаменты Сената суть части его, но дѣйствуютъ отъ имени цѣлаго. Это существенное различіе Сенатскихъ Департаментовъ отъ департаментовъ Государственнаго Совѣта.

коллегій, а именно (по Своду закону 1857 г.) 12-ти департаментовъ и 3-хъ Общихъ Собраній, Межевой и Герольдіи въ С.-Петербургѣ, 6, 7 и 8 въ Москвѣ, 9 и 10 (или 11 и 12 по общему счету) въ Варшавѣ. Въ 1876 г. Варшавскіе департаменты, по случаю введенія судебной реформы въ Царствѣ Польскомъ, закрыты; Московскіе также упразднены и дѣла ихъ переданы въ С.-Петербургъ. Такимъ образомъ С.-Петербургскіе департаменты Сената суть: 1-й Департаментъ, Герольдіи, Межевой и Судебные (2, 3, 4 гражд., 5 уголовн.); эти послѣдніе, при постепенномъ введеніи въ Россіи новыхъ судебныхъ установленій, окружныхъ судовъ и палатъ, прекращаютъ разсмотрѣніе въ нихъ тяжбныхъ и уголовныхъ дѣлъ, подлежащихъ, на основаніи прежняго порядка судопроизводства, разсмотрѣнію Правительствующаго Сената, какъ высшей судебной инстанціи, и постепенно упраздняются. Кромѣ того учреждены 2 кассационныхъ департамента (Учр. Суд. Уст. ст. 14 и слѣд.): одинъ уголовный, другой гражданскій, которые рассматриваютъ всѣ кассации новыхъ судебныхъ установленій.

Предметы вѣдомства Сената. Со введеніемъ новыхъ судебныхъ установленій и упраздненіемъ Варшавскихъ и Московскихъ департаментовъ, всѣ остальные департаменты сосредоточились въ С.-Петербургѣ. Разсмотримъ кругъ вѣдомства каждаго изъ этихъ департаментовъ въ отдѣльности:

1-й Департаментъ занимаетъ выдающееся мѣсто. Онъ имѣетъ слѣдующія обязанности:

1) Обнародованіе законовъ—это исторически сложившаяся обязанность. Сенатъ всегда считался хранилищемъ законовъ и разрѣшалъ споры, возникшіе при ихъ исполненіи; ни одинъ законъ, ни одно распоряженіе не можетъ быть приведено въ исполненіе, не бывъ разслушаннымъ въ 1-мъ департаментѣ Сената, который завѣдуетъ дальнѣйшимъ обнародованіемъ закона.

2) Административный надзоръ за дѣйствіями различныхъ правительственныхъ мѣстъ и учреждений. Въ 1-й Департаментъ обращаются съ жалобами на эти мѣста, онъ же рѣшаетъ пререканія между административными, судебными, мѣстными учреждениями и судебныя дѣла казеннаго управленія; вообще же завѣдуетъ административной юстиціей; масса примѣровъ изъ практики ясно указываетъ намъ на права частныхъ лицъ искать удовлетворенія въ 1-мъ Департаментѣ противъ неправильныхъ распоряженій министровъ, нарушившихъ права этихъ лицъ. Напр. распоряженіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ относительно недопущенія евреевъ къ занятію аптекарскимъ ремесломъ (1882 г.) было отмѣнено 1-мъ Департаментомъ Сената. Онъ разрѣшаетъ споръ

компетенціи между различными административными органами въ родѣ *Verwaltungsgerichtshof* (въ Австріи и Пруссіи), хотя не точно опредѣлена его обязанность. Въ этомъ же департаментѣ разбираются дѣла, возникающія между земскими, городскими и казенными учрежденіями, напонецъ между этими учрежденіями и частными лицами въ общемъ собраніи и судебномъ департаментѣ. Такъ напр. 1-й Департаментъ разрѣшилъ споръ по поводу ассигнованія 3,000 руб. на похороны Тургенева, споръ, происходившій между Думою и Градоначальникомъ.

3) Утвержденіе въ должностяхъ различныхъ выборныхъ лицъ: прежнихъ мировыхъ посредниковъ, мировыхъ судей, почетныхъ мировыхъ судей, предсѣдателей земскихъ и губернскихъ управъ и т. п.

4) Въ немъ разсматриваются дѣла о переходѣ лицъ изъ одного состоянія въ другое и объ удостовѣреніи правъ состоянія, если дѣла этого рода требуютъ утвержденія Сената или дойдутъ до него въ законѣ опредѣленнымъ порядкомъ.

5) Преданіе суду лицъ административнаго вѣдомства не выше 4-го класса.

6) Черезъ этотъ департаментъ Правительствующій Сенатъ ведетъ надзоръ за подчиненными ему мѣстами, относительно исполненія ими законовъ и разрѣшенія недоразумѣній по управленію. Такимъ образомъ это тотъ департаментъ, который преимущественно передъ другими оправдываетъ и поддерживаетъ названіе—Правительствующаго Сената.

По мѣрѣ веденія новыхъ судебныхъ учреждений, дѣятельность департаментовъ стараго Сената (кромя разбирательства дѣлъ, идущихъ изъ коммерческихъ судовъ) должна прекратиться. Первый же Департаментъ долженъ будетъ впоследствии завѣдывать полнымъ кругомъ дѣлъ, касающихся надзора за присутственными мѣстами административной юстиціи.

Въ 1882 г. компетенція 1-го Департамента Сената расширялась учрежденіемъ въ немъ особаго крестьянскаго отдѣла, вѣдѣнію котораго стали принадлежать дѣла, разбиравшіяся прежде исключительно въ Государственномъ Совѣтѣ. (Комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія). Закономъ 24 Января 1884 г. крестьянскій отдѣлъ при 1-мъ Департаментѣ былъ упраздненъ и всѣ его дѣла переданы во 2-й Департаментъ, которому съ этихъ поръ и стали подвѣдомственны дѣла этого рода.

Обратимся къ другимъ департаментамъ:

Департаментъ Герольдіи (образовался изъ должности Герольд-мейстера, замѣнившаго Разрядный приказъ) имѣетъ теперь

менше значенія, чѣмъ напр. при Петрѣ I, когда онъ дворянъ вѣдалъ и къ дѣламъ представлялъ, когда спросать. Теперь онъ:

1) Вѣдаетъ нѣкоторыя дѣла о службѣ гражданской, напр. производство въ чины не выше 5-го класса за выслугу лѣтъ.

2) Составляетъ гербы, вѣдаетъ дѣла о грамотахъ на дворянское званіе, почетные титулы, ему подвѣдомы дѣла о переимѣннѣ фамилии и вообще дѣла, касающіяся правъ состоянія дворянъ и почетныхъ гражданъ. Значеніе его мало по малу падаетъ.

3) Издаетъ списки лицъ первыхъ четырехъ классовъ.

Департаментъ Межевой. Его дѣятельность была подробно опредѣлена при Екатеринѣ II, когда были сдѣланы нѣкоторыя распоряженія по межевой части. Въ настоящее время его дѣятельность сводится къ слѣдующему:

1) Ему ввѣрено производство межевыхъ апелляціонныхъ дѣлъ и ревизія слѣдственныхъ дѣлъ о преступленіяхъ должностныхъ лицъ по межевой части.

2) Онъ составляетъ проекты межевыхъ законовъ и можетъ ихъ препровождать, черезъ Министра Юстиціи, помимо Общаго Собранія Сената въ Государственный Сенатъ (подробности см. у Градовскаго т. II, ст. 183).

II-й Департаментъ, на основаніи закона 1884 года, есть крестьянскій.

Что касается *кассационныхъ департаментовъ*: гражданскаго и уголовнаго. то о нихъ будетъ говорить въ курсахъ уголовнаго и гражданскаго судопроизводства.

Судебные департаменты, дѣйствующіе по старому порядку. Пространство дѣйствія каждаго изъ нихъ опредѣляется: родомъ дѣлъ, такъ прежде департаменты 2, 3 и 4 въ Петербургѣ, 7 и 8 въ Москвѣ и 9 въ Варшавѣ рѣшали гражданскія дѣла, а 5-й въ Петербургѣ, 7 въ Москвѣ и 10 въ Варшавѣ—уголовныя.

Московскіе и Варшавскіе департаменты теперь упразднены. Старые департаменты теперь переживаютъ переходный періодъ. Послѣ повсемѣстнаго введенія судебной реформы долженъ будетъ остаться только 4-й Департаментъ, такъ какъ въ него входятъ апелляціонныя дѣла изъ коммерческихъ судовъ *). Нѣтъ основанія думать, что эти суды будутъ отмѣнены, оттого вѣроятно не будетъ упраздненъ и 4-й департаментъ. Что касается круга вѣдомства старыхъ судебныхъ департаментовъ, то онъ точно не опредѣленъ. На основаніи же Св. Зак. они должны:

*) Относительно его въ послѣднее время произошло нѣкоторое измѣненіе: Министръ Юстиціи имѣетъ право передавать ему на разсмотрѣніе дѣла гражданскія и уголовныя изъ Судебныхъ Палатъ.

- 1) Управлять подвѣдомственными судебными мѣстами.
- 2) Разсматривать жалобы, поступающія въ порядкѣ ревизіонномъ и апелляціонномъ.
- 3) Управлять извѣстными мѣстностями; къ каждому департаменту причислено опредѣленное число губерній.

Общія Собранія. Общимъ Собраніемъ называется соединенное присутствіе нѣсколькихъ департаментовъ. Общее Собраніе составляется изъ сенаторовъ, присутствующихъ въ соответствующихъ департаментахъ, а сверхъ того изъ неопредѣленнаго числа сенаторовъ въ департаментахъ неприсутствующихъ.

Обязанности первоприсутствующаго въ Общемъ Собраніи исправляется старшимъ по чину изъ первоприсутствующихъ департаментскихъ, находящихся на лицо. Обязанности прокурорскаго надзора въ Общемъ Собраніи возлагается непосредственно на Министра Юстиціи, которому, при самомъ учрежденіи этой должности (1802 г.), переданы права и обязанности Генераль-Прокурора. Въ качествѣ Генераль-Прокурора Министръ Юстиціи есть главный начальникъ прокуратуры и канцеляріи при Сенатѣ въ полномъ ихъ составѣ; но въ департаментахъ органами его являются Оберъ-Прокуроры. Непосредственное исправленіе прокурорскихъ обязанностей возлагается на него только въ Общемъ Собраніи. Дѣлопроизводство по общимъ собраніямъ сосредоточивается въ особой и общей для нихъ канцеляріи, состоящей подъ надзоромъ одного изъ Оберъ-Прокуроровъ по назначенію Министра Юстиціи.

Общихъ Собраній было прежде три: два въ Петербургѣ и одно въ Москвѣ. Съ упраздненіемъ Московскихъ департаментовъ упразднено и Московское Общее Собраніе. Изъ Петербургскихъ особеннымъ значеніемъ пользуется *первое*, составляется оно изъ департаментовъ 1, 2, 3 и Герольдіи; его вѣдомству относятся:

- 1) Дѣла, переносимыя за разногласіемъ изъ департаментовъ 1, 3 и Герольдіи.
- 2) Дѣла, которыя поступаютъ въ Сенатъ на основаніи Высочайшаго повелѣнія; подъ этимъ надо разумѣть дѣла о разборѣ жалобъ на департаменты Сената и высшихъ должностныхъ лицъ, поданныхъ частными лицами въ Коммиссію прошеній.
- 3) Дѣла законодательныя, требующія постановленія новаго закона или поясненія прежняго.
- 4) Дѣла, сопряженныя съ казенными интересами.
- 5) Судъ надъ сенаторами.

2-ое Общее Собраніе составляется изъ департаментовъ 4, 5 и Межеваго; оно разсматриваетъ дѣла, поступающія въ него за

разногласіемъ, происходящимъ въ департаментахъ Сената, кромѣ перваго и Герольдіи.

Дѣлопроизводство въ Сенатѣ все сосредоточено подъ верховнымъ надзоромъ Генераль-Прокурора—Министра Юстиціи. Въ каждомъ департаментѣ его органъ Оберъ-Прокуроръ, въ рукахъ котораго и находится все дѣлопроизводство; у cadaго Оберъ-Прокурора есть свои помощники: товарищи Оберъ-Прокурора, Оберъ-Секретари, Секретари и друг., которые къ каждому засѣданію и приготавливаютъ докладъ; по этому докладу происходятъ въ департаментѣ пренія.

По закону 1873 года: 1) въ департаментахъ вообще требуется единогласіе; 2) для дѣлъ, исчисленныхъ въ примѣчаніи и ст. 127 большинство двухъ третей голосовъ; 3) въ общихъ собраніяхъ всѣ вообще дѣла рѣшаются простымъ большинствомъ и 4) переносимыя изъ перваго департамента большинствомъ двухъ третей голосовъ.

Для рѣшенія дѣла требуется единогласіе и если Оберъ-Прокуроръ не согласенъ съ этимъ мнѣніемъ, то составляетъ, въ теченіи 8 дней со дня засѣданія, письменное согласительное предложеніе. Если сенаторы, присутствовавшіе при первоначальномъ обсужденіи дѣла, не согласятся съ нимъ, то дѣло его переходитъ въ Общее Собраніе. При разногласіи въ Общихъ Собраніяхъ обязанность соглашать мнѣніе возлагать на Министра Юстиціи. Для этой цѣли дѣло передается на обсужденіе консультаціи, которая составляетъ согласительное мнѣніе. Это мнѣніе передается Общему Собранію. При несогласіи Общаго Собранія съ предложеніемъ, дѣло вносится министромъ, черезъ Государственный Совѣтъ, на Высочайшее разсмотрѣніе.

§ 87. Святѣйшій Правительствующій Синодъ.

Нельзя себѣ выяснитъ положеніе, занимаемое этимъ учрежденіемъ, если не выяснитъ сначала положеніе, которое занимала православная Церковь въ прежнее время въ Россіи.

Греческая миссія, явившаяся въ Россіи при Владимірѣ Святѣмъ, существенно отличалась отъ рассылаемыхъ въ разныя страны римскихъ миссіонеровъ.

Православное греческое духовенство не имѣло точки опоры внѣ Россіи; оно не претендовало на господствующее положеніе въ русскомъ обществѣ, не считало себя кастою, независящею отъ государства, напротивъ того первосвятители церкви русской, съ самаго прибытія ихъ въ Россію, явились поборниками монархіи,

т. е. какъ разъ обратное явленіе, чѣмъ на западѣ. Церковь способствовала возвышенію Москвы. Политическія идеи великихъ князей и царей заимствовались главнымъ образомъ отъ Церкви, которая подавала примѣръ единства и порядка и потому споръ двухъ авторитетовъ свѣтскаго и духовнаго за вѣдшее преобладаніе не могъ возникнуть въ православной странѣ. Во времена величайшаго своего могущества Церковь пользовалась только значительною автономіею въ дѣлахъ своего управленія и привилегіями въ государственномъ отношеніи. Споръ между церковью и государствомъ могъ возникнуть и дѣйствительно возникъ лишь по поводу опредѣленія привилегій и границъ автономіи церковнаго правительства. Привилегіи церкви опредѣлялись отчасти ея задачами въ новопросвѣщенной странѣ, отчасти благоговѣйнымъ отношеніемъ къ ней свѣтскаго общества. Такъ сложились двоякія преимущества церкви: привилегія освобожденія духовенства и церковныхъ людей отъ подсудности суду свѣтскому; признаніе за церковными имуществами привилегированнаго положенія. Источникомъ обогащенія были духовныя записи, совершаемыя передъ смертью богатыми боярами при посредствѣ духовника, который не забывалъ себя и духовенство въ духовныхъ завѣщаніяхъ.

На почвѣ этихъ то привилегій и возникли уже въ началѣ Московскаго періода споры между церковью и государствомъ.

Такъ, Іоаннъ III задумалъ секуляризацію части церковныхъ имуществъ, хотя отказался отъ этой мысли въ виду энергическаго сопротивленія духовенства. Василій Іоанновичъ и Іоаннъ IV запрещаютъ пріобрѣтеніе недвижимыхъ имуществъ церковью безъ разрѣшенія Государя. Также мало по малу начинаетъ суживаться компетенція церковнаго суда, благодаря возникновенію Приказа Большаго Дворца, а въ 1649 г. (по уложенію) Монастырскаго Приказа, сперва какъ суда свѣтскаго надъ духовенствомъ. Вскорѣ онъ получилъ также значеніе административно-финансовое.

Учрежденіе патріаршества въ 1659 г. (Іовъ) способствовало возвышенію Церкви. Царствованіе Михаила Феодоровича было апогеемъ развитія власти патріаршей. Патріархъ Филаретъ, отецъ царя, занялъ мѣсто подлѣ государя, раздѣлялъ вмѣстѣ съ нимъ власть, назывался „великимъ государемъ“ и царскіе указы писалъ отъ имени патріарха и царя. Наконецъ его окружала цѣлая сѣть учреждений: Патріаршій приказъ, Казенный приказъ, Патріаршій дворъ и друг. Это огромное значеніе патріаршей власти унаследовалъ Никонъ, онъ держалъ себя не по примѣру своихъ пред-

шественниковъ и этимъ ускорилъ паденіе патріаршей кѣедры. Въ разгаръ своей полемики съ царемъ Алексѣемъ Михайловичемъ онъ даже заимствовалъ у Папы Григорія теорію „двухъ свѣтилъ“, которая, конечно, лишена была всякаго смысла въ устахъ православнаго патріарха. Борьба Никона съ царемъ имѣла своимъ послѣдствіемъ заточеніе патріарха въ Воскресенскій монастырь, послѣ осужденія его соборомъ. Постановленіе послѣдняго интересно въ томъ смыслѣ, что онъ осудилъ Никона, но не отмѣнилъ достигнутаго имъ.

Петръ Великій, наученный опытомъ отца, и кромѣ того, встрѣтивъ сильное сопротивленіе своимъ реформамъ со стороны духовенства, рѣшился уничтожить патріаршую кѣедру и въ 1701 г., по смерти патріарха Андріана, Петръ не назначилъ ему преемника, а поставилъ Степана Яворскаго блюстителемъ патріаршаго престола. Блюститель и Соборъ, дѣйствовавшіе подъ надзоромъ свѣтской власти, были учрежденіями государственными. Стефанъ Яворскій считалъ свое положеніе временнымъ и видѣлъ въ себѣ кандидата на престоль патріарха, но послѣ 20-ти лѣтняго отсутствія патріарха, самый фактъ отсутствія готовъ былъ обратиться въ право и Феофанъ Прокоповичъ формулировалъ его въ духовномъ регламентѣ.

Учрежденіе Синода. Мысль объ учрежденіи духовной коллегіи официально выражена Петромъ Великимъ съ 1718 г., когда онъ писалъ Сефану Яворскому, что „для лучшаго впредь управленія мнитися быть уподобно духовной коллегіи“.

Во введеніи къ регламенту имѣется слѣдующее опредѣленіе духовной коллегіи: „коллегіумъ правительское не что иное есть, токмо правительское собраніе, когда дѣла нѣкіи собственныя не единому лицу, но многимъ къ тому угоднымъ и отъ Высочайшей власти учрежденнымъ подлежать къ управленію“. Такимъ образомъ здѣсь проводится мысль, что Синодъ долженъ быть государственнымъ учрежденіемъ. Мотивы учрежденія Синода высказаны въ 7-мъ пунктѣ первой части Регламента: „велико и сіе, что отъ соборнаго правленія не опасатися правительству мятежей и смущенія, яковья происходятъ отъ единаго собственнаго прателя духовнаго. Простой народъ не вѣдасть, яко разнствуетъ власть духовная отъ самодержавной, но высочайшаго пастыря честию и славою управляемыхъ помышляетъ, что таковой правитель есть тотъ второй государь, самодержавцу равносильны и больше его и что духовный чинъ есть другое и лучшее государство, и се самъ собою народъ тако умствовати обыкль. Что же

егда еще плевельные властолюбивыхъ духовныхъ разговоровъ приложатся и къ сухому хворостію огонь подложатъ?*

Такъ на опасности этаго двуглавія указываетъ регламентъ и подробно развиваетъ эту тему.

Составъ Синода. Духовная коллеіа состояла изъ президента, 2-хъ вице-президентовъ, 4-хъ совѣтниковъ и 4-хъ ассесоровъ *). Система прокуратуры, возникшая съ учрежденіемъ должности Генераль-Прокурора (1722 г.) была примѣнена и къ Синоду, именно въ 1722 г. было указано въ Синодѣ выбирать изъ офицеровъ „человѣка добраго, ктобы имѣлъ смѣлость и могъ управленіе синодскаго дѣла знать и быть оберъ-прокуроромъ“. Канцелярія Синода была устроена по образцу сенатской.

Компетенція. На Синодѣ лежали обязанности общія и спеціальныя. Ихъ можно изложить въ слѣдующихъ пунктахъ:

- 1) наблюденіе за чистотою вѣры,
- 2) искорененіе ереси,
- 3) наблюденіе за церковнымъ управленіемъ,
- 4) попеченіе о духовномъ просвѣщеніи,
- 5) поставленіе пастырей церкви,
- 6) судъ въ дѣлахъ духовныхъ,
- 7) дѣла брачныя,

8) церковное хозяйство въ 1724 г. порученное наблюденію камеръ-коллеіи, впослѣдствіи называемое коллеіею-экономіи.

Въ царствованіе Александра I въ 1817 году явилась мысль о соединеніи Министерства Народнаго Просвѣщенія съ управленіемъ духовными дѣлами всѣхъ вѣроисповѣданій, ибо христіанское благочестіе было всегда основаніемъ истиннаго просвѣщенія. На практикѣ дѣятельность министерства не удовлетворила прежде всего духовенство. Подчиненіе Синода министерству наравнѣ съ управленіями прочихъ вѣроисповѣданій, не было согласно съ привлеченнымъ положеніемъ православной церкви въ Россіи и, кромѣ того, направленіе дѣятельности министерства не сходилось съ религіознымъ направленіемъ духовенства, что было причиною многихъ несогласій между министромъ (Князь Александръ Николаевичъ Голицынъ) и Фотіемъ.

Съ другой стороны, такъ называемое „христіанское благочестіе“ такихъ лицъ, какъ Магницкій, далъ горькіе плоды для народнаго просвѣщенія. Поэтому въ 1824 г. управленіе дѣлами иностранныхъ вѣроисповѣданій перешло въ вѣдѣніе Министер-

*) Одинъ изъ ассесоровъ исправлялъ должность Оберъ-Секретаря.

ства Внутреннихъ Дѣлъ, а Синодъ сталъ дѣйствовать по своему учрежденію.

§ 38. Современное положеніе Св. Синода.

Въ основныхъ законахъ (раздѣль 7) мы находимъ рядъ постановленій, касающихся православной вѣры. „Первенствующая и господствующая въ Россійской Имперіи вѣра есть православная христіанская каѳолическая восточнаго исповѣданія“ ст. 40. „Императоръ, престоломъ Всероссійскимъ обладающій, не можетъ исповѣдывать никакой другой вѣры, кромѣ православной“ (ст. 41). „Императоръ, яко христіанскій государь, есть верховный защитникъ и хранитель догматовъ господствующей вѣры и блюститель правовѣрія и всякаго въ церкви святаго благочинія“. Въ семъ смыслѣ о наслѣдїи престола 1797 г. Апрѣля 5, именуется Главою Церкви (ст. 42). „Въ управленіи церковномъ самодержавная власть дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Правительствующаго Синода, ею учрежденнаго“ (ст. 43). „Всѣ принадлежащія въ господствующей церкви подданные россійскаго государства, природные и въ подданство принятые, также иностранцы состоящія въ россійской службѣ или временно въ Россіи пребывающіе пользуются каждый повсемѣстно свободнымъ отправленіемъ ихъ вѣры и богослуженія по обрядамъ оной“ (ст. 44); „свобода вѣры присвоается не токмо христіанамъ иностранныхъ вѣроисповѣданій, но и евреямъ, магометанамъ и язычникамъ“. „Дѣла церковныя христіанъ иностранныхъ исповѣданій и иновѣрцевъ Россійской Имперіи выдаются ихъ духовными властями и особенными правительственными верховною властью къ сему предназначенными“ (ст. 46).

Изъ этихъ статей видно, что православное исповѣданіе является у насъ первенствующимъ и господствующимъ, отъ этаго дѣла его управленія относятся къ дѣламъ высшаго управленія, не какъ иностранныхъ исповѣданій, оттого православная церковь пользуется правомъ пропаганды, котораго нѣтъ у иновѣрныхъ церквей.

Составъ Св. Синода. Порядокъ составленія Синода въ настоящее время нѣсколько отличается отъ правилъ, указанныхъ въ духовномъ регламентѣ. По духовному регламенту Синодъ долженъ быть состоять изъ постоянныхъ членовъ, избранныхъ верховною властью изъ лицъ, какъ чернаго такъ и бѣлаго духовенства. Въ настоящее время Синодъ состоитъ изъ членовъ постоянныхъ, изъ коихъ одинъ (митрополитъ Петербургскій) занимаетъ мѣсто первоприсутствующаго, и временныхъ. Постоянные члены назна-

чаются изъ лицъ какъ чернаго, такъ и благаго духовенства; временные или, какъ ихъ называютъ, присутствующіе въ Св. Синодѣ суть нѣкоторые епархіальные ерхіереи, назначаемые къ присутствованію въ Синодѣ впредь до особаго распоряженія. Члены Синода не освобождаются отъ управленія ввѣренныхъ имъ епархій и частей.

При Синодѣ состоитъ Оберъ-Прокуроръ (управляющій канцелярією Синода), положеніе котораго въ царствованіе Императора Николая измѣнилось. Именно за нимъ остались всѣ прежнія оберъ-прокурорскія права, по отношенію къ Синоду, но кромѣ того съ 1824 г. онъ получилъ право министра по законодательнымъ и высшимъ распорядительнымъ дѣламъ духовнаго управленія. Именно въ этомъ году указано было приглашать его въ департаменты Государственнаго Совѣта для объясненія по дѣламъ вѣдомства Св. Синода, комисіи духовныхъ училищъ и отдѣленія духовныхъ дѣлъ грекороссійскаго вѣроисповѣданія.

Тоже было постановлено и относительно Комитета Министровъ (1881 г.). Такимъ образомъ Оберъ-Прокуроръ явился единственнымъ представителемъ Синода въ высшихъ постановленіяхъ государства. Черезъ него Синодъ относится ко всѣмъ государственнымъ установленіямъ, онъ объявляетъ ему Высочайшія повелѣнія. Затѣмъ Оберъ-Прокуроръ поставленъ во главѣ особыхъ учреждений, состоящихъ при Синодѣ, въ завѣдываніи которыхъ находится хозяйственное и учебное управленіе. Онъ главный начальникъ Синодской канцеляріи, гдѣ сосредоточивается все дѣлопроизводство и изготавливаются доклады. Все это сравниваетъ его положеніе съ положеніемъ министровъ, самостоятельно завѣдывающихъ своими частями. На немъ же лежитъ и составленіе ежегодныхъ и всеподданнѣйшихъ отчетовъ о состояніи церкви.

При Оберъ-Прокурорѣ состоитъ:

- 1) товарищъ его,
- 2) чиновники за оберъ-прокурорскимъ столомъ,
- 3) юрисконсультъ съ помощникомъ и
- 4) канцелярія Оберъ-Прокурора.

Кромѣ общаго управленія, сосредоточеннаго въ Синодѣ, имѣются главныя мѣстныя управленія подъ именемъ конторъ Синода. Въ настоящее время ихъ двѣ: Московская и Грузино-Имеритинская.

Московская контора учреждена еще при Петрѣ I, когда были учреждены Сенатская и другія конторы.

Въ настоящее время кругъ ея дѣлъ не особенно значителенъ. Именно она завѣдуетъ управленіемъ и судебною частью ставро-

пигіальныхъ *) монастырей (кромѣ Соловецкаго), богослуженіемъ въ московскихъ соборахъ, неподчиненныхъ мѣстной и епархіальной власти и т. д. Московская контора состоитъ изъ первоприсутствующаго (Московскій Митрополитъ) и членовъ. При конторѣ состоитъ прокуроръ.

Грузино-Имеритинская контора учреждена въ 1814 г. послѣ присоединенія Грузіи къ Россіи. Она имѣетъ коллегіальный составъ и есть главное управленіе мѣстною церковью, посредствующая инстанція между епархіями и Синодомъ. При Синодѣ канцелярія, къ которой въ 1867 г. присоединенъ контроль отдѣленія духовныхъ дѣлъ православнаго вѣроисповѣданія.

Въ 1808 г. была образована коммиссія духовныхъ училищъ независимо отъ Синода, къ которому она присоединена въ 1839 году, подъ именемъ духовно-учебнаго управленія. Въ 1867 г. она преобразована въ духовно-учебный комитетъ, съ выдѣленіемъ хозяйственной части духовно-учебнаго управленія въ вѣдѣніе хозяйственнаго управленія Св. Синода.

§ 39. *Компетенція Св. Синода.* Прежде всего Св. Синодъ является хранителемъ чистоты вѣры, ея законодателемъ (право измѣненія догматовъ принадлежитъ одной лишь вселенской церкви); онъ поэтому долженъ наблюдать, чтобы всѣ члены духовной іерархіи исполняли свои обязанности, не уклонялись отъ разъ признанныхъ Церковью догматовъ и правилъ; долженъ заботиться объ искорененіи расколовъ и суевѣрій. Онъ наблюдаетъ за печатаніемъ библии, евангелія, духовно-служебныхъ книгъ, которыя печатаются съ его благословенія.

Состоящимъ подъ его вѣдѣніемъ духовнымъ цензорамъ принадлежитъ цензура книгъ духовнаго содержанія. Св. Синодъ возбуждаетъ и разрабатываетъ законодательные вопросы по управленію Церкви; въ отношеніи судебномъ онъ является высшей инстанціей для лицъ духовнаго званія по очень многимъ дѣламъ, а для мірянъ по дѣламъ брачнымъ и бракоразводнымъ. Въ административной области Св. Синодъ контролируетъ духовное управленіе, назначаетъ на мѣста и въ послѣдней инстанціи смѣняетъ членовъ іерархіи; подъ его вѣдѣніемъ духовно-учебный комитетъ.

Къ учрежденіямъ верховнаго управленія, кромѣ Государственнаго Совѣта, принадлежатъ: Комитетъ Министровъ, Совѣтъ Министровъ и принадлежали: комитеты Кавказскій и Сибирскій, кол-

*) Ставропигіальными называются монастыри, бывшіе непосредственно подчиненными Патріарху.

легальные учреждения, вѣдающія дѣла верховнаго управленія (слѣд. требующія Высочайшаго утвержденія), рѣшенія ихъ приводятся въ исполненіе отдѣльными министерствами.

§ 40. Комитетъ Министровъ.

Историческій очеркъ. Учрежденіе Комитета Министровъ находится въ тѣсной связи съ учрежденіемъ министровъ въ 1802 г. Надо замѣтить, что по мысли Александра I, каждому министру была предоставлена опредѣленная власть въ извѣстной области государственнаго управленія. Но такое распределеніе власти породило антагонизмъ, столкновенія между отдѣльными министерствами. Для предупрежденія въ будущемъ подобныхъ погрѣшностей въ дѣлахъ управленія, Александръ I повелѣлъ, чтобы всеподданнѣйшіе доклады министровъ производились, по дѣламъ ихъ только вѣдомства, каждымъ министромъ въ отдѣльности, а по дѣламъ, касающимся вѣдомства нѣсколькихъ министровъ, доклады производились бы „Комитетомъ изъ министровъ этихъ вѣдомствъ“. Въ такомъ собраніи Императоръ разъясняетъ дѣла, совѣтуясь съ министрами. Подобный фактическій порядокъ совѣщаній былъ узаконенъ вскорѣ въ видѣ возникшаго высшаго государственнаго учрежденія—Комитета Министровъ. До 1812 г. учрежденіе Комитета Министровъ носитъ отпечатокъ неопредѣленности и случайности. Его компетенція опредѣляется указами по поводу отъѣздовъ Государя Императора изъ С.-Петербурга.

Такъ, по указу 1805 г. (государь уѣзжалъ на войну) Комитетъ вѣдаетъ: 1) дѣла, по которымъ министръ обязанъ представлять Его Величеству всеподданнѣйшіе доклады; 2) текущія дѣла, особо назначаемыя Государемъ Императоромъ; 3) дѣла, которыя министръ сочтетъ нужнымъ внести для разрѣшенія своихъ сомнѣній. По этому указу Комитетъ состоялъ изъ министровъ и ихъ товарищей; особой канцеляріи при комитетѣ не было. Указъ 1808 г., изданный передъ отъѣздомъ Александра I въ Эрфуртъ, исключилъ товарищей министровъ изъ состава комитета, ввелъ особую должность для веденія и составленія журнала и предоставилъ вѣдѣнію комитета все текущія дѣла, требующія Высочайшей резолюціи. Учрежденіе Министерствъ въ 1810 г. лишило Комитетъ Министровъ всякаго значенія, но de facto онъ продолжалъ играть значительную роль, какъ свидѣтельствуемъ Сперанскій (въ Комитетѣ дѣла всякаго рода и малыя и большія, и судебныя и правительственныя рѣшались по

голосамъ, а голоса сіи издавались во всеобщее свѣдѣніе). Въ 1812 г. является указъ объ учрежденіи Комитета Министровъ съ особою властью—по случаю Высочайшаго отбытія изъ столицы. Въ этомъ указѣ находимъ основныя черты современной организаціи Комитета. Его вѣдѣнію подчинены все дѣла, которыя въ обыкновенное время шли къ Государю, за исключеніемъ тѣхъ дѣлъ, которыя докладывались Государю вездѣ, гдѣ бы онъ не находился. Послѣдующія узаконенія Александра I и Николая, изъ коихъ многія не вошли въ Полное Собраніе Законовъ, только развили и дополнили указъ 1812 г. *).

Современная организація Комитета Министровъ.

а) *Составъ:* 1) Предсѣдатель Комитета назначается особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ не на опредѣленный срокъ, какъ предсѣдатель Государственнаго Совѣта; причеиъ это назначеніе зависитъ непосредственно отъ Верховной власти.

2) Члены А) *ex officio:* министры, главноуправляющіе, предсѣдатели департаментовъ Государственнаго Совѣта, Оберъ-Прокуроръ Св. Синода (въ новѣйшее время) и управляющіе отдѣленіями Собственной Его Величества Канцеляріи. В) Лица, назначенныя по Высочайшему повелѣнію; число ихъ ограничено; С) Управляющій дѣлами Комитета, который направляетъ дѣла, докладываетъ и т. д. подъ руководствомъ предсѣдателя.

б) *Кругъ вѣдомства.* Ст. 1 Учрежденія Комитета Министровъ: „Дѣла къ высшему государственному управленію относящіяся разсматриваются въ Комитетѣ Министровъ“. Теоретически Комитетъ Министровъ можетъ быть опредѣленъ, какъ высшее административное учрежденіе, которое должно поддерживать единство государственной администраціи. Согласно этой цѣли, дѣла, подлежащія его вѣдомству, раздѣляются:

I. На дѣла текущія, которыя по роду своему производятся первоначально въ отдѣльныхъ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ. Сюда относятся:

1) Дѣла, по коимъ нужно общее соображеніе, или содѣйствіе разныхъ министровъ; само существо этихъ дѣлъ влечетъ ихъ въ Комитетъ.

2) Дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ встрѣтитъ министръ сомнѣніе. Въ обоихъ случаяхъ перенесеніе дѣлъ въ Комитетъ зависитъ отъ усмотрѣнія министра.

*) Въ 1888 г. опубликованы журналы Комитета Министровъ со времени его основанія по 1888 г. Журналы эти представляютъ весьма цѣнныя свѣдѣнія для исторіи этого учрежденія. Изданы онѣ Главноуправляющимъ дѣлами Комитета Министровъ—Куломзинимъ.

3) Дѣла, разрѣшенія коихъ превышаетъ предѣлъ власти, ввѣренной въ особенности каждому министру, и требующія Высочайшаго разрѣшенія. Казалось бы, здѣсь не должно уже встрѣтяться никакихъ затрудненій, такъ какъ компетенція каждаго министра опредѣлена. Но наше законодательство недостаточно опредѣляетъ компетенцію министровъ и, благодаря этому, въ Комитетѣ Министровъ разбираются часто законодательные вопросы, такъ что онъ конкурируетъ съ Государственнымъ Совѣтомъ.

II. Нѣкоторыя дѣла подлежатъ вѣдѣнію Комитета по самому ихъ роду. Онѣ не зависятъ отъ усмотрѣнія министровъ. Онѣ носятъ названіе дѣлъ въ особенности подлежащихъ вѣдѣнію Комитета Министровъ. Сюда относятся:

1) Ежегодные всеподданнѣйшіе отчеты министровъ объ управленіи ввѣренныхъ имъ частей. Комитетъ разсматриваетъ эти отчеты, дѣлаетъ свои заключенія, которыя представляются на Высочайшее усмотрѣніе. Въ послѣднее время часто бываютъ отступленія отъ этого порядка и отчеты представляются прямо Государю Императору, который передаетъ ихъ на разсмотрѣніе особой комиссіи, которая и представляетъ Государю свое заключеніе, иногда же отчеты разсматриваются въ Совѣтѣ Министровъ.

2) Дѣла, относящіяся до общаго спокойствія и безопасности, до народнаго продовольствія и по всякому чрезвычайному происшествію. Борьба съ голодомъ и тому подобныя чрезвычайныя обстоятельства требуютъ, безъ сомнѣнія, совокупныхъ усилій всей администраціи, такъ что здѣсь Комитетъ является вполне компетентнымъ. Но вѣдѣ принятіе различныхъ мѣръ въ такихъ случаяхъ лежитъ также на обязанности и Государственнаго Совѣта. Государственный Совѣтъ принимаетъ мѣры въ порядкѣ законодательномъ, а Комитетъ въ порядкѣ исполнительномъ. Но такъ какъ изъ компетенціи Государственнаго Совѣта не изъяты и мѣры административныя, то выходитъ, что съ нимъ конкурируетъ въ этомъ отношеніи Комитетъ Министровъ. Сходство между ними заключается еще въ томъ, что постановленія обоихъ должны быть утверждены Высочайшею властью („исполнить“) и только тогда передаются къ исполненію тому министру, вѣдѣнію котораго подлежатъ. Далѣе и Сенатъ обязанъ принимать мѣры для предупрежденія общественныхъ бѣдствій, хотя и не имѣетъ средствъ привести ихъ въ исполненіе, безъ согласія министра. Въ результатѣ оказывается, что всетаки точной грани между дѣятельностью этихъ учреждений по данному вопросу въ законѣ не приведено.

3) Уставъ каждой компаніи, основываемой на акціяхъ, когда требуется одно дозволеніе на учрежденіе компаніи, а не испрашиваются сверхъ того особыя преимущества и привиллегіи (о чемъ дѣла вносятся изъ министерствъ и главныхъ управленій въ Государственный Совѣтъ). Уставы втораго рода (съ привиллегіями) спеціальныя законы, такъ что не подлежатъ вѣдомству Комитета, но Государственнаго Совѣта.

4) Представленіе Министровъ о наградахъ за отличіе по службѣ или внѣ службы, за исключеніемъ представленій о наградахъ орденами за заслуги, опредѣленныя статутами орденовъ и потому подлежащихъ разсматриванію орденскихъ думъ *).

5) Штаты временныхъ установленій, учрежденныхъ на срокъ.

6) Дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, когда это назначеніе превышаетъ власть министра.

7) Высшія административныя дѣла по расколу.

8) Выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ по представленіямъ какъ министровъ, такъ и Сената.

9) Проекты нормальныхъ концессій на желѣзныя дороги и предположенія объ окончательной выдачѣ концессій на проектированныя дороги.

10) Предположенія о разъясненіи и развитіи устава православаго миссіонерскаго общества.

11) Представленія Министра Внутреннихъ Дѣлъ объ уничтоженіи книгъ, признанныхъ имъ особенно вредными.

12) Представленія министровъ объ отклоненіи ходатайствъ земскихъ собраній.

13) Съ уничтоженіемъ Сибирскаго Комитета, производившіяся въ немъ дѣла повелѣно представлять въ Комитетъ Министровъ.

с) *Дѣлапроизводство*. Оно возложено на канцелярію, находящуюся подъ вѣдомствомъ управляющаго дѣлами Комитета. На его имя присылаются всѣ дѣла. Онъ ихъ распредѣляетъ по отдѣленіямъ для приготовленія ихъ къ докладу. Дѣла назначаются къ слушанію предсѣдателемъ и притомъ не по очереди поступленія, а по мѣрѣ ихъ важности и настоятельности разрѣшенія.

Докладъ дѣла производится по общему правилу начальниками отдѣленій, при чемъ управляющій дѣлами представляетъ отъ себя необходимыя объясненія. Предсѣдатель руководитъ преніями и отбираетъ голоса. Суть дѣла и заключеніе, принятое Коми-

*) На основаніи указа 26 Февраля 1892 г. при Собственной Его Величества Канцеляріи учрежденъ особенный Комитетъ для предварительнаго разбирательства всѣхъ представленій Министровъ и Главноуправляющихъ (за исключеніемъ Военнаго и Морскаго Министровъ) о наградахъ.

тетомъ, вносится въ журналъ. Докладъ Государю по дѣламъ, требующимъ его утвержденія, совершается представленіемъ ему или журналовъ Комитета въ подлинникъ, или подлинныхъ представленийъ министровъ, по которымъ состоялось опредѣленіе Комитета. Высочайшее утвержденіе совершается посредствомъ собственноручной подписи „исполнить“. Послѣ этого журналъ возвращается управляющему дѣлами для исполненія. Комитетъ не имѣетъ исполнительныхъ органовъ и, когда получена санкція верховной власти, дѣло передается для исполненія подлежащему министру. Засѣданія Комитета происходятъ два раза въ недѣлю (теперь одинъ разъ). На нихъ обязаны присутствовать всѣ члены.

§ 41. Совѣтъ Министровъ.

Въ 1861 году явилось учрежденіе—Совѣтъ Министровъ. По существу своему это учрежденіе отнесено закономъ къ совѣщательнымъ учрежденіямъ по административнымъ вопросамъ. Цѣль его, по мысли Александра II, заключается въ обезпеченіи общаго направленія и поддержаніи единства въ государственномъ управленіи. Но въ тоже время разсмотрѣнію его подлежатъ вопросы законодательные. Вслѣдствіе этого необходимо опредѣлить его отношеніе къ Государственному Совѣту и Комитету Министровъ.

1) Учрежденіе Совѣта Министровъ не ограничиваетъ компетенціи Государственного Совѣта. Совѣщанія Совѣта Министровъ касаются вопросовъ, такъ сказать, предшествующихъ составленію законопроекта, который впослѣдствіи долженъ быть представленъ Государственному Совѣту. Мы знаемъ, что министры имѣютъ право предлагать отмѣну существующихъ и изданія новыхъ законовъ, но внесеніе такого проекта въ Государственный Совѣтъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія.

Такое разрѣшеніе, до утвержденія Совѣта Министровъ, давалось министру по личному его докладу Государю. Понятно само собою, что при такомъ порядкѣ чрезвычайно трудно было сохранить единство въ законодательныхъ начинаніяхъ. Предложенія одного министра не всегда могутъ быть тождественны съ видами другихъ его товарищей. Вслѣдствіе этого на разсмотрѣніе Государственного Совѣта могли поступать проекты въ самомъ принципѣ несогласныя съ идеями и цѣлями прочихъ министровъ.

Затѣмъ при общей разрозненности министровъ, прежняя система поддерживала рознь даже тамъ, гдѣ отсутствіе ея специально требуетъ законовъ въ общихъ цѣляхъ управленія. Новая система предполагаетъ, что Высочайшему разрѣшенію на состав-

леніе и внесеніе проекта будетъ предшествовать обсужденіе его въ Совѣтъ Министровъ. Этотъ порядокъ имѣетъ много практическихъ удобствъ.

2) Совѣщанія Комитета Министровъ происходятъ внѣ Высочайшаго присутствія, хотя журналы Комитета и представляются на усмотрѣніе Государя въ подлинникъ, но мѣра эта недостаточна для уясненія особенно сложныхъ и трудныхъ вопросовъ. Польза дѣла требуетъ личнаго присутствія Государя при самыхъ преніяхъ министровъ и главноуправляющихъ. Этими соображеніями объясняется значеніе Совѣта Министровъ. Онъ предназначенъ для разсмотрѣнія дѣлъ, которыя требуютъ не только Высочайшаго утвержденія, но и личнаго присутствія Государя при обсужденіи этихъ вопросовъ. Этимъ путемъ возстановилось совѣщаніе министровъ по дѣламъ особой важности, какъ этого требовало учрежденіе 1802 г. Вслѣдствіе этого:

1) Совѣтъ Министровъ собирается подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя.

2) Совѣтъ не имѣетъ строго опредѣленной компетенціи, т. е. округа дѣлъ, *ex lege*, подлежащихъ къ вѣдѣнію. Хотя законъ и указываетъ на нѣкоторыя дѣла, поступающія на его разсмотрѣніе, но на внесеніе ихъ требуется каждый разъ особое Высочайшее разрѣшеніе, испрашиваемое непосредственно каждымъ министромъ. По смыслу учрежденія Совѣта Министровъ внесеніе означенныхъ дѣлъ составляетъ каждый разъ нѣкоторое изъятіе изъ общаго порядка. Императоръ даетъ разрѣшеніе на внесеніе дѣла въ Совѣтъ, когда онъ сочтетъ полезнымъ разсмотрѣть его въ своемъ присутствіи.

Дѣла, вносимыя въ Совѣтъ, если Государь изъявитъ на то свое согласіе, относятся къ порядку какъ законодательному, такъ и административному.

По части законодательной сюда поступаютъ первоначальныя предположенія, возникающія въ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ, о необходимости отмѣнить или замѣнить какой либо изъ дѣйствующихъ законовъ.

3) Дѣла исполнительныя вносятся въ Совѣтъ съ различными цѣлями:

а) Для испрошенія Высочайшаго разрѣшенія сюда вносятся:
aa) виды и предположенія къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей; bb) предположенія объ устраненіи затрудненій, встрѣчающихся при производствѣ въ министерствахъ работъ по усовершенствованію ввѣренныхъ имъ частей; cc) мѣры, требующія общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ.

б) Для поддержанія единства въ управленіи, въ Совѣтъ вносятся „свѣдѣнія“ о важнѣйшихъ распоряженіяхъ каждаго министерства по его вѣдомству. Законъ самъ мотивируетъ это правило, говоря, что означенныя свѣдѣнія вносятся въ Совѣтъ съ тою цѣлью, чтобы каждому министру и главноуправляющему извѣстны были главнѣйшія дѣйствія и распоряженія управленія.

в) Совѣтъ является средствомъ контроля надъ дѣятельностью отдѣльныхъ министровъ. Поэтому сюда вносятся: аа) свѣдѣнія о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей; бб) заключенія особыхъ комиссій, учреждаемыхъ по повелѣнію Государя, разсмотрѣнія отчетовъ министра. Наконецъ, по усмотрѣнію Государя, обсужденію Совѣта могутъ быть представлены и другія дѣла.

Составъ. Совѣтъ Министровъ составляется:

1) Изъ министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ.

2) Изъ другихъ лицъ, призванныхъ сюда, по усмотрѣнію Государя. По связи совѣщаній Совѣта съ дѣятельностью Государственного Совѣта, при всѣхъ засѣданіяхъ Совѣта Министровъ долженъ находиться Государственный Секретарь. Онъ имѣетъ право представлять свѣдѣнія по предметамъ, касающимся законодательныхъ вопросовъ. Свѣдѣнія эти онъ заимствуетъ изъ дѣлъ Государственного Совѣта и Главнаго Комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія. Предсѣдательство въ Совѣтѣ принадлежитъ Государю.

Для дѣлопроизводства Совѣтъ не имѣетъ собственной канцеляріи. Завѣдываніе дѣлами Совѣта возлагается на Управляющаго дѣлами Комитета Министровъ.

Порядокъ засѣданія и движенія дѣлъ въ Совѣтѣ опредѣляется правилами:

1) Засѣданія Совѣта не имѣютъ опредѣленныхъ сроковъ: онѣ назначаются каждый разъ по усмотрѣнію Государя.

2) Дѣла, назначенныя Государемъ Императоромъ къ докладу, представляются министрами по принадлежности. Онѣ присылаются на имя завѣдывающаго дѣлами и должны быть доставлены за три дня до засѣданія.

3) Докладъ дѣлъ возлагается на министровъ; если они не могутъ принять доклада на себя, обязанность эта возлагается на завѣдывающаго дѣлами.

4) Въ порядкѣ постановленія Высочайшихъ резолюцій должно различать два случая:

а) Резолюція можетъ быть постановлена немедленно по окончаніи преній. Въ такомъ случаѣ она излагается или министромъ на его докладѣ, или, въ случаѣ многочисленности дѣла, управляющимъ дѣлами по соглашенію съ министромъ. И въ томъ и другомъ случаѣ резолюція имѣетъ силу Высочайшаго повелѣнія, состоявшаго по личному докладу министровъ.

б) Дѣло по своей важности и сложности можетъ быть обращено Государемъ къ новому разсмотрѣнію внѣ Высочайшаго присутствія, разсмотрѣніе это поручается особой комиссіи изъ членовъ совѣта или другихъ лицъ. Результаты совѣщаній представляются Государю въ видѣ краткой меморіи черезъ управляющаго дѣлами. Высочайшая резолюція излагается на меморіи и объявляется членамъ Совѣта. Какъ Комитетъ, такъ и Совѣтъ Министровъ учреждены были для внесенія единства въ область администраціи. На западѣ функція эта возложена на кабинетъ, составленный изъ министровъ, дѣятельность которыхъ заключается единственно лишь въ приданіи общаго направленія всему ходу администраціи.

Нашъ Комитетъ Министровъ не вполне удовлетворяетъ цѣли, съ которой онъ учрежденъ и этимъ значительно отличается отъ кабинета въ западномъ смыслѣ, потому что: 1) кромѣ министровъ и главноуправляющихъ въ него входятъ и другіе члены; 2) у него есть цѣлый кругъ дѣлъ, специально ему подвѣдомственныхъ.

Болѣе приближается къ кабинету по значенію Совѣтъ Министровъ, но во 1-хъ, онъ очень рѣдко собирается; во 2-хъ, въ него входятъ кромѣ министровъ постороннія лица, назначенныя Государемъ Императоромъ.

Кавказскій Комитетъ.

Въ 1840 г. для вѣрнѣйшаго обезпеченія успѣха введенія въ Закавказскомъ краѣ утвержденныхъ проектовъ новаго гражданскаго устройства (вмѣсто военнаго, бывшаго тамъ по сихъ поръ) былъ учрежденъ Кавказскій Комитетъ, сначала какъ временное учрежденіе, которое было вызвано необходимостью имѣть въ С.-Петербургѣ учрежденіе, имѣющее надзоръ за дѣятельностью представителя правительства на Кавказѣ. Но Высочайшимъ указомъ отъ 22 Февраля 1882 г. Кавказскій Комитетъ упраздненъ.

Сибирскій Комитетъ.

Онъ существовалъ до 1864 г. и завѣдывалъ высшимъ управленіемъ Сибири и пользовался большею властью, нежели Гене-

раль-Губернаторъ Восточной и Западной Сибири. Въ 1864 г. дѣла его перенесены въ Комитетъ Министровъ (Комитетъ по дѣламъ Царства Польскаго уничтоженъ въ 1866 году).

§ 41. Министерства.

Министерства суть установленія, предназначенныя для общаго завѣдыванія опредѣленными отраслями администраціи въ цѣломъ государствѣ. Поэтому подъ именемъ министерствъ разумѣется у насъ не только установленія, носящія это специальное названіе, но и другія, какъ то: всѣ главныя управления, Государственный контроль, Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія, Комиссія Прошеній и Статсъ-Секретаріатъ по дѣламъ Великаго Княжества Финляндскаго.

Задача министерствъ есть исполненіе закона, что и отличаетъ ихъ отъ органовъ властей законодательной и судебной. Но какъ въ столицахъ, такъ и въ губерніяхъ есть еще другія учрежденія, имѣющія цѣлью исполненіе закона. Кромѣ того нѣкоторыя изъ такихъ задачъ возложены правительствомъ на общество. Въ какомъ же отношеніи находятся министерства къ этимъ учрежденіямъ?

Министерства суть высшіе органы управления, имѣющіе опредѣленный кругъ вѣдомства и опредѣленную власть, которыя обусловливаются основными чертами министерствъ. Главная отличительная черта министерствъ состоитъ въ томъ, что каждому изъ нихъ предоставлена извѣстная отрасль администраціи.

Для этого нужно было, конечно, разбить всю область государственной администраціи на отдѣльныя части. Разграниченіе, сдѣланное между задачами министерствъ у насъ, оказалось не вполне обстоятельнымъ. До сихъ поръ нѣкоторыя отрасли администраціи перекочевываютъ изъ вѣдѣнія одного министерства въ другое, потомъ возвращаются обратно и т. д. Такъ напр. цензура перешла отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ къ Министру Народнаго Просвѣщенія, а потомъ вернулась къ первому. (Въ послѣднее время въ бродячемъ положеніи находится Министерство Почтъ и Телеграфовъ, теперь снисшедшее на степень департамента.)

Другая черта системы министерствъ заключается въ томъ, что она предполагаетъ централизацію всѣхъ министерствъ.

Весь духъ дѣятельности министерства, цѣли его, мѣры, принимаемыя для ихъ достиженія, исходятъ и вполне зависятъ отъ лица, находящагося во главѣ этаго установленія.

Въ правильно развитой системѣ администраціи должно различать три момента:

1) моментъ пассивнаго исполненія распоряженій—задача подчиненныхъ органовъ;

2) моментъ дѣйствительнаго управленія, непосредственнаго осуществленія задачъ администраціи—дѣло, главнымъ образомъ, провинціальныхъ установленій и

3) моментъ сообщенія администраціи общаго направленія. Этотъ моментъ составляетъ главную задачу министерствъ и потому мы остановимся на немъ нѣсколько подробнѣе.

Сосредоточеніе опредѣленной задачи управленія въ рукахъ одного вѣдомства опредѣляется слѣдующими важными цѣлями: необходимостью единства въ главныхъ способахъ ея осуществленія и организаціею отвѣтственности административныхъ вѣдомствъ.

Единство каждой части и отвѣтственность соответствующихъ ей установленій возможно при единообразіи въ примѣненіи общихъ и специальныхъ законовъ, касающихся данной части. Хотя способы осуществленія общихъ задачъ и могутъ разнообразиться по мѣстнымъ условіямъ, но мѣстныя установленія въ интересахъ государства и для пользы частныхъ лицъ не могутъ отступать отъ общихъ формъ управленія, ни нарушать общихъ законовъ.

Отсюда понятно, что каждая отрасль администраціи должна имѣть одного общаго представителя, отвѣтственнаго за состояніе своей части и, въ силу своей отвѣтственности, обязаннаго наблюдать за точнымъ исполненіемъ законовъ всѣми подчиненными ему органами.

На главѣ министерства лежитъ, въ числѣ прочихъ обязанностей, обязанность храненія законовъ въ обширномъ смыслѣ. Всякій министръ имѣетъ:

a) право опредѣлять порядокъ примѣненія закона (конечно относящагося ко ввѣренной ему области управленія);

b) принимать съ этою цѣлью нужныя мѣры;

c) толковать законъ и

d) даже развивать его. Право развивать законъ возникло только въ послѣднее время, такъ какъ прежде законъ занимался подробнѣйшей регламентаціей конкретныхъ случаевъ жизни; въ это время сфера власти закона была настолько обширна, что подавляла собою самостоятельность какъ общества, такъ и исполнительной власти. Но съ тѣхъ поръ, какъ законъ обратился къ опредѣленію болѣе общихъ началъ, опредѣленіе подробностей перешло къ образу дѣйствій администраціи, однако же при томъ условіи, чтобы ея распоряженія были закономѣрны.

Но на дѣлѣ трудно разграничить законъ отъ распоряженія администраціи. Поэтому право администраціи издавать распоряженія опасно и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ нѣтъ единства администраціи и гдѣ не хорошо организована ея отвѣтственность.

Если же есть единство, выражающееся обыкновенно въ Министръ-премьерѣ, то оно является обезпеченіемъ единообразнаго направленія дѣйствій различныхъ министерствъ и слѣдовательно исключаетъ возможность столкновеній между министрами; въ связи съ этимъ единствомъ находится и отвѣтственность министровъ. Такъ, незаконныя дѣйствія одного изъ министровъ, вслѣдствіе существованія общаго направленія, сообщаемаго Премьеромъ всему кабинету, отзываются и на другихъ министрахъ, такъ какъ влекутъ за собою неудовольствіе общества на весь Кабинетъ, которому, въ такомъ случаѣ, иногда приходится выходить въ отставку. Существованіе отвѣтственности есть наилучшая гарантія законности и распоряженій администраціи.

§ 42. Типы министерскаго управленія.

Министерское начало выработалось въ двухъ типахъ: англійскомъ и французскомъ. Англійскій типъ сложился подъ влияніемъ всей исторіи и англійскаго народа. Французскій есть результатъ личныхъ воззрѣній государственныхъ дѣятелей: Ришелье, Мазарини, Людовика XIV-го, позднѣе Наполеона I и III. Другое различіе между этими двумя типами то, что въ основаніи всего порядка управленія въ Англійи лежитъ не министерское управленіе, а самоуправленіе (selfgovernment).

Въ Англійи министерскій порядокъ является вообще въ слѣдующемъ видѣ: Палата Общинъ избираетъ Министра-премера, который утверждается королевой; Премьеръ затѣмъ выбираетъ себѣ помощниковъ, которымъ раздаетъ различныя области государственнаго управленія. Министерство стоитъ до тѣхъ поръ, пока его поддерживаетъ большинство, когда же дѣйствія министерства не удовлетворяютъ цѣлямъ и стремленіямъ народа, то оно выходитъ въ отставку и переходитъ въ оппозицію новому министерству. Эта оппозиція является характеристическимъ признакомъ англійскаго государственнаго устройства. Задача ея заключается главнымъ образомъ въ наблюденіи за правильностью дѣйствій новаго министерства. Называется эта оппозиція „Оппозиціей Королевы (opposition of Her Majesty).

Въ Англійи общество пользуется издавна правомъ завѣдывать такими административными задачами, которыя въ другихъ госу-

дарствахъ находится въ рукахъ правительственныхъ лицъ. Въ вѣдѣніе правительства переходятъ лишь тѣ задачи, которыя оказываются не по силамъ мѣстному управленію.

Въ послѣднее время, въ положеніи англійскихъ министерствъ произошли нѣкоторыя перемѣны. Пока англійскіе короли были самостоятельны, они сами себѣ избирали министровъ, которые тогда были не болѣе, какъ совѣтниками короля. Но теперь, когда личное расположеніе короля не играетъ никакой роли, англійское министерство является просто органомъ законодательной власти (парламента) въ сферѣ административной и находится подъ ея контролемъ. Другое измѣненіе въ сферѣ администраціи Англии было вызвано тѣмъ, что потребности народа, постоянно увеличиваясь, достигаютъ наконецъ такихъ размѣровъ, что удовлетвореніе нѣкоторыхъ изъ нихъ становится для органовъ мѣстнаго самоуправленія не по силамъ. Такъ, напримѣръ, англійскому обществу оказалось не по силамъ завѣдываніе народнымъ образованіемъ; тогда оно обратилось къ правительству, которое и учредило при Тайномъ Совѣтѣ особое бюро для завѣдыванія народнымъ просвѣщеніемъ. Точно также для развитія англійской торговли оказалось нужнымъ учредить особое бюро торговли. Такимъ образомъ въ Англии нѣтъ стройной системы въ смыслѣ государственнаго управленія, нѣтъ закона, который бы распредѣлилъ отрасли административныя по министерствамъ, а весь государственный механизмъ представляетъ собою исторически выработаннымъ, часто уродливое созданіе, на которомъ, по мѣрѣ надобности, нарастаютъ тѣ или другія учрежденія.

Болѣе привлекательнокъ, по крайней мѣрѣ, съ внѣшней стороны является французская система. Тамъ отрасли государственной администраціи распредѣлены систематично по разнымъ министерствамъ и каждый министръ, сообразно съ этимъ, имѣетъ опредѣленную власть, права и обязанности. Въ такомъ видѣ были учреждены министерства Наполеона I, которому, какъ извѣстно, пришлось приводить Францію въ порядокъ послѣ революціи. По его мысли, всѣ министры находились въ непосредственномъ подчиненіи королю и были его *renvée en exécution* (его воля, осуществленіе его мыслей). Контроля со стороны народа не было; члены законодательнаго корпуса занимались исключительно разсматриваніемъ законопроектовъ и на администрацію не имѣли вліянія. Объ мѣстномъ управленіи и рѣчи не было. Министры, сосредоточиваясь въ парламентѣ, представляли центральную власть, на обсужденіе которой, за отсутствіемъ властей мѣстныхъ, шли вопросы о самыхъ мелкихъ мѣстныхъ потребностяхъ. Такимъ

образомъ, въ это время развилась сильная централизація. Это же направленіе въ администраціи сохранилось и при Людовикѣ Филиппѣ. Революція 1848 г., пробудивъ самостоятельность народа, внесло въ положеніе дѣль нѣкоторыя измѣненія. Но съ воцареніемъ Наполеона III, Франція опять вернулась въ этомъ отношеніи къ времени Наполеона I—централизація развилась еще больше, конституція Наполеона III (1852 г.), перенесшая отвѣтственность съ министровъ на себя, сдѣлала ихъ вполнѣ независимыми. Императора же контролировать было некому. Французскій типъ преобладалъ въ Западно-Европейскихъ конституціяхъ до 50-хъ годовъ. Но съ этихъ поръ англійскій типъ находитъ себѣ все болѣе и болѣе подражателей (Италія, Бельгія, Пруссія).

Послѣ паденія Наполеона III, во Франціи принимаются мѣры для передачи самому обществу завѣдываніе его мѣстными интересами. Тоже явленіе замѣчается по послѣднее десятилѣтіе и въ другихъ континентальныхъ государствахъ Западной Европы. Такимъ образомъ въ послѣднее время централизація падаетъ.

§ 49. Министерства въ Россіи.

Наше министерство—плодъ нынѣшняго столѣтія. Мы не будемъ подробно разсматривать зачатки ихъ, которые можно подмѣтить во времена отдаленныя. Основанные Александромъ I министерства возникли въ такое время, когда въ средѣ нашихъ государственныхъ людей боролись двѣ партіи: одна (Кочубей и др.) склонялась на сторону французскихъ учреждений, другая, въ средѣ которой особенно выдѣлялся Трошинскій, стояла за учрежденія коллегіальныя. Трошинскій думалъ воскресить систему Петра I, ясно и откровенно высказалъ свои взгляды на значеніе коллегіальной системы. Не должно думать, доказывалъ Трошинскій, что Петръ I только увлекался подражательнымъ направленіемъ и что онъ слѣпо заимствовалъ учрежденіе изъ западно-европейскихъ государствъ. Напротивъ того, стремясь учредить, по примѣру шведскихъ и датскихъ учреждений, вмѣсто старыхъ приказовъ коллегіи, онъ вполнѣ сознавалъ принципы неограниченной монархіи, какъ онѣ выразились въ нѣкоторыхъ изъ современныхъ ему западно-европейскихъ государствахъ и были указаны ему Лейбницомъ. Мотивы, приведенные имъ въ пользу коллегіальныхъ установленій, имѣютъ цѣну даже и теперь; они приведены въ регламентѣ духовной коллегіи. Одни изъ нихъ говорятъ въ пользу коллегіальныхъ установленій вообще, другіе

же относятся специально къ учрежденіямъ духовной коллегіи. Мы остановимся на первыхъ:

Общіе мотивы суть:

1) Въ коллегіи вслѣдствіе всесторонняго обсуждения истина лучше выясняется, чѣмъ при разсмотрѣніи дѣла однимъ лицомъ.

2) Смыслъ 2-го момента заключается въ томъ, что если самое рѣшеніе коллегіи было основано на всестороннемъ обсужденіи дѣла, то вмѣстѣ съ тѣмъ и авторитетъ коллегіальнаго рѣшенія будетъ больше, нежели сила опредѣленія единоличнаго. Здѣсь же развивается мысль, что коллегія полезна для самодержавнаго Государя, несмотря на то, что монархическая власть происходитъ отъ Бога, что повиноваться ей самъ Богъ повелѣваетъ, но и для монарха полезно коллегіальное управленіе, дабы устранить упрекъ въ произволѣ. Петръ I расходится въ мнѣніи съ лицами, утверждающими, что при личномъ управленіи дѣла рѣшаются быстрѣе, потому что коллегія связана формальностями, тратитъ много времени на преціи и т. д. Дѣйствительно, бывають дѣла экстренные, когда требуется единоличное рѣшеніе, когда медлить невозможно. Но Петръ I говоритъ здѣсь о коллегіи, какъ средствѣ нормальнаго управленія и съ этой точки зрѣнія онъ совершенно правъ. Коллегія дѣйствуетъ по разъ заведенному порядку, дѣла двигаются по установленной формѣ, даже независимо стъ коллегій. Напротивъ, при единоличномъ правленіи, дѣла могутъ пойти скорѣе или медленнѣе, смотря по личнымъ качествамъ начальствующаго лица. Петръ I болѣе полагался на хорошее устройство установлений, нежели на личныя способности правителей.

3) По мнѣнію Петра I въ коллегіи каждый членъ дѣйствуетъ подъ контролемъ своихъ товарищей; что если одинъ увлечется какимъ либо побужденіемъ, то другой или третій можетъ его остановить; наконецъ, если бы даже большинство членовъ коллегій увлеклось, то, при установленныхъ Петромъ I средствахъ надзора, рѣшеніе можетъ быть исправлено;

4) коллегія независима отъ личныхъ отношеній, какъ это бываетъ при единоличномъ управленіи. Наконецъ,

5) послѣдній мотивъ, также немаловажный, заключается въ томъ, что Петръ I видитъ въ коллегіи школу для приготовленія правителей, потому что каждый новый членъ, вступая въ коллегію, застаётъ здѣсь опытныхъ товарищей, которые могутъ содѣйствовать ему въ приобрѣтеніи навыка въ дѣлахъ; черезъ нѣсколько времени новый членъ коллегіи приобрѣтаетъ больше оцѣтности, нежели единоличный правитель въ теченіи многихъ

лѣтъ. При самостоятельной единоличности правитель скорѣе падеть въ руки докладчиковъ *).

Такова точка зрѣнія Петра I на коллегіальныя управленія. Въ коллегіальномъ управленіи онъ видитъ залогъ законности управленія, большой независимости установленій; интересы государственной власти достаточно обеспечиваются опредѣленнымъ надзоромъ, прокуратурой, учрежденной при каждой палатѣ. Преобразователь старался примѣнить коллегіальное начало какъ въ мѣстномъ, такъ и въ центральномъ управленіи. Образованіе центральныхъ коллегій закончилось въ 1718 г., а въ 1720 году вышелъ Генеральный Регламентъ коллегіямъ, который до послѣдняго времени являлся основаніемъ всего дѣлопроизводства во всѣхъ коллегіальныхъ установленіяхъ. Всего образовалось 12 коллегій, изъ нихъ заслуживаютъ особеннаго вниманія:

- 1) Коллегія иностранныхъ дѣлъ.
- 2) Военная коллегія.
- 3) Коллегія адмиралтейская, впоследствии получившая первенствующее значеніе.
- 4) Каммеръ-коллегія для управленія государственными доходами и расходами.
- 5) Бергъ и мануфактуръ-коллегія для управленія горными и мануфактурными дѣлами.
- 6) Для дѣлъ торговыхъ имѣлась комерцъ-коллегія; и
- 7) Для юстиціи юстицъ-коллегія.

Однако коллегіи Петра Великаго не могли исполнить возложенныхъ на нихъ задачъ, потому что для этого нужны были два условія:

- 1) Чтобы общая система администраціи была проведена во всѣхъ инстанціяхъ и направленіяхъ.
- 2) Чтобы политическая, какъ говоритъ Градовскій, сторона администраціи имѣла своего представителя въ установленіи, облегченнаго правами верховнаго надзора и дающимъ общее направленіе всему управленію. Этихъ условій не было въ XVIII-мъ столѣтіи.

„Хотя Петръ I началъ свою реформу съ мѣстнаго управленія (1708 г.), хотя его законодательство богато узаконеніями о мѣстныхъ должностяхъ, но ничего прочнаго создано не было. Самъ Петръ колебался при выборѣ системы мѣстной администраціи. При его преемникахъ и это непрочное зданіе рушилось. При

*) См. соч. Градовскаго. „Начало Русскаго Государственнаго права“ Т. II, стр. 858 и слѣд.

Елизаветѣ министерское начало начинается мало по малу проявляться явственно: такъ, Бестужевъ-Рюминъ прямо былъ назначенъ Министромъ Иностранной коллегіи. „До Екатерины II наши мѣстные установленія представляли самый жалкій видъ. Губерніи даже не имѣли установленій, достойныхъ этого названія. Недостатокъ этотъ отразился на дѣятельности коллегій, которыя должны были принять на себя всю тяжесть администраціи со всѣми ея потребностями, не имѣя однако средствъ къ управленію, по незнанію мѣстныхъ условій, при отсутствіи достойныхъ управителей въ губерніяхъ и провинціяхъ“ (Градовскій).

Съ другой стороны, политическій элементъ администраціи, представляемый при Петрѣ I верховною коллегіею—Сенатомъ, долгое время былъ поставленъ недостойнымъ образомъ. Дѣятельность Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета способствовала разложенію администраціи больше, чѣмъ ея устройству.

Екатерина II, немедленно послѣ своего воцаренія, остановилась на мысли о преобразованіи мѣстнаго управленія. „Цѣлое, говорила она, не можетъ быть хорошо, если части въ неустроеніи“. Уже въ 1764 г. она иначе опредѣлила положеніе губернаторской должности и дала ей больше независимости.

„Учрежденіе о губерніяхъ (1775—1780 гг.) проникнуто мыслью перенести центръ тяжести всего управленія въ установленія мѣстныя. Всѣ коллегіи (за исключеніемъ 3-хъ главныхъ) были перенесены въ губерніи, подъ именемъ палатъ, приказовъ и т. д. Эти новые органы администраціи были подчинены мѣстному же представителю политической власти—Генераль-Губернатору, подчиненному непосредственно Императрицѣ и Сенату. Понятно, само собою, что отношенія Сената и Генераль-Прокурора, хотя и оставшихся во главѣ своего управленія, къ новымъ мѣстнымъ должностямъ были крайне неопредѣленны. Затѣмъ же столь неопредѣленны были и отношенія Сената къ тѣмъ общимъ и спеціальнымъ задачамъ администраціи, которыя не могли быть переданы мѣстнымъ установленіямъ.

„Императрица не поручала ихъ Сенату, или если и поручала, то номинально. Дѣйствительно завѣдываніе ввѣрялось или Генераль-Прокурору (Князю Вяземскому), который имѣлъ при Сенатѣ особыя „экспедиціи“, которыя, по справедливости, могутъ быть названы министерствами, или особо довѣреннымъ лицамъ, которыя заслоняли собою Сенатъ. Царствованіе Павла I довершило неопредѣленность высшихъ установленій. Значеніе Сената, какъ высшаго административнаго политическаго установленія, пало. Система личныхъ порученій воскресла съ новою силою“.

Павель I возстановилъ въ столицѣ новыя коллегіи, упраздненныя послѣ учрежденія губерній, при чемъ отношеніе мѣстныхъ и центральныхъ коллегій опредѣлено. Наконецъ система мѣстнаго надзора поколебалась, благодаря уничтоженію большинства Генераль-Губернаторовъ.

Царствованіе Александра I застало высшія устанавленія въ хаотическомъ состояніи. Трудно было опредѣлить даже взаимное ихъ отношеніе, найти лицо или мѣсто дѣйствительно отвѣтственное за положеніе каждой части администраціи.

Этою настоятельною необходимостью сколько нибудь правильнаго распредѣленія задачъ управленія устанавить хотя какія нибудь условія отвѣтственности, объясняется первое учрежденіе министровъ 1802 г. Основанія преобразования были выработаны въ неофициальномъ комитетѣ, въ которомъ засѣдали, между прочимъ: Гр. Кочубей, Новосильцевъ, Оленинъ и Князь Чарторыйскій. Планъ преобразования исполнительной власти былъ представленъ Чарторыйскимъ. Записка его была одобрена Комитетомъ, а затѣмъ Императоромъ. Однако же этотъ планъ не приведенъ въ исполненіе. Въ основаніи новаго учрежденія легъ другой проектъ, составленный Новосильцевымъ, который съ нѣкоторымъ измѣненіемъ и составилъ сущность закона 1802 г. Было учреждено восемь министерствъ, а также оставлены нѣкоторыя коллегіи, которыя и описаны по отдѣльнымъ министерствамъ.

Эти Министерства суть: Военное, Морское, Иностранныхъ Дѣлъ, въ вѣдѣніе которыхъ отведены три первенствующія коллегіи. Министерство Юстиціи не было реформировано и потому министру Юстиціи вмѣнено было и руководствоваться инструкціею Генераль-Прокурора Сената. Отношенія Коллегіи къ министерствамъ состояли въ слѣдующемъ: каждая коллегія, завѣдывающая извѣстной частью, о всѣхъ дѣлахъ посылала къ министру еженедѣльно меморію, а по дѣламъ затруднительнымъ особая представленія; Министръ разрѣшалъ представленія, а на меморіи, если считалъ нужнымъ, дѣлалъ замѣчанія. И отвѣты министра и его замѣчанія сообщались коллегіямъ предложеніями. Если коллегіи не соглашались съ замѣчаніями министровъ, то представляли ему свои разсужденія. Если послѣ этого съ министромъ не соглашалась коллегія, мнѣніе послѣдней и резолюція министра докладывались Государю.

Законъ 1802 г. оказался неудачнымъ: недостаточно опредѣлены отношенія министерствъ къ Сенату. По учрежденію, министры должны были подлежать контролю Сената, но этого не могло быть на практикѣ, такъ какъ распоряженія министровъ осно-

ывались на Высочайшихъ повелѣнiяхъ. Въ 1803 г. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Кочубей представилъ Государю о неудобствахъ коллегiального управленiя: 1) медленность, 2) недостатокъ раздѣленiя работы, 3) множество излишнихъ формъ, 4) недостатки отвѣтственности и 5) формализмъ въ отношенiи къ коллегiямъ. Этотъ докладъ имѣлъ практическое значенiе: коллегiи постепенно закрыты, а вмѣсто ихъ предполагено ввести департаменты.

Въ 1810 г. поданъ былъ проектъ преобразованiя министерствъ, написанный уже Сперанскимъ, который былъ прежде секретаремъ Кн. Кочубея. Въ этомъ проектѣ предполагалось ввести новое распределѣнiе министерствъ, опредѣлить болѣе точно отношенiе между Сенатомъ и министрами, между министрами и коллегiями и измѣнить самый составъ министерствъ. Записка эта вошла въ силу и вылилась въ новый законъ 1811 г., который дѣйствуетъ и теперь. Коллегiи потеряли значенiе и перешли въ департаменты, подготовляющiе министру доклады и имѣющiе для него значенiе только какъ представляющiе совокупность извѣстныхъ данныхъ или соображенiй, которыя онъ можетъ принять или не принять. Такимъ образомъ, законъ 1811 г. проводитъ бюрократическое начало, вся власть въ рукахъ министра и отъ него уже приходитъ къ той или другой степени, къ тѣмъ или другимъ изъ его подчиненныхъ.

§ 44. Основанiя дѣятельности министерствъ по началамъ положительнаго законодательства.

По основнымъ законамъ, Императоръ есть глава высшей администраци; министры же, какъ ближайшiе исполнители его воли, должны находиться подъ непосредственнымъ его наблюденiемъ. Поэтому они избираются единственно по усмотрѣнiю самодержавной власти. Ст. 189 учрежденiя министерствъ говорятъ: „Въ порядкѣ государственныхъ силъ, министерства представляютъ установленiе, посредствомъ коего верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленiя“.

Ст. 191: „Управленiе cadaго министерства вѣрjается лицу, опредѣляемому по непосредственному Его Императорскаго Величества избранiю, съ званiемъ министра, главноуправляющаго“. По ст. 192 учрежденiя министерствъ: „Всѣ министры въ дѣйствiяхъ ихъ подчинены непосредственно верховной власти“. Министры подлежатъ контролю только Государя. Поэтому и Сенатъ, имѣющiй по закону право контроля надъ ними, можетъ осуществить его не иначе, какъ по полученiи предварительнаго раз-

рѣшенія Государя. Другой основной вопросъ есть вопросъ о назначеніи министерствъ. Ст. 190 говоритъ: „министерства установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ ихъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ точное и скорое исполненіе“. Первоначально дѣятельность государственныхъ задачъ не позволяла закону опредѣлить ихъ исполненіе при всякихъ обстоятельствахъ и случайностяхъ.

Жизнь требуетъ, чтобы административная власть имѣла въ извѣстной степени, такъ называемую *дискреціонную власть*, т. е. право принимать различныя мѣры, независимо отъ закона, если въ законѣ нѣтъ разрѣшенныхъ данныхъ случаевъ и если обстоятельства не позволяютъ ждать ихъ разрѣшенія законодательнымъ путемъ; само собою разумѣется, что отвѣтственность за мѣры, принятыя въ подобныхъ случаяхъ, лежитъ на министрахъ. У насъ министры имѣютъ право давать инструкціи и предписывать тѣ или другія дѣйствія „въ развитіи закона“.

Власть министра, какъ власть исполнительная, не можетъ отмѣнять закона. Вообще власть, данная имъ для исполненія возложенныхъ на нихъ задачъ, заключается въ слѣдующемъ:

1) Въ ихъ рукахъ находится назначеніе чиновниковъ административнаго вѣдомства въ должности 5-го и 6-го класса (должности выше 4-го класса замѣщаются по непосредственному усмотрѣнію Императора, а должности до 7-го класса включительно замѣщаются губернскимъ начальствомъ), они же представляютъ кандидатовъ на должности 4-го класса, потому что эти должности замѣщаются Государемъ, по представленію министровъ; кромѣ того Генераль-Губернаторы имѣютъ право при назначеніи чиновниковъ всѣхъ классовъ обращаться къ Государю помимо министровъ.

2) Министрамъ принадлежитъ надзоръ за дѣйствіемъ всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, съ правомъ удаленія отъ должности и преданія суду въ случаѣ важныхъ преступленій.

3) Разрѣшеніе, силою существующихъ законовъ, всѣхъ затрудненій и сомнѣній, возникающихъ въ администраціи при исполненіи законовъ и распоряженій, другими словами, толкованіе законовъ *). Такимъ образомъ здѣсь сталкиваются сфера юрисдикціи министровъ съ кругомъ вѣдомства Сената.

*) Въ извѣстныхъ предѣлахъ устан. ст. 75 и 76 основныхъ законовъ и сообразно съ компетенціею въ этомъ отношеніи другихъ учреждений, для всѣхъ подчиненныхъ министерству лицъ и учреждено обязательное принятіе толкованія, сдѣланнаго министерствомъ, если не нарушаютъ прага общественныхъ единеній или частныхъ лицъ. Толкованіе же 1-го Департамента Правительствующаго Сената обязательно и для самого министерства.

4) Они обладают дискреціонною властью, т. е. неограничиваемою законодательными постановленіями. Эта власть даетъ министру право принимать чрезвычайныя мѣры, слѣдовательно переступать за предѣлы своихъ полномочій въ случаяхъ чрезвычайной важности, въ которыхъ министръ долженъ доказать: 1) настоятельность самой нужды въ чрезвычайной мѣрѣ; 2) невозможность ждать разрѣшенія высшей власти въ виду настоятельности нужды. Ст. 195 учр. министерствъ говоритъ: „Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда исполненіе не можетъ быть отлагасмо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія; но они обязаны доносить въ тоже время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности“. Это узаконеніе опредѣляетъ существо дискреціонной власти, предоставляемой каждому министру, какъ у насъ, такъ и на Западѣ. Целъзя однако же не присовокупить, что подобнаго рода власть можетъ явиться источникомъ многихъ злоупотребленій, особенно въ такихъ государствахъ, въ коихъ не установились твердыя начала юридической и политической отвѣтственности министровъ.

Права, предоставленныя министрамъ и разнообразіе ихъ задачъ, приводятъ ихъ въ соприкосновеніе со всѣми государственными установленіями и всѣми видами власти. По этому закону предстояло съ возможною точностью опредѣлить положеніе министровъ въ ряду другихъ государственныхъ установленій. Къ разсмотрѣнію этихъ вопросовъ и обратимся.

§ 45. Отношенія министерствъ къ другимъ государственнымъ установленіямъ и между собою.

А. Къ власти законодательной.

1) Законъ предоставляетъ министрамъ права законодательнаго почина (ст. 197 Учрежденія Министерствъ: „Отношеніе министровъ по части законодательной состоитъ въ томъ, что они могутъ представлять необходимость новаго закона или учрежденія или объ отміѣлѣ прежняго“). Министры могутъ вносить первоначально предположенія свои въ Совѣтъ Министерства, а облеченные въ окончательную форму законопроекты въ Государственный Совѣтъ или въ Комитетъ Министровъ.

2) Министры участвуютъ въ разсмотрѣніи проекта въ Государственномъ Совѣтѣ, или Комитетѣ Министровъ, пользуются правомъ представлять тамъ свои объясненія.

3) Министры обязаны присутствовать въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта, гдѣ и участвуютъ въ голосованіи наравнѣ съ прочими членами.

В) *Къ судебной власти.*

Отношенія министровъ къ судебной власти опредѣляются въ 213 и 214 ст. Учр. Минист.; говорятъ, что во 1-хъ, судебная власть во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ и во 2-хъ, министерства никого судить и наказывать не могутъ. До 1864 г. не было раздѣленія судебныхъ административныхъ властей. Однако въ настоящее время эти отношенія опредѣляются слѣдующимъ образомъ:

1) Министръ обязанъ охранять интересы казны всегда и вездѣ. Прежде это выражалось въ участіи министровъ въ разбирательствѣ такихъ дѣлъ. Теперь уже эти дѣла производятся особымъ порядкомъ, при чемъ Министрамъ и Главноуправляющимъ дается право, независимо отъ участвующихъ въ дѣлѣ сторонъ, входить въ кассационные департаменты Сената съ представленіями объ отмѣнѣ рѣшеній судебныхъ палатъ (Уст. Гражд. Суд. ст. 1295).

2) Министры обладаютъ и карательною властью: а) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ по дѣламъ цензуры и печати представляетъ въ Комитетъ Министровъ объ уничтоженіи вредныхъ книгъ и налагаетъ административныя взысканія на періодическія взысканія; б) административнымъ порядкомъ могутъ быть принимаемы различныя мѣры, какъ то: воспрещеніе жительства въ опредѣленномъ мѣстѣ, отдача подъ надзоръ полиціи, административная высылка (Уст. о пред. и пресѣч. прест. ст. 1); в) всеѣмъ вѣдомствамъ принадлежатъ важныя дисциплинарныя права относительно служащихъ лицъ, которыя могутъ простираться до удаленія отъ службы, безъ объясненія причинъ. Законами 19 Мая 1871 г. (ст. 29) опредѣляется участіе административнаго или точнѣе жандармскаго корпуса, въ преслѣдованіи политическихъ преступленій, независимо отъ судебной власти.

С) *Къ исполнительной власти.*

Отношенія министровъ къ исполнительной власти можно разсматривать двоякимъ образомъ:

1) Въ іерархическомъ смыслѣ, т. е. отношеніе министровъ: а) къ высшимъ и б) къ подчиненнымъ органамъ управленія.

а) Высшими органами управления является Сенат (211 ст. Учр.), Комитетъ Министровъ и Совѣтъ Министровъ. Отношенія министровъ къ нимъ возникаютъ въ такомъ случаѣ, когда разрѣшеніе извѣстныхъ дѣлъ превышаетъ степень данной имъ власти, или когда власть эта недостаточна для приведенія извѣстныхъ мѣръ въ надлежащее исполненіе.

б) Отношенія министерствъ къ подчиненному управленію нормируются ст. 1231, по которой подчиненныя мѣста обязаны безпрекословно и съ точностью исполнять предписанія министровъ. Что касается степени зависимости отъ министровъ, то губернскія присутственныя мѣста и должностныя лица пользуются большей самостоятельностью, нежели установленія, входящія въ составъ самихъ министерствъ.

2) Отношенія министерствъ между собою. Законъ 1802 г. говоритъ о намѣреніи законодателя учредить министерство, т. е. одно цѣльное учрежденіе. Эта мысль не оставлена учрежденіемъ 1811 г., которое вошло въ дѣйствующій св. законовъ; 216 ст. Учрежденія Министерствъ говоритъ слѣдующее: „Поелику всѣ министерства составляютъ одно управленіе, то ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣлиться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли. Раздѣленіе частей управленія по министерствамъ не есть раздѣленіе самаго управленія, которое, по существу своему, всегда должно быть едино“.

Но единство такого учрежденія, какъ министерство, можетъ осуществиться только при соблюденіи двухъ условій: а) при однородности министерствъ, т. е., при томъ условіи, чтобы въ составъ министерствъ входили лица, одинаковыя по своимъ убѣжденіямъ, такъ сказать, по своему политическому міросозерцанію; б) 2-е условіе заключается въ томъ, чтобы однородность министерствъ была связана съ солидарною отвѣтственностью министровъ. Естественнымъ послѣдствіемъ этихъ 2-хъ началъ является третье: в) министерства образуютъ какъ бы коллегію, во главѣ которой находится руководящее лицо—первый министр. Но осуществленіе этихъ началъ мыслимо только при такомъ государственномъ устройствѣ, гдѣ министерства являются органомъ извѣстной политической партіи, слѣдовательно въ монархіяхъ конституціонныхъ. Проведеніе этого начала въ неограниченной монархіи врядъ ли возможно и полезно. Въ монархіи неограниченной Государь есть единственный руководитель и глава политики и министры отвѣтственны передъ нимъ. Государю принадлежитъ полная свобода въ выборѣ совѣтниковъ и исполнителей его воли. Разнообразіе во мнѣніяхъ и направленіи министровъ бываетъ весьма полезно.

По нашему государственному порядку каждый министр является представителемъ верховной власти, которою онъ управляетъ подъ личною своею отвѣтственностью передъ Императоромъ—и дѣйствительно законъ обезпечиваетъ свободу дѣйствій министровъ. Ст. 217 говоритъ, „что министръ не можетъ входить въ управленіе дѣлами, находящимися въ вѣдѣніи другаго министра“. Слѣдовательно каждое министерство представляетъ самостоятельное управленіе, подчиненное министру, который, въ свою очередь, подчиненъ верховной власти, слѣдовательно каждый изъ министровъ имѣетъ непосредственное отношеніе къ власти верховной. Самъ законъ ограждаетъ отъ вторженія въ его распоряженіе стороннихъ вѣдомствъ. Тѣмъ не менѣе эта отдѣльность министерствъ имѣетъ свои предѣлы и 216 ст. не есть выраженіе бесплоднаго теоретическаго правила. Признавая полную самостоятельность министровъ въ управленіи ихъ частями, законъ долженъ быть, съ другой стороны, потребовать, чтобы они не расходились въ общихъ цѣляхъ управленія, не уклонились бы отъ нѣкоторыхъ общихъ началъ политики, принятой верховною властью. Это единство поддерживается верховною властью. Министры сообщаются другъ съ другомъ посредствомъ отношеній.

§ 46. Условія дѣятельности министерствъ.

Имѣя своимъ назначеніемъ управленіе ввѣренною его завѣдыванію отраслю администраціи, каждый министръ осуществляетъ свою власть въ исполненіи предписаній закона и въ наблюденіи за таковымъ же исполненіемъ со стороны мѣстъ и лицъ подчиненныхъ (закономѣрность). Но конечно, съ другой стороны, необходимо и установленіе извѣстнаго надзора за дѣйствіями министровъ. Власть ихъ и компетенція должны имѣть извѣстные предѣлы: „l'Administration doit être surveillée et responsable“, говоритъ французская практика, и хотя принципъ этотъ признаетъ вездѣ, но на практикѣ исполняется весьма различно. Рядомъ съ общею отвѣтственностью министровъ, мы находимъ еще другіе способы и мѣры, которыми законъ старается сѣзуть власть министерствъ и отдѣльныхъ вѣдомствъ и учреждений.

Мы встрѣчаемся съ терминами *отчета, ревизіи, контроля* и друг., между которыми однако не всегда производится закономъ точныя и строгія различія. Чтобы контроль надъ различными вѣдомствами былъ осуществленъ, необходимо, чтобы министръ могъ удостовѣриться въ правильности дѣлопроизводства въ каждомъ установленіи, находящимся въ его вѣдомствѣ. Эта цѣль

достигается посредством такъ называемыхъ *ревизій*, производство которыхъ рекомендуется закономъ по каждому департаменту и по всему министерству. Директоръ обязанъ производить ревизию дѣлъ во всѣхъ отдѣленіяхъ департаментовъ и столовъ; независимо отъ этого министръ производитъ ревизию всѣхъ департаментовъ черезъ особо избранныхъ лицъ. Но ревизія есть актъ, исходящій отъ самаго министра и составляетъ, такъ сказать, домашнее средство министерства. Другой характеръ носить ревизія общая, могущая исходить только отъ верховной власти; подобной ревизіи у насъ не существуетъ, такъ какъ она являлась бы признакомъ недовѣрія къ министру, въ вѣдомствѣ котораго она бы производилась. До извѣстной степени подходитъ къ ней существующая у насъ *сенаторская ревизія*, впервые введенная Петромъ Великимъ, при которой ревизирующему сенатору, назначенному Высочайшею властью, подчиняются всѣ органы и учрежденія извѣстнаго края. Отчеты сенатора могутъ касаться всѣхъ вѣдомствъ и органовъ какъ высшихъ, такъ и низшихъ.

Вторымъ болѣе важнымъ средствомъ является *отчетность*. Подъ именемъ отчетности министерствъ разумѣется обязанность представленія извѣстныхъ свѣдѣній о положеніи дѣлъ въ каждомъ министерствѣ. Эти свѣдѣнія касаются:

1) Денежныхъ вопросовъ—исполненія смѣты каждаго министерства, что особенно важно съ тѣхъ поръ, какъ введено единство кассы. По государственной росписи ежегодно отпускаются на каждое министерство опредѣленныя суммы, такъ что каждое министерство имѣетъ специальный бюджетъ. Отсюда возникаетъ необходимость провѣрки употребленія назначенныхъ суммъ на каждый предметъ, съ провѣркою при томъ необходимости и правильности траты. Исполненіе росписей провѣряетъ Государственный Контроль.

2) Министръ представляетъ годовой отчетъ о состояніи управленія (дѣлопроизводства) ввѣренной ему части. Отчеты эти представляются на усмотрѣніе Государя. Предварительное составленіе ихъ поручается отдѣльнымъ департаментамъ и канцеляріямъ, изъ ихъ отчетовъ составляется общій министерскій отчетъ. Въ отчетѣ должны быть указаны: состояніе дѣлъ за предшествующій годъ, успѣхи, сдѣланные министерствомъ въ теченіи прошлаго года, причины, замедляющія исполненіе бумагъ и т. д.

Въ настоящее время отчеты представляются на Высочайшее усмотрѣніе и разсматриваются иногда предварительно особою комиссіею по Высочайшему избранію; окончательное же разсмотрѣніе ихъ должно происходить въ Совѣтѣ Министровъ.

3) Отъ министровъ требуются отчеты о видахъ и предложеніяхъ касательно улучшенія въ различныхъ частяхъ управления. На каждого министра возлагается обязанность составить планъ будущаго управления и представить на Высочайшее усмотрѣніе. Это имѣетъ особое практическое значеніе, такъ какъ отчеты этого рода являются средствомъ наблюденія, на сколько каждый министръ, независимо отъ исполненія текущихъ дѣлъ, совершенствуетъ ввѣренную ему часть. Отъ отчетности, которая является только средствомъ надзора за министерствами, должно ясно отличать отвѣтственность министровъ, какъ средство пресѣченія злоупотребленій въ министерствѣ.

Отвѣтственность эта можетъ быть двоякаго рода:

1) Отвѣтственность политическая, по которой министры отвѣчаютъ не за отдѣльные дѣйствія свои, не за ту или другую мѣру, а за все направленіе дѣятельности, которая признается не противозаконною, а только нецѣлесообразною, несогласною съ цѣлями государства.

2) Отвѣтственность юридическая (или просто уголовная) является послѣдствіемъ нарушенія закона и вызывается обыкновенно какимъ либо незаконнымъ дѣяніемъ, а не направленіемъ дѣятельности.

Въ государствахъ конституціонныхъ отвѣтственность министровъ имѣетъ болѣе политической, нежели юридической характеръ. Юридическая отвѣтственность министровъ, т. е. возбужденіе уголовного преслѣдованія противъ совѣтниковъ короны, имѣла смыслъ и значеніе только до тѣхъ поръ, пока не установились правильныя вліянія Палаты на дѣла. Пока вліяніе короны на дѣла было сильно, а вліяніе Палатъ слабо, у послѣднихъ было единственное средство противъ дѣйствій министровъ: пригрозить уголовнымъ преслѣдованіемъ. Но какъ только установилось правильное вліяніе Палатъ на веденіе дѣлъ, онѣ не прибѣгаютъ къ уголовному преслѣдованію совѣтниковъ короны. Министерства отвѣчаютъ передъ ними болѣе всего за направленіе своей политики и когда политика министерства не одобряется Палатою, то министерство падаетъ.

Что касается до Россіи, то у насъ политическая отвѣтственность министровъ вполнѣ зависитъ отъ Самодержавной власти: министры опредѣляются и увольняются по усмотрѣнію Верховной власти. Потому наше законодательство обращаетъ вниманіе на юридическую отвѣтственность, которая по ст. 251 является въ слѣдующихъ случаяхъ:

1) Когда министръ превышаетъ предѣлы своей власти, слѣ-

довательно а) когда онъ издаетъ распоряженіе въ отиѣну существующихъ законовъ и б) когда онъ, миновавъ установленный порядокъ, издаетъ распоряженіе, требующее разсмотрѣнія его въ законодательномъ порядкѣ.

2) Министръ отвѣтствуетъ за бездѣйствіе власти, т. е. въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ не исполняетъ своихъ обязанностей. Это вопросы факта, рѣшеніе котораго зависитъ отъ членовъ Государственнаго Совѣта,

3) Вообще за злоупотребленіе власти (въ законѣ не упомянуто), могущее выражаться какъ въ превышеніи, такъ и въ бездѣйствіи. Предѣлы министерской отвѣтственности устанавливаются въ ст. 363 Учр. Министерствъ слѣдующимъ образомъ: „Во всѣхъ случаяхъ отвѣтственность распространяется: 1) не далѣе власти и обязанности каждаго лица или мѣста; 2) не далѣе способа удобности и возможности, зависящей отъ времени, обстоятельствъ, мѣстнаго положенія и пособій“. Это постановленіе относится, собственно говоря, къ директорамъ департаментовъ, но должно быть распространено и на случай отвѣтственности министровъ. Такимъ образомъ дѣло зависитъ отъ обстоятельствъ, въ которыхъ дѣйствовало административное лицо. Во всякомъ случаѣ министръ не отвѣчаетъ, если докажетъ, что не могъ дѣйствовать иначе, былъ вызванъ на незаконную мѣру обстоятельствами.

Вопросъ объ отвѣтственности министра можетъ быть возбужденъ различными способами: 1) жалобами частныхъ лицъ, поданныхъ на Высочайшее Имя въ Комиссію Прошеній; 2) донесеніями подчиненныхъ мѣстъ и лицъ Сенату о распоряженіяхъ министра, противныхъ закону; 3) черезъ слѣдствіе и судъ надъ подчиненными министру лицами и если на судѣ доказано будетъ, что подчиненное лицо совершило проступокъ по службѣ или причинило государственный ущербъ только потому, что въ точности исполнило приказаніе министра; 4) черезъ временныя обзорѣнія губерніи (сенаторскія ревизіи); 5) черезъ разсмотрѣніе министерскихъ отчетовъ (средство болѣе слабое, сравнительно съ предыдущимъ, такъ какъ отчетъ составляется самимъ же министромъ) и 6) при посредствѣ печати.

Кромѣ перечисленныхъ способовъ министръ, на основаніи 259 ст. Учр. Пр. Сен., можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности Сенатомъ, что однако на практикѣ не случается.

Министръ не можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности, если дѣйствуетъ по непосредственному Высочайшему повелѣнію, если по опредѣленію какого либо высшаго коллегіальнаго установленія, утвержденного Высочайшею властью.

Юридическая отвѣтственность министра осуществляется чрезъ преданіе привлеченнаго къ ней суду Верховнаго уголовного суда, назначеніе котораго точнымъ образомъ опредѣлено закономъ 15-го Февраля 1889 года.

Вотъ, въ общихъ чертахъ текстъ этого закона.

Въ видахъ разъясненія дѣйствующихъ законовъ объ отвѣтственности высшихъ чиновъ государственнаго управления, недостаточная полнота и опредѣленность коихъ можетъ возбуждать нежелательныя въ дѣлахъ столь первостепенной важности сомнѣнія, а также для ближайшаго согласованія сихъ узаконеній съ преподанными судебными уставами въ Божѣ почившаго Родителя Нашего Императора Александра II-го правилами судопроизводства, признали Мы за благо опредѣлить порядокъ отвѣтственныхъ членовъ Государственнаго Совѣта, министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями на слѣдующихъ основаніяхъ:

1) Донесенія и жалобы, содержащія обвиненія членовъ Государственнаго Совѣта, министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями въ нарушеніи долга службы, представляются на Наше усмотрѣніе.

2) Удостоенныя Нами уваженія донесенія и жалобы обращаются въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ Государственнаго Совѣта, который приступаетъ къ ихъ обсужденію въ составѣ не менѣе семи членовъ.

3) Департаментъ сообщаетъ привлекаемымъ къ отвѣтственности лицамъ какъ о предметахъ обвиненія, такъ и объ имѣвшихся доказательствахъ и требуетъ отъ нихъ объясненій.

4) По рассмотрѣніи представленныхъ объясненій и собраніи свѣдѣній, какія для разъясненія дѣла окажутся необходимыми, департаментъ полагаетъ заключеніе о дальнѣйшемъ направленіи дѣла.

5) Когда по обстоятельствамъ дѣла, окажется нужнымъ предварительное слѣдствіе, производство такового возлагается на одного изъ сенаторовъ кассационныхъ департаментовъ, по Нашему назначенію, а прокурорскія по сему слѣдствію обязанности исполняются Министромъ Юстиціи.

6) Оконченное слѣдствіе вносится, при заключеніи Министра Юстиціи о дальнѣйшемъ направленіи дѣла, въ департаментъ гражданскихъ духовныхъ дѣлъ, который постановляетъ о прекращеніи начатаго преслѣдованія, или о наложеніи на привлеченнаго къ отвѣтственности взысканія безъ суда, или преданіи обвиняемаго суду.

7) Состоявшееся въ департаментѣ (ст. 4 и 6) единогласное постановленіе о прекращеніи дѣла, наложеніи взысканія безъ

суда, или преданіи суду, а въ случаѣ разногласія, послѣдовавшія по симъ предметамъ разныя мнѣнія членовъ—представляются непосредственно на Наше усмотрѣніе. Постановление департамента о производствѣ предварительнаго слѣдствія (ст. 4 и 5) обращается къ исполненію безъ испрошенія Нашего утвержденья.

8) Удостоенное Нашего утвержденья постановленіе департамента о преданіи суду члена Государственнаго Совѣта, министра или главноуправляющаго отдѣльною частью служить основаніемъ обвинительнаго акта, который составляется Министромъ Юстиціи и вносится имъ въ верховный уголовный судъ.

9) Верховный уголовный судъ, для сужденія лицъ, въ предшествующей статьѣ указанныхъ, учреждается каждый разъ по особому Нашему указу и составляется подъ предѣдательствомъ Предѣдателя Государственнаго Совѣта и первоприсутствующихъ въ кассационныхъ департаментахъ Правительствующаго Сената, а также въ соединенномъ присутствіи сихъ департаментовъ съ первымъ. Если, однако, предѣдатель департамента гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ Государственнаго Совѣта принималъ участіе въ постановленіи о преданіи обвиняемаго суду, то онъ замѣняется однимъ изъ членовъ Государственнаго Совѣта, по Нашему указанію.

10) Прокурорскія обязанности при верховномъ уголовномъ судѣ исполняются Министромъ Юстиціи, а относительно назначенія подсудимымъ защитниковъ и принятія отъ осужденныхъ просьбъ о помилованіи соблюдаются правила, въ ст. 1064 и 1065 устава уголовного судопроизводства указанныя.

§ 47. Организація министерствъ.

Организація министерствъ основывается на 1 ст. Учрежденій Министерствъ, въ которой сказано: „управленіе каждымъ министерствомъ ввѣряется одному лицу по непосредственному избранію Императорскаго Величества“. Стало быть, всѣ министерства проникнуты началомъ единоличнымъ, т. е. такимъ, при которомъ рѣшительный голосъ принадлежитъ одному лицу. Товарищъ Министра въ тѣхъ министерствахъ, кромѣ Военнаго и Морскаго *), не раздѣляетъ съ министромъ его власти и онъ не имѣетъ ни-

*) Въ случаѣ ихъ отсутствія мѣсто заступаетъ Начальникъ Главнаго Штаба и Морскаго Главнаго Штаба (по закону 1864 г.) или Начальники отдѣльныхъ управленій по Высочайшимъ повелѣніямъ. Въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ были три Товарища Министра въ виду расширенія его дѣятельности, особенно за послѣднее время. Съ 1869-го года два товарища.

какихъ самостоятельныхъ правъ. Товарищъ министра получаетъ самостоятельное значеніе во время отсутствія министра или болѣзни его, когда онъ управляетъ Министерствомъ на основаніи Высочайшаго повелѣнія. Товарищъ Министра есть всегда членъ Совѣта Министра. Наконецъ, министръ можетъ возлагать на него присутствованіе вмѣсто себя въ Государственномъ Совѣтѣ и другихъ высшихъ установленіяхъ, при чемъ онъ вступаетъ во всѣ права и обязанности министра.

Впрочемъ министръ можетъ, съ Высочайшаго разрѣшенія, поручить своему Товарищу управленіе тою или другою частью.

Въ этомъ случаѣ товарищъ завѣдуетъ своею частью на правахъ директора департамента. Такимъ образомъ министръ остается единственнымъ распорядителемъ своего вѣдомства. На практикѣ же Товарищъ Министра завѣдуетъ текущими дѣлами, порученными ему министромъ.

При министрѣ обыкновенно устраивается коллегіальное учрежденіе—*Совѣтъ*, въ которомъ предсѣдательствуетъ или самъ министръ или его товарищъ. Онъ составляется изъ всѣхъ директоровъ и изъ лицъ особо назначенныхъ по Высочайшему повеленію. Кромѣ того въ Совѣтъ могутъ быть приглашены стороннія лица, отъ которыхъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній. Совѣтъ Министровъ есть высшее установленіе въ министерствѣ, постановленное выше всѣхъ департаментовъ. Компетенція его слѣдующая:

1) дѣла законодательнаго характера, т. е. каждый законопроектъ, выработанный въ министерствѣ, прежде чѣмъ онъ поступаетъ въ законодательное учрежденіе долженъ предварительно поступить на разсмотрѣніе Совѣта Министра;

2) разсмотрѣніе годовой смѣты министерства;

3) дѣла по надзору за дѣйствіями мѣстъ и лицъ, подчиненныхъ министерству и по жалобамъ на нихъ;

4) предположеніе о новыхъ порядкахъ и преобразованіи въ разныхъ частяхъ управленія;

5) всѣ другія дѣла, которыя министръ сочтетъ нужнымъ предложить на обсужденіе Совѣта *).

Постановленія Совѣта для министра не имѣютъ обязательной

*) Вообще дѣятельность Совѣтовъ Министерствъ не опредѣлена точнымъ образомъ, за исключеніемъ Совѣта Министра Финансовъ, который имѣетъ опредѣленные дѣла. Исключительное положеніе занимаютъ Совѣты Адмиралтейскій и Военный, которые имѣютъ законодательныя функціи. Необходимо еще указать на особое положеніе Совѣта Государственнаго Контроля, мнѣніе котораго обязательно для Государственнаго Контролера.

силы, такъ что онъ можетъ принять рѣшеніе, несогласное съ мнѣніями Совѣта, но въ такомъ случаѣ при представленіи дѣла высшему правительству, напримѣръ, въ Государственный Совѣтъ, мнѣніе Совѣта приписывается мнѣніе Совѣта Министра. Совѣтъ существуетъ во всѣхъ министерствахъ, даже въ тѣхъ, гдѣ всего одинъ департаментъ, какъ, напримѣръ, въ Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія. Въ нѣкоторыхъ министерствахъ Совѣтъ собирается всего разъ и два въ годъ.

Канцелярія Министра. Она назначена для личной его переписки по особенно важнымъ дѣламъ и поэтому опредѣлить точно ея компетенцію нельзя. Туда, напримѣръ, идутъ Высочайшія повелѣнія и указы, черезъ нея производятся сношенія министра съ другими министерствами. Въ нѣкоторыхъ министерствахъ Канцелярія завѣдуетъ инспекторскою частью, т. е. наградами, движеніемъ по службѣ. Между дѣлами, подвѣдомственными ей, особенны важныя и секретныя дѣла.

По кругу вѣдомства часто конкурируютъ съ Канцеляріей *Департаменты*. Такъ, напримѣръ, въ Министерствѣ Иностранныхъ Дѣлъ есть особый департаментъ, завѣдующій инспекторскою частью, тогда какъ въ другихъ министерствахъ она находится въ вѣдѣніи канцеляріи. Такимъ образомъ провести между ними грань нельзя. Департаментовъ при каждомъ министерствѣ нѣсколько (исключая Министерства Народнаго Просвѣщенія), соотвѣтственно отраслямъ управленія, входящимъ въ составъ каждаго изъ министерствъ. Департаменты состоятъ изъ директоровъ, начальниковъ отдѣленій (департаменты раздѣляются на отдѣленія), столоначальниковъ и т. д. Кромѣ дѣлъ секретныхъ (по нѣкоторымъ доклады обыкновенно составляются канцеляріею), всѣ остальные дѣла распредѣляются между департаментами, которые являются такимъ образомъ нормальными органами доклада. Но этимъ не исчерпывается вся дѣятельность департаментовъ. Они не только изготавляютъ докладъ, но и имѣютъ извѣстную степень власти, что объясняется историческимъ ихъ происхожденіемъ. Многіе изъ нихъ образованы изъ коллегій, которымъ нѣкогда были ввѣрены задачи центрального управленія. Эти коллегіи до нѣкоторой степени сохранили свою самостоятельность и послѣ введенія ихъ въ составъ соотвѣтствующаго министерства.

Это обстоятельство низводитъ министерство въ установленіе, главнымъ образомъ политическое, — на степень административнаго мѣста, погруженнаго во всѣ мелочи управленія. Подъ докладомъ департамента надо разумѣть совокупность свѣдѣній, справокъ, разясняющихъ дѣло, поступающее на разрѣшеніе министра. При

каждомъ министерствѣ есть еще комитеты, экспедиціи, архивы и тому под.

§ 48. Классификація Министерствъ.

Каждое министерство соотвѣтствуетъ одной изъ общихъ основныхъ цѣлей, преслѣдуемыхъ государствомъ и развитіе отдельныхъ управленій находится въ тѣснѣйшей связи съ процессомъ уясненія этихъ цѣлей въ самомъ государствѣ. Самыми элементарными задачами государства являются:

1) Внѣшнія его сношенія съ другими державами, съ цѣлью обезпеченія взаимныхъ выгодъ и своей безопасности и благосостоянія путемъ мирнымъ и посредствомъ переговоровъ. Это задача внѣшнихъ отношеній, или такъ называемая иностранныхъ дѣлъ.

2) Организация внѣшней и внутренней безопасности, т. е. организация военныхъ силъ, которая распадается на морскую и сухопутную, поэтому вторая задача — организация военно-сухопутныхъ и морскихъ силъ.

3) Государство нуждается въ финансовыхъ средствахъ для своего существованія. Сюда относятся изысканіе, упорядоченіе и употребленіе всѣхъ источниковъ государственныхъ доходовъ.

4) Государство по отношенію къ обществу исполняетъ свой долгъ, вытекающій изъ общей идеи охраненія мира внутри — правосудіе, первоначально являвшееся въ видѣ самосуда.

Вотъ главнѣйшія задачи государства, соотвѣтствующія его основнымъ цѣлямъ. Эти задачи вездѣ получили опредѣленную организацію. Но съ большимъ развитіемъ государства, оно должно брать себѣ рядъ задачъ, которыя касаются внутренняго благосостоянія, развитія умственнаго, нравственнаго и экономическаго благосостоянія цѣлаго общества: таковы предметы народнаго просвѣщенія, управленія путей сообщенія, содѣйствія земледѣлію, торговлѣ, промышленности и т. д. Эти задачи ставятся современнымъ государствамъ законными потребностями подданныхъ и потому современное государство понимаетъ свои задачи въ отношенія къ обществу гораздо шире, чѣмъ оно понимало ихъ въ прежнее время.

Раздѣленіе администраціи на части и образованіе соотвѣтствующихъ этимъ частямъ Министерствъ происходило на западѣ исторически, по мѣрѣ надобности. Однако же легко замѣтить, что во Франціи теорія имѣла въ этомъ отношеніи болѣе вліянія, нежели въ Англіи, такъ что раздѣленіе происходило теорети-

чески. Во Франці законъ этотъ иногда вносилъ въ министерства измѣненія, соответствовавшія требованіямъ времени. У насъ какъ при основаніи министерствъ, такъ и при послѣдующихъ преобразованіяхъ законъ игралъ исключительную роль. Въ 1810 г. послѣдовало раздѣленіе государственныхъ дѣлъ на пять главныхъ группъ:

1) Вышнія сношенія—Министерство Иностранныхъ Дѣлъ.
2) Устройство вышней безопасности—Министерство военно-сухопутныхъ и морскихъ силъ.

3) Устройство государственной экономіи. Сюда относились и главныя управленія: Финансовъ, Народнаго Просвѣщенія, Внутреннихъ Дѣлъ, Путей Сообщенія, Ревизія государственныхъ счетовъ, Государственное Казначейство, Главное управленіе почтъ и т. д.

4) Устройство суда гражданскаго и уголовнаго—Министерство Юстиціи, которое завѣдывало не только организаціею судебнаго вѣдомства, но и считалось въ извѣстной степени судебнымъ мѣстомъ, такъ какъ судъ не былъ отдѣленъ отъ администраціи.

5) Устройство внутренней безопасности—Министерство Полиціи (сходное съ министерствомъ Фуше при Наполеонѣ I). Оно скоро обратилось въ III Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, упраздненное въ 1880 г., и департаментъ исполнительной полиціи при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ.

За исключеніемъ Министерствъ Полиціи, это раздѣленіе довольно удачно. Въ послѣднее время законъ 1810 г. подвергался разнымъ измѣненіямъ.

ОТДѢЛЬНЫЯ МИНИСТЕРСТВА.

§ 49. Министерство Императорскаго Двора.

Министерство Двора занимаетъ совершенно особое привилегированное положеніе среди другихъ министерствъ. Это положеніе выработалось чисто историческимъ путемъ. Оно завѣдуетъ дѣлами и интересами Государя Императора и членовъ Императорской Фамиліи. Во главѣ этаго министерства состоитъ министръ. Онъ поставленъ въ непосредственное вѣдѣніе Государя, поэтому онъ обязанъ отчетностью исключительно верховной власти, а не Государственному Контролю.

Составъ Министерства Императорскаго Двора.

Въ составъ Министерства входитъ *Кабинетъ Его Императорскаго Величества*, который предназначенъ:

- 1) для завѣдыванія собственностью Государя;
- 2) для веденія родословныхъ книгъ Императорскаго Двора;
- 3) для храненія тайныхъ завѣщаній Членовъ Императорской Фамиліи, по желанію завѣщателя, завѣщаній открытыхъ. Главное начальство надъ Кабинетомъ принадлежитъ Министру Двора. Кабинету подвѣдомственны управленія Алтайскими и Нерчинскими заводами, Императорскими заводами: фарфоровыми, стеклянными и друг.

Департаментъ Удѣловъ. Онъ завѣдуетъ капиталами и землями, назначенными на содержаніе членовъ Императорской Фамиліи (Павель I). До 1826 г. Удѣльный Департаментъ былъ учрежденіемъ самостоятельнымъ, въ настоящее время входитъ въ составъ Министерства Двора. Департаментъ состоитъ: изъ Предсѣдателя, Совѣта и Канцеляріи. Предсѣдатель опредѣляется и увольняется именнымъ указомъ, по докладу Министра Двора. Члены Совѣта опредѣляются Высочайшими приказами, по представленію Предсѣдателя и по докладу Министра. Мнѣнія Совѣта имѣютъ значеніе для Предсѣдателя.

Въ Февралѣ 1882 года Департаментъ Удѣловъ низведенъ на степень простаго департамента.

Кромѣ вышеисчисленнаго вѣдомству Императорскаго Двора подлежатъ: *Театральная Дирекція, Эрмитажъ* и друг.

Составляя особое вѣдомство, подчиненное непосредственно верховной власти, Министерство Двора имѣетъ особое установленіе для ревизіи счетовъ и особыя кассы. Управление тою и другою частью соединены для этаго вѣдомства въ особенномъ контролѣ и кассѣ.

Въ началѣ нынѣшняго царствованія Министерство Императорскаго Двора подвергалось значительнымъ измѣненіямъ; такъ:

Во 1-хъ, министру было предоставлено право учрежденія при себѣ Совѣта, который бы состоялъ изъ лицъ, особо назначенныхъ, подѣ предсѣдательствомъ самого министра. Какія дѣла принадлежать этому Совѣту—точно не обозначено, хотя и сказано, что къ нему относятся общія правила объ учрежденіи совѣтовъ.

Во 2-хъ, были упразднены всѣ конторы, которыя завѣдывали, такъ сказать, хозяйственными дворцовыми дѣлами (придворная контора, конюшенная). Взамѣнъ ихъ было учреждено *Главное Дворцовое Управление*, поставленное подѣ начальство Оберъ-Гофмаршала, которому было поручено завѣдываніе всѣми казенными домами, дворцовыми садами, за исключеніемъ Дворца Его Величества.

Министръ Императорскаго Двора есть вмѣстѣ съ тѣмъ Канцлеръ Россійскихъ Императорскихъ и Царскихъ Орденовъ и онъ завѣдуетъ *Капитуломъ орденовъ*.

§ 50. Министерство Иностранных Дѣлъ.

Оно завѣдуетъ международными сношеніями и интересами государства. Еще въ Московскій періодъ для этихъ цѣлей существовалъ Посольскій Приказъ, которому, кромѣ дѣлъ дипломатическихъ, коихъ тогда было мало, было поручено управленіе пограничными провинціями, напр. Сибирью, Малороссіей и друг. Во главѣ посольскаго Приказа состояли всегда бояре, пользовавшіеся особымъ довѣріемъ Царей (Матвѣевъ, Ордынъ-Нащокинъ). Приказъ этотъ обладалъ обширными матеріальными средствами, такъ какъ долженъ былъ содержать прѣбывавшихъ въ Россію иностранныхъ пословъ. Наши цари обыкновенно сами лично занимались сношеніями Россіи съ другими державами. Посольскій Приказъ въ 1718 г. былъ переименованъ въ Коллегію Иностранныхъ Дѣлъ. Коллегія эта, благодаря Петру I, заняла привилегированное положеніе. Дѣла въ Коллегіи рѣшались большинствомъ голосовъ и затѣмъ дѣло поступало на Высочайшее рѣшеніе. Послѣ Петра мы видимъ, что вліяніе членовъ коллегіи мало по малу падаетъ и предсѣдатель ея (Вице-канцлеръ и за особія заслуги Канцлеръ) рѣшаетъ дѣла помимо членовъ коллегіи. Таковы на примѣръ были: графъ А. П. Бестужевъ - Рюминъ, (Елизавета Петровна), графъ Остерманъ, Панинъ (Екатерина II). Императрица Екатерина II окончательно взяла подъ свое непосредственное вѣдѣніе дипломатическія дѣла; осуществленіе составляемыхъ ею плановъ и идей, она передавала Коллегіи Иностранныхъ Дѣлъ, такъ что сама коллегія являлась присутственнымъ мѣстомъ, гдѣ сосредоточивалась дипломатическая переписка, а самостоятельнаго голоса не имѣла *).

Въ 1810 г. Коллегія вошла въ составъ Министерства Иностранныхъ Дѣлъ и просуществовала до 1832 года.

Въ настоящее время, на основаніи закона 1868 г., вѣдомству Министерства Иностранныхъ Дѣлъ подлежатъ:

- 1) веденіе дипломатическихъ сношеній съ иностранными державами;
- 2) покровительство русской торговлѣ и русскимъ подданнымъ за границую;
- 3) сохраненіе правъ и содѣйствіе справедливымъ претензіямъ иностранныхъ подданныхъ въ Россіи.

*) Раньше всего выработалось въ отношеніи дипломатическихъ дѣлъ убѣжденіе, что они должны завѣдываться однимъ лицомъ, а не коллегіею, въ видахъ предупрежденія медленности и сохраненія дипломатической тайны.

Составъ министерства слѣдующій:

1) Во главѣ состоитъ *министръ* (Вице-канцлеръ, а за особыя заслуги Канцлеръ).

2) *Товарищъ министра* (права неопредѣленныя).

3) *Совѣтъ министерства* состоитъ изъ Товарища Министра, 2-хъ непремѣнныхъ членовъ, 2-хъ старшихъ совѣтниковъ, директоровъ департаментовъ и лицъ, особо назначаемыхъ по Высочайшему повелѣнію. Компетенція Совѣта очень неопредѣленна. Разсмотрѣнію Совѣта подлежатъ всѣ дѣла, которыя министръ признаетъ нужнымъ его обсужденію (испытаніе молодыхъ людей, желающихъ поступить на дипломатическую службу; черезъ него иногда проходятъ возникающіе въ Министерствѣ Иностранныхъ Дѣлъ законопроекты).

4) *Совѣтники Министра Иностранныхъ Дѣлъ*: старшіе (2—одинъ долженъ завѣдывать политической частью, а другой—юридическими дѣлами) и младшіе ихъ помощники.

5) *Чиновники для особыхъ порученій*.

Сообразно съ различными цѣлями, которыя преслѣдуетъ Министерство Иностранныхъ Дѣлъ, установленія, входящія въ составъ министерства, дѣлятся на центральныя и заграничныя. Къ первымъ относятся:

1) *Совѣтъ Министерства*.

2) *Канцелярія*—завѣдуетъ важнѣйшей дипломатической перепиской съ Западною Европою.

3) *Департаменты*: а) *Департаментъ Азіатскій*, существовавшій еще до 1832 г. (завѣдуетъ дипломатическими сношеніями съ государствами Востока);

б) *Департаментъ Внутреннихъ Сношеній* (вся консульская дѣятельность), задача его охранять интересы русскихъ подданныхъ за границей и охранять права иностранцевъ въ Россіи, для чего ему приходится вступать въ сношенія съ разными центральными учрежденіями Россіи, чѣмъ объясняется его названіе.

с) *Департаментъ личнаго состава и хозяйственныхъ дѣлъ* завѣдуетъ назначеніемъ и увольненіемъ чиновниковъ, составляетъ смѣту и завѣдуетъ министерскимъ имуществомъ.

4) *Архивы*: а) *Государственный Архивъ* и б) *Архивы: Главныи Петербургскій и Московскій*; въ послѣднемъ хранятся дѣла по 1801 годъ, а въ первомъ—съ 1801 года по настоящее время. Управленія Государственнаго и С.-Петербургскаго Главнаго Архивомъ соединены подъ управленіемъ одного директора.

5) *Заграничныя установленія*. Сюда относятся: а) посольства, миссиі и б) консульства.

Распределение посольствъ за границей основывается на постановленіи Вѣнскаго конгресса 1815 г. и конгресса въ Ахенѣ 1818 г. На основаніи постановленія Вѣнскаго конгресса, дипломатическіе агенты дѣлятся:

- 1) на пословъ (*ambassadeurs, extraordinaires*),
- 2) посланниковъ (*Envoyés, ministres plenipotentiaires*) и
- 3) повѣренныхъ въ дѣлахъ (*chargés d'affaires*).

Въ Ахенѣ былъ прибавленъ еще 4-й разрядъ — министры резиденты (*ministres residents*), поставленные выше повѣренныхъ въ дѣлахъ.

Консулы, на основаніи законовъ и обычаевъ, дѣлятся также на 4 разряда:

- a) генеральные консулы,
- b) консулы,
- c) вице-консулы и
- d) консульскіе агенты.

§ 51. Военное Министерство.

Представляя собою высшее государственное установленіе по управленію всѣми военнс-сухопутными силами Имперіи, Министерство это замѣнило собою Военную коллегію, учрежденную при Петрѣ I, которая, въ свою очередь, унаслѣдовала права и обязанности нѣсколькихъ существовавшихъ въ Московскомъ государствѣ приказовъ (пушкарскаго, оружейнаго, стрѣльческаго, иноземнаго и др.). Образованное при общемъ учрежденіи министерствъ Военное Министерство имѣло въ послѣднее время особенно важныя реформы, завершившіяся положеніемъ о Военномъ Министерствѣ 1869 года. (При Военномъ Министрѣ графъ Д. А. Милютинъ).

По нашимъ военнымъ законамъ Государь Императоръ есть Главнокомандующій всѣми военно-сухопутными силами Россіи. Такъ какъ Императоръ есть Главноначальствующій арміей, то при немъ состоятъ учрежденія, предназначенныя для принятія его личныхъ приказаній или для исполненія при немъ извѣстныхъ специальныхъ обязанностей, таковы: *Императорская Главная Квартира* и *Военно-Походная Канцелярія*. Первую составляютъ Генераль-Адъютанты, Генераль-Маіоры Свиты и Флигель-Адъютанты. Вторая состоитъ при Императорѣ во время Его отлучекъ и во время походовъ.

Управление же военно-сухопутною администраціею вѣрнется Военному Министерству.

Составъ Военнаго Министерства. Въ настоящее время при Военномъ Министрѣ нѣтъ товарищей; въ случаѣ болѣзни или отсутствія министра обязанность его возлагается обыкновенно на Начальника Главнаго Штаба. У министра есть своя канцелярія, которая завѣдуетъ дѣлами секретными, дѣлами военной эмиритуры и дѣлопроизводствомъ Военнаго Совѣта. При немъ есть особый Юрисконсулътъ.

Особое положеніе, занимаемое Военнымъ Министерствомъ среди другихъ высшихъ установленій, отражается прежде всего на *Военномъ Совѣтѣ.*

Военный Совѣтъ состоитъ подъ предѣдательствомъ Военнаго Министра и раздѣляется на три Комитета.

1) Военно-Кодификаціонный (обсуждающій вопросы военнаго законодательства).

2) По устройству и образованію войскъ и

3) Военно-Учебный.

Дѣла, подлежащія Совѣту разсматриваются или въ общемъ его присутствіи или въ частныхъ присутствіяхъ. Всякій вопросъ военнаго законодательства, по обсужденіи въ подлежащемъ комитетѣ, вносится на разсмотрѣніе общаго собранія Военнаго Совѣта, заключеніе котораго представляется затѣмъ на Высочайшее усмотрѣніе. По вопросамъ же административнымъ отдѣленія Военнаго Совѣта получаютъ обязательную силу и безъ внесенія ихъ на Высочайшее утвержденіе. На членовъ Военнаго Совѣта возложена обязанность инспектированія войскъ и военныхъ заведеній *).

Кромѣ Военнаго Совѣта, въ составъ Военнаго Министерства входятъ много другихъ установленій. Такъ, вся инспекторская часть, т. е. опредѣленіе и увольненіе военныхъ чиновъ, организація и размѣщеніе войскъ, съемка картъ и т. п., составляютъ предметъ вѣдомства *Главнаго Штаба*, состоящаго подъ вѣдѣніемъ Начальника Главнаго Штаба, изъ отдѣленій и канцелярій (при немъ учрежденъ, между прочимъ, *военно-топографическій отдѣлъ*. Ему же подчинена Николаевская Академія Генеральнаго Штаба).

Завѣдываніе административною и хозяйственною частью артиллеріи и инженернымъ вѣдомствомъ возложено на *Главное Артиллерійское и Главное Инженерное Управленія*. Продовольствіе

*) Дѣла имѣющія общее названіе, разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ (Уст. о всеобщей воинской повинности 1876 года).

войскъ денежными и вещевыми складами и провіантомъ предоставлено вѣдомству *Главною Интендантскою Управленія*. Завѣдываніе военно-учебною частью ввѣрено *Главному Управленію Военно-Учебныхъ Заведеній*. Наконецъ, военно-медицинская администрація подчинена *Главному Военно-Медицинскому Управленію*. Существуетъ также *Главное Управленіе Иррегулярныхъ войскъ*.

Военное вѣдомство имѣетъ свои спеціальныя военно-судебныя установленія. Военный судъ подвергся коренному преобразованію въ своихъ началахъ по случаю введенія Судебныхъ Уставовъ 1864 г.; въ 1867 г. преобразование это принято сообразно съ тѣми формами судопроизводства, какія были установлены Судебными Уставами 1864 г.

Во главѣ военно-судебныхъ установлений постановлена высшая кассаціонная инстанція — *Главный Военный Судъ*; подчиненными инстанціями сдѣланы суды: *военно-окружные, полковые* и т. п. Административныя функціи по военно-судебной части возложены на *Главное Военно-Судное Управленіе*, начальникомъ котораго сдѣланъ *Главный Военный Прокуроръ*, нѣчто въ родѣ Военнаго Министра Юстиціи. Члены военно-судебныхъ установлений поставлены въ болѣе зависимыя отношенія къ Главному Военно-Судебному Управленію, нежели члены и представители гражданскихъ судебныхъ мѣстъ относительно Министерства Юстиціи.

§ 52. Морское Министерство.

Морское Министерство выработалось изъ Адмиралтействъ-Коллегіи, дѣлившейся на 6 конторъ.

Въ настоящее время Морское Министерство, послѣ реформъ 1885 года, представляетъ слѣдующее устройство *):

Главный Начальникъ Флота и Морскаго Вѣдомства есть Государь Императоръ, какъ Главный Начальникъ Арміи и Флота.

Фактически *Главный Начальникъ Флота и Морскаго вѣдомства* назначается по непосредственному избранію Государя Императора, подчиняется непосредственно Его Императорскому Величеству и предсѣдательствуетъ въ Адмиралтействъ-Совѣтѣ.

Составъ Морскаго Министерства.

1) Непосредственное завѣдываніе Морскимъ Министерствомъ, подъ руководствомъ Главнаго Начальника Флота и Морскаго Вѣдомства, возлагается на *Управляющаго Морскимъ Министерствомъ*, который пользуется правами Министра и есть Вице-Предсѣдатель Адмиралтействъ-Совѣта.

*) См. Собр. законовъ и распоряженій правительства № 102 отъ 5-го Октября 1885 года.

2) *Адмиралтействъ-Совѣтъ* состоитъ изъ Предсѣдателя, Вице-Предсѣдателя и членовъ, изъ которыхъ старшій по чину предсѣдательствуетъ въ отсутствіе Предсѣдателя и Вице-Предсѣдателя.

Разсмотрѣнію Адмиралтействъ-Совѣта подлежатъ:

а) проекты новыхъ законовъ и штатовъ по морскому вѣдомству;

б) финансовая смѣта Морскаго Министерства и подчиненныхъ ему управленій;

с) дѣло о морскихъ призахъ;

д) дѣла эмеритальной пенсіонной кассы морскаго вѣдомства;

е) дѣла, предлагаемыя на обсужденіе Адмиралтействъ-Совѣта Начальникомъ флота и морскаго вѣдомства, имъ управляемаго.

3) *Главный Морской Штабъ* управляетъ боевыми силами и движеніями и строевой частью флота и завѣдуетъ личнымъ составомъ флота и морскаго вѣдомства.

Онъ состоитъ изъ 2-хъ отдѣловъ:

I. *Отдѣлъ военно-морской.*

Имъ завѣдуетъ Начальникъ Главнаго Штаба. Къ его вѣдѣнію относятся:

а) составленіе программы плаванія, списки судовъ;

б) собраніе свѣдѣній о движеніи эскадръ и судовъ;

с) дѣла по хозяйственной и по строевой части и т. д.

II. *Отдѣлъ личнаго состава.*

Имъ завѣдуетъ Помощникъ Начальника Главнаго Штаба и къ его вѣдѣнію относятся:

а) дѣлопроизводство по личному составу членовъ флота и морскаго вѣдомства;

б) дѣла о пенсіяхъ и наградахъ;

с) дѣла о духовенствѣ и церквахъ морскаго вѣдомства.

4) *Морской Ученый Комитетъ* находится подъ предсѣдательствомъ Начальника Главнаго Гидрографическаго Управленія.

Въ немъ сосредоточиваются:

а) свѣдѣнія объ открытіяхъ въ области морскихъ наукъ;

б) завѣдываніе морскими учебными заведеніями.

5) *Обязанности Главнаго Гидрографическаго Управленія:*

а) собраніе свѣдѣній объ условіяхъ плаванія въ россійскихъ и иностранныхъ водахъ;

б) составленіе картъ, атласовъ;

с) попеченіе объ устройствѣ маяковъ, спасательныхъ и лоцманскихъ учрежденій.

6) *Главный военно-морской судъ.*

7) *Главное Управленіе кораблестроенія и снабженія* завѣдуетъ

хозяйствомъ морскаго вѣдомства и состоитъ изъ 3-хъ отдѣловъ:

- a) сооруженій;
- b) заготовленій;
- c) счетнаго.

8) *Морской Технической Комитетъ* имѣетъ предметомъ своихъ занятій:

a) техническую сторону кораблестроенія, механики, артиллеріи и миннаго искусства;

b) высшее наблюденіе за работами по технической части.

9) *Морской Строительный Комитетъ* завѣдуетъ всѣми строительными работами морскаго вѣдомства.

10) *Канцелярія Морскаго Министерства* завѣдуетъ:

a) перепиской Главнаго Начальника Флота и Управляющаго Морскимъ Министерствомъ по дѣламъ общимъ, не принадлежащимъ къ вѣдѣнію другихъ учрежденій министерства;

b) составленіе всеподданнѣйшихъ отчетовъ;

c) дѣлопроизводство по Адмиралтействъ-Совѣту;

d) кодификація морскихъ узаконеній;

e) юрисконсультская часть Морскаго Министерства.

11) *Управленіе Главнаго Медицинскаго Инспектора флота*. Главный Медицинскій Инспекторъ флота имѣетъ высшій надзоръ за медицинской частью морскаго вѣдомства.

§ 53. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

Въ прошедшемъ столѣтіи у насъ не существовало спеціальнаго органа по общимъ вопросамъ внутренняго государственнаго управленія, но были лишь коллегіи, завѣдывавшія отдѣльными отраслями администраціи; возникновеніе такого органа относится къ эпохѣ учрежденія министерствъ. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ самыя разнообразныя задачи внутренняго управленія.

Вообще оно можетъ быть названо Министерствомъ Полицейскимъ въ обширномъ смыслѣ слова; вѣрныя ему задачи касаются какъ области полиціи благосостоянія, такъ и полиціи безопасности.

Но оно имѣетъ своимъ предметомъ и другія задачи администраціи. Въ теченіе своего существованія оно испытало различныя измѣненія, оставаясь, впрочемъ, вѣрной первоначальной мысли его учредителя.

При первомъ учрежденіи министерствъ въ 1802 г. ему указана слѣдующая общая задача: „должность Министра Внутреннихъ

Дѣль обязываетъ его пещись о повсемѣстномъ благоеостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ и благоустройствѣ всей Имперіи“.

Въ 1810 г. министерство было отнесено къ отдѣлу Государственной Экономіи. Собственно полиція безопасности сосредоточивалась въ особенномъ Министерствѣ Полиціи, учрежденномъ въ 1811 г. и получившемъ особое образованіе. Съ закрытіемъ Министерства Полиціи задачи его съ 1817 г. перешли въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ Дѣль. Послѣдующія перемѣны расширяли компетенцію министерства. Правда, попеченія о государственномъ и народномъ хозяйствѣ отошли въ вѣдѣніе какъ Министерства Финансовъ, такъ и Министерства Государственныхъ Имуществъ, а въ 1826 г. изъ особенной Канцеляріи Министерства Внутреннихъ Дѣль образовано III Отдѣленіе Собственной Его Величества Канцеляріи (замѣненное 6-го Августа 1880 г. Департаментомъ Государственной Полиціи). Но Министерство Внутреннихъ Дѣль выиграло отъ воссоединенія къ нему другихъ упраздненныхъ главныхъ управленій или частей отъ прочихъ министерствъ. Назовемъ важнѣйшія изъ совершившихся перемѣнъ. Такъ, въ 1832 г. къ министерству присоединилось, въ видѣ департамента, упраздненное Главное Управленіе духовныхъ дѣль и иностранныхъ вѣроисповѣданій. Въ 1862 г. Цензурное Управленіе и медицинская (гражданская) часть переданы изъ вѣдомства Народнаго Просвѣщенія въ Министерство Внутреннихъ Дѣль. Въ 1865 г., по поводу преобразованія Главнаго Управленія Министерства Путей Сообщенія, въ Министерство Внутреннихъ Дѣль переданы дѣла строительной (комиссіи) полиціи. Наконецъ въ 1868 г. въ его составъ вошло упраздненное Министерство почтъ и телеграфовъ вмѣстѣ съ управленіемъ духовныхъ дѣль иностранныхъ вѣроисповѣданій, отдѣленное опять 6-го Августа 1880 г. и снова присоединенное къ нему вмѣстѣ съ послѣднимъ 19-го Марта 1881 г. Независимо отъ этого компетенція министерства расширялась возложеніемъ на него новыхъ задачъ. Такъ, въ 1834 г. на министерство было возложено завѣдываніе статистическими работами; съ 1861 г. въ его составѣ открытъ особый земскій отдѣлъ и т. д. Наконецъ, съ упраздненіемъ III Отдѣленія Собственной Его Величества Канцеляріи 6-го Августа 1880 г. образованъ Департаментъ Государственной Полиціи въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣль, слившійся съ Департаментомъ Исполнительной Полиціи, называемый теперь просто Департаментомъ Полиціи.

Въ настоящее время въ составъ *Министерства Внутреннихъ Дѣль* входятъ: министръ, которому для содѣйствія даны два товарища (одинъ завѣдуетъ дѣлами высшей полиціи). *Составъ Ми-*

нистра, образованный на общемъ основаніи. *Канцелярія* Министра (секретныя дѣла, личная переписка министра и проч.) и сѣдующіе департаменты:

1) *Департаментъ Полиціи* слился въ Департаментъ Исполнительной Полиціи, сосредоточивающій въ себѣ главное завѣдываніе дѣлами общей государственной и уголовной полиціи. Къ нему перешли дѣла упраздненнаго III Отдѣленія *).

2) *Хозяйственный Департаментъ*, въ которомъ сосредоточены дѣла по общественному призрѣнію, народному продовольствію и городскому хозяйству. Компетенція и порядокъ дѣйствія этого департамента, конечно, видоизмѣнились со введеніемъ земскихъ учреждений и изданіемъ новаго городского положенія.

3) *Департаментъ Медицинскій*, въ которомъ сосредоточены дѣла и высшее управленіе гражданскою медицинскою частью, судебной медицины и медицинской полиціи. При Медицинскомъ Департаментѣ состоятъ: *Медицинскій Совѣтъ* и *Ветеринарный Комитетъ*. Медицинскій Совѣтъ есть высшее въ государствѣ врачебно-ученое и врачебно-судебное мѣсто.

4) *Департаментъ духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій*, который въ качествѣ центрального управленія завѣдуетъ дѣлами вѣроисповѣданій, неотносящихся къ православной церкви. Вѣдѣнію этого департамента подлежатъ вѣроисповѣданія: армяно-григоріанское, римско-католическое, евангелическо-лютеранское, реформатское, еврейское и магометанское. 6-го Августа 1880 г. образованъ былъ въ особое министерство вмѣстѣ съ управленіемъ почтъ и телеграфовъ, но 19-го Марта 1881 г. снова вошелъ въ составъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

5) *Департаментъ Общихъ Дѣлъ*, который завѣдуетъ дѣлопроизводствомъ по личному составу Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, слѣдовательно въ немъ сосредоточивается инспекторская часть; кромѣ того онъ вѣдаетъ переписку по преобразованію земскаго учрежденія, счетоводство и отчетность по министерству.

6) Съ учрежденіемъ крестьянскихъ и земскихъ установленій въ министерствѣ образованъ особый *земскій отдѣлъ* по земско-хозяйственному устройству въ Имперіи. Сюда относятся вопросы, возникающіе изъ взаимныхъ между крестьянами и помѣщиками отношеній; о поземельныхъ отношеніяхъ временно-обязанныхъ крестьянъ и т. д.

7) Для завѣдыванія статистическою частью при министерствѣ состоятъ: а) *Центральный Статистическій Комитетъ*, состоящій

*) См. ниже историческій очеркъ этого департамента.

подъ управленіемъ директора изъ опредѣленнаго числа редакторовъ. Комитету поручается сосредоточеніе, повѣрка, обработка и печатаніе общихъ статистическихъ данныхъ, поступающихъ въ него изъ мѣстныхъ статистическихъ комитетовъ, разработка и печатаніе данныхъ, доставленныхъ Комитету другими вѣдомствами и т. п.

8) *Статистическій Совѣтъ*, преобразованный въ 1875 г. Онъ имѣлъ цѣлью: содѣйствовать министерствамъ и главнымъ управленіямъ въ работахъ по административной статистикѣ, опредѣленіемъ правильнѣйшихъ и вѣрнѣйшихъ способовъ собиранія и обработки статистическихъ свѣдѣній и однообразнымъ направленіемъ трудовъ по этой части.

9) Въ 1865 г. завѣдываніе техническою частью разныхъ гражданскихъ сооружений въ губерніяхъ и дѣла строительной полици были переданы въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Онѣ вѣдаются *Техническо-Строительнымъ Комитетомъ*.

10) Цензурное вѣдомство, переданное въ 1862 г. въ вѣдѣніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, съ изданіемъ правилъ 6 Апрѣля 1865 г. получило и новое устройство. Въ качествѣ центрального управленія по дѣламъ этого рода, въ составѣ министерства учреждено *Главное Управленіе по дѣламъ печати*. Въ немъ сосредоточиваются:

А) По отношенію къ изданіямъ, выходящимъ безъ предварительной цензуры: а) общее наблюденіе за ними и обнаруженіе нарушенія въ нихъ установленныхъ правилъ; б) разсмотрѣніе прошеній о разрѣшеніи основать безцензурное повременное изданіе, о выдачѣ такихъ разрѣшеній по распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ; в) приемъ установленій, залоговъ отъ издателей повременныхъ изданій, изъятыхъ отъ предварительной цензуры; г) дѣла о предостереженіяхъ и административныхъ взысканіяхъ, налагаемыхъ на означенныя изданія *); д) возбужденіе судебныхъ преслѣдованій, если онѣ не были возбуждены подлежащими учрежденіями.

Б) По отношенію къ изданіямъ, неизъятымъ отъ предварительной цензуры: а) наблюденіе за дѣйствіями подвѣдомственныхъ главному управленію цензурныхъ комитетовъ и отдѣльныхъ цензоровъ и т. п.; б) наконецъ надзоръ за типографіями, литографіями и книжной торговлей.

*) Периодическія изданія закрываются особеннымъ Комитетомъ, состоящимъ подъ предѣдательствомъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ и изъ членовъ Министра Народнаго Просвѣщенія, Министра Юстиціи и Оберъ-Прокурора Св. Синода.

11) *Главное Управление Почтъ и Телеграфовъ*. Въ царствованіе Петра I мы знаемъ должность Почтъ-Директора. Въ 1860 г. было устроено особое министерство почтъ и телеграфовъ для Матвѣя Ивановича Толстаго. Далѣе въ 1880 г. была тоже выдѣлена эта отрасль управленія и составлено особое министерство (Министерство Почтъ и Телеграфовъ и иностранныхъ вѣроисповѣданій), къ которому были присоединены дѣла иностранныхъ исповѣданій, хотя довольно трудно себѣ представить связь между ними. Но это министерство существовало только 1881 годъ въ такомъ видѣ. Наконецъ въ 1884 г. устроено Главное Управление почтъ и телеграфовъ подъ вѣдѣніемъ одного лица.

12) *Главное Тюремное Управление*, возникшее въ 1879 г., состоитъ изъ Главноуправляющаго, Помощниковъ, далѣе изъ *Совѣта* и лицъ, не получающихъ содержанія.

Оно управляетъ общими мѣстами заключенія (военныя и морскія мѣста заключенія не подлежатъ его вѣдѣнію).

Прибавленіе: Очеркъ исторіи департамента полиціи.

Его исторія сводится къ исторіи III Отдѣленія Собственной Его Величества Канцеляріи; въ составъ этого управленія входятъ Собственное III Отдѣленіе и корпусъ Жандармовъ. Каждое изъ нихъ имѣетъ свою исторію.

Еще въ XVIII вѣкѣ существовали различныя установленія для спеціальнаго преслѣдованія и расправы по преступленіямъ политическимъ, или, какъ онѣ назывались, противъ первыхъ двухъ пунктовъ. Царствованіе Петра I, принимая въ расчетъ борьбу, которую онъ долженъ былъ вести съ противниками реформы, обильно политическими розысками. Они были поручены Преображенскому Приказу и Тайной Канцеляріи. Оба учрежденія, слившіяся впоследствии въ одно, продолжали свое существованіе при Екатеринѣ I. Петръ II, при увольненіи въ отставку Князя Романовскаго, упразднилъ Преображенскій Приказъ, приказавъ посылать подвѣдомственныя ей дѣла, по степени важности, въ Верховный Тайный Совѣтъ или Сенатъ.

Въ началѣ своего царствованія Анна Иоанновна старалась регулировать преслѣдованія относительно нарушеній такъ называемыхъ первыхъ двухъ пунктовъ. Въ 1730 г. она издала манифестъ, въ которомъ указывается на вредныя послѣдствія существовавшаго тогда порядка преслѣдованія этихъ преступленій. Послѣдствія эти замѣчались въ томъ, что колодники, уличенные въ какомъ либо уголовномъ преступленіи, для продленія своего процесса, сказывали; „государство, слово и дѣло“ и оговаривали въ политическихъ преступленіяхъ тѣхъ лицъ, которыми были не-

довольны и которые не совершили никакого преступленія. Для устраненія такого вреда Императрица поставила преслѣдованіе за нарушеніе первыхъ двухъ пунктовъ подъ надзоръ Сената. Эта мѣра, впрочемъ, не имѣла успѣха. Въ слѣдующемъ 1731 г. дѣла бывшаго Преображенскаго Приказа отданы въ вѣдѣніе извѣстнаго генерала Уварова и черезъ нѣсколько времени этому новому учрежденію велѣно называться Канцелярію тайныхъ розыскныхъ дѣлъ. Въ 1732 г. Канцелярію эту велѣно перевести въ Петербургъ, оставивъ въ Москвѣ ея контору подъ управленіемъ Салтыкова. Организованная такимъ образомъ Тайная Канцелярія играла видную роль во время владычества Бирона, хотя отъ времени до времени Императрица и старалась положить предѣлъ страшному „слову и дѣлу“. Канцелярія сдѣлалась дѣйствительнымъ тайнымъ судилищемъ, поставленнымъ внѣ зависимости отъ Сената. Исключительное положеніе дѣлъ Тайной Канцеляріи въ 1743 г. подтверждено и Елизаветою Петровною, въ царствованіе которой установленіе это дѣйствовало на прежнемъ основаніи. Петръ III повелѣлъ уничтожить Тайную Канцелярію. Въ манифестѣ воспроизведены съ нѣкоторыми дополненіями мотивы указа Анны Иоанновны, только въ болѣе энергическихъ выраженіяхъ и съ другими выводами. Они главнымъ образомъ состояли въ слѣдующемъ:

1) Тайная Канцелярія уничтожается отъ нынѣ навсегда, дѣла о ней имѣютъ быть взяты въ Сенатъ, но за печатью къ вѣчному забвенію въ Архивъ положатся.

2) Ненавистное „слово и дѣло“ не долженствуетъ отнынѣ означать ничего и мы запрещаемъ употреблять оное, а если кто отнынѣ оное употребитъ въ пьянствѣ или дракѣ, или избѣганіи побоевъ или наказанія, таковыхъ тотчасъ наказывать, т. е. тѣ лица суть озорники и безчинники.

3) Доносы по первымъ двумъ пунктамъ велѣно подавать въ мѣста судебныя или ближайшимъ воинскимъ начальникамъ, а рѣшать дѣла окончательно въ Сенатѣ.

Екатерина II въ своемъ манифестѣ, изданномъ при вступленіи на престолъ, подтверждаетъ силу вышеприведеннаго указа. Вслѣдствіе этого въ теченіи долгаго времени Тайная Канцелярія не дѣйствовала. Но подъ конецъ царствованія Екатерины учредилась также нѣчто похожее на Тайную Канцелярію—Тайная Экспедиція. Особенно сильное развитіе Тайная Канцелярія получила въ кратковременное царствованіе Павла I.

Она была не только розыскнымъ мѣстомъ но и установленіемъ, карающимъ по своему усмотрѣнію, слѣдовательно не только

сосредоточеніемъ тайной полиціи, но и тайнымъ судилищемъ. Императоръ Александръ I, вступивъ на престолъ, освободилъ весьма много лицъ, содержавшихся въ Тайной Экспедиціи. Затѣмъ въ 1802 г. издалъ манифестъ, въ которомъ говоритъ, что такое учрежденіе, какъ Тайная Экспедиція, несогласно съ хорошимъ и правильнымъ учрежденіемъ, основаннымъ на твердыхъ законахъ, поэтому онъ приказываетъ всѣ дѣла, производящіяся въ Тайной Экспедиціи, передать въ архивъ, а дѣла, касающіяся первыхъ двухъ пунктовъ, производить въ Правительствующемъ Сенатѣ.

Уничтожая Тайную Экспедицію съ ея исключительными правами, Александръ I ввѣрялъ задачи собственно высшей полиціи различнымъ установленіямъ.

Въ 1811 г. въ общемъ составѣ учрежденнаго тогда Министерства Полиціи, была образована для дѣлъ высшей полиціи особая канцелярія Министра.

Съ упраздненіемъ Министерства Полиціи въ 1819 г. особая канцелярія, подобно прочимъ департаментамъ означеннаго министерства, вошла въ составъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, гдѣ она и оставалась до 1826 года. Въ 1826 г. особая Канцелярія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ была закрыта и вмѣсто ея было учреждено III Отдѣленіе Собственной Его Величества Канцеляріи, подъ начальствомъ Дубельта.

Въ вѣдомствѣ его было предоставлено:

1) Всѣ распоряженія и извѣстія по всѣмъ вообще случаямъ высшей полиціи.

2) Свѣдѣнія о числѣ существующихъ въ государствѣ разныхъ сектъ и расколовъ.

3) Извѣстія объ открытіяхъ по фальшивымъ ассигнаціямъ, монетамъ и штемпелямъ, документамъ и проч., коихъ розысканіе и дальнѣйшее производство остаются въ вѣдомствѣ министровъ: Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ.

4) Подробныя свѣдѣнія о всѣхъ людяхъ, подъ надзоромъ полиціи состоящихъ, равно всѣ по сему предмету распоряженія.

5) Высылка и размѣщеніе людей подозрительныхъ и вредныхъ.

6) Завѣдываніе наблюдательное и хозяйственное всѣхъ мѣстъ заточенія, въ коихъ заключаются государственные преступники.

7) Всѣ постановленія и распоряженія объ иностранцахъ, въ Россіи проживающихъ, въ предѣлахъ государства пребывающихъ и изъ оныхъ выбывающихъ.

8) Вѣдомости о всѣхъ, безъ исключенія, выдающихся происшествіяхъ.

9) Статистическія свѣдѣнія, до полиціи относящіяся.

Впослѣдствіи къ этому были присоединены слѣдующія дѣла:
а) дѣла о жестокомъ обращеніи помѣщиковъ съ крестьянами,
б) театральная цензура,
с) наблюденіи за періодическою печатью.

Начальникамъ губерній вмѣнено въ обязанность доносить III Отдѣленію обо всѣхъ заслуживающихъ вниманія происшествіяхъ.

Всѣмъ вѣдомствамъ предписано немедленно удовлетворять требованія чиновниковъ, командируемыхъ для производства слѣдствія по распоряженію III Отдѣленія.

Эта первоначальная организація III Отдѣленія получила болѣе сложный видъ по присоединеніи къ нему управленія жандармскимъ корпусомъ. Послѣдній образовался изъ учрежденій военной полиціи.

Такъ, жандармы, состоя при различныхъ частяхъ дѣйствующей арміи, обязаны были преслѣдовать мародеровъ.

Еще по воинскому уставу Петра I, въ арміи положена должность Генералъ-Гевальдигера для наблюденія за порядкомъ. Должность эта сохранилась и впослѣдствіи. Учрежденіе для большой дѣйствующей арміи подробно описываетъ ея права и обязанности.

Затѣмъ въ 1815 г. Борисоглѣбскій драгунскій полкъ переименованъ въ жандармскій и распределенъ по корпусамъ.

Независимо отъ этихъ органовъ полиціи въ войскѣ, въ вѣдомствѣ гражданскихъ властей находились драгунскія полицейскія команды. Но въ 1817 г. изъ этихъ командъ образованы жандармскія команды, съ отнесеніемъ ихъ къ составу отдѣльнаго корпуса внутренней стражи.

Затѣмъ указомъ 28 Апрѣля 1827 г. образованъ былъ отдѣльный жандармскій корпусъ, состоявшій до 1839 г. въ вѣдѣніи военного министерства. Въ 1839 г. учреждена должность шефа Жандармовъ, которому даны права командира отдѣльнаго корпуса.

Первымъ шефомъ былъ сдѣланъ Гр. Бенкендорфъ, управлявшій уже III Отдѣленіемъ, а помощникомъ его—генералъ Дубельтъ.

Но въ 1839 г. признано было нужнымъ слить оба управленія въ одно цѣлое.

Въ такомъ видѣ существовало III Отдѣленіе до 6 Августа 1880 г., когда оно преобразовано въ Департаментъ Государственной Полиціи, соединившійся въ одно цѣлое съ Департаментомъ Исполнительной Полиціи.

Вмѣстѣ съ симъ присоединенъ къ Министерству Внутреннихъ

Дѣль и корпусъ жандармовъ, начальникъ котораго пользуется правами Товарища Министра.

Нынѣшній Департаментъ Полиціи подчиняется общимъ правиламъ наравнѣ съ другими департаментами Министерства Внутреннихъ Дѣль.

§ 54. Министерство Финансовъ.

Оно возникло въ 1802 г., какъ специальное вѣдомство. Тогда проводилась идея, что должно быть вѣдомство, завѣдующее источниками доходовъ (Министерство Финансовъ), другое, завѣдующее движеніемъ этихъ доходовъ, т. е. распредѣленіемъ ихъ между отдѣльными вѣдомствами (казначейство) и наконецъ роль.

Кругъ вѣдомства Министерства Финансовъ былъ значительно измѣненъ различными дальнѣйшими преобразованіями.

Изъ Министерства Внутреннихъ Дѣль въ его вѣдомство переданы дѣла мануфактуръ и внутренней торговли. Въ 1821 г. Государственное Казначейство введено въ составъ министерства. Съ другой стороны, изъ вѣдомства министерства было впоследствии изъято управленіе государственными имуществами (оброчныя статьи, государственные крестьяне, горные промыслы и т. под.) Въ настоящее время Министерство Финансовъ вѣдаетъ слѣдующіе главные предметы:

1) Источники государственныхъ доходовъ, за исключеніемъ государственныхъ имуществъ.

2) Движеніе государственныхъ суммъ.

3) Управленіе государственнымъ кредитомъ, слѣдовательно доставленіе государству кредита и покрытіе государственныхъ обязательствъ.

4) Составленіе указаннымъ выше порядкомъ сметы государственнымъ доходамъ и расходамъ.

Составъ Министерства Финансовъ. Главное завѣдываніе министерствомъ ввѣрено министру, права и обязанности котораго опредѣляются особымъ наказомъ (см. ст. 386 и слѣд. т. I, ч. II, Св. зак. прод. 1886 г.).

При министрѣ состоятъ:

1) Товарищъ Министра, на котораго, сверхъ общихъ обязанностей, возлагается предсѣдательствованіе въ Совѣтъ Торговли и Мануфактуръ.

2) *Советъ* на общихъ основаніяхъ.

3) *Общая Канцелярія.*

4) *Ученый Комитетъ*, составленный изъ опредѣленнаго числа членовъ и ученаго секретаря. На обязанности Комитета лежить:

а) разсмотрѣніе финансовыхъ проектовъ и учреждений;

б) наблюденіе за ходомъ финансовой части въ Западно-Европейскихъ государствахъ и сообщеніе о всѣхъ важныхъ результатахъ министру;

в) изысканіе способовъ о распространеніи свѣдѣній по финансовой части между чиновниками министерства.

5) *Чиновники для особыхъ порученій.*

6) *Юрисконсультъ съ помощникомъ.*

Обширнымъ кругомъ дѣятельности Министра Финансовъ опредѣляется и его составъ, т. е. раздѣленіе подлежащихъ ему дѣлъ по департаментамъ.

1) Министерство Финансовъ вѣдаетъ взиманіе пошлинъ по установленному тарифу съ товаровъ, ввозимыхъ въ государствѣ; съ таможеннымъ управленіемъ связано завѣдываніе таможенною стражею, дѣлами по преслѣдованію контрабанды, по браку товаровъ и по карантинному управленію. Все это и составляетъ предметъ вѣдомства *Департамента таможенныхъ сборовъ.*

2) На Министерство Финансовъ возложено попеченіе о развитіи торговли и мануфактурной промышленности. Для этой цѣли существуетъ въ немъ *Департаментъ торговли и мануфактуръ.* Имѣя своею задачею принятіе мѣръ для развитія и поощренія торговыхъ и мануфактурныхъ предпріятій, Департаментъ торговли и мануфактуръ заведуетъ тѣмъ, что въ другихъ государствахъ составляетъ предметъ вѣдомства отдѣльнаго Министра Торговли.

Въ вѣдѣніи Департамента состоятъ дѣла по внѣшней и внутренней торговлѣ, фабрикамъ, мануфактурамъ и заводамъ, по выдачѣ привиллегій на изобрѣтеніе (кромѣ привиллегій по сельской промышленности). Департаментъ организованъ на общемъ основаніи, съ тою особенностью, что при немъ есть особый *Советъ торговли и мануфактуръ*, образованный въ 1872 г. взамѣнъ прежде дѣйствовавшихъ мануфактурнаго и коммерческаго совѣтовъ.

Мысль объ учрежденіи этихъ совѣтовъ принадлежатъ Гр. Канкрину, который въ 1827 г. предложилъ учредить ихъ ради устройства такихъ органовъ, черезъ которые могли бы выражаться нужды коммерческаго и мануфактурнаго сословія.

Вслѣдствіе этого Коммерческій Советъ былъ составленъ изъ купцовъ 1-й гильдіи, какъ иностранныхъ, такъ и русскихъ, а мануфактурный советъ изъ извѣстнѣйшихъ заводчиковъ и фабрикантовъ, а также изъ ученыхъ химиковъ, техниковъ и т. п.

Эти совѣты имѣли свое отдѣленіе, напр. въ Москвѣ и другихъ торговыхъ городахъ.

По плану Канкринна предполагалось, что въ каждомъ губернскомъ городѣ долженъ быть Мануфактурный и Коммерческій Совѣты.

Но и существовавшіе Совѣты въ Петербургѣ, съ отдѣленіями въ Москвѣ, имѣли мало значенія; изъ многихъ лѣтъ существованія ихъ нельзя указать примѣра инициативы по какому либо важному вопросу внѣшней или внутренней торговли. Последняя реформа этихъ Совѣтовъ относится къ 1872 г. По полож. 1872 г. оба Совѣта соединены въ одинъ, подъ именемъ Совѣта Торговли и Мануфактуръ. Совѣтъ въ Петербургѣ составляется изъ Товарища Министра Финансовъ, которому принадлежитъ право председательства, 24 членовъ, избираемыхъ Министромъ Финансовъ изъ среды фабрикантовъ, торговцевъ и ученыхъ, на 4 года съ Высочайшаго утвержденія.

Составъ Совѣта возобновляется черезъ каждые два года, причемъ на каждое вакантное мѣсто представляется отъ Совѣта три кандидата. Въ составъ Совѣта, въ качествѣ непремѣнныхъ членовъ, должны быть механикъ, химикъ и инженеръ.

Компетенція Совѣта опредѣляется слѣдующими предметами:

1) Ему принадлежитъ обсужденіе, по предложенію Министра Финансовъ, вопросовъ, относящихся до мануфактуръ и торговли, а также вопросовъ объ устройствѣ мануфактурныхъ заведеній и распредѣленія ихъ на разряды по степени вліянія на общественное здравіе и безопасность; о дозволеніи открытія въ Петербургѣ фабрикъ, заводовъ и ремесленныхъ заведеній, представляющихъ безпокойствами опасность для сосѣднихъ жителей; 2) разсмотрѣніе прошеній о выдачѣ привилегій на изобрѣтенія, кромѣ прошеній о привилегіяхъ по сельскому хозяйству; 3) представленія правительству по вопросамъ торговымъ и промышленнымъ, по инициативѣ не менѣе какъ трехъ членовъ Совѣта.

Московскій Совѣтъ состоитъ изъ 32-хъ членовъ. Въ 1885 г. при Департаментѣ неокладныхъ сборовъ устроено особое временное *Податное присутствіе*, въ вѣдѣніи котораго находятся *губернскія Податныя Присутствія* и *Податные Инспектора*. Эти всѣ учрежденія и присутствія имѣютъ задачу устранить злоупотребленія при сборѣ податей. Министерство Финансовъ должно имѣть своихъ чиновниковъ для сбора податей и для этого существуютъ эти учрежденія, а во главѣ присутствіе.

Прочіе департаменты имѣютъ дѣло непосредственно съ источ-

никами государственныхъ доходовъ и движеніемъ суммъ. Сюда относятся:

3) *Департаментъ неокладныхъ сборовъ*, въ которомъ сосредоточено завѣдываніе акцизами, соляною частью (послѣдній акцизъ отмѣненъ 6-го Декабря 1880 г.) и гербовыми пошлинами. Кромѣ акциза съ вина въ вѣдѣніи его находится акцизъ съ свекло-сахарнаго производства и съ табаку. Департаментъ вѣдаетъ управленіемъ разными неокладными сборами (сборами съ потребленія) и составляетъ высшую инстанцію по положенію административныхъ взысканій за нарушеніе уставовъ питейнаго, свекло-сахарнаго и другихъ.

4) *Департаментъ окладныхъ сборовъ*, завѣдывающій поступленіемъ прямыхъ налоговъ. Въ вѣдѣніи его состоятъ: сборы подушныя, податныя и поземельныя, дѣла по народной переписи, о причисленіи и исключеніи лицъ податнаго сословія, о перечисленіяхъ изъ одного состоянія въ другое, составленіе государственной окладной книги, повѣрка и учетъ числа дѣлъ всѣхъ состояній, подлежащихъ платежу податей.

5) *Департаментъ Государственной Казначейства* вѣдаетъ движенія казенныхъ суммъ по различнымъ вѣдомствамъ. Въ связи съ этимъ установленіемъ и въ его вѣдѣніи находится:

6) *Главное Казначейство*, на которое возлагается пріемъ, храненіе, отпускъ и счетоводство суммъ на расходы, производимыя по общему государственному управленію.

7) До 1873 г. въ вѣдомствѣ *Министерства Финансовъ* находился Горный Департаментъ. Въ этомъ году онъ переведенъ въ вѣдомство *Министерства Государственныхъ Имуществъ*. Съ 1888 г. въ *Министерствѣ Финансовъ* существуетъ *Департаментъ желѣзно-дорожныхъ дѣлъ* для охраненія финансовыхъ интересовъ казны въ отношеніи желѣзно-дорожныхъ компаній и желѣзно-дорожной эксплуатаціи. Кромѣ того учреждены *Советъ* и *Комитетъ по тарифнымъ дѣламъ*.

8) Управление *кредитной частью*, соотвѣтственно различнымъ видамъ и цѣлямъ государственнаго и общественнаго кредита, ввѣрено различнымъ установленіямъ. Во 1-хъ, для высшаго наблюденія за всѣми государственными кредитными установленіями, находящимися въ вѣдѣніи *Министерства Финансовъ*, учрежденъ *Советъ государственныхъ кредитныхъ установлений*.

Учрежденіе его относится къ 1817 г. Въ настоящее время онъ состоитъ изъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта, *Министра Финансовъ*, Государственнаго Контролера и 6-ти членовъ отъ дворянства и 6-ти отъ купечества, избираемыхъ на 3 года.

Министръ читаетъ отчетъ за годъ и при этомъ не происходитъ никакихъ преній. Совѣтъ собирается одинъ разъ въ годъ для выслушанія рѣчи Министра Финансовъ о расходахъ.

9) Затѣмъ въ составѣ или вѣдѣннѣ министерствъ состоятъ:

1) *Особенная Канцелярiя Министра по кредитной части* для завѣдыванiя займами и ссудами, какъ по внѣшнему, такъ и по внутреннему кредиту.

2) *Государственная Коммиссія погашенiя долговъ.*

Кредитныя установленiя: *Государственный Банкъ* съ его конторами и отдѣленiями, С.-Петербургская и Московская сохранныя и ссудныя казны; главное выкупное учрежденiе, Экспедицiя Заготовленiя Государственныхъ Бумагъ и т. д.

§ 54. Министерство Государственныхъ Имуществъ.

Исторiя этого министерства находится въ тѣсной связи съ исторiей крестьянскаго вопроса въ Россiи. Въ прежнее время задачу нынѣшняго Министерства Государственныхъ Имуществъ исполняло Министерство Финансовъ, которое и завѣдывало какъ государственными имуществами, такъ и государственными крестьянами, съ чисто финансовой точки зрѣнiя, т. е. рассматривало и то и другое, какъ источникъ государственныхъ доходовъ. Съ возвращенiемъ изъ придунайскихъ княжествъ Графа Киселева, устроивавашаго тамъ бытъ крестьянъ, крестьянскiй вопросъ въ царствованiе Императора Николая получилъ особое движенiе.

Мысль Графа Киселева заключалась въ томъ, чтобы примѣнить къ крестьянскому быту тѣ начала, которыя приняты были въ Молдавіи и Валахіи, т. е. дать имъ лучшее устройство въ экономическомъ и административномъ отношенiяхъ. Кромѣ указанной цѣли имѣлась и другая—дать государственнымъ крестьянамъ законную защиту, въ которой они нуждались при прежней системѣ мѣстнаго управленiя, при прежнемъ влiянiи владѣльческаго класса на мѣстную администрацію, потому что, какъ показывалъ опытъ, даже земли, считавшіяся во владѣнiи государственныхъ крестьянъ, постепенно исчезали и прирѣзывались къ помѣщичьимъ землямъ.

Въ 1836 г. учреждено 5-е Отдѣленiе Его Императорскаго Величества Канцелярiя подъ непосредственнымъ вѣдѣнiемъ Государя. Начальникомъ его былъ назначенъ Графъ Киселевъ.

Но уже въ 1837 г., по докладу Киселева, учреждено Министерство Государственныхъ Имуществъ, которому первоначально были указаны три задачи: управленiе государственными имуществами, попеченiя о сельскихъ обывателяхъ, надѣленiе ихъ землями и угоды-

ями, улучшение ихъ быта и завѣдываніе сельскимъ хозяйствомъ, такъ какъ черезъ попеченіе о государственныхъ крестьянахъ предполагалось достигнуть широкой цѣли государственнаго управленія, развитія сельско-хозяйственной промышленности.

Такимъ образомъ первоначальное учрежденіе Министерства Государственныхъ Имуществъ представляло какъ бы два министерства: Министерство Государственныхъ Имуществъ и то управленіе, которое извѣстно на Западѣ Европы подъ именемъ Министерства Земледѣлія.

Подъ именемъ Государственныхъ Имуществъ разумѣются: 1) казенныя земли, 2) казенныя оброчныя статьи, напр. рыбныя ловли, 3) лѣса и 4) горныя промыслы (съ 1873 г.).

Въ 1866 г. государственные крестьяне переданы въ вѣдомство общинъ крестьянскихъ учреждений, созданныхъ положеніемъ о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости.

Въ настоящее время попечительство Министерства Государственныхъ Имуществъ распространяется на иностранныхъ поселенцевъ, евреевъ-землевладѣльцевъ и инородцевъ, для него существуетъ временной отдѣлъ при Министерствѣ Государственныхъ Имуществъ. Впрочемъ съ 1872 г. иностранные поселенцы, т. е. такъ называемые колонисты, перешли въ завѣдываніе одного управленія, за весьма немногими исключеніями.

Составъ Министерства Государственныхъ Имуществъ. Во главѣ министерства стоитъ Министръ, который имѣетъ товарища. При Министрѣ состоитъ *Советъ*, дѣйствующій на общемъ основаніи и *Ученый Комитетъ*. Учрежденія въ Министерствѣ имѣются слѣдующія:

1) *Департаментъ Общихъ Дѣлъ*, образованный въ 1867 г. изъ канцеляріи министра. Въ завѣдываніи его находятся инспекторская часть, дѣла общія по управленію министерствомъ *); дѣла по вѣдомству государственныхъ имуществъ въ западныхъ губерніяхъ; дѣла о денежныхъ арендахъ; окончаніе дѣлъ о поземельномъ устройствѣ поселянъ разныхъ наименованій; дѣла о бывшихъ колонистахъ и т. д.

2) *Департаментъ земледѣлія и сельской промышленности*, которому ввѣрено попеченіе объ усовершенствованіи и поощреніи разныхъ отраслей сельскаго хозяйства и завѣдываніе учрежденными съ этою цѣлью учебными и образцовыми сельско-хозяйственными заведеніями.

*) Временной отдѣлъ. По преобразованію ремесленнаго устройства государственныхъ крестьянъ имѣетъ въ вѣдѣніи своемъ: 1) свободныя казенныя деньги и 2) оброчныя статьи.

3) *Управленіе горною частію*, переданною въ вѣдѣніе государственныхъ имуществъ въ 1873 г. Управленіе составляется:

а) *Изъ Горнаго Департамента*,

б) *Горнаго Совѣта и*

в) *Горнаго ученаго комитета.*

4) *Лѣсной Департаментъ съ корпусомъ Лѣсничихъ.*

5) Въ 1874 г. министру Государственныхъ Имуществъ подчинено Главное Управленіе Государственного коннозаводства, но съ назначеніемъ на постъ Главноуправляющаго Графа И. И. Воронцова-Дашкова (лѣтомъ 1881 г.) Главное Управленіе снова заняло самостоятельное положеніе. Преобразованъ и Совѣтъ при Главномъ Управленіи въ томъ отношеніи, что члены его не получаютъ теперь окладовъ.

6) *Ученый статистическій Комитетъ.*

§ 55. Министерство Народнаго Просвѣщенія.

Получило въ послѣдній разъ свою организацию въ 1863 г. Оно должно завѣдывать образованіемъ и духовнымъ развитіемъ народа. Прежде оно находилось въ связи съ Министерствомъ духовныхъ дѣлъ, но въ 1824 г. они раздѣлены. Министерству Народнаго Просвѣщенія ввѣрены все учебныя заведенія. Но въ дѣйствительности многія изъ нихъ выдѣлены, такъ напр. существуетъ особое вѣдомство по женскому образованію: „Собственная Его Величества Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи“. Отдѣлены военно-учебныя заведенія; есть спеціальныя заведенія при разныхъ Министерствахъ (Финансовъ, Путей Сообщенія, Государственныхъ Имуществъ, Юстиціи).

Составъ Министерства Народнаго Просвѣщенія соотвѣтствуетъ началамъ, указаннымъ для всехъ министерствъ. Оно состоитъ изъ Министра, его Товарища, *Совѣта Министра* и *Департамента Народнаго Просвѣщенія*. Затѣмъ ему подвѣдомственны другія установленія.

Совѣтъ Министра имѣетъ ту особенность, что въ немъ засѣдаютъ, во 1) постоянные члены: Товарищъ Министра, два штатные члена, назначенные по особому Высочайшему повѣленію; во 2-хъ) Директоръ департамента Народнаго Просвѣщенія и предсѣдатель Ученаго Комитета; въ 3) въ Совѣтѣ присутствуютъ во время пребыванія въ С.-Петербургѣ попечители учебныхъ округовъ; въ 4) Совѣтъ Министра, подобно другимъ Совѣтамъ, имѣетъ право приглашать въ засѣданіе постороннихъ лицъ, отъ которыхъ можетъ получить полезныя свѣдѣнія. Независимо отъ этого

онъ долженъ приглашать въ свой составъ, съ правомъ совѣщательнаго голоса: 1) председателя археографической комиссіи, 2) ректора С.-Петербургскаго Университета, 3) непремѣннаго Секретаря Академіи Наукъ, 4) Директора Николаевской обсерваторіи, въ тѣхъ случаяхъ, когда обсуждаемое дѣло касается означенныхъ учреждений. Эти лица въ указанныхъ случаяхъ имѣютъ голосъ равный съ другими членами Совѣта. Завѣдываніе администраціей Народнаго Просвѣщенія сосредоточивается въ Департаментѣ Народнаго Просвѣщенія, единственномъ во всемъ вѣдомствѣ Народнаго Просвѣщенія.

Спеціальнымъ учрежденіемъ Министерства является *Ученый Комитетъ*. Комитетъ этотъ имѣетъ своею цѣлью разсмотрѣніе всѣхъ вопросовъ, касающихся педагогической части, слѣдовательно. разсмотрѣніе учебныхъ руководствъ, программъ, плановъ преподаванія, книгъ и изданій, которыя предполагаются для распространенія въ учебныхъ заведеніяхъ, проектовъ ученыхъ обществъ, отчетовъ всѣхъ лицъ, имѣющихъ ученые порученія отъ Министра. Другое спеціальное учрежденіе *Археографическая комиссія* для изданія систематическаго и полнаго собранія источниковъ отечественныхъ исторій.

Затѣмъ въ вѣдѣніи Министерства находятся: *Императорская Академія наукъ, Публичная бібліотека, Лазаревскій Институтъ Восточныхъ языковъ* въ Москвѣ, *Императорскій Филологическій институтъ, Университеты* и др. Въ настоящее время Министерству Народнаго Просвѣщенія переданы техническія училища, находившіяся въ вѣдомствѣ Министра Финансовъ.

§ 56. Министерство Юстиціи.

Министерство это не есть развитіе существовавшей нѣкогда Юстицъ-коллегіи, которая была судебнымъ учрежденіемъ. Министерство Юстиціи образовано изъ должности Генераль-Прокурора Сената. При учрежденіи должности Министра Юстиціи въ 1802 г., ему предписано было на первое время руководствоваться инструкціею Генераль-Прокурора. Департаментъ Министерства Юстиціи существуетъ съ 1803 г. Съ теченіемъ времени должность его расширилась новыми правами и въ настоящее время слагается изъ нѣсколькихъ элементовъ.

1) На Министрѣ Юстиціи остались Генераль-Прокурорскія обязанности относительно Правительствующаго Сената. Ему принадлежитъ надзоръ за правильностью рѣшеній въ общихъ собраніяхъ Сената, съ обязанностию соглашать мнѣніе сенаторовъ

въ случаѣ происшедшаго разногласія и съ правомъ, въ случаѣ несогласія своего съ рѣшеніемъ собранія, переносить дѣло на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Государственный Совѣтъ. Затѣмъ Министръ Юстиціи является начальникомъ Оберъ-Прокуроровъ Сената.

2) Въ Министерствѣ Юстиціи сосредоточились дѣла по назначенію, передвиженію и увольненію всѣхъ лицъ судебного вѣдомства. Одни изъ нихъ назначаются министромъ Юстиціи непосредственно, по назначенію другихъ—онъ пользуется правомъ представленія Его Императорскому Величеству.

3) Съ введеніемъ Суд. Уст. 1864 г. Министръ Юстиціи получилъ новыя обязанности въ качествѣ главнаго начальника образованной прокуратуры. Согласно этимъ обязанностямъ образовано и самое Министерство Юстиціи. При министрѣ имѣется товарищъ. Затѣмъ въ *составъ министерства* имѣются слѣдующія установленія:

1) *Консультация при Министерствѣ Юстиціи.* Главною цѣлью консультации является разсмотрѣніе дѣлъ, при рѣшеніи которыхъ, въ общихъ собраніяхъ Сената (1 и 2), не состоялось узаконеннаго большинства голосовъ, или въ томъ случаѣ, если съ резолюціею Сената не согласится Министръ Юстиціи. Въ послѣднемъ случаѣ Министръ можетъ дать Сенату предложеніе и по своему усмотрѣнію, не обращая дѣла на разсмотрѣніе консультации. Консультация составляется:

а) Изъ членовъ *ex officio*, Оберъ-Прокуроровъ департамента Сената и директора департамента Министерства Юстиціи.

б) Членовъ по назначенію Высочайшимъ повелѣніямъ;

в) Старшаго юрисконсульта, юрисконсультовъ и ихъ помощниковъ.

2) До 1891 года въ одномъ департаментѣ Министерства Юстиціи сосредоточивалось дѣлопроизводство по главнѣйшимъ предметамъ вѣдомства министерства.

Въ настоящее время имѣются *два Департамента: первый и второй.*

Къ предметамъ *перваго* Департамента относятся: дѣла, требующія измѣненія или пополненія закона; переписка по вопросамъ объ учрежденіи какихъ либо новыхъ мѣстъ или должностей; производство по дѣламъ, поступающимъ изъ 1-го и 2-го департаментовъ Сената, а равно изъ 1-го общаго собранія Сената, за исключеніемъ дѣлъ, подлежащихъ Консультации; завѣдываніе статистическою, распорядительною и хозяйственною частью и т. д.

Вѣдѣнію *второго* Департамента подлежатъ: производство по судебнымъ дѣламъ, поступающимъ въ Министерство Юстиціи

и по вопросамъ, касающимся примѣненія къ частнымъ случаямъ гражданскаго и уголовнаго законодательства; дѣла по судебному надзору; дѣла о выдачѣ преступниковъ и т. д.

3) *Канцелярія министерства*. Ей поручено: дѣла секретныя и по особымъ порученіямъ министра; дѣла по опредѣленію, перемѣщенію и увольненію чиновъ судебного вѣдомства; переписка по обнародованнымъ манифестамъ, указамъ и Высочайшимъ повелѣніямъ и т. д.

4) Съ 1870 г. съ управленіемъ министерства Юстиціи слито и управленіе *межевою частью*.

Московскій Архивъ Министерства и особый въ С.-Петербургѣ архивъ справокъ о судимости.

6) Въ вѣдѣніи министерства находится и *Императорское Училище Правовѣдѣнія*.

§ 57. Министерство путей сообщенія.

Министерство Путей Сообщенія преобразовано въ 1865 г. изъ Главнаго Управленія Путей Сообщенія и публичныхъ зданій. Последнее имѣетъ довольно сложную исторію. Въ первый разъ центральное установленіе для завѣдыванія дорожною частью явилось въ 1755 г. подъ именемъ канцеляріи отъ строенія Государственныхъ дорогъ. Установленіе это было переименовано изъ Канцеляріи перспективной дороги, между Петербургомъ и Москвою, учрежденной раньше. Екатерина II поручила канцелярію генералу Муравьеву, которому повелѣно было: „прилагать стараніе, приводить всѣ государственныя дороги въ наилучшее состояніе“. Эта канцелярія упразднена въ 1780 г. и замѣнена въ 1786 г. комиссіей о дорогахъ государства; въ царствованіе Императора Павла I она была уничтожена. При Александрѣ I правленіе путями сообщенія получило новое устройство, стало на болѣе широкую почву. Оно отдано было въ завѣдываніе Принцу Георгію Ольденбургскому, которому поручено было составить проектъ новаго учрежденія. Въ 1802 г. проектъ былъ рассмотрѣнъ и утвержденъ Государемъ.

Главному Управленію Путей Сообщенія поручено было завѣдываніе шоссейными дорогами, водяными путями, торговыми портами и т. п.

Существенное измѣненіе, послѣдовавшее при Императорѣ Николаѣ I, состояло въ томъ, что къ управленію путями сообщенія было присоединено въ 1832 г. завѣдываніе строительной частью, сообразно чему и самое установленіе это было переименовано

въ Главное Управление Путиами Сообщенія и Публичныхъ зданій. Въ 1865 г. отъ Главнаго Управленія отдѣлена строительная часть въ Министерствѣ Путей Сообщенія.

Въ 1870 г. центральное управленіе Путей Сообщенія опять получило новое учрежденіе, на этотъ разъ въ видѣ временныхъ правилъ.

Въ 1873 г. дѣйствіе временнаго учрежденія продолжено еще на годъ. Съ нѣкоторыми измѣненіями, оно дѣйствуетъ и въ настоящее время. Теперь Министерство Путей Сообщенія, подъ главнымъ завѣдываніемъ Министра и его Товарища, вѣдаетъ внутреннія сообщенія: водяныя и искусственныя, сухопутныя, какъ въ Имперіи, такъ и въ Царствѣ Польскомъ. Слѣдовательно вѣдѣнію его подлежатъ сухопутныя рѣки, каналы и сухопутныя сообщенія, требующія искусственныхъ сооружений, какъ то: желѣзныя дороги, шоссейныя и т. д.

Въ *составѣ* его входятъ слѣдующія учрежденія:

I. *Советъ Министерства*. Онъ составляется подъ предѣтельствомъ Министра, изъ его Товарища, Управляющихъ отдѣльными частями и членовъ штатныхъ и сверхштатныхъ. Разсмотрѣнію его подлежатъ:

- а) Дѣла законодательныя.
- б) Годовыя смѣты Министерства и кредиты сверхсмѣтные и т. д.

II. *Управленія*:

- а) шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній, и
- б) желѣзныхъ дорогъ.

Каждая изъ означенныхъ частей составляется изъ:

- 1) *Начальника*;
- 2) *Техническо-Инспекторскаго Комитета*;
- 3) *Департамента*.

1) Начальникъ управленія по своей части есть ближайшій сотрудникъ Министра. Въ случаѣ отсутствія и болѣзни начальника Министръ можетъ принять возложенныя на него дѣла къ своему разсмотрѣнію или испросить Высочайшее разрѣшеніе на порученіе ихъ другому лицу.

2) Техническо-Инспекторскіе Комитеты предназначены для разсмотрѣнія проектовъ смѣтъ и кондицій искусственныхъ путей сообщенія, различныхъ техническихъ вопросовъ и предложеній и т. д.

3) Департаменты имѣютъ своимъ предметомъ всѣ распоряженія и дѣла въ хозяйственномъ и административномъ отношеніяхъ. Особеннымъ значеніемъ пользуется *Департаментъ общихъ дѣлъ* (смѣта министерства, личный составъ, эмеритура, годовой отчетъ по министерству и проч.).

Примѣчаніе. Въ концѣ 1885 г., на основаніи новаго желѣзно-дорожнаго устава при Министерствѣ Путей Сообщенія, былъ учрежденъ *Желѣзно-дорожный Советъ* подъ предсѣдательствомъ Министра Путей Сообщенія и состоящій изъ членовъ, назначаемыхъ всѣми вѣдомствами, кромѣ Министра Иностранныхъ дѣлъ. Онъ служитъ къ объединенію дѣятельности и службы всѣхъ казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогъ.

Онъ разрѣшаетъ слѣдующіе вопросы:

- a) о проведеніи новыхъ сѣтей желѣзныхъ дорогъ,
- b) объ организаціи службы желѣзно-дорожныхъ чиновъ,
- c) о тарифѣ пассажирскомъ и товарномъ и
- d) объ отвѣтственности желѣзно-дорожныхъ обществъ за несчастія съ пассажирами и т. д.

§ 58. Государственный Контроль.

Государственный Контроль является высшимъ государственнымъ установленіемъ по наблюденію за казенными и общественными установленіями и имѣетъ свою любопытную исторію.

Уже давно сознаваема была у насъ потребность установить правильную систему наблюденія за дѣйствіями различныхъ правительственныхъ установленій по распоряженію государственными капиталами. Отвѣчая такой потребности, Петръ Великій учредилъ въ 1718 г. Ревизіонъ-коллегію, которой поручено было вѣдать счетъ всѣмъ государственнымъ приходамъ и расходамъ и судить коллежскихъ чиновниковъ по преступленіямъ по службѣ финансовой. Наказъ, данный этой коллегіи, отличался крайней неопредѣленностью, относительно способа и средствъ повѣрки дѣйствій другихъ коллегій; указано было только, что ревизіонъ-коллегія должна руководствоваться „шведскимъ манеромъ“. Но не опредѣлено въ чемъ заключается этотъ Шведскій Манеръ. Впослѣдствіи эта Ревизіонъ-коллегія присоединена къ Сенату, подъ названіемъ Ревизіонъ-Канторы, но вскорѣ затѣмъ она была восстановлена въ прежнемъ видѣ.

Неопредѣленность правъ и обязанностей Коллегіи производила большія затрудненія и замѣшательства. Такое положеніе дѣла продолжалось въ теченіи всего XVIII вѣка, измѣнялось только названіе Коллегіи, которая именовалась, то ревизіонъ, то Оберъ-Ревизіонъ - Коллегію, то Ревизіонъ - Канторою. При учрежденіи Министерствъ открыто было „Главное Управленіе ревизіи Государственныхъ отчетовъ“, подъ начальствомъ Государственнаго Контролера, получившее въ 1836 г. новое устройство. На это

установленіе возложена была обязанность ревизовать денежные обороты всѣхъ вѣдомствъ на основаніи документовъ, но не представлено наблюдать за тѣмъ, чтобы дѣйствія по этимъ оборотамъ были согласны съ законами и государственною росписью доходовъ и расходовъ.

Вслѣдствіе этого Государственный Контроль сдѣлался простымъ Архивомъ, въ который сдавались отчеты другихъ вѣдомствъ. Неудовлетворительность такого устройства восполнилась отчасти тѣмъ, что при каждомъ вѣдомствѣ существовали специальные по контрольной части чиновники, иногда даже отдѣльныя цѣлыя отдѣленія, что соотвѣтствовало тому, что для введенія единства кассы каждое вѣдомство имѣло свое отдѣльное хозяйство и специальные источники доходовъ. Государственный Контроль могъ требовать доказательства израсходованныхъ суммъ, но не зналъ, каковы эти суммы.

Учрежденіе 1836 г. проводить точное различіе между двумя моментами ревизіи счетовъ, именно между: 1) производствомъ ревизіи и 2) утвержденіемъ ревизіи. Производство ревизіи возложено на *Департаменты*, которыхъ образовано три: 1) Гражданскихъ отчетовъ; 2) Военныхъ отчетовъ и 3) Морскихъ отчетовъ. Утвержденіе ревизіи предоставлено было Совѣту Государственнаго Контроля, состоящему подъ предсѣдательствомъ Государственнаго Контролера.

Государственный Контролеръ Татариновъ предпринялъ въ 1862 г. коренное преобразование контрольной части. Съ одной стороны, уничтожены были отдѣльныя хозяйства разныхъ вѣдомствъ и Государственное Казначейство сдѣлалось средоточіемъ всѣхъ государственныхъ капиталовъ, съ другой стороны, Государственный Контроль получилъ новое устройство, чрезъ закрытіе контрольныхъ отдѣленій и столовъ въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ и чрезъ передачу всѣхъ счетовъ дѣлъ въ завѣдываніе контрольныхъ установленій и мѣстныхъ (последнія учреждены въ губерніяхъ въ видѣ Контрольныхъ Палатъ, совершенно независимыхъ отъ мѣстныхъ властей).

При этомъ на контрольное вѣдомство возложена двоякая дѣятельность:

- 1) Наблюденіе за правильностью и согласностью какъ съ законами, такъ и съ государственною бюджетною росписью, всѣхъ дѣйствій различныхъ вѣдомствъ по расходу государственныхъ суммъ.
- 2) Наблюденіе за цѣлесообразностью хозяйственныхъ распоряженій Правительственныхъ установленій, напр.: при отдачѣ въ арендное содержаніе казенныхъ угодій и т. д.

На разсмотрѣніе Государственного Контроля представляются какъ общій отчетъ, такъ и отчеты всѣхъ отдѣльныхъ вѣдомствъ по расходованію денежныхъ суммъ и замѣчанія на эти отчеты, сообщаемые Государственнымъ Контролеромъ, дѣлаются основаніями для новыхъ бюджетныхъ установленій.

Въ нынѣшнемъ своемъ *составѣ* центральное вѣдомство Государственного Контроля (съ Государственнымъ Контролеромъ и его товарищами во главѣ) заключаетъ въ себѣ слѣдующія установленія:

1) *Советъ Государственной Контроля*. Онъ имѣетъ большое значеніе, чѣмъ Советы другихъ Министерствъ, состоитъ подъ предсѣдательствомъ Государственного Контролера, изъ его товарища, членовъ, назначаемыхъ Государемъ, управляющаго ревизіонной комиссіей и Генераль-контролера Департамента Морскихъ Отчетовъ.

Советъ нѣкоторыя дѣла рѣшаетъ окончательно собственною властью, а по другимъ, заключенія его вносятся, смотря по роду дѣла, въ Государственный Советъ, въ Комитетъ Министровъ, или въ Сенатъ.

Мнѣніе Совета не нуждается въ утвержденіи Государственного Контролера и послѣдній не можетъ отмѣнить заключенія, принятаго Советомъ, тогда какъ въ другихъ Министерствахъ все рѣшеніе Совета зависитъ исключительно отъ Министра. Онъ вѣдаетъ *дѣла по утвержденію ревизіи* и др.

2) *Канцелярія Государственной Контроля* вѣдаетъ дѣлами по управленію.

3) *Департаментъ гражданской отчетности*, ревизующій отчетность всѣхъ гражданскихъ вѣдомствъ, за исключеніемъ Министерствъ Императорскаго Двора и вѣдомства Учрежденій Императрицы Маріи.

4) *Департаментъ военной и морской отчетности*, ревизующій отчетность Военнаго и Морскаго Министерствъ.

5) *Железно-дорожный Отдѣлъ* на правахъ ревизіоннаго Департамента.

§ 59. Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія.

Въ настоящее время по указу 22-го Февраля 1882 г. составъ ея ограничивается бывшимъ I отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи.

До послѣдняго времени она состояла изъ 4-хъ отдѣленій, первоначальное образованіе которыхъ относится къ началу цар-

ствования Императора Николая I. Въ прежнее время Собственная Канцелярія Государя не имѣла особыхъ отдѣленій, хотя въ ней, напр. въ царствованіе Павла I, сосредоточивались важнѣйшія государственныя дѣла. Въ царствованіе Императора Александра I, Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія получила особое устройство въ 1812 г. Въ ней сосредоточивались дѣла, подлежащія Высочайшему усмотрѣнію. Доклады по всѣмъ почти вѣдомствамъ выходили чрезъ эту Канцелярію, которою съ 1812 г. по 1826 г., управлялъ всемогущій Аракчеевъ. Съ 1826 г. на Канцелярію постепенно возлагаются особая задачи, ввѣряемыя особымъ ея отдѣленіемъ. Посему прежняя собственная канцелярія Государя въ ряду другихъ отдѣленій образовала:

I. Первое Отдѣленіе, въ вѣдомствѣ котораго сосредоточено дѣлопроизводство по бумагамъ, поступающимъ на Высочайшее Имя, вѣдомости Министровъ и другихъ начальствующихъ лицъ объ исполненіи полученныхъ ими Высочайшихъ повелѣній и т. под.

Въ 1846 г. вѣдомство Перваго Отдѣленія расширилось чрезъ сосредоточеніе въ образованномъ при немъ „Департаментѣ инспекторской части гражданскаго вѣдомства“. Цѣль учрежденія—сосредоточить завѣдываніе общимъ составомъ гражданскихъ чиновъ подъ собственнымъ руководствомъ Его Величества. Департаментъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ управляющаго I-мъ Отдѣленіемъ, былъ ввѣренъ Товарищу Статсъ-Секретаря, съ званіемъ Директора Департамента, Вице-директору и прочимъ членамъ. Онъ существовалъ до упраздненія его въ 1851 г., когда почти всѣ его дѣла были переданы въ Департаментъ Герольдіи.

Въ настоящее время нѣтъ I Отдѣленія, но существуетъ единая *Собственная Ею Императорскаго Величества Канцелярія*, которая находится въ завѣдываніи управляющаго Статсъ-Секретаря, его товарища, старшаго чиновника и т. д. Вслѣдствіе указа 26-го Февраля 1892 года при той Канцелярії учрежденъ особенный *Комитетъ о наградахъ*, подъ предсѣдательствомъ Министра Императорскаго Двора, какъ начальника Капитула орденовъ, управляющаго Собственною Канцелярію, его товарища и особо назначенныхъ лицъ. Назначеніе Комитета: разборъ представлений о наградахъ всѣхъ гражданскихъ вѣдомствъ.

II. По учрежденію Государственнаго Совѣта должна была состоять особая комиссія законовъ для составленія новаго уложенія. Эта комиссія дѣйствовала въ теченіи всего царствованія Императора Александра I, но безуспѣшно. Въ 1826 г. Императоръ Николай I рѣшился взять эти труды въ свое непосредственное вѣдѣніе и потому учредилъ въ Собственной своей Канцелярії

особое для этой цѣли отдѣленіе. Задача эта была выполнена II Отдѣленіемъ. 1 Апрѣля 1830 г. было готово I-е Полное Собраніе Законовъ, а въ концѣ 1832 г. быть готовъ и Св. Законовъ. Но съ выполненіемъ этой ближайшей обязанности, для II-го отдѣленія открылись другія задачи, какъ-то:

Исправленіе и усовершенствованіе законовъ, заключенія по законодательнымъ вопросамъ и т. д. Изъ работъ II Отдѣленія особенно извѣстно Улож. о Наказ., въ 1845 г., измѣненія разныхъ постановленій при полныхъ изданіяхъ Св. Закон. и новое изданіе нѣкоторыхъ частей свода въ отдѣльности.

Въ послѣднее время на обязанности втораго Отдѣленія лежало: во 1) составленіе продолженій къ Св. Закон.; во 2) изданіе Полнаго Собранія Законовъ; для этой цѣли II Отдѣленію сообщались всѣ распоряженія и узаконенія правительства, имѣющія войти въ Полное Собраніе законовъ; въ 3) участіе въ разсмотрѣніи важнѣйшихъ законодательствъ; для этого законопроекты сообщались во Второе Отдѣленіе, которое разсматривало ихъ по существу и по формѣ, т. е. по отношенію къ редакціи законопроекта въ отношеніи его со Св. Законовъ.

Указомъ 23-го Января 1882 г. упразднено II отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи. Мѣсто ея занялъ *Кодификаціонный отдѣлъ при Государственномъ Совѣтѣ*. Начальникъ этого отдѣла (изъ членовъ Государственнаго Совѣта) присутствуетъ въ Департаментѣ Законовъ Государственнаго Совѣта и въ Комитетѣ Министровъ. Типографія при II Отдѣленіи переименована въ Государственную Типографію (состоитъ при Государственномъ Совѣтѣ). Дальнѣйшая организація состава и дѣятельности Отдѣла поручены разработкѣ Главноуправляющаго.

III. Отдѣленіе (см. выше) упразднено 6-го Августа 1880 года.

IV. Четвертое Отдѣленіе получило послѣ упраздненія III Отдѣленія особое названіе: „Собственная Его Величества Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи“. Оно вѣдаетъ учрежденія, находившіяся нѣкогда въ непосредственномъ завѣдываніи супруги Императора Павла I, Императрицы Маріи Ѳеодоровны. Императрица Марія раздѣлила всѣ свои труды между благотворительностью и попеченіемъ о женскомъ образованіи. Кромѣ прежде существовавшихъ учреждений этого рода, благодаря ея усиліямъ, учреждено много новыхъ какъ благотворительныхъ, такъ и учебныхъ заведеній. *Компетенція* учреждений вѣдомства Императрицы постепенно расширялась. Такъ, высшія установленія этого вѣдомства: *Опекунскіе Совѣты* были снабжены капиталами, которые она могли отдавать въ заемъ, подъ залогъ

имуще́ства; вслѣдствіе этого Опекунскіе Совѣты явились финансовыми установленіями. Въ число источниковъ дохода вѣдомства Императрицы Маріи установлено было нѣсколько монополій, между прочимъ карточная монополія, которая и до сихъ поръ составляетъ специальную принадлежность вѣдомства Императрицы Маріи.

Послѣ кончины Императрицы Маріи въ 1828 г. всѣ эти учрежденія были взяты въ непосредственное вѣдѣніе Ихъ Величествъ—Государя и Императрицы; для главнаго завѣдыванія ими было учреждено IV Отдѣленіе Собственной Его Величества Канцеляріи. Окончательное образованіе IV Отдѣленія получило въ 1874 г., именно сюда относятся два закона: о новомъ учрежденіи Опекунскаго Совѣта и о новомъ образованіи IV Отдѣленія.

Къ учрежденіямъ подвѣдомственнымъ Собственной Его Величества Канцеляріи по учрежденіямъ Императрицы Маріи относятся:

1) Благотворительныя заведенія: воспитательные дома, родо-вспомогательныя заведенія, богадѣльни, дѣтскіе пріюты.

2) Учебныя заведенія, какъ женскія, каковы—институты и гимназіи, такъ и мужскіе, каковы—Александровскій Лицей и Гатчинскій Институтъ.

Составъ: Главноуправляющій съ Товарищемъ. *Канцелярія.* *Опекунскій Совѣтъ*, преобразованный въ 1874 г. Прежде было два совершенно отдѣльныхъ Опекунскихъ Совѣта въ Москвѣ и Петербургѣ. По закону 1874 г. оба Совѣта, равно какъ и Главный Совѣтъ женскихъ учебныхъ заведеній и Московское Отдѣленіе соединены въ одинъ Опекунскій Совѣтъ, который имѣетъ два присутствія въ Петербургѣ и Москвѣ, дѣлопроизводство сосредоточено въ Канцеляріи. Опекунскій Совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя, которымъ въ Петербургѣ является Главноуправляющій и членовъ Совѣта, называемыхъ почетными опекунами.

Опекунскій Совѣтъ есть высшее государственное учрежденіе:

1) По дѣламъ законодательнымъ: никакой законъ, касающійся вѣдомства Императрицы Маріи, и никакое измѣненіе не можетъ быть представлено на Высочайшее усмотрѣніе, прежде рассмотрѣнія его въ Опекунскомъ Совѣтѣ.

2) По важнымъ хозяйственнымъ и финансовымъ дѣламъ, напр. касательно снабженія заведеній всѣмъ необходимымъ по части обмундированія и продовольствія и

3) по дѣламъ о благоустройствѣ заведеній.

§ 60. Комиссія прошеній на Высочайшее Имя приносимыхъ.

У народа издавно сложилось убѣжденіе, что только у Царя можно найти справедливость и безпристрастное рѣшеніе: убѣжденіе это такъ сильно вкоренилось въ нашемъ народѣ, что никакіе указы не могли остановить личное подаваніе прошеній Государю Императору, и прошенія эти принимались. Такъ Петръ I, не смотря на строгое запрещеніе личнаго подаванія ему просьбъ, принималъ ихъ и иногда на мѣстѣ производилъ экзекуцію своей испанской тростью. Павелъ I велѣлъ прибить къ зимнему Дворцу кружку, въ которую бы подаватели опускали свои прошенія. Съ этою цѣлью и была учреждена Комиссія принятія прошеній (дальнѣйшее развитіе должности Рекетмейстера).

Въ 1884 г. Комиссія прошеній подверглась существенному преобразованію. Въ составѣ Императорской главной квартиры учреждена «Канцелярія прошеній на Высочайшее Имя приносимыхъ». Начальникъ Главной Квартиры есть также главноуправляющій тою Канцеляріею, непосредственный начальникъ которой директоръ.

Эта Канцелярія принимаетъ жалобы частныхъ лицъ на присутственныя мѣста и должностныя лица; прошенія на Высочайшее Имя о какой либо милости, о пожалованіи и т. под.; и вообще разнаго рода ходатайства.

Въ нее можно подавать жалобы на рѣшенія старыхъ Департаментовъ Сената, но на рѣшенія Общаго Собранія Сената жалобы нельзя было подавать (кромя дѣлъ объ отысканіи правъ дворянскаго званія, и дѣлъ, касающихся сумашедшихъ и малолѣтнихъ).

Нельзя также подавать жалобъ на начальниковъ, уволившихъ должностное лицо безъ объясненія причинъ, въ силу закона 1850 г. На рѣшенія кассационнаго департамента Сената жалобы также не допускаются.

Сюда же подаются просьбы женъ объ отдѣльныхъ отъ мужей видахъ жительствова.

Жалобы на старыя судебныя мѣста передаются изъ Канцеляріи на разсмотрѣніе въ особомъ присутствіи (1884 г.) при Государственномъ Совѣтѣ.

§ 61. Статсъ-Секретаріатъ Великаго Княжества Финляндскаго.

Финляндія имѣетъ, какъ извѣстно, автономію; имѣетъ свои законы, Сенатъ и другія учрежденія. Россія относительно Финляндіи ограничивается верховнымъ надзоромъ Статсъ-Секрета-

риата, который разбирает пререканія между русскими и финляндскими правительствами и долженъ защищать интересы Имперіи въ отношеніи Великаго Княжества. Въ 1891 году этотъ Статсъ-Секретаріатъ подвергся существенному преобразованію.

ГЛАВА IV.

О МѢСТНОМЪ УПРАВЛЕНІИ.

§ 62. Органы мѣстнаго управленія.

Каждое мало мальское обширное государство необходимо предполагаетъ раздѣленіе своей территоріи на большія или меньшія части. Сообразно съ этимъ, рядомъ съ центральными органами управленія, простирающими дѣятельность на всю территорію, органами высшими надзора направленія (Министры) и средними управленіями (центральныя учрежденія, входящія въ составъ Министерства), необходимо должны существовать еще низшіе органы—органы управленія мѣстнаго, завѣдывающіе дѣлами вѣрной имъ мѣстности должны во всемъ покоряться и исполнять приказанія высшихъ органовъ.

Такимъ образомъ задача дѣятельности мѣстныхъ органовъ заключается преимущественно въ непосредственномъ и точномъ примѣненіи предписаній законодательства къ частнымъ явленіямъ мѣстной общественной и государственной жизни.

Есть три системы мѣстной администраціи. Одна изъ нихъ, система *централизаціи*, заключается въ томъ, что рѣшеніе всякаго незначительнаго мѣстнаго вопроса, исходитъ отъ высшихъ центральныхъ учрежденій (Франція). Неудобство этой системы заключается въ большой медленности рѣшеній. Напр., въ мѣстности провалился мостъ, требующій немедленной починки; мѣстные власти по этой системѣ не могутъ ни отпустить на постройку его суммъ, ни составить проектъ, все это должно рѣшиться центромъ. Ко времени исполненія разрѣшенія починить мостъ—онъ уже совсѣмъ провалился и надо построить совершенно новый мостъ. Новая переписка и новая проволочка.

Другая система представляется болѣе удобною; это—система *децентрализаціи*, по которой часть высшаго управленія переносится изъ центра въ провинціи, въ которыхъ образуются учрежденія, пользующіяся извѣстною автономіею и рѣшающіе сами свои мѣстные вопросы (Пруссія).

Наконецъ, существуетъ еще третья система мѣстнаго управленія, называемая *самоуправленіемъ*, которое возможно при полной

развитости народа; но и при системѣ самоуправленія надзоръ правительства необходимъ для единства управленія. Общественное самоуправленіе особенно развилось въ Англии. Англійское Selfgovernment состоитъ въ томъ, что извѣстныя правительственныя функціи исполняются мѣстными обывателями, избранными мѣстнымъ населеніемъ; такимъ образомъ все это управленіе находится въ рукахъ частныхъ лицъ, безвозмездно исполняющихъ возложенныя на нихъ довѣріемъ согражданъ должности. Органы самоуправления вовсе не являются должностными лицами, не получаютъ жалованья, знаковъ отличія; довѣріе къ нимъ со стороны согражданъ—вотъ ихъ вознагражденіе, ихъ почетъ.

Все это и объясняетъ причину малочисленности правительственныхъ органовъ въ Англии, сравнительно съ числомъ ихъ на континентѣ. Что касается нашихъ земскихъ установленій, то онѣ представляютъ собою только весьма слабыя зачатки самоуправления. На органѣ нашего мѣстнаго самоуправления возложены извѣстныя обязанности, но власти имъ не дано никакой; всѣ распоряженія ихъ зависятъ отъ усмотрѣнія высшей мѣстной власти и даже полиціи. Вотъ почему наши земскія или городскія учрежденія не могутъ считаться органами самоуправления въ настоящемъ смыслѣ этого термина. Онѣ суть учрежденія, которымъ правительство поручило исполненіе опредѣленныхъ чисто-мѣстныхъ правительственныхъ функцій подъ неусыпнымъ контролемъ и постояннымъ воздѣйствіемъ своихъ официальныхъ представителей въ мѣстности.

Разсмотримъ теперь устройство мѣстнаго управленія въ Россіи и при этомъ сначала обратимся: къ 1) правительственнымъ его органамъ, а затѣмъ перейдемъ къ 2) органамъ общественнаго самоуправления.

I. Правительственные органы мѣстнаго управленія.

§ 63. Исторія существующихъ въ настоящее время мѣстныхъ или губернскихъ установленій начинается собственно съ законоположеній Императрицы Екатерины II, которая своимъ „Учрежденіемъ о губерніяхъ“ 1775 г. положила прочныя начала въ основаніи системы губернскаго управленія. До Петра I была полная централизація при системѣ приказовъ и воеводствъ, что происходило отъ убѣжденій Московскихъ Государей въ необходимости поддержанія своей власти повсюду воздѣйствіемъ изъ столицы. Но потомъ, вслѣдствіе увеличенія предѣловъ государства, потребовалась система управленія и на болѣе твердыхъ началахъ.

Первая попытка устроения органовъ въ мѣстной администраціи относится еще къ царствованію Петра Великаго, который, предпринявъ образованіе государственнаго и общественнаго строя, въ 1708 году призналъ необходимымъ, для болѣе успѣшнаго проведенія своихъ реформъ, раздѣлить всю территорію государства на восемь большихъ частей, названныхъ имъ губерніями.

Во главѣ каждой такой губерніи поставлено особое довѣренное лицо, въ качествѣ представителя самодержавной власти, съ титуломъ губернатора.

Въ 1719 г. произведено было новое раздѣленіе государства на десять губерній.

Предѣлы власти губернаторовъ не были однако точно обозначены. Рядомъ съ губернаторами поставлены были ландратскія коллегіи и магистраты, въ которыхъ засѣдали депутаты отъ дворянства губерніи и отъ городского населенія. Вообще надо замѣтить, что Петръ I всѣми силами старался привлечь мѣстныхъ жителей къ управленію. За неимѣніемъ опытныхъ и свѣдущихъ людей и отсутствіемъ послѣдовательности въ реформахъ, онъ обратилъ свой взоръ на дворянъ, надѣясь въ нихъ найти себѣ помощниковъ. Указомъ своимъ повелѣлъ онъ помѣщикамъ привозить на службу и обучать дѣтей, и, по достиженіи ими 18 лѣтняго возраста, представлять ихъ для провѣрки Герольдмейстеру. Вмѣстѣ съ тѣмъ Петръ страстно желалъ привлечь дворянъ въ столицу, но желаніе его не осуществилось; ландратскія коллегіи, въ которыхъ засѣдали преимущественно дворяне, не исполнили своего назначенія и не привели ни къ какимъ результатамъ, ибо общество не понимало въ этомъ своихъ интересовъ, въ особенности при все большемъ и большемъ закрѣпощеніи крестьянъ, находя въ нихъ единственный источникъ своихъ доходовъ и почестей. Тоже мы видимъ и по отношенію къ среднему сословію, которое Петръ прикрѣпилъ къ опредѣленному ремеслу.

Петръ III освободилъ дворянъ отъ пожизненной государственной службы и это не привлекло дворянъ къ мѣстной службѣ.

Екатерина II смотрѣла на дворянъ, какъ на высшее привилегированное сословіе, призывала ихъ на службу въ столицу, одаряла всевозможными наградами, вслѣдствіе чего и выработалось въ обществѣ убѣжденіе, что только на службѣ государственной въ столицѣ можно достигнуть ожидаемой цѣли и потому оставить безъ вниманія мѣстное управленіе.

Такимъ образомъ всѣ мѣры, принятыя для пробужденія общества къ управленію мѣстностью оказались безуспѣшными; дворянъ тянули или къ центру, гдѣ они надѣялись на скорое воз-

вышненіе въ чинахъ и на милости Императрицы, или же, въ помѣстья къ ихъ, вѣрному источнику доходовъ, крестьянамъ. Положеніе это отмѣняется съ восшествіемъ на престолъ Императора Александра II, когда указомъ 19 Февраля 1861 г. на крестьянъ перестали смотрѣть какъ на вещь, когда они стали пользоваться правами самостоятельной личности, составляющей часть общины — міра. Александръ III, давъ жизнь низшему сословію, пробудилъ точно также и остальные сословія дворянъ и городское, къ соединенію ихъ въ одну общину—земскую, которой и поручено управленіе мѣстностью. Съ этихъ поръ въ каждой губерніи можно замѣтить двѣ группы: совокупность лицъ и учреждений, являющихся органами правительственной власти и другую группу лицъ, находящихся на государственной службѣ, и избираемыхъ населеніемъ, при чемъ первая имѣетъ права контроля и надзора за исполненіемъ обязанностей, возложенныхъ на вторую.

Находя необходимымъ раздѣленіе государственной территоріи, которое сдѣлано было при Петрѣ I, Екатерина II признала болѣе цѣлесообразнымъ ввести новое раздѣленіе, принявъ за основаніе, какъ количество населенія, такъ и историческую судьбу и значеніе разныхъ частей Имперіи. На этомъ основаніи вся Россія была въ 1775 г. разбита на 40 губерній, которыя дѣлились уже не на провинціи, а на уѣзды.

Для опредѣленія какъ порядка управленія, такъ и устройства органовъ мѣстной администраціи, издано было въ 1775 г. „Учрежденіе о губерніяхъ“, въ которомъ было подробно разъяснены причины, вызывающія устроеніе мѣстныхъ органовъ и отношенія, въ какихъ это послѣднія должны находиться къ органамъ центральнымъ.

Въ настоящее время вся Россія раздѣлена на 50 губерній, изъ которыхъ 46 управляются на основаніи общихъ законовъ Имперіи, четыре же другихъ (три Остзейскія провинціи и область войска Донскаго) имѣли до послѣдняго времени свои особенные порядки и законы. Кромѣ этихъ 50 губерній (раздѣленныхъ на 489 уѣздовъ), существуютъ еще въ предѣлахъ Россійской Имперіи области съ особыми порядками, въ виду политическихъ соображеній; къ такимъ областямъ причисляются:

1) Великое Княжество Финляндское, имѣющее свой особый конституціонный порядокъ правленія.

2) Царство Польское, имѣвшее прежде тоже конституціонный порядокъ правленія, теперь же законы Имперіи распространяются и на Царство Польское (Привислянскій край).

3) Кавказскій край, бывшій до 1881 г. намѣстничествомъ и,

хотя къ нему и хотять примѣнить общія положенія, однако прежній порядокъ не можетъ совершенно исчезнуть.

4) Туркестанскій край, находящійся подъ начальствомъ Генераль-Губернатора и управляемый собственными порядками.

5) Сибирь, раздѣлявшаяся до 1881 г. на двѣ части: Генераль-Губернаторство Западной, и Генераль-Губернаторство Восточной Сибири; теперь же Генераль-Губернаторство Западной Сибири устраивается на общихъ основаніяхъ, а изъ Семирѣченской области образуется особое Генераль-Губернаторство—Степное.

§ 64. Во главѣ управленія каждой губерніи (впослѣдствіи на каждыя 2 губерніи) поставленъ закономъ 1775 года былъ *Генераль-Губернаторъ* или „Государевъ намѣстникъ“, функціи власти котораго были опредѣлены весьма подробно, но не исполнѣ точно. Именно на него были возложены обязанности охранять права и интересы самодержавной власти, заботиться о тишинѣ и спокойствіи во ввѣренной ему губерніи, имѣть попеченіе о народномъ продовольствіи, народномъ образованіи, призрѣніи бѣдныхъ и т. п. Рядомъ съ Генераль-Губернаторомъ поставлено было другое правительственное лицо—начальникъ губерніи или Губернаторъ, также съ весьма обширными правами, въ значительной степени совпадающими съ правами Генераль-Губернаторства. При Губернаторѣ учреждена должность поручика правителя или Вице-губернатора.

Затѣмъ были открыты различныя установленія для завѣдыванія дѣлами мѣстнаго управленія.

Не находя возможности пріискать надлежащее количество лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, для исполненія персонала Губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, Екатерина II рѣшила привлечь къ служебной дѣятельности дворянскія, городскія и сельскія сословія, и съ этой цѣлью предоставила имъ право и обязанность избирать депутатовъ въ нѣкоторыя правительственныя установленія и судебныя мѣста.

„Учрежденіе о губерніяхъ“ въ главныхъ своихъ основаніяхъ сохранило силу до послѣдняго времени—только значительно сокращено было число органовъ, устроенныхъ при Екатеринѣ II. При Александрѣ I и Николаѣ I дано было болѣе точное опредѣленіе правъ и обязанностей Губернаторовъ. Должность Генераль-Губернаторовъ упразднена была въ большей части губерній Европейской Россіи, существенныя же черты губернскаго устройства оставлены были нетронутыми. Но реформы прошлаго царствованія—освобожденіе крестьянъ (1861 г.), преобразование судебныхъ (1864 г.), введеніе земскихъ учреждений (1864 г.), отмѣна откуп-

ной системы и преобразование финансовой и контрольной администрации, значительно изменили предѣлы вѣдомства губернскихъ установлений, въ особенности же оказали вліяніе на права губернаторовъ и функціи дѣятельности Губернскихъ Правленій и отчасти Казенныхъ Палатъ.

Обращаясь къ разсмотрѣнію существующихъ въ настоящее время губернскихъ установлений, мы прежде всего остановимся на должности *начальника губерніи*.

Должность начальника губерніи—является соединеніемъ двухъ должностей *Генераль-Губернатора* и *Губернатора*.

Въ силу дѣйствующаго законодательства—Генераль-Губернаторства являются скорѣе исключеніемъ изъ общаго порядка управленія губерніею, нежели нормальными установленіями и при томъ исключеніемъ, оправдываемымъ преимущественно политическими соображеніями.

Но уже Екатерина II по дороговизнѣ содержанія стала назначать Генераль-Губернатора для нѣсколькихъ губерній.

Въ настоящее время Генераль-Губернаторства существуютъ только по крайнамъ Россіи, въ тѣхъ частяхъ Имперіи, гдѣ чувствуется потребность сильной мѣстной власти съ обширными правами: при этомъ обыкновенно Генераль-Губернаторъ назначается не для одной, но для нѣсколькихъ губерній. Являясь представителемъ Верховной власти, Генераль-Губернаторъ имѣетъ высшее наблюденіе за дѣйствіями всѣхъ правительственныхъ и даже судебныхъ установлений подвѣдомственныхъ ему губерній. Надо вообще замѣтить, что право надзора составляетъ отличительную, преобладающую черту вѣренной ему власти.

Генераль-Губернаторства: Московское, Варшавское, Виленское, Кіевское, Туркестанское и Пріамурское. Въ 1879 г. временно въ Харьковѣ и Одессѣ.

Весьма сложны, многочисленны и при томъ крайне неопредѣленны обязанности, возлагаемыя закономъ на Генераль-Губернатора; къ числу ихъ отнесены: наблюденіе за воспитаніемъ юношества въ духѣ вѣры и преданности престолу и отечеству, за поведеніемъ и занятіемъ гражданъ, въ особенности же дворянъ, преслѣдованіе роскоши, расточительности, безумія, мотовства, попеченіе о народномъ здоровіи и продовольствіи, о развитіи торговли и промышленности, охраненіе правъ и интересовъ дворянскаго сословія, заботы о призрѣніи бѣдныхъ, наконецъ высшій надзоръ по всѣмъ частямъ управленія вѣренняго ему края и искореніе замѣчасмыхъ имъ злоупотребленій. Генераль-Губернаторъ въ отношеніи къ Министрамъ и другимъ высшимъ органамъ

центрального управленія поставленъ въ положеніе довольно самостоятельное, въ особенности въ силу принадлежащаго ему права сноситься непосредственно съ верховною властью.

Исчисляя функціи Генераль-Губернаторской власти, законъ дѣлаетъ слабую попытку устранить возможность злоупотребленія этою властью: онъ говоритъ, что Генераль-Губернаторъ можетъ дѣйствовать только чрезъ подчиненныя ему установленія, слѣдовательно въ предѣлахъ компетенціи сихъ послѣднихъ. Но, конечно, ни одно подчиненное лицо или мѣсто не можетъ на дѣлѣ вступить съ Генераль-Губернаторомъ въ пререканіе.

§ 65. Между тѣмъ какъ должность Генераль-Губернатора существуетъ лишь въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, *Губернаторъ* является необходимымъ органомъ въ системѣ Губернскаго управленія и есть „хозяйинъ“ вѣренной ему губерніи. Прежнее положеніе его было болѣе самостоятельно, чѣмъ теперь.

Губернаторъ назначается Высочайшею властью и состоитъ въ вѣдомствѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ; обязанности, предъявляемыя Губернаторомъ, въ высшей степени трудны, въ особенности при томъ условіи, что въ дѣлѣ осуществленія присвоенныхъ ему обширныхъ правъ, онъ поставленъ въ полную зависимость отъ центральныхъ установленій.

Для уясненія значенія должности Губернатора необходимо прежде всего рассмотреть тѣ отношенія, въ которыхъ онъ находится:

1) Къ правительственнымъ органамъ губернскаго управленія и 2) къ органамъ управленія земскаго сословія.

1) По отношенію къ органамъ перваго рода Губернаторъ является высшею административною властью въ губерніи и представителемъ правъ и интересовъ власти Самодержавной. Онъ распоряжается обнародованіемъ законовъ и приведеніемъ ихъ въ дѣйствіе, въ качествѣ председателя Губернскаго правленія, наблюдаетъ за исполненіемъ предписанія высшаго правительства, охраняетъ интересы имущества казны, имѣетъ надзоръ за дѣйствіями всѣхъ правительственныхъ установленій губерніи. Въ прежнее время не исключались и судебныя мѣста, въ настоящее же время право наблюденія за правосудіемъ оставлено губернаторамъ только относительно судовъ стараго устройства. Онъ долженъ заботиться о народномъ продовольствіи и призрѣніи бѣдныхъ, наблюдать за исполненіемъ земскихъ и правительственныхъ повинностей, имѣть попеченіе о народномъ просвѣщеніи и въ силу этого состоитъ въ сношеніяхъ какъ съ Министерствами, такъ и съ Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріей по учрежденіямъ Императрицы Маріи.

Въ виду представленныхъ Губернатору широкихъ правъ и обязанностей, законъ даетъ ему средства къ ознакомленію съ положеніемъ вѣренной ему губерніи и съ дѣлопроизводствомъ губернскихъ, правительственныхъ установленій. Именно ему предоставляется просматривать журналы всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, сверхъ того онъ предсѣдательствуетъ въ 15 различныхъ комиссіяхъ и комитетахъ. Губернатору предоставляется наблюдать за личнымъ составомъ губернскихъ установленій и на основаніи этого всѣ награды, раздаваемые чиновникамъ, до нѣкоторой степени зависятъ отъ его заключенія.

2) Права и обязанности Губернаторовъ по отношенію къ установленіямъ земскаго и сословнаго самоуправленія, обусловливаются тѣмъ положеніемъ, которое послѣдніе занимаютъ въ системѣ администраціи. Поэтому мы отлагаемъ разсмотрѣніе этихъ правъ и обязанностей, чтобы впослѣдствіи обозрѣть ихъ въ связи съ устройствомъ органовъ самоуправления. Загѣтимъ здѣсь только, что законъ обязываетъ Губернатора охранять интересы дворянскаго сословія и принимать мѣры, чтобы права дворянскихъ собраній не были нарушаемы дѣйствіями правительственныхъ органовъ губерніи. Относительно дѣятельности Губернатора по отношенію къ земскимъ и городскимъ учрежденіямъ надо сказать, что всѣ постановленія этихъ учреждений представляются на разсмотрѣніе Начальника губерніи, который имѣетъ высшій надзоръ за земскими и городскими учрежденіями.

Одной изъ самыхъ главныхъ задачъ губернатора является сборъ податей и, съ этою цѣлью, Губернаторы нерѣдко принимаютъ мѣры разорительныя для народнаго хозяйства.

Губернатору принадлежитъ право ревизіи всѣхъ губернскихъ учреждений, для которыхъ онъ совершаетъ *объѣзды губерній*.

Для дѣлопроизводства при Губернаторѣ состоитъ *Канцелярія*, находящаяся въ полномъ его подчиненіи. Здѣсь между прочимъ сосредоточиваются всѣ дѣла по обозрѣніямъ губерній, которыя губернаторъ обязанъ предпринимать однажды, или дважды въ годъ; дѣла, касающіяся народнаго продовольствія, просвѣщенія и т. под. Свѣдѣнія, которыя Губернаторъ получаетъ либо непосредственно, чрезъ личное обозрѣніе вѣренной ему губерніи, либо чрезъ подчиненныхъ ему лицъ и мѣстъ, равнымъ образомъ поступаютъ въ эту Канцелярію и представляютъ собою матеріалъ для составляемаго ежегодно всеподданнѣйшаго отчета, изготовленіе котораго также возложена на канцелярію.

Наконецъ, тутъ же производятся дѣла, относящіяся до земскихъ учреждений, дворянскихъ выборовъ, дѣлъ печати. Кромѣ

всего этого, канцеляріи подвѣдомственны дѣла высшей полиціи, прежде сюда поступали жалобы на медленность производства въ судебныхъ установленіяхъ.

Въ качествѣ непосредственнаго помощника губернатора дѣйствуетъ *Вице-Губернаторъ*; онъ предсѣдательствуетъ почти во всѣхъ губернскихъ присутствіяхъ и самостоятельно управляетъ губерніей во время отсутствія самого Губернатора.

Наравнѣ съ правами и обязанностями Губернаторовъ по отношенію къ губерніи въ нѣкоторыхъ городахъ Имперіи учреждены должности *Градоначальниковъ*, которые такимъ образомъ являются Губернаторами города и области, приписанной къ городу. Они наблюдаютъ за думами и полиціей. Въ настоящее время существуютъ градоначальства: въ С.-Петербургѣ, Одессѣ, Таганрогѣ, Керчь-Ениколѣ и Севастополѣ.

§ 66. Послѣ Губернатора исполнительной властью является *Губернское Правленіе*. На основаніи опредѣленія дѣйствующаго права оно есть вполнѣ самостоятельный мѣстный правительственный органъ и составляетъ высшее въ губерніи мѣсто, управляющее послѣднею, въ силу закона и именемъ Императорскаго Величества. Губернское Правленіе подчинено непосредственно Правительствующему Сенату и находится въ вѣдомствѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Предсѣдательствуетъ Губернаторъ. Губернское Правленіе состоитъ изъ Вице-Губернатора, совѣтниковъ, губернскаго врачебнаго Инспектора, Губернскаго Инженера, Губернскаго Архитектора и Губернскаго Землемѣра, которые входятъ въ составъ общаго присутствія. (Послѣдніе три члена только по дѣламъ врачебной или строительной части по принадлежности).

Власть, предоставленная Губернскому Правленію, состоитъ въ связи съ властью Начальника Губерніи и распространяется на тѣ же предметы. Губернское Правленіе, по силѣ своего учрежденія, управляетъ губерніею, вѣдаетъ дѣла общаго благоустройства, охраняетъ права личности и собственности, безопасность, тишину и спокойствіе, печется о народномъ здоровіи, продовольствіи, хозяйствѣ, промышленности, обнародываетъ законы Высочайшіе и Сенатскіе указы и наблюдаетъ за ихъ исполненіемъ со стороны какъ правительственныхъ органовъ, такъ и частныхъ лицъ.

Для проведенія предѣльной черты между областями юрисдикціи этихъ двухъ правительственныхъ органовъ, законъ устанавливаетъ власти Губернскаго Правленія извѣстныя границы, за которыя онъ указываетъ принимать:

- 1) предѣлы того территориальнаго округа, въ которомъ распространяется дѣятельность правленія;
- 2) предметы, ввѣренныя вѣдомству Правленія и
- 3) права ему предоставленныя.

Но такъ какъ и Губернаторъ не можетъ дѣлать распоряженія внѣ ввѣренной ему губерніи и такъ какъ затѣмъ онъ не можетъ присвоивать себѣ непринлежащія ему права, то вся разница заключается во второмъ пунктѣ, на основаніи котораго власть Губернатора является болѣе широкою, нежели власть Губернскаго Правленія. Дѣйствительно, Губернское Правленіе, какъ установленіе коллегіальное, не можетъ принимать такихъ мѣръ, которые въ законѣ не предусмотрены; напротивъ того Губернаторъ, какъ органъ единоличный, можетъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ принимать и такого рода мѣры, которыхъ законъ и не перечисляетъ, не иначе однако, какъ подъ условіемъ увѣдомленія о томъ высшаго правительства.

Кругъ вѣдомства Губернскаго Правленія обнимаетъ собою совокупность представленныхъ его обсужденію и рѣшенію дѣлъ, которыя до 1865 г. дѣлились на три разряда—дѣлъ распорядительныхъ, исполнительныхъ и судебныхъ.

Къ числу дѣлъ распорядительныхъ отнесены были такія, которыя разрѣшали не иначе, какъ по обсужденію въ общемъ присутствіи, постановленія котораго утверждались Губернаторомъ; дѣлами исполнительными назывались такія, по которымъ утвержденія Губернатора не требовалось, но которыя разрѣшались постановленіями членовъ его. Наконецъ къ разряду судебныхъ принадлежали взысканія по вексямъ и заемнымъ письмамъ, дѣла о преданіи суду чиновниковъ и т. под.

По правиламъ 1865 г. всѣ дѣла, производящіяся въ Губернскихъ Правленіяхъ, были раздѣлены на двѣ категоріи:

1) *административныхъ*, т. е. распорядительныхъ и исполнительныхъ и

2) *судебныхъ* въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ не введены въ дѣйствіе Судебные Уставы 1864 г.; къ числу послѣднихъ отнесены дѣла объ отдачѣ подъ судъ чиновниковъ, о назначеніи наказанія за корчемство и порубку лѣса, вопросы о подсудности, дѣла о наложеніи взысканій и отрѣшеніи отъ должности лицъ, состоящихъ на службѣ, частныя жалобы на высшія судебныя инстанціи стараго устройства.

§ 67. На ряду съ губернскимъ правленіемъ важное значеніе въ системѣ губернскихъ установленій принадлежитъ и въ особенности принадлежало прежде *Казенной Палатѣ*, которая, состоя нынѣ въ вѣдомствѣ Министерства Финансовъ, является выс-

шимъ органомъ по завѣдыванію казенными, или финансовыми интересами государства въ предѣлахъ губерніи. Казенная палата вѣдаетъ всѣ доходы и расходы, подъ высшимъ надзоромъ Губернаторовъ, распоряжается собраніемъ податей и наблюдаетъ за движеніемъ суммъ во всѣхъ подчиненныхъ ей установленіяхъ (губернскаго и уѣднаго казначействахъ и расходныхъ отдѣленіяхъ), собираетъ и представляетъ свѣдѣнія относительно развитія промышленности и торговли, провѣряетъ составленія ревизскихъ сказокъ и завѣдывала также до 1881 г. акцизомъ соли; теперь этотъ акцизъ отгѣненъ.

Въ составъ Казенной Палаты входятъ управляющій и начальники отдѣленій, которые своею совокупностью образуютъ общее собраніе Палаты.

Въ прежнее время Казенная Палата имѣла болѣе обширный кругъ вѣдомства, а именно въ ея завѣдываніе были отданы питейные округа, составлявшіе специальныя питейныя отдѣленія Палаты. Съ 1862 г. откупная система была уничтожена и питейные сборы переданы въ завѣдываніе особыхъ установленийъ губернскихъ и окружныхъ Акцизныхъ Управленій. Подобнымъ же образомъ преобразование контрольной части имѣло слѣдствіемъ упраздненіе особаго при Палатѣ отдѣленія контрольнаго, которое вошло въ составъ вновь утвержденной Контрольной Палаты. Она контролируетъ доходы и расходы суммъ во всѣхъ губернскихъ учрежденіяхъ.

Мѣстнымъ органомъ Министерства Государственныхъ Имуществъ является *Управленіе* (прежде Палата) *Государственными Имуществами*, получившее послѣ освобожденія крестьянъ болѣе тѣсныя предѣлы вѣдомства. Посему эти Управленія завѣдуютъ дѣлами нѣсколькихъ губерній. Въ настоящее время это установленіе, съ управляющимъ во главѣ, завѣдуетъ казенными землями, лѣсами и оброчными статьями и сверхъ того принимаетъ мѣры для содѣйствія развитію земледѣлія и сельской промышленности въ губерніи.

Наконецъ послѣднимъ установленіемъ, входящимъ въ систему губернскаго управленія, является *Губернская Контрольная Палата*. Она представляетъ собою соединеніе тѣхъ контрольныхъ отдѣленій и столовъ, которые до 1866 г. существовали при Казенной Палатѣ и другихъ губернскихъ присутственныхъ мѣстахъ, и имѣетъ своимъ назначеніемъ наблюдать за правильностью движенія и сохраненія денежныхъ и другихъ капиталовъ, ввѣренныхъ мѣстнымъ и губернскимъ органамъ, а также представленіе соображеній о выгодности и невыгодности хозяйственныхъ операций.

Распространяя свою дѣятельность на всю губернію, Контрольная Палата тѣмъ не менѣе составляетъ установленіе, входящее въ число губернскихъ присутственныхъ мѣстъ и потому исполнѣ независимо отъ Начальника губерніи, дѣйствія котораго также подлежатъ ревизіи.

§ 68. Разсмотрѣвъ губернскія и присутственныя установленія, сдѣлаемъ теперь краткій очеркъ управленія *уѣзднаго*. Исторія его также начинается со времени Екатерины Великой. Послѣднія же коренныя преобразованія, имѣвшія довольно существеннымъ образомъ устройство исполнительныхъ органовъ уѣздной администраціи, относятся къ 1862 и 1891 годамъ. До 1862 г. специальнымъ представительнымъ органомъ по дѣламъ полиціи въ уѣздѣ являлся *земскій судъ* (назыв. прежде „нижнимъ уѣзднымъ судомъ“) и состоявшій, подъ предсѣдательствомъ лица избираемаго дворянами, изъ земскаго исправника и изъ засѣдателей по выбору отъ дворянскаго и земскаго сословія. Съ 1862 г. земскій судъ преобразованъ въ *Уѣздное Полицейское Управление* и исправниковъ, называющихся уѣздными, вмѣсто земскихъ, стали назначать отъ правительства. Въ вѣдѣніе Уѣзднаго Полицейскаго Управленія передана какъ уѣздная, такъ и городская полиція, которая прежде составляла особое учрежденіе, и это влекло за собою множество неудобствъ. Общее присутствіе Уѣзднаго Полицейскаго Управленія составлено изъ исправника, помощника его и засѣдателей; въ извѣстныхъ случаяхъ можетъ быть образовано особое временное отдѣленіе для принятія экстраординарныхъ мѣръ въ извѣстныхъ мѣстностяхъ. Въ зависимости отъ Уѣзднаго Полицейскаго Управленія поставлены *становые пристава, сотскіе и десятскіе*. Уѣздный исправникъ является главой уѣздной полиціи и непосредственно подчиненъ начальнику губерніи, отъ котораго зависитъ его опредѣленіе и увольненіе. По нѣкоторымъ дѣламъ ему предоставлено право дѣлать распоряженія своею личною властью, по другимъ же—онъ поставленъ въ зависимость отъ общаго присутствія уѣзднаго полицейскаго управленія (такъ напр. во всѣхъ случаяхъ, когда онъ встрѣчаетъ сомнѣнія относительно прихвѣненія законовъ).

Помощникъ исправника не имѣетъ никакихъ опредѣленныхъ обязанностей и поставленъ въ зависимость отъ исправника.

Становые Пристава назначаются Губернаторомъ и представляютъ собою полицейскіе органы въ станахъ, т. е. въ частяхъ уѣзда; они назначаются Начальникомъ губерніи, который объ этомъ, равно какъ и о назначеніи исправниковъ, доводитъ до свѣдѣнія Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Сотскіе и десятскіе суть низшіе полицейскіе чины, назначеніемъ которыхъ завѣдуеть Общее присутствіе Уѣзднаго Полицейскаго Управленія. Во время министерства Макова (въ 1879 г.) была учреждена еще одна полицейская должность *урядниковъ*, которые, главнымъ образомъ, обязаны были слѣдить за всѣми живущими въ участкахъ и пріѣзжающими, въ особенности за лицами неблагонадежными.

Остается сказать нѣсколько словъ о *Губернскихъ Прокурорахъ*, существующихъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ еще не введены Судебные Уставы 1864 г.

Губернскій Прокуроръ является главой прокурорскаго надзора, при которомъ состоятъ два помощника — губернскій стряпчій уголовныхъ дѣлъ и губернскій стряпчій казенныхъ дѣлъ.

Обязанность Губернскаго Прокурора подробно исчислены въ статьяхъ 2474 и 2475 П т. I ч. Св. зак. Онѣ заключаются въ сохраненіи выгодъ и пользы казны и наблюденіе за правильнымъ отправленіемъ суда и расправы. О всѣхъ замѣченныхъ имъ безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ, прокуроръ долженъ доносить до свѣдѣнія Министра Юстиціи, который, по своему званію Генераль-Прокурора, есть главный и непосредственный его начальникъ. Въ уѣздахъ органами губернскаго прокурора являются уѣздные стряпчіе.

II. Органы мѣстного общественнаго самоуправленія.

§ 69. Вопросъ самоуправленія вызываетъ въ нашей литературѣ много различныхъ воззрѣній, между которыми нѣкоторыя отрицаютъ существованіе у насъ даже его зачатковъ. (Ср. соч. Головачева „Десять лѣтъ реформъ“). Въ собственномъ смыслѣ самоуправленія у насъ нѣтъ и земскія учрежденія, въ особенности по закону 1890 года, никакъ нельзя признать за органы такового, хотя онѣ и завѣдуютъ общественнымъ хозяйствомъ, тѣмъ не менѣе не имѣютъ никакой исполнительной власти, будучи поставлены въ полную зависимость отъ губернатора и высшихъ правительственныхъ органовъ. Нельзя однако не замѣтить, что законъ, отдавая земскимъ и другимъ имъ подобнымъ учрежденіямъ мѣстные хозяйственные интересы, тѣмъ самымъ имъ представляетъ извѣстную, хотя и не особенно значительную, общественную должность и признаетъ ихъ за мѣстные органы управленія съ опредѣленною сферою компетентности. Возлагая же избраніе ихъ на мѣстное населеніе, законъ дѣлаетъ ихъ органами общественными, а не правительственными. Самоуправленіе,

понимая въ смыслѣ полной независимости его органовъ отъ правительственной власти, существуетъ только въ Англии и Соединенныхъ Штатахъ; но, напр., въ Пруссіи органы общественнаго самоуправленія по закону 1873 года, хотя и избираемые обществомъ, поставлены подъ контроль правительственныхъ установленій.

Такимъ образомъ у насъ можно признать только слабые проблески общественнаго самоуправления, органы котораго являются: 1) земскія учрежденія и 2) учрежденія городского и сельскаго самоуправления.

§ 70. Земскія учрежденія.

По Положенію „о Губернскихъ Уѣздныхъ Земскихъ Учрежденіяхъ“ 12-го Іюля 1890 г., существенно измѣнившему Положеніе 1-го Января 1864 г., губернскія и уѣздныя земскія учрежденія вѣдаютъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ губерній и уѣздовъ.

Къ предметамъ вѣдомства земскихъ учреждений, въ предѣлахъ указанныхъ Положеніемъ 1890 г., относятся:

- 1) Завѣдываніе мѣстными Губернскими и уѣздными земскими повинностями, денежными и натуральными.
- 2) Завѣдываніе капиталами и имуществами.
- 3) Завѣдываніе дѣлами по обезпеченію народнаго продовольствія.
- 4) Содержаніе въ исправности состоящихъ въ вѣдѣніи земства дорогъ, дорожныхъ сооружений и бичевниковъ и попеченіе объ улучшеніи мѣстныхъ путей сообщеній.
- 5) Устройство и содержаніе земской почты.
- 6) Завѣдываніе земскими лечебными и благотворительными заведеніями, попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ.
- 7) Попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и народнаго здравія.
- 8) Воспособленіе, зависящими отъ земства способами, мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности.

Кругъ дѣйствій земскихъ учреждений ограничивается предѣлами губерніи или уѣзда, каждому изъ сихъ учреждений подвѣдомственныхъ.

Земскія учрежденія имѣютъ право имѣть свою собственность, на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ, пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, вчинять иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣ-

ламъ земства, съ соблюденіемъ правилъ, установленныхъ для казенныхъ управленій.

Губернаторъ имѣетъ надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій земскихъ учреждений. Тогда какъ по Положенію 1864 г. земскія учреждения, въ кругу вѣренныхъ имъ дѣлъ, дѣйствуютъ самостоятельно, Губернаторъ имѣетъ право остановить исполненіе всякаго постановленія земскихъ учреждений, противнаго законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ. Всѣ постановленія сообщаются Губернатору. Въ случаѣ возраженій Губернатора противъ постановленій Земскаго Собранія, оно, по разсмотрѣнію, постановляетъ свое окончательное заключеніе, копія котораго сообщается Губернатору. Вторичное постановленіе Земскаго Собранія Губернаторъ имѣетъ право остановить, подъ личной своей отвѣтственностью, и затѣмъ представить все дѣло на разрѣшеніе Правительствующаго Сената, съ донесеніемъ объ этомъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Въ городахъ Петербургѣ, Москвѣ, Одессѣ завѣдываніе земскими дѣлами, до сихъ городовъ относящимися, возлагается на общественныя ихъ управленія, причемъ Городскія Думы пользуются правами и несутъ обязанности уѣздныхъ земскихъ собраній, а городскія управы—уѣздныхъ земскихъ управъ. Уѣзды Петербургскій, Московскій и Одесскій имѣютъ особыя отъ сихъ городовъ земскія собранія и управы.

Для обсужденія правильности и законности постановленій и распоряженій земскихъ учреждений, образуется въ каждой губерніи *Губернское о земскихъ дѣлахъ Присутствіе*. Оно состоитъ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ Губернскаго Предводителя Дворянства, Вице-Губернатора, Управляющаго Казенною Палатою и Прокурора Окружнаго Суда. Губернаторъ, если не признаетъ возможнымъ согласиться съ рѣшеніемъ большинства членовъ присутствія, пріостанавливаетъ исполненіе означеннаго рѣшенія и безотлагательно представляетъ дѣло Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который или предлагаетъ Губернатору о приведеніи рѣшенія въ исполненіе или входитъ въ Правительствующій Сенатъ съ представленіемъ объ отгнѣіи онаго.

Земскія учрежденія, имѣющія теперь сословный характеръ, раздѣляются, согласно Положенію, на *уѣздныя и губернскія* и состоятъ изъ *уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраній и уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ управъ*.

Уѣздное Земское Собраніе составляется изъ земскихъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными избирательными собраніями и волостными сходами, а губернское земское собраніе—изъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными земскими собраніями изъ числа гласныхъ

сихъ собраній. Гласные избираются на три года. Въ городахъ Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ губернскіе гласные отъ сихъ городовъ избираются мѣстными городскими думами изъ числа ихъ гласныхъ.

Въ каждомъ уѣздѣ созываются черезъ три года: 1) земскія *избирательныя собранія* и *избирательныя волостныя сходы*—для избранія уѣздныхъ земскихъ гласныхъ и 2) земскіе избирательные съѣзды мелкихъ владѣльцевъ—для избранія уполномоченныхъ въ земскія избирательныя собранія.

Правомъ участія въ выборѣ гласныхъ на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ пользуются: 1) лицо, состоящее въ русскомъ подданствѣ и всякаго рода промышленныя и торговыя общества, если лица и общества владѣютъ на правѣ собственности: а) обложенною сборомъ на земскія повинности землею въ опредѣленномъ размѣрѣ или б) другою недвижимою собственностью, оцѣненною не ниже 15,000 р.; 2) уполномоченные отъ владѣльцевъ, участвующихъ въ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ.

Правомъ участія въ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ пользуются состоящіе въ русскомъ подданствѣ, мужескаго пола, достигшіе 25 л., владѣющіе на правѣ собственности, обложенной сборомъ на земскія повинности, землею не менѣе опредѣленнаго количества или другимъ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ не ниже 1,500 р.

Не могутъ участвовать ни въ избирательныхъ собраніяхъ, ни въ избирательныхъ съѣздахъ: 1) недостигшіе 25-лѣтняго возраста, 2) лица женскаго пола, 3) подвергшіеся суду за преступленія и проступки или состоящіа подъ слѣдствіемъ, 4) подвергшіеся несостоятельности и нѣкоторые другіе.

За совершеннолѣтнихъ избирателей, не достигшихъ 25 лѣтъ, участвуютъ лица, снабженные отъ нихъ довѣренностями; за малолѣтнихъ и несовершеннолѣтнихъ—опекуны и попечители и т. п.

Для производства выборовъ въ уѣздные земскіе гласные лицами, участвующими въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, составляются по каждому уѣзду избирательные съѣзды. Въ 1-мъ собраніи участвуютъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, дворяне потомственные и личные. Во 2-мъ, подъ предсѣдательствомъ головы губернскаго или уѣзднаго города, по принадлежности—прочія лица, имѣющія право участвовать въ земскихъ выборахъ, производимыхъ на избирательныхъ собраніяхъ, а также представители разнаго рода обществъ, компаній.

Въ губернскомъ земскомъ собраніи, въ тѣхъ случаяхъ, когда Государю не угодно будетъ назначить для предсѣдательства

въ ономъ особое лицо, предсѣдательствуетъ Губернскій Предводитель Дворянства.

Въ уѣздномъ земскомъ собраніи—Уѣздный Предводитель Дворянства. Составъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній опредѣленъ по Положенію.

Въ кругѣ обязанностей, возлагаемыхъ на земскія учрежденія, земскимъ собраніямъ принадлежитъ общая распорядительная власть, надзоръ за исполнительными органами и рѣшеніе дѣлъ, указанныхъ въ Положеніи (ст. 61).

Очередныя земскія собранія созываютъ одинъ разъ въ годъ.

Чрезвычайныя—по назначенію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, въ особо важныхъ случаяхъ—Губернаторомъ.

Въ Положеніи указаны дѣла, которыя подлежатъ утвержденію Губернатора, которыя утвержденію Министра Внутреннихъ Дѣлъ и которыя совсѣмъ не подлежатъ утвержденію.

Губернскія и уѣздныя земскія *управы* состоятъ изъ предсѣдателя и двухъ членовъ. На земскія управы возлагается непосредственное завѣдываніе дѣлами сельскаго хозяйства и управленія, согласно указаніямъ земскихъ собраній.

Городскія и сельскія учрежденія.

А. Городскія учрежденія.

§ 71. Согласно городовому положенію 1870 г. городу предоставлено веденіе дѣлъ по городовому хозяйству. Отсюда слѣдуетъ, что городское общественное управленіе можетъ принимать мѣры для введенія лучшаго хозяйства и благоустройства города.

Это общее положеніе развивается подробно исчисленіемъ задачъ, предоставленныхъ городскому управленію.

Не разсматривая его въ подробности, мы укажемъ на нѣкоторыя его задачи;

1) Городскому управленію принадлежитъ право принимать мѣры и дѣйствія для лучшаго устройства городского хозяйства и попеченія объ интересахъ городскихъ жителей матеріальныхъ и духовныхъ. На этомъ основаніи оно завѣдуетъ внѣшнимъ благоустройствомъ города.

2) Всѣ мѣры, имѣющія цѣлью благосостояніе городского населенія, дѣла объ обеспеченіи народнаго продовольствія, устройства ярмарокъ, мѣры санитарныя и мѣры для народнаго просвѣщенія. По этому и устройство благотворительныхъ заведеній входитъ въ

кругъ вѣдомства городского управленія. Ему предоставлено заявлять о своихъ нуждахъ путемъ, закономъ установленнымъ.

Разсмотримъ *составъ* городского управленія. Всѣ учрежденія городского управленія суть слѣдующія:

- 1) Городскія избирательныя собранія,
- 2) Городскія думы и
- 3) Городскія Управы.

Изъ этого перечисленія органовъ видно, что при редакціи городского положенія 1870 года хотѣли провести параллель между земскими и городскими учрежденіями.

1) Городскія и избирательныя собранія составляютъ единственно для избранія городской думы. Они имѣютъ мѣсто чрезъ 4 года, созываются опредѣленіемъ Городской Думы и избираютъ гласныхъ Городской Думы, членовъ и предсѣдателя Городской Управы.

Какія же лица имѣютъ право голоса? На основаніи закона право голоса на городскихъ избирательныхъ собраніяхъ имѣетъ каждый городскій избиратель, обыватель.

Однако, если каждый имѣетъ это право, то законъ ставитъ извѣстныя ограниченія для его осуществленія, такъ:

Обыватель города:

- 1) долженъ быть русскій подданный,
- 2) долженъ быть не моложе 25 лѣтъ и
- 3) владѣть имуществомъ.

Это право участія имѣютъ лица, состоящія въ купечествѣ и платящія сборъ въ казну.

Кромѣ иностранцевъ и русскій подданный лишается этого права при извѣстныхъ условіяхъ: если онъ осужденъ за преступленіе или проступокъ, лишенъ правъ состоянія, исключенъ изъ службы, если былъ осужденъ за преступленіе, предусмотрѣнное ст. 169 и ст. 177 Уст. о Наказ., налагаемыхъ мировыми судьями, несостоятельные должники опредѣленнаго качества несостоятельности, лица, лишенныя духовнаго званія, кромѣ того нѣкоторыя лица по званію и по должности не имѣютъ право голоса, а именно: Губернаторы, члены по городскимъ дѣламъ присутствія, члены мѣстной полиціи.

Если въ этомъ заключаются общія условія для права голоса, то законъ еще точнѣе опредѣляетъ случаи, въ которыхъ лица, имѣющія право голоса по своему состоянію, осуществить его не могутъ, какъ, напр., лица женскаго пола лично присутствовать не могутъ, хотя бы они имѣли имущество, но онѣ могутъ дать довѣренность лицу мужскаго пола. Кромѣ того различныя

учрежденія, общества, компаніи, если они владѣютъ въ чертѣ города недвижимымъ имуществомъ, съ котораго взимается сборъ, имѣютъ право голоса. Наконецъ бываетъ, что нѣсколько частныхъ лицъ владѣютъ недвижимой собственностью въ общемъ нераздѣльномъ владѣніи, тогда—каждый изъ участниковъ считается владѣльцемъ той доли, которая слѣдуетъ и, если эта часть имущества подходитъ подъ выставленную закономъ цѣнность, то онъ имѣетъ право голоса. Необходимо сказать, что каждое лицо имѣетъ только одинъ голосъ; однако, если данному лицу передается право голоса другаго лица по довѣренности, то болѣе двухъ голосовъ одинъ избиратель имѣть не можетъ.

Когда составлены списки лицъ, подходящихъ подъ выставленныя условія, то они выставляются для общаго свѣдѣнія и публикуются.

Составленіе этихъ списковъ лежитъ на городской думѣ. Каждый городской обыватель имѣетъ право разсматривать эти списки и заявлять возраженія; затѣмъ городская управа (если новыя городскія учрежденія введены) можетъ согласиться съ возраженіемъ или нѣтъ. Если не соглашается, то списки переходятъ въ городскую думу; если протестовавшій не согласится съ опредѣленіемъ думы, то онъ долженъ въ 7 дней заявить Губернатору, который передаетъ дѣло на разсмотрѣніе Губернскому по городскимъ дѣламъ Присутствію. Для произведенія выборовъ, производимыхъ въ каждомъ городѣ изъ городскихъ обывателей, имѣющихъ право голоса, учреждается три избирательныхъ собранія. Каждое изъ трехъ собраній выбираетъ одну треть гласныхъ городской думы. Спрашивается кто же входитъ въ составъ этихъ трехъ собраній? Чтобы опредѣлить это, законъ принимаетъ въ соображеніе сумму сборовъ, уплачиваемыхъ городскими обывателями въ пользу города. Обыватели, сообразно сбору уплачиваемому ими, раздѣляются на три разряда. Въ первый входятъ лица, которыя уплачиваютъ высшій размѣръ городскихъ сборовъ.

Сумма всѣхъ сборовъ, первымъ разрядомъ уплачиваемыхъ, должна составлять одну треть общей суммы сборовъ, внесенныхъ всѣми избирателями. Затѣмъ къ второму разряду причисляются слѣдующіе за первымъ разрядомъ избиратели, которыхъ будетъ больше, но сумма, вносимыхъ ими сборовъ, должна также составлять одну треть всей суммы.

Наконецъ къ третьему разряду причисляются всѣ остальные избиратели, сумма сборовъ съ которыхъ составляетъ также одну треть. Число этихъ послѣднихъ будетъ еще больше.

Каждый разрядъ составляетъ отдѣльное избирательное соб-

раніе. Но у насъ есть много городовъ, гдѣ по малочисленности населенія, его трудно раздѣлить на три разряда; поэтому Министръ Внутреннихъ Дѣлъ можетъ разрѣшить устройство двухъ избирательныхъ собраній.

Когда всѣ разряды собрались, то всѣ собранія приступаютъ къ избранію гласныхъ въ Городскую думу и другихъ должностныхъ лицъ. Въ избирательномъ собраніи долженъ предсѣдательствовать голова городской, который можетъ назначать себѣ помощника. Всѣ выборы производятся закрытою подачею голосовъ.

Въ гласные могутъ быть избираемы лица, которыя имѣютъ право выбора. Законъ не запрещаетъ одному разряду избирать въ гласные члена другаго разряда. Таковъ порядокъ избранія гласныхъ Городскихъ Думъ и назначеніе городского общественнаго управления по Положенію 1870 года. Это назначеніе осталось неизмѣннымъ по новѣйшему Городскому Положенію 1892 г. Но способъ избранія гласныхъ и отношеніе администраціи къ Городскимъ учрежденіямъ существеннымъ образомъ измѣнились.

По Положенію 1892 г. правомъ выбора пользуются лица, владѣющія не менѣе одного года недвижимымъ имуществомъ, обложеннымъ оцѣночнымъ въ пользу города сборомъ и стоящимъ по оцѣнкѣ не менѣе 3000 руб. въ Петербургѣ и Москвѣ и 1500 руб. въ Одессѣ и другихъ губернскихъ городахъ, съ населеніемъ свыше 100.000 человекъ, а 1000 руб. до 300 руб. въ другихъ городахъ.

Число гласныхъ изъ нехристіанъ не должно превышать $\frac{1}{3}$ части общаго числа гласныхъ.

Раздѣленіе избирателей на 3 избирательскихъ разряда отиѣнено. Число гласныхъ значительно ограничено: въ городахъ, имѣющихъ только 100 избирателей—20 гласныхъ. Тамъ, гдѣ число избирателей болѣе 100, на каждые 50 избирателей сверхъ 100, прибавляется по 3 гласныхъ до тѣхъ поръ, пока число ихъ достигнетъ: 160 въ столицѣ, 80 въ Одессѣ и въ городахъ, съ населеніемъ свыше 100.000 человекъ, 60 въ другихъ губернскихъ городахъ и 40 въ остальныхъ городахъ.

Въ число гласныхъ, съ правомъ голоса, входятъ предсѣдатель мѣстной земской управы и депутатъ отъ духовнаго вѣдомства по назначенію отъ епархіальнаго начальства.

Всѣ гласные *обязаны* засѣдать въ думѣ. Засѣданія думы двоякія: *очередныя* и *чрезвычайныя*. Очередныя собранія назначаются не болѣе 24 и не менѣе 4 разъ въ теченіе года. Чрезвычайныя собранія Думы могутъ быть созываемы не иначе, какъ съ разрѣшенія или Министра Внутреннихъ Дѣлъ или губернатора.

Губернаторамъ предоставляется право приостановить испол-

ненія всякаго постановленія Думы, если это постановленіе несогласно съ законами или не соотвѣтствуетъ „общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія“. Такія постановленія губернаторъ, по предварительному соглашенію съ присутствіемъ по городскимъ дѣламъ, представляетъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Отгѣна или измѣненіе такихъ постановленій разрѣшается Комитетомъ Министровъ или Государственнымъ Совѣтомъ, если постановленіе Городской Думы имѣло цѣлью возвысить городское обложеніе.

Городскія управы остаются распорядительными органами Городскихъ Думъ. Число членовъ Управъ въ столицахъ 6, въ другихъ городахъ отъ 3—4.

Губернаторъ имѣетъ право во всякое время производить ревизію управъ и другихъ исполнительныхъ органовъ общественнаго управленія.

Губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе.

Въ каждой губерніи должно быть одно такое присутствіе, которому губернаторъ и дѣлаетъ представленіе о недоразумѣніяхъ и жалобахъ. Губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе имѣетъ предсѣдателемъ градоначальника или военнаго губернатора. Въ составъ его входятъ: Губернаторъ, Вице-Губернаторъ, управляющій казенною палатою, прокуроръ окружнаго суда, предсѣдатель мирового съѣзда, предсѣдатель губернской земской управы и городской голова губернскаго города. По Положенію 1892 г. еще прибавленъ одинъ изъ гласныхъ мѣстной Городской Думы, по выбору послѣдней. При разсмотрѣніи пререканій между городскимъ управленіемъ и какимъ либо вѣдомствомъ, могутъ быть приглашены предсѣдатели этихъ вѣдомствъ съ правомъ голоса. Тамъ, гдѣ еще не введены новыя судебныя учрежденія, прокурора и предсѣдателя мирового съѣзда замѣняетъ губернский прокуроръ и гдѣ нѣтъ земства, тамъ вмѣсто предсѣдателя земской управы, участвуетъ членъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.

Такъ жалобы на рѣшенія и мѣры управъ и городскихъ головъ подаются въ Городскія Думы.

Затѣмъ жалобы на рѣшенія Городской Думы представляются губернатору, который вноситъ ихъ въ губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе и, если губернаторъ не соглашается съ рѣшеніемъ присутствія, то дѣло переходитъ въ 1-й департаментъ Сѣната въ извѣстный срокъ (7 недѣль). Эта окончательная ин-

станція. Таковъ былъ старый порядокъ. По новому Положенію Комитетъ Министровъ и власть Министра Внутреннихъ Дѣлъ значительно ограничиваютъ компетенцію I Департамента Сената.

Б. Сельскія Учрежденія.

§ 72. Сельскому населенію Имперіи также предоставлена правительствомъ извѣстная доля самоуправленія, т. е. право завѣдыванія интересами и задачами, вытекающими изъ личныхъ экономическихъ его потребностей. Съ этой цѣлью крестьянамъ, Положеніемъ 19-го Февраля 1861 г., дано право выбирать изъ своей среды должностныхъ лицъ, которыя имѣютъ опредѣленную закономъ административную власть и завѣдуютъ интересами избравшаго ихъ сельскаго населенія. Въ то же время на сельскія учрежденія и должностныхъ лицъ возложена обязанность исполнять всѣ законныя предписанія правительственныхъ мѣстъ и лицъ и служить охранителями интересовъ правительства.

Сообразно этимъ задачамъ устроены сельскія учрежденія и общественныя управленія сельскаго населенія. Первоначально административной единицею является *сельское общество*, которое составляется изъ крестьянъ, водворенныхъ на землѣ одного помѣщика. Оно можетъ состоять либо изъ цѣлаго селенія, либо изъ одной части разномѣстнаго селенія, либо изъ нѣсколькихъ мѣстныхъ поселковъ. Слѣдующею единицею представляется *волость*, которая образуется изъ состоящихъ, по возможности, въ одномъ уѣздѣ сельскихъ обществъ.

Для волости полагается наименьшее число жителей 300 ревизскихъ мужскаго пола душъ, а наибольшее около 2.000. Изъ каждаго прихода можетъ быть образована волость, если число жителей прихода соотвѣтствуетъ вышеприведеннымъ минимуму и максимуму личнаго состава волости.

Обращаясь теперь къ сельскому общественному управленію, мы видимъ, что оно состоитъ:

- а) изъ сельскаго схода и
- б) изъ сельскаго старосты.

I. *Сельскій сходъ* составляется изъ крестьянъ домохозяевъ, принадлежащихъ обществу, кромѣ того изъ всѣхъ назначенныхъ по выбору сельскихъ должностныхъ лицъ. Сельскій сходъ созывается, смотря по надобности, старостою, преимущественно въ дни воскресные и праздничные. Непремѣнный членъ уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія также можетъ требовать со-

бранія сельскаго схода. Теперь участковый земскій начальникъ также имѣеть право созыва. Сельскому сходу подлежатъ:

1) Выборъ должностныхъ лицъ и назначеніе выбранныхъ въ волостной судъ.

2) Приговоры объ удаленіи изъ общества вредныхъ и порочныхъ членовъ его и временное устраненіе крестьянъ отъ участія въ сходахъ, но не болѣе какъ на три года.

3) Увольненіе изъ общества членовъ его и пріемъ новыхъ.

4) Назначеніе опекуновъ и попечителей и повѣрка ихъ дѣйствій.

5) Разрѣшеніе семейныхъ раздѣловъ.

6) Дѣла, относящіяся до общиннаго пользованія мірскою землею.

7) Совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи и обученіи грамотѣ.

8) Назначеніе сборовъ на мірскіе расходы.

9) Накладка всѣхъ лежащихъ на крестьянахъ казенныхъ податей, земскихъ и мірскихъ денежныхъ сборовъ.

10) Принятіе мѣръ къ предупрежденію и взысканію недоимокъ и т. д.

Всѣ дѣла на сходахъ рѣшаются съ общаго согласія или большинствомъ голосовъ. Каждый крестьянинъ, участвующій въ сходѣ, имѣеть одинъ голосъ.

Для рѣшенія нѣкоторыхъ дѣлъ требуется непременно согласіе трехъ четвертей всѣхъ крестьянъ (какъ напр. для замѣны общественнаго пользованія землею участковымъ или подворнымъ пользованіемъ, т. е. наследственнымъ). Но вообще для законности сельскаго схода требуется непременно присутствіе сельскаго старосты или заступающаго его мѣсто и не менѣе половины крестьянъ, имѣющихъ право участія на сходѣ.

II. *Сельскій староста* избирается сельскимъ сходомъ и занимаетъ въ немъ первое мѣсто. Ему предоставлено право созывать и распускать сходъ, предлагать на разсмотрѣніе его дѣла, касающіяся нуждъ и пользы сельскаго общества, приводить въ исполненіе приговоры сельскаго схода, распоряженія волостнаго управленія, губернскихъ и уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій. Онъ наблюдаетъ за исправнымъ отбываніемъ податей и повинностей и надзираетъ за порядкомъ въ училищахъ, больницахъ и другихъ общественныхъ заведеній; завѣдуетъ мірскимъ хозяйствомъ и капиталами и т. п.

Сельскому старостѣ предоставляется подвергать взысканію виновныхъ въ маловажныхъ проступкахъ, назначать на обществоцъ

ныя работы до 2-хъ дней или денежному взысканію до 1 руб. или аресту не болѣе двухъ дней.

Необходимо еще прибавить, что если волость состоитъ изъ одного сельскаго общества, тогда обязанность сельскаго старосты исполняется волостной старшина съ помощникомъ.

Кромѣ сельскаго старосты имѣются еще и другія сельскія должностныя лица, какъ сборщикъ податей, смотритель сельскихъ магазиновъ и др.

Волостное управленіе составляютъ:

- a) волостной сходъ,
- b) волостной старшина,
- c) волостное правленіе,
- d) волостной крестьянскій судъ.

I. *Волостной сходъ* составляется изъ сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ и изъ крестьянъ, избираемыхъ отъ каждаго селенія или поселка волости принадлежащаго, по одному отъ каждаго 10 дворовъ, какъ пользующихся землею за повинности, такъ и приобрѣвшихъ участки въ собственность. Если волость состоитъ изъ одного сельскаго общества, то волостной сходъ замѣняется сельскимъ. Для собраній волостныхъ сходовъ въ тѣхъ волостяхъ, которыя состоятъ изъ нѣсколькихъ сельскихъ обществъ, назначаются *увѣдомъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ*, по представленію волостнаго старосты, особые сроки. Вѣдѣнію волостнаго схода подлежатъ:

- 1) Выборы должностныхъ волостныхъ лицъ и судей волостнаго суда.
- 2) Постановленія о всѣхъ вообще предметахъ, относящихся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлой волости.
- 3) Принесеніе жалобъ и т. под.

Для законности рѣшеній схода требуется присутствіе волостнаго старшины и не менѣе двухъ третей крестьянъ, имѣющихъ голосъ. Рѣшаются дѣла по большинству голосовъ.

II. *Волостной Старшина* избирается волостнымъ сходомъ и ему подчинены всѣ сельскіе старосты; волостной старшина отвѣтствуетъ за сохраненіе порядка, спокойствія и благосостоянія въ волости. По дѣламъ полицейскимъ и общественнымъ старшина имѣетъ опредѣленныя обязанности и власть. По первому ряду дѣлъ объявляетъ, по предписаніямъ мѣстной полиціи, законы и распоряженія правительственныя, сохраняетъ благочиніе въ общественныхъ мѣстахъ и общественную безопасность, предупреждаетъ и преслѣдуетъ преступленія и проступки и наблюдаетъ за исполненіемъ приговоровъ волостнаго суда. По обще-

ственнымъ дѣламъ старшина сзываетъ и распускаетъ волостной сходъ и наблюдаетъ за порядкомъ; предлагаетъ на разсмотрѣніе дѣла схода, наблюдаетъ за исполненіемъ повинностей и внесеніемъ податей, завѣдуетъ волостными мірскими суммами и т. д. Наконецъ старшина обязанъ исполнять всѣ законныя требованія непремѣннаго члена уѣднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, судебного слѣдователя и вообще правительственныхъ властей. Карательная же власть старшины одинакова съ властью сельскаго старосты.

III. *Волостное Правленіе* состоитъ, подъ предсѣдательствомъ волостнаго старшины, изъ всѣхъ сельскихъ старостъ или помѣщиковъ старшины и сборщиковъ податей. Впрочемъ волостной сходъ можетъ еще избирать особенныхъ засѣдателей въ правленія, съ тѣмъ, чтобы послѣдніе замѣнили сельскихъ старостъ. Рѣшенію волостнаго правленія подлежатъ только слѣдующія дѣла:

- 1) Производство денежныхъ расходовъ, утвержденныхъ волостнымъ сходомъ;
- 2) продажа крестьянскаго имущества по взысканіямъ казны, помѣщика или частнаго лица;
- 3) опредѣленіе и увольненіе волостныхъ должностныхъ лицъ, служащихъ по найму.

По другимъ дѣламъ волостное правленіе имѣетъ характеръ только совѣта волостнаго старшины; веденіе книгъ, въ которыхъ вносятся приговоры волостнаго схода, рѣшенія волостныхъ и третейскихъ судовъ, возложены на волостнаго писаря, непосредственно зависящаго отъ старшины.

IV. *Волостной судъ* избирается ежегодно волостнымъ сходомъ, который назначаетъ отъ четырехъ до двѣнадцати очередныхъ судей. Присутствіе суда не можетъ состоять менѣе, какъ изъ 3-хъ судей. Судьи могутъ быть избраны или для безсрѣннаго, въ теченіи года, отправленія должности, или для отправленія по очереди. Въ послѣднемъ случаѣ изъ избранныхъ судей должны выбывать въ назначенные сроки не болѣе половины и выбывшіе замѣняются другими. Судъ собирается чрезъ каждыя двѣ недѣли, по возможности, по воскресеньямъ. Волостной судъ вѣдаетъ споры и тяжбы между крестьянами.

Вотъ въ краткихъ чертахъ составъ и кругъ вѣдомства органовъ сельскаго и общественнаго управленія, введеннаго Положеніемъ 1861 г. 19 Февраля.

На основаніи закона 27 Іюня 1874 г. должность мировыхъ посредниковъ упрядняется въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія и новыя судебныя установленія.

Исполненіе же обязанностей, лежащихъ на мировыхъ посредникахъ, возлагается на:

- 1) Уѣздныя и губерскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.
- 2) Непремѣнныхъ членовъ этихъ присутствій и
- 3) На земскихъ начальниковъ, учрежденныхъ закономъ 1889 года.

§ 78. Уѣздныя и губерскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.

Они образуются въ каждомъ уѣздѣ и состоятъ, подѣ председательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ неперемѣннаго члена, уѣзднаго исправника и председателя мѣстной уѣздной земской управы. Въ составъ этого присутствія можетъ еще входить одинъ изъ мѣстныхъ почетныхъ мировыхъ судей, по приглашенію Министра Юстиціи; Уѣздное Присутствіе собирается въ уѣздномъ городѣ въ назначенные на весь годъ присутственные сроки.

Вѣдѣнію этого присутствія подлежатъ, между прочимъ, слѣдующія дѣла:

1) Всѣ дѣла, которыя Положеніемъ 19 Февраля 1861 г. были возложены на уѣздные сѣзды мировыхъ посредниковъ, какъ, на примѣръ, споры относительно поземельныхъ обязанностей, отношеній между помѣщиками и крестьянами; жалобы на дѣйствія волостныхъ лицъ, недоразумѣнія, заявляемыя мировыми посредниками на счетъ истиннаго смысла дѣйствующихъ законоположеній и т. д.

2) Въ вѣдѣніе прежнихъ мировыхъ посредниковъ было, между прочимъ, предоставлено:

а) Утвержденіе волостныхъ старшинъ тамъ, гдѣ населеніе состоитъ изъ православныхъ и раскольниковъ и потому выборъ не можетъ состоять изъ православныхъ.

б) Наложеніе взысканій на должностныхъ лицъ крестьянскаго Управленія, а равно преданіе ихъ суду.

в) Удаленіе отъ должности неблагонадежныхъ волостныхъ и сельскихъ писарей и т. д.

Эти обязанности перешли въ 1874 году къ неперемѣнному члену уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, который назначался на каждый уѣздъ. Назначеніе же неперемѣнныхъ членовъ происходитъ слѣдующимъ образомъ: уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія составляютъ, каждое по своимъ уѣздамъ, списки всѣхъ мѣстныхъ дворянъ землевладѣльцевъ,

удовлетворяющихъ условіямъ, существующимъ для занятія должности мировыхъ посредниковъ. Изъ лицъ, внесенныхъ въ эти списки, Губернское Земское Собраніе избираетъ по два кандидата на каждую должность непремѣннаго члена. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ опредѣляетъ на должности кандидатовъ, предложенныхъ земскимъ собраніемъ. Назначенный такимъ образомъ непремѣнный членъ пользуется правами государственной службы и получаетъ опредѣленное содержаніе. На непремѣнныхъ членовъ, особенно, возлагаются дѣла:

а) по искамъ крестьянъ о недвижимомъ имуществѣ, приобретенномъ ими въ прежнее время на помѣщиковъ;

б) по разверстанію угодій и обмѣну ихъ,

в) по разрѣшенію всѣхъ споровъ и жалобъ, относящихся до уставныхъ грамотъ и истекающихъ изъ обязательныхъ между помѣщиками и временно-обязанными крестьянами отношеній. Сверхъ того всѣ другія дѣла, которыя прежде были возложены на мировыхъ посредниковъ и относятся до поземельнаго устройства крестьянъ.

Наконецъ остается еще замѣтить, что на исправника возложены въ отношеніи крестьянъ и крестьянскаго управленія еще нѣкоторые специальные обязанности, на примѣръ, по отношенію ко взысканію недостатковъ оброковъ, податей и выкупныхъ платежей. Высшею инстанціею въ отношеніи къ уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіямъ является: *губернское по крестьянскимъ дѣламъ Присутствіе*, состоящее, подъ предѣлительствомъ губернатора, изъ слѣдующихъ членовъ: Вице-Губернатора, Губернскаго предводителя дворянства, управляющаго Государственными имуществами, Предсѣдателя Губернской Земской управы, Прокурора Окружнаго Суда или его товарища и изъ одного непремѣннаго члена. Кромѣ того, въ это присутствіе можетъ быть приглашенъ непремѣнный членъ того уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, котораго касается разсматриваемое дѣло. Въ такихъ случаяхъ приглашенный непремѣнный членъ уѣзднаго присутствія, имѣетъ право голоса въ Губернскомъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіи. Непремѣнный же членъ Губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія назначается съ Высочайшаго соизволенія, но тѣмъ порядкомъ, какъ непремѣнный членъ уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.

§ 74. Такой порядокъ надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ посредствомъ непремѣнныхъ членовъ и уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій долженъ измѣниться существеннымъ образомъ послѣ введенія во всей Имперіи новаго По-

положенія о земскихъ начальникахъ. Это положеніе было издано въ 1889 году и соединеніемъ въ лицѣ земскаго начальника обязанностей прежнихъ мировыхъ посредниковъ и судебныхъ правъ современныхъ мировыхъ судей, оно радикальнымъ образомъ измѣнило прежній порядокъ крестьянскаго управленія. Въ настоящее время институтъ земскихъ начальниковъ уже введенъ въ 36 губерніяхъ.

Главнѣйшія основанія дѣятельности земскихъ начальниковъ, по закону 1889 года, слѣдующія:

Каждый уѣздъ дѣлится на опредѣленное число земскихъ участковъ.

На должность земскихъ участковыхъ начальниковъ могутъ быть назначаемы: мѣстные потомственные дворяне, имѣющие не менѣе 25 лѣтъ отъ роду и окончившіе курсъ въ одномъ изъ высшихъ учебныхъ заведеній, или выдержавшіи извѣстное испытаніе. При недостаткѣ же лицъ, удовлетворяющихъ этимъ требованіямъ, могутъ быть назначаемы мѣстные потомственные дворяне, имѣющие не менѣе 25 лѣтъ, окончившіе курсъ въ одномъ изъ среднихъ учебныхъ заведеній и владѣющие, на правахъ собственности, недвижимымъ имуществомъ не ниже 15.000 руб. Не могутъ назначаться: 1) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ, 2) исключенные изъ службы или изъ дворянскихъ собраний, 3) объявленные несостоятельными, 4) состоящіе подъ опекой за расточительность. Списки лицамъ, удовлетворяющимъ требованіямъ на должности земскихъ начальниковъ, ведутся по каждому уѣзду мѣстнымъ предводителемъ дворянства. На каждую вакантную должность земскаго начальника Губернаторъ, по совѣщанію съ Губернскимъ и Уѣзднымъ предводителемъ дворянства, избираетъ по одному кандидату изъ списка подлежащаго уѣзда. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ утверждаетъ въ должностяхъ, представленныхъ Губернаторомъ кандидатовъ.

Должности земскаго начальника присвоивается особый знакъ, носимый на шеѣ и состоящій изъ бронзовой позолоченной цѣпи и печать.

По административнымъ дѣламъ земскому начальнику принадлежитъ надзоръ за всѣми установленіями крестьянскаго общественнаго управленія. Во время отсутствія на мѣстѣ уѣзднаго исправника или становаго пристава, на земскаго начальника возлагается надзоръ за дѣйствіями волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ по охраненію благочинія, безопасности и общественнаго порядка. До прибытія означенныхъ полицейскихъ чиновъ, земскому начальнику предоставляется также руководить

ство въ сихъ отношеніяхъ, какъ волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ, такъ и нижнихъ чиновъ уѣздной полиціи (полицейскихъ урядниковъ, сотскихъ, десятскихъ). Земскій начальникъ, если признаетъ необходимымъ, дѣлаетъ распоряженіе о заключеніи подъ стражу въ городской тюрьмѣ крестьянъ, подлежащихъ удаленію изъ общества по составленіи о томъ приговоровъ сельскихъ и волостныхъ сходоу. На земскаго начальника возлагаются также: надзоръ за состояніемъ мірскихъ капиталовъ, за ссудо-сберегательными кассами, товариществами, за опекунами, также попеченіе о хозяйственномъ благоустройствѣ и нравственномъ преуспѣяніи крестьянъ; открываетъ избирательскіе сельскіе сѣзды для избранія гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія отъ крестьянскаго сословія.

По *судебнымъ отдѣламъ* земскому начальнику подлежатъ въ порядкѣ гражданскаго судопроизводства (въ уѣздахъ, не въ городахъ) дѣла по спорамъ и искамъ не свыше 500 р., дѣла о возстановленіи нарушеннаго владѣнія, когда со времени нарушения прошло не болѣе 6 мѣсяцевъ, дѣла о потравахъ и другихъ поврежденіяхъ полей, луговъ и иныхъ угодій. Въ порядкѣ уголовнаго судопроизводства: проступки, предуси. въ Уставѣ. о накаа., налаг. Мир. Судьями, безпатентная продажа питей и табачныхъ издѣлій. По нѣкоторымъ дѣламъ, указаннымъ въ положеніи, постановленія земскихъ начальниковъ почитаются окончательными. Въ каждомъ уѣздѣ состоитъ *упѣдный сѣздъ*, въ которомъ полагается два присутствія: *административное*, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ всѣхъ земскихъ начальниковъ уѣзда, исправника и предсѣдателя Земской Управы, и *судебное*, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ уѣзднаго члена Окружнаго суда, городскихъ судей и земскихъ начальниковъ, товарища Прокурора Окружнаго суда.

По дѣламъ административнымъ уѣздному сѣзду принадлежитъ разрѣшеніе представлений, вносимыхъ въ него земскими начальниками (на основ. ст. положенія), а равно жалобы на неоконченныя постановленія сихъ начальниковъ. По судебнымъ дѣламъ—пересмотръ рѣшенныхъ волостными судами дѣлъ (указан. во временн. правилахъ) и разсмотрѣніе жалобъ и отзывовъ по дѣламъ гражданскимъ и уголовнымъ, подлежащимъ разбирательству земскихъ начальниковъ и городскихъ судей (въ извѣстныхъ случаяхъ).

Въ каждой губерніи полагается Губернское Присутствіе, состоящее, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ губернскаго

предводителя дворянства, вице-Губернатора, Прокурора Окружного суда или его товарища и двух непремѣнныхъ членовъ и нѣкоторыхъ другихъ.

По административнымъ дѣламъ, разрѣшеннымъ властью земскихъ начальниковъ, въ губернскомъ присутствіи сосредоточень надзоръ за успѣшнымъ исполненіемъ земскими начальниками губерніи и уѣздными съѣздами возложенныхъ на нихъ обязанностей.

По судебнымъ дѣламъ Губернскому Присутствію принадлежить разрѣшеніе протестовъ и просьбъ объ отмінь окончательныхъ приговоровъ и рѣшеній уѣздныхъ судовъ, руководствуясь особыми правилами. Жалобы на неокончательныя постановленія Губернскаго Присутствія приносятся Правительствующему Сенату.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

I.

Общее Государственное Право.

	СТРАН.
Введеніе	3
§ 1. Предметъ Общаго Государственнаго права	7
§ 2. Понятіе и опредѣленіе государства	9
§ 3. Отношеніе Общаго Государственнаго права къ другимъ юридическимъ и политическимъ наукамъ:	
а) Государственное право и Гражданское право	12
б) Государственное право и Уголовное право и судопроизводство	15
в) Государственное право и Церковное (каноническое) право	16
г) Государственное право и Международное право	19
д) Государственное право и политика	19
е) Государственное право и ученіе (наука) о государствахъ	20
§ 4. Источники Общаго Государственнаго права	20
§ 5. Литература	23
§ 6. Теоретическое и практическое знаніе Общаго Государственнаго права	24

Общая часть.

ГЛАВА I.

О происхожденіи государства.

§ 7. Историческія формы происхожденія государства	25
§ 8. Теоріи о происхожденіи государства:	
а) Естественное состояніе	30
б) Договоръ государственный	33
в) Божественное происхожденіе	33
§ 9. Дѣйствительное (реальное) происхожденіе государства	35

II

ГЛАВА II.

О цѣли государства.

	СТРАН.
§ 10. Практическое значеніе вопроса о цѣли государства	35
§ 11. Теоріи о цѣли государства	36
§ 12. Дѣйствительная цѣль государства	41

ГЛАВА III.

О верховной государственной власти.

§ 13. Понятіе суверенитета	41
§ 14. Содержаніе суверенитета или верховенства государственной власти	44
§ 15. Функціи верховной государственной власти	49
§ 16. Современное положеніе этого вопроса	51

ГЛАВА IV.

О формахъ государства.

§ 17. Что такое форма государства?	54
§ 18. Теоріи о формахъ государства	55
§ 19. Раздѣленіе государствъ по ихъ устройству	60
§ 20. Историческія формы государства	62
§ 21. Смѣшанная форма	69
§ 22. Принципы государства	70

ГЛАВА V.

О народѣ.

§ 23. Опредѣленіе, составъ народа	76
§ 24. Численность народонаселенія	77
§ 25. Гражданскія и политическія права подданныхъ	78
§ 26. Государство, семья, индивидуумъ	83

ГЛАВА VI.

О государственной территоріи.

§ 27. Понятіе и опредѣленіе	85
§ 28. Внѣшнія условія, зависящія отъ территоріи	86
§ 29. Территоріальная власть	89
§ 30. Раздѣленіе территорій	91

III

Особенная часть.

ГЛАВА I.

Глава государства.

	СТРАИ.
§ 31. Понятіе	93
§ 32. Формы пріобрѣтенія правъ главы государства. Порядки престолонаслѣдія. Потеря правъ главы государства	93
§ 33. Права и преимущества	97

II.

Русское Государственное право.

В в е д е н і е.

I. Источники Русскаго Государственного права.

§ 1. Законы.	102
§ 2. Судебныя рѣшенія.	105
§ 3. Обычай.	—
§ 4. Толкованіе по аналогіи.	106

II. Пособіе и литература.

§ 5. Источники, монографіи и сочиненія по русскому государственному праву	108
---	-----

III. Историческое развитіе государственнаго строя Россіи.

§ 6. Общій очеркъ историческаго развитія	109
§ 7. I Кіевскій (вѣчевой) періодъ.	—
II Періодъ Московскій	—
§ 8. Установленіе единодержавія	114
§ 9. Установленіе самодержавія	117
§ 10. Періодъ Петербургскій.	119

Догматическая часть.

ГЛАВА I.

О верховной самодержавной власти.

§ 11. Опредѣленіе	123
§ 12. Функціи верховной самодержавной власти	—

IV

	СТРАН.
§ 13. Права и прерогативы верховной власти	127
§ 14. Титуль. Вышніе атрибуты верховной самодержавной власти	128
§ 15. Гербъ	130
§ 16. О преемствѣ верховной власти	131
§ 17. Условія для вступленія на престолъ	134
§ 18. Опекa и правительство или регенство	136

ГЛАВА II.

О верховной законодательной власти.

§ 19. Осуществленіе и организациa законодательной власти .	138
§ 20. Государственный Совѣтъ	—
§ 21. Организациa Государственного Совѣта	142
§ 22. Компетенциa Государственного Совѣта	144
§ 23. Дѣлопроизводство Государственного Совѣта	146
§ 24. Измѣненія въ Государственномъ Совѣтѣ	148
§ 25. Отдѣльные моменты изданія законовъ:	
I. Инициатива (починъ) закона	149
§ 26. II. Составленіе и обсужденіе проекта закона	152
§ 27. III. Утвержденіе проекта	154
§ 28. IV. Обнародованіе закона	156
§ 29. V. Форма изданія законовъ	158
§ 30. VI. Пространство дѣйствія законовъ:	
a) Дѣйствіе законовъ во времени	159
b) Дѣйствіе закона по мѣсту	160
c) Дѣйствіе закона по отношенію къ лицамъ	161
§ 31. VII. Исполненіе закона	162
§ 32. VIII. Толкованіе закона	164
§ 33. IX. Кбдификациa	—

ГЛАВА II.

О власти исполнительной.

А. Органы центральною управленія.

§ 34. Задача власти исполнительной	165
§ 35. Правительствующій Сенатъ. Историческій очеркъ	167
§ 36. Сенатъ въ настоящее время	173
§ 37. Святѣйшій Правительствующій Синодъ. Историческій очеркъ	178
§ 38. Современное положеніе Св. Синода	182

	СТРАИ.
§ 39. Компетенція Св. Синода	184
§ 40. Комитетъ Министровъ	185
§ 41. Совѣтъ Министровъ	189
(Кавказскій и Сибирскій Комитеты)	192
§ 41. Министерства	193
§ 42. Типы министерскаго управленія	195
§ 43. Министерства въ Россіи	197
§ 44. Основанія дѣятельности министерствъ по началамъ по- ложительнаго законодательства	203
§ 45. Отношенія министерствъ къ другимъ государственнымъ установленіямъ и между собою:	
а) Къ власти законодательной	204
б) Къ судебной власти	205
в) Къ исполнительной власти	—
§ 46. Условія дѣятельности министерствъ	207
§ 47. Организанія министерствъ	213
§ 48. Классификація министерствъ	215

Отдѣльныя Министерства.

§ 49. Министерство Императорскаго Двора	216
§ 50. Министерство Иностранныхъ Дѣлъ	218
§ 51. Военное Министерство	220
§ 52. Морское Министерство	222
§ 53. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ	224
§ 54. Министерство Финансовъ	232
§ 54. Министерство Государственныхъ Имуществъ	236
§ 55. Министерство Народнаго Просвѣщенія	238
§ 57. Министерство Путей Сообщенія	241
§ 58. Государственный Контроль	243
§ 59. Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія	245
§ 60. Коммиссія прошеній на Высочайшее Имя приносимыхъ	249
§ 61. Статсъ-Секретаріатъ Великаго Княжества Финляндскаго	—

ГЛАВА IV.

О мѣстномъ управленіи.

§ 62. Органы мѣстнаго управленія	250
I. Правительственные органы мѣстнаго управленія.	
§ 63. Историческій очеркъ дѣленія Россіи на губерніи и области	251

	СТРАИ.
§ 64. Права и обязанности Генераль-Губернатора	254
§ 65. » » Губернатора и Вице-Губернатора	256
§ 66. Губернское Правленіе	258
§ 67. Казенная Палата, Управление Государственными Имуществами и Губернская Контрольная Палата	259
§ 68. Краткій очеркъ управления уѣзднаго	261

II. Органы мѣстнаго общественнаго самоуправленія.

§ 69. Опредѣленіе понятія	
§ 70. Земскія учрежденія	263
§ 71. Городскія учрежденія	266
§ 72. Сельскія учрежденія	271
§ 73. Уѣздныя и губернскаія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.	275

