

28.063



Издание О-ва Взаимопомощи Студентовъ-Юристовъ Моск. Университета.

А. И. ЕЛИСТРАТОВЪ.

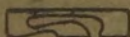
Привать-доцентъ Императорскаго Московскаго Университета.

УЧЕБНИКЪ РУССКАГО АДМИНИСТРАТИВНАГО ПРАВА.

344/1

ПОСОБІЕ КЪ ЛЕКЦІЯМЪ.

Выпускъ I.



Цѣна 65 коп.

МОСКВА — 1910.

28.063.

Изданіе О-ва Взаимопомощи Студентовъ-Юристовъ Моск. Университета.

А. И. ЕЛИСТРАТОВЪ.

Приватъ-доцентъ Императорскаго Московскаго Университета

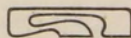


УЧЕБНИКЪ
РУССКАГО АДМИНИСТРАТИВНАГО ПРАВА.

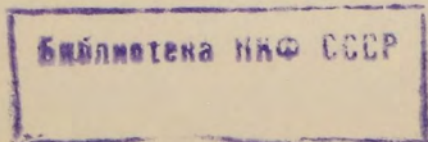
~~34403~~

ПОСОБІЕ КЪ ЛЕКЦІЯМЪ.

Выпускъ I.



МОСКВА — 1910.



39

85030

ОГЛАВЛЕНІЕ.

	<i>Стр.</i>
Предисловіе	V
Введеніе	1—90
§ 1. Понятіе объ административномъ правѣ	1
§ 2. Власть управленія	5
§ 3. Отграниченіе управленія отъ суда	5
§ 4. Отграниченіе управленія отъ законодательства	9
§ 5. Подзаконность актовъ управленія	14
§ 6. Акты правительства	21
§ 7. Вопросъ о природѣ актовъ правительства	24
§ 8. Чрезвычайные указы	29
§ 9. Отрасли управленія; понятіе о внутреннемъ управленіи	33
§ 10. Исторія внутренняго управленія	38
<i>Внутреннее управленіе въ полицейскомъ государствѣ</i>	—
<i>Внутреннее управленіе въ правовомъ государствѣ</i>	42
§ 11. Понятіе о наукѣ административнаго права	44
§ 12. Методы изученія внутренняго управленія и административнаго права	51
<i>Политическое направленіе; умозрительная и позитивная политика</i>	—
<i>Историко-сравнительное и соціологическое направленіе</i>	55
<i>Догматическое направленіе; вопросъ о научномъ характерѣ догматики</i>	58
<i>Теорія внутренняго управленія и административнаго права</i>	62
13. Отношеніе догматики административнаго права къ родствен- нымъ дисциплинамъ	67
§ 14. Источники административнаго права	71
А) Законъ. Русское законодательство, относящееся къ внутреннему управленію	—
<i>Порядокъ кодификаціи</i>	74
<i>Предѣлы дѣйствія закона</i>	77
<i>Толкованіе закона</i>	79
Б) Чрезвычайный указъ	81
В) Административные указы и статуты	—
Г) Обычное право	83
§ 15. Задачи административнаго права. Система административнаго права	84
Литература	91

Предисловіе.

Настоящее руководство представляет собою попытку догматической разработки русскаго административнаго права.

Этимъ руководствомъ авторъ примыкаетъ къ тому юридическому направленію въ наукѣ административнаго права, выдающимся представителемъ котораго является лейпцигскій профессоръ Отто Майеръ и пройденная послѣднимъ школа французскихъ публицистовъ-догматиковъ.

Заслуга Майера состоитъ въ томъ, что ему удалось строго обособить науку административнаго права отъ науки о внутреннемъ управленіи. Не поддавшись, подобно Ленингу, Штенгелю и др., вліянію почтеннаго основателя науки объ управленіи Лоренца ф.-Штейна, Отто Майеръ обратился за образцами чисто-догматическаго изученія институтовъ административнаго права къ французской догматической школѣ. Эта школа, начавшая отъ комментарія, въ своемъ служеніи повседневнымъ требованіямъ національной практики накопила богатый запасъ готовыхъ рѣшеній по цѣлому ряду отдѣльныхъ вопросовъ административнаго права. Воспользовавшись достояніемъ французской школы, какъ матеріаломъ для дальнѣйшаго обобщенія, Майеръ сумѣлъ углубить догматическій процессъ до выработки юридическихъ понятій настолько общаго и отвлеченнаго свойства, что они пріобрѣтали въ его рукахъ значеніе вспомогательнаго орудія для совершенно самостоятельной отъ традицій Штейна догматической обработки германскаго права.

Въ опредѣленіи предмета и задачи науки административнаго права Майеръ усваиваетъ мысль Лабанда о томъ, что изученіе самой государственной дѣятельности слѣдуетъ предоставить наукѣ объ управленіи и «довольствоваться анализомъ и синтезомъ проявляющихся въ дѣятельности государства *правовыхъ отношеній* и созданныхъ для ихъ регулированія *правовыхъ институтовъ*» (Arch. für off. Recht, Bd. II, S. 151). Самъ Майеръ формулируетъ это положеніе слѣдующимъ образомъ: «Объ административномъ правѣ можно говорить, лишь поскольку дѣло идетъ *объ отношеніяхъ между государствомъ и подданными*,—все равно будутъ ли это отдѣльные подданные или объединенные опредѣленнымъ образомъ группы» (Le droit admin. allemand, t. 1 p. 15).

Мы слѣдуемъ Отто Майеру въ опредѣленіи предмета науки административнаго права; его конструкціи являются для насъ руководящими и по цѣлому ряду другихъ кардинальных вопросовъ нашей науки (разграниченіе актовъ управленія и актовъ правительства; понятіе публичнаго вещнаго права и т. д.). Но, при всемъ томъ, извѣстную степень самостоятельности отъ чужеземныхъ вліяній мы считаемъ необходимымъ условіемъ для догматическаго изученія права. Систематизируя право, дѣйствующее *въ данной странѣ*, юристъ долженъ учесть его національныя особенности, все его своеобразие. И конструкціи, выработанныя на изслѣдованіи чужеземнаго права, пріемлемы, какъ вспомогательное орудіе въ догматическомъ процессѣ, лишь въ той мѣрѣ, поскольку онѣ, дѣйствительно, могутъ, не искалѣчивъ, охватить полностью всю подлежащую отрасль отечественнаго законодательства.

Введение.

§ 1. Понятіе объ административномъ правѣ.

Административнымъ правомъ называется совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ отношенія между органами государственнаго управленія и гражданами.

Административное право—это отрасль права публичнаго.

Между тѣмъ какъ частное или гражданское право регулируетъ частныя отношенія отдѣльныхъ лицъ между собою,—отношенія, слагающіяся на почвѣ ихъ частныхъ интересовъ,—публичное право опредѣляетъ отношенія между представителемъ власти и подвластнымъ,—отношенія, имѣющія своимъ содержаніемъ не частный, но публичный интересъ, интересъ государственной власти.

Гражданское право связываетъ частныхъ лицъ, какъ таковыхъ. Публичное право, напротивъ, создаетъ юридическую связанность самой государственной власти.

Возможно ли, однако, логически допустить—и въ какихъ именно предѣлахъ—эту правовую связанность государственной власти? Вѣдь, верховная власть государства, по самой природѣ своей, суверенна. Она является творцомъ и источникомъ права. Какимъ же образомъ это право можетъ связать ее самое?

Правовая связанность государственной власти опирается на логическую возможность обособленія законодательной функціи государства отъ прочихъ функцій государственной дѣятельности. Ни мало не ограничивая себя въ своей законодательной функціи,—въ своей правообразующей дѣятельности, государственная власть можетъ связать себя установленнымъ

ею самою правомъ въ другихъ функціяхъ своей дѣятельности, кромѣ законодательной.

Публичное право означаетъ господство закона въ государственныхъ функціяхъ суда и управленія. Верховная власть не измѣнить началу законности, если она отмѣнитъ новымъ закономъ любой изъ ранѣе изданныхъ ею законовъ. Но, вѣрная началу законности, власть подчиняется закону и въ своихъ судебныхъ рѣшеніяхъ и въ своихъ актахъ управленія.

Связанность государства правомъ,—обеспеченіе господства закона въ публичныхъ отношеніяхъ,—требуетъ такой организациі государственной власти, при которой изданіе законовъ и подзаконная дѣятельность осуществляются различными ея органами. При совмѣщеніи въ одномъ органѣ законосозидательной и подзаконной функцій правовая связанность судьи и администратора психологически парализовалась бы въ данномъ органѣ, — точнѣе въ его человѣческомъ субстратѣ,— властью законодателя. Наиболѣе надежнымъ образомъ обособленіе органовъ законодательной власти отъ органовъ суда и управленія достигается въ конституціонномъ государствѣ. Участіе въ законодательствѣ народнаго представительства явственно отграничиваетъ законъ отъ подзаконныхъ актовъ судебной власти и власти управленія: законами въ конституціонномъ государствѣ почитаются только тѣ акты, которые изданы при участіи народнаго представительства.

Историческая ступень въ развитіи государства, характеризующаяся господствомъ власти, еще не дифференцировавшейся въ функціяхъ законодательства и управленія, извѣстна подъ именемъ полицейскаго государства: здѣсь въ публичныхъ отношеніяхъ,—въ отношеніяхъ между правящею властью и подвластными,—царитъ усмотрѣніе власти. Государство, въ которомъ обособились органы законодательства и управленія и въ которомъ функція управленія подзаконна,—называютъ правовымъ государствомъ.

Это правовое государство является необходимою предпосылкою для возникновенія административнаго права, нормирующаго отношенія между властью управленія и гражданами.

§ 2. Власть управленія.

Властью управленія называется государственная власть, функционирующая въ предѣлахъ закона, въ дѣлахъ, не подлежащихъ вѣдѣнію судебныхъ учреждений.

Подзаконное управленіе (Verwaltung) слѣдуетъ отличать отъ правительственной дѣятельности, протекающей за предѣлами правопорядка (Regierung).

Полнаго господства начала законности въ публичныхъ отношеніяхъ историческая дѣйствительность не представляетъ. Даже въ условіяхъ конституціоннаго уклада, означающаго наивысшее исторически достигнутое торжество законности, правительство связывается закономъ далеко не во всѣхъ функціяхъ остающейся за обособленіемъ законодательства государственной дѣятельности. За предѣлами правового порядка въ большей или меньшей степени остается дѣятельность по образованію законодательныхъ органовъ (назначеніе выборовъ въ законодательныя палаты, ихъ созывъ, пріостановка ихъ сессій и роспускъ; назначеніе членовъ тѣхъ палатъ, составъ которыхъ пополняется членами по назначенію отъ правительства); дипломатическія сношенія; командованіе войскомъ, веденіе войны; назначеніе и увольненіе министровъ; пожалованіе титуловъ, орденовъ и другихъ государственныхъ отличій и т. д. Признакомъ подзаконности опредѣлится грань между управленіемъ и означенными видами правительственной дѣятельности.

Управленіе должно быть также отграничено и отъ тѣхъ отраслей государственной дѣятельности, вмѣстѣ съ которыми оно остается въ области правового порядка государства; управленіе слѣдуетъ отличать отъ законодательства и отъ суда.

Различіе законодательства, суда и управленія въ извѣстной степени связано съ различіемъ функцій государственной дѣятельности по устройству правопорядка и его приведенію въ дѣйствіе. Означенная дѣятельность логически слагается изъ слѣдующихъ моментовъ: 1) созиданіе юридическихъ нормъ (изданіе закона); 2) распознаваніе нарушенія этихъ нормъ *in concreto* (примѣненіе закона) и 3) осуществленіе послѣдствій, составляющихъ санкцію нарушенной нормы (исполненіе закона). Соотвѣтственно этимъ задачамъ въ государствен-

ной дѣятельности можно различать функцію нормативную, діагностическую (распознавательную) и исполнительную, — функції законодательства, суда и исполненія.

Съ разграниченіемъ законодательной власти, судебной власти и власти управленія это различіе, однако, не совпадаетъ.

Несовпаденіе проявляется въ двоякомъ отношеніи.

1. Управление представляетъ собою нѣчто большее, нежели исполненіе.

Дѣятельность государственной власти по изданію, примѣненію и исполненію законовъ далеко не исчерпываетъ полноты всей государственной дѣятельности, развертывающейся на почвѣ правопорядка. Помимо задачи правового принужденія, государственная власть преслѣдуетъ и инныя разнообразныя цѣли, осуществляя, въ границахъ закона, задачи хозяйственныя, заботы санитарныя, образовательныя и пр. Вслѣдствіе этого въ государственной дѣятельности, остающейся за вычетомъ законодательства и суда, мы констатируемъ не только простое *исполненіе*, въ смыслѣ одного изъ моментовъ въ дѣйствиіи правового механизма, но и сложное *управленіе*, въ которомъ право является лишь регуляторомъ. Цѣль исполненія—торжество самогó правопорядка. Цѣль управленія—осуществленіе задачъ государства въ предѣлахъ правопорядка. То, что составляетъ цѣль исполненія, для управленія—только необходимое условіе дѣятельности.

Различіе между законодательствомъ и управленіемъ опредѣлится различіемъ нормативной и прагматической (дѣловой) функцій,—противоположностью между изданіемъ общихъ правилъ (юридическихъ нормъ) и рѣшеніемъ конкретныхъ дѣлъ.

2. Исторически сложившееся распредѣленіе государственной дѣятельности между органами законодательной, судебной и правительственной власти не совпадаетъ съ логическими границами функцій законодательства, суда и управленія.

Такъ, въ конституціонномъ государствѣ законодательныя палаты разсматриваютъ бюджеты, хотя конкретная смѣта государственныхъ доходовъ и расходовъ и не обладаетъ признакомъ общности, т.-е. свойствомъ юридическихъ нормъ, въ установленіи которыхъ состоитъ законодательная функція. То же слѣдуетъ сказать и о правѣ законодательныхъ учрежденій постановлять о проведеніи той или иной желѣзной дороги, объ открытіи того или иного учебнаго заведенія и т. д. Въ свою

очередь, власть управленія выступаетъ не только съ распоряженіями на данный случай, но, пользуясь правомъ изданія указовъ, и съ общими правилами,—съ юридическими нормами, представляющими логическое проявленіе законодательной функціи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, и въ компетенцію судебныхъ учрежденій входятъ дѣла, стоящія за предѣлами распознательной функціи суда: назовемъ охранительное производство. Въ то же время свою процессуальную функцію судебныя учрежденія отправляютъ далеко не на всемъ протяженіи права. Такъ, административная юстиція,—разрѣшеніе споровъ о правѣ въ отношеніяхъ между органами управленія и гражданами,—у насъ въ Россіи находится въ вѣдѣніи не судебной, но самой правительственной власти. Судебную функцію правительственная власть отправляетъ и при использованіи своихъ полицейскихъ правомочій. Наконецъ, нѣкоторыя судебныя дѣла подлежатъ рѣшенію законодательныхъ учрежденій, напр., судъ надъ министрами по обвиненію въ преступленіяхъ по службѣ въ Англіи, Франціи и С.-А. С. Штатахъ.

Въ виду изложеннаго логическое свойство функцій государственной дѣятельности можетъ служить лишь вспомогательнымъ критеріемъ для отграниченія дѣйствительнаго вѣдомства власти управленія отъ вѣдомства власти законодательной и судебной. Границы законодательства, суда и управленія ближайшимъ образомъ опредѣляются кругомъ дѣлъ, присвоенныхъ въ данномъ государствѣ и въ данную эпоху установленіямъ законодательнымъ, судебнымъ и правительственнымъ.

При опредѣленіи областей государственной дѣятельности по свойству функцій получается понятіе законодательства, суда и управленія въ матеріальномъ смыслѣ. Установленіе границъ между означенными областями по различію органовъ и ихъ вѣдомства даетъ понятіе законодательства, суда и управленія въ формальномъ смыслѣ.

§ 3. Отграниченіе управленія отъ суда.

Исторически отъ монарха, сосредоточивавшаго въ своемъ лицѣ всю полноту государственной власти, впервые обособились судебныя органы. Занимающимъ болѣе или менѣе самостоятельное положеніе судамъ присваиваются двѣ категоріи

дѣлъ, въ отношеніи которыхъ населеніе оказывалось наиболѣе заинтересовано опредѣленностью и твердостью права: это были, съ одной стороны, дѣла гражданскія,—споры, возникавшіе между обывателями изъ ихъ имущественныхъ и семейныхъ отношеній,—и, съ другой, дѣла по примѣненію наказанія за учиненное преступленіе. Прочія дѣла, не обособившіяся впослѣдствіи въ компетенцію законодательныхъ учреждений, образовали кругъ вѣдомства правительственной власти.

Такимъ образомъ, съ формальной точки зрѣнія область управленія отграничивается отъ суда исключеніемъ дѣлъ, опредѣленно присвоенныхъ судебнымъ установленіямъ.

У насъ, въ Россіи, обособленіе суда отъ управленія было осуществлено въ значительной степени Судебными Уставами Императора Александра II, изданными 20 ноября 1864 г. По Уставамъ Гражданскаго и Уголовнаго Судопроизводства, входящимъ въ составъ Судебныхъ Уставовъ, граница между управленіемъ и судомъ намѣчается слѣдующимъ образомъ.

1. Согласно ст. 1 Уст. Гражд. Судопр., разрѣшенію судебныхъ установленій подлежитъ «всякій споръ о правѣ гражданскомъ». Что слѣдуетъ понимать подъ «правомъ гражданскимъ», законъ не объясняетъ, предоставляя опредѣленіе этого понятія теоріи и практикѣ. Споры о правѣ, опредѣляющемъ частныя—имущественныя и семейныя—отношенія отдѣльныхъ лицъ въ обществѣ, во всякомъ случаѣ войдутъ въ кругъ вѣдомства судебныхъ установленій. Вопросъ о границѣ между управленіемъ и гражданскимъ судомъ возникаетъ по поводу дѣлъ казны,—по поводу имущественныхъ отношеній между государственной властью и частными лицами. По аналогіи съ дѣлами гражданскими, дѣла казеннаго управленія, по общему правилу, относятся къ вѣдомству судебныхъ установленій: предполагается, будто въ своихъ имущественныхъ отношеніяхъ съ частными лицами государство выступаетъ въ качествѣ частнопроводимаго субъекта. Но, согласно примѣчанію къ ст. 1 Уст. Гражд. Суд., вѣдѣнію правительственныхъ, а не судебныхъ установленій, подлежатъ «такія требованія административныхъ мѣстъ и лицъ, коимъ законъ присвоилъ свойство безспорныхъ, не допускающихъ возраженій въ состязательномъ порядкѣ». Какія же, спрашивается, требованія правительственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ слѣдуетъ почитать «безспорными»? Наши законы относятъ къ безспорнымъ

требованіямъ администраціи взысканія государственныхъ податей, штрафовъ, пошлинъ и разнаго рода сборовъ, но это опредѣленіе не исчерпываетъ всей области безспорныхъ требованій. Всякій разъ, когда административные органы въ требованіяхъ своихъ къ частному лицу являются не «лицомъ юридическимъ, защищающимъ интересы казны», но дѣйствуютъ «въ качествѣ представителей власти государственной, на коихъ возложено охраненіе установленнаго законами порядка въ различныхъ частяхъ административнаго управленія въ видахъ пользы общественной», ихъ требованія «имѣютъ характеръ безусловный» (Рѣш. гр. кас. деп. ⁷⁸/₁₆₂). Имѣя, однако, въ виду, что и въ дѣлахъ казны администрація дѣйствуетъ въ качествѣ органа государственной власти, осуществляя не частный, но публичный интересъ,— нельзя признать, чтобы это руководящее разъясненіе сената давало твердый критерій для отграниченія понятія «безспорныхъ требованій» правительственныхъ мѣстъ и лицъ. Попытку найти болѣе осязательный критерій дѣлаетъ извѣстный цивилистъ В. Л. Исаченко. По его толкованію, требованія правительственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ всегда должны признаваться безспорными, если эти требованія предъявляются ими отъ имени предоставленной имъ власти; и лишь въ томъ случаѣ, если требованіе вытекаетъ изъ такихъ юридическихъ отношеній, *которые могутъ быть и между двумя частными лицами*, оно теряетъ свойство безспорности (Основы гражд. процесса, стр. 66). Ближайшія указанія для выясненія возможныхъ недоумѣній въ разграниченіи области административныхъ и гражданскихъ дѣлъ можетъ дать уже только детальное изученіе сенатской практики (ср. Лазаревскій, Отвѣтств. за убытки, стр. 158).

2. Судебнымъ установленіямъ подлежатъ дѣла уголовныя, т.-е. дѣла о наказаніи за преступленія или проступки. «Никто не можетъ быть наказанъ за преступленіе или проступокъ, подлежащіе судебному вѣдомству, иначе, какъ по приговору надлежащаго суда, вошедшему въ законную силу» (ст. 14 Уст. Уг. Судопр.). Однако, какъ уже оговаривается въ этой статьѣ, не всѣ уголовныя дѣла подлежатъ судебному вѣдомству.

а) Къ судебному преслѣдованію за преступленіе или проступокъ не относятся мѣры, принимаемыя полицейскими и

другими административными властями для предупрежденія и пресѣченія преступленій и проступковъ въ порядкѣ, установленномъ законами (Прим. къ ст. 1 Уст. Уг. Суд.).

б) Преступленія и проступки противъ имущества и доходовъ казны и противъ общественнаго благоустройства и благочинія по общему правилу, наравнѣ со всѣми другими уголовными дѣлами, подлежатъ вѣдѣнію судебныхъ установлений. Исключеніе представляютъ слѣдующія двѣ категоріи этихъ дѣлъ.

Одна категорія дѣлъ предоставляется разрѣшенію административныхъ учреждений съ правомъ налагать взысканія на обвиняемыхъ подъ условіемъ добровольнаго согласія послѣднихъ на внѣсудебную отвѣтственность. Судебные Уставы 1864 г. установили этотъ порядокъ для дѣлъ по нѣкоторымъ нарушеніямъ Устава о паспортахъ и Устава путей сообщенія (ст. 1220 и 1230—1232 Уст. Уг. Суд.). Позднѣйшія узаконенія ввели его для разнообразныхъ дѣлъ по нарушеніямъ постановленій о питейномъ и табачномъ сборахъ и объ акцизѣ, по нарушеніямъ въ казенныхъ лѣсахъ и на рыбныхъ промыслахъ, для нѣкоторыхъ дѣлъ о контрабандѣ и о неисполненіи законныхъ требованій начальника порта (ст. 1125²⁻⁶ и 1216⁵ Уст. Уг. Суд.). Если лицо, на которое наложено взысканіе по одному изъ этихъ дѣлъ, не заявитъ, въ теченіе опредѣленнаго закономъ срока, о своемъ желаніи подчиниться административному постановленію или не внесетъ слѣдующаго съ него взысканія, данное дѣло обращается къ судебному разсмотрѣнію.

Другая категорія дѣлъ подлежитъ непосредственному вѣдѣнію казеннаго управленія и управленій по общественному благоустройству и благочинію безусловно, независимо отъ воли нарушителя: это дѣла, опредѣленно исчисленныя въ приложеніяхъ къ ст. 1124 и 1214 Уст. Уг. Суд., по нарушеніямъ таможеннымъ, лѣснымъ и почтовымъ, Уставовъ врачебнаго и карантиннаго, постановленій о торговомъ мореплаваніи, о биржахъ, о ремесленной, фабричнозаводской и горной промышленности и нѣк. др.

Разграниченіе вѣдомства суда и управленія обезпечивалось, по Судебнымъ Уставамъ, строгимъ обособленіемъ органовъ судебной власти отъ администраціи. Смѣшеніе властей разсматривалось составителями Уставовъ какъ органическій

недостатокъ, истекающій изъ прежняго порядка вещей,—какъ неизбежное послѣдствіе крѣпостного состоянія, когда помѣщичьи крестьяне въ лицѣ своего владѣльца имѣли администратора, хозяина, судью и исполнителя имъ же постановленныхъ рѣшеній. На отдѣленіе судебной власти отъ административной составители Уставовъ смотрѣли какъ на одно изъ «главныхъ началъ» предпринятаго преобразованія. «Въ судахъ нашихъ не можетъ достаточно развиться и утвердиться ни сознаніе правъ, ни соотвѣтствующее ему сознаніе отвѣтственности, если и право, и отвѣтственный трудъ судебного дѣла, принадлежитъ не судѣ исключительно, а вмѣстѣ съ тѣмъ и другимъ органамъ управленія и власти» (Журналъ 1862 г. № 65 стр. 53 и 54).

Положеніемъ 12 іюня 1889 г. значительная часть гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ бывшимъ Мировымъ Судьямъ и въ порядкѣ обжалованія съѣздамъ Мировыхъ Судей и Сенату, была передана въ уѣздахъ (а также и въ городскихъ поселеніяхъ, входящихъ въ составъ земскихъ участковъ) Земскимъ Участковымъ Начальникамъ и въ порядкѣ обжалованія Уѣзднымъ Съездамъ и Губернскимъ Присутствіямъ: означенныя должностныя лица и учрежденія являются вмѣстѣ съ тѣмъ и органами управленія. Это предоставленіе правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ дѣлъ гражданскихъ и уголовныхъ существеннымъ образомъ поколебало у насъ,—и именно въ крестьянскомъ быту,—тотъ принципъ, по которому «всякій споръ о правѣ гражданскомъ» и каждое уголовное дѣло подлежатъ вѣдѣнію судебныхъ установленій. Проведенная въ данной области Судебными Уставами Александра II грань между судомъ и управленіемъ была, такъмъ образомъ, стерта.

§ 4. Отграниченіе управленія отъ законодательства.

Въ абсолютной монархіи, при сосредоточеніи въ лицѣ монарха власти законодательной и правительственной, надежное разграниченіе управленія и законодательства по различію органовъ является дѣломъ неосуществимымъ. Это расчлененіе становится возможнымъ лишь съ извѣстнымъ обособленіемъ отъ монарха законодательныхъ органовъ: оно достигается въ консти-

туціонномъ государствѣ благодаря участию въ законодательствѣ вмѣстѣ съ монархомъ и народнаго представительства. При отграниченіи сферы управленія отъ законодательства съ формальной точки зрѣнія актами управленія окажутся всѣ не входящіе въ компетенцію судебныхъ установленій подзаконные акты, изданные безъ участія народнаго представительства.

Въ Россіи при старомъ укладѣ пытались отграничить область законодательства признаками прохожденія проекта закона черезъ Государственный Совѣтъ и утвержденія этого проекта («мнѣнія Госуд. Совѣта») собственноручною подписью Государя. Попытка означеннаго отграниченія относится къ царствованію Александра I; она была предпринята по идеѣ Сперанскаго въ «Образованіи Государственнаго Совѣта» въ 1810 г. Попытка эта не имѣла, однако, успѣха.

Съ одной стороны, прохожденіе законопроекта черезъ Госуд. Совѣтъ нерѣдко представлялось въ условіяхъ полицейскаго государства слишкомъ сложною и неудобною процедурою: министры предпочитали проводить свои законодательныя предположенія во многихъ случаяхъ не черезъ Госуд. Совѣтъ, а черезъ болѣе къ нимъ близкій Комитетъ Министровъ. Правда, ст. 50 Осн. Зак., изд. 1892 г., продолжала гласить, что «всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ» и п. 1 ст. 23 Учр. Гос. Сов., изд. того же года, — что «всѣ предметы, требующіе новаго закона, устава или учрежденія» «поступаютъ предварительно на уваженіе Государственнаго Совѣта». Но ст. 65 Учр. Ком. Мин., изд. 1892 г., уже исключаетъ безусловность этихъ правилъ: она предполагаетъ изданіе Комитетомъ Министровъ «узаконеній, принадлежащихъ къ общему свѣдѣнію и исполненію и по существу своему слѣдующихъ ко внесенію въ Полное Собраніе Законовъ и Сводъ Законовъ, немедленно по утвержденіи оныхъ Императорскимъ Величествомъ»... «Всѣ дополненія и поясненія законовъ, или мѣры усовершенствованія законодательства, собственно до военнаго вѣдомства относящіяся», т.-е. законы военные, шли на Высочайшее благоусмотрѣніе черезъ Военный Совѣтъ (см. прим. къ ст. 50 Осн. Зак. изд. 1892 г.); установленіе штатовъ нѣкоторыхъ учреждений — черезъ ихъ собственные Комитеты и Совѣты. Иногда же законы издавались и по личнымъ всеподданнѣй-

шимъ докладамъ отдѣльныхъ министровъ, безъ предварительнаго обсужденія въ какомъ-либо совѣщательномъ учрежденіи (см. Лазаревскій, Лекціи по русск. госуд. праву, Т. 1 прим. къ стран. 433).

Съ другой стороны, и правило, по которому «новый законъ постановляется не иначе, какъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ», хотя и удерживалось въ Основныхъ Законахъ вплоть до конца стараго режима (ст. 54, изд. 1892 г.), однако въ дѣйствительности издавна уже не соблюдалось. Выработанная въ «Образованіи Госуд. Совѣта» 1810 г., ст. 74, форма Высочайшаго утвержденія мнѣній Совѣта собственноручною подписью Государя: «Быть по сему. Высочайшее Имя»,—на практикѣ замѣнялась сперва однимъ «Быть по сему», а впослѣдствіи и простымъ словеснымъ Высочайшимъ повелѣніемъ. Соотвѣтственно этому, при пересмотрѣ Учр. Гос. Совѣта въ 1842 г., ст. 108, говорившая о собственноручномъ «подписаніи» Государя, была редактирована въ томъ смыслѣ, что законъ пріемлетъ силу «за собственноручнымъ подписаніемъ или утвержденіемъ Императорскаго Величества». А въ 1856 г. состоялось Высочайшее повелѣніе, разрѣшавшее изложеніе «дополненій» къ закону «по словеснымъ Высочайшимъ повелѣніямъ въ видѣ указовъ, объявляемыхъ мѣстами и лицами, отъ Верховной Власти къ сему уполномоченными». Въ этой формѣ на практикѣ стала издаваться значительная часть законовъ.

При такихъ обстоятельствахъ всякое распоряженіе Государя, независимо отъ органовъ, принимавшихъ участіе въ его подготовкѣ, и порядка его утвержденія, получало характеръ закона. Согласно ст. 53 Осн. Зак., изд. 1892 г., «законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія». Такимъ образомъ, при старомъ укладѣ совершенно исчезало то формальное различіе между законодательствомъ и управленіемъ, которое тщетно пытались у насъ установить въ 1810 г.

Съ переходомъ къ представительному правленію устанавливается точный и опредѣленный признакъ организаціи законодательной власти. Согласно ст. 7 Основныхъ Государственныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г. «Государь Императоръ осу-

ществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думою». И вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ категорически опредѣляетъ ст. 86, «Никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственного Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора». Между тѣмъ какъ власть законодательная можетъ осуществляться, такимъ образомъ, не иначе, какъ при участіи народнаго представительства, «власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору» (ст. 10 Осн. Зак., изд. 1906 г.)

Какимъ же образомъ ограничивается вѣдомство правящей власти отъ компетенціи законодательныхъ учрежденій по нашему дѣйствующему праву?

Подобно тому, какъ и на Западѣ, вѣдѣнію законодательныхъ палатъ у насъ присваивается не только изданіе законовъ въ матеріальномъ значеніи этого слова, т.-е. юридическихъ нормъ (нормативная функція), но и осуществленіе конкретныхъ задачъ государственнаго управленія (прагматическая функція). За исключеніемъ «предметовъ, требующихъ изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны» (п. 1 ст. 31 Учр. Гос. Думы), всѣ дѣла, подлежащія вѣдѣнію Государственной Думы по ст. 31 ея Учрежденія, относятся, съ матеріальной точки зрѣнія, къ области управленія.

Кругъ этихъ дѣлъ опредѣляется слѣдующимъ образомъ.

1. Вѣдѣнію Государственной Думы подлежитъ государственная роспись доходовъ и расходовъ и денежные изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнныя (п. 2 ст. 31). Вмѣстѣ съ тѣмъ, Дума разрѣшаетъ государственные займы (ст. 118 Осн. Зак.), рассматриваетъ отчетъ Государственного Контроля по исполненію государственной росписи (п. 3 ст. 31) и разрѣшаетъ нѣкоторыя дѣла мѣстнаго финансоваго хозяйства (прим. къ ст. 31).

Бюджетныя права Думы существенно ограничены, однако, Правилами о порядкѣ разсмотрѣнія росписи 8 марта 1906 г. и ст. 114—118 Осн. Зак. На основаніи этихъ законодательныхъ актовъ цѣлый рядъ важныхъ финансовыхъ задачъ предоставляется власти управленія. Такъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, т.-е. непосредственно Государемъ, открываются чрезвычайные сверхсметные кредиты на потребности военнаго

времени и на приготовленія къ войнѣ; разрѣшаются государственные займы для покрытія этихъ особыхъ расходовъ, а равно и для покрытія всѣхъ вообще государственныхъ расходовъ (въ предѣлахъ потребностей послѣдняго бюджета) въ случаѣ, если роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода; наконецъ, опредѣляются время и условія совершения государственныхъ займовъ,—все равно, были ли эти послѣдніе разрѣшены въ законодательномъ или административномъ порядкѣ (Осн. Зак., ст. 117 и 118). Совѣтъ Министровъ въ правѣ открыть кредитъ на производство неотложнаго расхода, когда по краткости времени, въ теченіе коего долженъ быть произведенъ расходъ, нѣтъ возможности испросить на него разрѣшеніе въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи (ст. 17 Прав.) По постановленіямъ Совѣта Министровъ кредиты открываются также и въ томъ случаѣ, если бюджетъ не утвержденъ къ началу смѣтнаго періода: при этомъ Совѣтъ ограниченъ условіемъ постепеннаго открытія кредитовъ—ежемесячно не свыше $\frac{1}{12}$ части расходовъ по послѣдней утвержденной росписи (ст. 116 Осн. Зак.). Власть Госуд. Думы ограничена и въ сферѣ финансоваго контроля: на разсмотрѣніе Думы не поступаютъ отчеты объ операціяхъ государственныхъ кредитныхъ установленій; эти отчеты подлежатъ вѣдѣнію административнаго учрежденія—Второго Департамента Госуд. Совѣта (п. 2—5 ст. 69 Учр. Гос. Сов., изд. 1906 г.).

2. Къ компетенціи Госуд. Думы относятся дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующемъ Высочайшаго соизволенія (ст. 31 п. 4). Исключеніе представляютъ требующія Высочайшаго разрѣшенія дѣла: а) о продажѣ въ Сибири казенныхъ земель частнымъ лицамъ по вольной цѣнѣ для устройства сельскохозяйственнаго или промышленнаго предпріятія; б) объ отводѣ въ Сибири участковъ казенной земли площадью свыше 3000 дес. для частныхъ предпріятій, съ правомъ пріобрѣтенія въ собственность, и в) объ отводѣ земельныхъ отъ казны участковъ пространствомъ свыше 3 дес. сельскимъ начальнымъ училищамъ (Уст. Сельск. Хоз., изд. 1903 г., ст. 112 и 115 прил. къ ст. 28 и ст. 7 прил. къ ст. 29). Эти дѣла подлежатъ вѣдѣнію Второго Департамента Госуд. Совѣта (п. 8 ст. 69 Учр. Гос. Сов., ср. также п. 9).

3. Дѣла желѣзнодорожнаго строительства также рас-

предѣляются между законодательными и административными установленіями. Къ компетенціи Госуд. Думы отнесены дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ (п. 5 ст. 31). Но дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ безъ субсидіи изъ казны и дѣла объ устройствѣ подъѣздныхъ путей подлежатъ вѣдѣнію Второго Департамента Гос. Совѣта и другихъ правительственныхъ органовъ (п. 6 ст. 69 Учр. Гос. Сов. и ст. 22 Пол. о Подъѣздн. Пут.).

4. Госуд. Дума вѣдаетъ дѣла объ учрежденіи акціонерныхъ компаній, когда при семъ испрашиваются изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ (п. 6 ст. 31). Когда же требуется одно дозволеніе на учрежденіе компаніи на акціяхъ, дѣло объ утвержденіи ея устава относится къ предметамъ вѣдомства Совѣта Министровъ (п. 1 ст. 7 Учр. Сов. Мин., изд. 1906 г.).

5. Вѣдѣнію Госуд. Думы подлежатъ, наконецъ, «дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ» (п. 7 ст. 31). Въ виду этого положенія любое административное дѣло можетъ быть, по волѣ Государя, внесено въ Думу и разрѣшено въ законодательномъ порядкѣ.

§ 5. Подзаконность актовъ управленія.

Свойство закона служить въ государствѣ высшимъ связующимъ началомъ правового порядка называется верховенствомъ закона. Это свойство составляетъ силу закона. На этомъ свойствѣ закона основывается правовая связанность власти управленія.

Въ ученіи о верховенствѣ закона возможно логически исходить изъ понятія о законѣ или въ матеріальномъ, или въ формальномъ смыслѣ. Первая точка зрѣнія ведетъ къ отрицанію верховенства за всѣми тѣми актами законодательныхъ установленій, которые составляютъ продуктъ осуществленія не нормативной, но прагматической функціи (теорія Лабанда). Со второй точки зрѣнія верховенство слѣдуетъ признать за каждымъ актомъ законодательныхъ установленій, независимо отъ матеріальнаго содержанія этого акта.

Со стороны политико-правовой эти точки зрѣнія далеко неравноцѣнны.

Теорія верховенства закона въ матеріальномъ смыслѣ существенно умаляетъ значеніе конституціоннаго начала: ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ безъ участія народнаго представительства. Административные акты парламента эта теорія низводитъ на уровень правительственнаго распоряженія и, такимъ образомъ, открываетъ правящей власти возможность, дѣйствуя въ своей собственной сферѣ и ничуть не нарушая конституціи, вмѣшиваться въ столь важныя задачи народнаго представительства, какъ хотя бы бюджетное право.

Напротивъ, теорія верховенства закона въ формальномъ смыслѣ расширяетъ начало: «ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ безъ народнаго представительства»,—на всѣ акты, входящіе въ компетенцію законодательныхъ установленій. Каждый актъ, изданный при участіи народнаго представительства, эта теорія поднимаетъ на высоту, недоступную для актовъ управленія.

Однако, политическія соображенія не должны служить основаніемъ для выбора той или другой точки зрѣнія на законъ при изученіи положительнаго права даннаго государства. Въ этомъ случаѣ слѣдуетъ руководиться всецѣло и исключительно тѣмъ понятіемъ закона, какое даютъ или какое можетъ быть извлечено путемъ толкованія изъ Основныхъ Законовъ государства, изъ его конституціи.

Какъ видно изъ предыдущаго параграфа, у насъ въ Россіи еще при старомъ укладѣ пытались, хотя и неудачно, установить формальный признакъ закона. Основные Законы 1906 г. совершенно опредѣленно связываютъ понятіе закона съ изданіемъ акта «въ законодательномъ порядкѣ»,—въ единеніи Государя съ Госуд. Совѣтомъ и Госуд. Думою. Положимъ, ст. 31 Учр. Гос. Думы противопоставляетъ «предметы, требующіе изданія законовъ», прочимъ подвѣдомымъ Госуд. Думѣ «дѣламъ», представляющимъ осуществленіе прагматической функціи. Но отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы ст. 31 имѣла въ виду понятіе закона въ матеріальномъ смыслѣ, такъ какъ она въ п. 1 противопоставляетъ законамъ и «штаты», объемлемые матеріальнымъ понятіемъ закона. Согласно ст. 9 Осн. Зак., Государь утверждаетъ законы и безъ Его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія. Предпопо-

живъ, что по нашему праву «законъ» слѣдуетъ понимать въ матеріальномъ смыслѣ, пришлось бы прійти къ совершенно неприемлемому выводу, будто порядокъ, предуказанный въ ст. 9, не распространяется ни на изданіе Госуд. Думою штатовъ, ни на рѣшеніе ею дѣлъ, исчисленныхъ въ пп. 2—7 ст. 31 Учр. Гос. Думы.

Такимъ образомъ, въ ученіи о верховенствѣ закона по нашему праву слѣдуетъ исходить изъ формальнаго понятія о законѣ.

Попытки связать управление закономъ у насъ въ Россіи дѣлались со второй половины XVIII в. Въ манифестѣ Екатерины II о выборѣ депутатовъ въ Комиссію для сочиненія Уложения 14 декабря 1766 г. было выражено намѣреніе правительства о томъ, «чтобы и въ потомки каждое государственное мѣсто имѣло свои предѣлы и законы къ соблюденію добраго во всемъ порядка». Манифестъ 1 января 1810 г. объ образованіи Государственного Совѣта снова говоритъ о желаніи правительства «по мѣрѣ просвѣщенія и разширенія общественныхъ дѣлъ учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона». Въ Основныхъ Законахъ 1832 г. это положеніе государственной программы возводится въ принципъ дѣйствующаго права: «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учреждений и уставовъ, отъ Самодержавной Власти исходящихъ» (ст. 47).

Однако, при отсутствіи организаціоннаго обособленія законодательства отъ управленія это начало не было и не могло быть сколько-нибудь послѣдовательно осуществлено. Совмѣщая въ своемъ лицѣ всю полноту законодательной власти, Государь произвольно избѣгалъ связанности закономъ въ исходящихъ непосредственно отъ него актахъ управленія (верховное управленіе). Съ этимъ обстоятельствомъ считаются и Основные Законы минувшей эпохи: «Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій, или особенно на какой-либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ» (ст. 70 по изд. 1892 г.). Вмѣстѣ съ тѣмъ, и въ актахъ управленія, не исходящихъ непосредственно отъ Государя (подчиненное управленіе), начало подзаконности также парализовалось смѣшеніемъ властей. Учрежденіе Министерствъ по-

становляетъ «не считать превышеніемъ власти, когда Министръ особенно на какой-либо случай былъ Верховною Властію уполномоченъ» (ст. 209; ср. ст. 213). Равнымъ образомъ и по Уложению о наказаніяхъ не почитается превышеніемъ власти: «когда Министръ или другой государственный сановникъ отступить въ своихъ дѣйствіяхъ отъ обыкновенныхъ правилъ, по особенному на сей случай или вообще на случаи сего рода данному отъ Верховной Власти уполномочію» (ст. 340). Такимъ образомъ, Высочайшее уполномочіе открывало министрамъ, а равно и другимъ органамъ правительственной власти, полную возможность не считаться въ управленіи съ требованіями закона. Начало подзаконности управленія ослаблялось приведенными постановленіями тѣмъ болѣе, что по распространительному ихъ истолкованію практикою и послѣдующее одобреніе неправомѣрныхъ дѣйствій должностного лица полностью погашало возможность и уголовного его преслѣдованія, и гражданского противъ него иска: такимъ образомъ, всякое противозаконное дѣйствіе правительственнаго органа Высочайшимъ уполномочіемъ и даже послѣдующимъ одобреніемъ могло быть обращено по прежнему нашему законодательству въ правомѣрный актъ управленія (ср. Лазаревскій, Лекціи, т. 1 стр. 45).

Власть монарха разрѣшать отступленія отъ закона называютъ правомъ диспенсаціи. Это право диспенсаціи осуществлялось нашими Государями или въ формѣ Высочайшаго повелѣнія по личному всеподданнѣйшему докладу министра или въ формѣ Высочайше утвержденного Положенія Комитета Министровъ. Въ числѣ дѣлъ, «въ особенности подлежащихъ разсмотрѣнію Комитета», ст. 26 его Учрежденія опредѣленно перечисляла такіа дѣла по диспенсаціямъ, какъ утвержденіе уставовъ акціонерныхъ компаній (ст. 2160 т. X ч. 1 категорически запрещаетъ образование компаній съ акціями на предъявителя); какъ назначеніе пенсій, когда оно «превышаетъ власть Министровъ» (по размѣрамъ оклада или др. условіямъ) и т. д. Вмѣстѣ съ тѣмъ, п. 3 ст. 24 Учр. Ком. Мин. открывалъ министрамъ возможность испрашивать диспенсаціи черезъ Комитетъ и по всякаго рода другимъ въ законѣ опредѣленно не указаннымъ дѣламъ: «изъ числа дѣлъ текущихъ представляются въ Комитетъ отъ Министровъ» «дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому Министру, и требующія Высочайшаго разрѣшенія».

Въ Основныхъ Законахъ 23 апрѣля 1906 г. начало подзаконности управленія провозглашается положеніемъ ст. 84, соотвѣтствующей ст. 47 Осн. Зак. изд. 1892 г.: «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ». Конституціонное начало, согласно которому «никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы» (ст. 86), создало строгую организаціонную грань между актомъ управленія и закономъ. Въ виду этого Высочайшая воля сообразовываться въ управленіи Имперіею Россійскою съ закономъ получаетъ теперь реальную возможность своего осуществленія.

Начало законности проводится нашимъ дѣйствующимъ законодательствомъ, по общему правилу, какъ въ верховномъ управленіи, въ которомъ власть Государя дѣйствуетъ непосредственно, такъ равно и въ дѣлахъ управленія подчиненнаго.

1. Начало подзаконности опредѣленно формулируется для важнѣйшихъ актовъ верховнаго управленія въ ст. 11 Основныхъ Законовъ: «Указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія» (организаціонные указы), «а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ» (исполнительные указы), Государь, въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ «въ соотвѣтствіи съ законами». Въстѣ съ тѣмъ, и открытіе, въ порядкѣ верховнаго управленія, чрезвычайныхъ сверхсметныхъ кредитовъ на потребности военнаго времени и на приготовленія къ войнѣ имѣетъ мѣсто «на основаніяхъ, въ законѣ опредѣленныхъ» (ст. 117 Осн. Зак.; ср. ст. 18 Прав. 8 марта 1906 г.).

Соотвѣтствующей оговорки о подзаконности мы не находимъ, однако, въ статьяхъ Основныхъ Законовъ, касающихся прочихъ дѣлъ верховнаго управленія. Сюда относится: 1) установленіе ограниченій въ отношеніи права жительства и пріобрѣтенія недвижимаго имущества въ крѣпостныхъ районахъ (ст. 14 въ концѣ); 2) установленіе въ отношеніи служащихъ ограниченій, вызываемыхъ требованіями государственной службы (ст. 18); 3) опредѣленіе времени и условій совершенія государственныхъ займовъ и 4) разрѣшеніе государственныхъ займовъ въ исключительныхъ случаяхъ (ст. 118).

Слѣдуетъ ли считать и эти акты верховнаго управленія подзаконными или нѣтъ? Аргументъ въ пользу отрицательнаго отвѣта—отсутствіе опредѣленнаго указанія на соотвѣтствіе данныхъ актовъ съ законами, когда подобное указаніе имѣется въ отношеніи другихъ актовъ, въ порядкѣ верховнаго управленія издаваемыхъ. Но, вѣдь, каждый актъ верховнаго управленія остается, по своей природѣ,—независимо отъ ближайшей оговорки о подзаконности, —актомъ управленія; Имперія же Россійская *управляется* на твердыхъ основаніяхъ законовъ (ст. 84). При такихъ обстоятельствахъ, умолчаніе о существенномъ признакѣ управленія въ ст. 14 *in fine*, 18 и 118 Осн. Зак. слѣдуетъ истолковать скорѣе въ пользу торжества принципа ст. 84, нежели въ смыслѣ допущенія изъ этого начала извѣстныхъ изъятій.

Акты управленія, означенные въ ст. 14 *in fine*, 18 и 118 Осн. Зак., подзаконны въ томъ смыслѣ, что они могутъ быть издаваемы только въ развитіе и восполненіе закона (распорядительные указы). Отсюда ограниченія въ отношеніи служащихъ, устанавливаемыя въ порядкѣ верховнаго управленія, могутъ быть лишь восполненіемъ и развитіемъ, но отнюдь не измѣненіемъ или отмѣною ограниченій, установленныхъ въ Уставѣ о Службѣ Правительственной (Contra: Лазаревскій, Лекціи, т. 1, стр. 182).

2. Начало подзаконности для подчиненнаго управленія провозглашается у насъ въ ст. 10 и 122 Осн. Зак.

Согласно ст. 10, въ дѣлахъ управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Государя, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ. Сопоставляя эту ст. 10 Осн. Зак. 1906 г. со ст. 80 Осн. Зак. 1892 г., которую она воспроизводитъ, слѣдуетъ отмѣтить то обстоятельство, что оговорка «согласно закону» впервые появляется лишь въ ст. 10. Связывая себя этою оговоркою, Государь принимаетъ обязанность не только непосредственно, въ порядкѣ верховнаго управленія, не издавать указовъ въ нарушеніе законовъ, но и не уполномачивать на то органы своего подчиненнаго управленія.

Органы подчиненнаго управленія въ правѣ издавать указы въ развитіе и восполненіе закона лишь на основаніи особаго на то уполномочія закономъ, — на основаніи спеціальной

делегации со стороны законодательныхъ установлений. Вмѣстѣ съ тѣмъ, изданные на основаніи такихъ делегаций распорядительные указы и по своему содержанію должны оставаться въ предѣлахъ закона. Оба эти начала выражены въ ст. 122 Осн. Зак.: «Обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемые Совѣтомъ Министровъ, Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими, на то закономъ уполномоченными установленіями, не должны противорѣчить законамъ» (ср. ст. 2 Учр. Пр. Сената, ст. 153 и 154 Учр. Мин., ст. 421 Общ. Учр. Губ., ст. 109 Гор. Пол., ст. 110 Пол. Зем. Учр. и др.).

Наши Основные Законы исключаютъ право диспенсаціи, въ смыслѣ власти Монарха разрѣшать, по своему усмотрѣнію, отступленія отъ закона. «Доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу», — категорически опредѣляетъ ст. 94 Осн. Зак. Съ этимъ началомъ дѣлается несовмѣстимымъ правило стараго уклада о томъ, что Высочайшій указъ отмѣняетъ по тому дѣлу, по которому онъ послѣдовалъ, дѣйствіе законовъ общихъ: бывшая ст. 70 Осн. Зак. 1892 г. пропускается въ Основныхъ Законахъ 1906 г. Также послѣдовательно исключается и ст. 209 Учр. Мин. въ Продолженіи къ Своду Законовъ 1906 г. И только очевиднымъ недоразумѣніемъ Государственной Канцеляріи можетъ быть объяснено то обстоятельство, что ст. 340 Улож. о нак. показана въ означенномъ Продолженіи полностью сохранившею свою силу (ср. Лазаревскій, Лекціи т. 1 стр. 46).

Въ настоящее время Государь въ правѣ давать диспенсаціи только въ тѣхъ случаяхъ, когда Онъ на это особо уполномоченъ закономъ. Съ упраздненіемъ по указу 23 апрѣля 1906 г. Комитета Министровъ дѣла по диспенсаціямъ у насъ отнесены къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ. Установленіе диспенсаціи предоставлено по тѣмъ дѣламъ, которыя ранѣе предусматривались статьею 26 Учр. Ком. Мин., — т.-е. по дѣламъ объ утвержденіи уставовъ акціонерныхъ компаній ¹⁾, по дѣламъ о назначеніи пенсіи и нѣк. др. (ст. 7 Учр. Сов.

¹⁾ Поскольку, однако, кромѣ одного дозволенія на учрежденіе компаній, испрашиваются и другія изъятія изъ дѣйствующихъ законовъ, эти дѣла подлежатъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ.

Мин.). Что же касается п. 3 ст. 24 Учр. Ком. Мин., открывавшаго возможность испрашивать диспенсаціи и по дѣламъ, опредѣленно въ законѣ не указаннымъ, то это правило послѣдовательно не воспроизведено вновь ни въ Учр. Сов. Мин., ни въ какомъ-либо другомъ изъ дѣйствующихъ законоположеній.

§ 6. Акты правительства.

По признаку подзаконности акты управленія отличаются не только отъ закона, но и отъ актовъ правительственной дѣятельности, протекающей за предѣлами правопорядка.

Въ абсолютномъ государствѣ граница между означенною правительственною дѣятельностью и подзаконнымъ управленіемъ остается столь же неопредѣленною, какъ и грань между управленіемъ и законодательствомъ. При старомъ укладѣ изъ всего объема правительственной дѣятельности (Regierung), ранѣе безраздѣльно осуществляемой по своему усмотрѣнію всемогущимъ монархомъ, успѣваетъ обособиться на основѣ правового порядка болѣе или менѣе прочно лишь судъ. Въ конституціонномъ государствѣ изъ сферы правительственнаго усмотрѣнія монарха выходитъ законодательство. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по мѣрѣ внѣдренія въ правительственную дѣятельность начала законности, на почву правопорядка становится и управленіе (Verwaltung). Вслѣдствіе этого область правительственнаго усмотрѣнія монарха существенно сокращается. Она начинаетъ опредѣляться какъ историческій остатокъ, получающійся въ результатѣ обособленія а) суда, функціонирующаго для торжества правового порядка, б) законодательства, какъ основы правового порядка, и в) управленія, осуществляющагося въ предѣлахъ правопорядка.

Акты, относящіеся къ области правительственнаго усмотрѣнія Монарха, мы будемъ называть актами правительства. Въ отличіе отъ актовъ управленія акты правительства характеризуются тѣмъ признакомъ, что сила закона, его верховенство, на нихъ не распространяется.

Въ Россіи попытку отграниченія актовъ управленія (Verwaltung) отъ актовъ правительства (Regierung) дѣлаютъ Основные Законы 1906 г. Основные законы противоплагаютъ именно дѣятельности Монарха «въ порядкѣ верховнаго управ-

вленія» «указы и повелѣнія Государя Императора, непосредственно Имъ издаваемые». Въ то время, какъ верховное управленіе и, вообще, управленіе устроится на началахъ законности,—области государственной жизни, регулируемыя указами, издаваемыми непосредственно Государемъ, остаются за предѣлами правового порядка.

Кругъ дѣлъ, подлежащихъ правительственному усмотрѣнію Государя, опредѣленъ Основными Законами.

1) «Отъ воли и усмотрѣнія царствующаго Императора» зависитъ назначеніе Правителя (регента) и Опекуна на случай вступленія на престолъ Государя до совершеннолѣтія (ст. 43; ср. ст. 40—42).

2) Государь осуществляетъ дѣятельность по образованію законодательныхъ органовъ: указами Государя ежегодно созываются Государственный Совѣтъ и Государственная Дума (ст. 98); указами Государя опредѣляется продолжительность ежегодныхъ занятій Совѣта и Думы и сроки перерыва ихъ занятій въ теченіе года (ст. 99). Указомъ Государя Дума можетъ быть распущена до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ; тѣмъ же указомъ назначаются новые выборы въ Думу и время ея созыва (ст. 105). Въ Государственный Совѣтъ призываются Высочайшею Властью, на ряду съ членами по выборамъ, члены по Высочайшему назначенію (ст. 100); составъ членовъ Совѣта по выборамъ можетъ быть замѣненъ новымъ составомъ до истеченія срока ихъ полномочій по указу Государя; тѣмъ же указомъ назначаются и новые выборы членовъ Совѣта (ст. 104.)

3) Государь удерживаетъ за собою верховное руководительство всѣми внѣшними сношеніями Россійскаго государства съ иностранными державами и опредѣляетъ направленіе его международной политики (ст. 12). Государь объявляетъ войну и заключаетъ миръ, а равно договоры съ иностранными государствами (ст. 13.)

4) Государь есть Державный Вождь російской арміи и флота. Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми вооруженными силами Россійскаго государства. Онъ опредѣляетъ устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія по всѣмъ предметамъ, относящимся до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго государства (ст. 14; ср. ст. 96, 97 и 119).

5) Государь объявляет мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи (ст. 15). Согласно точному смыслу ст. 15 Осн. Зак., актомъ правительственнаго усмотрѣнія Государя слѣдуетъ признать одно только *объявленіе* мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи. Что же касается установленія содержанія исключительнаго положенія, то оно, какъ предметъ, требующій пріостановки дѣйствія законовъ, остается всецѣло въ вѣдѣніи законодательныхъ учреждений (ср. п. 1 ст. 31 Учр. Гос. Думы). Это подтверждается ст. 83 Осн. Зак.: изыятія изъ дѣйствія постановленій о правахъ и обязанностяхъ російскихъ подданныхъ въ отношеніи мѣстностей, объявленныхъ на военномъ положеніи или въ положеніи исключительномъ, опредѣлены особыми законами.

6) Государю принадлежитъ право чеканки монеты и опредѣленіе внѣшняго ея вида (ст. 16).

7) Государь назначаетъ и увольняетъ Предсѣдателя Совѣта Министровъ, Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями, а также прочихъ должностныхъ лицъ, если для послѣднихъ не установлено закономъ иного порядка назначенія и увольненія (ст. 17). По Уставу о Службѣ Правит., Государь назначаетъ служащихъ на всѣ должности первыхъ четырехъ классовъ и на нѣкоторыя должности пятаго класса (ст. 174).

8) Государь жалуетъ титулы, ордена и другія государственныя отличія, а также права состоянія. Имъ же непосредственно опредѣляются условія и порядокъ пожалованія титуловъ, орденовъ и отличій (ст. 19). Изъ сопоставленія обѣихъ частей ст. 19 слѣдуетъ заключить, что опредѣленіе условій и порядка пріобрѣтенія правъ состоянія не относится къ области правительственнаго усмотрѣнія Государя.

9) Государь издаетъ непосредственно указы и повелѣнія въ отношеніи имуществъ, составляющихъ личную Его собственность и въ отношеніи имуществъ Государевыхъ (т.-е. неотчуждаемыхъ имуществъ, принадлежащихъ Царствующему Императору); вмѣстѣ съ тѣмъ, Государю принадлежатъ распоряженія и по имуществамъ удѣльнымъ (ст. 20 и ч. 1 ст. 21.)

10) Государемъ опредѣляются устройство состоящихъ въ вѣдѣніи Министра Императорскаго Двора учреждений и постановленій, равно какъ порядокъ управленія оными (ч. 2, ст. 21.)

11) Государю принадлежит помилованіе осужденныхъ, смягченіе наказаній и общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ судебного противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія; сложеніе, въ путяхъ Монаршаго милосердія, казенныхъ взысканій и вообще дарованіе милостей въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе законовъ общихъ (ст. 23).

Кромѣ того, «подъ непосредственными Высочайшими Ихъ Императорскихъ Величествъ повелѣніями» состоитъ вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи (Уст. Опек. Совѣта 11 дек. 1873 г., §§ 1 и 2). Дѣятельность означеннаго вѣдомства опредѣляется непосредственными повелѣніями не только Государя Императора, но также и Государыни Императрицы. Это изъятіе дѣлъ вѣдомства Императрицы Маріи изъ области подзаконнаго управленія наши Основные Законы опредѣленнымъ образомъ не отмѣчаютъ. Оно подойдетъ подъ ст. 23 (дарованіе милостей) въ той мѣрѣ, поскольку «дѣла управленія вѣдомствомъ Императрицы Маріи не суть въ собственномъ смыслѣ дѣла государственнаго управленія, а скорѣе дѣла царской благотворительности» (ср. Коркуновъ, Русск. госуд. право, т. 2, стр. 268).

§ 7. Вопросъ о природѣ актовъ правительства.

Отграниченіе актовъ правительства, какъ остатка, исторически образующагося за вычетомъ законодательства, суда и управленія, не составляетъ конструкции, общепринятой государствовѣдами. Въ разрѣзъ съ этой конструкціею предлагаются теоріи, изъ которыхъ одна сближаетъ акты правительства съ законами, а другая отождествляетъ ихъ съ актами управленія.

Первая теорія видитъ въ полномочіяхъ правительства, матеріально, — по своему содержанію, — совпадающихъ съ законами, делегацию законодательной власти. Законодательная власть уступаетъ въ пользу Монарха или другихъ органовъ государства право издавать по опредѣленнымъ предметамъ постановленія съ силою закона (Лабандъ, Аншютцъ, Лаферьеръ и др.).

Противъ этой теоріи можно привести слѣдующее возраженіе. Въ конституціонномъ государствѣ законодательную власть характеризуетъ не что иное, какъ именно ея осуществленіе Монархомъ совмѣстно съ парламентомъ. Актъ, совершенный безъ участія народнаго представительства, уже по этому самому не будетъ закономъ. Отсюда съ необходимостью слѣдуетъ, что о делегаціи законодательной власти, характеризующейся осуществленіемъ ея законодательными учрежденіями, какимъ-либо другимъ органамъ логически не можетъ быть рѣчи.

Согласно нашимъ Основнымъ Законамъ, «никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственного Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора». Такимъ образомъ, у насъ изъ государственныхъ актовъ, имѣвшихъ мѣсто послѣ 23 апрѣля 1906 г., законами должны почитаться акты, изданные въ единеніи Монарха съ народнымъ представительствомъ,—только они одни и никакіе другіе. Въ этомъ отношеніи Основные Законы въ высшей степени строго выдерживаютъ терминологію: они не даютъ ни одного постановленія, которое сообщало бы актамъ правительства или актамъ управленія наименованіе законовъ. И потому, какъ бы ни были сходны указы, издаваемые непосредственно Государемъ съ законами и по своему содержанію и даже по своей силѣ, они съ формальной стороны—по порядку своего изданія—остаются отличными отъ закона.

Другая теорія отрицаетъ принципиальное различіе между актами правительства и актами управленія. Эта теорія представляетъ двѣ разновидности. Одна изъ нихъ, исходя изъ отрицанія юридическаго характера правилъ, опредѣляющихъ административную дѣятельность государства, признаетъ въ сущности только акты правительства; другая, напротивъ, совершенно игнорируетъ правительственную дѣятельность, которая протекала бы за предѣлами правового порядка, и потому допускаетъ только акты управленія.

Первая точка зрѣнія вполне послѣдовательна для характеристики административной дѣятельности въ условіяхъ полицейскаго государства. При отсутствіи организаціоннаго обособленія законодательства здѣсь, дѣйствительно, не было почвы для выдѣленія изъ области правительственнаго усмо-

трѣнія Монарха актовъ подзаконнаго управленія. Но въ правовомъ государствѣ начало законности въ административной дѣятельности игнорировать уже болѣе не приходится. Въ настоящее время старая точка зрѣнія находитъ извѣстный кредитъ по вопросамъ о характерѣ правилъ, опредѣляющихъ самую административную организацію и порядокъ административнаго дѣлопроизводства (Гирке, Розинъ и др.). Однако, если и возможно допустить сомнѣніе по поводу юридическаго характера этихъ правилъ, то лишь въ той мѣрѣ, поскольку они относятся исключительно къ внутреннему распорядку административной дѣятельности, не затрагивая отношеній правящей власти къ гражданамъ. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ тотчасъ же начинается выступать правовой характеръ нормъ, регулирующихъ подзаконное управленіе,—и, вмѣстѣ съ тѣмъ, явственно проявляется особенность акта управленія въ сравненіи съ правительственной дѣятельностью, протекающей за предѣлами правопорядка.

Другая точка зрѣнія, игнорирующая правительственную дѣятельность, которая оставалась бы за предѣлами правопорядка, обстоятельно развита въ послѣднее время—примѣнительно къ современному русскому праву—Н. И. Лазаревскимъ.

По мнѣнію г. Лазаревскаго, наши Основные Законы не устанавливаютъ «ни малѣйшаго различія между указами Государя, издаваемыми Имъ «въ порядкѣ верховнаго управленія» или «непосредственно». «Указы, изданные въ порядкѣ верховнаго управленія, и указы, изданные Государемъ непосредственно, ничѣмъ другъ отъ друга не отличаются ни по своей формѣ, ни по своей силѣ, ни по своей юридической природѣ». Различныя наименованія актовъ Государя не обозначаютъ разныхъ, по своей природѣ, категорій правительственныхъ актовъ: это просто разные «обороты бюрократическаго стиля, не имѣющіе никакого юридическаго содержанія» (Лекціи, т. 1 стр. 167 и 168).

Это категорическое отрицаніе всякаго различія между подзаконными актами верховнаго управленія и «непосредственными» волеизъявленіями Государя приводитъ къ заключенію, будто по Осн. Зак. 23 апр. 1906 г. вся правительственная дѣятельность въ Россіи подчинена закону.

Приведенная точка зрѣнія вызываетъ противъ себя слѣдующія возраженія.

Въ ст. 24 Осн. Зак. указы, издаваемые Государемъ въ порядкѣ верховнаго управленія *или* непосредственно, взаимно противопологаются. «Тутъ передъ «или» запятой нѣтъ. По правиламъ русской грамматики «или» раздѣлительное запятой передъ собою не имѣетъ; передъ «или» въ смыслѣ «то-есть» запятая ставится; такимъ образомъ эту статью по имѣющимся въ ней знакамъ препинанія необходимо толковать въ томъ смыслѣ, что указы въ порядкѣ верховнаго управленія противопологаются указамъ, непосредственно Государемъ издаваемымъ» (Лазаревскій, тамъ же, прим. къ стр. 167).

Основные Законы опредѣленно разграничиваютъ дѣла, разрѣшаемыя въ порядкѣ верховнаго управленія, и области непосредственнаго распоряженія Государя (ср. ст. 11, 14 in fine, 18, 117 и 118 со ст. 12—17, 19—21, 23 и др.).

Между актами верховнаго управленія и указами, «непосредственно Государемъ Императоромъ издаваемыми», въ Основныхъ Законахъ проводится существенное различіе. Для актовъ верховнаго управленія, какъ извѣстно, устанавливается прямо (ст. 11 и 117) или косвенно (ср. ст. 84) начало ихъ соотвѣтствія съ законами. Но Основные Законы не даютъ никакого указанія на подзаконность указовъ и повелѣній, непосредственно Государемъ издаваемыхъ. Напротивъ, говоря объ областяхъ непосредственнаго распоряженія Монарха, они прибѣгаютъ къ такимъ обозначеніямъ характера правительственныхъ полномочій, которыя исключаютъ представленіе о подзаконности: Государь *верховный* руководитель внѣшнихъ сношеній Россіи (ст. 12); Государь—*Державный Вождь* россійской арміи и флота (ст. 14); назначеніе Правителя и опекуна зависитъ *отъ воли и усмотрѣнія* Государя (ст. 43). Непріемлемость предположенія, будто, по нашему праву, вся правительственная дѣятельность подчинена закону, явствуетъ и изъ самаго существа нѣкоторыхъ дѣлъ, относимыхъ Основными Законами къ непосредственному распоряженію Государя: такъ, начало законности парализуется Монаршимъ милосердіемъ въ дѣлахъ помилованія и общаго прощенія, въ дѣлахъ сложенія казенныхъ взысканій и вообще дарованія милостей (ст. 23). Государь не связанъ закономъ въ распоряженіи имуществами, личную Его собственность составляющими. Положимъ, распоряженія по имуществамъ удѣльнымъ Государь дѣлаетъ согласно Учрежденію

объ Императорской Фамиліи (ч. 1 ст. 21). Но, вѣдь, это Учрежденіе не является закономъ въ смыслѣ ст. 7 и 86 Осн. Зак.: оно «можетъ быть измѣняемо и дополняемо только Лично Государемъ Императоромъ» (ст. 125 Осн. Зак.).

Особымъ подтвержденіемъ принципіальнаго различія между актами верховнаго управленія и непосредственными распоряженіями Государя по признаку подзаконности можетъ служить ч. 2 ст. 21: мы имѣемъ въ виду указы и повелѣнія Государя объ устройствѣ и о порядкѣ управленія учрежденіями Императорскаго Двора. При наличности ст. 11, предусматривающей указы для устройства различныхъ частей государственнаго управленія, особое упоминаніе объ указахъ, опредѣляющихъ устройство учреждений Императорскаго Двора, утрачивало бы всякій смыслъ, если бы и эти указы должны были издаваться «въ соотвѣтствіи съ законами».

Область актовъ правительства по предметамъ, относимымъ къ ней Основными Законами, не только соприкасается, но и перекрещивается съ областями закона и актовъ управленія. Такъ, дѣла военнаго управленія, по общему правилу, разрѣшаются актами правительства (ст. 14). Но вѣдѣнію законодательныхъ учреждений подлежитъ: 1) опредѣленіе числа людей, ежегодно призываемыхъ на военную службу (ср. ст. 119), и 2) всякое, вообще, дѣло военнаго управленія, если оно не относится, собственно, къ однимъ военному и военноморскому вѣдомствамъ и касается предметовъ общихъ законовъ (ст. 96). Далѣе, объявленіе мѣстности на исключительномъ положеніи осуществляется актомъ правительства; но само содержаніе исключительнаго положенія устанавливается закономъ. Назначеніе и увольненіе Предсѣдателя Совѣта Министровъ, Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями является безусловно актомъ правительства; но назначеніе и увольненіе прочихъ должностныхъ лицъ остается въ непосредственномъ распоряженіи Государя лишь постольку, поскольку для этихъ должностныхъ лицъ не установлено закономъ иного порядка увольненія и назначенія (ст. 17). Пожалованіе государственныхъ отличій относится къ актамъ правительства; но пожалованіе правъ состоянія должно составить скорѣе актъ управленія, такъ какъ условія и порядокъ пріобрѣтенія правъ состоянія опредѣляются закономъ. Отрицая коренное различіе между законами и актами упра-

вленія, съ одной стороны, и актами правительства, съ другой, нельзя надлежащимъ образомъ уяснить постановленій Основныхъ Законовъ, регулирующихъ означенные предметы.

Нѣкоторымъ доводомъ противъ возможности разграничить по нашему праву акты управленія и акты правительства можетъ явиться слѣдующее соображеніе. Правительственное усмотрѣніе Монарха въ областяхъ, изъятыхъ отъ дѣйствія общихъ законовъ, у насъ въ извѣстной степени связано самими Основными Законами. Вотъ нѣсколько примѣровъ. Госуд. Совѣтъ и Госуд. Дума созываются указами Государя «ежегодно» (ст. 98). Имущества, именуемая Государевыми, хотя они и управляются непосредственною волею Монарха, однако, «всегда принадлежатъ Царствующему Императору, не могутъ быть завѣщаемы, поступать въ раздѣлъ и подлежать инымъ видамъ отчужденія» (ст. 20). Дарованіе милостей «въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ», принадлежитъ Государю только при томъ условіи, «когда симъ не нарушаются ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права» (ст. 23). Такимъ образомъ, для актовъ правительства устанавливаются извѣстныя границы въ Основныхъ Законахъ. Иногда Основные Законы ставятъ предѣлы для актовъ правительства въ зависимость отъ обыкновенныхъ («общихъ») законовъ (ср. дарованіе милостей). Но прямо, непосредственно связующая сила обыкновенныхъ законовъ, издаваемыхъ Государемъ въ единеніи съ Госуд. Совѣтомъ и Госуд. Думою, на акты правительства, во всякомъ случаѣ, не распространяется.

§ 8. Чрезвычайные указы.

Законами, подзаконными актами суда и управленія, и актами правительства не всегда исчерпывается все разнообразіе формъ государственной дѣятельности. Въ нѣкоторыхъ государствахъ къ означеннымъ формамъ проявленія государственной власти присоединяются еще т. наз. чрезвычайные указы (Nothverordnungen). Чрезвычайные указы—это постановленія съ временною силою закона, издаваемые правящею властью во время перерыва въ занятіяхъ законодательныхъ палатъ. Чрезвычайный указъ отличается отъ зако-

на—въ смыслѣ акта, издаваемого Монархомъ въ единеніи съ народнымъ представительствомъ: чрезвычайный указъ исходитъ отъ власти управленія. Но чрезвычайный указъ не есть и актъ управленія: онъ не подзаконенъ, но обладаетъ временно силою закона. Чрезвычайный указъ не является, въ то же время, и актомъ правительства. Это не правительственное усмотрѣніе Монарха въ опредѣленныхъ, изъятыхъ отъ дѣйствія правового порядка, областяхъ: содержаніемъ чрезвычайнаго указа можетъ быть,—за нѣкоторыми (правда, существенными) исключеніями,—любой предметъ, относящійся къ компетенціи законодательныхъ учреждений. И вообще, чрезвычайный указъ не составляетъ выраженія «воли и усмотрѣнія» Монарха: чрезвычайный указъ издается властью управленія лишь при наличности опредѣленныхъ условій, и его дѣйствіе во времени строго ограничивается извѣстными предѣлами ¹⁾.

Большая часть современныхъ европейскихъ государствъ обходится безъ института чрезвычайныхъ указовъ; къ числу такихъ государствъ принадлежатъ: Англія, Франція, Бельгія, Італія, Швейцарія, Германская Имперія и др. Въ Англіи изданіе правительствомъ, въ промежутокъ между сессіями парламента, указа въ нарушеніе закона допустимо лишь въ томъ смыслѣ, что министерство, доказавъ впослѣдствіи предъ парламентомъ государственную необходимость въ неотложномъ изданіи этого указа, можетъ, тѣмъ самымъ, сложить съ себя отвѣтственность за свое незаконное дѣйствіе; здѣсь примѣняется общее начало права, исключющее отвѣтственность за дѣйствія, учиненныя въ состояніи крайней необходимости.

Особый институтъ чрезвычайныхъ указовъ мы находимъ во многихъ государствахъ, входящихъ въ составъ Германской Имперіи (Пруссія, Саксонія, Баварія и др.), въ Австріи, въ Болгаріи и въ нѣк. др. Этотъ институтъ устанавливается и у насъ въ Россіи ст. 87 Осн. Зак. 1906 г., воспроизводящею аналогичное постановленіе австрійской конституціи 1867 г.

¹⁾ Во избѣжаніе смѣшенія чрезвычайныхъ «указовъ» съ указами, являющимися актами верховнаго управленія или актами правительства (ср. ст. 24 Осн. Зак.), точнѣе было бы называть изучаемыя постановленія, примѣнительно къ ст. 87, чрезвычайными *мѣрами*.

Издание чрезвычайнаго указа по ст. 87 обусловливается: 1) временемъ прекращенія занятій Государственной Думы, и 2) наличностью чрезвычайныхъ обстоятельствъ. Подъ временемъ «прекращенія занятій» слѣдуетъ разумѣть не перерывы въ теченіе одной сессіи, но промежутки между отдѣльными сессіями, а также и цѣлыми легислатурами. Понятіе «чрезвычайныхъ обстоятельствъ», вызывающихъ, во время прекращенія занятій Госуд. Думы, необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, Основными Законами ближайшимъ образомъ не опредѣляется.

По своему содержанію чрезвычайный указъ можетъ касаться любого предмета, требующаго обсужденія въ порядкѣ законодательномъ. Но, какъ опредѣленно указываетъ ст. 87, чрезвычайная мѣра не можетъ «вносить измѣненій ни въ Основные Государственные Законы, ни въ учрежденія Госуд. Совѣта или Госуд. Думы, ни въ постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или въ Думу».

Чрезвычайный указъ издается Государемъ, по представленію Совѣта Министровъ. Являясь временно закономъ по своей силѣ, чрезвычайный указъ подлежитъ, какъ и всякій законъ, обнародованію во всеобщее свѣдѣніе Пр. Сенатомъ и прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводится (ср. ст. 91).

Чрезвычайный указъ имѣетъ только временное дѣйствіе. Ст. 87 предусматриваетъ слѣдующія двѣ возможности для прекращенія его дѣйствія: 1) дѣйствіе чрезвычайной мѣры прекращается, «если подлежащимъ Министромъ или Главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ»; 2) дѣйствіе чрезвычайной мѣры прекращается, если этотъ законопроектъ не примутъ Госуд. Дума или Госуд. Совѣтъ.

Въ первомъ случаѣ чрезвычайный указъ теряетъ силу съ истеченіемъ двухмѣсячнаго (въ Австріи—4 недѣльнаго) срока, со времени возобновленія занятій Госуд. Думы. Во второмъ случаѣ его дѣйствіе прекращается съ момента отклоненія правительственнаго законопроекта одною изъ законодательныхъ палатъ. При этомъ, въ обоихъ случаяхъ дѣйствіе чрезвычайной мѣры прекращается *ipso jure*: вдобавокъ къ означеннымъ условіямъ не требуется никакого—ни правитель-

ственного, ни законодательнаго—акта для отмѣны чрезвычайнаго указа. Вслѣдствіе этого, издаваемые правительствомъ списки чрезвычайныхъ постановленій, дѣйствіе коихъ прекращается за невнесеніемъ въ Госуд. Думу соотвѣтствующихъ имъ законопроектовъ, могутъ имѣть только освѣдомительное значеніе, но, во всякомъ случаѣ, не значеніе юридическаго акта отмѣны включенныхъ въ списокъ чрезвычайныхъ указовъ.

Если законопроектъ, соотвѣтствующій чрезвычайной мѣрѣ, не принять Госуд. Думою, дѣйствіе этой мѣры не можетъ быть оживлено Госуд. Совѣтомъ. Только въ случаѣ принятія законопроекта Думою, судьба чрезвычайной мѣры становится въ зависимость отъ Совѣта.

Въ случаѣ роспуска Госуд. Думы до наступленія условій, съ которыми ст. 87 связываетъ прекращеніе дѣйствія чрезвычайной мѣры, эта послѣдняя сохраняетъ свою силу до слѣдующей легислатуры.

Предусмотрѣнныя ст. 87 условія, для прекращенія дѣйствія чрезвычайныхъ мѣръ, не исчерпываютъ всѣхъ юридически допустимыхъ причинъ утраты ими своей силы. Чрезвычайный указъ можетъ быть отмѣненъ и закономъ, и новымъ чрезвычайнымъ указомъ; эта возможность вытекаетъ изъ признанія чрезвычайной мѣры временно, — пока не наступитъ указанныхъ въ ст. 87 условій для прекращенія ея дѣйствія, — равною закону по своей силѣ. Чрезвычайный указъ уступаетъ свое мѣсто закону въ случаѣ принятія Думою и Совѣтомъ и утвержденія Государемъ правительственнаго законопроекта, соотвѣтствующаго чрезвычайной мѣрѣ. Принципіально допустимъ и обратный случай—отмѣна чрезвычайнаго указа законопроектомъ, внесеннымъ по иниціативѣ самой Думы, въ случаѣ принятія этого законопроекта Думою и Совѣтомъ и утвержденія его Государемъ. Но принятіе подобнаго законопроекта одною только законодательною палатою еще не можетъ юридически лишить силы чрезвычайную мѣру; въ данномъ случаѣ не будетъ ни отмѣны чрезвычайнаго указа въ общемъ порядкѣ ст. 94 и 86, ни прекращенія его дѣйствія по правиламъ ст. 87.

Съ прекращеніемъ дѣйствія чрезвычайной мѣры возстаютъ *ipso jure* законы, временно пріостановленные въ своемъ дѣйствіи этою мѣрою; чрезвычайный указъ не является, такимъ образомъ, временнымъ закономъ, который, какъ и

всякій другой законъ, навсегда отмѣняетъ всѣ исключаемыя имъ нормы стараго законодательства, но постановленіемъ съ временною силою закона.

§ 9. Отрасли управленія; понятіе о внутреннемъ управленіи.

По матеріальному своему содержанію,—по свойству задачъ, цѣлей, преслѣдуемыхъ государственною властью,—государственная дѣятельность распадается на слѣдующія отрасли:

1) управленіе внѣшними дѣлами, имѣющее своею цѣлью урегулированіе отношеній даннаго государства съ другими государствами;

2) военное управленіе, преслѣдующее задачу защиты государства вооруженною силою;

3) охрана права,—государственная дѣятельность, направленная на обезпеченіе населенію правовой защиты и правосудія въ дѣлахъ гражданскихъ и уголовныхъ;

4) церковное управленіе, имѣющее своею цѣлью урегулированіе положенія церкви въ государствахъ;

5) финансовое управленіе, направленное на изысканіе и использованіе матеріальныхъ средствъ для государственныхъ цѣлей; наконецъ,

6) внутреннее управленіе.

Пользуясь для обозначенія различныхъ отраслей государственной дѣятельности словомъ «управленіе», мы употребляемъ его здѣсь не въ смыслѣ опредѣленной функціи государственной власти (управленіе въ противоположность законодательству и суду), а въ смыслѣ всей вообще государственной дѣятельности: средствомъ для осуществленія задачъ отдѣльныхъ *отраслей управленія* могутъ быть и законы, и судебныя рѣшенія, и акты правительства, и *акты управленія* въ собственномъ смыслѣ этого слова ¹⁾.

Первые пять изъ перечисленныхъ отраслей государственнаго управленія изучаются спеціальными дисциплинами между-

¹⁾ Къ употребленію одного терміна въ двухъ разныхъ значеніяхъ побуждаетъ сила традиціи и отсутствіе другого выраженія, которое могло бы съ успѣхомъ замѣнить «управленіе» въ одномъ изъ указанныхъ его значеній.

народнаго и военного права, гражданскаго и уголовного процесса, церковнаго и финансоваго права. Ближайшимъ предметомъ науки административнаго права является, при такомъ подѣленіи, одно внутреннее управленіе.

Въ періодъ абсолютизма внутреннее управленіе обозначалось понятіемъ полиціи. Слово «полиція» (*politia*, *police*, *Polizei*) происходитъ отъ греческаго *πολιτεία*: такъ какъ *πόλις* былъ въ древнемъ мірѣ средоточіемъ государственности, выраженіе *πολιτεία* обнимало у греческихъ мыслителей искусство государственнаго строительства вообще. То, что греки обозначали словомъ *πολιτεία*, римляне предпочитали называть *respublica*: но по своему содержанію эти термины, въ сущности, были однозначущими. Въ государствахъ новаго времени это понятіе *πολιτεία* подвергается расчлененію и сокращенію. Прежде всего, съ протестомъ реформации противъ теократіи средне-вѣковья, оно начинаетъ обозначать въ выраженіи *res politica*— одну свѣтскую дѣятельность государства въ противоположность *rebus ecclesiasticis* (духовнымъ дѣламъ, дѣламъ церкви). Вмѣстѣ съ тѣмъ, изъ синонимовъ полиція и политика, въ основѣ которыхъ лежитъ одна и та же *πολιτεία*, получаютъ различныя обозначенія для взаимно обособляющихся внутренней и внѣшней дѣятельности государства: политика—это государственное искусство въ международныхъ отношеніяхъ,—государственная дѣятельность, направленная къ обезпеченію наиболѣе выгоднаго положенія для даннаго государства въ отношеніи къ другимъ государствамъ; полиція, напротивъ, государственная дѣятельность, проявляющаяся во внутренней жизни государства. Далѣе, съ развитіемъ въ XVII вѣкѣ начала, согласно которому дѣла полиціи изымались изъ-подъ судебного контроля («*In Polizeisachen gibt es keine Appellation*»), полиція отграничивается отъ юстиціи,—отъ государственной дѣятельности, направленной на обезпеченіе населенію правосудія. Нѣсколько позже, въ началѣ XVIII вѣка, отъ полиціи обособляются также военныя дѣла и дѣла камеральныя (зачатки финансоваго управленія).

Положительное содержаніе полиціи, какъ отрасли государственнаго управленія, опредѣлялось въ періодъ абсолютизма задачами государства по обезпеченію внутренней безопасности и благосостоянія. Сперва во французскихъ эдиктахъ и ордонансахъ конца XIV и начала XV вв. понятіе полиціи

начинаетъ употребляться для обозначенія совокупности мѣръ, принимаемыхъ королевскою властью для упроченія порядка, благосостоянія и общественной нравственности. Съ конца XV ст. въ этомъ значеніи слово полиція начинаетъ употребляться и въ Германіи. Гибкость и широта, свойственныя понятію полиціи, дѣлають это понятіе незамѣнимымъ для обозначенія пестраго разнообразія предписаній, издаваемыхъ по мѣрѣ развитія абсолютизма въ видахъ всесторонней регламентаціи обывательской жизни. Въ имперскихъ полицейскихъ регламентахъ (Reichspolizeiordnungen) XVI вѣка понятіемъ полиціи обнимаются постановленія о водвореніи въ странѣ порядка и безопасности, объ улучшеніи нравовъ, объ ограниченіи роскоши и подъемѣ народнаго благосостоянія, а вмѣстѣ съ тѣмъ и объ учрежденіи опеки, о нѣкоторыхъ проступкахъ, о порядкѣ судопроизводства и т. д.

Основатель полицейской науки въ Германіи, Юсти сообщаетъ о томъ, что въ его время, въ срединѣ XVIII вѣка, слово полиція употреблялось въ тройкомъ значеніи. Въ тѣсномъ смыслѣ оно означало городское благоустройство; въ болѣе широкомъ смыслѣ—охраненіе благочинія и порядка и, вообще, благоустройство всей гражданской жизни; наконецъ, въ обширномъ смыслѣ подъ полиціею разумѣлась совокупность мѣропріятій, посредствомъ которыхъ государство можетъ создать, охранить и приумножить свое достояніе въ интересахъ общаго блага и счастья. Въ этомъ обширномъ значеніи понимаетъ полицію самъ Юсти: достояніе (das allgemeine Vermögen) государства составляютъ не только всѣ имущества недвижимыя и движимыя, казенныя и частныя, находящіяся въ данномъ государствѣ, но и нравственныя свойства подданныхъ,—ихъ дарованія, ихъ способности; полиція—это вся та обширная отрасль государственной дѣятельности, которая, сохраняя и приумножая это достояніе, тѣмъ самымъ содѣйствуетъ общему благу,—ставитъ благополучіе отдѣльныхъ семей въ тѣснѣйшую связь съ благосостояніемъ цѣлаго государства. Въ болѣе тѣсномъ смыслѣ употребляетъ понятіе полиціи Зонненфельсъ,—другой выдающійся нѣмецкій полицеистъ второй половины XVIII вѣка: задачу полиціи (или благочинія) онъ видитъ лишь въ установленіи и охранѣ внутренней безопасности государства.

Въ виду того, что полиція въ періодъ абсолютизма носила характеръ принудительнаго вмѣшательства государства

во внутреннюю жизнь, принужденіе естественно дѣлается существеннымъ признакомъ въ понятіи полиціи. Уже Пюттеръ, изслѣдователь германскаго публичнаго права второй половины XVIII вѣка, находитъ умѣстнымъ называть полиціею одну только принудительную дѣятельность государства, направленную на отвращеніе будущихъ золъ и опасностей; суга *promovendae salutis*,—попеченіе о благосостояніи, чуждое принужденія,—не относится къ области полиціи. Послѣ нѣкоторыхъ колебаній эта точка зрѣнія была окончательно усвоена въ первой половинѣ прошлаго вѣка. Задачи государства, опредѣляющія одну и ту же отрасль государственнаго управленія, могутъ достигаться и путемъ принужденія и посредствомъ попеченія. Противопоставляясь попеченію, полиція получаетъ смыслъ только извѣстной стороны управленія, опредѣленнаго его средства, характеризующагося моментомъ принужденія.

При такомъ измѣненіи понятія полиціи возникла потребность въ новомъ терминѣ для обозначенія всей той отрасли государственнаго управленія, которая раньше называлась полиціею.

Эта потребность была удовлетворена терминомъ «внутренняго управленія».

Понятіе внутренняго управленія было введено въ науку административнаго права по почину авторитетнаго ученаго второй половины прошлаго вѣка Лоренца ф. Штейна. Штейнъ разумѣетъ подъ внутреннимъ управленіемъ ту отрасль государственной дѣятельности, которая доставляетъ каждому отдѣльному человѣку *условія для личнаго развитія*, недостижимыя его собственными усиліями. Интересамъ индивида непосредственно служить и охрана права (*Rechtsverwaltung*): но эта отрасль управленія ограничивается обезпеченіемъ самостоятельности отдѣльнымъ лицамъ въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ. Что же касается управленія международнаго, военнаго и финансоваго, то они служатъ интересамъ отдѣльныхъ лицъ лишь посредствующимъ образомъ: они создаютъ условія для собственной индивидуальной жизни государства, которое уже само по себѣ составляетъ первое условіе для развитія индивида.

Терминомъ «внутреннее управленіе» пользуется и позднѣйшая литература для обозначенія занимающей насъ отрасли государственнаго управленія. Но въ пониманіи задачъ вну-

твеннаго управленія наблюдается существенное расхожденіе со штейновскою точкою зрѣнія. Въ то время, какъ Штейнъ ищетъ задачу внутренняго управленія въ содѣйствіи личному развитію *индивида*, государствовѣды Георгъ Мейеръ и Ленингъ видятъ ее въ содѣйствіи интересамъ или культурному развитію *всего народа*. По воззрѣнію Ленинга, вся дѣятельность государства во всѣхъ ея отрасляхъ имѣетъ свою цѣлью не что иное, какъ культурное развитіе народа. Но, между тѣмъ какъ въ другихъ отрасляхъ управленія культурное развитіе народа является лишь конечною и высшею цѣлью, которой каждая отрасль служитъ только въ опредѣленномъ направленіи и опредѣленными средствами, для внутренняго управленія оно составляетъ *непосредственную* задачу.

Приведенныя попытки опредѣлить задачу внутренняго управленія по ея положительному содержанію имѣютъ скорѣе политическое, нежели догматическое значеніе. Содѣйствіе индивидуальному развитію человѣка или культурному развитію всего народа—это идеальныя цѣли внутренняго управленія. Эти цѣли не могутъ обнять и объединить всѣхъ наличныхъ мѣропріятій по внутреннему управленію, далеко не всегда считающихся и съ интересами индивидуальнаго развитія личности, и съ нуждами культурнаго развитія всего народа.

Догматическое опредѣленіе понятія о внутреннемъ управленіи затруднительно потому, что положительное содержаніе внутренняго управленія характеризуется не одною какою-либо опредѣленною задачею, но разнообразіемъ цѣлей, преслѣдуемыхъ государственною властью. Противопоставляясь управленію внѣшними дѣлами, внутреннее управленіе должно было бы охватить всѣ отрасли государственнаго управленія, задающіяся устроеніемъ внутренней жизни. Но по спеціальнымъ задачамъ въ области внутренняго управленія въ широкомъ смыслѣ этого слова обособились отрасли военнаго, церковнаго, судебнаго и финансоваго управленія. Съ развитіемъ государственности возможно ожидать и дальнѣйшаго обособленія хотя бы такихъ отраслей внутренняго управленія, какъ народное образованіе, хозяйственное и въ частности промысловое управленіе и т. д. Внутреннимъ управленіемъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова мы называемъ остатокъ, получающійся въ данный историческій моментъ въ результатѣ

означеннаго процесса дифференціаціи. Въ качествѣ остатка, не однороднаго по своему содержанію, внутреннее управленіе приходится опредѣлять не положительнымъ признакомъ, но,— какъ это дѣлаетъ одинъ изъ виднѣйшихъ современныхъ изслѣдователей административнаго права, Отто Майеръ,—признакомъ отрицательнымъ. Внутреннее управленіе—это та область государственнаго управленія, которая получается за обособленіемъ въ отдѣльныя отрасли управленія внѣшними дѣлами, военнаго, церковнаго, судебнаго и финансоваго.

§ 10. Исторія внутренняго управленія.

1. *Внутреннее управленіе въ полицейскомъ государствѣ.* Внутреннее управленіе въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ находится въ исторической преемственности съ полиціею эпохи абсолютизма. Заботы о внутренней безопасности и благосостояніи, составившія содержаніе полицейской дѣятельности абсолютнаго государства, проявлялись въ незначительной мѣрѣ и въ болѣе ранній—феодалный періодъ развитія европейскихъ народовъ: но тогда онѣ осуществлялись не государствомъ, а лишь частными усиліями городовъ, церкви, отдѣльныхъ землевладѣльцевъ и т. д. Постепенно складывавшаяся верховная государственная власть первоначально была занята всецѣло огражденіемъ внѣшней независимости государства. Но, по мѣрѣ подчиненія себѣ феодальныхъ землевладѣльцевъ, королевская власть, укрѣпляясь внутри государства, неизбежно встрѣтилась съ необходимостью взять въ свои руки заботы и о внутреннемъ благосостояніи и безопасности. Этимъ путемъ власть абсолютнаго монарха пріобрѣтала извѣстную опору въ населеніи и, въ то же время, получала возможность, подавляя своимъ вмѣшательствомъ во внутреннюю жизнь государства частную инициативу феодаловъ, церкви и городовъ, еще болѣе усилить свое могущество.

Полиція, въ смыслѣ заботъ государства о внутренней безопасности и благосостояніи, характеризуется въ періодъ абсолютизма: а) своею правительственною организаціею, б) принудительностью и в) всепроникающей регламентаціею общественной жизни.

а) Возложеніе задачъ полиціи на правительственные органы

обусловливается въ періодъ абсолютизма самою природою абсолютнаго государства. Верховная государственная власть, только что сложившаяся посредствомъ подчиненія себѣ всѣхъ вліятельныхъ элементовъ общества, не могла опереться въ осуществленіи полицейскихъ задачъ на эти центробѣжные элементы. Сосредоточивая въ своемъ лицѣ всю полноту государственной власти, абсолютный монархъ, доходившій до сознанія «L'état—c'est moi», послѣдовательно возлагалъ полицейскую дѣятельность не на общество, но на своихъ чиновниковъ,—на покорныхъ исполнителей своей личной воли.

б) Въ своемъ стремленіи облагодѣтельствовать народъ по собственному пониманію и собственными средствами, абсолютный монархъ усваиваетъ взглядъ на своихъ подданныхъ, какъ на лицъ несовершеннолѣтнихъ, не могущихъ понимать, въ чемъ заключается ихъ собственное благо. Слабое развитіе общества, тьма и невѣжество, окутывавшія широкія массы населенія, даютъ реальную основу для этой увѣренности. Необходимость принудительно доставлять благосостояніе обществу находить свое философское обоснованіе и оправданіе въ ученіи эвдемонистовъ. Эвдемонисты исходили изъ естественно-правового представленія о государственномъ договорѣ, въ силу котораго индивидъ будто бы искони передалъ обезпеченіе и развитіе свойствъ, вытекающихъ изъ его разумной природы, государству. Высшую цѣль государства должно вслѣдствіе этого составить всеобщее благо, всеобщее счастье (εὐδαιμονία). Средство къ достиженію этого всеобщаго благополучія—неограниченная власть монарха. Эта философія эвдемонизма, нашедшая особенно яркое выраженіе въ трактатахъ Томазія и Христіана Вольфа, идейно затушевывала принудительный, насильственный характеръ полицейскаго вмѣшательства. Можно ли въ самомъ дѣлѣ говорить о принужденіи, когда государство задавалось не чѣмъ инымъ, какъ влеченіемъ людей къ совершенствованію, къ благополучію, къ счастью,—когда это совершенствованіе, благополучіе, въ свою очередь, составляло не что иное, какъ естественную, въ самой природѣ человѣка лежащую, задачу и цѣль каждаго человѣка!

в) Исходя изъ представленія о незрѣлости подданныхъ, государственная власть занимающей насъ эпохи въ своей полицейской дѣятельности неизбѣжно становилась къ населенію въ положеніе опекуна. Но, при этомъ, опекающая власть

менѣе всего заботилась о томъ, чтобы, прежде всего, поднять уровень народнаго развитія. По совѣту Зонненфельса, сочиненіе котораго до сороковыхъ годовъ прошлаго столѣтія считалось оффиціальнымъ руководствомъ въ австрійскихъ университетахъ, обучать населеніе болѣе, чѣмъ чтенію, письму и ариметикѣ, слѣдуетъ лишь въ той мѣрѣ, въ какой это необходимо для замѣщенія образованными людьми должностей государственной службы. «Излишество учащихся весьма ясно усмотрѣть можно, когда множество ихъ сравнится съ немногими должностями, въ которыя они со временемъ могутъ употреблены быть. Сіе сравненіе увѣритъ cadaго въ необходимости число оныхъ ограничить, и будущему ихъ опредѣленію сдѣлать соразмѣрнымъ. Люди, которые молодость свою проживаютъ въ училищахъ, привыкши къ покойной учености, дѣлаются лѣнивыми къ ручнымъ работамъ. Почему надлежитъ не *всѣхъ*, даже и *тѣхъ*, которые *превосходнѣйшія* дарованія имѣютъ, допускать къ ученію». (Нач. основ. полиціи, § 127). Подъемъ общественнаго самосознанія и самодѣятельности не только не составлялъ задачи полиціи, но противорѣчилъ одному изъ основныхъ требованій благочинія. Не рассчитывая на «самопроизвольное повиновеніе» подданныхъ, каковаго, по мнѣнію того же Зонненфельса, нельзя ожидать «и при самыхъ мудрѣйшихъ законахъ» полиціи, абсолютизмъ долженъ былъ основывать повиновеніе послѣдней «на невозможности сопротивленія»: «чего ради Благочиніе должно наблюдать, дабы никакое состояніе, или никакой гражданинъ въ особливости не могъ возрасти до вредной общему благосостоянію силы, а черезъ тобъ и не воспротивился начальствующей власти» (тамъ же, § 32). При такихъ условіяхъ, полицейская опека послѣдовательно становилась всепроникающею регламентаціею народной жизни. Регламентъ Главному Магистрату 1721 г., изданный у насъ три года спустя послѣ учрежденія первой полицейской должности (должности генераль-полицеймейстера въ С.-Петербургѣ), опредѣляетъ задачи полиціи слѣдующимъ образомъ: полиція «способствуетъ въ правахъ и въ правосудіи, раждаетъ добрые порядки и нравоученіи, всѣмъ безопасность подаегъ отъ разбойниковъ, воровъ, насильниковъ и обманщиковъ и симъ подобныхъ, непорядочное и непотребное житіе отгоняетъ, и принуждаетъ cadaго къ трудамъ и честному промыслу, чи-

нить добрых домостроителей, тщательных и добрых служителей, города и въ нихъ улицы регулярно сочиняетъ, препятствуетъ дороговизнѣ, и приносить довольство во всемъ потребномъ къ жизни человѣческой, предостерегаетъ всѣ приключившіяся болѣзни, производитъ чистоту по улицамъ и въ домахъ, запрещаетъ излишества въ домовыхъ расходахъ и всѣ явныя прегрѣшенія, призираетъ нищихъ, бѣдныхъ, больныхъ, увѣчныхъ и прочихъ неимущихъ, защищаетъ вдовицъ, сирыхъ и чужестранныхъ, по заповѣдямъ Божиимъ, воспитываетъ юныхъ въ цѣломудренной чистотѣ и честныхъ наукахъ; вкратцѣ жъ надъ всѣми сими полиція есть душа гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ и фундаментальный подпоръ человѣческой безопасности и удобства». Живымъ памятникомъ, характеризующимъ полицейскую регламентацію въ разсматриваемый періодъ, является у насъ Уставъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій (Св. Зак., т. XIV): «Полиція охраняетъ между всѣми, въ городѣ живущими, хотя различныхъ вѣръ, доброе гражданское согласіе, миръ и тишину» (ст. 68). «Полиція имѣетъ попеченіе, чтобы молодые и младшіе почитали старшихъ и старыхъ, чтобы дѣти повиновались родителямъ, а слуги своимъ господамъ и хозяевамъ» (ст. 122). «Полиція имѣетъ надзоръ, чтобы никто въ противность должнаго послушанія законнымъ властямъ ничего не предпринималъ. Она пресѣкаетъ въ самомъ началѣ всякую новизну, законамъ противную» (ст. 119)...

Въ области хозяйства полицейская регламентація ближайшимъ образомъ поддерживалась экономическимъ ученіемъ меркантилизма. Отождествляя богатство съ деньгами, меркантильная доктрина вела къ спекуляціямъ, которыя въ конечномъ итогѣ приводили не къ обогащенію, но къ упадку народнаго хозяйства. Къ тому же, осуществляя меркантильную политику, государство заботилось не столько о подъемѣ экономическаго благосостоянія народа, сколько объ увеличеніи государственной казны, остававшейся въ распоряженіи абсолютнаго монарха.

Связывая самостоятельность обывателя, подавляя его личную инициативу, полиція была, конечно, бессильна доставить благосостояніе широкимъ слоямъ населенія. Тѣмъ не менѣе, извѣстную историческую роль она такъ или иначе сыграла. Историческое значеніе полиціи лежитъ въ томъ, что она яви-

лась однимъ изъ способовъ въ дѣлѣ установленія государственнаго начала. Проникая въ самую глубину самостоятельныхъ ячеекъ феодальной эпохи, полиція несла и утверждала повсюду верховенство единой государственной власти. Но, подавивъ силою принужденія центробѣжные элементы средне-вѣковья, полиція не могла составить прочнаго базиса для дальнѣйшаго развитія государства. Полиціею достигалась въ лучшемъ случаѣ лишь «невозможность сопротивленія» государственной власти со стороны обезвреженныхъ мѣрами благочинія обывателей. Между тѣмъ сами полицейсты признавали, что «твердѣйшимъ основаніемъ» повиновенія частныхъ лицъ государству въ лицѣ его верховной власти «есть неоспоримо свободное покореніе каждой воли особо, которое поддерживается очевидною добротой законовъ» (Зонненфельсъ, § 32). Для того, чтобы вызвать «самопроизвольное повиновеніе» гражданъ закону, необходимо было замѣнить полицію, съ ея характерными свойствами правительственной опеки надъ безличными обывателями, болѣе совершенными методами внутренняго управленія, рассчитанными на подъемъ общественнаго самосознанія и общественной самодѣятельности.

2. *Внутреннее управленіе въ правовомъ государствѣ.* По ученію Канта, явившемуся философскимъ обоснованіемъ правового государства, человѣкъ отнюдь не долженъ быть средствомъ для достиженія какихъ-либо цѣлей; человѣкъ есть цѣль въ самомъ себѣ: признаніе человѣческаго достоинства абсолютною цѣлью составляетъ безусловное требованіе нравственнаго закона (категорическій императивъ). Отсюда неотъемлемыя свойства (аттрибуты) гражданъ: свобода, ограниченная только такими законами, въ созданіи которыхъ граждане участвовали своимъ голосомъ, юридическое равенство и гражданская самостоятельность, заключающаяся въ томъ, что своимъ существованіемъ и самосохраненіемъ граждане обязаны своимъ собственнымъ силамъ, а не чьему-либо усмотрѣнію. Такимъ образомъ, патріархальный режимъ полицейскаго государства былъ осужденъ безусловно, какъ «самый большой деспотизмъ, какой только можно себѣ представить».

Въ правовомъ государствѣ, которому исторически уступаетъ свое мѣсто полицейское государство, внутреннее управленіе характеризуется а) привлеченіемъ къ выполненію его задачъ самого общества, б) предоставленіемъ широкаго простора для личной

самодѣтельности гражданъ и в) усиленіемъ попечительной дѣтельности государства взамѣнъ принудительной.

а) Въ правовомъ государствѣ тяжесть государственной власти въ большей или меньшей степени переносится съ личности монарха на населеніе. Поскольку задачи внутренняго управленія осуществляются въ порядкѣ законодательномъ, общество участвуетъ въ ихъ выполненіи въ формѣ народнаго представительства. Для дальнѣйшаго осуществленія этихъ задачъ подзаконною дѣтельностью общественные элементы организуются въ особыя, попреимуществу территоріальныя, со-единства, входяція, въ качествѣ органовъ самоуправленія, въ общую систему органовъ государственной власти.

б) По мѣрѣ того, какъ населеніе пріобрѣтаетъ участие въ государственной власти, обыватель изъ безличнаго объекта для полицейскихъ мѣръ правительства превращается въ гражданина,—въ опредѣленную единицу, не поглощаемую въ своей индивидуальности государствомъ. Опираясь на гражданъ, правовое государство должно послѣдовательно признать подъемъ инициативы и самодѣтельности въ населеніи за лучшее средство для достиженія общественнаго благосостоянія.

Этотъ переходъ отъ полицейской опеки къ свободѣ въ области хозяйства былъ насущною потребностью для новыхъ формъ экономическаго быта: экономическая свобода,—лозунгъ фیزیократовъ и манчестерской школы (А. Смитъ),—составляла первостепенное условіе для безпрепятственнаго развитія капитализма.

в) Однако, предоставивъ разумѣнію и энергіи самихъ гражданъ заботы о наилучшемъ удовлетвореніи своихъ потребностей, современное государство мало-по-малу проникается сознаніемъ того, что начало невмѣшательства отнюдь еще не разрѣшаетъ проблемы общественнаго благополучія. Поддержка государства необходима въ случаяхъ, когда силы и средства отдѣльныхъ лицъ и ихъ соединеній недостаточны для удовлетворенія потребностей индивида въ существованіи, достойномъ человѣка. Задача этой поддержки достигается обыкновенно уже одною попечительною дѣтельностью государства, чуждою какого-либо принужденія: указаніями, поощреніями, пособіями, устройствомъ общедоступныхъ полезныхъ для народа учреждений и т. д. Полиція, въ смыслѣ принудительнаго вмѣшательства, получаетъ, при такихъ обстоятельствахъ,

здѣсь—въ дѣлѣ обезпеченія условій благосостоянія—значеніе крайняго средства. Болѣе твердую позицію полицейское принужденіе сохраняетъ въ правовомъ государствѣ лишь въ той мѣрѣ, поскольку оно служитъ для обезпеченія условій безопасности и порядка.

Итакъ, внутреннее управленіе въ правовомъ государствѣ является по своему характеру совершенно отличнымъ отъ полицейской дѣятельности въ періодъ абсолютизма. Не слѣдуетъ, однако, упускать изъ виду, что въ дѣйствительной жизни грань между различными степенями политическаго развитія проявляется далеко не съ такою опредѣленностью, какъ въ теоріи. Уже въ періодъ абсолютизма создаются органы самоуправленія, открывается извѣстный просторъ для экономической дѣятельности населенія (устраненіе регламентаціи производства, ослабленіе системы монополій и т. д.), и возникаетъ попечительная дѣятельность государства, чуждая элементовъ полицейскаго принужденія. И, съ другой стороны, въ государствѣ правовомъ, усвоившемъ вмѣстѣ съ институтомъ народнаго представительства начало раздѣленія властей, правительственные органы въ дѣлѣ внутренняго управленія нерѣдко продолжаютъ играть преобладающую роль, а личная самодѣятельность гражданъ долгое время парализуется полицейскими мѣрами въ такихъ ея коренныхъ условіяхъ, какъ свобода печати, собраній и обществъ.

§ 11. Понятіе о наукѣ административнаго права.

Внутреннее управленіе въ полицейскомъ государствѣ изучалось наукою о полиціи и наукою полицейскаго права. Въ правовомъ государствѣ оно составило предметъ науки о внутреннемъ управленіи и науки административнаго права. Обѣ названныя группы наукъ изслѣдуютъ одну и ту же отрасль государственной дѣятельности—полицію или внутреннее управленіе; но глубокое различіе между полиціею въ эпоху абсолютизма и внутреннимъ управленіемъ въ правовомъ государствѣ кореннымъ образомъ раздѣляетъ ихъ между собою.

Различіе между названными группами наукъ по ихъ *предмету* можно уяснить, принявъ за исходный моментъ неоди-

наковое положеніе личности въ полицейскомъ и въ правовомъ государствѣ.

Сперва мы остановимся на разграниченіи наукъ о полиціи и о внутреннемъ управленіи.

Въ полицейскомъ государствѣ индивидъ обсуждался, какъ извѣстно, въ качествѣ безличнаго объекта для правительственныхъ мѣропріятій. Признавая задачей полиціи общую пользу («согласованіе благополучія отдѣльныхъ семей съ благоденствіемъ государства» по Юсти), полицейисты знали и допускали только одну силу для достиженія этого общаго блага, — волю неограниченнаго монарха. Роль обывателя въ отношеніи полицейскаго государства сводилась къ повиновенію, — «къ сообразованію дѣйствій своихъ съ объявленою волею начальниковъ» (Зонненфельсъ). Въ виду этого для науки о полиціи государство составляло единственную опорную точку, которая опредѣляетъ и сочетаетъ все изслѣдуемыя мѣропріятія по обезпеченію условій безопасности и благополучія.

Напротивъ, въ государствѣ правовомъ личность разсматривается уже какъ извѣстная самоцѣнность: между тѣмъ какъ прежде индивидъ поглощался государствомъ, теперь онъ становится зиждущею ячейкою государства. Вслѣдствіе этого для науки о внутреннемъ управленіи возникаетъ, на ряду съ государствомъ, новый координирующий моментъ: личность или совокупность лицъ—общество. Наука объ управленіи становится, по опредѣленію Л. Штейна, «ученіемъ о вѣчномъ взаимодействіи между общественнымъ развитіемъ (*Gesittung*) и дѣятельностью государственной власти, каковыя явленія постоянно обусловливаютъ и вызываютъ другъ друга» ¹⁾.

Въ пониманіи этого взаимодействія между отдѣльными лицами и государствомъ самъ Штейнъ, основатель науки о внутреннемъ управленіи, стоитъ на метафизической точкѣ зрѣнія. Онъ исходитъ изъ философскаго понятія о личности, какъ родовой сущности, съ ея абсолютными элементами самознанія, воли и самодѣятельности. Государство Штейнъ разсматриваетъ не какъ нѣчто отличное, несоизмѣримое по сравненію съ отдѣльною личностью, но какъ «высшую форму личности». Ограниченность силъ, присущихъ каждой чело-

¹⁾ Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, Th. 1, 3. Aufl., S. 33.

вѣческой личности, не дозволяетъ ей осуществить свое высшее назначеніе и побуждаетъ ее къ общенію съ другими личностями. Для того, чтобы это общеніе въ состояніи было восполнить каждой отдѣльной личности ограниченность ея силъ, оно само должно стать личностью, воспринявъ всѣ тѣ абсолютные моменты, которые составляютъ ея сущность и содержаніе: сознаніе собственнаго я, волю и силу проявленія воли во внѣ. Общеніе, развившееся до уровня личности, и есть государство. Такимъ образомъ, отношеніе между государствомъ и индивидомъ вырастаетъ въ отношеніе общей и отдѣльной личности. При этомъ, внутреннее управленіе, какъ дѣятельность государства, направленная на содѣйствіе индивидуальному развитію каждого отдѣльнаго лица, ближайшимъ образомъ осуществляетъ въ конкретныхъ жизненныхъ отношеніяхъ этихъ лицъ идею тождества въ высшемъ назначеніи общей и отдѣльной личности.

Въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи наука о внутреннемъ управленіи освобождается отъ метафизическихъ формъ, въ которыя ее облекъ Штейнъ. Но неизбежно остается руководящая мысль Штейна о томъ, что управленіе не есть самодовлѣющая воля государственной власти, но результатъ взаимодѣйствія различныхъ социальныхъ факторовъ. Сама государственная власть и вообще государство вырастаетъ на почвѣ общенія людей: потребности общества, уровень его развитія, его социальная группировка опредѣляютъ характеръ и содержаніе внутренняго управленія.

Переходимъ къ разграниченію наукъ полицейскаго и административнаго права.

Науки о полиціи и о внутреннемъ управленіи изслѣдуютъ матеріальное содержаніе полицейскихъ мѣропріятій или мѣръ внутренняго управленія. Науки полицейскаго и административнаго права изучаютъ юридическія нормы, относящіяся къ государственной дѣятельности въ области полиціи или внутренняго управленія, — изучаютъ формальную сторону этой дѣятельности. Различіе между полицейскимъ и административнымъ правомъ связывается съ тѣмъ же неодинаковымъ положеніемъ личности въ полицейскомъ и въ правовомъ государствѣ, которое лежитъ въ основаніи противоположенія наукъ о полиціи и о внутреннемъ управленіи.

Вслѣдствіе того, что личность въ публично-правовой

жизни полицейскаго государства была не болѣе, какъ объектомъ для правительственныхъ мѣропріятій, нормы полицейскаго права носили характеръ инструкцій со стороны высшей власти для органовъ полиціи: онѣ опредѣляли, въ сущности, внутренній распорядокъ полицейской дѣятельности. Касаясь обывателей, эти нормы подчиняли послѣднихъ личному усмотрѣнію правящей власти.

Въ правовомъ государствѣ личность поднимается на уровень субъекта публичныхъ правъ и обязанностей или, что то же, гражданина. Въ этомъ качествѣ субъекта правъ она становится на одну плоскость съ государствомъ. Между государствомъ и личностью возникаетъ отношеніе равноцѣнныхъ членовъ: публично-правовое отношеніе, въ которомъ и государство и гражданинъ участвуютъ въ одинаковой роли субъектовъ права. Юридическія нормы, относящіяся ко внутреннему управленію, теряютъ односторонній характеръ инструкцій для органовъ правящей власти: онѣ пріобрѣтаютъ значеніе правилъ, опредѣляющихъ публично-правовыя отношенія между представителями власти и гражданами. Режимъ личного усмотрѣнія, лежавшій въ основѣ полицейскаго вмѣшательства въ обывательскую жизнь, уступаетъ мѣсто господству въ означенныхъ отношеніяхъ по внутреннему управленію начала законности.

Это различіе между наказами для полиціи и нормами, регулирующими отношенія между правящею властью и гражданами, отмежевываетъ одну отъ другой науки полицейскаго и административнаго права.

Наука административнаго права составитъ ближайшій предметъ нашего изученія.

Проанализируемъ ея понятіе.

Наукою административнаго права называется ученіе о публично-правовыхъ отношеніяхъ въ области внутренняго государственнаго управленія.

1. Наука административнаго права изслѣдуетъ *юридическія нормы*, регулирующія власть управленія въ ея отношеніяхъ къ гражданамъ. Ея предметомъ является, такимъ образомъ, формальная, юридическая сторона внутренняго управленія, а не матеріальное его содержаніе. По этому признаку наука административнаго права отграничивается отъ науки о внутреннемъ управленіи, изучающей послѣднее

съ соціальною точки зрѣнія, а равно и отъ различныхъ дисциплинъ, изслѣдующихъ самую технику мѣръ внутренняго управленія (гигіена, педагогика и т. п.).

2. Наука административнаго права изучаетъ регуляцію *отношеній* между правящимъ государствомъ и гражданами. Она не интересуется, подобно наукѣ полицейскаго права, инструкціями, опредѣляющими внутренній распорядокъ административной дѣятельности. Ее занимаютъ только тѣ нормы, которыя выходятъ такъ или иначе за предѣлы административнаго механизма, — затрогиваютъ правовое положеніе гражданъ.

Ограничиваясь изученіемъ правоотношеній, наука административнаго права должна была бы послѣдовательно уклониться и отъ вопросовъ о самой организаціи внутренняго управленія. Однако, по установившейся традиціи въ ея предѣлы обыкновенно вводится изслѣдованіе устройства органовъ управленія, въ противоположеніи послѣднихъ органамъ законодательства и суда.

Съ принципіальной точки зрѣнія противъ этой традиціи возможно представить слѣдующія соображенія.

Юридическія отношенія, коренной предметъ науки административнаго права, представляютъ собою нѣчто совершенно отличное отъ устройства органовъ. Положимъ, правоотношенія между правящею властью и гражданами предполагаютъ уже извѣстную организацію этой власти, однако, отнюдь не ея одной, но вообще государственной власти. Поэтому, относя къ области административнаго права организацію власти управленія, возможно съ тѣмъ же основаніемъ ввести въ него и все вообще государственное право.

Ученіе объ устройствѣ правящей власти логически входитъ, какъ составная часть, въ систему науки государственнаго права. Изслѣдуя строеніе государственной власти, какъ одного изъ основныхъ элементовъ государства, наука государственнаго права должна послѣдовательно охватить организацію какъ власти законодательной, такъ равно и власти управленія.

Однако, по практическимъ соображеніямъ, въ виду установившагося распредѣленія научнаго матеріала въ университетскихъ программахъ, мы находимъ умѣстнымъ удержать въ своемъ руководствѣ это ученіе объ органахъ правящей власти,

поскольку они осуществляют задачи внутреннего управления.

3. Наука административного права изучает *публичные* правоотношения. Это, какъ извѣстно, отношенія, имѣющія своимъ содержаніемъ публичный интересъ,—интересъ государственной власти. Публичнымъ отношеніямъ противопоставляются частныя отношенія, слагающіяся на почвѣ частныхъ интересовъ отдѣльнаго лица. По признаку публичнаго характера изучаемыхъ юридическихъ отношеній наука административного права отграничивается отъ науки гражданского права.

Публичными правоотношеніями, изучаемыми наукою административного права, являются, прежде всего, отношенія между правящей властью и гражданами. По общему правилу, административныя мѣста и лица, между которыми распределяется эта власть управления, участвуютъ въ публично-правовомъ отношеніи въ качествѣ органовъ государства, какъ юридического лица. Такимъ образомъ, субъектами публично-правового отношенія оказываются, съ одной стороны, государство, какъ юридическое лицо, и, съ другой стороны, лицо физическое—гражданинъ.

Но такъ какъ свойство самостоятельныхъ субъектовъ публичнаго права можетъ присвоиваться, въ силу закона, и отдѣльнымъ установленіямъ, осуществляющимъ власть управления, то въ качествѣ юридического лица въ публично-правовомъ отношеніи можетъ выступать и не государство, а такія, напр., союзности, какъ земство, городъ, университетъ и т. п. Будучи субъектами публичнаго права, эти установленія могутъ участвовать въ публичныхъ правоотношеніяхъ не только съ гражданами, но и между собою и съ государствомъ, какъ юридическимъ лицомъ. Вслѣдствіе этого кругъ публично-правовыхъ отношеній, изучаемыхъ наукою административного права, расширяется и на такія отношенія, въ которыхъ выступаетъ одна лишь правящая власть, распределенная между различными союзностями со свойствомъ субъектовъ публичнаго права.

Наконецъ, публично-правовыя отношенія могутъ возникать и между отдѣльными гражданами. Эти отношенія обусловливаются взаимною связанностью интересовъ гражданъ на почвѣ возложенныхъ на нихъ публичныхъ обязанностей

и принадлежащихъ имъ публичныхъ правъ: отсюда публично-правовыя отношенія между предпринимателями и рабочими, между педагогическимъ персоналомъ и учащимися и т. д. Наука административнаго права дѣлаетъ и эти отношенія предметомъ своего изученія.

4. Однако, на всю обширную область публично-правовыхъ отношеній наука административнаго права не распространяется. Она изучаетъ только ту отрасль публичнаго права, которая по своему матеріальному содержанію,—по характеру предметовъ, подлежащихъ правовой регуляціи,—относится къ *области внутренняго управленія*.

Съ теоретической точки зрѣнія это ограниченіе объема науки административнаго права областью правоотношеній по внутреннему управленію представляется весьма сомнительнымъ. Оно основывается не на какомъ-либо формальномъ, — юридическомъ признакѣ, вытекающемъ изъ свойствъ изучаемыхъ правоотношеній, но на второстепенномъ для юриста различіи предметовъ государственной дѣятельности по ихъ задачамъ и по ихъ матеріальному содержанію. Къ тому же, само понятіе о внутреннемъ управленіи, какъ о сложномъ историческомъ остаткѣ въ процессѣ дифференціаціи государственной дѣятельности, не отличается опредѣленностью своего положительнаго содержанія. Его границы зависятъ лишь отъ того, насколько другія отрасли успѣли обособиться и стать предметами спеціальныхъ научныхъ дисциплинъ.

Ограниченія науки административнаго права отраслью «внутренняго управленія» удачно избѣгаютъ французскіе юристы. Все публичное право они дѣлятъ на внѣшнее публичное право (или международное) и публичное внутреннее право: это различіе сохраняетъ чисто юридическій характеръ въ виду особенностей нормъ, регулирующихъ отношенія между государствами и отношенія внутри даннаго государства. Въ свою очередь, внутреннее публичное право распадается на право конституціонное, административное и на права уголовное и процессуальное (последнія два Дюги объединяетъ въ общемъ понятіи юрисдикціоннаго права): эти три отрасли публичнаго внутренняго права разграничиваются примѣнительно къ распредѣленію функцій государственной власти (законодательство, управленіе и судъ). Административное право въ этой системѣ обнимаетъ публичныя право-



отношенія не только въ тѣхъ дѣлахъ, которыя мы относимъ къ «внутреннему управленію», но также и въ области управленія военнаго, церковнаго и финансоваго.

Русскіе публицисты слѣдуютъ, однако, нѣмецкой системѣ, ограничивающей административное право сферою внутренняго управленія. Практическія соображенія, побудившія насъ ввести въ свое руководство вопросы объ организаціи внутренняго управленія, заставляютъ и въ данномъ случаѣ подчиниться установившейся традиціи.

§ 12. Методы изученія внутренняго управленія и административнаго права.

По характеру задачъ и приѣмовъ изслѣдованія, въ изученіи сперва полиціи и полицейскаго права и затѣмъ внутренняго управленія и административнаго права можно различать направленія: 1) политическое, 2) историко-сравнительное и соціологическое, 3) догматическое и 4) «теоретическое». Они представляютъ собою разныя приложенія общихъ методовъ логическаго познания: анализа и синтеза, классификаціи, индукціи и дедукціи.

1. Политическое направленіе; умозрительная и позитивная политика. Задачею политическаго направленія является выясненіе того, какими должны быть, соотвѣтственно потребностямъ времени и мѣста, мѣропріятія внутренняго управленія или нормы административнаго права.

Политическое направленіе—это самое раннее направленіе въ изученіи занимающихъ насъ дисциплинъ. Оно зародилось и развилось въ наукѣ о полиціи, какъ результатъ освобожденія мысли отъ теологической опеки средневѣковья. Новая вѣра въ разумъ обѣщала немедленный и полный отвѣтъ на все сложныя запросы жизни. По мысли Христіана Вольфа, въ наукѣ не задаются вопросомъ о томъ, какъ устроено то или другое общежитіе, а какъ оно должно быть устроено для того, чтобы была достигнута предустановленная цѣль.

Это политическое направленіе характеризуетъ изслѣдованія выдающихся полицеистовъ XVIII вѣка — Деламара во Франціи, Юсти въ Германіи и Зонненфельса въ Австріи. Ихъ трактаты о полиціи были обширнымъ сводомъ наставленій,

которымъ должны слѣдовать правительства въ своей полицейской дѣятельности. Задача науки о полиціи усматривалась въ выясненіи тѣхъ средствъ и мѣропріятій, съ помощью которыхъ могла быть достигнута «конечная цѣль» государства, данная эвдемонистической философіею. Всѣ отдѣльныя положенія полицейской науки обосновывались путемъ вывода ихъ изъ этой конечной цѣли, — изъ природы и сущности государства. Наука о полиціи разрабатывалась, такимъ образомъ, умозрительнымъ путемъ — приемами философской дедукціи.

Развитіе политическаго направленія характеризовалось постепеннымъ переходомъ отъ умозрительной политики къ позитивной.

Положенія полицейской науки, выведенныя изъ «природы и сущности вещей», рисковали совершенно разойтись съ потребностями мѣста и времени. Между тѣмъ полицейсты, въ конечномъ итогѣ, хотѣли создать систему мѣропріятій, ближайшимъ образомъ отвѣчающихъ запросамъ даннаго государства и даннаго времени. Уже Юсти поэтому ставитъ полицейской наукѣ цѣль основывать свои положенія на познаніи современнаго состоянія общежитія. Онъ отмѣчаетъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, и громадную пользу исторіи, какъ «зеркала, въ которомъ отражаются счастливыя и несчастныя послѣдствія нашихъ начинаній и примѣняемыхъ при этомъ средствъ». Зонненфельсъ, съ своей стороны, пытается вывести изъ исторіи общества основной критерій для доказательства правильности отдѣльныхъ положеній полицейской науки. Но такъ какъ въ рукахъ полицейстовъ XVIII вѣка не было надлежащихъ средствъ для научнаго познанія настоящаго и прошлаго, то, чтобы связать свои философскія системы съ жизнью, имъ ничего не оставалось другого, какъ признать положенія этихъ системъ «гипотетичными» и предоставить самой практикѣ предварительное приспособленіе ихъ къ условіямъ мѣста и времени.

Умозрительная политика уступаетъ мѣсто позитивной по мѣрѣ развитія въ XIX ст. историко-сравнительнаго и соціологическаго направленій въ изученіи государства и права. Философскій приемъ вывода идеальной системы полицейскихъ мѣръ изъ предустановленной «конечной цѣли» государства замѣняется выясненіемъ цѣлесообразности мѣро-

пріятій внутренняго управленія съ помощью данныхъ положительнаго знанія.

Несостоятельность метафизическихъ основаній и приемовъ науки о полиціи сознають уже въ извѣстной степени полицейсты начала прошлаго вѣка: такъ, по мнѣнію Роттека, цѣлесообразность можно познать не изъ какого-либо философскаго основнаго принципа полиціи, но изъ *опыта*; при этомъ, — полагаетъ онъ, — цѣлесообразность отнюдь не сконцентрирована въ какомъ-либо общемъ или основномъ средствѣ, но можетъ наблюдаться въ массѣ разнообразныхъ средствъ.

Однако, вопреки этому реалистическому теченію, умозрительная политика продолжала жить по традиціи. Поэтому Циммерманъ, полицейстъ сороковыхъ годовъ, требуетъ «тщательнаго и кореннаго пересмотра» принциповъ полиціи. По его убѣжденію, теорія, не опирающаяся на реальную почву, является пустымъ измышленіемъ ума. Для того, чтобы наука о полиціи приняла, дѣйствительно, научный характеръ, необходимо, чтобы она перестала черпать свои положенія изъ разума и обратилась къ наблюденію и изслѣдованію общественныхъ явленій, восходя снизу кверху, отъ единичнаго къ общему.

Герстнеръ, изучавшій государственное управленіе въ шестидесятыхъ годахъ, исходитъ въ конструированіи должнаго изъ представленія о преемственности политическихъ явленій. Въ государствѣ онъ видитъ не готовый, сложившійся феномень, а непрерывное развитіе, явленіе, вѣчно складывающееся по-новому. Явленія настоящаго представляютъ собою лишь слѣдствіе того, что произошло. Составляя плодъ прежняго посѣва, эти явленія, вмѣстѣ съ тѣмъ, носятъ въ себѣ зародышъ и будущихъ образованій. Отсюда Герстнеръ выводитъ слѣдующее начало позитивной политики: то, что должно произойти, слѣдуетъ конструировать изъ того, что произошло.

Отрицая за политикою значеніе самостоятельной дисциплины, Герстнеръ послѣдовательно разсматриваетъ ее лишь какъ особый методъ въ научной разработкѣ различныхъ сторонъ и отраслей государственной жизни. Всякая наука о государствѣ должна, по его словамъ, понять свой объектъ въ его развитіи, стало-быть въ его возможномъ и необходимомъ образованіи въ ближайшемъ будущемъ. При разсмотрѣніи государства, — органически складывающейся жизни, — вопросъ о томъ,

что существуетъ, никогда не можетъ быть отдѣленъ отъ вопроса о томъ, что должно и можетъ быть. Нѣтъ никакой существенной разницы между ученіемъ о современномъ и будущемъ государствѣ, такъ какъ объектъ остается одинъ и тотъ же. Каждая наука о государствѣ является, такимъ образомъ, и должна являться политикой.

Получая, такимъ образомъ, значеніе научнаго предвидѣнія, исходящаго изъ познанія естественной закономерности общественныхъ явленій, политика всецѣло поглощалась историко-сравнительнымъ и соціологическимъ изслѣдованіемъ этихъ явленій. При этомъ, однако, упускалось изъ виду, что лежащія въ основаніи политики вопросы о томъ, что должно быть, выражаютъ не только потребность въ научномъ предвидѣніи будущаго, но и практическую потребность человѣка ставить цѣли, координировать и достигать ихъ. Раскрывъ подчиненность человѣческой воли общему закону причинности, научное знаніе сближаетъ телеологическій рядъ,—рядъ цѣлей и средствъ,—съ каузальнымъ рядомъ причинъ и слѣдствій: оно вооружаетъ человѣка возможностью научно уяснять достижимость цѣли и способы наилучшаго ея осуществленія. Задаваясь содѣйствіемъ удовлетворенію этой практической потребности человѣка, политика снова пріобрѣтаетъ значеніе особой дисциплины, но уже прикладной.

Роль такой прикладной дисциплины по оцѣнкѣ мѣръ внутренняго управленія въ настоящее время играетъ не столько какая-либо спеціальная отрасль «политики внутренняго управленія», сколько вся, вообще, *экономическая и соціальная политика* въ разнообразныхъ ея развѣтвленіяхъ. Примѣненіе общаго соціально-политическаго критерія для оцѣнки мѣръ государственнаго вмѣшательства даетъ возможность ближайшимъ образомъ опредѣлить ихъ удѣльный вѣсъ въ общемъ запасѣ средствъ, которыми, по условіямъ мѣста и времени, располагаетъ общество и его отдѣльные классы и группы для достиженія той или другой соціальной цѣли. Какъ на одного изъ видныхъ проводниковъ соціально-политической точки зрѣнія въ интересующей насъ области, слѣдуетъ указать на германскаго ученаго и практическаго дѣятеля Ястрова: считаясь съ фактомъ классовыхъ противорѣчій, Ястровъ устанавливаетъ свой соціально-политическій критерій въ гармоніи съ интересами рабочаго класса.

Критика нормъ административнаго права, ихъ оцѣнка съ точки зрѣнія цѣлесообразности, въ настоящее время если и имѣетъ мѣсто, то лишь въ видѣ привходящаго элемента къ догматическому изслѣдованію. Созданіе цѣльной и обособленной отъ догмы *политики административнаго права*, въ смыслѣ специальной отрасли общей политики права, является дѣломъ будущаго.

2. Историко-сравнительное и соціологическое направление. Задачу историко-сравнительнаго и соціологическаго направленія составляетъ познаніе естественной законмѣрности въ сосуществованіи и преемственности общественныхъ явленій. Взаимное отношеніе историко-сравнительнаго и соціологическаго направленій усматриваютъ въ слѣдующемъ: историкъ изслѣдуетъ отдѣльныя стороны общественной жизни; соціологъ, опираясь на матеріалъ, доставленный историкомъ, изучаетъ взаимодѣйствіе разныхъ сторонъ и, въ конечномъ итогѣ, законы, управляющіе общественною жизнью въ ея цѣломъ.

Историко-сравнительное и соціологическое изслѣдованіе внутренняго управленія тѣснѣйшимъ образомъ связано съ именемъ Лоренца Штейна. Опираясь на сравнительное изученіе управленія въ Англіи, Франціи и Германіи въ его историческомъ развитіи и современномъ положеніи, Штейнъ стремится познать взаимодѣйствіе, существующее между дѣятельностью государства и различными сторонами общественной жизни. Въ своемъ соціологическомъ міровоззрѣніи Штейнъ исходитъ изъ представленія о томъ, что общество распадается на классы въ смыслѣ группъ лицъ, объединенныхъ общими интересами; между общественными классами идетъ постоянная борьба за обладаніе или захватъ государственной власти. На высшихъ ступеняхъ общественной жизни государственная власть, по мнѣнію Штейна, можетъ освободиться отъ вліянія классовыхъ интересовъ и взять на себя защиту и осуществленіе общихъ интересовъ всего государства. Такимъ образомъ, дѣятельность государственной власти уясняется Штейномъ на почвѣ классовой группировки общества и борьбы классовъ за свои интересы.

Широко пользуясь приѣмами историко-сравнительнаго изученія, Штейнъ не остается, однако, всецѣло вѣренъ позитивному направленію: воспитанный въ атмосферѣ гегельянской фило-

софіи, онъ пытается совмѣстить съ пріемами реалистическаго познанія методъ философской дедукціи. Исходнымъ моментомъ въ ученіи Штейна является не только естественно-историческое представленіе о борьбѣ общественныхъ классовъ, но и метафизическое понятіе о личности съ ея абсолютными категоріями (ср. выше, стр. 45). Впрочемъ, метафизическія построенія не играютъ рѣшающей роли у Штейна: они служатъ ему лишь вспомогательнымъ средствомъ для того, чтобы охватить, связать и расположить въ стройномъ порядкѣ находившійся въ его распоряженіи богатый и разнообразный матеріалъ; это не болѣе какъ лѣса, съ помощью которыхъ онъ постепенно выводилъ зданіе своей науки (ср. Горбуновъ, Метод. основы, стр. 176).

Отъ метафизической примѣси ученіе о государственномъ управленіи освобождаетъ Людвигъ Гумпловичъ (Австрія) и Де-Бернардо (Италія).

Въ вопросахъ методологіи государственныхъ знаній Гумпловичъ исходитъ изъ представленія, что правильное понятіе науки должно быть единственнымъ. Невозможно, чтобы изслѣдователь въ области естествознанія имѣлъ одно понятіе о наукѣ, между тѣмъ какъ государствовѣдъ и юристъ—совсѣмъ другое понятіе. Понятіе науки въ области естествознанія можно считать твердо установившимся. Опираясь на наблюденіе явленій мірозданія, природы, исторіи, наука изслѣдуетъ постоянства сосуществованія и преемственности того или иного круга явленій, пытается раскрыть естественную законмѣрность явленій. Но если такое пониманіе науки пользуется полнымъ уваженіемъ у естествоиспытателей, то далеко не всегда оно остается въ чести у государствовѣдъ и правоучителей. Послѣднимъ все еще продолжаетъ казаться, будто государство и право есть что-то принципиально отличное отъ земли и планетъ, отъ животныхъ и растений: по ихъ мнѣнію, это объекты «духовные»: они не являются естественнымъ образованіемъ, но скорѣе дѣломъ свободной воли человѣка, его усмотрѣнія. Не смотря, однако, на призракъ человѣческаго произвола, и въ тѣхъ областяхъ явленій, которыя такимъ образомъ изъемяются въ исключительное вѣдѣніе «свободной воли», наблюденіемъ обнаруживается такъ же, какъ и во всякой иной сферѣ, опредѣленный постоянный порядокъ,—и это обстоятельство несомнѣнно доказываетъ, что

государство и право вовсе не есть продукт человеческого усмотрѣнія. Если же объекты особыхъ «моральныхъ наукъ» остаются всецѣло въ области естественныхъ явленій, закономерныхъ въ своемъ возникновеніи и развитіи, то не можетъ быть и рѣчи о такихъ наукахъ, какъ о чемъ-то существенно отличномъ отъ наукъ естественныхъ. Въ смыслѣ системы логическихъ выводовъ изъ положеній, взятыхъ произвольно, а priori, въ смыслѣ заключеній изъ какой-нибудь «идеи», ученіе о государствѣ и правѣ не выходитъ изъ предѣловъ бесплодной діалектики. Государство и право будутъ поняты, объяснены, когда въ ихъ изслѣдованіи станутъ опираться на эмпирически устанавливаемые факты, на объективное наблюденіе соответствующихъ естественныхъ явленій, когда индукція займетъ видное мѣсто въ работѣ государствовѣда—изслѣдователя. Въ исторіи политической и правовой жизни народовъ, въ исторіи культуры, въ этнографіи и антропологіи накапливается обильный матеріалъ для созиданія государственной науки: пусть только берутъ изъ исторіи не больше того, что она дѣйствительно даетъ, и, оставаясь вѣрными фактамъ, принимаютъ вещи такими, какія онѣ есть на самомъ дѣлѣ,—и вопросы государствовѣдѣнія не замедлятъ получить истинно научное рѣшеніе.

Науку о государственномъ управленіи, которая раскрыла бы естественные законы его развитія, Гумпловичъ считаетъ дѣломъ будущаго. То, что онъ въ состояніи дать своею работою о дѣятельности государства, образуетъ лишь «ученіе объ управленіи»: это «ученіе» должно выполнить предварительную задачу историко-сравнительнаго изслѣдованія, подготавливая матеріалъ для «науки объ управленіи», которая уже и будетъ имѣть своею цѣлью познаніе законовъ развитія государственной дѣятельности.

Это противоположеніе понятій «ученія» и «науки» объ управленіи представляется, однако, несостоятельнымъ. Предварительная стадія изслѣдованія, которую Гумпловичъ называетъ «ученіемъ», не можетъ утратить характера «науки» отъ того, что въ этой стадіи еще не достигается ея конечная цѣль. Если это различіе должно ограничивать историко-сравнительное и собственно соціологическое изслѣдованіе, то «ученію объ управленіи» слѣдовало бы противопоставить не «науку объ управленіи», а вообще соціологію: только по-

слѣдняя, пользуясь матеріалами, полученными путемъ историко-сравнительнаго изученія всѣхъ отдѣльныхъ сторонъ общественной жизни, въ состояніи осуществить здѣсь конечную цѣль науки—раскрыть законы общественнаго развитія.

Де-Бернардо такъ же, какъ и Гумпловичъ, ставитъ изслѣдованіе государственнаго управленія на чисто реалистическую основу. Пользуясь историко-сравнительнымъ методомъ, онъ пытается изучить силы, которыя вызываютъ и направляютъ государственное управленіе, причины дѣйствія этихъ силъ и условія ихъ развитія.

Трудами указанныхъ ученыхъ въ значительной степени исчерпываются цѣльные изслѣдованія, которыя обрабатывали бы историко-сравнительнымъ методомъ весь интересующій насъ предметъ во всемъ разнообразіи и сложности его содержанія. Примѣненіе означеннаго метода въ настоящее время сосредоточивается по преимуществу въ области монографическаго изученія отдѣльныхъ частей и вопросовъ науки о внутреннемъ управленіи.

3. Догматическое направленіе; вопросъ о научномъ характерѣ догматики. Задача догматическаго направленія состоитъ въ томъ, чтобы выработать систему дѣйствующаго въ данномъ государствѣ административнаго права въ видахъ содѣйствія осуществленію начала законности. Преслѣдуя практическую цѣль, догматика является, подобно политикѣ, прикладною отраслью знанія. По своему практическому назначенію догматика должна быть строго отличаема отъ естественно-научнаго изслѣдованія нормъ административнаго права.

Сомнѣніе въ существованіи различія между догматическимъ и естественно-научнымъ изслѣдованіемъ могутъ вызвать слѣдующія соображенія. Развѣ юристъ-догматикъ, исходя въ своихъ конструкціяхъ отъ отдѣльныхъ формулъ законодательныхъ сборниковъ, не остается такимъ образомъ на твердой почвѣ дѣйствительности? Вѣдь, правовыя нормы—естественныя явленія, и что же такое ихъ догматическое изслѣдованіе, какъ не такой же научный процессъ систематизаціи, какой въ области естествознанія выполняется описательными дисциплинами ботаники, зоологіи и другими? Противопоставленіе научнымъ положеніямъ юридическихъ конструкцій имѣло бы смыслъ, если бы данныя конструкціи

дѣйствительно опирались на какія-нибудь апріорныя «истины»: однако, все догматическія построенія исходятъ всецѣло отъ конкретныхъ явленій.

Приведенныя соображенія устраняются слѣдующими доводами.

Преслѣдуя опредѣленную практическую цѣль содѣйствія послѣдовательному осуществленію дѣйствующаго въ данномъ государствѣ права, юристъ-догматикъ долженъ искусственно ограничивать кругозоръ своего изслѣдованія: онъ оказалъ бы медвѣжью услугу практикѣ, если бы вмѣсто системы дѣйствующаго русскаго административнаго права выработалъ для примѣненія систему той же отрасли права по методу историко-сравнительному. Но это искусственное ограниченіе поля изслѣдованія принципиально лишаетъ классификацію нормъ, получаемую догматикомъ, характера естественно-научной классификаціи.

Для практическихъ цѣлей юриспруденціи кодексъ—священная книга: въ догматическомъ процессѣ каждая его формула, за исключеніемъ развѣ кодификаціонныхъ недоразумѣній, должна имѣть значеніе аксіомы. Подобное отношеніе къ кодексу противорѣчитъ задачамъ научнаго изслѣдованія права: въ послѣднемъ случаѣ кодексъ будетъ служить простымъ матеріаломъ, не единственнымъ и не всегда достовѣрнымъ, по которому можно судить о дѣйствительномъ существованіи тѣхъ или иныхъ правовыхъ явленій.

Эти доводы подтверждаютъ необходимость строго разграничивать догматическое и историко-сравнительное изученіе административнаго права.

Своеобразную попытку сочетать эти методы въ изученіи публичнаго права представляетъ теорія, согласно которой къ догматическому изслѣдованію должна относиться не только чисто конструктивная работа юриста, но также и всесторонняя историческая, философская и политическая *провърка* юридическихъ конструкцій. Эта теорія, предложенная у насъ В. Гессеномъ, открываетъ возможность юристу, не выходя изъ рамокъ догматики, избѣгать искусственныхъ ограниченій поля юридическаго изслѣдованія. Изъ самаго понятія исторической, политической и иной «провърки» юридическихъ конструкцій слѣдуетъ, что правильность данныхъ конструкцій ставится въ зависимость отъ соответствія ихъ условіямъ

историческимъ, соображеніямъ политики и т. п. «Какъ бы правиленъ ни былъ тотъ или иной выводъ изъ общаго принципа, юриспруденція только въ томъ случаѣ можетъ и должна его усвоить, если онъ не стоитъ въ противорѣчій съ этическими воззрѣніями и соціальными условіями данной эпохи» (В. Гесенъ, Ж. М. Ю., № 3 за 1897 г., стр. 128).

Мы полагаемъ, однако, что эта теорія исторической, этико-соціальной и всякой иной провѣрки юридическихъ конструкцій въ предѣлахъ самой догматики неизбѣжно ведетъ къ разложенію послѣдней. Юристу, конечно, приходится прибѣгать на каждомъ шагу къ исторіи и другимъ дисциплинамъ для уясненія дѣйствительнаго смысла и значенія формулъ положительнаго права. Но практическая цѣль догматики требуетъ, чтобы юридическимъ изслѣдованіемъ обезпечивалось начало законности, а не господство той или иной исторической, философской или соціально-политической тенденціи, хотя бы и очень возвышенной и цѣнной, но расходящейся съ дѣйствующимъ въ данной странѣ положительнымъ правомъ. При истолкованіи догматикомъ нормъ положительнаго права рѣшающимъ моментомъ должны всегда оставаться смыслъ и значеніе этой нормы, а не этическія воззрѣнія и соціальныя условія данной эпохи. Усвоивъ «теорію провѣрки», догматика перестаетъ удовлетворять своему спеціальному практическому назначенію: она внутренне перерождается въ политику права.

Глубокая догматическая разработка административнаго права составляетъ заслугу французской юриспруденціи. По мѣрѣ установленія въ XIX ст. правового начала въ управленіи практика очень скоро ощутила настоятельную потребность въ систематизаціи нормъ административнаго права: образовавшійся во Франціи сложный аппаратъ централизованной администраціи потребовалъ для своего дѣйствія огромнаго количества законовъ и всевозможныхъ регламентовъ; такъ какъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, развивалась и особая юрисдикція въ дѣлахъ управленія, догматическая разработка этихъ законовъ и регламентовъ становилась необходимымъ условіемъ для осуществленія начала легальности въ публично-правовыхъ отношеніяхъ. Уже въ 1819 г. во французскихъ университетахъ учреждается кафедра административнаго права. И затѣмъ постепенно создается обширная юридическая литература, въ которой многочисленныя монографіи чередуются съ курсами,

обнимающими все содержаніе этой отрасли французскаго права. Сперва эти курсы административнаго права носят у французскихъ публицистовъ характеръ простого комментарія на дѣйствующее законодательство; но мало-по-малу догматическій процессъ поднимается до болѣе высокихъ стадій обобщенія и научной классификаціи нормъ. Выдерживая послѣдовательно догматическій методъ, французскіе публицисты разрабатываютъ систему одного только *французскаго* административнаго права; руководясь практическою задачею догматики, они систематизируютъ *дѣйствующее* положительное право, при чемъ данными его исторіи и отчасти иностранными законодательствами пользуются лишь для болѣе глубокаго уясненія настоящаго смысла и значенія его опредѣленій. Изъ числа наиболѣе выдающихся французскихъ догматиковъ-публицистовъ мы назовемъ здѣсь Батби, Лаферьера, Дюкрока, Бертелеми и Гориу.

Съ половины прошлаго столѣтія догматическая разработка административнаго права получила значительное развитіе въ Бельгіи (Жиронъ) и въ Италіи (Меуччи, Орландо).

Въ Германіи первые догматическіе опыты, состоявшіе въ простой сводкѣ полицейскаго законодательства, относятся къ концу XVIII и къ началу XIX вв. (Фишеръ, Бергъ). Однако, традиціи полицейской науки, съ ея приемами умозрительной политики, были здѣсь слишкомъ вліятельны для того, чтобы догматическое направленіе могло проявиться въ своей чистотѣ и съ надлежащею силою. Даже Робертъ ф.-Моль, ознакомившій Германію середины прошлаго вѣка съ французскимъ понятіемъ о наукѣ административнаго права, оказался не въ силахъ освободиться при ея разработкѣ отъ методовъ науки о полиціи.

Сильный толчокъ къ болѣе глубокому догматическому изученію административнаго права дало въ Германіи образованіе въ 60 и 70 гг. спеціальной юрисдикціи въ дѣлахъ управленія (административные суды). По объединеніи Германіи, въ ея университетахъ учреждается особая кафедра административнаго права. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ сравнительно короткое время выходитъ въ свѣтъ цѣлый рядъ значительныхъ произведеній, посвященныхъ тщательной догматической разработкѣ германскаго административнаго права. По выдержанности методологическихъ приемовъ догмы, въ этой юридической литературѣ

можно различить два направленія. Съ одной стороны, слѣдуетъ поставить группу ученыхъ, которые, не смотря на свою приверженность догмѣ, болѣе или менѣе широко пользуются въ своихъ изслѣдованіяхъ и историко-сравнительнымъ методомъ, и даже философской дедукціей старой полицейской науки. Это—догматики, подпавшіе подъ вліяніе Штейна: Ленингъ, Штенгель, болѣе свободный отъ этого вліянія— Георгъ Мейеръ и др. Съ другой стороны, мы имѣемъ уже строго догматическое направленіе: починъ ему былъ положенъ еще въ шестидесятихъ годахъ Ф. Майеромъ. Наиболѣе виднымъ современнымъ представителемъ этого направленія является Отто Майеръ.

Въ Австріи строгій догматикъ административнаго права въ послѣднее время вырабатывается въ лицѣ Ульбриха, хотя его глубокія симпатіи—на сторонѣ историко-сравнительнаго направленія.

4. Теорія внутренняго управленія и административнаго права. Задача теоріи состоитъ въ томъ, чтобы систематически разработать, какъ одно цѣлое, все то, что имѣется *общаго* въ укладѣ внутренняго управленія и въ административномъ правѣ современныхъ культурныхъ народовъ. «Жизнь современныхъ культурныхъ народовъ покоится на общихъ этическихъ, экономическихъ, психическихъ основахъ, созданныхъ одинаковыми историческими условіями съ одной стороны, взаимнымъ общеніемъ и воздѣйствіемъ съ другой» (Шершеневичъ). На этой почвѣ и возникаетъ возможность создать общую теорію внутренняго управленія и административнаго права.

Теорію слѣдуетъ отличать отъ всѣхъ разсмотрѣнныхъ способовъ изученія матеріальной и формальной сторонъ государственнаго управленія.

Отъ науки объ управленіи, созидаемой историко-сравнительнымъ методомъ, теорія отличается такъ же, какъ и догма, искусственнымъ ограниченіемъ поля изслѣдованія. Наука, познающая постоянства въ сосуществованіи и преемственности явленій, должна изучить избранный ею кругъ явленій во всевозможныхъ условіяхъ мѣста и времени. Чѣмъ болѣе обширный матеріалъ по разнообразію эпохъ и народовъ она обниметъ, тѣмъ болѣе цѣннсю окажется ея классификація и тѣмъ болѣе точный характеръ пріобрѣтутъ ея выводы. Теорія, напротивъ,

ограничивается изученіемъ государственнаго управленія лишь у современныхъ культурныхъ народовъ. Объемъ того *общаго*, что она въ состояніи извлечь изъ уклада различныхъ государствъ, будетъ тѣмъ значительнѣе, чѣмъ болѣе однородны по своей культурѣ избранныя для изученія страны. Раздвигая рамки своего изслѣдованія и на государства низшей культуры, теорія убиваетъ самое себя, такъ какъ вслѣдствіе этого неизбежно утрачивается все богатство *общихъ* задачъ, формъ и институтовъ управленія.

Съ догмою теорію административнаго права сближаетъ то обстоятельство, что обѣ онѣ остаются всецѣло на почвѣ дѣйствующаго положительнаго права. Но въ то время какъ догма сосредоточивается исключительно на систематизаціи правовыхъ нормъ одного опредѣленнаго государства, теорія извлекаетъ общія начала изъ правовой жизни нѣсколькихъ или даже многихъ государствъ.

Теорія родственна политикѣ права: онѣ преслѣдуютъ общую практическую цѣль содѣйствія усовершенствованію права. Но политика изслѣдуетъ общественные идеалы лучшаго права, выясняетъ недостатки дѣйствующаго и указываетъ цѣлесообразныя средства для ихъ устраненія и для приближенія къ намѣченному идеальному порядку. Теорія, съ своей стороны, не выходитъ за предѣлы уже достигнутаго; она ограничивается приведеніемъ наличнаго, въ наиболѣе развитыхъ его формахъ, къ научному единству и связи. Практическая цѣнность теоріи въ томъ, что она позволяетъ юристамъ разныхъ странъ соединенными усиліями углублять догматическое изученіе права на общемъ матеріалѣ (ср. значеніе пандектъ римскаго права); вмѣстѣ съ тѣмъ, теорія открываетъ пути къ практическому объединенію отдѣльныхъ отраслей дѣйствующаго въ разныхъ государствахъ права и, такимъ образомъ, въ конечномъ итогѣ, способствуютъ объединенію самихъ народовъ.

Попытки построенія общей теоріи для внутренняго управленія и для административнаго права были предприняты лишь въ послѣднія десятилѣтія. Наиболѣе цѣннымъ является «Общее административное право» Сарвея. Сарвей вырабатываетъ общую теорію и матеріальной и формальной сторонъ управленія на основаніи положительнаго матеріала для Англіи, Франціи, Германіи, Австріи и отчасти другихъ западно-европейскихъ государствъ.

* * *

Въ разработкѣ занимающихъ насъ дисциплинъ русскою литературою преобладаетъ политическое и историко-сравнительное направленіе.

Какъ и на Западѣ, у насъ въ сочиненіяхъ, посвященныхъ полицейской дѣятельности государства, первоначально господствуетъ направленіе политическое. Починъ былъ положенъ Крижаничемъ, авторомъ рукописи «Русское государство въ половинѣ XVII в.». Изъ всѣхъ человѣческихъ мудростей и наукъ, по словамъ Крижанича, господа есть политика, или королевская мудрость. Возлагая на послѣднюю всѣ упованія, онъ учитъ, какъ правитель долженъ всесторонне регламентировать народную жизнь. Того же направленія держится и Посошковъ, современникъ Петра I, въ своей рукописи «О скудости и богатствѣ». Исходя изъ представленія о томъ, что Царь, яко Богъ, еже восхощетъ, въ области своей можетъ сотворить, Посошковъ занимается выясненіемъ правительственныхъ мѣръ къ «насажденію правды» и къ обогащенію всего народа.

Въ послѣдующее время на протяженіи болѣе, чѣмъ столѣтія, русская литература совсѣмъ не даетъ самостоятельныхъ изслѣдованій о полиціи: съ полицейской наукою русское общество ознакомляется лишь по переводамъ Юсти, Зоннефельса и др. западныхъ полицеистовъ.

Въ 1835 г. въ русскихъ университетахъ учреждается каѳедра законовъ благоустройства и благочинія, получающая въ 1863 г. наименованіе каѳедры полицейскаго права. Однако, и ея первые представители въ значительной степени ограничиваются или простымъ ознакомленіемъ съ западною литературою (Степановъ, Шпилевскій), или переработкою, съ примѣненіемъ къ російскимъ законамъ, сочиненія особенно популярнаго въ то время въ Германіи Роберта ф. Моля (Рождественскій, отчасти Платоновъ).

Дальнѣйшія, уже самостоятельныя, изслѣдованія по полицейскому праву въ нашей литературѣ пытаются усвоить методъ историко-сравнительный. При этомъ, результаты, полученные съ помощью историко-сравнительнаго изученія, иногда используются для оцѣнки цѣлесообразности полицейскихъ мѣропріятій (позитивная политика).

Первымъ опытомъ въ этомъ направленіи является въ концѣ

60-хъ гг. «Полицейское право» проф. Бунге. Такъ какъ вниманіе автора сосредоточивается, главнымъ образомъ, на вмѣшательствѣ государства въ хозяйственную жизнь, въ этомъ произведеніи мы имѣемъ скорѣе курсъ экономической политики, нежели собственно полицейскаго права. То же слѣдуетъ сказать и про болѣе поздній «Курсъ государственнаго благоустройства (полицейскаго права)» проф. Антоновича: по его представленію, «полицейское право имѣетъ своею задачею обосновать принципы для «хозяйственнаго государства».

Задача изученія всего «положительнаго полицейскаго законодательства» «методомъ сравнительнымъ историко-статистическаго изложенія» впервые была у насъ выполнена проф. С.-Петербургскаго университета Андреевскимъ: его «Полицейское право», появившееся въ началѣ семидесятыхъ годовъ, заслуживаетъ тѣмъ большаго вниманія, что, помимо законодательства, здѣсь обстоятельно разработана и тогдашняя земская практика. Начатое Андреевскимъ самостоятельное изученіе полицейскаго права во всемъ его объемѣ дѣятельно продолжаетъ въ теченіе нѣсколькихъ десятилѣтій почтенный проф. Московскаго университета И. Т. Тарасовъ. При этомъ, уже въ своемъ «Опытѣ разработки программы науки полицейскаго права» онъ категорически высказывается за примѣненіе къ изученію этой науки историко-сравнительнаго метода. Проф. Тарасовъ, какъ видно изъ его «Очерка науки полицейскаго права», стремится изслѣдовать «всю науку полицейскаго права и отдѣльные предметы, въ нее входящіе», генетически, — «въ ихъ прогрессивномъ развитіи отъ зародыша къ наиболѣе совершенной формѣ». Къ историко-сравнительному методу выражаютъ свое тяготѣніе и нашъ уважаемый учитель, проф. Казанскаго университета В. В. Ивановскій, и П. Шейминъ, и проф. В. О. Дерюжинскій, разсматривающій въ своемъ «Полицейскомъ правѣ» избранныя отрасли управленія «въ соотношеніи съ условіями и интересами культурнаго развитія».

Что касается догматическаго направленія, то въ Россіи мы имѣемъ пока лишь его зачатки.

Первымъ опытомъ сводки узаконеній по полицейской части у насъ было изданное въ 1824 г. сочиненіе Петра Гуляева: «Права и обязанности градской и земской полиціи и всѣхъ вообще жителей Россійскаго государства по ихъ состояніямъ».

Въ новѣйшее время попытка догматической разработки

административнаго права была предпринята Э. Берендтсомъ. По его представленію, «дѣйствительно плодотворная обработка административнаго права возможна только въ формѣ созданія научной системы положительнаго административнаго права даннаго народа»; всѣ другіе методы въ ихъ самостоятельномъ примѣненіи къ административному праву Берендтсъ считаетъ недостигающими цѣли. Пользуясь юридическимъ методомъ, наука административнаго права должна подвергнуться анализу юридическія нормы и отношенія, дѣйствующія и возникающія въ области управленія. Правильно опредѣливъ, такимъ образомъ, задачу догматическаго изслѣдованія, Э. Н. Берендтсъ не пошелъ, однако, въ своемъ «Опытѣ системы административнаго права» (т. 1 вып. 1,) дальше обзора исторіи управленія: юридическій методъ, какъ методъ систематической разработки положительнаго права даннаго народа, остался у него въ конечномъ итогѣ совсѣмъ безъ примѣненія.

Кромѣ Берендтса, за необходимость догматическаго изученія административнаго права у насъ высказались также Н. И. Лазаревскій, примѣнившій этотъ методъ, въ сочетаніи съ исторіею, теоріею и политикою, въ своей цѣнной монографіи «Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами», Л. І. Петражицкій и А. А. Раевскій. Послѣдніе два настаиваютъ на необходимости преподаванія въ русскихъ университетахъ догмы и, вмѣстѣ съ тѣмъ, политики административнаго права. При этомъ, проф. Петражицкій заявляетъ себя сторонникомъ совершеннаго упраздненія «полицейскаго права» въ томъ видѣ, въ какомъ оно до сихъ поръ преподавалось: это, по его мнѣнію, *mixtum compositum*—«смѣсь разнородныхъ сужденій на разныя темы безъ опредѣленнаго единого научнаго метода, безъ ясныхъ научныхъ рамокъ и границъ» (Право, № 3 за 1898 г.). Не слѣдуетъ, однако, упускать изъ виду того обстоятельства, что, помимо догмы и политики, имѣетъ свое право на существованіе и наука о внутреннемъ управленіи, изслѣдующая свой предметъ историко-сравнительнымъ и соціологическимъ методомъ.

Настоящій учебникъ посвящается догматической разработкѣ русскаго административнаго права. Его авторъ глубоко сознаетъ трудности, связанныя съ догматическимъ изученіемъ административнаго права въ странѣ, гдѣ еще нѣтъ цѣльной и правильно функціонирующей системы административной юстиціи и гдѣ разрозненные элементы новаго законодательства

теряются въ вѣковыхъ наслоеніяхъ стараго порядка. Въ виду этихъ затрудненій приходится отступать отъ равномѣрной разработки всѣхъ отдѣльныхъ институтовъ административнаго права и сосредоточивать вниманіе преимущественно на общей части науки. Несовершенства дѣйствующаго права и отсутствіе традицій въ его научной разработкѣ заставляютъ, въ то же время, поступаться единствомъ метода и прибѣгать, по мѣрѣ необходимости, къ политикѣ, исторіи и теоріи административнаго права.

§ 13. Отношеніе догматики административнаго права къ родственнымъ дисциплинамъ.

Догма административнаго права имѣетъ тѣсную связь съ государственнымъ правомъ, съ наукою о внутреннемъ управленіи, съ системою гражданскаго и уголовнаго права, съ процессомъ гражданскимъ и уголовнымъ и съ догмою финансоваго права.

1. Различіе между государственнымъ и административнымъ правомъ, по общему правилу, состоитъ въ томъ, что первое изучаетъ организацію государственной власти, а второе правоотношенія, возникающія по внутреннему управленію. Однако, регуляція публичныхъ отношеній находится въ несомнѣнной зависимости отъ устройства государственныхъ учреждений. Извѣстно, что уже самое возникновеніе административнаго права обусловливается опредѣленной организаціею государственныхъ учреждений, при которой законодательство обособляется отъ управленія. Отъ внутренняго устройства административныхъ учреждений зависитъ въ извѣстной степени правомѣрность ихъ дѣйствій. Въ соотвѣтствіи съ организаціоннымъ характеромъ учрежденія вырабатывается административная практика, образующая одинъ изъ вспомогательныхъ источниковъ права. Вслѣдствіе этого реформа въ устройствѣ учрежденія въ состояніи измѣнить административное право даже и въ томъ случаѣ, когда законы, регулирующіе соотвѣтственную область правоотношеній, остаются неизмѣнными.

2. Наука о внутреннемъ управленіи изучаетъ задачи государственной дѣятельности и матеріальное содержаніе мѣръ, принимаемыхъ государствомъ для разрѣшенія этихъ задачъ. Для того, чтобы уяснить правоотношенія, возникающія по

внутреннему управленію, догматику административнаго права необходимо вооружиться знаніемъ науки о внутреннемъ управленіи: структура и содержаніе означенныхъ правоотношеній ближайшимъ образомъ зависитъ отъ свойства цѣлей, преслѣдуемыхъ государствомъ, и отъ характера мѣропріятій, съ помощью которыхъ эти цѣли достигаются. Каждая новая цѣль, поставленная государствомъ въ своей внутренней дѣятельности, каждая новая система его мѣропріятій открываетъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, освѣщаетъ публицисту цѣлую серію новыхъ правоотношеній: ср. хотя бы право обязательнаго государственнаго страхованія.

3. Догма гражданскаго права систематизируетъ юридическія нормы, регулирующія частныя отношенія; догма административнаго права выполняетъ тотъ же процессъ въ отношеніи правовыхъ нормъ, упорядочивающихъ публичныя отношенія.

Наиболѣе существенны слѣдующія точки соприкосновенія между административнымъ и гражданскимъ правомъ.

а) Такъ какъ и гражданское и административное право одинаково изучаютъ правоотношенія, то въ основныхъ юридическихъ понятіяхъ между ними должна неизбѣжно оказаться извѣстная общность. Какъ молодая отрасль знанія, догма административнаго права во многихъ случаяхъ базируется на уже готовыхъ, разработанныхъ понятіяхъ гражданскаго права. Однако, это увлеченіе цивилистикой не должно доходить до пренебреженія отличительнымъ свойствомъ изслѣдуемыхъ юридическихъ отношеній,—ихъ публичностью. Цивилистическія понятія могутъ быть используемы догмою административнаго права лишь постольку, поскольку они не расходятся съ его публичнымъ характеромъ.

б) Сродство между административнымъ и гражданскимъ правомъ оказывается тѣмъ болѣе тѣснымъ, что основные институты послѣдняго имѣютъ свои корни въ публичномъ правѣ. Институты собственности и семьи, хотя они и служатъ ближайшимъ образомъ для урегулированія частныхъ отношеній отдѣльныхъ лицъ между собою, однако по принципіальному своему назначенію въ государствѣ носятъ публичный характеръ. Съ развитіемъ государственности, публичное начало постепенно завоевываетъ области общественной жизни, ранѣе подлежавшія свободному соперничеству частныхъ интересовъ. По мѣрѣ проникновенія публичнаго начала въ эти области, неизбѣжно по-

лучается двойственность въ ихъ правовой регуляціи: нормы административнаго права сплетаются съ нормами гражданскаго права (ср. регуляцію взаимоотношеній рабочихъ и предпринимателей).

в) Наконецъ, гражданское право интересуется публициста еще и потому, что нѣкоторыя группы публичныхъ отношеній законодатель, по соображеніямъ цѣлесообразности, подчиняетъ частноправовой регуляціи. Мы имѣемъ въ виду сдѣлки по имуществу, въ которыя государство вступаетъ съ частными лицами, поскольку въ спорахъ съ своими контрагентами оно подчиняется гражданскому суду. Въ этихъ случаяхъ государство, въ лицѣ казны, не дѣлается субъектомъ частнаго права. Изъ самого понятія публичнаго интереса, какъ вообще интереса государственной власти, явствуется, что государство можетъ преслѣдовать только публичный интересъ. Поэтому «надо признать, что отношенія, въ которыхъ состоитъ государство, всегда публичны и что государство никогда не можетъ быть частноправовымъ субъектомъ» (Шершеневичъ). Оттого, что дѣла казны подчиняются гражданскому суду, публичное отношеніе не превращается въ гражданское: вѣдь, не превратитъ гражданское отношеніе въ публичное то обстоятельство, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ гражданскій искъ, тоже по соображеніямъ цѣлесообразности, подлежитъ вѣдѣнію уголовного суда. Такимъ образомъ, дѣла казны должны сосредоточить на себѣ вниманіе не только цивилиста, но и публициста.

4. Административное право примыкаетъ къ уголовному въ ученіи о полицейскомъ правонарушеніи.

Полицейское правонарушеніе разсматривается въ административномъ правѣ какъ одинъ изъ видовъ юридическихъ дѣйствій, вызывающихъ публично-правовое отношеніе между правящею властью и гражданами. Разграниченіе полицейской и уголовной неправды принадлежитъ къ числу наиболѣе сложныхъ вопросовъ, возникающихъ при установленіи объема административнаго права. Съ нашей точки зрѣнія этотъ вопросъ догматически можетъ быть разрѣшенъ не на основаніи какого-либо матеріальнаго различія между уголовнымъ преступленіемъ и полицейскимъ правонарушеніемъ, но по формальному моменту. Критерій для разграниченія слѣдуетъ искать въ организаціи защиты правоохраненныхъ публичныхъ интересовъ отъ нарушенія: если эта защита доставляется уголовнымъ судомъ,

мы говоримъ о преступленіи; если же она осуществляется административными учрежденіями, мы имѣемъ дѣло съ полицейскимъ правонарушеніемъ.

Въ послѣднее время на грани административнаго и уголовного права пытаются создать особое «административно-уголовное право» (Гольдшмидтъ). Его вызываютъ двѣ потребности: съ одной стороны, стремленіе изъять изъ сравнительно сложной процедуры уголовного суда дѣла о такихъ преступныхъ дѣяніяхъ, въ быстромъ рѣшеніи которыхъ и притомъ въ соотвѣтствіи съ публичными задачами управленія особенно заинтересована администрація; и, съ другой стороны, желаніе обставить разборъ дѣлъ о полицейскихъ правонарушеніяхъ нѣкоторыми судебными гарантіями. Въ итогѣ, вопросъ идетъ объ образованіи (или возстановленіи) особыхъ «полицейскихъ судовъ».

5. Съ процессомъ административное право особенно тѣсно связано въ вопросахъ административной юстиціи и права личной неприкосновенности.

а) Административная юстиція, въ смыслѣ судебного обжалованія актовъ управленія, стоитъ къ административному праву въ такомъ же отношеніи, въ какомъ вообще находится процессъ къ матеріальному праву. Особенность состоитъ лишь въ томъ, что, въ виду, можетъ-быть, недостаточнаго развитія административнаго права, административная юстиція разрабатывается не особою юридическою дисциплиною, какъ гражданскій или уголовный процессъ, но въ объемѣ одной науки административнаго права.

Какъ совсѣмъ молодое учрежденіе, административная юстиція много элементовъ для своего устройства и для порядка производства дѣлъ находитъ уже готовыми въ развитыхъ формахъ гражданскаго и уголовного процесса. Вслѣдствіе этого изученіе административной юстиціи становится въ тѣснѣйшую связь съ этими процессами.

б) Въ ученіи о правѣ личной неприкосновенности административное право соприкасается съ уголовнымъ процессомъ: такъ, напримѣръ, на грани между ними стоитъ судебно-полицейскій арестъ, интересующій публициста въ качествѣ административно-правового ограниченія личной свободы и, въ то же время, занимающій процессуалиста, какъ одна изъ мѣръ пресѣченія.

в) Административное право и финансовое въ своемъ догматическомъ изложеніи имѣють общій предметъ: публично-правовыя отношенія, возникающія по государственному управленію. Взаимно обособляетъ эти двѣ отрасли права признакъ, не вытекающій изъ самой природы юридическихъ отношеній: различіе въ задачахъ финансоваго и «внутренняго» управленія. При такихъ условіяхъ цѣлесообразность тѣснѣйшаго сближенія догмы финансоваго и административнаго права врядъ ли можетъ подлежать сомнѣнію.

Что касается политической экономіи, то она сохраняетъ первостепенное значеніе лишь для науки о внутреннемъ управленіи: эта послѣдняя становится посредствующимъ звеномъ между политической экономіею и догматикой административнаго права.

§ 14. Источники административнаго права.

Источники права — это формы выраженія положительнаго права, которыя имѣють значеніе обязательныхъ средствъ для ознакомленія съ его содержаніемъ (Шершеневичъ).

Источниками административнаго права могутъ служить: а) законъ, б) чрезвычайный указъ, в) административные указы и статуты и г) обычное право.

А) *Законъ*. Исходя изъ формальнаго момента, мы называемъ закономъ всякій актъ, изданный государственною властью въ заранѣе установленномъ для этой цѣли порядкѣ. Такъ какъ право слагается изъ нормъ, то его источникомъ могутъ служить только тѣ законы, которые удовлетворяютъ не только формальному, но и матеріальному моменту: другими словами, законъ будетъ служить источникомъ права лишь въ той мѣрѣ, поскольку его содержаніе составляютъ юридическія нормы.

Русское законодательство, относящееся къ внутреннему управленію, въ значительной своей части кодифицировано въ Сводѣ Законовъ.

Оперируя съ учрежденіями, положеніями, уставами, составляющими Сводъ, необходимо имѣть въ рукахъ не только указываемыя ниже изданія этихъ уставовъ и т. д., но также и *Продолженія къ нимъ 1906 и 1908 гг.*

Законы по организаціи административныхъ учреждений

внутренняго управленія сосредоточены, по преимуществу, въ первыхъ двухъ томахъ Свода. Изъ этихъ законовъ наиболѣе общій интересъ представляютъ слѣдующія учрежденія и положенія.

Въ т. I, ч. 2 Св. Зак.:

Учрежденіе Совѣта Министровъ, изд. 1906 г.;

Учрежденіе Государственнаго Совѣта, изд. 1906 г., поскольку оно опредѣляетъ устройство Департаментовъ и Особыхъ Присутствій въ Госуд. Совѣтѣ;

Учрежденіе Министерствъ, изд. 1892 г. (и Прод. 1906 и 1908 гг.). Здѣсь насъ ближайшимъ образомъ интересуетъ устройство Министерствъ Внутреннихъ Дѣлъ, Народнаго Просвѣщенія, Торговли и Промышленности, Путей Сообщенія и организація Главныхъ Управленій Землеустройства и Земледѣлія и Государственнаго Коннозаводства.

Въ т. II Св. Зак.:

Общее Учрежденіе Губернское, изд. 1892 г., откуда мы извлекаемъ законодательный матеріалъ объ общемъ образованіи управленія въ губерніяхъ и объ учрежденіи начальниковъ губерній, Губернскихъ Правленій и полиціи (уѣздной, городской и столичной);

Положеніе о Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Учрежденіяхъ и

Городовое Положеніе, оба изд. 1892 г.

Законодательство, опредѣляющее устройство сословныхъ корпорацій и, въ частности, крестьянскаго общественнаго управленія у насъ помѣщается, главнымъ образомъ, въ т. IX Св. Зак., содержащемъ *Законы о состояніяхъ* (изд. 1899 г.) и *Особое Приложеніе* къ нимъ (Положеніе о сельскомъ состояніи, изд. 1902 г.).

Поскольку въ административное право входятъ вопросы о государственной службѣ, здѣсь слѣдуетъ указать находящійся въ т. III *Уставъ о службѣ по опредѣленію отъ Правительства* (изд. 1896 г.).

По вопросу объ административной юстиціи наибольшей интересъ представляетъ *Учрежденіе Правительствующаго Сената* (Св. Зак. т. I ч. 2, изд. 1892 г.). Кромѣ разнообразныхъ узаконеній, содержащихся въ Учрежденіяхъ Министерствъ, въ Общемъ Учрежденіи Губернскомъ и т. д., къ защитѣ публичнаго права относится также и особое *Учрежденіе Канцеляріи Его*

Императорскаго Величества по принятію прошений (Св. Зак. т. I ч. 2, изд. 1906 г.).

Въ ученіи о правѣ личной свободы публицисту приходится имѣть дѣло со слѣдующими узаконеніями т. XIV Св. Зак.:

Уставъ о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій, изд. 1890 г. Сюда входятъ нормы, касающіяся личной неприкосновенности, собраній и обществъ. Въ приложеніяхъ къ этому Уставу находится «Положеніе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія», — регламентирующее исключительныя мѣропріятія въ отношеніи личной свободы.

Уставъ о Паспортахъ, изд. 1903 г.

Уставъ о Цензурѣ и Печати, изд. 1890 г.

Право труда и промысловъ опредѣляется *Уставомъ о промышленности* (т. XI ч. 2, изд. 1893 г.), *Положеніемъ о Наймѣ на Сельскія Работы* (т. XII ч. 2, изд. 1906 г.) и др.

Для конструированія публичнаго вещнаго права законодательный матеріалъ даютъ:

Уставъ Путей Сообщенія (т. XII ч. 1, изд. 1857 г.);

Уставъ Строительный (тамъ же, изд. 1900 г.);

Уставъ Сельскаго Хозяйства (т. XII ч. 2, изд. 1903 г.);

Уставъ Лѣсной (т. VIII ч. 1, изд. 1905 г.); т. X ч. 1 и др.

Право санитарной и медицинской помощи опредѣляется *Уставомъ Врачебнымъ* (т. XIII, изд. 1905 г.).

Для права народнаго образованія источникомъ является, главнымъ образомъ, *Сводъ Уставовъ Ученыхъ Учрежденій и Учебныхъ Заведеній вѣдомства Мин. Нар. Просв.* (т. XI ч. 1, изд. 1893 г.).

Законодательство, опредѣляющее право призрѣнія бѣдныхъ и право продовольственной помощи, сосредоточивается въ т. XIII, въ *Уставахъ о Общественномъ Призрѣніи* и объ обезпеченіи Народнаго Продовольствія (изд. 1892 г.).

Наконецъ, при конструированіи права обязательнаго государственнаго страхованія слѣдуетъ имѣть передъ собою *Сводъ Положеній и Правилъ о Взаимномъ Страхованіи* (т. XII ч. 1, изд. 1908 г.), *Уставы о Пенсіяхъ* и *Уставы эмеритальныхъ кассъ гражданскаго вѣдомства* (т. III, изд. 1896 и 1906 гг.).

Нѣкоторыя законоположенія, относящіяся къ внутреннему управленію, остаются внѣ Свода Законовъ. Такъ, правила, опредѣляющія устройство жандармеріи и военное положеніе,

и постановленія, касающіяся врачебной части, учебнаго дѣла и др., помѣщаются въ Сводахъ военныхъ и морскихъ постановленій. Въ Собраніи Узаконеній вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи опубликовываются узаконенія и распоряженія, регулирующія дѣло народнаго образованія, призрѣнія бѣдныхъ и пр., поскольку эти отрасли внутренняго управленія находятся въ означенномъ вѣдомствѣ. Законоположенія, состоявшіяся по управленію школами вѣдомства Православнаго Исповѣданія, опубликовываются въ настоящее время въ духовномъ журналѣ подъ заглавіемъ «Церковныя Вѣдомости, издаваемые при Святѣйшемъ Синодѣ» (съ 1876 до 1888 г.—въ «Церковномъ Вѣстникѣ» и раньше—въ «Духовной Бесѣдѣ»).

Изучая законъ, какъ источникъ административнаго права, слѣдуетъ остановиться на вопросахъ о порядкѣ кодификаціи, о предѣлахъ дѣйствія закона и о толкованіи закона.

Порядокъ кодификаціи. Въ теоріи права подъ кодификаціей понимается систематическая переработка дѣйствующаго законодательства, во всемъ его объемѣ или въ части, въ одно цѣлое, не только внѣшне упорядоченное, но и внутри объединенное общею мыслью. Кодификація составляетъ задачу законодательной дѣятельности: цѣль внутренней переработки законодательства, по самой природѣ своей, не можетъ быть разрѣшена въ порядкѣ подзаконнаго управленія: администраторъ въ роли кодификатора неизбежно самъ превращается въ законодателя.

По нашему праву кодификація осуществляется не въ законодательномъ, но въ административномъ порядкѣ: ея органомъ является Государственная Канцелярія. Кодификація производится по распоряженіямъ Государственнаго Секретаря, на которомъ лежитъ главное управленіе Государственною Канцеляріею.

Административный порядокъ кодификаціи въ Россіи находитъ извѣстное оправданіе въ томъ, что у насъ понятіе кодификаціи употребляется не въ теоретическомъ его значеніи, но скорѣе въ смыслѣ простой инкорпораціи. Инкорпорація—это чисто-внѣшняя систематическая обработка дѣйствующихъ узаконеній, не вносящая какого-либо измѣненія въ ихъ внутреннее содержаніе. У насъ «порядкомъ кодификаціоннымъ» осуществляется «разработка и изданіе Свода Законовъ» (Учр. Госуд. Сов., ст. 110). «Въ тѣхъ случаяхъ, когда, при изготовленіи новаго изданія Свода Законовъ или при внесеніи въ него

новыхъ узаконеній, встрѣтятся вопросы, которые не могутъ быть разрѣшены порядкомъ кодификаціоннымъ, а также когда при этомъ обнаружится неполнота или недостаточность дѣйствующаго закона, Государственный Секретарь или Министръ, до вѣдомства котораго предметъ относится, входитъ съ представленіемъ о разясненіи, измѣненіи или дополненіи подлежащихъ статей Свода или другихъ узаконеній» (тамъ же, ст. 121). Разумѣя подъ этимъ «представленіемъ», касающимся внутренняго содержанія закона, направленіе дѣла въ законодательныя учрежденія, слѣдуетъ прійти къ тому выводу, что «кодификаціонный порядокъ» не долженъ, съ точки зрѣнія нашего права, выходить за предѣлы простой инкорпораціи.

Однако, и при такой ограниченной задачѣ административный процессъ кодификаціи представляетъ серьезныя опасности для сохраненія правового порядка.

Вводя въ Сводъ то или другое новое узаконеніе, кодификаторъ, какъ бы бережно онъ ни относился къ его внутреннему содержанію, неизбѣжно посягаетъ на его цѣлостность. Онъ вынужденъ искусственно раздроблять законъ по традиціоннымъ рубрикамъ Свода. А, вѣдь, между тѣмъ, какъ справедливо указываютъ С. А. Муромцевъ и І. Гессенъ, каждая законодательная новелла, связанная какимъ-нибудь общимъ началомъ, представляетъ самодовлѣющее цѣлое (Право, № 37 за 1907 г. и № 10 за 1909 г.).

Внутренняя связь, объединяющая отдѣльныя статьи закона, открываетъ возможность для систематическаго толкованія послѣдняго. Раздробляя законъ въ Сводѣ, кодификаторъ разрываетъ эту связь.

Въ Сводѣ Законовъ отдѣльныя части законодательной новеллы попадаютъ въ сосѣдство со статьями, съ которыми онѣ часто не имѣютъ, по внутреннему своему содержанію, ничего или очень мало общаго. Между тѣмъ это сосѣдство даетъ поводъ къ новому систематическому толкованію, которое можетъ и должно приводить къ самымъ неожиданнымъ и нелѣпымъ выводамъ.

Чѣмъ болѣе коренною реформою стараго законодательства является новый законъ, въ тѣмъ болѣе несвойственное положеніе попадаетъ онъ въ порядкѣ кодификаціи. Цѣлый рядъ крупныхъ законодательныхъ актовъ послѣдняго времени нашелъ у насъ мѣсто не въ основномъ текстѣ, но въ приложеніяхъ и даже только въ примѣчаніяхъ къ отдѣльнымъ статьямъ Свода

Законовъ. Такъ, основное правило узаконеній 24 ноября 1905 г. и 26 апрѣля 1906 г. объ отмѣнѣ предварительной цензуры втѣснено у насъ по Продолженію 1906 г. въ примѣч. 3 къ ст. 2 Уст. о ценз. и печати, декретирующей учрежденіе цензуры. А временныя правила о собраніяхъ 4 марта 1906 г. оказались по тому же Продолженію инкорпорированы въ Сводъ въ видѣ Приложенія къ ст. 115¹ Уст. о пред. и прес. прест., дополняющей предписание духовному начальству «строго наблюдать, чтобы у колоколенъ двери были крѣпки и всегда заперты, а ключи хранились у священниковъ» (ст. 115).

Для того, чтобы размѣстить законодательныя новеллы въ Сводѣ, кодификаторы неизбѣжно должны брать на себя задачу по толкованію этихъ новеллъ. Означенная задача становится особенно сложною и щекотливою, когда законодатель, создавая новеллу въ измѣненіе дѣйствующихъ узаконеній, самъ избѣгаетъ точныхъ указаній на перемѣны, которыя должна произвести новелла въ старомъ законодательствѣ. Напр., указъ 27 августа 1905 г., извѣстный подъ именемъ указа объ автономіи, установилъ извѣстныя правила «въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ статей дѣйствующихъ нынѣ уставовъ россійскихъ университетовъ» и т. д. Придерживаясь ограничительнаго толкованія этого указа, кодификаторы исчерпываютъ свою задачу въ отношеніи къ нему механическимъ введеніемъ его въ прим. къ ст. 399 Уст. уч. учр. (содержащей перечень высшихъ учебныхъ заведеній) съ совершеннымъ исключеніемъ словъ «въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ статей» и т. д. Осуществляя, такимъ образомъ, толкованіе закона, кодификація становится недопустимымъ вторженіемъ въ дѣло управленія и суда.

По смыслу закона 5 ноября 1885 г. о порядкѣ кодификаціи въ Сводъ должны быть включаемы, независимо отъ законовъ, Высочайшія повелѣнія, состоявшіяся въ порядкѣ верховнаго управленія, пояснительныя постановленія, удостоившіяся Высочайшаго утвержденія, и даже сенатскіе указы, представляющіе «особую важность для разъясненія закона». Эти акты входятъ въ текстъ Свода на одинаковыхъ основаніяхъ съ законами; отличить ихъ отъ законовъ возможно лишь по внимательномъ изученіи подстатейныхъ ссылокъ на источники. Но такъ какъ Сводъ является, прежде всего, «Сводомъ *Законовъ*» и такъ какъ повседневная практика обыкновенно совсѣмъ игнорируетъ подстатейныя ссылки (ср. Сводъ въ частномъ изда-

ній Волкова и Филиппова), то благодаря кодификаціи неизбѣжно затушевывается краеугольное для юриста различіе между закономъ и подзаконными актами.

На основаніи изложеннаго мы приходимъ къ тому выводу, что административный порядокъ кодификаціи, хотя бы послѣдняя и ограничивалась сравнительно скромною формою простой инкорпорации узаконеній въ Сводъ, подрываетъ начало законности: административный порядокъ кодификаціи (безъ него, замѣтимъ кстати, совершенно обходятся на Западѣ) несовмѣстимъ съ руководящей идеей правового государства.

Положимъ, согласно довольно единодушному убѣжденію практики, въ случаяхъ разногласія между Сводомъ и подлиннымъ узаконеніемъ, слѣдуетъ отдавать предпочтеніе не кодификаціонному тексту, но тексту Высочайше утвержденному. Однако, обиходнымъ руководствомъ для массы гражданъ и для администраціи все же остается Сводъ Законовъ. По «правиламъ о приведеніи и указаніи законовъ при производствѣ дѣлъ», «не только присутственныя мѣста, но и частныя лица, по дѣламъ ихъ, въ правительственныхъ и судебныхъ мѣстахъ производящимся, обязаны слѣдовать общему правилу о приведеніи законовъ по дѣйствующему Своду» (прил. къ ст. 66 (прим.) Учр. Сенат., ст. 7).

Въ виду этого, съ точки зрѣнія политики права, слѣдуетъ принципиально высказаться, по почину С. А. Муромцева, за упраздненіе административнаго порядка кодификаціи. Для научныхъ же изслѣдованій необходимо рекомендовать тщательную провѣрку узаконеній, цитируемыхъ по Своду, съ подлиннымъ ихъ текстомъ. Такимъ образомъ, кореннымъ источникомъ для ознакомленія съ законами въ Россіи должно быть *Собраніе Узаконеній и Распоряженій Правительства*, издаваемое у насъ съ 1863 г., и *Полное Собраніе Законовъ*, хронологическій сборникъ всѣхъ законодательныхъ актовъ начиная съ Соборнаго Уложенія 1849 г. Такъ какъ, при этомъ, напечатаніе закона въ Собраніи Узаконеній есть одинъ изъ существенныхъ моментовъ въ самомъ изданіи закона, то, въ случаѣ разнорѣчія между текстами Собранія Узаконеній и Полнаго Собранія, обязательнымъ слѣдуетъ считать текстъ Собранія Узаконеній (ср. Коркуновъ, *Лекціи по общей теоріи права*, стр. 318).

Предѣлы дѣйствія закона. Дѣйствіе закона во времени

регулируется у насъ ст. 89 Зак. Осн., согласно которой «Каждый законъ имѣетъ силу только на будущее время, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда въ самомъ законѣ постановлено, что сила его распространяется и на время предшествующее, или что онъ есть только подтвержденіе и изъясненіе смысла закона прежняго».

Такимъ образомъ, по общему правилу, всякій законъ, — слѣдовательно, и законы, опредѣляющіе публично-правовыя отношенія по внутреннему управленію, — обратнаго дѣйствія не имѣютъ.

Примѣненіе прежняго закона при дѣйствіи новаго представляется, однако, возможнымъ лишь въ томъ случаѣ, если всѣ юридическіе факты, необходимые для возникновенія даннаго юридическаго отношенія, совершились до обнародованія новаго закона, такъ что изданіе послѣдняго застало эти отношенія уже существующими (опред. 1 Общ. Собр. Сен. 1906 № 26; см. Разъясненія, сост. Мордухай-Болтовскимъ, стр. 1—8). Другими словами, рѣшающимъ моментомъ для примѣненія стараго или новаго закона долженъ почитаться моментъ возникновенія обсуждаемаго правоотношенія. Если это правоотношеніе возникло до обнародованія новаго закона, оно со всѣми своими юридическими послѣдствіями, хотя еще и не наступившими, остается подъ дѣйствіемъ стараго закона. Напротивъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда ко времени вступленія въ силу новаго закона данное юридическое отношеніе еще не возникло, хотя бы для окончательнаго его возникновенія не хватало лишь одного какого-либо условія, — и самый фактъ его возникновенія, и наступленіе всѣхъ вытекающихъ изъ него юридическихъ послѣдствій должны нормироваться новымъ узаконеніемъ.

Какъ видно изъ ст. 89 Зак. Осн., обратную силу законъ можетъ имѣть только въ двухъ случаяхъ: въ случаѣ опредѣленнаго о томъ постановленія въ самомъ данномъ законѣ и въ случаѣ, когда новый законъ является не болѣе, какъ аутентическимъ толкованіемъ стараго. Однако, и въ тѣхъ случаяхъ, когда законъ получаетъ обратную силу, онъ не распространяется на такія юридическія послѣдствія даннаго правоотношенія, которыя «получили уже окончательное свое завершеніе» при дѣйствіи прежняго закона (опред. 1 Общ. Собр. по тому же дѣлу).

Въ вопросѣ о дѣйствіи закона, какъ источника административнаго права, *по мьстѣ* слѣдуетъ руководиться общими на-

чалами такъ-называемой статутарной теоріи, поскольку эти начала не видоизмѣняются положительнымъ законодательствомъ. Личное состояніе гражданина, какъ субъекта публичнаго права, опредѣляетъ *lex domicilii*, — законъ его родины въ данномъ государствѣ. Публичные вещныя права въ отношеніи недвижимости опредѣляются закономъ мѣстонахожденія послѣдней (*lex rei sitae*). Наконецъ, публичные права и обязанности, возникающія на основаніи административнаго распоряженія или полицейскаго правонарушенія, опредѣляются законами того мѣста, гдѣ было сдѣлано это распоряженіе или совершено данное правонарушеніе (*locus regit actum*).

Вопросъ о дѣйствіи закона *по лицамъ* представляетъ для публициста ближайшій интересъ, какъ вопросъ о специальныхъ законахъ, устанавливающихъ для тѣхъ или иныхъ категорій гражданъ исключительныя, по сравненію съ общимъ правомъ, постановленія. Въ административномъ правѣ сюда относятся весьма многочисленныя и разнообразныя постановленія, опредѣляющія правоспособность въ зависимости отъ подданства лица, отъ его принадлежности къ тому или другому сословію, отъ вѣроисповѣданія, пола и т. д. Здѣсь же слѣдуетъ указать и на привилегіи, въ смыслѣ извѣстнаго льготнаго положенія, устанавливаемого закономъ въ отношеніи тѣхъ или иныхъ физическихъ или юридическихъ лицъ въ области публичнаго права.

Толкованіе закона. Вопросъ о толкованіи закона становится специальнымъ вопросомъ административнаго права, поскольку дѣло идетъ о роли въ толкованіи закона административныхъ департаментовъ Сената.

По своему положенію въ системѣ государственныхъ учреждений, Сенатъ у насъ является органомъ подзаконнымъ: на немъ лежитъ «общее храненіе законовъ» (Зак. Осн., ст. 90; ср. ст. 2 Учр. Сенат.); «Сенатъ основываетъ опредѣленія свои вездѣ и во всѣхъ дѣлахъ на изданныхъ законахъ, уставахъ и предписанныхъ правилахъ, не перемѣняя въ оныхъ, безъ доклада Императорскому Величеству, ни единой буквы» (Учр. Сен., ст. 200). Въ отношеніи дѣлъ, «на которыя не окажется точнаго закона», прежде — до изданія новыхъ Основныхъ Законовъ — примѣнялся слѣдующій порядокъ: «о всякомъ случаѣ (казусѣ), требующемъ изданія новыхъ, или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній», Сенатъ

составлялъ проектъ разрѣшенія, и министръ юстиціи вносилъ все дѣло, со своимъ заключеніемъ, къ Государю Императору, черезъ Государственный Совѣтъ (ст. 201). Въ настоящее время, какъ это явствуетъ изъ новой редакціи ст. 201 по Продолженію 1906 г., это т. наз. казусное дѣло вносится министромъ юстиціи «на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ».

Установивъ, такимъ образомъ, подзаконный характеръ дѣятельности Сената въ принципѣ, переходимъ къ выясненію полномочій административныхъ его департаментовъ по толкованію закона.

Кромѣ толкованія закона въ примѣненіи его къ данному конкретному дѣлу, административные департаменты Сената обладаютъ исключительнымъ полномочіемъ общаго и принципіальнаго толкованія законовъ. Такъ, къ предметамъ вѣдомства Перваго Департамента принадлежитъ «поясненіе и подтвержденіе, въ случаѣ надобности, законовъ, относящихся до дѣлъ, Первому Департаменту предоставленныхъ» (п. 6 ст. 19 Учр. Сенат.): кругъ этихъ дѣлъ широко обнимаетъ управленіе разныхъ подчиненныхъ Сенату мѣстъ и должностей, охраненіе и удостовѣреніе правъ и преимуществъ разныхъ состояній, разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія и т. д. Къ предметамъ вѣдомства Второго Департамента, въ свою очередь, принадлежитъ «разъясненіе, въ потребныхъ случаяхъ, истиннаго смысла узаконеній по крестьянскому дѣлу» (п. 6 ст. 20). Означенная дѣятельность Перваго Департамента возбуждается по представленію министровъ въ случаяхъ, «когда предстанетъ нужда сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій» (Учр. Мин., ст. 176 п. 6). Второй же Департаментъ приобѣгаетъ къ указаннымъ «разъясненіямъ» по представленію какъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ учреждений, такъ и подлежащихъ министровъ (Учр. Сенат., ст. 20 п. 6).

Это право общаго и принципіальнаго толкованія законовъ не вполне согласуется съ положеніемъ Сената, какъ подзаконнаго органа. Сенатъ является «верховнымъ мѣстомъ» «въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія» (ср. ст. 1 Учр. Сен.); «на рѣшенія Сената нѣтъ апелляціи» (ст. 217); «Сенатъ не можетъ самъ собою ни уничтожить, ни перемѣнить своего рѣшенія безъ особаго Высочайшаго повелѣнія» (ст. 207). При такихъ условіяхъ циркулярное «поясненіе» или «разъясне-

ніе» закона, данное Сенатомъ, не примѣнительно къ конкретному дѣлу, но принципиально, неизбѣжно парализуетъ необходимую свободу въ толкованіи закона какъ у подчиненныхъ Сенату мѣстъ и лицъ, такъ равно и у самого Сената. Приобрѣтая значеніе аутентическаго толкованія закона, общеобязательнаго на будущее время, циркулярныя «поясненія» и «разъясненія» законовъ со стороны подзаконнаго органа попадаютъ въ неизбѣжное противорѣчіе съ идеей правового государства.

Въ разбираемой функціи административныхъ департаментовъ Сената у насъ переживаетъ принадлежавшее въ свое время французскимъ парламентамъ, — этимъ высшимъ судебнымъ учрежденіямъ Старога Порядка, — право «рѣшеній-регламентовъ» (*arrêts de règlements*): такъ назывались общія толкованія закона, издававшіяся въ формѣ регламента и имѣвшія на будущее время обязательную силу. Въ современномъ законодательствѣ Франціи для такихъ рѣшеній-регламентовъ давно уже нѣтъ мѣста.

Б) Чрезвычайный указъ. Обладая временно силою закона, чрезвычайный указъ, поскольку онъ сохраняетъ эту силу, является источникомъ права на такомъ же основаніи, какъ и законъ. Чрезвычайные указы опубликовываются въ Собраніи Указовъ и Распоряженій Правительства, но, въ виду своего временнаго характера, не подлежатъ инкорпорации въ Сводъ Законовъ. Для примѣненія чрезвычайнаго указа необходимо сперва удостовѣриться, не наступило ли одного изъ условій, при которыхъ прекращается его дѣйствіе (невнесеніе правительствомъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія ея занятій законопроекта, соотвѣтствующаго чрезвычайному постановленію, или отклоненіе этого законопроекта Государственною Думою либо Государственнымъ Совѣтомъ).

В) Административные указы и статуты. Подъ именемъ административныхъ указовъ и статутовъ слѣдуетъ понимать акты управленія, направленные на установленіе юридическихъ нормъ. Какъ актъ управленія, — слѣдовательно, какъ подзаконный актъ, — административный указъ отличается отъ закона и отъ чрезвычайнаго постановленія. Въ области актовъ управленія административный указъ (*Verordnung*) противополженъ административному распоряженію (*Verfügung*): между тѣмъ какъ административный указъ и статутъ, вмѣстѣ

съ закономъ и чрезвычайнымъ указомъ, осуществляютъ нормативную задачу, административное распоряженіе выполняетъ задачу прагматическую (рѣшеніе конкретныхъ дѣлъ).

Взаимное отношеніе между административнымъ указомъ и статутомъ состоитъ въ слѣдующемъ. Административные указы издаются правящею властью отъ имени самого государства. Статуты, напротивъ, исходятъ отъ различныхъ соединствъ, существующихъ въ государствѣ въ качествѣ юридическихъ лицъ. Создавая юридическія лица, публичныя и частныя, государство предоставляетъ имъ устанавливать, въ предѣлахъ закона, нормы, опредѣляющія поведеніе участниковъ даннаго соединства. Содержаніе этихъ нормъ вырабатывается общественнымъ соединеніемъ самостоятельно, но юридическая ихъ сила покоится на вѣлѣніи самой государственной власти.

Въ терминологіи нашего положительнаго законодательства различія между указами и статутами не проводится. «Указамъ» и «Высочайшимъ повелѣніямъ», издаваемымъ въ порядкѣ верховнаго управленія, у насъ противоплагаются «обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія», издаваемые въ порядкѣ управленія подчиненнаго. Такимъ образомъ, по терминологіи нашего законодательства, «обязательными постановленіями» будутъ одинаково и нормативные акты губернатора, и статуты городскихъ думъ и земскихъ собраній.

Для того, чтобы административные указы и статуты могли быть признаны источникомъ права, они должны удовлетворять слѣдующимъ условіямъ.

а) Административный указъ или статутъ долженъ быть изданъ компетентною властью. Онъ не будетъ имѣть никакого юридическаго значенія, если въ его основѣ не лежитъ делегациі со стороны законодательныхъ установленій. Поэтому для признанія юридической силы за административнымъ указомъ или статутомъ необходимо предварительно удостовѣриться въ томъ, имѣетъ ли данный органъ правящей власти или данное юридическое лицо полномочіе на установленіе обязательныхъ общихъ правилъ въ подлежащей области (провѣрка указа съ формальной стороны).

б) И административный указъ и статутъ не должны противорѣчить законамъ. Этотъ выводъ съ необходимостью слѣдуетъ изъ самого понятія административнаго указа и статута, какъ актовъ *подзаконнаго* управленія. Выясненіемъ согласія указа

съ закономъ по содержанію осуществляется его провѣрка съ матеріальной стороны.

в) Административные указы и статуты, разъ только они содержать въ себѣ правила, обязательныя для гражданъ, должны быть сдѣланы общеизвѣстными. Это условіе вытекаетъ уже изъ того общаго соображенія, что нельзя требовать соблюденія нормъ отъ лицъ, не знающихъ ихъ содержанія. Административные указы, издаваемые Государемъ Императоромъ, а также министрами и главноуправляющими отдѣльными частями, опубликовываются у насъ въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства. Что же касается обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ губернаторомъ, то эти послѣднія тоекратно публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и, сверхъ того, выставляются въ теченіе мѣсяца «на опредѣленныхъ и видныхъ мѣстахъ площадей и главныхъ улицъ», а также въ полицейскихъ управленіяхъ и въ волостныхъ правленіяхъ. Обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія, составляемыя земскими собраніями и городскими думами, публикуются губернаторомъ въ томъ же порядкѣ (Общ. Учр. Губ., ст. 424 и прим.).

Г) *Обычное право*. Ближайшій интересъ для публициста представляетъ тотъ видъ обычнаго права, который создается самою административною практикою (*Observanz*). «Отдѣльныя распоряженія администраціи, разрѣшающія существующія въ законахъ затрудненія и восполняющія ихъ пробѣлы, слагаются въ каждомъ учрежденіи въ извѣстные обычаи; обычаи эти примѣняются администраціею и потому входятъ въ жизнь и практически становятся обязательными для подданныхъ, подобно судебной практикѣ разъясняя и восполняя право, созданное законодателемъ. Поэтому юридическое значеніе и юридическая природа этихъ обычаевъ должны стоять внѣ всякихъ сомнѣній» (Лазаревскій, ст. въ Правѣ, № 2 за 1898 г.). Значеніе источника права административная практика получаетъ, во всякомъ случаѣ, лишь по мѣрѣ того, какъ государственное управленіе начинаетъ базироваться на началѣ законности: административная практика, проникнутая усмотрѣніемъ отдѣльныхъ представителей правящей власти, не можетъ, конечно, составить почвы для образованія устойчивыхъ обязательныхъ нормъ, которыми администрація руководилась бы въ своихъ отношеніяхъ къ населенію.

§ 15. Задачи административнаго права. Система административнаго права.

Регулируя публичныя отношенія между правящею властью и гражданами, административное право преслѣдуетъ двѣ коренныхъ задачи. Съ одной стороны, оно опредѣляетъ границы для вторженія правящей власти въ область личной самодѣтельности гражданъ; съ другой стороны, оно опредѣляетъ отношенія гражданъ къ положительной дѣятельности самой государственной власти.

Государство не можетъ предоставить гражданину абсолютной личной свободы: анархическая идея «абсолютной свободы» несовмѣстима съ задачами публичнаго характера, принимаемыми на себя государствомъ,—съ задачами, усложняющимися по мѣрѣ развитія культуры и гражданственности. Индивидъ въ государствѣ получаетъ не болѣе, какъ ограниченную свободу: личное самоопредѣленіе согласуется съ публичнымъ интересомъ, какъ его сознаетъ законодатель на данной ступени политическаго развитія. Задача административнаго права—указать предѣлы для вторженія правящей власти въ область личной свободы. Начертаніемъ этой границы устанавливается сфера личной самодѣтельности, недоступная для законнаго вмѣшательства правящей власти. Совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ отношеніе государственной власти къ личной свободѣ гражданъ, составляетъ *право личной свободы*. Это право личной свободы слагается изъ права личной неприкосновенности и права передвиженія (область физическаго бытія гражданъ), правъ вѣроисповѣданія, печати, собраній и обществъ (область духовной самодѣтельности гражданъ) и права труда (сфера экономической самодѣтельности гражданъ).

Такимъ образомъ, первая задача административнаго права вызвана желаніемъ урегулировать отношенія правящей власти къ самодѣтельности гражданъ. Вторая задача опредѣляется потребностью нормировать отношенія, возникающія на почвѣ положительной дѣятельности самой государственной власти. Поскольку означенною дѣятельностью государство стремится замѣстить или восполнить самодѣтельность гражданъ,—у этихъ послѣднихъ рождается интересъ въ услугахъ со стороны государственнаго управленія. Административное право опредѣляетъ обязанность правящей власти оказывать гражданамъ

эти услуги и регулирует отношенія между органами власти и лицами, пользующимися данными услугами. Совокупность сюда относящихся юридических нормъ составляет *право публичныхъ службъ* (*services publics*). Это право публичныхъ службъ обнимаетъ юридическую нормировку услугъ со стороны государственнаго управленія въ интересахъ физическаго, духовнаго и экономическаго благосостоянія гражданъ: въ его составъ войдутъ право санитарной и медицинской помощи (область физическаго благосостоянія гражданъ), право народнаго образованія (область духовнаго развитія гражданъ), право призрѣнія бѣдныхъ, право продовольственной помощи, право государственнаго страхованія и др. (область экономическаго благосостоянія гражданъ).

Посредствующимъ звеномъ между правомъ личной свободы и правомъ публичныхъ службъ является *публичное вещное право*. Въ самомъ дѣлѣ, личная свобода утрачиваетъ свой смыслъ и значеніе, если человѣку не обезпечена возможность дышать здоровымъ воздухомъ, беспрепятственно двигаться по улицамъ и дорогамъ, пользоваться паркомъ, рѣкою и т. д. Такимъ образомъ, право публичныхъ вещей (вещи внѣ оборота) оказывается своеобразнымъ продолженіемъ правъ личной свободы. Но для того, чтобы публичныя вещи могли исполнить свое назначеніе, со стороны государства необходима положительная дѣятельность, направленная на ихъ приспособленіе и охрану. Вслѣдствіе этого публичное вещное право начинается обнимать регламентацію услугъ, оказываемыхъ правящею властью гражданамъ,—и тѣмъ самымъ примыкаетъ къ праву публичныхъ службъ.

Право личной свободы, публичное вещное право и право публичныхъ службъ представляютъ собою публично-правовые институты, различные по своей юридической природѣ. Эти институты отличаются одинъ отъ другого уже по самому объекту юридическихъ отношеній, которыя они регулируютъ: объектомъ правъ личной свободы являются собственныя силы субъекта; объектъ публичнаго вещнаго права, по общему правилу, составляютъ вещи и объектъ права публичныхъ службъ—дѣйствія другихъ лицъ (органовъ правящей власти).

Право личной свободы опредѣляетъ *негативный статусъ* субъекта,—правомочіе гражданина на то, чтобы правящая власть не вмѣшивалась въ сферу самоопредѣленія, отмежеван-

ную ему закономъ. Право публичныхъ службъ устанавливаетъ *позитивный статус* субъекта: здѣсь опредѣляется обязанность власти оказывать опредѣленные услуги гражданамъ. Эти институты дополняетъ и упрочиваетъ право гражданъ на участіе въ государственной власти,—иначе совокупность политическихъ правъ, образующихъ *активный статус* гражданина.

Установленіе нормъ административнаго права, регулирующихъ тѣ или иные области публичныхъ отношеній, отнюдь еще не исключаетъ возможности для органовъ управленія совершать неправомѣрные дѣйствія,—нарушать права гражданъ. Чтобы въ той или иной степени подавить подобныя нарушенія, необходимо создать особые институты для защиты публичнаго права. Важнѣйшимъ изъ институтовъ, служащихъ этой цѣли, является *административная юстиція*. Подъ именемъ административной юстиціи слѣдуетъ понимать институтъ судебного обжалованія актовъ управленія. Право административнаго иска есть право гражданина на судебную защиту въ случаяхъ нарушенія его публичнаго правомочія. Дѣйствительность судебного контроля, которому этотъ искъ подчиняетъ правящую власть, обеспечивается обособленіемъ органовъ этого контроля,—органовъ административной юстиціи,—отъ органовъ самого управленія. Представитель правящей власти, совмѣщающій съ задачей управленія и задачу суда въ спорахъ съ гражданами о нарушеніи нормъ административнаго права, оказался бы, конечно, судьей въ своемъ собственномъ дѣлѣ. Административная юстиція не удовлетворитъ, такимъ образомъ, своему назначенію, если судебныя полномочія въ дѣлахъ о нарушеніи правъ гражданъ будутъ предоставлены самой администраціи. Для того, чтобы составить дѣйствительную гарантію законности въ государственномъ управленіи, административная юстиція должна быть организована, какъ судъ, отъ правящей власти независимый, какъ судъ, отправляемый судьей несмѣняемымъ въ условіяхъ гласности и устности производства и съ признаніемъ начала равноправности за сторонами въ процессѣ. Только при такомъ устройствѣ административной юстиціи можетъ укрѣпиться увѣренность, что споръ между гражданиномъ и правящей властью о законности акта управленія разрѣшится торжествомъ права. И только при образованіи такой административной юстиціи административное право правильно осуществить свою задачу

регулятора публичныхъ отношеній между правящею властью и гражданами.

Выяснивъ коренныя задачи административнаго права и на-мѣтивъ основные его институты, мы переходимъ къ построению *системы административнаго права*.

Въ виду историческаго преемства между административнымъ и полицейскимъ правомъ предварительно слѣдуетъ ознакомиться съ системою полицейскаго права.

Общая часть полицейскаго права слагалась изъ ученія объ органахъ полицейской дѣятельности, о власти этихъ органовъ (ихъ функціи и формы дѣятельности) и о способахъ къ обезпеченію правильности и законмѣрности въ ихъ дѣятельности. Особенная часть разбивалась на отдѣлы безопасности, просвѣщенія, сообщенія, обращенія, производства, распредѣленія и потребленія, въ соотвѣтствіи съ главнѣйшими отраслями полицейской дѣятельности. Въ первомъ изъ этихъ отдѣловъ изучалась «полиція безопасности»,—мѣры безопасности относительно людей, предметовъ и животныхъ и стихійныхъ силъ природы. Послѣдующіе отдѣлы посвящались изученію всѣхъ прочихъ полицейскихъ мѣропріятій, объединяемыхъ старинными полицейскими подъ общимъ именемъ «полиціи благосостоянія».

Предметомъ административнаго права, въ противоположность полицейскому, является регуляція не самой административной дѣятельности, но публично-правовыхъ отношеній, возникающихъ на почвѣ этой дѣятельности. Вслѣдствіе этого, необходимо кореннымъ образомъ переработать систему полицейскаго права, чтобы она могла вмѣстить новое содержаніе административнаго права. Общая часть должна дать надлежащее мѣсто общему ученію о публично-правовомъ отношеніи и объ его элементахъ. Полиція безопасности, поскольку она обнимала собой мѣры безопасности относительно людей (преступниковъ, нищихъ, пьяницъ, безумныхъ, проститутокъ, сектантовъ, евреевъ, иностранцевъ, путешественниковъ, литераторовъ и др., а также сходбищъ, скопищъ, тайныхъ собраній и союзовъ), должна усвоить новыя формы права личной свободы. Наконецъ, изъ законодательнаго матеріала, относящагося къ другимъ отдѣламъ полиціи безопасности (строительная и дорожная полиція, лѣсоохраненіе, общественное призрѣніе, санитарная и медицинская полиція и т. д.) и къ полиціи благосостоянія,

должны быть отвлечены тѣ юридическія нормы, которыя составляютъ содержаніе публичнаго вещнаго права и права публичныхъ службъ.

Въ настоящемъ руководствѣ мы излагаемъ административное право въ слѣдующей системѣ.

А) *Общая часть* науки административнаго права посвящается изученію элементовъ, общихъ для различныхъ институтовъ особенной части. Предметами общей части будутъ: организація внутренняго управленія, публично-правовое отношеніе и защита публичнаго права.

1. Въ общей части предварительно излагается заимствуемое изъ государственнаго права ученіе объ организаціи административныхъ учреждений—центральныхъ и мѣстныхъ. Сюда входитъ въ особенности ученіе о мѣстномъ самоуправленіи,—о его понятіи, устройствѣ, предметахъ вѣдомства и объ его отношеніяхъ къ правительственной власти. Въ связи съ ученіемъ объ органахъ управленія выступаютъ вопросы о функціяхъ административныхъ учреждений, о внутреннемъ устройствѣ послѣднихъ, о порядкѣ административнаго дѣлопроизводства и о формѣ актовъ управленія.

2. Центральное мѣсто въ общей части должно принадлежать анализу публично-правового отношенія. Общее ученіе о публично-правовомъ отношеніи послѣдовательно расчленяется на ученіе о субъектахъ и объектахъ публичнаго права и о важнѣйшихъ юридическихъ дѣйствіяхъ, влекущихъ публично-правовыя послѣдствія.

Въ отдѣлѣ о субъектахъ публичнаго права, кромѣ ученія о физическомъ лицѣ (гражданинѣ) и его публичной правоспособности, войдетъ обширный и сложный вопросъ о публичныхъ юридическихъ лицахъ, включая сюда и теорію о государствѣ, какъ субъектѣ публичнаго права. Изъ юридическихъ дѣйствій для публициста ближайшій интересъ представляетъ административное распоряженіе (играющее въ административномъ правѣ ту роль, какую въ гражданскомъ правѣ имѣетъ юридическая сдѣлка), а также полицейское правонарушеніе и дисциплинарная провинность.

3. Заключительный отдѣлъ общей части займутъ институты, предназначенные для защиты публичнаго права. Кромѣ ученія

объ административной юстиціи, сюда войдутъ вопросы объ административномъ надзорѣ за закономѣрностью управленія, о правѣ принесенія жалобъ на дѣйствія административнаго органа по его служебному начальству, о началѣ закономѣрнаго повиновенія, о контролѣ за законностью управленія со стороны общихъ судовъ и, наконецъ, объ отвѣтственности должностныхъ лицъ, а также и объ отвѣтственности государства за убытки, причиненные должностными лицами.

Б. Особенная часть догмы административнаго права слогается изъ институтовъ права личной свободы, права публичныхъ службъ и публичнаго вещнаго права. Что касается политическихъ правъ, то послѣднія обыкновенно разсматриваются въ государственномъ правѣ въ связи съ самой организаціей государственной власти. И лишь поскольку изученіе административной организаціи относятся къ предмету административнаго права, въ предѣлы нашей науки возвращаютъ права на участіе гражданъ въ управленіи. Для того, чтобы не слишкомъ разойтись въ настоящемъ руководствѣ съ традиціей, мы будемъ, однако, трактовать эти права не въ системѣ особенной части, какъ ея специальный институтъ, но въ общей части, — въ ученіи объ организаціи внутренняго управленія.

1. Въ систему нашей науки право личной свободы входитъ въ составѣ правъ личной неприкосновенности, передвиженія, печати, собраній, обществъ и права труда, профессій и промысловъ. Право вѣроисповѣданія изучается наукой церковнаго права. Институтъ права труда обнимаетъ публично-правовую регуляцію взаимоотношеній рабочихъ и предпринимателей, ограниченія свободы ихъ коалицій и право коопераціи. Объемъ негативнаго статуса существенно умаляется при исключительныхъ условіяхъ государственной жизни: вслѣдствіе этого, кромѣ внутренняго различія между правами личной неприкосновенности, передвиженія, печати и т. д., критеріемъ для систематики правъ личной свободы является также и различіе между нормальнымъ порядкомъ и исключительнымъ положеніемъ.

2. Публичное вещное право охватить права на вещи внѣ оборота (право общаго, спеціальнаго и исключительнаго пользованія публичными вещами), публично-правовыя ограниченія собственности, принудительное отчужденіе и сервитуты публичнаго права.

3. Право публичныхъ службъ, въ виду крайней его нераз-
работанности, будетъ представлено въ настоящемъ руковод-
ствѣ лишь въ нѣкоторыхъ избранныхъ его отрасляхъ, каковы
право санитарной и медицинской помощи, право народного
образованія, право призрѣнія бѣдныхъ, право продовольствен-
ной помощи и право обязательнаго государственнаго страхо-
ванія.

Литература *).

1. Учебники, лекціи и курсы русских полицействовъ съ семидесятихъ годовъ XIX вѣка.

Н. Бунге, Полицейское право, 1869—1878.

И. Андреевскій, Полицейское право, т. I—II. СПб. 1871—73.

И. Т. Тарасовъ, Краткій очеркъ науки административнаго права. Конспектъ лекцій. Т. 1 Яр. 1888.

А. Я. Антоновичъ, Курсъ государственнаго благоустройства (полицейскаго права) ч. I—II. Кіевъ, 1889—1890.

П. Шейминъ, Учебникъ права внутренняго управленія (Полицейскаго права). Вып. 1—5: СПб.—Од. 1891—1893.

И. Т. Тарасовъ, Учебникъ науки полицейскаго права. Вып. I—IV. М. 1891—1896.

* Очеркъ науки полицейскаго права. М. 1897.

Н. М. Цытовичъ, Лекціи по полицейскому праву. Кіевъ, 1894.

Эдуардъ Берендтсъ, Опытъ системы административнаго права. Т. 1. Обзоръ исторіи админ. права и исторіи его литературы. Вып. 1. Яр. 1898.

А. Е. Назимовъ, Лекціи по полицейскому праву. Од. 1903.

Н. Н. Бѣлявскій, Полицейское право. Конспектъ лекцій. (Вмѣсто литограф. записокъ.) Ю. 1904.

* В. О. Дерюжинскій, Полицейское право. Пособіе для студентовъ. Изд. 2 доп. СПб. 1908.

* В. В. Ивановскій, Учебникъ административнаго права (Полицейское право. Право внутренняго управленія). Изд. 3 доп. Каз. 1908.

В. М. Гессенъ, Лекціи по полицейскому праву (На правахъ рукописи). Вып. 1, СПб. 1908.

* И. Т. Тарасовъ, Лекціи по полицейскому (административному) праву. Вып. 1, М. 1909.

2. Важнѣйшія изъ иностранныхъ учебниковъ и курсовъ.

Германія.

*) Звѣздочкою * отмѣчены руководства, особенно рекомендуемыя для приступающихъ къ изученію науки административнаго права.

L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, T. I—VII. Stuttg. 1866—1869.
— Handbuch der Verwaltungslehre u. des Verwaltungsrechts. Th. I—III Stuttg. 1888.

H. Roesler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Bd. I—II. Das sociale Verwaltungsrecht 1872—73.

R. Gneist, Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit dem deutschen Verwaltungssystem. Bd. I—II. B. 1883—84.

Edgar Loening, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, L. 1884.

K. Frhr. v. Stengel, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, Stuttg. 1886.

O. v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht. Aus Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts. Fr. i./B. 1887.

* Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. T. I—II. L. 1893—94.

E. v. Meier, Verwaltungsrecht, in v. Holtzendorffs Enzyklopädie, 6. Aufl., Bd. 2, L. u. B. 1904.

F. F. Mayer, Grunzüge des Verwaltungs-Rechts und Rechtsverfahrens, Tüb. 1857.

— Grundsätze des Verwaltungsrechts, Tüb. 1862.

Otto Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes. Strassburg 1886.

— Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I—II, L. 1895—96.

* — Le droit administratif allemand. Ed. fr. par l'auteur. T. I—IV, P. 1903—1906.

Conrad Börnhaak, Grundriss des Verwaltungsrechts in Preussen und dem deutschen Reiche. L. 1906.

Anschütz u. Bernatzik, Verwaltungsrecht (Justiz und Verwaltung, Polizei und Kulturpflege). Die Kultur der Gegenwart, System. Rechtswissenschaft 1906.

Frhr. v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Bd. I—II, und Ergänzungsbände I—III. Fr. i./B. 1890—1897.

Австрія.

L. Gumpłowicz, Verwaltungslehre mit besond. Berücksichtigung des österreichischen Verwaltungsrechts. Innsbr. 1882.

E. Mischler u. I. Ulbrich, Oesterreichisches Staatswörterbuch. Bd. I—II. Wien 1897.

* Josef Ulbrich, Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes. 1—2 Hälfte. Wien. 1903—1904.

Франція.

A. Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif. T. I—VIII. 1861—1885.

Laferrière, Cours de droit public et administratif, 5 éd. T. 1—2. P. 1881.

Th. Ducrocq, Cours de droit administratif et de législation des finances. T. I—III. P. 1897—98.

* Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, P. 1907.

* Н. Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, P. 1908.

Бельгія.

A. Giron, Le droit administratif de la Belgique, T. I—III, Br.—P. 1885. Eléments. Br. 1903.

Италія.

De-Bernardo, La pubblica amministrazione e la Sociologia T. I—II. 1883—1893.

Lorenzo Meucci, Istituzioni di diritto amministrativo, Roma 1887.

V. E. Orlando, Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano. Mil. 1897 (вых. отдѣльными вып.).

— Principii di diritto amministrativo, Fir. 1908.

Англія и С.-А. С. Штаты.

Frank Goodnow, Comparative Administrative Law, T. I—II. 1893.

— Les principes du droit administratif des Etats-Unis. Trad. par Ièze. P. 1907.

Ernst Freund, The police power. Public policy and constitutional rights. Chicago 1904.

3. Исторія науки.

Я. Степановъ, О полиціи, какъ наукѣ во Франціи и Англіи. Каз. 1868.

— Первые два періода самостоятельнаго существованія науки о полиціи въ Германіи. Каз. 1869.

И. Т. Тарасовъ, Основныя положенія Лоренца Штейна по полицейскому праву. Кіевъ. 1874.

* Мих. Шпилевскій, Полицейское право, какъ самостоятельная отрасль правовѣдѣнія. Од. 1875.

В. В. Ивановскій, Наука административнаго права въ ея прошломъ и настоящемъ. Журн. Мин. Юст. 1903 ноябрь, стр. 286—329.

* А. Горбуновъ, Методологическія основы дисциплинъ, изучающихъ дѣятельность государства. Вып. 1. Историческій очеркъ нѣмецкой литературы. М. 1906.

Старинныя руководства, упоминаемыя въ текстѣ введенія.

De la Mare, Traité de la police, P. 1722-38.

Justi, Grundsätze der Polizeiwissenschaft, 1756.

— Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten, 1761.

I. Sonnenfels, Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanz-Wissenschaft W. 1765.

(Сочиненія Юсти и Зонненфельса имѣются въ русскихъ переводахъ Богаевского, Волкова и Гаврилова).

Fischer, Lehrbegriff sämtlicher Kameral- und Polizeyrechte 1785.

Berg, Handbuch des Teutschen Polizeyrechts. Hann. 1803.

Rottek, Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften. Bd. III Polizeiwissenschaft 1829.

Zimmermann, Die deutsche Polizei im XIX Jahrh. 1845.

Gerstner, Die Grundlehren der Staatsverwaltung Bd. 1. Einleitung in die gesammte Staatsverwaltungslehre. 1862.

Robert v. Mohl, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Tüb. 1866.

4. Предметъ и методы науки.

К. К. Гаттенбергеръ, Введение въ курсъ полицейскаго права (въ сборникѣ имени Гаттенбергера къ столѣтію Харьк. универс. X. 1905).

В. М. Гессенъ, О юридическомъ направленіи въ государственномъ правѣ. Журн. Мин. Юст. 1897, № 3, стр. 113—135.

А. Елистратовъ, О возрѣніяхъ Людвигъ Гумиловича на государство и право. Прот. Каз. Юрид. Общ. Каз. 1899.

Н. И. Лазаревскій, Административное право, Право. 1898, № 2.

В. Ф. Левитскій, Предметъ, задача и методъ науки полицейскаго права. Харьк. 1894.

Окольскій, Понятіе полицейскаго права. Отчетъ (Актъ) Варш. Унив. за 1894 г.

Л. І. Петражицкій, «Полицейское право», Право. 1898, № 3.

А. А. Раевскій, Предметъ и задачи полицейскаго права. Зап. Харьк. Унив. 1904, кн. 4, стр. 75—89.

Н. Цытовичъ, Еще по поводу полицейскаго и административнаго права. Право. 1899, № 6.

S. Gagrás, Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht. Eine methodische Untersuchung. Zeitschr. für die ges. Staatswissenschaft. Bd. 59 (1903) Heft 3.

J. Jastrow, Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft, Aufsätze und Abhandlungen, Bd. 1. B. 1902. Buch 1: Einleitung (S. 3—54).

Longo, La distinction entre le droit administratif et la science de l'administration en Italie. Rev. du dr. publ. T. II, p. 427.

Ludwig Spiegel, Die Verwaltungsrechtswissenschaft. Beiträge zur Systematik und Methodik der Rechtswissenschaften. L. 1909.

5. Общіе источники для ознакомленія съ новѣйшимъ русскимъ законодательствомъ и съ сенатскою практикою по административнымъ дѣламъ.

* Законодательные акты переходнаго времени. 1904—1908. Подъ ред. Н. И. Лазаревскаго; изд. 3, доп. по сент. 1908 г. СПб. 1909.

Бар. А. М. Нолькенъ, Разъясненія Перваго Общаго Собранія Пр. Сената и Государ. Совѣта по дѣламъ земскимъ, городскимъ, о крестьянахъ, о службѣ гражданской, о евреяхъ и др., бывшихъ на разсмотрѣніи Консультациі при Мин. Юст. учр., за время съ 1 янв. 1894 г. по іюнь 1901 г. СПб. 1902 г.

— Вопросы административной практики, разъясненныя съ 1901 г. по іюнь 1905 г.

И. Д. Мордухай-Болтовскою, Разъясненія по вопросамъ административнаго права, преподаанныя по дѣламъ Перв. Общ. Собр. Пр. Сената... за время съ іюня 1905 по іюнь 1908 г. СПб. 1909.

ВЫПУСКЪ II-й

выйдетъ въ апрѣлѣ.