

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

ПОДЧИНЕННОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

ДѢЯТЕЛЬНОСТЬ И ОРГАНЫ ВЕРХОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 29. Функціи подчиненнаго управленія.

Велѣніями Верховной власти опредѣляются цѣли и задачи государственной дѣятельности и устанавливаются юридическія нормы, разграничивающія разнообразныя интересы, составляющіе содержаніе государственной жизни. Такимъ образомъ, дѣятельностью верховнаго управленія опредѣляются въ общемъ и содержаніе, и формы государственной дѣятельности. Но органы верховнаго управленія сами не осуществляютъ непосредственно своихъ велѣній; не совершаютъ сами всей массы отдѣльныхъ дѣйствій, необходимыхъ для осуществленія ихъ велѣній; не разрѣшаютъ сами всѣхъ спорныхъ вопросовъ, возникающихъ при этомъ. Дѣло верховнаго управленія намѣтитъ задачи государственной дѣятельности и указать способы ихъ осуществленія. Для дѣйствительнаго ихъ выполненія организуются въ государствѣ особыя учрежденія, призванныя дѣйствовать по полномочію и на основаніи указаній органовъ верховнаго управленія. Это — органы подчиненнаго управленія. Условія ихъ дѣятельности существенно отличаются отъ условій дѣятельности верховнаго управленія. Подчиненное управленіе прежде всего лишено той самостоятельности, какая отличаетъ верховное управленіе. Органы под-

только договорами съ другими державами, но и завоеваніями. Права гражданской свободы имѣютъ значеніе лишь настолько, насколько признаются положительнымъ законодательствомъ, могущимъ быть всегда измѣненнымъ властью верховнаго управленія. Власть подчиненнаго управленія обставлена, напротивъ, опредѣленными юридическими гранями, постановленіями положительнаго права. Поэтому и отношенія гражданъ къ органамъ верховнаго и къ органамъ подчиненнаго управленія существенно различны. Между гражданиномъ и верховнымъ управленіемъ нѣтъ и не можетъ быть судьи, именно потому, что власть верховная есть власть свободная, дискреціонная. Гражданинъ ни при какихъ условіяхъ не можетъ требовать изданія опредѣленнаго закона или отмѣны существующаго, и точно въ такое же положеніе поставлены и собственно правительственные акты въ сферѣ нерегулированной законодательствомъ. Къ органамъ же подчиненнаго управленія граждане могутъ обращаться съ правовыми требованіями, такъ какъ дѣятельность подчиненнаго управленія представляетъ выполненіе юридической обязанности, въ предѣлахъ данныхъ ему полномочій.

Акты подчиненнаго управленія подлежатъ поэтому обжалованію, если заинтересованное лицо находитъ ихъ незаконными или превышающими полномочія даннаго органа подчиненнаго управленія. При этомъ превышеніемъ полномочія будетъ и то, когда подчиненное управленіе воспользуется имъ не въ тѣхъ цѣляхъ, для осуществленія которыхъ данное полномочіе ему предоставлено.

Условность и ограниченность власти подчиненнаго управленія приводитъ къ тому, что въ дѣятельности его обособляются двѣ существенно различныя функціи. Подчиненное управленіе обязано не только осуществлять отдѣльныя задачи управленія, но и сообразоваться при этомъ съ дѣйствующимъ правомъ, которое для органовъ подчиненнаго управленія имѣетъ безусловную силу. Дѣйствительное осуществленіе задачъ управленія требуетъ разрѣшенія вопросовъ цѣлесообразности; подчиненіе постановленіямъ дѣйствующаго права порождаетъ вопросы объ истолкованіи юридическихъ нормъ, въ примѣненіи ихъ къ частнымъ случаямъ. Такимъ образомъ, дѣятельность подчиненнаго управленія складывается изъ осуществленія отдѣльныхъ задачъ управленія и истолкованія юридическихъ нормъ. Первая изъ этихъ функцій есть функція администраціи, вторая — функція суда.

Судебная функція, такъ же какъ и администрація, есть

функция подчиненнаго управленія. Отправленіе правосудія есть не только право, но и обязанность. Уклоненіе отъ выполненія ея составляетъ даже уголовное преступленіе—отказъ въ правосудіи. Точно такъ же, отправляя свою функцию, судъ дѣйствуетъ не свободно, а по уполномочію Верховной власти и на основаніи закона. Слѣдовательно, судебная дѣятельность представляетъ всѣ отличительныя особенности подчиненнаго управленія. Но несмотря на то, что судъ и администрація одинаково относятся къ сферѣ подчиненнаго управленія, между этими двумя функциями существенная разница. Выполненіе судебной функции заключается собственно въ чисто логической операціи истолкованія законовъ; функция администраціи—въ практической дѣятельности, направленной къ непосредственному достиженію опредѣленныхъ внѣшнихъ результатовъ. Отправленіемъ суда только охраняется уже существующее право; дѣятельностью административною вносится въ общественную жизнь всегда нѣчто новое, такъ какъ ею осуществляютъ интересы, иначе оставшіеся бы безъ осуществленія. Дѣятельность суда опредѣляется исключительно однѣми, строго опредѣленными нормами права; дѣятельность администраціи — всегда нѣсколько гадательными соображеніями цѣлесообразности.

Уже эта внутренняя разнородность судебной и административной функций приводитъ къ необходимости ихъ внѣшняго обособленія. Для надлежащаго выполненія такихъ разнородныхъ функций потребны слишкомъ различныя качества, чтобы можно было съ удобствомъ соединять эти функции въ рукахъ однихъ и тѣхъ же учреждений. Отправленіе правосудія требуетъ безпристрастія, обдуманности, спокойствія; административная дѣятельность — энергіи, быстроты, подвижности. Для судьи особенно важно знаніе законодательства, для администратора — техническихъ правилъ достиженія данной цѣли. Въ судьяхъ выше всего цѣнится способность не поддаваться увлеченіямъ, не отступать отъ проведенія общихъ началъ права подъ давленіемъ условій практическаго удобства, въ администраторѣ важнѣе всего именно отзывчивость къ измѣнчивымъ запросамъ практической жизни. Но обособленіе судебныхъ и административныхъ функций вызывается еще и другими соображеніями. Оно необходимо для вѣщаго обезпеченія законности. Въ пестромъ разнообразіи административной дѣятельности каждая, сколько-нибудь значительная группа интересовъ находитъ себѣ спеціальнаго представителя и охранителя въ лицѣ соотвѣтствующаго административнаго вѣдомства. Конечно, и интересъ законности нуждается въ такомъ же особомъ представительствѣ, тѣмъ болѣе, что право, разграничивая сталкиваю-

щієся інтереси и ограничивая, слѣдовательно, ихъ осуществленіе, является для дѣятельности администраціи непремѣнно стѣсненіемъ ея свободы. Для того, чтобы юридическія нормы получили дѣйствительное и неуклонное примѣненіе, необходимо, чтобы истолкованіе ихъ было предоставлено не тѣмъ органамъ, на которыхъ лежитъ обязанность осуществленія отдѣльныхъ интересовъ, разграничиваемыхъ юридическими нормами. Только при этомъ условіи можетъ быть выдержано на дѣлѣ устанавливаемое правомъ соотношеніе между разнообразными интересами; только при этомъ условіи можно предотвратить случайное преобладаніе отдѣльныхъ интересовъ въ зависимости просто отъ болѣе энергіи того или другого административнаго вѣдомства. Наконецъ, для возможности руководиться при отправленіи правосудія только началами права и для обезпеченія судебнымъ рѣшеніемъ подобающаго имъ авторитета въ глазахъ общества, необходимо ввѣрять осуществленіе судебныхъ функцій возможно независимымъ учрежденіямъ, относительно которыхъ не могло бы быть и тѣни сомнѣнія, что они судятъ въ угоду или по указанію власти имущихъ. Между тѣмъ учрежденія, осуществляющія административныя функціи, непремѣнно должны быть поставлены въ зависимое положеніе другъ отъ друга въ порядкѣ инстанцій и отъ органовъ верховнаго управленія. Соображенія цѣлесообразности такъ неопредѣленны и измѣнчивы, что невозможно каждому отдѣльному органу подчиненнаго управленія предоставить самостоятельно рѣшеніе вопросовъ цѣлесообразности. Чтобы сохранить въ государственномъ управленіи нѣкоторое единство, необходимо подчинить всю административную дѣятельность указаніямъ органовъ верховнаго управленія. Административная дѣятельность не только регулируется опредѣленными общими правилами, но и по каждому частному вопросу администраціи могутъ быть дѣлаемы непосредственныя указанія, что и какъ сдѣлать.

Таковы основанія обособленія судебной и административной функціи. Однако, полное обособленіе получаетъ въ дѣйствительности далеко не вся судебная дѣятельность. Только отправленіе уголовного правосудія да охрана гражданскихъ правъ выдѣляется въ вѣдѣніе особыхъ вполне независимыхъ и обособленныхъ отъ администраціи судебныхъ установленій. Охрана публичныхъ правъ, напротивъ, до сихъ поръ ввѣряется или тѣмъ же административнымъ учрежденіямъ, которыя призваны къ непосредственному осуществленію задачъ управленія, или же образуемымъ въ составѣ административныхъ учреждений и въ непосредственной связи съ ними особымъ коллегіямъ, органамъ такъ называемой

административной юстиции. Это объясняется, конечно, недостаточнымъ, сравнительно, развитіемъ публичнаго права, смѣшеніемъ вопросовъ публичнаго права съ вопросами цѣлесообразности. Надлежащее выясненіе юридической природы государственнаго юридическаго отношенія и связанное съ этимъ болѣе строгое разграниченіе публичнаго права и политики, безъ сомнѣнія, приведетъ современемъ къ образованію, на ряду съ уголовными и гражданскими судами, такихъ же независимыхъ судовъ публичнаго права. Уже образованіе въ составъ администрации особыхъ коллегій для осуществленія функцій административной юстиции представляетъ весьма важный шагъ въ этомъ направленіи. И въ постепенномъ развитіи организаціи административныхъ судовъ замѣчается все болѣе и болѣе приближеніе ихъ и по устройству, и по условіямъ дѣятельности къ положенію, занимаемому обыкновенными судами.

Дѣятельность уголовного и гражданского суда опредѣляется почти всецѣло нормами уголовного и гражданского права. Поэтому разсмотрѣніе ихъ организаціи и условій дѣятельности не относится къ государственному праву, а составляетъ содержаніе науки уголовного и гражданского процесса, излагаемой въ ближайшей связи съ матеріальнымъ уголовнымъ и гражданскимъ правомъ. Для государственнаго права дѣятельность уголовныхъ и гражданскихъ судовъ имѣетъ непосредственное значеніе лишь настолько, насколько дѣло идетъ объ уголовной и гражданской отвѣтственности должностныхъ лицъ, служащей однимъ изъ средствъ обезпеченія законности въ управленіи. Дѣятельность административныхъ судовъ, напротивъ, имѣетъ ближайшее отношеніе именно къ государственному праву. Мы разсмотримъ ихъ устройство и дѣятельность въ четвертомъ отдѣлѣ въ общей связи со всѣми другими способами обезпеченія законности въ управленіи. Въ настоящемъ же отдѣлѣ остановимся на выясненіи одной только административной функціи подчиненнаго управленія.

§ 30. Формы административной дѣятельности ¹⁾.

Осуществленіе разнообразныхъ задачъ государственной жизни можетъ быть достигаемо двумя различными путями. Государство можетъ или положительно содѣйствовать своей дѣятельностью

¹⁾ Laband. Staatsrecht des deutschen Reiches, 2 Aufl. I, S. 686. Ulbrich. Oesterreichisches Staatsrecht, 1892. S. 125. Gneist. Das englische Verwaltungsrecht, 1883, I, S. 321. Löning. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 1884. S. 248.

осуществленію этихъ задачъ, или же только направлять къ осуществленію ихъ дѣятельность частныхъ лицъ, налагая на нихъ съ этой цѣлью извѣстныя ограниченія ихъ свободы, требуя отъ нихъ воздержанія отъ однихъ дѣйствій, совершенія другихъ. Различіе положительнаго содѣйствія осуществленію государственныхъ задачъ и просто регулированія дѣятельности частныхъ лицъ ради обезпеченія осуществленія разнообразныхъ общественныхъ интересовъ имѣетъ очень существенное значеніе. Въ регулированіи дѣятельности частныхъ лицъ администрація выступаетъ болѣе съ характеромъ власти, нежели въ положительномъ содѣйствіи. При положительномъ содѣйствіи администрація распоряжается собственно только принадлежащими государству матеріальными средствами да силами должностныхъ лицъ. Принудительный характеръ государственной дѣятельности выражается при этомъ лишь въ принудительномъ способѣ пріобрѣтенія государствомъ матеріальныхъ средствъ, въ обязательномъ, повинностномъ способѣ отправленія нѣкоторыхъ должностей. Но сама по себѣ дѣятельность, заключающаяся въ положительномъ содѣйствіи, не имѣетъ характера принудительнаго властвованія. Постройка и эксплуатация желѣзной дороги, управленіе школой или больницей, веденіе банковыхъ операцій и т. п. представляются по внутреннему своему содержанію совершенно одинаковыми, независимо отъ того, кѣмъ эти дѣйствія совершаются — частнымъ лицомъ или административнымъ органомъ. Напротивъ, регулируя дѣятельность частныхъ лицъ въ цѣляхъ обезпеченія условій осуществленія извѣстныхъ задачъ государственной жизни, государство, конечно, этимъ самымъ властвуетъ надъ подданными, и потому такого рода регулировка и доступна только органамъ власти. Дѣятельность положительнаго содѣйствія опредѣляется главнымъ образомъ техническими правилами, а не юридическими нормами. Разработка казеннаго рудника, преподаваніе въ казенномъ учебномъ заведеніи, лѣченіе въ казенной больницѣ опредѣляется, конечно, правилами горнаго искусства, педагогики, медицины, а не началами права. Такъ какъ государство дѣйствуетъ при этомъ, пользуясь собственными силами и средствами, то вопросы права возникаютъ тутъ сравнительно рѣдко и какъ бы случайно: они не вытекаютъ изъ самаго существа этого рода административной дѣятельности. Въ совершенно иныя условія поставлена дѣятельность регулированія. Регулируя дѣятельность частныхъ лицъ въ цѣляхъ осуществленія государственныхъ задачъ, государство на каждомъ шагѣ сталкивается съ частными интересами, и такимъ образомъ тутъ постоянно возникаютъ вопросы права. Наконецъ,

эти двѣ формы административной дѣятельности существенно различны и по своимъ результатамъ. Результатомъ положительнаго содѣйствія является созданіе опредѣленныхъ матеріальныхъ благъ, служащихъ непосредственному осуществленію извѣстныхъ интересовъ общественной жизни. Результатомъ регулированія дѣятельности частныхъ лицъ получается созданіе правъ и обязанностей, лишь обуславливающихъ собою возможность осуществленія общественныхъ интересовъ.

Положительное содѣйствіе государства осуществленію общественныхъ интересовъ само можетъ проявляться въ различныхъ формахъ. Государство или прямо беретъ на себя осуществленіе извѣстной задачи, или же только содѣйствуетъ въ томъ дѣятельности частныхъ лицъ. Когда государство беретъ само на себя осуществленіе данной задачи, оно можетъ или признать это своимъ исключительнымъ правомъ, своей монополіей, или, напротивъ, допустить вмѣстѣ съ тѣмъ и конкурирующую дѣятельность частныхъ лицъ. Когда государство только содѣйствуетъ дѣятельности частныхъ лицъ, это содѣйствіе можетъ заключаться въ надѣленіи частныхъ лицъ или матеріальными въ тому средствами, или особыми правами.

Монополіи устанавливаются въ тѣхъ случаяхъ, когда цѣлесообразное осуществленіе какой-либо задачи требуетъ непременно объединенія дѣла. Такъ, обыкновенно устанавливается государственная монополія монетнаго, почтоваго, телеграфнаго дѣла. Эти административныя монополіи, монополіи въ интересахъ управленія, не слѣдуетъ смѣшивать съ монополіями финансовыми, которыя обуславливаются не большею цѣлесообразностью объединенія извѣстнаго дѣла, а стремленіемъ обезпечить казнѣ большій или болѣе вѣрный доходъ. Такой характеръ имѣютъ, напримѣръ, монополіи питейная, карточная. Когда непосредственное осуществленіе какой-либо задачи государствомъ вызывается только недостаточностью частныхъ капиталовъ или отсутствіемъ частной предпріимчивости, а объединеніе всего дѣла въ однѣхъ рукахъ не признается необходимымъ, тогда на ряду съ государственною дѣятельностью допускается, и даже иногда прямо поощряется, искусственно поддерживается, свободная конкурирующая дѣятельность частныхъ лицъ. Въ такія условія поставлена, напр., государственная дѣятельность по устройству школъ, больницъ, горныхъ заводовъ, по постройкѣ желѣзныхъ дорогъ.

Содѣйствіе со стороны государства дѣятельности частныхъ лицъ надѣленіемъ ихъ потребными для нихъ матеріальными средствами выражается въ довольно разнообразныхъ формахъ. Надѣ-

леніе это можетъ имѣть характеръ безвозвратнаго предоставленія потребныхъ матеріальныхъ средствъ или заключаться въ оказаніи кредита. Безвозвратное предоставленіе принимаетъ или форму пособій, которыя могутъ быть денежными, или заключаться въ даровомъ или удешевленномъ отпускѣ матеріаловъ, напр., лѣса на устройство паточныхъ заводовъ (Уст. сельск. хоз., ст. 75) ¹⁾, или такомъ же отводѣ земли (напр., въ губерніяхъ Екатеринославской, Херсонской, Таврической, подъ устройство фруктовыхъ садовъ (Уст. сельск. хоз., ст. 78—81) ²⁾). Другую форму безвозвратнаго предоставленія средствъ составляютъ преміи за успѣшное и широкое развитіе дѣла, напр., номинальная плата заграничные рейсы судовъ, возвратъ акциза за вывозимый за границу сахаръ и спиртъ, денежная премія за посадку тутовыхъ деревьевъ (Уст. сельск. хоз., ст. 111) ³⁾. Содѣйствіе государства кредитомъ выражается или въ прямой выдачѣ ссудъ, напр., для пособія къ распространенію сельской промышленности въ Южной Россіи (Уст. сельск. хоз., ст. 36—52) ⁴⁾, ссуды изъ обводнительнаго капитала въ Крыму (ст. 53—63) ⁵⁾, или въ организаціи болѣе дешеваго кредита, или въ принятіи государствомъ на себя поручительства въ платежѣ процентовъ по займамъ, напр., гарантія желѣзнодорожныхъ обязательствъ.

Содѣйствіе дѣятельности частныхъ лицъ посредствомъ надѣленія ихъ особыми правами представляетъ уже переходъ къ регулированію дѣятельности частныхъ лицъ властью государства. Тутъ создаются дѣятельностью администраціи не матеріальныя блага, а права. Но, съ другой стороны, въ такомъ предоставленіи особыхъ правъ, какъ преміи за осуществленіе извѣстнаго дѣла, проявляется со стороны государства не столько властвованіе, сколько попеченіе, какъ и въ другихъ формахъ положительнаго содѣйствія. Предоставленіе особыхъ правъ можетъ прежде всего заключаться въ предоставленіи частному лицу монополіи, напр., исключительнаго права на содержаніе въ данной мѣстности аптеки, на устройство въ городѣ телефоновъ, электрическаго освѣщенія, содержаніе извознаго промысла и т. п. Сюда же относятся также привилегіи на изобрѣтенія, дающія исключительное право пользоваться даннымъ изобрѣтеніемъ въ теченіе опредѣленнаго срока. Затѣмъ другую форму содѣйствія предо-

¹⁾ [Ст. 195 изд. 1903 г.].

²⁾ [Ст. 197 и ст. 1—3 прил. къ ст. 28 (прим. 1) изд. 1903 г.].

³⁾ [Ст. 219 тамъ же].

⁴⁾ [Ст. 108—124 тамъ же].

⁵⁾ [Ст. 135—145 тамъ же].

ставленіємъ правъ составляетъ предоставленіе почетныхъ преимуществъ, напр., предоставленіе правъ государственной службы, предоставленіе правъ почетнаго гражданства, награжденіе орденами, медалями, почетными кафтанами (Уст. сельск. хоз., ст. 26—30, 75, 78, 109—111, 800) ¹⁾.

Регулировка дѣятельности частныхъ лицъ, въ цѣляхъ обезпеченія условія надлежащаго осуществленія разнообразныхъ общественныхъ интересовъ достигается или прямымъ установленіемъ въ юридическихъ нормахъ общихъ велѣній, обращенныхъ къ подданнымъ, или предоставленіемъ органамъ администраціи полномочія подъ извѣстными условіями, по своему усмотрѣнію, регулировать дѣятельность подданныхъ.

Непосредственное регулированіе частной дѣятельности юридическими нормами выражается въ разнообразныхъ велѣніяхъ, которыя можно свести къ тремъ основнымъ категоріямъ: 1) прямое предписаніе что-либо совершить; 2) воспрещеніе опредѣленныхъ дѣйствій, и 3) допущеніе совершенія извѣстныхъ дѣйствій лишь съ соблюденіемъ извѣстныхъ условій. Условія, въ зависимости отъ соблюденія которыхъ законъ ставитъ допустимость нѣкоторыхъ дѣйствій, могутъ быть крайне разнообразны. Укажемъ тѣ изъ нихъ, которыя имѣютъ болѣе общее значеніе. Осуществленіе монопольных промысловъ и предпріятій обыкновенно обусловливается обязанностью непременно совершать составляющія ихъ содержаніе дѣйствія въ опредѣленныхъ рамкахъ или вообще насколько на нихъ будетъ спросъ заинтересованныхъ въ томъ лицъ. Такъ, перевозка пассажировъ, багажа, почты и грузовъ составляетъ обязанность каждой открытой для движенія желѣзной дороги (Общ. Уст. жел. дор., ст. 1). Такъ, практикующій врачъ обязанъ во всякое время являться по зову больного (Улож. о нак., ст. 872). Такъ, аптеки должны дѣйствовать непрерывно, изготовляя лѣкарства во всякое время дня и ночи по мѣрѣ поступленія заказовъ и ни въ какомъ случаѣ не могутъ отказаться отъ выполненія заказовъ. Когда какое-нибудь дѣло осуществляется совмѣстно дѣятельностью многихъ лицъ, въ особенности организованныхъ союзомъ лицъ, то законодательство требуетъ обыкновенно, чтобы дѣятельность эта совершалась явно, чтобы дѣйствія союза оглашались во всеобщее свѣдѣніе. Иногда требуется кромѣ того предварительное заявленіе подлежащей власти. Это даетъ возможность администраціи слѣдить за такого рода дѣятельностью и своевременно принимать мѣры предупрежденія возможныхъ злоупотреб-

¹⁾ [Ст. 33—37, 195, 197, 217—219, 1083 тамъ же].

лений. Бываетъ и такъ, что законодательство само требуетъ, чтобы извѣстныя дѣйствія совершались не иначе, какъ сообща всѣми заинтересованными лицами. Это выражается въ установленіи обязательнаго образованія такъ называемаго товарищества (*Genossenschaft*). Въ Пруссіи устанавливается обязательное совмѣстное веденіе лѣсного хозяйства всѣми собственниками смежныхъ лѣсныхъ участковъ (*Waldgenossenschaft*). Такъ, у насъ для тюленьяго промысла на льдахъ Мезенскаго залива, или такъ называемаго Устьинскаго промысла, и для тюленьяго промысла на Каспійскомъ морѣ установлена обязательная совмѣстная ловля всѣми промышленниками въ одинъ общій опредѣляемый выборными лицами срокъ (Уст. сельск. хоз., ст. 293—300 и 595—604) ¹⁾. Такъ въ Закавказьѣ пользованіе оросительной водой совершается не иначе, какъ по указаніямъ совѣта выборныхъ отъ магала, то-есть отъ жителей мѣстности, орошаемой водой одного водовмѣстилища (Уст. сельск. хоз., ст. 129) ²⁾.

Не всегда юридическія нормы прямо устанавливаютъ велѣнія, обращенныя къ подданнымъ. Во многихъ случаяхъ онѣ только уполномочиваютъ администрацію на принятіе тѣхъ или другихъ распоряженій по соображенію условій каждаго конкретнаго случая. Полномочія, предоставляемыя при этомъ администраціи, могутъ заключаться или въ правѣ въ случаѣ надобности предъявлять частнымъ лицамъ извѣстныя требованія: требовать совершенія опредѣленныхъ дѣйствій и воспрепятствовать имъ совершеніе дозволенныхъ дѣйствій, или можетъ быть и такъ, что опредѣленные дѣйствія допускаются вообще не иначе, какъ съ предварительнаго на то разрѣшенія администраціи. Слѣдовательно, администрація можетъ пользоваться или правомъ предъявлять требованія, или правомъ давать разрѣшенія.

Требованія, предъявляемыя администраціей, бываютъ положительныя—предписанія, и отрицательныя—ограниченія. Примѣромъ положительныхъ требованій можетъ служить право полиціи требовать содѣйствія обывателей въ случаяхъ наводненія (Общ. Учр. Губ., ст. 739, 755), пожара (ст. 805, 806), кораблекрушенія (ст. 807), ссоръ, дракъ, буйства (ст. 782), а также для преслѣдованія и поимки разбойниковъ, воровъ и бѣглыхъ (ст. 755). Въ частности отъ извозчиковъ можно потребовать отвозить даромъ съ мѣста пожара пожитки (Уст. пред. прест., ст. 324, Прилож.). Министръ внутреннихъ дѣлъ въ случаѣ повальныхъ заразитель-

¹⁾ [Ст. 518—525. Ст. 595—604 по изд. 1903 г. отмѣнены].

²⁾ [Ст. 297 изд. 1903].

ныхъ болѣзней можетъ и вольнопрактикующихъ врачей переводить изъ другихъ губерній (Уст. врач., ст. 137) ¹⁾. Въ губерніяхъ бывшаго Царства Польскаго и Курляндской отъ всѣхъ мѣстныхъ жителей можно требовать участія въ облавахъ на хищныхъ звѣрей (Уст. сельск. хоз., ст. 215) ²⁾.

Ограниченія, налагаемыя въ случаѣ надобности администраціей, устанавливаются, во-первыхъ, въ отношеніи къ опредѣленному объекту, напримѣръ, воспрещеніе розничной продажи данной газеты, признаніе лѣса защитнымъ, объявленіе цѣлебнаго источника имѣющимъ общественное значеніе; такое признаніе влечетъ за собой воспрещеніе цѣлаго ряда дѣйствій относительно даннаго лѣса или источника; во-вторыхъ, такія же ограниченія могутъ быть устанавливаемы и въ отношеніи къ опредѣленнымъ лицамъ, напр., особыя ограниченія въ отношеніи къ поднадзорнымъ.

Разрѣшенія относятся или къ отдѣльнымъ дѣйствіямъ, напримѣръ, къ отлучкѣ изъ предѣловъ государства, къ напечатанію книги, подлежащей предварительной цензурѣ, или вообще къ занятію извѣстнымъ промысломъ, осуществленію извѣстнаго предпріятія. Разрѣшенія второй категоріи, то-есть разрѣшенія на цѣлый рядъ однородныхъ дѣйствій, называются концессіями. Онѣ могутъ быть личными и концессіями предпріятій. Личная концессія устанавливается только для даннаго лица. Такова, напримѣръ, по нашему законодательству концессія на содержаніе типографіи, право заниматься извѣстнымъ промысломъ. Концессіи предпріятій имѣютъ болѣе объективный характеръ, въ томъ смыслѣ, что, будучи даны одному лицу, онѣ составляютъ его приобрѣтенное гражданское право и потому могутъ отъ него переходить къ другимъ лицамъ общими способами гражданского оборота. Таковы, напр., концессіи на содержаніе аптеки, на изданіе газеты.

§ 31. Элементы административной дѣятельности ³⁾.

Мы разсмотрѣли различныя формы административной дѣятельности. Намъ предстоитъ теперь выяснитъ общіе элементы ея. Въ чемъ бы ни заключалась дѣятельность администраціи, въ положительномъ ли содѣйствіи осуществленію задачъ государственной

¹⁾ [Ст. 101 Уст. врач. изд. 1902 г.].

²⁾ [Ст. 382 пад. 1903 г.].

³⁾ Stein. Handbuch der Verwaltungslehre, 1883, I, SS. 100—118. Löning. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884, S. 240.

жизни, или регулированіи дѣятельности частныхъ лицъ, она всегда предполагаетъ: 1) установленіе общихъ правилъ; 2) разрѣшеніе отдѣльныхъ конкретныхъ случаевъ на основаніи установленныхъ общихъ правилъ, и 3) дѣйствительное осуществленіе принятаго рѣшенія. Сообразно съ этимъ различаютъ три общихъ элемента административной дѣятельности: 1) указъ (*Verordnung, décret*), или установленіе общихъ правилъ, 2) распоряженіе (*Verfügung arrêt*), или разрѣшеніе отдѣльныхъ конкретныхъ случаевъ, и 3) исполненіе или совершеніе самыхъ дѣйствій, направленныхъ къ осуществленію распоряженія.

Изъ этихъ трехъ элементовъ указъ и распоряженіе общи администраціи съ верховнымъ управленіемъ, которое также и устанавливаетъ общія правила, и даетъ частныя велѣнія. Но если въ верховномъ управленіи преобладаетъ установленіе общихъ правилъ, дѣятельность администраціи, напротивъ, складывается, главнымъ образомъ, изъ распоряженій сообразно правиламъ, устанавливаемымъ органами верховнаго управленія. Дѣло верховнаго управленія заключается прежде всего въ руководящихъ указаніяхъ; дѣло администраціи — въ дѣйствительномъ осуществленіи предначертаній верховнаго управленія. Что же касается исполненія, то это элементъ исключительно присущій административной дѣятельности. Органы верховнаго управленія сами никогда не приводятъ въ исполненіе своихъ велѣній.

Только два изъ указанныхъ элементовъ необходимо присущи каждому акту администраціи: распоряженіе и исполненіе. Въ каждомъ данномъ случаѣ, вызывающемъ дѣятельность администраціи, необходимо распорядиться и привести распоряженіе въ исполненіе. Установленіе общаго правила можетъ и отсутствовать. Бываетъ иногда такъ, что извѣстная отрасль административной дѣятельности складывается вся изъ ряда частныхъ мѣръ отъ случая къ случаю, безъ руководства какими-либо общими, напередъ установленными правилами. Но если бы администрація не дѣлала вовсе и распоряженій, или не приводила бы ихъ въ исполненіе, тогда бы не было вовсе въ данномъ случаѣ управленія. Однако, хотя административная дѣятельность и можетъ иногда обходиться безъ установленія общихъ правилъ, тѣмъ не менѣе этотъ элементъ ея не представляется только случайнымъ, а составляетъ, такъ сказать, естественную ея принадлежность. Разъ случаи извѣстнаго рода повторяются, само собою складываются для нихъ и общія правила. Кромѣ того, вездѣ, гдѣ администрація осуществляется различными органами власти, высшими и низшими, высшій органъ неизбѣжно даетъ низшему напередъ извѣстныя указанія, какъ

дѣйствовать въ опредѣленныхъ случаяхъ, даетъ инструкціи, указы, указы, и такимъ путемъ создаются напередъ опредѣленными общія правила осуществленія административныхъ функцій.

Такъ какъ власть подчиненнаго управленія условна и ограничена, то и общія правила администраціи можетъ устанавливать только въ предѣлахъ данныхъ ей верховнымъ управленіемъ полномочій. По общему правилу полномочія эти заключаются въ непосредственномъ осуществленіи отдѣльныхъ задачъ управленія; поэтому, и общія правила администраціи устанавливаетъ только техническія. Для того, чтобы административный органъ могъ установить своимъ указомъ юридическую норму, ему необходимо специальное на то полномочіе отъ верховнаго управленія. Другими словами, указы, издаваемые администраціей по общему правилу, могутъ быть только техническими указами, и лишь въ силу специального на то полномочія — указами юридическими. Но и установленіе техническихъ правилъ для управленія имѣетъ не малое юридическое значеніе. Значеніе это опредѣляется тѣмъ, что самый выборъ именно даннаго опредѣленнаго технического правила въ руководство администраціи есть уже самъ по себѣ актъ власти, а не просто дѣло благоразумія. Хотя бы выборъ этотъ былъ сдѣланъ высшимъ органомъ неудачно, разъ онъ сдѣланъ, онъ обязательнъ для подчиненныхъ органовъ, не могущихъ по собственному усмотрѣнію отступить отъ правила, указаннаго имъ высшимъ органомъ.

Распоряженіе и исполненіе суть элементы, необходимо присущіе каждому акту администраціи; но не всегда они представляются раздѣльными, обособленными. Они могутъ иногда сливаться въ одномъ дѣйствіи. Это бываетъ именно въ тѣхъ случаяхъ, когда и принятіе извѣстнаго распоряженія, и его исполненіе предоставляется одному и тому же органу. Но такіе случаи представляются сравнительно рѣдкими. Обыкновенно принятіе распоряженій и ихъ исполненіе ввѣряется различнымъ органамъ, такъ какъ для того и другого требуются совершенно различныя качества и организаціи и личнаго состава учреждений.

Распоряженія администраціи суть, какъ и указы, проявленія власти. Въ этомъ ихъ юридическое значеніе и ихъ отличіе отъ частныхъ распоряженій. По содержанію своему распоряженія администраціи и распоряженія частныхъ лицъ, направляясь къ достиженію опредѣленной практической цѣли, могутъ быть совершенно тождественны, но юридическое ихъ значеніе всегда существенно различно. Одностороннее распоряженіе частнаго лица ни для кого не обязательно. Напротивъ, распоряженіе админи-

страціи, какъ проявленіе власти, имѣетъ обязательную силу и для подчиненныхъ органовъ власти и для частныхъ лицъ. Это не значитъ, чтобы распоряженіямъ администраціи присвоивалась, подобно судебнымъ рѣшеніямъ, безусловная, безповоротная сила. Напротивъ, ихъ можно обжаловать, обыкновенно безъ ограниченія опредѣленнымъ срокомъ, по начальству, ссылаясь на ихъ неудобство и нецѣлесообразность. Да и сама администрація въ большинствѣ случаевъ въ правѣ ихъ отмѣнять и измѣнять *propter motu*. Но обязательный, властный характеръ административныхъ распоряженій выражается въ томъ, что, покуда они не отмѣнены компетентною властью, они обязательны и подлежатъ въ случаѣ надобности принудительному исполненію самою администраціей.

Исполненіе распоряженій въ однихъ случаяхъ достигается собственными средствами и силами администраціи, въ другихъ требуетъ выполненія извѣстныхъ обязанностей со стороны подданныхъ. Въ первомъ случаѣ исполненіе составляетъ внутреннее дѣло администраціи и сводится къ дѣятельности должностныхъ лицъ. Исполненіе съ ихъ стороны своихъ служебныхъ обязанностей обеспечивается осуществленіемъ надъ ними дисциплинарной власти. Когда же для осуществленія исполненія требуется выполненіе опредѣленныхъ обязанностей со стороны частныхъ лицъ, то необходимо обезпечить администраціи, на случай отказа въ добровольномъ исполненіи такихъ обязанностей, возможность принудить къ тому обязанныхъ лицъ. Мѣры принужденія могутъ заключаться или въ непосредственномъ физическомъ принужденіи, или въ угрозахъ наказаніемъ. Мы уже имѣли случай разсмотрѣть юридическія условія примѣненія непосредственнаго физическаго принужденія ¹⁾. Поэтому здѣсь намъ предстоитъ разсмотрѣть лишь вопросъ о карательной санкціи административныхъ распоряженій.

Непосредственнымъ физическимъ принужденіемъ можно достигнуть выполненія лишь отрицательныхъ обязанностей, — обязанностей не совершать чего-либо, да обязанности предоста-
вить въ распоряженіе администраціи опредѣленные вещи. Силою можно, дѣйствительно, помѣшать совершенію запрещеннаго дѣянія, можно отобрать потребныя для администраціи вещи. Но принудить человека силою къ совершенію какого-либо положительнаго дѣйствія невозможно. Въ отношеніи къ такимъ обязан-

¹⁾ Томъ I, § 41.

ностямъ приходится прибѣгать къ психическому принужденію, къ угрозѣ наказаніемъ.

Карательная санкція налагаемыхъ на подданныхъ обязанностей устанавливается во многихъ случаяхъ прямо закономъ. Такія постановленія содержатся въ уложеніи о наказаніяхъ и мировомъ уставѣ, и кромѣ того во многихъ административныхъ уставахъ и уставахъ казеннаго управленія содержатся спеціальныя карательныя постановленія. Мы находимъ ихъ въ уставахъ таможенномъ, горномъ, объ акцизѣ, въ положеніи о пошлинахъ за право промысловъ и торговли, въ уставѣ частной золотопромышленности, въ уставѣ сельскаго хозяйства. Но и за всѣмъ тѣмъ все-таки существуютъ обязанности, нарушеніе которыхъ вовсе не предусматрѣно ни уголовными законами, ни карательными постановленіями спеціальныхъ уставовъ. Между тѣмъ для дѣйствительнаго выполненія возлагаемыхъ на подданныхъ обязанностей необходимо придать имъ какую-нибудь санкцію. Какимъ же способомъ достигнуть того, чтобы предоставить администраціи возможность понуждать къ дѣйствительному исполненію всѣхъ обязанностей безъ исключенія?

Вопросъ этотъ допускаетъ два возможныхъ рѣшенія. Одни законодательства, какъ, напримѣръ, наше и французское, включаютъ въ самый уголовный законъ общую бланкетную статью, предусматривающую неисполненіе всякаго законнаго требованія административной власти. Такъ, въ нашемъ мировомъ уставѣ ст. 29 и 30 предусматриваютъ общимъ образомъ, первая — „неисполненіе законныхъ распоряженій, требованій или постановленій правительственныхъ и полицейскихъ властей, а равно земскихъ и общественныхъ учрежденій“; вторая — „ослушаніе полицейскимъ или другимъ стражамъ, а также волостнымъ и сельскимъ начальникамъ“. Санкція ст. 29 — денежныя взысканія не свыше 50 р. и ст. 30 — не свыше 15 р.

Эти статьи редижированы столь общимъ образомъ, что неисполненіе всякаго законнаго требованія администраціи подходитъ подъ ихъ опредѣленія и, слѣдовательно, образуетъ составъ преступленія. Поэтому можно ссазать, что у насъ каждое требованіе административной власти имѣетъ за собой уголовную санкцію и притомъ напередъ опредѣленную закономъ.

Но возможна и иная постановка этого дѣла. Германскій уголовный кодексъ не содержитъ въ себѣ статьи, которая бы, подобно нашимъ 29 и 30 ст. Мирового Устава, облагала наказаніемъ неисполненіе всякаго законнаго требованія администраціи. Зато сама администрація вооружена въ Имперіи, въ Пруссіи,

Саксонія, Гессенъ правомъ любое свое распоряженіе сопровождать угрозою наказанія, на случай неповиновенія, при чемъ закономъ опредѣляется только максимальный размѣръ наказанія. Такъ, прусское законодательство (*Gesetz über die allg. Landesverwaltung*, 1883 г.), предоставляет мѣстнымъ властямъ право сопровождать свои распоряженія угрозою денежнаго взысканія, которое въ случаѣ несостоятельности можетъ замѣняться и арестомъ. Максимальный размѣръ такого денежнаго взысканія различенъ для различныхъ властей. Общинный староста (*Gemeindevorsteher*) назначаетъ такое взысканіе не свыше 5 марокъ, волостной старшина (*Amtsvorsteher*)—60, ландратъ—150 и губернаторъ (*Regierungspräsident*)—300 марокъ. При этомъ надо имѣть въ виду, что въ случаѣ неисполненія распоряженія въ назначенный срокъ можетъ быть назначаемо второй, третій и т. д. сроки, съ угрозой вторымъ, третьимъ и т. д. штрафомъ безъ ограниченія. Оберъ-президентъ и министръ не имѣютъ общаго полномочія на изданіе такихъ распоряженій, сопровождаемыхъ угрозою наказанія, а въ специальныхъ законахъ, предоставляющихъ имъ такое полномочіе, опредѣляется и максимумъ наказанія.

Впрочемъ, эта германская система примѣняется въ видѣ исключенія и въ нашемъ законодательствѣ. Такъ, Положеніемъ о государственной охранѣ предоставляется самой административной власти, издающей обязательныя постановленія, устанавливать и наказанія за ихъ нарушенія, ограничивая полномочія администраціи въ этомъ отношеніи лишь опредѣленнымъ максимумомъ карательныхъ взысканій. Точно такъ же министру государственныхъ имуществъ предоставлено устанавливать самому карательную санкцію издаваемыхъ имъ правилъ объ употребленіи взрывчатыхъ веществъ при горныхъ работахъ.

Изъ этихъ двухъ системъ, французской и германской, первая болѣе удовлетворяетъ тому общему началу, чтобы никакое наказаніе не устанавливалось иначе, какъ закономъ. Но зато она приводитъ неизбѣжно къ пониженію и ослабленію этой санкціи. Устанавливая одну общую наказуемость за неисполненіе всѣхъ разнообразныхъ обязанностей, не предусмотрѣнныхъ особо уголовнымъ закономъ, приходится по необходимости устанавливать сравнительно слабую санкцію. Германская система даетъ возможность установить болѣе соотвѣтствіе между значеніемъ нарушенной обязанности и установленнымъ за то наказаніемъ. вмѣстѣ съ тѣмъ германская система предоставляет ближайшее установленіе размѣра наказанія въ предѣлахъ, указанныхъ за-

кономъ, не суду, а самой администраціи и притомъ въ то самое время, когда ею предъявляется требованіе объ исполненіи обязанности. Это также содѣйствуетъ усиленію уголовной репрессіи неисполненія требованій администраціи, такъ какъ административный органъ, конечно, всегда склоненъ будетъ придавать большее значеніе неисполненію своихъ требованій, чѣмъ судъ, разсматривающій дѣло спустя значительное время, когда опасенія, вызвавшія данное требованіе администраціи, могутъ уже оказаться потерявшими значеніе неотложности, настоятельности.

§ 32. Органы администраціи ¹⁾.

Своеобразныя условія дѣятельности подчиненнаго управленія опредѣляютъ собою и особенности устройства органовъ администраціи сравнительно съ органами верховнаго управленія. Условность и ограниченность власти подчиненнаго управленія, а также осуществленіе администраціей функціи дѣйствительнаго исполненія, приводитъ къ тому, что система административныхъ органовъ гораздо сложнее системы органовъ верховнаго управленія.

Къ устройству органовъ верховнаго управленія, какъ мы видѣли, вовсе не примѣняется система соподчиненныхъ инстанцій. Въ ней нѣтъ надобности. Всѣ функціи верховнаго управленія суть непосредственныя функціи Верховной власти. Поэтому можетъ быть нѣсколько различныхъ органовъ верховнаго управленія по различію осуществляемыхъ ими функцій, но они никогда не находятся одинъ къ другому въ отношеніи подчиненія, не образуютъ собою іерархіи инстанцій, а всѣ представляютъ равную степень власти. И въ конституціонной монархіи король не подчиненъ парламенту или парламентъ королю. Даже въ республикѣ, гдѣ президентъ можетъ быть законодательнымъ собраніемъ преданъ суду, законодательное собраніе не образуетъ въ отношеніи къ президенту высшей инстанціи. Въ сферѣ предоставленныхъ имъ функцій и законодательное собраніе и президентъ являются самостоятельными, другъ другу неподчиненными. Напротивъ, административныя учрежденія образуютъ изъ себя сложную, іерархически расположенную систему инстанцій.

¹⁾ Stein. Die vollziehende Gewalt. 1869. Th. I, S. 145. — G. Meyer. Die Behördenorganisation der Verwaltung (Schönbergs Handb. der pol. Oeconomie, 13, III, S. 719). Русскій переводъ Шеймпа: Мейеръ, Государственныя административныя учрежденія. 1889.

Такое устройство административныхъ учреждений является естественнымъ послѣдствіемъ условности и ограниченности власти подчиненнаго управленія. Для того, чтобы въ своей дѣятельности подчиненное управленіе не выходило изъ предѣловъ предоставленныхъ ему полномочій и не нарушало обязательныхъ для него общихъ правилъ, необходимо вручить осуществленіе его функцій совмѣстно нѣсколькимъ другъ друга контролирующимъ инстанціямъ. Для свободной дѣятельности верховнаго управленія это было бы совершенно излишнимъ стѣсненіемъ; для подчиненнаго управленія этимъ достигается наилучшее обезпеченіе законности. Существованіе нѣсколькихъ инстанцій, поставленныхъ одна надъ другой, даетъ возможность организовать надлежащій порядокъ обжалованія распоряженій администраціи и надзоръ высшихъ органовъ надъ низшими. Высшія административныя учрежденія служатъ какъ бы посредниками между верховнымъ управленіемъ и низшими органами администраціи, направляя ихъ дѣятельность согласно предначертаніямъ органовъ верховнаго управленія, приспособляя, пріурочивая эти предначертанія къ пестрому разнообразію конкретныхъ задачъ, надъ которыми приходится работать администраціи.

Къ этому общему основанію существованія іерархической системы административныхъ учреждений присоединяется еще и то, что на администрацію возлагается функція дѣйствительнаго исполненія отдѣльныхъ задачъ управленія. Поэтому администраціи приходится дѣйствовать не только вообще, но и во всѣхъ отдѣльныхъ мѣстностяхъ, составляющихъ государственную территорию, пріурочивая общія распоряженія къ мѣстнымъ условіямъ. Такимъ образомъ административныя учрежденія по необходимости подраздѣляются не только на высшія и низшія, но также на центральныя и мѣстныя. Мы видѣли, что и между органами верховнаго управленія существуютъ областныя органы. Но тамъ они имѣютъ совершенно иное значеніе. Они не образуютъ тамъ особой инстанціи. Областные органы верховнаго управленія противопоставляются не центральнымъ, а общимъ. Областные органы верховнаго управленія только и могутъ существовать подъ тѣмъ условіемъ, что общіе органы верховнаго управленія не распространяютъ своей дѣятельности на области, подчиненныя областнымъ органамъ верховнаго управленія. Напротивъ, въ подчиненномъ управленіи центральныя и мѣстныя учрежденія суть соподчиненныя другъ другу инстанціи. Власть центральныхъ учреждений распространяется на всю территорию государства, слѣдовательно, и на мѣстности, подчиненныя отдѣль-

нымъ мѣстнымъ учрежденіямъ. Въ сферѣ подчиненнаго управленія мѣстныя учрежденія не составляютъ особенности, исключенія, а, напротивъ, являются общимъ правиломъ. Вся территория государства безъ изыатій дѣлится на административные округа, имѣющіе отдѣльныя мѣстныя учрежденія.

Административныя учрежденія представляютъ не только довольно сложную градацію инстанцій, но вмѣстѣ съ тѣмъ и не менѣе дробное расчлененіе сообразно различію предметовъ вѣдѣнія. Верховное управленіе всегда обнаруживаетъ тенденцію къ объединенію, къ концентраціи. Особенные органы верховнаго управленія, будутъ ли это областныя или вѣдующіе какой-либо спеціальной отраслью управленія, всегда и вездѣ составляютъ исключеніе. Въ управленіи же подчиненномъ, особенно въ администраціи, развитіе государственной дѣятельности идетъ всегда и неизбежно рука объ руку съ возрастающимъ дробленіемъ предметовъ вѣдѣнія между различными учрежденіями. Это различіе прямо обусловлено различными задачами верховнаго и подчиненнаго управленія. Общее руководство требуетъ, конечно, единства: непосредственное осуществленіе отдѣльныхъ задачъ управленія—возможной спеціализаціи, какъ условія бѣльшей успѣшности и цѣлесообразности направленной къ тому дѣятельности.

Различіемъ началъ, опредѣляющихъ распредѣленіе предметовъ вѣдѣнія между отдѣльными административными учрежденіями и соотношеніе центральныхъ и мѣстныхъ органовъ, характеризуются различныя административныя системы. Распредѣленіе предметовъ вѣдѣнія можетъ быть установлено или по системѣ провинціальной, областной, или по системѣ реальной. Соотношеніе центральныхъ и мѣстныхъ учреждений можетъ опредѣляться или по системѣ централизаціи, или по системѣ децентрализаціи.

Различіе областной и реальной системы обусловливается тѣмъ, какъ распредѣлены предметы вѣдѣнія между отдѣльными административными учрежденіями. Разнообразіе задачъ администраціи дѣлаетъ необходимымъ нѣкоторое раздѣленіе труда, приводящее къ организаціи нѣсколькихъ административныхъ учреждений съ распредѣленіемъ между ними массы разнообразныхъ дѣлъ управленія. Если дѣла будутъ распредѣлены такъ, что каждому административному учрежденію будетъ ввѣрено завѣдываніе дѣлами отдѣльной части государственной территоріи, но въ предѣлахъ этой области всѣми дѣлами, получится областная система администраціи. Система реальная, напротивъ, предполагаетъ опредѣленіе предметовъ вѣдѣнія отдѣльныхъ учреждений по роду

дѣлъ, такъ чтобы каждое учрежденіе вѣдало лишь опредѣленной группой однородныхъ дѣлъ, но ими завѣдывало уже на пространствахъ всей территоріи государства. Такъ обыкновенно различаютъ какъ основныя группы дѣлъ управленія: внѣшнія сношенія, внутреннее управленіе, завѣдываніе вооруженной силой, дѣла финансовыя и юстиціи, и сообразно съ этимъ организуются отдѣльныя министерства.

Въ историческомъ развитіи административной организаціи областная или провинціальная система предшествуетъ реальной. Обособленіе предметовъ вѣдѣнія по роду дѣлъ предполагаетъ уже сравнительно высокое развитіе административной дѣятельности, а распространеніе дѣятельности одного учрежденія, завѣдующаго опредѣленной категоріей дѣлъ, на всю территорію государства, возможно только при значительныхъ успѣхахъ политической централизаціи, при полномъ сплоченіи и объединеніи отдѣльныхъ мѣстностей государства. Но разъ эти условія даны, выгода спеціализаціи дѣятельности отдѣльныхъ административныхъ учрежденій вездѣ приводитъ къ замѣнѣ провинціальной системы реальной. Въ современныхъ государствахъ лишь въ видѣ исключенія сохраняются центральныя административныя учрежденія, предметы вѣдѣнія которыхъ опредѣляются не реальной, а провинціальной системой, а именно для завѣдыванія частями государствъ, представляющими рѣзкія мѣстныя особенности, напимѣръ, колоніями. У насъ со времени учрежденія министерствъ областныя, т.-е. центральныя органы для завѣдыванія отдѣльными частями государства учреждались собственно только въ сферѣ верховнаго, а не подчиненнаго управленія. Всѣ такія органы предназначались для содѣйствія Верховной власти въ осуществленіи ея непосредственныхъ функцій. Въ сферѣ подчиненнаго управленія выдѣленіе нѣкоторыхъ областей изъ вѣдѣнія учрежденій, завѣдывающихъ на всемъ остальномъ пространствѣ государственной территоріи отдѣльными отраслями администраціи, существуетъ лишь въ своеобразной формѣ подчиненія ихъ военному министру, такъ что функція министра внутреннихъ дѣлъ выполняетъ въ отношеніи къ нимъ военный министръ. Въ такое положеніе поставлены области казачьихъ войскъ, Кубанская, Терская и Закаспійская области и Туркестанскій край.

Различіе административной централизаціи опредѣляется не раздробленіемъ предѣловъ вѣдомства между равными другъ другу учрежденіями, а распределеніемъ функцій власти между центральными и мѣстными учрежденіями. Поэтому областная система не совпадаетъ съ децентрализаціей и реальная—съ цен-

трализаціей. И при той и при другой системѣ возможно осуществленіе и централизаціи, и децентрализаціи. Если при областной системѣ вся рѣшительная власть будетъ сосредоточена въ рукахъ центральныхъ областныхъ органовъ, а мѣстныя учрежденія будутъ только пассивными исполнителями ихъ распоряженій, получится крайняя централизація. Если при реальной системѣ мѣстныя учрежденія будутъ надѣлены значительной долей власти, установится децентрализація.

Итакъ, различіе административной централизаціи и децентрализаціи опредѣляется тѣмъ, какъ распредѣлены между центральными и мѣстными учрежденіями отдѣльные элементы административной власти. Централизація предполагаетъ сосредоточеніе въ рукахъ центральныхъ учреждений и права издавать указы, и права дѣлать распоряженія и ограниченіе дѣятельности мѣстныхъ учреждений одной функціей исполненія. Децентрализація же требуетъ предоставленія мѣстнымъ учреждениямъ и права распоряженій, и даже права указовъ. Централизація и децентрализація суть понятія относительныя и допускаютъ цѣлый рядъ постепенныхъ градацій.

Относительные достоинства и недостатки централизаціи и децентрализаціи заключаются въ томъ, что централизація болѣе способствуетъ сосредоточенію дѣйствій, напряженію силъ, даетъ возможность достигнуть въ сравнительно короткое время большихъ результатовъ. Но зато, съ другой стороны, она скорѣе истощиваетъ силы, не обезпечивая своевременнаго ихъ накопленія вновь, такъ какъ, все стягивая къ центру, она тѣмъ самымъ подавляетъ дѣятельность въ мѣстности и тѣмъ препятствуетъ развитію тамъ жизненныхъ общественныхъ силъ. Децентрализація нѣсколько ослабляетъ и замедляетъ дѣятельность администраціи въ данный моментъ, но зато, содѣйствуя болѣе равномерному распредѣленію дѣятельныхъ силъ между отдѣльными частями государства, содѣйствуетъ тѣмъ самымъ развитію мѣстной общественной жизни, служащей источникомъ и питомникомъ свѣжихъ силъ для государственной дѣятельности; къ тому же децентрализація даетъ возможность лучше приурочить осуществленіе общихъ задачъ государственнаго управленія къ мѣстнымъ условіямъ и потребностямъ, такъ какъ учреждениямъ, дѣйствующимъ въ мѣстности, легче считаться съ особенностями окружающаго ихъ быта. Поэтому въ общемъ децентрализація предпочтительнѣе централизаціи. Только для тѣхъ отраслей управленія, гдѣ на первомъ планѣ стоитъ именно возможность быстрого напряженія силъ и единства дѣйствія, и гдѣ вовсе не

приходится имѣть дѣло съ производительными силами страны, примѣнима строгая централизація. Таковы военное управленіе и завѣдываніе внѣшними сношеніями. Напротивъ, тѣмъ непосредственнѣе соприкасается данная отрасль администраціи съ производительными силами страны, тѣмъ, въ интересахъ обезпеченія этимъ силамъ способности къ жизненному прогрессивному развитію, важнѣе и необходимѣе въ ней децентрализація.

Что касается собственно устройства административныхъ учреждений, то въ настоящее время они имѣютъ преимущественно единоличную организацію. Это одинаково обусловливается и характеромъ ихъ функцій, требующихъ подвижности и энергіи, и требованіемъ подчиненія ихъ дѣятельности указаніямъ верховнаго управленія, а для дѣйствительности подчиненія—возможно полной личной отвѣтственности. Всѣ эти требованія осуществимы, конечно, только при единоличной организаціи. Если въ старое время административныя учрежденія имѣли тѣмъ не менѣе коллегіальное устройство, это обусловливалось тѣмъ, что тогда они соединяли и собственно административныя функціи, и функціи судебныя. Одни и тѣ же учрежденія были тогда призваны и къ непосредственному осуществленію отдѣльныхъ задачъ управленія, и къ разрѣшенію спорныхъ вопросовъ истолкованія законовъ. Вотъ почему имъ придавалась коллегіальная организація. Съ обособленіемъ судебныхъ функцій въ частности и функцій административной юстиціи въ завѣдываніе особыхъ коллегій, собственно административныя учрежденія, или такъ называемые органы активной администраціи, получаютъ повсемѣстно единоличную организацію. Если къ нимъ и присоединяются коллегіи, то только съ совѣщательной функціей для содѣйствія единоличнымъ органамъ въ выработкѣ постановляемыхъ ими рѣшеній.

По своему составу всѣ рѣшительные органы администраціи представляются исключительно профессиональными, состоятъ изъ назначаемыхъ правительствомъ должностныхъ лицъ. Только при такомъ составѣ можетъ быть достигнуто должное подчиненіе дѣятельности администраціи указаніямъ верховнаго управленія. Включеніе въ составъ рѣшающихъ органовъ администраціи представительнаго элемента неизбѣжно привело бы къ приданію органамъ администраціи извѣстной самостоятельности въ отношеніи къ верховному управленію и въ отношеніи другъ къ другу. А это нарушило бы единство и подчиненность управленія.

Если для ближайшаго сообщенія дѣятельности администраціи съ разнообразными и измѣнчивыми потребностями общества требуется призвать въ составъ администраціи представителей обще-

ственных интересовъ, это дѣлается такъ, что при рѣшительныхъ органахъ администраціи образуется совѣщательное учрежденіе съ представительнымъ составомъ. Выслушивая мнѣнія этихъ совѣтовъ, администрація получаетъ возможность непосредственно ознакомиться съ запросами текущей общественной жизни и вмѣстѣ съ тѣмъ сохраняетъ полное единство административной дѣятельности, такъ какъ рѣшеніе возникающихъ вопросовъ сохраняется всецѣло назначенными правительствомъ лицами.

Это не значитъ, конечно, чтобы между задачами управленія не было такихъ, которыя, напротивъ, требуютъ разрѣшенія и осуществленія ихъ именно при содѣйствіи самостоятельныхъ представителей общества. Многія задачи только при этомъ условіи и допускаютъ цѣлесообразное и плодотворное ихъ осуществленіе. Но задачи эти уже выходятъ изъ сферы компетенціи подчиненной и отвѣтственной администраціи и относятся къ кругу дѣятельности органовъ самоуправленія.

ГЛАВА II.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦІЯ.

§ 32. Министерство ¹⁾).

Во всѣхъ современныхъ государствахъ органами центральной администраціи являются министерства. Этимъ именемъ обозначается особый типъ центральныхъ административныхъ учрежденій, такъ что и разговорный языкъ, и наука подводятъ подъ понятіе министерствъ всѣ центральныя учрежденія, характеризующіяся опредѣленными типическими особенностями, хотя бы они и не назывались оффиціально министерствами. Такъ, въ Англіи нѣтъ ни одной должности, съ которой бы соединялось званіе министра. Однако, никто не усомнится признать въ Англіи существованіе министровъ въ лицѣ перваго рода королевствъ, канцлера казначействъ, лорда канцлера, статсъ-секретарей, лорда хранителя печати и т. п. Наше законодательство прямо говоритъ о должностяхъ, которымъ не присвоено названіе министра, но предоставлены всѣ права министровъ.

Въ чемъ же заключаются отличительныя особенности мини-

¹⁾ L. v. Stein, Die vollziehende Gewalt. 1869. Th. I, S. 241.

стерствъ? Лоренцъ Штейнъ связываетъ понятіе министерства съ понятіемъ отвѣтственности передъ парламентомъ. Министерство, по его мнѣнію, возникаетъ въ силу того, что отвѣтственное до тѣхъ поръ только передъ личной волей монарха управленіе дѣлается отвѣтственнымъ предъ народнымъ представительствомъ ¹⁾. Однако, министерства возникли первоначально во Франціи еще въ XVI вѣкѣ, до введенія въ ней конституціоннаго строя. Они существовали тамъ и въ эпоху второй имперіи, когда министры не признавались отвѣтственными предъ народнымъ представительствомъ. Точно такъ же они были введены въ Пруссіи въ 1808 г. еще при абсолютномъ режимѣ, да и теперь, хотя конституція провозглашаетъ отвѣтственность министровъ передъ ландтагомъ, но отвѣтственность эта на дѣлѣ неосуществима, такъ какъ до сихъ поръ не издано закона, опредѣляющаго ея условія, порядокъ и послѣдствія. Наконецъ, вотъ уже болѣе девяноста лѣтъ министерства дѣйствуютъ и у насъ. Правда, положеніе министерства въ конституціонныхъ государствахъ и въ неограниченной монархіи существенно различно ²⁾. Но при всемъ томъ въ общемъ замѣчается между ними и значительное сходство, заставляющее признать ихъ не вполне разнородными установленіями, а разновидностями одной и той же системы организаціи центральнаго управленія.

Градовскій полагалъ, что система министерская характеризуется тремя типическими чертами: 1) разграниченіемъ предметовъ вѣдомства по реальной системѣ, 2) централизацией и 3) выдѣленіемъ, какъ спеціальной функціи министерствъ, „момента сообщенія администраціи общаго направленія и надзора за дѣйствіями“ ³⁾. Но съ этимъ едва ли можно вполне согласиться. Во-первыхъ, во многихъ государствахъ имѣются министерства, кругъ вѣдѣнія которыхъ опредѣляется не по реальной системѣ, а по областной. Таковы министерства колоній. И во Франціи министры вѣдали первоначально не отдѣльными отраслями управленія, а отдѣльными частями государственной территоріи. Въ

¹⁾ Handbuch der Verwaltungslehre. 1888. I, S. 49. In der That nämlich beruht der Unterschied des Ministerialsystems von dem Collegialsystem nur auf einem einzigen Punkte, der sofort klar wird, wenn wir Verfassung und Verwaltung einander gegenüberstellen. Dieser Punkt besteht darin, dass durch die neue Gestalt der ersteren die ganze, bisher nur dem persönlichen Willen des Staatsoberhauptes verantwortliche Verwaltung jetzt zu einer, der Gesamtvertretung des Staates verantwortlichen wird.

²⁾ См. выше.

³⁾ Начала, II, 1887, стр. 381, 382.

Германской имперіи всего два имперскихъ министра: имперскій канцлеръ, соединяющій въ своихъ рукахъ заведываніе всѣми отраслями имперскаго управленія, и намѣстникъ Эльзасъ-Лотарингіи. Административная централизація также не составляетъ непремѣнной принадлежности министерствъ. Въ Англіи при широкой децентрализаціи существуютъ, однако, министерства, и знаменательно, что коллегіальное управленіе сохранялось тамъ дольше всего въ такихъ вѣдомствахъ, которыя, какъ, напр., морское, допускаютъ самую безусловную централизацію.

Алексѣевъ сводитъ особенности министерствъ только къ ихъ бюрократической организаціи ¹⁾. Дѣйствительно, министерства всегда и вездѣ имѣютъ бюрократическую организацію. Но то или другое устройство учрежденія слгаается не случайно, а въ силу опредѣленныхъ условій его дѣятельности. Поэтому, чтобы выяснить характерныя особенности министерствъ, нельзя останавливаться исключительно на ихъ внѣшней организаціи. Къ тому же, если опредѣлить министерства какъ бюрократическія центральныя административныя учрежденія, то въ такомъ опредѣленіи вовсе не будетъ указано на отношенія министерствъ къ верховному управленію. Между тѣмъ особенное положеніе и условія дѣятельности министровъ опредѣляются именно его отношеніемъ къ монарху и парламенту. Исключительными отношеніями къ монарху опредѣляется и особенность положенія министерствъ въ неограниченной монархіи.

Поэтому, очевидно, надо обратиться къ выясненію особенности функціи, исполняемой министрами. Градовскій, какъ мы видѣли, считаетъ спеціальной функціей министровъ общее направленіе и надзоръ. Однако, надзоръ несомнѣнно осуществляется не одними министрами, и эта функція гораздо болѣе свойственна коллегіальнымъ учрежденіямъ: она требуетъ объективности, спокойствія, безпристрастія, независимости положенія. И у насъ власть надзора за администраціей сосредоточивается собственно въ рукахъ Сената. Общее руководство есть дѣло верховнаго управленія, и министры осуществляютъ ее насколько они причастны верховному управленію. Но этимъ не можетъ опредѣляться спеціальная ихъ функція, такъ какъ они не только органы верховнаго управленія, но также и органы подчиненнаго управленія.

Типическая особенность положенія министровъ въ ряду другихъ государственныхъ учреждений заключается въ томъ, что

¹⁾ Русск. госуд. право, 1892, стр. 343.

они служатъ посредниками, соединяющимъ звеномъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ. Съ коллегіальными органами подчиненнаго управленія можно сносятся только офіціально, давать имъ указанія возможно только формальными постановленіями и предписаніями. Между тѣмъ съ расширеніемъ задачъ государственной дѣятельности, съ принятіемъ на себя государствомъ попеченія о непосредственномъ осуществленіи цѣлаго ряда общественныхъ интересовъ все сильнѣе сказывается потребность въ возможности непосредственнаго, неформальнаго воздѣйствія и руководства верховнымъ управленіемъ управленія подчиненнаго. Дѣятельность управленія, имѣющая своей цѣлью достиженіе опредѣленныхъ практическихъ результатовъ, зависитъ отъ условій минуты, измѣнчивыхъ, неумовимыхъ, неподдающихся объективному опредѣленію. Невозможно формальными постановленіями органовъ верховнаго управленія указать подчиненному управленію, какъ должно сообразоваться съ этими условіями. Но вмѣстѣ нельзя и предоставить это субъективному усмотрѣнію отдѣльныхъ органовъ подчиненнаго управленія, потому что тогда, при возможности крайняго разнообразія такого усмотрѣнія, совершенно нарушилось бы всякое единство административной дѣятельности, нарушилась бы цѣльность администраціи. Дѣятельность его, вмѣсто осуществленія общихъ цѣлей государства, опредѣляемыхъ верховнымъ управленіемъ, свелась бы къ осуществленію противорѣчивыхъ цѣлей отдѣльныхъ органовъ власти. Единство административной дѣятельности и осуществленіе ею задачъ государственнаго управленія сообразно тому, какъ ихъ понимаетъ верховное управленіе, будетъ вполнѣ обеспечено лишь тогда, когда между подчиненнымъ и верховнымъ управленіемъ будетъ установлено въ лицѣ министровъ непосредственное, личное посредничество.

Министерство есть высшій органъ администраціи, служащій вмѣстѣ съ тѣмъ содѣйствующимъ органомъ и верховному управленію. Министры поэтому не только высшіе начальники отдѣльныхъ отраслей администраціи, но и довѣренныя совѣтники монарха, находящіеся съ нимъ въ непосредственныхъ личныхъ отношеніяхъ, не стѣсняемыхъ никакими внѣшними формами. По всѣмъ вопросамъ текущей государственной жизни, представляющимъ какое-либо политическое значеніе, они получаютъ отъ монарха руководящія указанія такого рода, что они часто вовсе и не могутъ быть облечены въ форму прямыхъ предписаній, болѣею частью не имѣющихъ вовсе характера формальныхъ предписаній, и, какъ начальники отдѣльныхъ отраслей админи-

страціи, направляютъ сообразно съ ними дѣятельность административныхъ учреждений. Въ государствахъ парламентарныхъ министры стоятъ въ такомъ же непосредственномъ отношеніи къ парламентскому большинству. Какъ вожаки партіи, они приводятъ дѣятельность подчиненныхъ имъ учреждений въ согласіе не только съ формальными постановленіями палатъ, но и съ такими стремленіями и интересами парламентскаго большинства, которые не выразились, да и не могутъ выразиться ни въ какихъ формальныхъ постановленіяхъ.

Что министры не суть только единоличные начальники административныхъ вѣдомствъ, что характерная ихъ особенность есть причастность къ верховному управленію, доказывается уже фактомъ существованія во многихъ государствахъ такъ наз. министровъ безъ портфелей, не имѣющихъ въ своемъ завѣдываніи никакой отдѣльной администраціи. Онъ ни за кѣмъ не надзираетъ, въ его рукахъ не централизуется управленіе никакими дѣлами, и онъ все-таки министръ, потому что содѣйствуетъ своимъ коллегамъ въ ихъ отношеніяхъ къ верховному управленію, осуществленію ихъ функціи быть совѣтниками монарха и руководителями парламентскаго большинства.

Коллегіальная организація высшихъ органовъ администраціи могла удерживаться, лишь пока дѣятельность администраціи имѣла по преимуществу формальный, отрицательный, полицейскій характеръ, пока роль ея сводилась, главнымъ образомъ, къ регламентаціи дѣятельности частныхъ лицъ. Но когда государство взяло на себя положительное осуществленіе культурныхъ задачъ общественной жизни явилась настоящая необходимость поставить администрацію въ болѣе живую и непосредственную связь съ верховнымъ управленіемъ, и для этого пришлось замѣнить коллегіи единоличными органами.

Впрочемъ, и при существованіи коллегій чувствовалась все-таки потребность въ установленіи болѣе непосредственной связи между подчиненными управленіями и верховною властью, и потому нерѣдко какое-нибудь особенно вліятельное при монархѣ должностное лицо выдвигалось въ такой роли посредника между монархомъ и органами администраціи. Такое положеніе занималъ, напр., у насъ въ прошломъ столѣтіи генералъ-прокуроръ. Но, будучи единственнымъ посредникомъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіями, такое лицо не могло стоять близко къ отдѣльнымъ задачамъ управленія, не могло быть близко знакомо съ условіями административной дѣятельности. Поэтому оно естественно являлось преимущественно представителемъ личной воли

монарха, а не потребностей, запросовъ самого управленія. Организація министерствъ даетъ, напротивъ, каждой крупной задачѣ управленія особаго представителя, ея вѣдающаго и вмѣстѣ представляющаго ея интересы въ сферѣ верховнаго управленія. Министерства приводятъ поэтому къ установленію должнаго равновѣсія между личной волей монарха или партійными интересами парламентскаго большинства и жизненными требованіями административной практики. Въ глазахъ довѣреннаго совѣтника монарха, служащаго посредникомъ между ними и всѣми отраслями управленія, требованія цѣлесообразнаго осуществленія отдѣльных задачъ управленія неизбѣжно совершенно отступаютъ на второй планъ. Другое дѣло—министръ, специально призванный вѣдать данную задачу управленія, подъ своею личною отвѣтственностью. Для министра интересы его вѣдомства всегда будутъ имѣть огромное значеніе.

Замѣна коллегій министерствами подготовлялась у насъ мало-по-малу уже съ царствованія Еватерины II. Съ уничтоженіемъ большинства коллегій, генераль-прокуроръ получалъ на дѣлѣ значеніе перваго министра, соединивъ въ своихъ рукахъ какъ бы три важнѣйшихъ министерскихъ портфеля: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Затѣмъ, хотя Павелъ I и возстановилъ коллегіи, но имъ же были поставлены надъ коллегіями главные директоры, пользовавшіеся правомъ личнаго доклада у Государя по дѣламъ коллегій. Учрежденіемъ этой должности значеніе коллегій было существенно умалено, и взамѣнъ коллегіальнаго начала выдвигалось, такимъ образомъ, начало единоличное. Затѣмъ при Павлѣ же появляются у насъ и первые министры: въ 1797 году министръ удѣловъ (князь Куракинъ), а въ 1800 году и министръ коммерціи (князь Гагаринъ). Кромѣ того, въ любопытной запискѣ Павла I „Объ устройствѣ разныхъ частей государственнаго управленія“ содержится цѣлый планъ учрежденія министерствъ. „Государство, говорится въ ней, имѣетъ семь главныхъ департаментовъ, кромѣ Сената, яко главнаго трибунала, которые составляютъ правленіе: 1) юстиціи, 2) финанціи, 3) военной, 4) иностранной, 5) морской, 6) коммерціи и 7) казна. Каждый изъ оныхъ имѣетъ своего министра. Министръ юстиціи имѣетъ подъ собою юстицъ- и вотчинную коллегію. Финансъ-министръ имѣетъ камеръ-, бергъ-экономію для государственныхъ вообще владѣній и соляную коллегію. Коммерцъ-министръ имѣетъ коммерцъ-, мануфактуръ-коллегію и таможеню. Прочіе остаются каждый при своемъ департаментѣ. Министры имѣютъ по своимъ частямъ начальство департаментовъ каждаго рода дѣлъ, о ко-

торомъ имѣли бы сношеніе непосредственное съ Государемъ. Каждый министръ имѣетъ день и часть для переговоровъ его съ Государемъ“¹⁾.

Да и независимо отъ этого на практикѣ само собой установился такой порядокъ, что значеніе коллегій все болѣе и болѣе заслонялось отдѣльными личными докладчиками Государя.

Требованіе закона, чтобы всѣ дѣла изъ коллегій стекались въ Сенатъ, вовсе не соблюдалось на дѣлѣ. Въ практическомъ производствѣ дѣлъ,—по свидѣтельству графа В. И. Кочубея,—каждая часть имѣла способы болѣе или менѣе удобные, по мѣрѣ случайной довѣренности ея начальниковъ, вносить дѣла свои непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Такъ, дѣла высшихъ коллегій шли черезъ своихъ вице-президентовъ; коммерческія—черезъ министра коммерціи; казначейскія—черезъ государственнаго казначея; удѣльныя—черезъ министра удѣловъ; почтовые—черезъ главнаго директора прямо къ Государю, не останавливаясь въ Сенатѣ, который въ отношеніи къ симъ дѣламъ былъ сборнымъ только мѣстомъ Высочайшихъ рѣшеній и распорядителемъ нѣкоторыхъ только дѣлъ текущихъ и маловажныхъ. Прочія части, кои или не имѣли своего главнаго директора, или коихъ директоръ не имѣлъ доступа къ Государю, входили по болѣе части прямо къ генераль-прокурору, и отъ него подносились непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе. Разсмотрѣніе дѣлъ въ Сенатѣ было только простой обрядъ, рѣшеніе же всегда зависѣло отъ согласія начальника съ генераль-прокуроромъ“²⁾.

Но собственно учрежденіе министерствъ относится уже къ царствованію Александра I. Вопросъ объ этомъ былъ возбужденъ въ извѣстномъ „неофициальномъ комитетѣ“ изъ приближенныхъ Александру лицъ. Обсужденіе началось 10 февраля 1802 года съ доклада князя Чарторыйскаго. Онъ началъ съ указанія, что тогдашнее положеніе управленія „представляло картину величайшаго нестройства“; съ одной стороны видѣлъ онъ столкновеніе между Сенатомъ и генераль-прокуроромъ, съ другой—между совѣтомъ и Сенатомъ, который, обладая административной властью, нерѣдко занимался такими же дѣлами, какія вносятся на обсужденіе совѣта. Министры ни въ какомъ отношеніи не подвергаются отвѣтственности. Наблюденіе прокуроровъ за должностными лицами недостаточно. Изъ всего этого заключивъ, что над-

¹⁾ Сб. И. Р. Ист. Общ., т. XC, стр. 1—2.

²⁾ Сб. И. Р. Ист. Общ., т. XC, стр. 202.

лежало преобразовать все управление, докладчик предлагал административную власть раздѣлить между нѣсколькими министрами, въ рукахъ коихъ находились бы всѣ вѣти управленія: народное образованіе, дѣла внутреннія, финансы, юстиція, военная часть, морская часть, и проч. Любопытно, что при этомъ „полицейскую часть“ Чарторыйскій относилъ не къ административной власти, а къ судебной, на ряду съ гражданской и уголовной частями. Надзоръ за дѣятельностью министровъ предполагалось предоставить Сенату, куда министры ежегодно должны представлять отчеты. Должны ли съ учрежденіемъ министерства сохраниться все-таки коллегіи, Чарторыйскій прямого указанія не далъ, но, повидимому, предполагалъ ихъ уничтоженіе, такъ какъ проектировалъ „подъ вѣдѣніемъ министровъ учредить совѣтъ изъ старшихъ чиновниковъ министерствъ“, предположеніе, осуществившееся только при второмъ учрежденіи министерствъ 1811 года.

Вопросъ объ уничтоженіи коллегій былъ опредѣленно поставленъ въ засѣданіи 24 марта графомъ Кочубеемъ, предполагавшимъ замѣнить ихъ канцеляріями министровъ. Къ Кочубею присоединились Новосильцевъ и графъ Строгановъ, а Государь и Чарторыйскій находили, что нельзя уничтожить разомъ всѣ эти старинныя формы, и что достаточно подчинить ихъ министрамъ, и впослѣдствіи уже, когда онѣ на опытѣ окажутся бесполезными, замѣнить ихъ другими учрежденіями. Строгановъ, рассказывая объ этомъ, заключаетъ такъ: „по сему поводу возникъ споръ, но не было рѣшено ничего“. Мы увидимъ, что на дѣлѣ коллегіи были пока сохранены.

Новосильцевъ предполагалъ постановить, что Сенатъ, сличивъ годичный отчетъ министра съ донесеніями, полученными въ теченіе года, а равно и Высочайше утвержденными доходами и указами, подноситъ къ Государю свое о всемъ заключеніе въ формѣ доклада. Государь замѣтилъ на это: „такихъ правъ никогда не было предоставлено Сенату, и что это противорѣчитъ назначенію Сената, какъ высшаго судилища“. Однако, въ манифестѣ 8 сент. 1802 г. объ учрежденіи министерствъ это право было предоставлено Сенату.

Вопросъ о томъ, какимъ именно быть министерствамъ, и какъ распредѣлить между ними дѣла управленія, вызывалъ въ комитетѣ разногласія. Первый планъ раздѣленія министерствъ былъ предложенъ Новосильцевымъ 11 апрѣля. Въ немъ предполагалось учредить восемь министровъ: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, государственнаго казначейства, иностранныхъ

дѣлъ, военнаго, морского и народнаго просвѣщенія. При этомъ Новосильцевъ прямо оговаривался, что „въ числѣ ихъ не рѣшился помѣстить отдѣла коммерціи (какъ, повидимому, угодно было Его Величеству), потому что эта отрасль управленія не могла составить особенной части; впрочемъ, если Государь оставался при своемъ мнѣніи, можно было отдѣлить въ вѣдѣніе министра коммерціи таможи и коммерческую коллегію, и такимъ образомъ прибавить девятую часть министерства.

Государь, дѣйствительно, настаивалъ на образованіи особаго министерства коммерціи, слѣдуя въ этомъ совѣтамъ Лагарпа. Въ томъ же смыслѣ высказался и графъ А. Р. Воронцовъ, указывавшій въ своей запискѣ, что министръ финансовъ долженъ имѣть постоянно въ виду умноженіе государственныхъ доходовъ, что иногда противорѣчитъ выгодамъ коммерціи. Послѣ нѣкоторыхъ возраженій предположенія эти были приняты комитетомъ.

Другое измѣненіе въ распредѣленіи министерствъ, предложенное Лагарпомъ и Воронцовымъ, заключавшееся въ соединеніи государственнаго казначейства съ министерствомъ финансовъ, также было принято комитетомъ.

Относительно министерства народнаго просвѣщенія Воронцовъ предложилъ выдѣлить изъ его вѣдѣнія учебныя заведенія императрицы Маріи и военно-учебныя заведенія. Государь сначала выразилъ сомнѣнія въ умѣстности выдѣленія военно-учебныхъ заведеній, но послѣ доводовъ Чарторыйскаго согласился съ нимъ. Былъ также поставленъ вопросъ, какъ назвать это министерство: министерствомъ общественнаго образованія или воспитанія. За послѣднее именованіе стояли Кочубей и Строгановъ. Послѣ долгихъ преній согласились назвать министерствомъ народнаго просвѣщенія.

Вопросъ объ учрежденіи министерствъ не былъ внесенъ на обсужденіе совѣта, и непосредственно на основаніи сужденій неофициальнаго комитета былъ составленъ манифестъ 8 сентября 1802 года, объ учрежденіи министерствъ (20.406). Мотивомъ совершаемаго преобразованія управленія выставляется желаніе „раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собой, и для успѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ министровъ“. Тутъ не указывается на желаніе усилить отвѣтственность органовъ администраціи, но въ дѣйствительности оно, главнымъ образомъ, руководило Александромъ I. Въ письмѣ своемъ къ Лагарпу отъ 25 октября 1802 года онъ прямо на это указываетъ: „дѣла

приобрѣли болѣе ясности и методы, и я знаю тотчасъ, съ кого взыскать, если что-нибудь не такъ, какъ слѣдуетъ“.

Всѣхъ министровъ было учреждено восемь: военныхъ сухопутныхъ силъ, морскихъ силъ, иностранныхъ дѣлъ, юстиціи (онъ же и генераль-прокуроръ), внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, коммерціи и народнаго просвѣщенія (п. I). При всѣхъ министрахъ полагались канцеляріи (ст. XVIII), и, кромѣ военнаго, морского и министра коммерціи, всѣ остальные имѣли товарищей (п. VIII). Но затѣмъ никакихъ новыхъ учрежденій при министрахъ образовано не было. Они должны были управлять при посредствѣ прежнихъ же коллегій.

Управленіе государственныхъ дѣлъ раздѣляется на восемь отдѣленій, изъ коихъ каждое, заключая въ себѣ всѣ части, по существу своему къ нему принадлежащія, составляетъ особое министерство и находится подъ управленіемъ министра. Три первыя государственныхъ коллегіи, военная, адмиралтействъ и иностранныхъ дѣлъ, состоятъ каждая въ вѣдомствѣ своего министра. Должность министра юстиціи предполагалось „особенно опредѣлять при изданіи сочиняемаго уложенія законовъ“, а до того времени оставаться ей на основаніи инструкціи генераль-прокурора. Должность министра внутреннихъ дѣлъ заключается въ попеченіи о благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ и благоустройствѣ всей имперіи, а также строительной части. Въ управленіи его сосредоточиваются всѣ части государственной промышленности, кромѣ горной, и вѣдѣнію его подчиняются мануфактуръ-коллегія, медицинская коллегія, главная соляная контора, главное почтовое управленіе, экспедиція государственнаго хозяйства, опекунство иностранныхъ и сельскаго домоводства, а въ губерніяхъ—губернскія правленія и привазъ общественнаго призрѣнія; а по дѣламъ о публичныхъ зданіяхъ и ревизскихъ сказкахъ и казенныя палаты. Кромѣ того, специально было оговорено, чтобы губернскіе предводители, когда уполномочены будутъ дворянствомъ представлять о нуждахъ и пользахъ общественныхъ, могутъ обращаться не только къ губернаторамъ, какъ сказано въ ст. 47 дворянской грамоты, но и непосредственно къ министру.

Должность министра финансовъ имѣетъ два главные предмета: управленіе казенными и государственными частями, кои доставляютъ правительству нужные на содержаніе его доходы, и генеральное всѣхъ доходовъ разсигнованіе, по разнымъ частямъ государственныхъ расходовъ. Его вѣдѣнію ввѣрены были: бергъ-коллегія, монетный департаментъ, экспедиція мануфактуръ-коллегіи о заготовленіи гербовой бумаги, камеральный столъ экспе-

диціи государственнаго хозяйства, лѣсной департаментъ, банки, и въ губерніяхъ—казенныя палаты.

Министру коммерціи подчинена коммерцъ-коллегія. Министру народнаго просвѣщенія—главное училищное правленіе, академіи, университеты, всѣ другія училища, типографіи и цензура.

Государственное казначейство не составило особаго министерства, однако, сохранило самостоятельное существованіе, не будучи включено въ составъ министерства финансовъ. Во главѣ казначейства остался государственный казначей, должность котораго попрежнему опредѣлялась указомъ 24 октября 1780 г. (15.075), устанавливавшимъ только временныя правила, „покуда о должности государственнаго казначея послѣдуетъ установленіе“. И указомъ 8 сентября 1802 г. опредѣлялось только, что на будущее время государственный казначей долженъ производить расходы только по объявляемымъ ему министромъ финансовъ Высочайшимъ повелѣніямъ, и что казенная палата подчиняется ему только по части казенныхъ сборовъ. Первое время государственный казначей не участвовалъ въ комитетѣ министровъ, но уже въ концѣ 1802 года это измѣнилось ¹⁾. Отношенія коллегій къ министру опредѣлялись слѣдующими правилами. Каждое мѣсто обязано было посылать ему еженедѣльныя меморіи о всѣхъ текущихъ дѣлахъ, о дѣлахъ же затруднительныхъ или скорого рѣшенія требующихъ—особенныя представленія. На представленія министры давали рѣшительные отвѣты, т.-е. прямо рѣшали дѣло. На меморіи они могли, если находили нужнымъ, дѣлать свои замѣчанія. Если коллегія была не согласна съ замѣчаніями министра, то могла представить ему о томъ свои разсужденія. Но если министр и затѣмъ предписывалъ исполнить согласно его замѣчаніямъ, тогда коллегія должна была подчиниться рѣшенію министра, но только въ журналахъ особо прописывалось мнѣніе членовъ коллегіи (п. IX). Дѣятельность самихъ министровъ была подчинена контролю сената, которому было предоставлено разсмотрѣніе ежегодныхъ отчетовъ министровъ и представленіе по нимъ своего мнѣнія Государю (ст. XII, XIII). Кромѣ того и до окончанія года сенатъ, если узнавалъ о какихъ-либо злоупотребленіяхъ, могъ требовать отъ министровъ объясненій, и, въ случаѣ ихъ неудовлетворительности, докладывать о томъ Государю (ст. XIV).

Составъ министерства былъ довольно пестрый, военный министр—Вязмитиновъ, морской—Мордвиновъ, иностранныхъ дѣлъ—графъ Воронцовъ, юстиціи—Державинъ, внутреннихъ

¹⁾ Державинъ. Записки, 779.

дѣлъ—графъ Кочубей, финансовъ—графъ Васильевъ, коммерціи—графъ Румянцевъ и народнаго просвѣщенія—графъ Завадовскій. Въ числѣ ихъ были лица вовсе не участвовавшіе въ выработкѣ предположеній относительно образованія министерствъ и относившіеся къ реформѣ, осуществлять которую были призваны, прямо враждебно. Такое положеніе занялъ въ особенности Державинъ. Уже въ первомъ собраніи министровъ онъ указывалъ, что „безъ основательныхъ инструкцій или наставленій для каждаго министра по его должности не будетъ въ государственныхъ дѣлахъ никакой пользы, ни успѣха, а, напротивъ, будутъ впадать въ обязанности одинъ другого, перессорятся, и все падетъ въ безпорядокъ“. Но противъ него возстали всѣ другіе, и въ особенности графъ Воронцовъ. На замѣчаніе самого Государя, что въ инструкціяхъ нѣтъ нужды, такъ какъ манифестомъ 8 сентября никакой отмѣны не сдѣлано въ производствѣ дѣлъ, Державинъ доказывалъ, что „всѣ коллегіи только именемъ однимъ существуютъ, а не дѣломъ, ибо безъ всякаго разсужденія должны исполнять министерскія предложенія или повелѣнія, даже такъ, что ежели бы что явно отъ министра предложено противъ законовъ и пользы государственныхъ, то коллегіи и нѣкто изъ членовъ нигде не могутъ протестовать“¹⁾. Но отрицательное отношеніе Державина къ вновь учрежденному министерству привело лишь къ тому, что въ началѣ октября 1803 года онъ самъ былъ удаленъ отъ должности министра.

Другіе представители охранительнаго направленія относились, напротивъ, сочувственно къ первому образованію министерствъ. Такъ, Троицкскій полагалъ главное достоинство Учрежденія 1802 года въ томъ, что „власти министровъ положены были предѣлы, ибо въ обыкновенныхъ случаяхъ они не должны были вмѣшиваться въ сужденія коллегій, а въ необыкновенныхъ быть только посредниками между коллегіями и Государемъ, посредствомъ чего министры, получая, дѣйствительно, всѣ способы къ ускоренію теченія дѣлъ, не иначе могли препятствовать сему теченію, какъ подъ точною ихъ отвѣтственностью“²⁾. Поэтому Троицкскій въ своей запискѣ, написанной уже послѣ замѣны Учрежденія 1803 г. дѣйствующимъ Учрежденіемъ 1811 г., высказывается за восстановленіе первоначальной организаціи министерствъ. И въ царствованіе Николая I находились сторонники этой мысли. Такъ въ 1827 году адмиралъ Мордвиновъ³⁾ пред-

¹⁾ Сочиненія Державина, VI, стр. 740—742.

²⁾ Сборникъ И. Р. И. О., т. III, стр. 35.

³⁾ Чтеніе въ Общ. Ист. и Древн. 1864. III. Сибѣ, стр. 157.

лагалъ возвратиться къ Учрежденію 1802 г. — сохранить министровъ, но возстановить коллегіи.

Даже столь близкій къ Сперанскому человекъ, какъ Бадугьянскій, отдавалъ преимущество коллегіальному порядку. Въ большинствѣ министерствъ онъ предлагалъ уничтожить департаменты и учредить министерскія коллегіи подѣ председательствомъ министра или его товарища, при чемъ „всѣ дѣла рѣшались по большинству голосовъ и на основаніи генеральнаго регламента, а не по произволу министра, какъ сіе установлено въ учрежденіи министерствъ“. Департаментъ предполагалъ онъ сохранить только въ министерствахъ двора, финансовъ, военномъ и морскомъ, но и въ департаментѣ образованія присутствію подѣ председательствомъ директора. „Сему присутствію дать полную власть разрѣшать и исполнять по закону и подѣ своею отвѣтственностью всѣ дѣла, вѣдѣнію департамента ввѣренныя, не испрашивая на то никакого утвержденія или разрѣшенія министра“¹⁾.

§ 33. Дѣйствующее учрежденіе 1811 года.

Однако, на дѣлѣ Учрежденіе 1802 г. сохранилось въ своемъ первоначальномъ видѣ очень не долго. Въ іюлѣ 1803 года состоялся именной указъ объ упраздненіи коллегіальныхъ учреждений, состоявшихъ въ вѣдѣніи министра внутреннихъ дѣлъ (№ 20.852).

Изданіе этого указа было вызвано докладомъ въ комитетѣ министровъ графа Кочубея, еще въ неофициальномъ комитетѣ требовавшего вмѣстѣ съ Новосильцевымъ и гр. Строгановымъ упраздненія коллегій, какъ могущихъ затруднить ходъ дѣлъ въ министерствахъ. Сдѣлавшись министромъ, графъ Кочубей остался при прежнемъ своемъ мнѣніи. Повидимому, тутъ сказалось тоже вліяніе Сперанскаго, состоявшаго тогда при Кочубей. Державинъ прямо называетъ докладъ гр. Кочубея „сочиненнымъ господиномъ Сперанскимъ образованіемъ внутренняго министерства“. Державинъ находилъ несвоевременнымъ закрытіе коллегій, пока не выработана еще подробная инструкція министрамъ, и такъ рѣзко отозвался о докладѣ Кочубея, что даже вызвалъ этимъ замѣчаніе Государя²⁾. Предложеніе графа Кочубея было принято

¹⁾ Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., т. XC, стр. 34, 35.

²⁾ Сочиненія Державина, академич. изд., т. VI, стр. 759—761.

комитетомъ. Въ его докладѣ подробно объяснялись неудобства установленнаго манифестомъ 1802 года порядка. Указаны прежде всего недостатки, свойственные вообще коллегіальному порядку: медленность, недостатокъ раздѣленія работы, избытокъ формъ совершенно излишнихъ, образъ писмоводства, весьма затруднительный, и недостатокъ отвѣтственности. Затѣмъ указаны въ частности и неудобства, вытекавшія изъ соотношенія министровъ къ коллегіямъ. „Министръ, дѣйствуя въ коллегіи какъ главный директоръ, не можетъ иначе управлять ею, какъ только вѣщимъ образомъ, т.-е. онъ долженъ получать отъ нея меморіи о дѣлахъ текущихъ, разсматривать ея представленія, давать на нихъ предложенія, составлять доклады, предписывать по нимъ исполненія—сколько излишней и ничего въ себѣ существеннаго не заключающей переписки. Онъ долженъ имѣть для каждой коллегіи свою канцелярію и свой архивъ, и все сіе только для того, чтобы сказать ей свою резолюцію или объявить указъ. Сіе вводитъ министра въ бесполезныя подробности, развлекаетъ вниманіе, отнимаетъ время и средство обзрѣвать ихъ въ совокупности“. Эти доводы имѣли, конечно, совершенно общее значеніе, одинаково относясь ко всѣмъ коллегіямъ. Поэтому, разъ будучи признаны убѣдительными, они должны были привести къ уничтоженію всѣхъ вообще коллегій. И дѣйствительно, упраздненіе коллегій и замѣна ихъ бюрократическими учрежденіями совершились постепенно во всѣхъ министерствахъ (П. С. З., №№ 22.208; 23.838; 24.938). Но нѣкоторыя коллегіи сохранялись еще до двадцатыхъ годовъ, напримѣръ, временный департаментъ ревизіонъ-коллегіи (П. С. З., № 29.717).

Эти измѣненія въ организаціи министерствъ служили лишь подготовкой къ полному преобразованію министерствъ въ 1811 г.

Порядокъ управленія, установленный первымъ Учрежденіемъ министерствъ 1802 года, былъ вообще далеко неудовлетворителенъ по признанію даже самихъ сторонниковъ министерскаго управленія. Графъ В. П. Кочубей въ любопытной Запискѣ, представленной имъ въ мартѣ 1806 года Государю ¹⁾, признаетъ главнымъ недостаткомъ тогдашняго управленія „составъ министерства изъ людей не только не сходныхъ между собою въ правилахъ, но и не входящихъ даже въ тѣ главные виды, кои при учрежденіи министерства были предполагаемы“. вмѣстѣ съ тѣмъ распространилось мнѣніе, что „разныя внушенія колебали мысли Государя“ и что онъ уже болѣе не сочувствуетъ учрежденію

¹⁾ Сб. И. Р. Ист. Общ., т. XC, стр. 199—211.

министерствъ, какъ „потрясающему древнія установленія Имперіи“. „Что изъ всего сего, спрашиваетъ Кочубей, произойти могло, ежели не совершенное смѣшеніе? И правду сказать должно, оно дошло до самой высшей степени, такъ какъ по мѣрѣ замѣшательства, а можетъ и по какимъ-либо другимъ причинамъ, потеряно всякое уваженіе и довѣренность къ высшему правительству, и неудовольствіе распространяется болѣе или менѣе повсемѣстно“. Кочубей усматривалъ во всѣхъ нареканіяхъ на министерское управленіе только „намѣреніе, подъ предлогомъ коренныхъ и древнихъ установленій, прикрывать злоупотребленія и виды самовласти“ и считалъ необходимымъ назначеніе солидарнаго министерства. „Должно желать, чтобы мѣры, принятія въ комитетѣ, хотя бы то было и противъ частнаго мнѣнія кого-либо изъ министровъ, удерживаемы были внѣ ихъ сословія, такъ точно, какъ бы предложены онѣ были всѣми ими совокупно. Должно желать, чтобы министры не дозволяли себѣ обнаруживать въ Сенатѣ и вообще предъ публикою мнѣній, противныхъ мѣрамъ уже принятымъ, чтобы никто изъ нихъ не присвоилъ себѣ право быть защитникомъ древнихъ установленій противъ такъ называемыхъ новизнъ, вводимыхъ другими, словомъ, чтобы при различіи мнѣній въ разсужденіяхъ одинъ былъ голосъ министерства въ исполненіи. Доколѣ въ составѣ его не будетъ сего единства, дотолѣ нельзя ожидать, чтобы положенія были единообразно понимаемы и уважаемы“. Нужно, конечно, оставить каждому свободу изъясняться, но не министрамъ должно составлять въ отношеніи къ правительству противодѣйствіе. Во всѣхъ мѣрахъ его они представляютъ одно лицо, которое не можетъ и не должно имѣть двухъ противоположныхъ мнѣній. Недостатокъ единства въ министерствѣ не можетъ быть восполненъ единствомъ власти Государя. „Дѣло Государя думать и повелѣвать въ большихъ чертахъ. Дѣло министра думать, какъ лучше исполнить повелѣнія, имъ получаемыя, какъ лучше управлять частію ему ввѣренною, а механическая, такъ сказать, работа и мелочныя дѣла должны подлежать подчиненнымъ“.

Чтобы дать дѣятельности министерства лучшую постановку, графъ Кочубей считалъ необходимымъ обратить вниманіе главнымъ образомъ на слѣдующія пять условій: 1) опредѣлить точныя отношенія министерства къ Сенату, комитету и совѣту, отношенія къ управленію губернскому, отношенія министровъ между собою; 2) расширить власть министровъ: „въ настоящемъ положеніи ни одинъ министръ не можетъ дать никакого по дѣламъ существеннаго разрѣшенія. Въ дѣлахъ самыхъ ничтожныхъ

и мелочныхъ онъ долженъ объявлять Высочайшія повелѣнія, уменьшая, такъ сказать, вѣсъ, который симъ послѣднимъ свойственъ быть можетъ. Покойнѣе, конечно, оградить отвѣтственность свою именнымъ или сенатскимъ указомъ, но удобнѣйшимъ, казалось бы, для дѣлъ дать министрамъ способы, подъ отчетомъ ихъ, дѣлать въ извѣстныхъ случаяхъ разрѣшенія“, и 3) опредѣлить отвѣтственность министровъ точными правилами.

Записка графа Кочубея не имѣла практическихъ послѣдствій, и только черезъ четыре года совершилось преобразование министерствъ по плану, выработанному уже непосредственно Сперанскимъ.

Сперанскій въ общемъ одобрялъ реформу 1802 года. По его мнѣнію, „учрежденіемъ министерства положено весьма важное начало устройству государственнаго управленія. Нѣтъ сравненія между симъ порядкомъ и тѣмъ, который ему предшествовалъ. Если бы крутыя обстоятельства политическія постигли управленіе въ томъ устройствѣ, когда все гражданское управленіе состояло въ хаосѣ дѣлъ, ввѣренныхъ почти одному генераль-прокурору, замѣшательство и затрудненіе дошло бы до самой высшей степени, и не токмо движеніе частей не было бы соразмѣрно быстротѣ происшествій, но и совсѣмъ бы въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ оно остановилось“. Но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ находилъ въ Учрежденіи 1802 г. и существенные недостатки: 1) недостатокъ отвѣтственности, 2) неточность и несоразмѣрность въ распредѣленіи дѣлъ и 3) недостатокъ точныхъ правилъ или учрежденія, на коемъ должно дѣйствовать министерство.

Особенное значеніе Сперанскій придавалъ недостатку отвѣтственности. „Отъ сего недостатка происходитъ, что всѣ дѣйствія министерства воспріяли видъ произвола и вмѣсто правильнаго суда подвергались симъ страннымъ, такъ сказать, пересудамъ, гдѣ мнѣніе общественное, не находя свойственной ему точки соединенія, теряется въ пустыхъ догадкахъ и нареканіяхъ и вмѣсто того, чтобы служить оплотомъ достоинству правительства, само падаетъ въ злословіе. И понеже съ самыми лучшими намѣреніями нѣтъ способа укрыться отъ сей, такъ сказать, заразы общественнаго мнѣнія, то министрамъ въ настоящемъ вещей порядкѣ и не остается другой защиты, какъ или отречься отъ мѣръ, ими принятыхъ, слагая ихъ одинъ на другого, или съ горестью и въ молчаніи переносить тяжесть своего положенія. Въ томъ и въ другомъ случаѣ необходимо зарождается и усиливается въ правительствѣ духъ робости и уклоненіе отъ всѣхъ тѣхъ мѣръ, кои предполагаютъ силу и твердость, и, напротивъ,

устанавливается привязанность и излишнее уважение къ тому роду текущихъ дѣлъ, который вошелъ, такъ сказать, въ навязъ: ибо онъ одинъ служить мѣрою дѣйствій и огражденіемъ отъ общаго злословія“.

По мнѣнію Сперанскаго, „существо власти исполнительной требуетъ по всей необходимости единства. Посему нѣтъ сомнѣнія, что въ Россіи вся исполнительная часть должна принадлежать власти державной. Но образъ исполненія можетъ столько отступать отъ разума закона, что если часть сія составлена будетъ безъ всякой связи съ порядкомъ законодательнымъ, она можетъ самый законъ содѣлать игралищемъ прихоти и произвола. Отсюда происходитъ необходимость отвѣтственности. При этомъ онъ различаетъ отвѣтственность личную и государственную. Подъ именемъ отвѣтственности личной разумѣть должно тѣ токмо взысканія, кои отъ державной власти происходятъ въ неисполненіи данныхъ уставовъ и учрежденій, а государственная отвѣтственность состоитъ въ сообразности самихъ уставовъ съ закономъ, въ томъ, что правительство, пріемля на себя уставы и учрежденіе, обязуется передъ закономъ не допускать въ нихъ ничего ему противнаго“.

Существованіе, на ряду съ законами, издаваемыми законодательною властью, уставовъ и учрежденій, издаваемыхъ исполнительной властью, Сперанскій считалъ необходимымъ. „Если понятіе закона распространить на всѣ постановленія безъ изыятія, тогда все сдѣлается предметомъ законодательнаго сословія, дѣла придутъ въ совершенное смѣшеніе и единство исполненія исчезнетъ. Если, напротивъ, понятіе закона такъ стѣснить, чтобы оно относилось только къ однимъ самымъ общимъ положеніямъ, тогда власть исполнительная не будетъ имѣть своихъ предѣловъ и подъ видомъ исполненія самый законъ разорится. Нужно найти во всемъ истинную середину, опредѣлить характеръ, коимъ законъ отличается отъ мѣръ исполненія и разныхъ учрежденій. Всѣ постановленія, коими государство управляется, составляютъ неразрывную связь послѣдствій, изъ одного начала истекающихъ. Начало сіе есть весьма просто: не дѣлай другому того, чего не желаешь себѣ. Безчисленные послѣдствія, изъ сего начала возникающія, всѣ имѣютъ одно общее свойство, въ томъ состоящее, что всѣ они ограничиваютъ отдѣльную и естественную свободу человѣка и приводятъ ее въ совмѣстность съ свободою другихъ, слѣдовательно, всѣ они могутъ быть признаваемы закономъ. Законъ положительный не что другое есть, какъ ограниченіе естественной свободы человѣка. Но не всѣ сіи послѣдствія равно существенны для политической и гражданской свободы. Въ от-

ношеніи къ свободѣ они могутъ быть раздѣлены на два главные класса. Въ первомъ должно положить тѣ представленія, коими вводится какая-либо перемѣна въ отношеніяхъ силъ государственныхъ, или въ отношеніяхъ частныхъ лицъ между собою. Во второмъ тѣ, кои, не вводя никакой существенной перемѣны, учреждаютъ токмо образъ исполненія первыхъ. Первымъ принадлежитъ въ точномъ смыслѣ толкованіе закона, вторымъ—уставовъ и учреждений. Первые должны составлять предметъ законодательнаго сословія, вторыя же относятся къ дѣйствию власти исполнительной. Здѣсь представляется одно существенное примѣчаніе. Хотя уставы и учрежденія и не перемѣняютъ законовъ, тѣмъ не менѣе, опредѣляя образъ ихъ исполненія, они могутъ столько ихъ обезсилить, что самое существо ихъ останется ничтожнымъ, хотя и сохраняются всѣ внѣшнія ихъ формы. Сіе-то уваженіе было началомъ установленія отвѣтственности. Понеже законъ не могъ всего объять и учредить, а учрежденія и уставы, бывъ оставлены одной власти исполнительной, могли самый законъ испровергнуть, то и принято правиломъ, что законъ былъ исключительно предметомъ законодательнаго сословія, но учрежденія и уставы стояли бы подъ его же отвѣтственностью“.

Государственная отвѣтственность падаетъ всецѣло на однихъ только министровъ. „Всякая мѣра, пріемлемая въ нарушение закона, вѣняется не державной власти и не совѣту ея, но подчиненнымъ ей исполнителямъ, или министрамъ, кои посему могли, каждый по своей части, подвергаться за нихъ отвѣту, и сіе обязательство пріемлютъ они на себя самымъ подписаніемъ актовъ. Ограниченіе отвѣтственности одними министрами основывается на предположеніи, что власть державная, предлагающая и утверждающая законъ, никогда не можетъ дѣйствовать сама собою противъ его разума, и что совѣтъ, яко сословіе, содѣйствовавшее предложенію и утвержденію закона, не можетъ поступать противъ его разума.

„Отвѣтственность министровъ не должна состоять только въ словахъ; она должна быть существенною, а чтобы быть таковою, она должна предполагать особенный порядокъ составленія закона и его храненія, слѣдовательно, установивъ государственную отвѣтственность, надлежало установить и государственное сословіе, предъ коимъ она должна быть изъясляема. Предполагаемо было, что Сенатъ можетъ занять мѣсто сего сословія. На сей конецъ весьма основательно признано было нужнымъ дать или возвратить ему нѣкоторыя права и нѣкоторый видъ бытія политическаго. Но бытіе политическое образуется не словами, а вну-

треннимъ началомъ, изъ коего составъ его слагается. Никогда мѣсто, по существу своему исполнительное и во всѣхъ отношеніяхъ отъ произволенія державной власти зависящее, не можетъ на себя принять характера политическаго, не можетъ замѣнить сословіе государственное, составленное посредствомъ народнаго представленія. Можетъ быть, въ другихъ обстоятельствахъ, въ высшей степени просвѣщенія, люди, права сіи получившіе, пользуясь ихъ наружностію и мало-по-малу ихъ усовершая, успѣли бы дать имъ современемъ истинное бытіе; но у насъ не могло сіе совершиться, и впрочемъ жалѣть нельзя: ибо изъ сего образовалось бы сословіе аристократическое, истиннымъ пользамъ Россіи, самому духу правительства нашего совершенно противное“.

Сообразно предположенію объ учрежденіи государственной думы, Сперанскій предполагалъ дать ей право привлекать министровъ къ отвѣтственности, съ тѣмъ, однако, существеннымъ ограниченіемъ, что преданіе суду министра могло бы состояться только съ Высочайшаго утвержденія постановленія о томъ большинства законодательнаго сословія. Поэтому преданіе министровъ суду должно было совершаться „актомъ державной власти, изданнымъ въ Совѣтѣ“. Самый судъ надъ министрами предоставлялся верховному суду, состоящему изъ трети всѣхъ сенаторовъ, изъ всѣхъ членовъ Государственнаго Совѣта, изъ всѣхъ министровъ и изъ извѣстнаго числа депутатовъ Государственной Думы. Президентъ суда на каждый случай опредѣляется Верховною властью. Обязанности прокурора исполняетъ министръ юстиціи.

§ 34. Власть министровъ.

Обращаясь къ изложенію существующей у насъ организаціи министерскаго управленія, мы должны прежде всего остановиться на выясненіи функцій министровъ, на опредѣленіи характера власти, имъ предоставленной, такъ какъ властью министровъ обусловлена, конечно, и вся организація министерствъ, служащая только средствомъ осуществленія этой власти.

Опредѣляя власть министровъ, законъ постановляетъ, что „въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“ (Учр. мин., ст. 152). Въ дѣйствіяхъ своихъ министры подчинены непосредственно Верховной власти (ст. 155). Какъ органъ исполнительной власти, министры не имѣютъ ни функцій законодательныхъ (ст. 154),

ни функций судебных (ст. 179). Но этих постановлений еще недостаточно для полного определения власти министровъ, такъ какъ они не единственные органы управленія. Среди органовъ верховнаго управленія комитетъ министровъ также содѣйствуетъ верховной власти, насколько она дѣйствуетъ не въ порядкѣ законодательномъ, а въ порядкѣ управленія. Съ другой стороны, и въ сферѣ подчиненнаго управленія имѣется цѣлая система мѣстныхъ органовъ управленія.

Особенность власти министровъ заключается прежде всего въ томъ, что они образуютъ посредствующее звено между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ. Съ одной стороны, посредствомъ ихъ дѣйствуетъ Верховная власть (ст. 152), и министры непосредственно ей подчинены (ст. 155). Поэтому въ извѣстной степени министры являются и органами верховнаго управленія. Правда, согласно ст. 177 ¹⁾ Учр. мин., дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія, должны быть вносимы министрами въ комитетъ министровъ. Но изъ этого общаго правила допускаются многочисленные и, что особенно важно, нигдѣ въ точности не опредѣленные изъятія. И независимо отъ того, пользуясь правомъ личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ, министры естественно становятся ближайшими совѣтниками монарха по дѣламъ вѣренной имъ части управленія и сами непосредственно получаютъ отъ Верховной власти указанія и относительно общаго направленія ихъ дѣятельности, и относительно важнѣйшихъ частныхъ вопросовъ, возникающихъ въ административной практикѣ.

Съ другой стороны, министерства, по словамъ закона, „установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ ихъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе“ (ст. 153), и „власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учрежденій“ (ст. 156). Слѣдовательно, министры не только содѣйствуютъ монарху въ осуществленіи его власти, служа ему совѣтниками и передавая его указанія по отдѣльнымъ частямъ управленія, но и сами надѣлены опредѣленной властью, уже подзаконной, — властью подчиненнаго управленія.

Эта двойственность положенія министровъ, безъ сомнѣнія, представляетъ серьезныя неудобства. Ею легко можетъ быть поколеблено въ подчиненномъ управленіи строгое соблюденіе за-

¹⁾ [Вслѣдствіе упраздненія комитета министровъ исключена изъ свода по Прод. 1906 г.].

конности, такъ какъ могутъ быть смѣшиваемы дѣла верховнаго и подчиненнаго управленія, и по такимъ вопросамъ, которые по существу своему должны разрѣшаться силою дѣйствующихъ законовъ, будутъ испрашиваемы министрами особыя Высочайшія повелѣнія. А для министра такой способъ разрѣшенія возникающихъ вопросовъ всегда представляется весьма соблазнительнымъ, такъ какъ этимъ путемъ съ него снимается всякая отвѣтственность за принятую мѣру (ст. 209) ¹⁾. Трощинскій предполагалъ устранить это неудобство установленіемъ отвѣтственности министровъ не только за ихъ собственные распоряженія, но и за все содержащееся въ испрошенныхъ ими Высочайшихъ повелѣніяхъ, указахъ или законахъ. „Никто, говоритъ онъ, не можетъ отвѣчать за дѣйствіе, происходящее отъ собственнаго и произвольнаго движенія Государя Императора; но каждая власть должна отвѣтствовать за всѣ дѣлаемые ею представленія къ возбужденію власти Государя Императора“. Едва ли, однако, такой порядокъ практически осуществимъ. Въ абсолютной монархіи, гдѣ привлеченіе министровъ къ отвѣтственности исходитъ только отъ самого монарха, надо думать, что лишь при совершенно исключительныхъ условіяхъ возможно возбужденіе отвѣтственности министра монархомъ за распоряженіе, имъ самимъ утвержденное.

Другое средство, предлагавшееся для противодѣйствія неудобствамъ, вытекающимъ изъ двойственнаго положенія министровъ, заключается въ ограниченіи личныхъ докладовъ отдѣльныхъ министровъ. Но противъ него говорятъ соображенія практическаго удобства. Невозможно, чтобы монархъ самъ себя поставилъ въ совершенное отчужденіе отъ непосредственныхъ сношеній съ министрами и сносился съ ними не иначе, какъ черезъ посредство комитета министровъ. Это привело бы вообще къ отчужденію монарха отъ дѣлъ управленія, лишило бы его возможности непосредственнаго, живого воздѣйствія на управленіе государствомъ.

Повидимому, единственно практической исходъ это тотъ, чтобы поставить самихъ министровъ въ такія условія дѣятельности, при которыхъ двойственность ихъ положенія не могла бы при-

¹⁾ На это обращалъ вниманіе, между прочимъ, Мордвиновъ: „Министры, дабы выйти изъ отвѣтственности, открыли легчайшій къ тому способъ въ самомъ учрежденіи комитета министровъ. Они приняли правиломъ вносить въ оный на утвержденіе всѣ дѣла, ибо каждое ихъ дѣйствіе, будучи разрѣшено общимъ сословіемъ прочихъ министровъ и утверждено Высочайшею властью, до нихъ лично коснуться не можетъ“. Чтенія общ. люб. исторіи и древн. Росс. 1864, III, Сибѣрь, стр. 155.

вестъ къ колебанію законности въ управленіи; этотъ именно путь намѣченъ дѣйствующимъ Учрежденіемъ министерствъ ¹⁾.

По опредѣленію нашего законодательства „власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учреждений“ (ст. 156). Это опредѣленіе выражаетъ собою очень важное начало. Предполагается, что власть министра не можетъ имѣть непосредственнаго вѣшняго дѣйствія на подданныхъ, что она проявляется лишь въ отношеніи къ подчиненнымъ министру органамъ управленія. Акты властвованія въ отношеніи къ гражданамъ осуществляются подчиненными министру учреждениями, а самъ министръ только понуждаетъ эти учрежденія къ исполненію законовъ.

Послѣдовательное проведеніе этого начала, въ виду указанной двойственности положенія министровъ, представлялось бы очень важнымъ въ интересахъ большаго обезпеченія законности управленія. Тогда бы въ непосредственное соотношеніе съ правами гражданъ были поставлены только вполнѣ подчиненныя закону, являющіяся всецѣло органами подчиненнаго, подзаконнаго управленія, учрежденія, дѣйствующія не по непосредственнымъ указаніямъ Верховной власти, а на основаніи спеціальныхъ, точно ограниченныхъ закономъ полномочій. Вмѣстѣ съ тѣмъ и дѣятельность министровъ получила бы тогда болѣе опредѣленный и цѣлостный характеръ. Но начало, выраженное ст. 156 Учр. мин., проведено на дѣлѣ недостаточно послѣдовательно.

Во-первыхъ, отдѣльнымъ министрамъ предоставлены закономъ спеціальныя полномочія, дающія имъ право дѣлать распоряженія непосредственно въ отношеніи къ подданнымъ. Особенно широки такого рода полномочія у министра внутреннихъ дѣлъ. Отъ его власти, какъ мы уже знаемъ ²⁾, зависитъ пріемъ ино-

¹⁾ [Съ новѣйшими преобразованіями праву личныхъ докладовъ поставлены извѣстныя ограниченія. Именно на основаніи учрежденія преобразованнаго совѣта министровъ (ст. 19 изд. 1906 г.) доклады отдѣльныхъ министровъ, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ и подлежащіе представленію на Высочайшее благоусмотрѣніе, предварительно сообщаются председателю совѣта министровъ и либо вносятся послѣднимъ въ совѣтъ, либо по согласенію его съ министромъ докладываются Государю министромъ и въ случаѣ надобности въ присутствіи председателя совѣта. Законнымъ средствомъ противъ злоупотребленій докладами въ смыслѣ вторженія въ сферу законодательства служатъ въ настоящее время запросы о незаконномъ дѣйствіяхъ министровъ, право которыхъ принадлежитъ какъ Государственной Думѣ, такъ и Государственному Совѣту].

²⁾ [Смотри т. I, изд. 6, 1908 г., стр. 272].

странцевъ въ русское подданство, отдача подъ полицейскій надзоръ и ссылка неблагонадежныхъ лицъ, разрѣшеніе періодическихъ изданій, осуществленіе въ отношеніи къ нимъ мѣръ административной репрессіи, разрѣшеніе образованія общественныхъ союзовъ, разрѣшеніе обращенія въ инославныя христіанскія исповѣданія иновѣрцевъ. Ему же принадлежитъ право объявлять страну официально въ карантинномъ положеніи (Уст. врач., ст. 880). По Высочайшему указу Прав. Сенату 8 янв. 1898 г. (Собр. узак. № 11, ст. 133) онъ же шефъ жандармовъ, главноначальствующій надъ всѣми управленіями и частями отдѣльнаго корпуса жандармовъ и надзираетъ за исполненіемъ его чинами ихъ обязанностей (ст. 1). Онъ высшій руководитель дѣятельности чиновъ корпуса по обнаруженію и изслѣдованію преступленій (ст. 2). По вопросамъ, требующимъ Высочайшаго разрѣшенія, испрашиваетъ ихъ; ближайшее же завѣдываніе корпусомъ поручаетъ помощнику шефа, который назначается Высочайшею властью ¹⁾. Полномочія этого рода у другихъ министровъ имѣютъ менѣе общій характеръ. Такъ, министръ финансовъ пользуется правомъ дѣлать непосредственныя распоряженія въ отношеніи частныхъ кредитныхъ учрежденій, государственныхъ имуществъ—относительно горнопромышленныхъ предпріятій, путей сообщенія—относительно частныхъ желѣзныхъ дорогъ, народнаго просвѣщенія—относительно частныхъ учебныхъ заведеній. Вовсе не имѣютъ такихъ полномочій министры военный, морской, иностранныхъ дѣлъ, юстиціи, государственный контролеръ.

Во-вторыхъ, вопреки постановленію ст. 179 Учр. мин., что „ни какое министерство само собою никого судить и никакихъ тяжбъ рѣшать не можетъ“, отдѣльные министры, какъ мы увидимъ ниже, надѣлены все-таки нѣкоторыми правами судебной власти, а судебное рѣшеніе не есть только-понужденіе подчиненныхъ мѣстъ къ исполненію законовъ.

¹⁾ [Высочайшимъ указомъ 22 сентября 1904 г. на товарища министра вн. дѣлъ, состоящаго командиромъ отдѣльнаго корпуса жандармовъ, возложено было общее завѣдываніе полиціею съ присвоеніемъ согласно инструкціи правъ и обязанностей, дополненныхъ Высоч. указомъ 21 мая 1905 г. Затѣмъ Высочайшимъ указомъ 21 мая 1905 г. (Собр. узак. № 215) въ видахъ установленія единства въ управленіи министерствомъ вн. дѣлъ повелѣно было отменить дѣйствіе вышеуказанныхъ указовъ и инструкціи, возстановивъ учрежденную указомъ 20 апрѣля 1900 года третью должность товарища министра вн. дѣлъ и особо отъ нея для командованія отдѣльнымъ корпусомъ жандармовъ должность командира его].

Наконецъ, въ третьихъ, почти всѣ министры надѣлены, въ силу особыхъ на то полномочій законодательной власти, правомъ изданія и юридическихъ указовъ, обязательныхъ не для однихъ только подчиненныхъ министрамъ учреждений, но и для частныхъ лицъ. Само Учрежденіе министерствъ такого права министрамъ не предоставляетъ. Согласно ст. 176, пп. 5 и 6, когда нужно „усилить исполненіе принятыхъ мѣръ понужденіемъ, штрафами и взысканіями“, или хотя бы только „сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учреждений“, министръ не можетъ этого дѣлать собственною властью, а долженъ о томъ представить на разрѣшеніе Сената. Однако, практика, особенно за послѣднія три десятилѣтія, рѣшительно отступила отъ послѣдовательнаго проведенія этого начала, такъ какъ цѣлымъ рядомъ отдѣльныхъ постановленій министры уполномочиваются на изданія общихъ распоряженій, устанавливающихъ обязательныя для подданныхъ юридическія нормы. Такъ, напримѣръ, министру путей сообщенія предоставлено въ 1877 году „устанавливать обязательныя въ исполненію правила о порядкѣ и условіяхъ слѣдованія судовъ по внутреннимъ воднымъ сообщеніямъ, разстановкѣ ихъ въ мѣстахъ стоянки и пропускахъ черезъ искусственныя сооруженія (Уст. пут. сообщ., ст. 86, прим. 3) и въ 1882 г. „издавать обязательныя правила о сплавахъ лѣса и дровъ“ (ст. 89, прим. 2). Такъ министръ внутреннихъ дѣлъ опредѣляетъ собственною властью порядокъ и правила эксплуатаціи загородныхъ телефоновъ, правила для открытія заведеній для приготовленія искусственныхъ минеральныхъ водъ, правила для открытія частныхъ больницъ. Такъ, министръ земледѣлія и госуд. имуществъ уполномоченъ въ 1880 г. „утвердить временныя правила объ употребленіи взрывчатыхъ веществъ при горныхъ работахъ съ установленіемъ притомъ и самыхъ правилъ за нарушеніе оныхъ“ (Уст. горн., ст. 37, прим.).

Такое надѣленіе отдѣльныхъ министровъ правомъ издавать юридическіе указы, обязательные не только для подчиненныхъ имъ органовъ, но и для частныхъ лицъ, едва ли можно признать правильнымъ и цѣлесообразнымъ. Министры вовсе не подходящіе органы для изданія юридическихъ указовъ. Они являются органами активнаго управленія, органами инициативы, призванными давать импульсъ дѣятельности всѣмъ учрежденіямъ даннаго вѣдомства. Поэтому министерствамъ и дана единоличная организація, обеспечивающая имъ подвижность, быстроту, энергію, но вовсе не гарантирующая всесторонности и объективности обсужденія необходимыхъ при выработкѣ юридическихъ нормъ. Къ

тому же, завѣдуя каждый одной отдѣльной отраслью управленія, министры являются и представителями одной только опредѣленной задачи государственной дѣятельности, одного опредѣленного интереса и потому не могутъ успѣшно вырабатывать юридическихъ нормъ, т.-е. нормъ разграниченія разнообразныхъ интересовъ. Это сознается отчасти и нашимъ законодательствомъ, и потому нерѣдко изданіе юридическихъ указовъ предоставляется не одному министру, а нѣсколькимъ по общему ихъ соглашенію. Бываетъ такъ, что требуется соглашеніе четырехъ, на примѣръ, для изданія правилъ о перевозкѣ пороха по желѣзнымъ дорогамъ, или пяти министровъ, напр., для составленія списка нарушеній, подлежащихъ наказуемости на основаніи ст. 14 правилъ о частныхъ пороховыхъ заводахъ, или даже вообще „соглашенія съ другими вѣдомствами“, на примѣръ, для опредѣленія подробностей дѣлопроизводства по принятію иностранцами русскаго подданства.

Градовскій, слѣдуя въ этомъ отношеніи Л. Штейну, признаетъ, напротивъ, изданіе указовъ (по его терминологіи „распоряженій“) естественной функціей министровъ ¹⁾. Но все ученіе Штейна объ этомъ основано на очевидномъ недоразумѣніи. Онъ утверждаетъ, что министры являются органами, специально призванными издавать указы (*Verordnung*). Между тѣмъ въ дѣйствительности даже во Франціи, въ странѣ наибольшей централизаціи и развитія министерской власти, министры, по общему правилу, права издавать указы, обязательные для частныхъ лицъ, не имѣютъ ²⁾. Какъ во Франціи, такъ и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ, по общему правилу, изданіе юридическихъ, обязательныхъ для частныхъ лицъ указовъ предоставлено не министрамъ, а только главамъ государства, королю или президенту республики и мѣстнымъ органамъ.

Власть министровъ въ отношеніи къ подчиненнымъ имъ мѣстамъ и лицамъ состоитъ въ понужденіи ихъ къ исполненію законовъ (ст. 156). Для осуществленія этой функціи они надѣлены соотвѣтственными полномочіями.

Такъ, прежде всего имъ принадлежитъ право издавать технические указы, которыми они опредѣляютъ мѣры, коими можетъ

¹⁾ Начала, II, 3 изд., стр. 383.

²⁾ Aucoc. Conférences sur le droit administratif, t. I, 1878, p. 125. En somme, on doit dire que les ministres ne peuvent exercer le pouvoir réglementaire que lorsqu'ils y sont autorisés par une disposition de loi ou de règlement d'administration publique. Les règlements faits par les ministres en dehors d'une légation expresse n'auraient aucune autorité à l'égard des citoyens.

быть достигнуто цѣлесообразное исполненіе законовъ (ст. 157, п. 4), и разрѣшать, по представленіямъ подчиненныхъ мѣстъ, всѣ затрудненія, встрѣчающіяся при исполненіи законовъ (п. 3). Предписанія министра исполняются подчиненными мѣстами съ точностью и безпрекословно (ст. 188). Однако, въ нѣкоторыхъ случаяхъ законъ предоставляетъ подчиненнымъ мѣстамъ дѣлать представленія и притомъ или тому самому министру, отъ котораго исходитъ подавшее къ тому поводъ предписаніе, или другимъ министрамъ, или же, наконецъ, Сенату. Если въ предписаніи министра подчиненное начальство усмотритъ крайнія неудобства, оно обязано представить о нихъ министру въ самомъ скоромъ времени, а потомъ и поступать согласно его рѣшенію, ни въ какомъ случаѣ не допуская вторичныхъ представленій по тому же поводу (ст. 192). Если же будетъ получено отъ министра предписаніе по такому дѣлу, которое не принадлежитъ въ его министерству, то, не чиня исполненія, на него испрашиваютъ разрѣшенія отъ подлежащаго министерства (ст. 195). Если же, наконецъ, въ собственномъ предписаніи министра будетъ усмотрѣна отмѣна закона, учрежденія, объявленнаго прежде Высочайшаго повелѣнія, или же въ предписаніи, содержащемъ въ себѣ объявленіе Высочайшаго повелѣнія, отмѣну закона или учрежденія, за собственноручнымъ Высочайшимъ предписаніемъ изданнаго, то, не чиня исполненія, представляютъ объ этомъ сначала самому министру, а если онъ подтвердитъ прежнее предписаніе, то Сенату на окончательное разрѣшеніе (ст. 190, 191). Этими постановленіями обезпечивается начало законности въ управленіи, и въ вопросахъ законности судью между министромъ и подчиненными ему мѣстами ставится Сенатъ.

Кромѣ такимъ образомъ опредѣленнаго права давать подчиненнымъ начальствамъ предписанія, министръ пользуется еще извѣстною властью надъ личнымъ составомъ служащихъ. По общему правилу всѣ чины министерства опредѣляются и увольняются собственною властью министра (ст. 31). По непосредственному Высочайшему усмотрѣнію назначается одинъ только товарищъ министра (ст. 29). Высочайшею властью по представленію министра — только директора департаментовъ и канцеляріи министровъ (ст. 30). Властью директоровъ назначаются только нижніе канцелярскіе чины (ст. 31). Но власть министра въ этомъ отношеніи не ограничивается кругомъ лицъ, служащихъ собственно въ министерствѣ, она распространяется и на служащихъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, гдѣ властью министра

назначаются и увольняются лица, занимающія должности пятого и шестого класса. Должности высших классовъ и въ мѣстныхъ учрежденіяхъ замѣщаются Высочайшею властью, должности низшихъ классовъ, начиная съ седьмого — властью губернскаго начальства.

Министру принадлежитъ и право увольнять въ отпуски на срокъ до четырехъ мѣсяцевъ служащихъ въ министерствѣ — всѣхъ безъ исключенія (Учр. мин., ст. 33), а изъ служащихъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ тѣхъ, кои опредѣляются властью министра или по его представленію Высочайшею властью.

Съ властью опредѣленія и увольненія наше законодательство всегда связываетъ и власть преданія суду и власть наложенія высшихъ дисциплинарныхъ взысканій. Это правило примѣняется и къ министрамъ (Учр. мин., ст. 34). Кроме того, министру принадлежитъ и право представлять служащихъ къ Высочайшимъ наградамъ. До 1892 г. награды вѣтъ правилъ испрашивались министрами непосредственными личными докладами Государю. Теперь власть ихъ въ этомъ отношеніи ограничена, такъ какъ всѣ ихъ представленія о наградахъ докладываются не иначе, какъ по предварительномъ обсужденіи въ комитетѣ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ.

Вліяніе министровъ на подчиненныя мѣста и лица обусловливается также и тѣмъ, что они являются главными распорядителями ассигнованныхъ министерству кредитовъ (Смѣтн. прав. 1862 г., ст. 31). Права ихъ въ этомъ качествѣ уже были указаны въ § 18.

Подчиненныя министру начальства по общему правилу не пользуются правомъ передвиженія кредитовъ и по второстепеннымъ подраздѣленіемъ смѣты. Исключенія изъ этого составляютъ товарищъ министра внутреннихъ дѣлъ, завѣдующій полиціей, начальники главныхъ управленій того же министерства, главноначальствующій гражданскою частью на Кавказѣ, а въ военномъ министерствѣ военный совѣтъ и военно-окружные совѣты по интендантскому управленію (Смѣтн. прав., ст. 31, 32).

Въ связи съ этими финансовыми правами министровъ стоитъ ихъ право совершать отъ имени казны различныя гражданскія сдѣлки. Публичныя торги по подрядамъ, поставкамъ и другимъ обязательствамъ съ казною утверждаются министрами на сумму до 30.000 р., а на высія суммы — Сенатомъ. Продажа ненужныхъ казенныхъ имуществъ разрѣшается министрами: дви-

жимыхъ на сумму до 10.000 р. и недвижимыхъ—до 5.000 р.; а выше этого на всякую сумму также Сенатомъ. Приобрѣтеніе же въ казну недвижимости разрѣшается министрами также на сумму до 5.000 р., но на высшія суммы требуется уже Высочайшее разрѣшеніе. Директора департаментовъ могутъ разрѣшать покупку и продажу недвижимости только на сумму до 1.000 р., продажа недвижимыхъ — до 2.000 р. (Учр. мин., ст. 100, пп. 6 и 7).

Стремясь обособить власть судебную и административную, Учрежденіе министерствъ постановляетъ, что „власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ“ (ст. 178) и что „никому никакое министерство само собою никого судить и никакихъ тяжбъ рѣшить не можетъ“ (ст. 179). Однако, это начало проведено не вполне послѣдовательно. Отдѣльные министры прямо выполняютъ функціи апелляціонной инстанціи по дѣламъ о взысканіяхъ въ административномъ порядкѣ, какъ, напр., министръ финансовъ по дѣламъ о нарушеніи таможеннаго устава, министръ земледѣлія и госуд. имуществъ по дѣламъ о нарушеніи устава сельскаго хозяйства. Это надѣленіе министровъ уголовно-судебною властью представляется тѣмъ болѣе страннымъ, что старое наше законодательство, еще со времени Учрежденія о губерніяхъ 1775 года, устанавливало непосредственное обжалованіе рѣшеній губернскихъ присутственныхъ мѣстъ въ первый департаментъ Сената, устраняя тѣмъ министровъ отъ постановленія рѣшеній по такимъ дѣламъ, чисто судебнымъ. Такой порядокъ сохраняется и дѣйствующимъ законодательствомъ по дѣламъ о взысканіяхъ, налагаемыхъ казенными палатами за нарушенія Положенія о пошлинахъ за право торговли и промысловъ.

Всѣ разсмотрѣнныя до сихъ поръ права министровъ составляютъ, такъ сказать, ихъ обыкновенную, нормальную власть. Но законъ, кромѣ того, предоставляетъ имъ на случай необходимости и особенныя полномочія. „Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ оно быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія; но имъ доносить въ то же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности“ (Учр. мин., ст. 158)¹⁾.

¹⁾ [Съ преобразованіями новѣйшаго времени смыслъ статьи этой существенно измѣнился. По Продолженію 1906 года она дополнена ссылкой на новое прим. къ ст. 211: „обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія,

§ 35. Устройство министерствъ.

Согласно дѣйствующему учрежденію, министерства органи-
зуются какъ строго бюрократическія учрежденія. Во главѣ
каждаго министерства стоитъ министр, сосредоточивающій въ

издаваемые совѣтомъ министровъ, министрами и главноуправляющими отдѣль-
ными частями, а также другими, на то закономъ уполномоченными устано-
вленіями, не должны противорѣчить законамъ“. Кромѣ того въ ст. 158 доба-
влено примѣчаніе: „министры о принимаемыхъ ими въ чрезвычайныхъ обстоя-
тельствахъ мѣрахъ, на основаніи предоставленныхъ имъ по закону полномочій
и о причинахъ настоятельности сихъ мѣръ доносятъ Правительствующему Се-
нату. Равнымъ образомъ министры доносятъ Сенату и о тѣхъ мѣрахъ, на при-
нятіе коихъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ послѣдовало Высочайшее со-
изволеніе въ порядкѣ верховнаго управленія“. Добавленія эти въ Продолженіи
1906 г. не должны однако порождать недоразумѣній.

Какъ видно изъ сдѣланныхъ подъ новымъ примѣчаніемъ ссылокъ, оно осно-
вано на Высоч. утв. мнѣніи Госуд. Сов. 6 іюня 1905 г. объ устраненіи отсту-
пленій въ порядкѣ изданія законовъ, 5 статью котораго буквально и воспроиз-
водитъ нынѣ вышеприведенное примѣчаніе въ ст. 158 Учр. м-въ. Но поря-
докъ, установленный Высоч. утв. мнѣніемъ Государственного Совѣта 6 іюня
1905 г. (Собр. узак. № 112, ст. 999), долженъ былъ примѣняться при старомъ
режимѣ: онъ установленъ былъ до преобразованія стараго Государственного
Совѣта въ верхнюю палату, до учрежденія нынѣшней Государственной Думы
и до изданія новыхъ основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г. Въ то время въ
силу ст. 158 министры пользовались правомъ издавать чрезвычайныя распо-
ряженія. Желая поставить это право въ нѣкоторыя законныя границы, Высоч.
утв. мн. Госуд. Сов. 6 іюня 1905 г. и установило правило, которое воспроиз-
ведено теперь въ видѣ примѣчанія къ ст. 158 Учр. м-въ. Но съ введеніемъ
преобразованій законы могутъ издаваться лишь съ согласія Государственного
Совѣта и Государственной Думы, право же принимать чрезвычайныя мѣры,
т.-е. такія мѣры, которыя при обыкновенномъ теченіи дѣлъ требуютъ законо-
дательнаго порядка, принадлежитъ одному только Монарху и то лишь во время
прекращенія занятій Государственной Думы, въ чрезвычайныхъ обстоятель-
ствахъ, по докладу Совѣта министровъ и съ соблюденіемъ другихъ условий,
означенныхъ въ 87 ст. Основныхъ законовъ. Отдѣльные министры потеряли
поэтому право принимать чрезвычайныя мѣры и ст. 158 Учр. м-въ подлежала
бы вовсе исключенію изъ числа дѣйствующихъ законовъ вмѣстѣ съ дополне-
ніями по Продолженію 1906 г., которыя не должны искусственно оживлять
мертвыхъ постановленій свода, составлявшихъ органическую часть стараго го-
сударственного строя и вмѣстѣ съ нимъ отошедшихъ въ область прошлаго. Но
если даже считать, что ст. 158 Учр. м-въ сохранила свою силу, то въ связи
съ добавленною къ ней ссылкой на новое вышеприведенное примѣчаніе къ
ст. 211 Учр. она можетъ имѣть только тотъ смыслъ, что въ чрезвычайныхъ
обстоятельствахъ министры могутъ принимать такія мѣры, которыя при обык-
новенномъ теченіи дѣлъ требовали бы въ порядкѣ управленія разрѣшенія
какого-либо высшаго (не законодательнаго) учрежденія или даже Монарха,—
если онъ на такое разрѣшеніе уполномоченъ, но конечно при условіи, чтобы

своихъ рукахъ всю дѣйствительную власть управленія и назначаемый по непосредственному избранію Государя Императора (Учр. мин., ст. 1). При немъ имѣются лишь содѣйствующія ему въ управленіи учрежденія: товарищъ министра, исполняющій отдѣльныя его порученія и въ опредѣленныхъ случаяхъ замѣняющій его, совѣщательныя учрежденія — совѣтъ министра и другіе при немъ совѣты, и учрежденія докладывающія — канцелярія и департаменты.

Лицо, стоящее во главѣ министерства, не непременно носитъ званіе министра. По Учрежденію 1811 г. оно могло также именоваться главнымъ директоромъ или главноуправляющимъ (§ 16). Въ 1830 году начальнику главнаго управленія почтъ, пользовавшемуся правами министра, придано было названіе главноначальствующаго. Первая статья дѣйствующаго Учрежденія министерствъ постановляетъ, что „управленіе каждаго министерства подчиняется лицу, опредѣляемому по непосредственному Е. И. Величества избранію, съ званіемъ министра, главноуправляющаго или главноначальствующаго“. Но въ дѣйствительности нѣтъ ни одного министерства, управляемаго главноначальствующимъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ правами министра пользуются лица, носящія званія, не указанные въ ст. 1 Учр. мин., таковы государственный контролеръ и управляющій морскимъ министерствомъ. Съ другой стороны, и не всѣ главноуправляющіе надѣлены правами министра: не имѣетъ ихъ, какъ уже было сказано (стр. 93), главноуправляющій собственной Е. И. В. канцеляріей по принятію прошеній. Точно такъ же слѣдуетъ признать, что не пользуется правами министра оберъ-прокуроръ св. Синода. Прямого закона о предоставленіи ему такихъ правъ не существуетъ, а въ Учрежд. ком. мин. (ст. 17) и Госуд. Сов. (ст. 38)¹⁾ прямо указано, что оберъ-прокуроръ приглашается въ засѣданія только по дѣламъ Св. Синода. Между тѣмъ, отличительнымъ признакомъ правъ министра служитъ именно принадлежность ех offiціо къ составу комитета, какъ это видно изъ ст. 4 Учр. ком. мин., постановляющей, что Совѣтъ министровъ составляется, кромѣ министровъ, изъ тѣхъ только „главноуправляющихъ, кои пользуются правами мини-

распоряженія эти не противорѣчили законамъ въ отличіе отъ чрезвычайныхъ распоряженій Монарха, изданныхъ имъ въ порядкѣ 87 ст. Осн. зак., могущихъ измѣнить и отменить законъ. Далѣе объ относящихся сюда вопросахъ: Горенбергъ, Къ вопросу о контрасигнатурѣ и отвѣтственности министровъ. „Право“, 1907 г., № 44].

¹⁾ [Изд. 1892 г.].

стровъ и присутствуютъ на этомъ основаніи въ комитетѣ министровъ“. Надо, впрочемъ, замѣтить, что товарищу оберъ-прокурора закономъ (Учр. мин., ст. 226, прим.) предоставлены всѣ права товарища министра.

Управляющему морскимъ министерствомъ предоставлены права министра (Учр. мин., ст. 867), но онъ завѣдуетъ министерствомъ подъ руководствомъ главнаго начальника флота и морского вѣдомства (ст. 864) ¹⁾.

Относительно государственнаго контролера нѣтъ въ законѣ прямого указанія на предоставленіе ему правъ министра, но это косвенно выражено включеніемъ „учрежденія государственнаго контроля“ въ составъ „учрежденій министерства“, и на дѣлѣ государственный контролеръ занимаетъ совершенно равное положеніе съ министрами.

Съ должностью нѣкоторыхъ министровъ соединяются еще особыя званія. Министръ юстиціи есть вмѣстѣ съ тѣмъ генераль-прокуроръ (ст. 771), и въ этомъ качествѣ ему принадлежитъ право участія въ дѣлахъ, производимыхъ въ Сенатѣ. Министръ финансовъ—шефъ отдѣльнаго корпуса пограничной стражи (ст. 465 прим.). Министръ двора—вмѣстѣ министръ удѣловъ и канцлеръ російскихъ императорскихъ и царскихъ орденовъ (ст. 876, 877). Министръ земледѣлія—главноуправляющій горною частью (Уст. горн., ст. 14 ²⁾).

Товарищи министровъ, подобно самимъ министрамъ, назначаются и увольняются по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію (Учр. мин., ст. 29). Обыкновенно у министра бываетъ только одинъ товарищъ. Болѣе одного въ министерствахъ финансовъ, внутренн. дѣлъ и народн. просвѣщ. Съ другой стороны, въ министерствѣ военномъ, морскомъ ³⁾ и въ главномъ управленіи

¹⁾ [Ст. 864 и 867 Учр. м-ва по Прод. 1906 г. замѣнены: „Непосредственное завѣдываніе морскимъ министерствомъ возлагается на морскаго министра“. Высоч. указомъ 11 января 1907 г. между прочимъ и повелѣно: 1) предоставить морскому министру права главнаго начальника флота и морскаго вѣдомства и 2) возложить на него непосредственное завѣдываніе личнымъ составомъ, боевыми силами и строевою частью флота, а вмѣстѣ съ тѣмъ главнымъ морскимъ и генеральнымъ штабами. Собр. узак. 1907 г. № 7].

²⁾ [Горная часть находится нынѣ въ вѣдѣніи министерства торговли и промышленности, учрежденнаго Высоч. указомъ 27 октября 1905 г. Собр. узак. № 198].

³⁾ [Высоч. указомъ 9 января 1906 г. учреждена должность товарища морскаго министра, а Высоч. указомъ 11 января 1907 г. на него возложено непосредственное завѣдываніе на правахъ, присвоенныхъ закономъ управляющему морскимъ министерствомъ и подъ личною отвѣтственностью учрежде-

государ. коннозав. товарища вовсе нѣтъ. Въ министерствѣ двора въ 1893 г. учреждена должность помощника министра, впрочемъ, совершенно уравнивая въ правахъ и обязанностяхъ съ должностью товарища министра (Учр. мин., ст. 226, прим. ¹).

Миніемъ Госуд. Сов., Выс. утв. 15 дек. 1897 г., съ 1 янв. 1898 г. при мин. иностр. дѣлъ учреждены должности старшаго совѣтника и совѣтниковъ министра (ст. 1). Старшій совѣтникъ можетъ замѣнять министра въ высш. госуд. учрежд. (ст. 2). При вступленіи тов. министра въ управленіе министерствомъ и при отсутствіи его старшій совѣтникъ исполняетъ его должность ²).

Должность товарища министра съ теченіемъ времени подвергалась весьма существеннымъ и любопытнымъ видоизмѣненіямъ. По Учрежденію 1811 г. товарищи были только членами совѣта министра, не имѣя никакой власти, не вступая сами собою ни въ какое управленіе (§ 216). Даже въ случаѣ отсутствія или болѣзни министра товарищъ вступалъ въ его права и обязанности не иначе, какъ по особому о томъ Высочайшему повелѣнію (§§ 214, 215), и при этомъ было прямо оговорено, что временное управленіе могло быть поручаемо и одному изъ директоровъ или же и лицу постороннему (§ 219). И самъ министръ могъ поручить товарищу въ управленіе какую-либо отдѣльную часть только съ Высочайшаго дозволенія (§ 218).

Но въ 1826 году (785) были изданы новыя правила о должности товарищей, имѣвшія цѣлью придать имъ болѣе самостоятельности и вліянія на дѣла, создавъ въ нихъ въ извѣстной степени противовѣсъ единоличной власти министра. На нихъ, какъ на лицъ, не обремененныхъ ни подписываніемъ текущихъ бумагъ, ни присутствованіемъ въ Государственномъ Совѣтѣ и комитетѣ министровъ, возлагалась обязанность наблюденія за общимъ ходомъ дѣлъ въ министерствѣ. Поэтому имъ было предоставлено право требовать свѣдѣній о всѣхъ дѣлахъ, находящихся въ министерствѣ (п. 6), право находиться при разсмотрѣніи ми-

ніями и дѣлами, не отнесенными къ вѣдомству морского министра (см. вын. 2 на предыдущей страницѣ). Товарищу морского министра кромѣ того предоставлено присутствовать по предметамъ его вѣдѣнія въ высшихъ государственныхъ учрежденіяхъ на правахъ министра, имѣть по такимъ дѣламъ личный всеподанный докладъ въ присутствіи морского министра, присутствовать въ адмиралтействъ-совѣтѣ на правахъ члена совѣта и въ отсутствіи морского министра предсѣдательствовать въ немъ, когда онъ по чину старше присутствующихъ членовъ совѣта].

¹) [Ст. 882 Учр. м-въ по Прод. 1906 г.].

²) [См. ст. 791, 795¹ и 795² Учр. м-въ по Прод. 1906 г.].

нистромъ представленій, относящихся до распоряженій, кои, выходя изъ круга обыкновеннаго исполненія, должны обрацаемы быть въ Государственный Совѣтъ или комитетъ министровъ (п. 5), а также при всѣхъ частныхъ совѣщаніяхъ, кои существовать могутъ для соображенія къ улучшенію какой-либо части, хозяйственной или искусственной (п. 4). Но, что всего важнѣе, товарищамъ предоставлено было также дѣлать министру представленія „о неудобствахъ или о мѣрахъ и распоряженіяхъ полезныхъ“, и если министръ не соглашался съ ними, онъ все-таки обязанъ былъ довести о нихъ до Высочайшаго свѣдѣнія, изъяснивъ свое мнѣніе, почему сдѣланное предложеніе признаетъ неудобнымъ (п. 8). По замѣчанію секретнаго комитета 6 декабря, „изъ сего слѣдуетъ естественное, отчасти уже оправданное опытомъ заключеніе, что министръ не вдругъ рѣшится оставить безъ уваженія основательное представленіе своего товарища, когда онъ знаетъ напередъ, что оно будетъ рассмотрѣно самимъ Государемъ Императоромъ“¹⁾.

Однако, правила эти, придававшія товарищамъ функцію какъ бы надзора за дѣятельностью министра, просуществовали не долго. Въ 1840 году изданы были новыя правила, возвращавшія товарищей къ первоначальному ихъ положенію (№ 13.361). Право дѣлать министрамъ представленія, обязательно доводимыя до свѣдѣнія Государя, было уничтожено. Въмѣсто участія въ частныхъ совѣщаніяхъ, сохранено право участвовать только въ официальныхъ совѣщаніяхъ (ст. 224). Право требовать дѣла, находящіяся въ министерствѣ, сохранено, но, однако, оговорено, что цѣль этого дать товарищу возможность въ случаѣ отсутствія министра всегда съ полнымъ знаніемъ вступать въ отправленіе его обязанностей (ст. 4). Въ такомъ точно видѣ сохраняется положеніе товарища министра и подѣйствующему законодательству (Учр. мин., ст. 219—226); только присоединилось право министровъ посылать за себя товарищей въ Государственный Совѣтъ, комитетъ министровъ²⁾ и Сенатъ.

Въ Учрежденіяхъ отдѣльныхъ министерствъ товарищамъ предоставляются еще и нѣкоторыя особыя функціи. Такъ, въ министерствѣ финансовъ (Учр. мин., ст. 486), земледѣлія и государственныхъ имуществъ (ст. 619, прил., п. 16)³⁾ и иностранныхъ

¹⁾ Сборникъ И. Р. И. О., т. LXXIV, журналы комитета, стр. 391.

²⁾ [Въ настоящее время въ преобразованный Государственный Совѣтъ (ст. 37 и 75 Учр.) и въ Государственную Думу (ст. 41 Учр.).]

³⁾ [Высоч. указомъ 6 мая 1905 г. (Собр. узак. № 72) министерство земле-

дѣлъ (ст. 795) на товарищѣй возложено завѣдываніе текущими дѣлами. Въ министерствѣ юстиціи и внутреннихъ дѣлъ права товарищѣй опредѣляются совершенно особыми постановленіями.

Непосредственному разсмотрѣнію и окончательному разрѣшенію товарища министра юстиціи предоставлены: 1) дѣла уголовныя, гражданскія и распорядительныя, получающія окончаніе въ департаментахъ Сената, но предварительно разсмотрѣнныя въ министерствѣ; 2) дѣла уголовныя, поступающія изъ департаментовъ Сената на Высочайшее утвержденіе; 3) наблюденіе за судебными мѣстами прежняго устройства вслѣдствіе произведенныхъ ревизій, и 4) наблюденіе за арестантскими дѣлами (ст. 773)¹⁾. Но наибольшія особенности установлены въ отношеніи товарища министра юстиціи къ Сенату. Между тѣмъ какъ другіе товарищи только замѣняютъ министровъ въ Сенатѣ, онъ пользуется тамъ гораздо болѣе самостоятельнымъ положеніемъ. Въ общихъ собраніяхъ онъ засѣдаетъ на ряду съ министромъ (Учр. Сен., ст. 38). Онъ можетъ и въ случаѣ несогласія съ министромъ переносить дѣла изъ департамента въ общее собраніе (ст. 107). Если при обсужденіи согласительнаго предложенія въ консультаціи онъ разоидется во мнѣніи своемъ съ министромъ, мнѣніе его все-таки прочитывается въ Сенатѣ (ст. 112). Когда дѣло переходитъ изъ общаго собранія Сената въ Государственный Совѣтъ, къ представленію присоединяется и мнѣніе товарища (ст. 119). Такимъ образомъ въ министерствѣ юстиціи товарищъ пользуется по закону большею самостоятельностью, чѣмъ въ какомъ-либо другомъ министерствѣ. Но эта особенность его положенія установлена законодательствомъ не намѣренно, а, можно сказать, случайно. Дѣло въ томъ, что когда дѣйствовали еще правила 1826 года, было признано неудобнымъ примѣнить ихъ къ товарищу министра юстиціи въ виду особаго отношенія министра юстиціи, какъ генераль-прокурора, къ Сенату. При разсмотрѣніи составленнаго Сперанскимъ проекта особыхъ правилъ о должности товарища министра юстиціи въ секретномъ комитетѣ 6 декабря было признано, что „нельзя возникшаго между товарищемъ и министромъ разногласія по судному дѣлу представлять на разсмотрѣніе Государя Императора, ниже совѣта и комитета министровъ, когда самое дѣло заслушано, но еще не рѣшено въ Сенатѣ, а когда оно будетъ окон-

дѣлія и государственныхъ имуществъ преобразовано въ главное управленіе землеустройства и земледѣлія].

¹⁾ [Ст. 773 Учр. м-въ по изд. 1892 г.; по Прод. 1906 г. она значитъ замѣненной: „права и обязанности товарищѣй м-ра юстиціи опредѣляются въ Учрежденіи Прав. Сената и въ подлежащихъ учрежденіяхъ и уставахъ“].

чательно рѣшено, то уже поздно дѣлать представленія. Въ семь состояло главное и, по мнѣнію комитета, почти непреодолимое затрудненіе въ примѣненіи правилъ, дополнительными статьями за декабрь 1826 г. постановленныхъ, по министерству юстиціи“. Комитетъ находилъ даже поэтому желательнымъ вовсе не назначать товарища министру юстиціи. Но такъ какъ товарищъ былъ назначенъ, то комитетъ и проектировалъ изложенныя выше правила¹⁾ (№ 2.964, 1829 г., іюля 2), которыми товарищу министра юстиціи въ отличіе отъ товарищей другихъ министровъ не предоставлялось право требовать доведенія до свѣдѣнія Государя о каждомъ своемъ разногласіи съ министромъ. Въ 1840 году правила 1820 года были, какъ мы знаемъ, отмѣнены. А спеціальныя правила 1829 г. о товарищѣ министра юстиціи остались не отмѣненными и до сихъ поръ, и вотъ благодаря этому товарищъ министра юстиціи, прежде пользовавшійся меньшею самостоятельностью, теперь оказался самостоятельнѣе всѣхъ другихъ товарищей министровъ.

На товарища министра внутреннихъ дѣлъ спеціально возлагаются закономъ: 1) сношеніе съ другими вѣдомствами, когда дѣло ограничивается требованіемъ или сообщеніемъ свѣдѣній; 2) передача на заключеніе жалобъ и просьбъ частныхъ лицъ; 3) повторительныя отношенія по дѣламъ, возникающимъ по Высочайшимъ повелѣніямъ; 4) понужденія губернаторовъ къ скорѣйшему исполненію требованій постороннихъ вѣдомствъ (Учр. мин., ст. 318).

Въ конституціонныхъ государствахъ у министровъ также обыкновенно имѣются помощники (*sous-secrétaires d'Etat*, *under-secretary*), но существованіе ихъ тамъ объясняется тѣмъ, что министры слишкомъ отвлекаются отъ дѣлъ своего вѣдомства необходимостью участвовать въ засѣданіяхъ палатъ. Такъ вотъ имъ даютъ помощника для управленія собственно министерствомъ. Въ Англіи обыкновенно имѣется даже два такихъ подъ-секретарей, одинъ, принадлежащій къ составу парламента и призванный представлять интересы министерства въ палатѣ, членомъ которой не состоитъ самъ министръ; другой выбирается изъ лицъ, проходящихъ не парламентскую, а бюрократическую карьеру, а потому представляетъ не политическіе интересы, а интересы административной техники.

Учрежденіями, изготовляющими доклады по дѣламъ, подлежащимъ рѣшенію министра, служатъ департаменты и канцеляріи. Смотря по обширности предметовъ вѣдѣнія министерствъ, въ немъ

¹⁾ Сборникъ И. Р. И. О., т. LXXIV. Журналы комитета, стр. 392.

можетъ быть одинъ или нѣсколько департаментовъ. До послѣдняго времени въ министерствѣ народнаго просвѣщенія былъ одинъ департаментъ, раздѣленный нынѣ на два департамента и отдѣлъ промышленныхъ училищъ. Два департамента въ министерствахъ юстиціи (ст. 768: первый и второй) и путей сообщенія (желѣзныхъ дорогъ и шоссейныя и водяныя сообщенія) ¹⁾, три въ минист. иностран. дѣлъ (ст. 789: азіатскихъ, внутреннихъ сношеній, личнаго состава и хозяйственныхъ дѣлъ) ²⁾ и въ государственномъ контролѣ (ст. 947: гражданской отчетности, военной и морской, желѣзнодорожной) ³⁾, четыре въ минист. землед. и государств. имуществъ (ст. 619. Прил., п. 4: земледѣлія, государственныхъ земельныхъ имуществъ, горный, лѣсной) ⁴⁾, пять въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (ст. 308: общихъ дѣлъ, полиціи, медицинскій, хозяйственный, духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій) ⁵⁾ и въ министерствѣ финансовъ (ст. 465: казначейства, окладныхъ сборовъ, таможенныхъ сборовъ, желѣзнодорожныхъ дѣлъ, мануфактуръ и торговли) ⁶⁾. Въ министерствахъ военномъ и морскомъ, Двора и въ главномъ управленіи коннозаводства вовсе нѣтъ

¹⁾ [Въ министерствѣ путей сообщенія нынѣ три департамента подъ названіемъ: управленія желѣзныхъ дорогъ, управленія по сооруженію желѣзныхъ дорогъ и управленія внутреннихъ водныхъ путей и шоссейныхъ дорогъ. Пп. 2 и 3 прим. къ ст. 717 Учр. м-ва по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Департаменты м-ва иностр. дѣлъ: первый, второй и департаментъ личнаго состава и хозяйств. дѣлъ. Ст. 789 по Прод. 1906 г.].

³⁾ [Въ государственномъ контролѣ имѣется еще четвертый департаментъ—кредитной отчетности. Ст. 947 Учр. м-ва по прод. 1906 г.].

⁴⁾ [Въ составъ главнаго управленія землеустройства и земледѣлія (см. вын. 2 на стр. 257) входятъ слѣдующіе департаменты: департаментъ земледѣлія, отдѣлъ сельской экономіи и сельскохозяйственной статистики, отдѣлъ земельныхъ улучшеній, лѣсной департаментъ и департаментъ государственныхъ земельныхъ имуществъ, а также переселенческое управленіе. Пп. 4 и 8 прил. къ ст. 619 Учр. м-ва по Прод. 1906 г.].

⁵⁾ [Министерство вн. д. имѣетъ четыре департамента: департаментъ полиціи, департаментъ духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій, департаментъ общихъ дѣлъ и ветеринарное управленіе и управленіе по дѣламъ воинской повинности. Хозяйственный департаментъ упраздненъ. Въ составѣ м-ва вн. дѣлъ учреждены совѣтъ и главное управленіе по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. Такъ же точно упраздненъ медицинскій департаментъ и въ составѣ того же м-ва учреждено управленіе главнаго врачебнаго инспектора. Ст. 308, 363 и 367 Учр. м-ва по Прод. 1906 г.].

⁶⁾ [Департаментъ торговли и мануфактуръ упраздненъ. Съ учрежденіемъ министерства торговли и промышленности въ немъ образованы отдѣлы торговли и промышленности. Кромѣ того въ составъ его входятъ: горный департаментъ, отдѣлъ торговаго мореплаванія и отдѣлъ торговыхъ портовъ. Пп. 4, 9, 72 и 73 прил. къ ст. 618 Учр. м-ва по Прод. 1906 г.].

департаментовъ. Департаменты, каждый, завѣдуютъ особой отраслью управленія, подвѣдомой министерству. Канцелярія министра завѣдуетъ распредѣленіемъ дѣлъ по департаментамъ, производствомъ общихъ дѣлъ, до всѣхъ департаментовъ относящихся или ни къ какому департаменту въ частности не принадлежащихъ, и такихъ, которыя подлежатъ собственному непосредственному разрѣшенію министра (ст. 20 и 248). Поэтому къ вѣдѣнію канцеляріи министра относятся въ частности дѣла секретныя, непосредственная переписка министра съ другими вѣдомствами, дѣла о личномъ составѣ министерства. Въ нѣкоторыхъ министерствахъ, а именно въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и государственныхъ имуществъ ¹⁾, имѣются еще особые департаменты общихъ дѣлъ, раздѣляющіе компетенцію съ канцеляріей министра. Въ министерствахъ военномъ и морскомъ дѣла о личномъ составѣ министерствъ вѣдаются соотвѣтственно въ главномъ военномъ и морскомъ штабахъ. Въ министерствѣ иностранныхъ дѣлъ личный составъ вѣдается въ департаментѣ личного состава и хозяйственныхъ дѣлъ, а канцелярія министра вѣдаетъ только политическую переписку.

Обыкновенно въ каждомъ министерствѣ имѣется только одна канцелярія министра. Только въ министерствѣ финансовъ имѣются двѣ канцеляріи: 1) общая канцелярія министра финансовъ и 2) особенная канцелярія по кредитной части ²⁾.

И департаменты, и канцеляріи состоятъ въ завѣдываніи директоровъ, являющихся прежде всего докладчиками дѣлъ министру, но кромѣ того пользующихся и нѣкоторой долей рѣшительной власти. Ст. 232, п. 3 Учр. мин. постановляетъ, что директору принадлежитъ „разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учрежденій всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи“, а ст. 230 поясняетъ, что „дѣла представляются директоромъ на разрѣшеніе министра въ случаяхъ, законами, уставами и учрежденіями не опредѣленныхъ“. Это не значитъ, однако, чтобы всѣ дѣла, могущія быть разрѣшенными силою существующихъ законовъ, рѣшались директорами безъ доклада министру. Министрамъ также не предоставлена какая-то внѣзаконная власть. И они также встрѣчающіяся затрудненія могутъ разрѣшать только силою существующихъ законовъ и учрежденій (ст. 157, п. 3), а „гдѣ законы и учрежденія недостаточны, тамъ дѣла предста-

¹⁾ [См. вын. 5. Департаментъ общихъ дѣлъ имѣется въ м-вѣ народн. просвѣщенія. Ст. 433 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Въ министерствѣ вн. д. имѣется канцелярія министра и канцелярія м-ра вн. д. по дѣламъ дворянства. Ст. 308 Учр. по Прод. 1906 г.].

вляются на Высочайше усмотрѣніе черезъ комитетъ министровъ (ст. 174 ¹⁾). Чтобы понять надлежащимъ образомъ дѣйствительное соотношеніе власти директоровъ къ власти министра, надо имѣть въ виду постановленіе ст. 65 Осн. зак., что „законы должны быть исполняемы по точному и буквальному смыслу безъ всякаго измѣненія или распространенія“. вмѣстѣ съ тѣмъ для административныхъ властей нѣтъ обязанности непременно самимъ разрѣшать всякое представившееся имъ дѣло. Въ случаѣ возникшихъ сомнѣній они представляютъ дѣло на разрѣшеніе высшихъ властей. А при обязанности примѣнять законъ по буквальному смыслу, на каждомъ шагѣ, конечно, возникаютъ сомнѣнія. И директора имѣютъ тѣмъ болѣе побужденія представлять на разрѣшеніе министра всякое дѣло, не разрѣшаемое прямо самою божбою закона, что этимъ путемъ они слагаютъ съ себя всякую отвѣтственность за состоявшееся рѣшеніе. Съ другой стороны, и самъ министръ можетъ по своему усмотрѣнію предназначить къ своему разрѣшенію дѣла всякаго рода, безъ какихъ бы то ни было ограниченій (ст. 73, п. 2). Кромѣ того, министру обязательно докладываютъ всѣ дѣла, предполагающія переписку съ мѣстами и лицами, министру равными (ст. 73, п. 1), и, наконецъ, и въ отдѣльныхъ уставахъ, опредѣляющихъ порядоки отдѣльныхъ отраслей управленія, особо указано, какія дѣла требуютъ непременно разрѣшенія властью самого министра. По всему этому на дѣлѣ директора являются въ большинствѣ случаевъ лишь докладчиками дѣла министру. Впрочемъ, если министръ признаетъ изготавленное департаментомъ исполненіе недостаточнымъ и дополнить подъ непосредственнымъ своимъ руководствомъ, директоръ тогда уже не обязанъ скрѣплять исполненія (ст. 111).

Надѣляя директоровъ департаментовъ нѣкоторою долею рѣшительной власти, Сперанскій имѣлъ, главнымъ образомъ, въ виду достигнуть этимъ освобожденія министровъ отъ гнетущаго ихъ бремени разрѣшенія непомѣрной массы т. н. текущихъ дѣлъ. „Дѣлами текущими, по опредѣленію Сперанскаго, называются тѣ дѣла, коихъ предметы періодически, или по крайней мѣрѣ часто, въ одномъ и томъ же видѣ приходятъ на разрѣшеніе начальства. Чѣмъ менѣе есть общихъ положительныхъ правилъ,

¹⁾ [„Когда предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія въ порядкѣ верховнаго управленія, тогда дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе черезъ совѣтъ министровъ, другія высшія государственныя установленія или всеподданнѣйшими докладами“. Ст. 174 Учр. м-ва по Прод. 1906 года].

тѣмъ предѣлы власти менѣе опредѣлены, тѣмъ, естественно, должно быть болѣе дѣлъ текущихъ: ибо тогда каждое дѣло несетъ съ собою новое затрудненіе. Никто не знаетъ, что онъ можетъ на себя принять и чего не можетъ. Итакъ, одинъ уставъ и постепенное разграниченіе власти можетъ уменьшить сію громаду текущихъ дѣлъ, подъ кою стонутъ всѣ министерства. Поэтому и установлены въ министерствахъ особенные директора, которые бы управляли по уставамъ и относились къ министру въ тѣхъ только случаяхъ, когда предстанетъ дѣло, уставомъ не опредѣленное. Такимъ образомъ, раздѣленный на части трудъ пойдетъ успѣшнѣе; а единство ничего не потеряетъ: ибо примѣнить должно, что единство состоитъ не въ подписи руки, но въ единообразіи главныхъ усмотрѣній“.

Въ нѣкоторыхъ министерствахъ, кромѣ канцеляріи и департаментовъ, имѣются еще учрежденія съ другими названіями. Такъ, существуютъ главныя управленія въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (почтъ и телеграфовъ, и по дѣламъ печати), въ министерствѣ юстиціи (тюремное съ 13 дек. 1895 г. Собр. узак. № 195, ст. 1.635), въ министерствѣ финансовъ (неокладныхъ сборовъ), въ министерствѣ Двора (Удѣловъ), въ военномъ (интендантское, артиллерійское, инженерное, военно-медицинское, военно-судное, военно-учебныхъ заведеній и казачьихъ войскъ) и въ морскомъ (гидрографическое, кораблестроенія и снабженія, судное). Въ двухъ послѣднихъ министерствахъ нѣтъ вовсе департаментовъ. Иногда отдѣльныя установленія въ министерствахъ именуются отдѣлами; каковы земскій отдѣлъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, учебный отдѣлъ въ министерствѣ путей сообщенія, отдѣлъ сельской экономіи и статистики и отдѣлъ земельныхъ улучшеній въ министерствѣ земледѣлія, или временнымъ управленіемъ, какъ временное переселенческое управленіе въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. Но законодательство наше не связываетъ съ этимъ различіемъ въ названіяхъ какого-либо опредѣленнаго юридическаго различія по степени власти или по особенностямъ организаціи.

§ 36. Совѣщательныя учрежденія при министерствахъ.

Однимъ изъ нововведеній Учрежденія 1811 г. было введеніе въ составъ министерства совѣщательныхъ учрежденій: совѣта министра и общаго присутствія департамента. Совѣтъ министра по закону полагается въ министерствахъ, состоящихъ изъ нѣсколь-

кихъ департаментовъ (Учр. мин., ст. 11). Но это постановленіе не соблюдается въ дѣйствительности. Изъ существующихъ министерствъ только въ министерствѣ народнаго просвѣщенія имѣется всего одинъ департаментъ ¹⁾, а между тѣмъ въ немъ имѣется совѣтъ министра. Въ министерствѣ же юстиціи образовано съ 1892 г. два департамента, но совѣта въ немъ, вопреки постановленію ст. 11 Общаго Учрежденія министерствъ, нѣтъ.

По Учрежденію 1811 г. совѣтъ министра слагался, подъ его предсѣдательствомъ, изъ товарища министра и всѣхъ директоровъ департаментовъ. Члены по особому Высочайшему назначенію допускались тогда только въ министерствахъ военномъ и морскомъ (§§ 27—29). Однако, съ самаго начала введенія въ дѣйствіе новаго Учрежденія министерствъ Высочайшею властью были назначаемы особые члены и въ совѣты министра финансовъ и внутреннихъ дѣлъ. Сообразно съ такой практикой въ Сводѣ 1832 г. правило о назначеніи особыхъ членовъ изложено какъ общее, относящееся ко всѣмъ министерствамъ (ст. 748), и въ оправданіе такого измѣненія первоначальнаго текста § 29 Учр. мин. сдѣлана ссылка только на „частные Высочайшіе указы объ опредѣленіи таковыхъ членовъ по министерствамъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ“. Въ обобщенномъ видѣ это постановленіе сохраняется и въ дѣйствующемъ изданіи Свода (ст. 14). Кромѣ членовъ, „въ совѣтъ могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію министра и по свойству дѣлъ, лица постороннія, какъ-то: владѣльцы заводовъ по мануфактурамъ, знаменитое купечество по дѣламъ коммерческимъ и подобныя“ (ст. 15).

Подобно совѣту при цѣломъ министерствѣ, при каждомъ изъ департаментовъ по закону полагается также совѣщательное учрежденіе—общее присутствіе департамента (ст. 16), состоящее подъ предсѣдательствомъ директора изъ начальниковъ отдѣленій (ст. 17). И въ общее присутствіе могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію директора, фабриканты, заводчики и т. п. (ст. 18), и кромѣ того въ немъ могутъ быть особые члены по части ученой, художественной, искусственной, опредѣляемые министромъ по представленію директора (ст. 19).

На разсмотрѣніе Совѣта можетъ быть внесено министромъ всякое дѣло, когда онъ призналъ его „требующимъ общаго ува-

¹⁾ [Въ министерствѣ народнаго просвѣщенія два департамента: департаментъ народнаго просвѣщенія и департаментъ общихъ дѣлъ. Ст. 433 Учр. м-ва по Прод. 1906 г.]

женія“ (Учр. мин., ст. 84). Но кромѣ того нѣкоторыя дѣла по закону обязательно должны быть вносимы въ совѣтъ. Таковы: 1) дѣла о составленіи проектовъ новыхъ законовъ и указовъ (ст. 83, п. 1 и 2); 2) дѣла хозяйственныя: составленіе финансовой смѣты министерства (п. 6), дѣла о подрядахъ и поставкахъ (пп. 7, 8, 9), объ отчужденіи и приобрѣтеніи казною имущества (п. 5); 3) дѣла судебныя: объ искахъ казны и на казну, о преданіи суду должностныхъ лицъ (пп. 11, 14); 4) дѣла по надзору за подчиненными мѣстами: разсмотрѣніе донесеній объ освидѣтельствованіи различныхъ частей управленія, разсмотрѣніе доносовъ и жалобъ служащихъ и частныхъ лицъ на департаменты (пп. 12, 13, 16), и 5) дѣла по производству въ чины и о другихъ наградахъ и объ установленіи особыхъ испытаній на такія должности, для успѣшнаго отправленія которыхъ требуются спеціальныя познанія (п. 15).

Относительно предметовъ вѣдѣнія общаго присутствія департамента въ законѣ сказано только, что они опредѣляются подробнымъ приложеніемъ правилъ, для совѣта министра постановленныхъ (ст. 102).

Дѣла поступаютъ въ совѣтъ не иначе, какъ по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ подлежащемъ департаментѣ (ст. 86). Но они могутъ быть вносимы въ совѣтъ или прямо изъ департаментовъ, или чрезъ канцелярію (ст. 85). Докладываемое совѣту дѣло излагается въ особой запискѣ (ст. 93), въ которой обязательно излагается мнѣніе директора департамента (ст. 94). Рѣшенія совѣта излагаются въ формѣ журнала подъ особымъ руководствомъ директора канцеляріи, который представляетъ журналъ министру. Члены, несогласные съ общимъ рѣшеніемъ, могутъ представить особые голоса (ст. 95, 96). Отъ министра зависитъ принять мнѣніе его совѣта, но во всѣхъ случаяхъ, когда дѣло представляется отъ него на высшее усмотрѣніе, мнѣніе совѣта излагается кратко въ докладѣ, а потомъ уже постановляется заключеніе министра (ст. 97). Согласіе съ мнѣніемъ изъясняется министромъ на журналѣ собственноручнымъ его подписаніемъ „исполнить“ (ст. 98).

Сперанскій, повидимому, придавалъ большое значеніе введенію въ составъ министерства этихъ совѣщательныхъ учрежденій. Въ своей запискѣ о государственныхъ установленіяхъ отсутствіе совѣщательныхъ учрежденій онъ отмѣчаетъ какъ одинъ изъ существенныхъ недостатковъ первоначальнаго учрежденія министерствъ, такъ какъ „съ отмѣной коллегіальныхъ обрядовъ не была тогда ничѣмъ преграждаема самопроизвольность дѣйствій и

удостоверена зрѣлость соображеній“ ¹⁾. Однако, составъ совѣтовъ министра и общихъ присутствій департамента привелъ на практикѣ къ тому, что значеніе ихъ стало совершенно ничтожнымъ. Уже Трощинскій замѣтилъ, что „сіи совѣты представляютъ одну только личину, помощью которой министръ и директоръ могутъ дѣлать все по своему произволу, заставляя предполагать, будто бы всѣ дѣла рѣшаются по совѣту, — потому что лица, составляющія совѣтъ министровъ, не суть члены министерства или товарищи министра, но просто подчиненные, которые обязаны исполнять приказанія министра безпрекословно“ ²⁾.

Гурьевъ предполагалъ Правительствующій Сенатъ раздѣлить по числу министерствъ (кромя министерства иностранныхъ дѣлъ) на отдѣльныя присутствія подѣ председательствомъ соответствующаго министра. Присутствія эти должны были замѣнить совѣты министровъ. Въ нихъ надлежало вносить „всѣ дѣла, требующія новаго закона, указа, учрежденія или устава, и всѣ важныя дѣла, коихъ рѣшеніе не можетъ быть основано на точныхъ словахъ закона“. „Сенаторы рѣшаютъ по большинству голосовъ“. „Проекты законовъ вносятся въ Государственный Совѣтъ на окончательное уваженіе“. Проекты указовъ подносятся непосредственно Государю, если Сенатъ согласится съ представленіемъ министра; въ противномъ случаѣ чрезъ посредство тайнаго совѣта, состоящаго подѣ председательствомъ Государя изъ однихъ министровъ ³⁾.

Комитетъ 1828 года также находилъ необходимымъ составить совѣтъ изъ людей, независимыхъ отъ министра и удостоенныхъ довѣренностью Государя, числомъ отъ четырехъ до шести. Изъ директоровъ предполагалось допустить къ присутствію только докладывающаго дѣло, получающаго только по этому дѣлу и право голоса. Постоянными же членами совѣта директоровъ предполагали назначать только по увольненіи ихъ отъ управленія департаментомъ. При совѣтѣ предполагалась особая канцелярія ⁴⁾. Совѣтъ сохраняетъ значеніе только совѣщательнаго учрежденія, но когда министръ не согласится съ мнѣніемъ совѣта, онъ долженъ предложить дѣло вторично сужденію совѣта въ своемъ присутствіи и тогда только можетъ не принять его рѣшенія ⁵⁾.

¹⁾ Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, 1859, кн. III, стр. 42, 4.

²⁾ Сборникъ П. Р. И. О., т. LXIV, стр. 49.

³⁾ Сборникъ И. Р. И. О., т. XC, стр. 68, 75, 80.

⁴⁾ Сборникъ И. Р. И. О., т. LXXIV, стр. 48, 49.

⁵⁾ Тамъ же, стр. 78.

Ни одно изъ этихъ предположеній не осуществилось на дѣлѣ.

Въ особенности общія присутствія департамента не получили на дѣлѣ почти никакого значенія, такъ что секретный комитетъ 6 декабря 1826 г. предполагалъ ихъ, какъ излишнія, отмѣнить ¹⁾.

Недостатки организаціи совѣщательныхъ установленій по Общему учрежденію министерствъ на практикѣ думали исправить другимъ путемъ: видоизмѣненіемъ во многихъ министерствахъ организаціи совѣта министра и образованіемъ въ составѣ министерствъ другихъ совѣщательныхъ установленій.

Согласно Общему учрежденію министерствъ, совѣтъ министра образованъ только въ министерствахъ: внутреннихъ дѣлъ (ст. 308), финансовъ (ст. 487), земледѣлія (прил. къ ст. 619) и путей сообщенія ²⁾ (ст. 718). Да и то относительно совѣта министра внутреннихъ дѣлъ установлено, что по обсужденію дѣлъ, вносимыхъ изъ земскаго отдѣла (дѣла крестьянскія), министръ можетъ приглашать въ совѣтъ губернаторовъ, предводителей дворянства, членовъ губернскихъ присутствій и другихъ служащихъ и неслужащихъ лицъ, могущихъ быть полезными своими знаніями и опытностью (ст. 382). Въ совѣтахъ другихъ министровъ, кромѣ товарища министра и директоровъ и членовъ по особому Высочайшему назначенію, имѣются еще особые штатные члены и члены ех offісіо. Такъ въ составъ совѣта министра иностранныхъ дѣлъ входятъ, кромѣ обычныхъ членовъ, старшіе совѣтники министерства, изъ нихъ два штатныхъ, и директора государственнаго и с.-петербургскаго главнаго архива министерства (ст. 796) ³⁾, въ составъ совѣта министра народнаго просвѣщенія — также два штатныхъ члена, председатель ученаго комитета министерства и попечители учебныхъ округовъ, когда они находятся въ Петербургѣ (ст. 434), и кромѣ того по дѣламъ ихъ вѣдомствъ приглашаются въ совѣтъ председатель археографической комиссіи, непремѣнный секретарь академіи наукъ, директоръ Николаевской обсерваторіи и ректоры университетовъ, когда они находятся въ Петербургѣ

¹⁾ Сборникъ И. Р. И. О, т. III, стр. 80.

²⁾ Въ немъ полагается, однако, четыре штатныхъ члена.

³⁾ [Совѣтъ министерства иностр. дѣлъ состоитъ, подъ председательствомъ министра, изъ его товарища, старшаго совѣтника министерства, двухъ непремѣнныхъ членовъ совѣта и другихъ, назначаемыхъ по Высочайшимъ повелѣніямъ, и изъ директоровъ канцелярій, департаментовъ и государственнаго и петербургскаго главнаго архивовъ министерства.. Ст. 796 по Прод. 1906 г.].

(ст. 436) ¹⁾. Въмѣстѣ съ тѣмъ и компетенція этихъ совѣтовъ министра опредѣляется особыми правилами. Легальную компетенцію совѣта министра иностранныхъ дѣлъ составляетъ только производство испытаній желающихъ поступить на службу по дипломатической части (ст. 799). Всѣ другія дѣла вносятся на разсмотрѣніе совѣта только когда министръ найдетъ нужнымъ предложить ихъ его обсужденію (ст. 798). Дѣла, подлежащія вѣдѣнію совѣта министра народнаго просвѣщенія, перечислены особо (ст. 439), при чемъ этотъ особый перечень въ общемъ повторяетъ перечисленія Общаго учрежденія министерствъ (пп. 1, 2, 4, 5, 6, 7). Но кромѣ того къ вѣдѣнію совѣта министра народнаго просвѣщенія отнесено: 1) разсмотрѣніе годовыхъ отчетовъ всѣхъ ученыхъ и учебныхъ заведеній министерства и 2) дѣла, относящіяся до внутренняго устройства учебныхъ заведеній и внутренняго ихъ управленія, по части учебной и воспитательной, по предварительномъ обсужденіи тѣхъ дѣлъ въ ученомъ комитетѣ (пп. 3 и 7). Въ министерствѣ земледѣлія ²⁾, сверхъ общей компетенціи, совѣтъ вѣдаетъ еще: 1) присужденіе премій лѣсоводамъ и 2) разсмотрѣніе жалобъ на лѣсоохранительные комитеты (ст. 619, прил., п. 21).

Общее присутствіе въ нѣкоторыхъ департаментахъ также имѣетъ особое устройство. Такъ, общее присутствіе лѣснаго департамента министерства государственныхъ имуществъ образуется подъ предсѣдательствомъ не директора, а вице-директора депар-

¹⁾ [Совѣтъ министра народнаго просвѣщенія состоитъ, подъ предсѣдательствомъ министра, изъ товарищей его, двухъ штатныхъ и др. назначаемыхъ Высочайшими повелѣніями членовъ, изъ директоровъ департаментовъ общихъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, управляющаго отдѣломъ промышленныхъ училищъ и предсѣдателя ученаго комитета. Въ совѣтѣ присутствуютъ также попечители учебныхъ округовъ во время нахожденія ихъ въ С.-Петербургѣ. Кромѣ того, въ совѣтъ приглашаются по дѣламъ ихъ вѣдомства: предсѣдатель археографической комиссіи, непремѣнный секретарь академіи наукъ, ректоръ с.-петербургскаго университета, а другихъ университетовъ, когда они находятся въ Петербургѣ или въ чрезвычайныхъ случаяхъ по усмотрѣнію министра и директоръ николаевской главной астрономической обсерваторіи. Всѣ эти лица имѣютъ одинаковій съ членами совѣта голосъ. Ст. 434, 436 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Къ предметамъ вѣдомства совѣта главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣіемъ сверхъ дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдѣнію совѣтовъ министерствъ по общему образованію и общему наказу министерствъ принадлежатъ въ особенности разсмотрѣніе жалобъ частныхъ лицъ, обществъ и установленій на постановленія лѣсоохранительныхъ комитетовъ. II. 20 прим. къ ст. 619 по Прод. 1906 г.].

тамента (Учр. мин., ст. 619, прил., п. 80)¹⁾; общее присутствіе департамента государственнаго казначейства слагается, подъ предсѣдательствомъ директора, изъ вице-директоровъ и только тѣхъ начальниковъ отдѣленій, до которыхъ разсматриваемыя дѣла по роду своему принадлежатъ, и только въ важнѣйшихъ случаяхъ директоръ приглашаетъ всѣхъ начальниковъ отдѣленій (Учр. мин., ст. 540). Изъ главныхъ управленій общее присутствіе имѣется только въ главномъ управленіи почтъ и телеграфовъ. Оно состоитъ тамъ, подъ предсѣдательствомъ начальника главнаго управленія, изъ его помощниковъ, дѣлопроизводителей и наличныхъ инспекторовъ телеграфовъ и вѣдаетъ: 1) производство торговъ и 2) разсмотрѣніе техническихъ и другихъ вопросовъ особой важности, при чемъ могутъ быть приглашаемы начальникомъ и постороннія лица, извѣстныя своими познаніями и опытною (ст. 327). Въ департаментѣ народнаго просвѣщенія образуется только временное присутствіе для производства торговъ (ст. 444). Въ земскомъ отдѣлѣ министерства внутреннихъ дѣлъ образовано присутствіе по крестьянскимъ дѣламъ губерній Царства Польскаго, изъ управляющаго, его помощника и особо назначеннаго члена (ст. 384). При горномъ департаментѣ министерства земледѣлія состоитъ присутствіе по горно-заводскимъ дѣламъ (ст. 629, прил., п. 98)²⁾. Въ главныхъ управленіяхъ по дѣламъ печати и тюремномъ общее присутствіе замѣняютъ соотвѣтствующіе совѣты. Совѣтъ главнаго управленія по дѣламъ печати подъ предсѣдательствомъ начальника составляется изъ находящихся въ Петербургѣ предсѣдателей цензурныхъ комитетовъ³⁾ и особо назначаемыхъ Высочайшею властью членовъ (ст. 333). Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ составляется изъ предсѣдателя и семи членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью, и кромѣ того изъ начальника главнаго тюремнаго управленія. Журналы совѣта представляются на разрѣшеніе министра. При внесеніи дѣла министромъ на высшее разрѣшеніе къ представленію должно быть приложено и заключеніе совѣта (343, 359, 360).

Кромѣ того въ нѣкоторыхъ министерствахъ для спеціальныхъ дѣлъ образованы особые совѣты на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и совѣты министра. Таковы сельско-хозяйственный и горный

¹⁾ [П. 83 Учр. главн. упр. землеустр. и землед., прим. къ ст. 619 Учр. м-ва по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе состоитъ въ вѣдомствѣ министерства торговли и промышленности. П. 113 прим. къ ст. 618¹⁾ Учр. по Прод. 1906 г.].

³⁾ [Предсѣдателей комитетовъ по дѣламъ печати. Ст. 333 по Прод. 1906 г.].

совѣтъ министерства земледѣлія и госуд. имущ., состоящій, подъ предсѣдательствомъ министра, изъ директоровъ горнаго департамента, геологическаго комитета, горнаго института, начальника спб. монетнаго двора, завѣдывающаго земельно-заводскимъ отдѣломъ Кабинета и особыхъ членовъ, назначаемыхъ по представленію министра Высочайшею властью. Вѣдѣнію совѣта подлежатъ касающіяся горной части дѣла; они производятся тѣмъ же порядкомъ, какъ и въ совѣтѣ министра (Учр. мин., ст. 619 прил., пп. 42—49) ¹⁾.

Сюда же надо отнести совѣтъ по дѣламъ казенной продажи питей въ составѣ министерства финансовъ, состоящій, подъ предсѣдательствомъ товарища министра, изъ начальника главнаго управленія неовладныхъ сборовъ, управляющихъ двумя отдѣлами этого управленія и членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью по представленію министра (1896 г., мая 6. Собр. узак. 742) ²⁾.

Еще важнѣе учрежденіе при томъ же министерствѣ Выс. утв. Мн. Гос. Сов. 19 янв. 1898 года (Собр. узак. 1898 г. № 18, ст. 259) совѣта по дѣламъ торговаго мореплаванія и отдѣла для производства дѣлъ этого совѣта. Въ Положеніи о совѣтѣ постановляется, что онъ вѣдаетъ разработкой мѣропріятій къ поощренію русскаго торговаго мореходства и законодательныхъ и административныхъ предположеній, а равно и для обсужденія мѣстныхъ нуждъ торговаго мореплаванія (ст. 1). Совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ мин. финансовъ, изъ его товарища, директора деп. торг. и мануф., управляющаго отдѣломъ торг. морепл., 3 членовъ отъ министерства фин., по одному члену отъ министерствъ: земл. и гос. имущ., морского и внутр. дѣлъ и путей сообщ., 2 членовъ отъ пароходныхъ обществъ и по одному члену отъ купечества Петербурга, Ревеля, Риги, Либавы, Одессы, Николаева, Ростова на Дону, Архангельска и Астрахани. Въ отсутствіе министра предсѣдательствуетъ его товарищъ. Двухъ членовъ отъ пароходныхъ общ. избираетъ и назначаетъ министръ фин. на 2 г. При обсужденіи вопросовъ, соприкасающихся съ интересами

¹⁾ [Горный совѣтъ состоитъ нынѣ въ министерствѣ торговли и промышленности. П. 49 и слѣд. прил. къ ст. 618 ¹ Учр. по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Совѣтъ по дѣламъ казенной продажи питей состоитъ подъ предсѣдательствомъ товарища министра финансовъ изъ начальника главнаго управленія неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей, помощника его, управляющихъ обоими, входящими въ составъ сего управленія, отдѣлами неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей, помощниковъ управляющихъ сими отдѣлами и членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью по представленію министра финансовъ. Ст. 517 ¹ по Прод. 1906 г.].

вѣдомствъ, не имѣющихъ членовъ въ совѣтъ, министръ фин. входитъ съ ними въ сношеніе о назначеніи отъ нихъ представителей (ст. 5). Министру финанс. предоставляется приглашать въ засѣданія совѣта кромѣ того лицъ, могущихъ (ст. 3) по своимъ знаніямъ быть полезными, и утверждать правила о дѣлопроизводствѣ въ совѣтѣ (ст. 6 и 8). Вознагражденія изъ ассигн. 10 тысячъ р. получаютъ только члены, не получающіе по должностямъ ихъ содержанія (ст. 7) ¹⁾.

¹⁾ [Совѣтъ по дѣламъ торговаго мореплаванія учрежденъ для обсужденія мѣръ, имѣющихъ цѣлью развитіе и усовершенствованіе торговаго мореплаванія, для соображенія общихъ по этому предмету законодательныхъ и административныхъ предположеній и для разсмотрѣнія общихъ вопросовъ объ устройствѣ новыхъ и улучшеніи существующихъ приморскихъ торговыхъ портовъ. Совѣтъ подъ предсѣдательствомъ министра торговли и промышленности состоитъ изъ товарищей министра, начальниковъ отдѣловъ торговаго мореплаванія и торговыхъ портовъ, двухъ членовъ отъ министерства финансовъ, по одному члену отъ министерствъ внутреннихъ дѣлъ, военнаго, морского, юстиціи и путей сообщенія, одного члена отъ государственнаго контроля, одного члена отъ главнаго управленія землеустройства и земледѣлія, четырехъ членовъ отъ мореходныхъ предпріятій и по одному члену отъ купечества городовъ С.-Петербурга, Ревеля, Риги, Либавы, Вильна, Одессы, Николаева, Ростова на Дону, Архангельска, Астрахани, Баку и Таганрога. Члены совѣта по дѣламъ торговаго мореплаванія отъ правительственныхъ вѣдомствъ назначаются главными начальниками подлежащихъ вѣдомствъ. Члены отъ мореходныхъ предпріятій назначаются министромъ на два года. Члены отъ купечества избираются биржевыми обществами вышеозначенныхъ городовъ. При разсмотрѣніи въ совѣтѣ по дѣламъ торговаго мореплаванія вопросовъ, сопрягающихся съ кругомъ дѣятельности вѣдомствъ кромѣ вышеупомянутыхъ, министръ входитъ въ сношеніе съ подлежащими вѣдомствами о назначеніи отъ нихъ представителей для участія, въ засѣданіяхъ совѣта, на правахъ членовъ. Представитель отъ министерства иностранныхъ дѣлъ участвуетъ, на правахъ члена, въ засѣданіяхъ совѣта при обсужденіи вопросовъ международнаго значенія и мѣропріятій, имѣющихъ отношеніе къ плаванію торговыхъ судовъ въ заграничныхъ водахъ. Министру предоставляется приглашать въ засѣданія совѣта по дѣламъ торговаго мореплаванія свѣдущихъ лицъ, могущихъ своими знаніями способствовать трудамъ совѣта. Совѣтъ собирается ежегодно, по распоряженію министра, преимущественно въ зимніе мѣсяцы, на одну сессію. Въ исключительныхъ случаяхъ министръ можетъ созвать совѣтъ на другую сессію. О времени созыва совѣта члены его извѣщаются заблаговременно. На разсмотрѣніе совѣта вносятся: 1) предположенія объ установленіи и измѣненіи корабельныхъ и иныхъ портовыхъ сборовъ, объ изданіи новыхъ законовъ, относящихся до торговаго мореплаванія, а также о дополненіи, измѣненіи и отмѣнѣ дѣйствующихъ по этой части узаконеній; 2) общіе вопросы объ устройствѣ новыхъ и развитіи и улучшеніи существующихъ приморскихъ портовъ, а также о послѣдовательности приведенія въ исполненіе мѣропріятій по этому предмету; 3) заявленія и ходатайства мѣстныхъ общественныхъ учрежденій, присутствій по портовымъ дѣламъ,

Мы видѣли, что совѣтъ министра и общее присутствіе департамента слагаются изъ подчиненныхъ служащихъ въ министерствѣ, изъ представителей, слѣдовательно, только служебной опытности. Представители технического знанія и разнообразныхъ интересовъ промышленности только могутъ быть въ нихъ приглашаемы по усмотрѣнію председателя. При такихъ условіяхъ представители эти являются въ составѣ совѣщательныхъ установлений только случайнымъ элементомъ, не могущимъ ни въ какомъ случаѣ пользоваться значительнымъ вліяніемъ на обсуждаемыя въ совѣтѣ дѣла. Между тѣмъ въ вѣдѣнію каждаго министерства относятся и такіа дѣла, для разрѣшенія которыхъ необходимы спеціальныя техническія знанія и опытность или ближайшее, непосредственное знакомство съ практическими, бытовыми условіями общественной жизни. Кромѣ того, въ дѣятельности министерства встрѣчаются и такіе вопросы, которые имѣютъ общее значеніе для всего управленія, которые затрогиваютъ интересы нѣсколькихъ министерствъ. Все это и привело къ образованію въ составѣ министерствъ разнообразныхъ совѣщательныхъ установлений, которыя могутъ быть раздѣлены на три группы: техническіе, представительные и смѣшанные совѣты.

Техническими совѣтами я называю такіе, которые призываются къ обсужденію вопросовъ, требующихъ особыхъ спеціальныхъ знаній и опытности и потому состояются изъ спеціалистовъ, ученыхъ и практиковъ. Къ этой группѣ совѣщательныхъ установлений относятся прежде всего ученые комитеты, существующіе при трехъ министерствахъ: морскомъ, народнаго просвѣщенія, земледѣлія. Къ обязанностямъ ученаго комитета морского министерства относится завѣдываніе учебными заведеніями морского вѣдомства и наблюденіе за услѣхомъ морского дѣла. Ученый комитетъ министерства народнаго просвѣщенія, состоящій изъ неопредѣленнаго числа членовъ, назначаемыхъ министромъ народнаго просвѣщенія, и председателя по Высочайшему назначенію, рассматриваетъ: 1) поступающіе въ министерство педагогическіе вопросы и предположенія; 2) учебныя руководства и про-

мореходныхъ предпріятій и частныхъ лицъ, касающіяся общихъ правительственныхъ мѣръ въ отношеніи торговаго мореплаванія и портовъ и 4) всѣ вообще вопросы и дѣла, къ торговому мореплаванію относящіеся, по которымъ министр признаетъ необходимымъ выслушать мнѣнія совѣта. Дѣлопроизводство въ совѣтѣ, по роду рассматриваемыхъ имъ дѣлъ, возлагается на отдѣлы торговаго мореплаванія и торговыхъ портовъ и канцелярію министра, по принадлежности. Пункты 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 28 прил. къ ст. 618¹ по Прод. 1906 г.].

граммы преподаванія; 3) книги, сочиненія и періодическія изданія, предполагаемыя въ распространенію въ учебныхъ заведеніяхъ; 4) сочиненія, предназначаемыя для поднесенія Государю Императору и особамъ Императорской фамиліи; 5) предположенія объ ученыхъ экспедиціяхъ, командировкахъ и ученыхъ предпріятіяхъ, и 6) проекты учрежденія ученыхъ обществъ (Учр. мин., ст. 445—449). Ученый комитетъ министерства земледѣлія былъ первоначально образованъ въ составѣ департамента сельскаго хозяйства, но въ 1859 году ему придано болѣе общее значеніе и повелѣно состоять при совѣтѣ министра. Дѣйствующимъ Учрежденіемъ министерства 1894 года ему придано самостоятельное значеніе. Онъ состоитъ изъ предсѣдателя, назначаемаго по представленію министра Высочайшею властью, и такъ же назначаемихъ членовъ, завѣдывающихъ отдѣльными бюро по своей спеціальности; кромѣ того въ составъ комитета входятъ: директоръ департамента земледѣлія, управляющіе отдѣлами сельской экономіи и земельныхъ улучшеній, директора сельско-хозяйственнаго музея и ботаническаго сада, инспектора по сельско-хозяйственной и рыбной части и представители института экспериментальной медицины.

Такой же характеръ, какъ эти ученые комитеты, имѣютъ техническо-строительный комитетъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (ст. 421—424), техническій комитетъ при главномъ управленіи неокладныхъ сборовъ министерства финансовъ ¹⁾, горный ученый комитетъ при горномъ департаментѣ ²⁾ и лѣсной спеціальный комитетъ при лѣсномъ департаментѣ ³⁾ министер-

¹⁾ Онъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ начальника главнаго управленія изъ управляющихъ отдѣлами неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей и ихъ помощниковъ, непремѣннаго члена, а равно и членовъ по назначенію министра, какъ изъ служащихъ въ министерствѣ или постороннихъ вѣдомствахъ, такъ и изъ несостоящихъ на службѣ (1896 г., мая 6. Собр. узак. 742).

²⁾ Состоитъ, подъ предсѣдательствомъ директора горнаго департамента или особо Высочайше назначеннаго лица изъ непремѣнныхъ членовъ по Высочайшему назначенію, вице-директора департамента, директоровъ геологическаго комитета и горнаго института, начальника слб. монетнаго двора, завѣдывающаго земельно-заводскимъ отдѣломъ кабинета, и представителей военнаго и морского вѣдомства, а также представителей горнаго вѣдомства въ арт. и морск. техническихъ комитетахъ.

³⁾ Состоитъ, подъ предсѣдательствомъ особаго лица по Высочайшему назначенію, изъ члена, завѣдывающаго бюро также по Высочайшему назначенію, и трехъ специалистовъ по лѣсной части по назначенію министра. Кромѣ того въ комитетѣ участвуютъ директора лѣснаго департамента и лѣснаго института, вице-инспекторы корпуса лѣсничихъ и инспекторъ по лѣсной части (Учр. мин., ст. 619, прил., пп. 86—96).

ства земледѣлія и инженерный совѣтъ при министерствѣ путей сообщенія.

Вторую группу особыхъ совѣщательныхъ учреждений при министерствахъ образуютъ совѣты съ представительнымъ характеромъ. Такіе совѣты имѣлись долго только при министерствѣ финансовъ. И Учрежденіе 1811 г. предусматриваетъ приглашеніе въ совѣтъ министра только „владѣльцевъ заводовъ и знаменитаго купечества“. И въ дальнѣйшемъ развитіи нашихъ совѣщательныхъ учреждений особенно повезло именно представительству торгово-промышленныхъ интересовъ, хотя бы, казалось бы, по своеобразнымъ условіямъ нашего народнаго хозяйства интересы земледѣлія должны бы были болѣе привлекать къ себѣ вниманіе.

Уже въ 1828 году при министерствѣ финансовъ былъ учрежденъ мануфактурный совѣтъ, а въ 1829 г. — коммерческій; мануфактурный совѣтъ подѣ предсѣдательствомъ директора департамента мануфактуръ и внутренней торговли изъ шести содержателей фабрикъ и заводовъ и двухъ профессоровъ химіи и механики и одного технолога по Высочайшему назначенію. Въ Москвѣ было образовано отдѣленіе совѣта, и кромѣ того могли быть открываемы мѣстные комитеты (Учр. мин., изд. 1857 г., ст. 414—431). Коммерческій совѣтъ состоялъ, подѣ предсѣдательствомъ особо назначавшагося Высочайшею властью лица, изъ директоровъ департамента мануфактуръ и внутренней торговли и департамента внѣшней торговли и изъ двѣнадцати представителей отъ купечества, а именно по четыре отъ ведущихъ внѣшнюю торговлю, отъ ведущихъ внутреннюю торговлю и отъ иностранныхъ гостей. Купечество выбирало 24 представителя, а изъ нихъ 12 утверждались министромъ. Кромѣ того, въ другихъ городахъ, а именно: Москвѣ, Ригѣ, Архангельскѣ, Одессѣ, Таганрогѣ, и съ 1862 г. въ Ростовѣ-на-Дону открыты были отдѣленія совѣта подѣ предсѣдательствомъ губернатора или градоначальника изъ шести представителей отъ купечества (Учр. мин., изд. 1857 г., ст. 782—805).

Изъ этихъ двухъ совѣтовъ значительную пользу, по свидѣтельству бывшаго министра финансовъ Рейтерна ¹⁾, принесъ только мануфактурный совѣтъ. Дѣятельность же коммерческаго совѣта была незначительна, что объяснялось конкуренціей съ нимъ биржевыхъ комитетовъ, а также особенностями его состава. Онъ состоялъ изъ представителей одного только петербургскаго

¹⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1872 годъ, стр. 171—179.

купечества, и потому по вопросам, касающимся торговли всего государства, приходилось учреждать особые коммисіи съ приглашеніемъ въ нихъ представителей изъ разныхъ мѣстъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ виду самой тѣсной связи между интересами торговли и промышленности рѣшено было въ 1872 году образовать одинъ совѣтъ торговли и мануфактуръ. Въ заключеніяхъ бывшаго въ 1870 году съѣзда фабрикантовъ выражено было, что учрежденіе не только мѣстныхъ промышленныхъ комитетовъ, но также и совѣта центрального должно быть основано на выборномъ началѣ, что выборы въ центральный совѣтъ могли бы производиться мѣстными комитетами и для собраній совѣта надлежало бы назначить опредѣленное время въ году. Министерство находило нежелательнымъ замѣнять постоянный совѣтъ періодическимъ съездомъ и поэтому признало непримѣнимымъ къ организаціи новаго совѣта выборное начало, хотя трудно понять почему бы выборная организація непременно обуславливала періодичность засѣданій съѣзда. Какъ будто нѣтъ и центральныхъ постоянныхъ выборныхъ учреждений. Тѣмъ не менѣе на этомъ только основаніи рѣшено было центральный совѣтъ составить изъ членовъ по назначенію отъ правительства, и выборное начало примѣнить только къ мѣстнымъ комитетамъ.

Учрежденный въ 1872 г. совѣтъ торговли и мануфактуръ получилъ такую органицію. Предсѣдатель его — одинъ изъ товарищей министра финансовъ, а члены его въ числѣ 24 чловѣкъ избираются министерствомъ изъ ученыхъ техниковъ, а также фабрикантовъ и торгующихъ, извѣстныхъ своими торговыми оборотами и общественнымъ кредитомъ, и утверждаются Высочайшею властью на четыре года. Черезъ каждые два года выбываетъ половина членовъ. Совѣтъ можетъ представлять кандидатовъ не менѣе трехъ на каждую вакансію. Членами не могутъ быть подвергшіеся торговой несостоятельности, а также за разъ болѣе одного представителя одной и той же торговой фирмы или акціонерной компаніи. Директоры департаментовъ торговли и мануфактуръ и таможенныхъ сборовъ суть члены совѣта *ex officio* ¹⁾.

¹⁾ [Управляющіе отдѣлами торговли, промышленности и учебнымъ, а равно ихъ помощники, директоръ и вице-директоры департамента таможенныхъ сборовъ министерства финансовъ состоятъ, по должности, непрѣмѣнными членами совѣта торговли и мануфактуръ. По представленію министра торговли и промышленности могутъ быть назначаемы въ совѣтъ, съ Высочайшаго соизволенія, и почетные члены изъ лицъ, извѣстныхъ особыми заслугами на поприщѣ отечественной торговли и промышленности. П. 96 прил. къ ст. 618¹ по Прод. 1906 г.]

Кромѣ того Высочайшею властью могутъ быть назначаемы почетные члены изъ лицъ, извѣстныхъ особыми заслугами на поприщѣ отечественной торговли и промышленности. По выбору совѣта министръ можетъ утверждать изъ промышленниковъ и ученыхъ членовъ-корреспондентовъ какъ въ Россіи, такъ и за границею. Обсужденію совѣта подлежатъ разсмотрѣніе прошеній о выдачѣ привилегій, кромѣ привилегій по сельскому хозяйству, о дозволеніи открытія въ Петербургѣ фабрикъ, заводовъ, ремесленныхъ заведеній, представляющихъ безпокойство или опасность для жителей, и вообще вопросовъ, относящихся до мануфактурной промышленности и торговли ¹⁾. Но совѣтъ не только обсуждаетъ вносимыя въ него дѣла, онъ и самъ имѣетъ право возбуждать вопросы. По вопросамъ, возбужденнымъ не менѣе какъ тремя членами, совѣтъ можетъ представлять министру принятія большинствомъ предположенія о мѣрахъ, вносящихся къ улучшенію и развитію промышленности и торговли. Въ случаѣ разногласія министру представляется и мнѣніе меньшинства.

Въ Москвѣ совѣтъ имѣетъ отдѣленіе болѣе многочисленное, чѣмъ самый совѣтъ. Отдѣленіе состоитъ изъ 32 членовъ, назначаемыхъ тѣмъ же порядкомъ, какъ и члены совѣта. Предсѣдательствуетъ въ отдѣленіи лицо, избираемое изъ его среды самимъ отдѣленіемъ и утверждаемое министромъ. Компетенція его та же, что и совѣта, только онъ не разсматриваетъ дѣлъ о привилегіяхъ ²⁾. Въ городахъ, по желанію мѣстнаго торговаго класса, могутъ быть образуемы комитеты торговли и мануфактуръ изъ выборныхъ членовъ (Учр. мин., ст. 561—583) ³⁾.

Съ преобразованіемъ въ 1894 году министерства государственныхъ имуществъ въ министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ при немъ учрежденъ сельско-хозяйственный совѣтъ для обсужденія мѣръ, имѣющихъ цѣлью развитіе и усовершенствованіе сельскаго хозяйства вообще и отдѣльныхъ его отраслей въ частности. Совѣтъ подъ предсѣдательствомъ министра ⁴⁾ составляется изъ его товарища, директоровъ департаментовъ земледѣлія и лѣсного, управляющихъ отдѣлами земельныхъ улучшеній, сельской экономіи и сельско-хозяйственной статистики, предсѣдателей ученаго комитета и лѣсного спеціальнаго комитета, двухъ членовъ отъ министерства земледѣлія, по одному отъ

¹⁾ [П. 101 прил. къ ст. 618¹ по Прод. 1906 г.].

²⁾ [П. 108 прил. къ ст. 618¹].

³⁾ [Статьи эти замѣнены прил. къ ст. 618¹].

⁴⁾ [Главнуправляющаго землеустройства и земледѣлія. П. 25 прил. къ ст. 619 по Прод. 1901 г.].

министерства внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, народнаго просвѣщенія, путей сообщенія и Императорскаго Двора ¹⁾ и изъ пятнадцати членовъ изъ числа членовъ сельскихъ хозяевъ и вообще лицъ, близко знакомыхъ съ нуждами и интересами сельскаго хозяйства. Представитель отъ министерства народнаго просвѣщенія включенъ въ составъ совѣта по инициативѣ соединенныхъ департаментовъ. Члены совѣта изъ числа сельскихъ хозяевъ приглашаются министромъ земледѣлія срокомъ на одинъ годъ съ Высочайшаго утвержденія. Относительно членовъ отъ министерствъ въ проектѣ предполагалось ихъ назначеніе предоставить подлежащимъ министрамъ, но соединенные департаменты и тутъ внесли измѣненіе, установивъ и для нихъ назначеніе Высочайшею властью по представленію подлежащихъ министровъ. Совѣтъ созывается министромъ ежегодно въ теченіе мѣсяца ²⁾; въ исключительныхъ случаяхъ можетъ быть назначена въ тотъ же годъ и другая сессія. Разсмотрѣнію совѣта, не иначе, впрочемъ, какъ по распоряженію министра, подлежатъ: 1) предположенія объ изданіи новыхъ законовъ, относящихся до сельскаго хозяйства, а также о дополненіи, измѣненіи и отмѣнѣ дѣйствующихъ по оной части учреждений; 2) заявленія и ходатайства сельско-хозяйственныхъ обществъ и стѣздовъ, земскихъ и иныхъ учреждений, а также частныхъ лицъ, касающіяся общихъ правительственныхъ мѣръ въ отношеніи сельскаго хозяйства, и 3) всѣ вообще вопросы и дѣла, къ сельскому хозяйству относящіеся, по которымъ министръ признаетъ необходимымъ выслушать мнѣніе совѣта. Для предварительнаго разсмотрѣнія болѣе сложныхъ дѣлъ могутъ быть изъ членовъ совѣта образуемы особыя коммиссіи. По каждому выслушанному дѣлу составляется журналъ, представляемый министру, указывающему дальнѣйшее направленіе дѣла. При внесеніи дѣлъ въ Государственный Совѣтъ или комитетъ министровъ къ представленію обязательно прилагать журналъ сельско-хозяйственнаго совѣта.

Третью группу особыхъ совѣщательныхъ учреждений при министерствахъ составляютъ совѣты смѣшанные, т.-е. съ представителями отъ различныхъ министерствъ, къ которымъ присоединяются еще иногда и представители общественныхъ интересовъ. Таковы медицинскій и статистическій совѣты и совѣщательный ветеринарный комитетъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ при министерствѣ путей со-

¹⁾ [Также главнаго управленія государств. коннозаводства].

²⁾ [Шести недѣль. П. 30 прил. къ ст. 619 по Прод. 1906 г.].

общенія и совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ при министерствѣ финансовъ.

Самый старый изъ этихъ совѣтовъ—медицинскій. Онъ учрежденъ еще въ 1811 году при образованіи министерства полиціи и состоялъ тогда изъ директора медицинскаго департамента министерства полиціи, генералъ-штабъ докторовъ военной, морской и гражданской части, двухъ медицинскихъ чиновниковъ и аптекаря и еще почетныхъ членовъ (§§ 31, 32). Въ настоящее время онъ состоитъ изъ председателя, по представленію министра назначаемого Высочайшею властью непременно изъ врачей, директора медицинскаго департамента, начальника главнаго военно-медицинскаго управленія, главнаго медицинскаго инспектора флота, медицинскаго инспектора вѣдомства императрицы Маріи, инспектора врачебной части министерства двора, по одному чиновнику отъ министерства народнаго просвѣщенія и финансовъ и неопредѣленнаго числа совѣщательныхъ членовъ, избираемыхъ „изъ чиновниковъ медицинскихъ и фармацевтическихъ, извѣстныхъ по ихъ знаніямъ, опытности и общему уваженію, въ ученомъ свѣтѣ ими приобрѣтенному, самимъ совѣтомъ и утверждаемыхъ министромъ. Изъ числа совѣщательныхъ членовъ избирается ученый секретарь совѣта, съ утвержденія министра. Для участія въ обсужденіи фармацевтическихъ вопросовъ состоятъ при совѣтѣ два депутата, избираемые петербургскимъ фармацевтическимъ обществомъ на три года и утверждаемые министромъ. На разсмотрѣніе медицинскаго совѣта обязательно вносятся всѣ мѣры по медицинскому устройству, подлежащія Высочайшему утвержденію, и вромѣ того многія дѣла по медицинскому управленію, какъ, напримѣръ, установленіе аптекарской таксы, разрѣшеніе къ продажѣ новыхъ фармацевтическихъ препаратовъ, допущеніе иностранныхъ врачей къ практикѣ, разрѣшеніе вопросовъ учебно-медицинской экспертизы (ст. 386—401) ¹⁾.

¹⁾ [Медицинскій совѣтъ составляютъ: председатель, члены—непременные и совѣщательные и ученый секретарь. Непременными членами медицинскаго совѣта состоятъ: главный врачебный инспекторъ, управляющій отдѣломъ народнаго здоровья и общественнаго призрѣнія главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, главный военно-медицинскій инспекторъ, главный медицинскій инспекторъ флота, инспекторъ придворной медицинской части, инспекторъ по медицинской части учреждений вѣдомства Императрицы Маріи, директоръ Императорскаго института экспериментальной медицины, по одному представителю отъ вѣдомства православнаго вѣроисповѣданія, министерствъ—финансовъ, народнаго просвѣщенія, юстиціи, путей сообщенія и иностранныхъ дѣлъ, торговли и промышленности и главнаго управленія землеустройства и земледѣлія. Председатель ветеринарнаго комитета и начальникъ ветеринарнаго управленія. При об-

Статистическій совѣтъ служить для содѣйствія всѣмъ вообще министерствамъ въ работахъ по административной статистикѣ опредѣленіемъ правильнѣйшихъ и вѣрнѣйшихъ способовъ собиранія и обработки статистическихъ свѣдѣній и однообразнымъ направленіемъ трудовъ по этой части. Подъ предсѣдательствомъ лица, назначаемаго къ тому Высочайшею властью, онъ состоитъ изъ директора и одного изъ старшихъ редакторовъ центрального статистическаго комитета, изъ лицъ, назначаемыхъ отъ министерства и главныхъ управленій, изъ академика академіи наукъ и профессора петербургскаго университета по кафедрѣ статистики, изъ предсѣдательствующаго въ отдѣленіи статистики Императорскаго географическаго общества и лицъ, особо назначаемыхъ Высочайшею властью. Кромѣ этихъ постоянныхъ членовъ, предсѣдатель можетъ временно приглашать и другихъ лицъ, а при разсмотрѣніи вопросовъ, касающихся различныхъ вѣдомствъ, вѣдомства эти также могутъ назначать отъ себя особыхъ представителей. Всѣ эти лица пользуются голосомъ наравнѣ съ постоянными членами (ст. 403—414).

Совѣщательный ветеринарный комитетъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя медицинскаго совѣта изъ членовъ отъ медицинскаго и хозяйственнаго департаментовъ министерства внутреннихъ дѣлъ и отъ министерствъ: военнаго, финансовъ, путей сообщенія и государственнаго коннозаводства. И тутъ, какъ въ медицинскомъ совѣтѣ, имѣются еще совѣщательные члены по выбору комитета, съ утвержденія министра, и два депутата отъ скотопромышленниковъ, избираемыхъ порядкомъ, опредѣленнымъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, и имѣющихъ голосъ только по дѣламъ, касающимся прогона скота. Компетенція его подобна компетенціи медицинскаго совѣта, но только не установлено правило, чтобы всякая мѣра, касающаяся ветеринарнаго дѣла и требующая Высочайшаго утвержденія, подверглась непремѣнно предварительно обсужденію въ комитетѣ (ст. 425—432) ¹⁾.

сужденіи медицинскимъ совѣтомъ вопросы объ условіяхъ пріема на военную службу приглашается въ засѣданіе, на правахъ непремѣннаго члена, начальникъ управленія по дѣламъ о воинской повинности. Совѣщательные члены избираются совѣтомъ изъ числа лицъ, заявившихъ себя выдающимися заслугами въ области науки, и опредѣляются въ сей должности Высочайшими указами Правительствующему Сенату. Пп. 9, 12, 14 прил. къ ст. 396 Учр. по Прод. 1906 г.].

¹⁾ [Ветеринарный комитетъ состоитъ изъ предсѣдателя, штатныхъ и сверхштатныхъ членовъ, представителей отъ министерствъ: военнаго, народного просвѣщенія, финансовъ, путей сообщенія, иностранныхъ дѣлъ, главнаго управленія землеустройства и земледѣлія и главнаго управленія государствен-

Разсмотрѣнные нами до сихъ поръ совѣщательныя учрежденія смѣшаннаго характера хотя и имѣютъ въ своемъ составѣ представителей различныхъ вѣдомствъ, но тѣмъ не менѣе вполне подчинены тому министерству, при которомъ состоятъ. Но въ послѣднее время явились смѣшанные совѣты нѣсколько иного типа, съ болѣею самостоятельностью, съ между-министерскимъ, такъ сказать, значеніемъ. Въ случаѣ несогласія предсѣдательствующаго въ нихъ министра съ мнѣніемъ какого-либо изъ представителей постороннихъ вѣдомствъ, дѣло переносится на разрѣшеніе въ комитетъ министровъ.

Первымъ по времени совѣтомъ такого между-министерскаго типа явился совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, учрежденный въ 1885 году (№ 3.055). Комиссія подъ предсѣдательствомъ графа Баранова, выработавшая общій уставъ желѣзныхъ дорогъ, проектировала устройство цѣлой системы совѣтовъ для завѣдыванія желѣзнодорожнымъ дѣломъ ¹⁾. Во главѣ ихъ долженъ былъ стоять высшій желѣзнодорожный совѣтъ подъ предсѣдательствомъ министра путей сообщенія изъ товарищей министровъ финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, юстиціи, государственныхъ имуществъ и государственнаго контроля, директоровъ подлежащихъ департаментовъ, начальника главнаго штаба и завѣдывающаго передвиженіемъ войскъ по рельсовымъ путямъ, и двадцати выборныхъ представителей отъ желѣзнодорожныхъ обществъ, губернскихъ земствъ и комитетовъ торговли и мануфактуръ, а также горнозаводскихъ и каменноугольныхъ промышленниковъ. Вѣдомство совѣта должно было сосредоточиться на организаціонной и руководящей дѣятельности, а исполнительныя распоряженія предполагалось возложить на распорядительный комитетъ, подъ предсѣдательствомъ товарища министра путей сообщенія, изъ директоровъ нѣкоторыхъ министерскихъ департаментовъ и восьми чиновъ, избираемыхъ совѣтомъ изъ входящихъ въ составъ его представителей, выборныхъ представителей. Въ завѣдываніи же собственно министерства осталась бы тогда лишь техническая сторона желѣзнодорож-

наго коннозаводства, директора или вице-директора департамента полиціи, управляющаго подлежащимъ отдѣломъ главнаго управленія мѣстнаго хозяйства, помощника главнаго врачебнаго инспектора, двухъ представителей отъ скотопромышленниковъ и двухъ представителей отъ сельско-хозяйственной промышленности. Утвержденные министромъ заключенія приводятся въ исполненіе передачею подлежащему учрежденію выписокъ изъ журнала комитета за подписью начальника ветеринарнаго управленія или его помощника. Ст. 432¹—432¹⁰ по Прод. 1906 г.]

¹⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1885 г., стр. 321—323, 336—342.

наго дѣла. Затѣмъ при желѣзнодорожныхъ инспекціяхъ предполагались мѣстные совѣты подѣ председательствомъ начальниковъ инспекцій изъ представителей мѣстныхъ правительственныхъ установленій и выборныхъ представителей отъ земства, городскихъ обществъ, желѣзнодорожныхъ правленій и торговыхъ комитетовъ. Наконецъ, при товарныхъ станціяхъ предполагалось учредить еще желѣзнодорожныя комиссіи изъ однихъ только выборныхъ членовъ. Предположенія эти вызвали, однако, рѣшительныя возраженія со стороны министерствъ путей сообщенія, финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ, побудившія Государственный Совѣтъ ограничиться учрежденіемъ одного только совѣта по желѣзнодорожнымъ дѣламъ въ составѣ министерства путей сообщенія и съ устраненіемъ выборнаго начала, но съ сохраненіемъ за нимъ „значенія учрежденія между-министерскаго“.

Сообразно съ этимъ, совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ составляется, подѣ председательствомъ министра путей сообщенія, изъ его товарища, директора департамента желѣзныхъ дорогъ, председателя временнаго управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ (въ министерствѣ финансовъ), назначаемыхъ Высочайшею властью членовъ: отъ министерства путей сообщенія двухъ и по одному отъ министерства финансовъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ; военнаго и государственнаго контроля, а также изъ назначаемыхъ Высочайшею властью на годичный срокъ представителей, по два отъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, отъ торговли и мануфактуры и отъ земледѣльческой и горнозаводской промышленности ¹⁾. При разсмотрѣніи въ совѣтѣ дѣлъ, касающихся части почтовой, телеграфной, медицинскон, таможенной, желѣзнодорожной, полиціи и перевозки войскъ, въ засѣданіяхъ участвуютъ начальники главнаго управленія почтъ, директоры департаментовъ медицинскаго и таможенныхъ сборовъ, начальникъ штаба корпуса

¹⁾ [Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ состоитъ подѣ председательствомъ министра путей сообщенія, изъ одного изъ его товарищей, начальника управленія желѣзныхъ дорогъ, начальника управленія по сооруженію желѣзныхъ дорогъ, директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ министерства финансовъ, двухъ членовъ отъ министерства путей сообщенія, членовъ отъ министерствъ: финансовъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, торговли и промышленности и военнаго, главнаго управленія землеустройства и земледѣлія и государственнаго контроля, по одному отъ каждаго изъ названныхъ вѣдомствъ, двухъ представителей отъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, двухъ представителей торговли и мануфактуръ и по одному представителю земледѣльческой, горнозаводской и мореходной промышленности. Ст. 725 по Прод. 1906 г.].

жандармовъ и завѣдующій передвиженіемъ войскъ по желѣзнымъ дорогамъ ¹⁾). Кромѣ того, председатель можетъ приглашать и другихъ лицъ, но только съ совѣщательнымъ голосомъ. Разсмотрѣнію совѣта подлежатъ: 1) законопроекты, 2) проекты указовъ по желѣзнодорожному дѣлу, 3) дѣла, отнесенныя въ его вѣдѣніе общимъ уставомъ желѣзныхъ дорогъ и 4) всякое вообще дѣло, которое какой-либо министръ найдетъ нужнымъ представить на его обсужденіе. Дѣла въ совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ, но если съ заключеніемъ большинства не согласится министръ путей сообщенія, или финансовъ, или юстиціи, или внутреннихъ дѣлъ, или государственныхъ имуществъ, или военный, или государственный контролеръ, то возбужденный разномысліе вопросъ вносится на разрѣшеніе въ комитетъ министровъ (Учр. мин., ст. 724—739) ²⁾).

Въ 1889 году образованъ подобный же между-министерскій совѣтъ при министерствѣ финансовъ—совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ изъ его товарищей, директоровъ департаментовъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ, торговли и мануфактуръ, двухъ членовъ отъ министерства путей сообщенія и по одному члену отъ министерства финансовъ, государственныхъ имуществъ, внутреннихъ дѣлъ и государственнаго контроля, изъ представителей одного отъ горно-заводской промышленности и по три отъ земледѣльческой промышленности и отъ торговли и мануфактуръ. Порядокъ назначенія членовъ-представителей и порядокъ рѣшенія дѣлъ тотъ же, что и въ совѣтѣ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ. Вѣдѣнію совѣта подлежатъ всѣ вообще вопросы о желѣзнодорожныхъ тарифахъ. При совѣтѣ состоитъ еще тарифный комитетъ подъ предсѣдательствомъ директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ изъ двухъ членовъ отъ министерства финансовъ и по одному члену

¹⁾ [При разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся частей: почтовой, телеграфной, медицинской и таможенной, желѣзнодорожной полиціи и перевозки войскъ, въ засѣданія совѣта приглашаются, на одинаковомъ основаніи съ прочими членами: начальникъ главнаго управленія почтъ и телеграфовъ, директоръ департамента таможенныхъ сборовъ, главный врачебный инспекторъ министерства внутреннихъ дѣлъ, начальникъ штаба отдѣльнаго корпуса жандармовъ и начальникъ управленія военныхъ сообщений, каждый по предметамъ подвѣдомственной ему части. Ст. 729 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Въ случаѣ несогласія министра путей сообщенія, финансовъ, торговли и промышленности, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, военнаго, главноуправляющаго землеустройства и земледѣлія и государственнаго контролера, возбужденный разномысліе вопросъ вносится въ совѣтъ министровъ. Ст. 738 по Прод. 1906 г.].

отъ министерства путей сообщенія, государственныхъ имуществъ и государственнаго контроля. Вѣдѣнію его подлежатъ менѣ важные тарифные вопросы. Рѣшенія комитета, постановляемые по большинству голосовъ, приводятся въ исполненіе, если министръ финансовъ не остановитъ ихъ для передачи на разсмотрѣніе совѣта (ст. 488—501) ¹⁾.

Постепенное образованіе всѣхъ этихъ разнообразныхъ совѣщательныхъ учреждений есть, безъ сомнѣнія, результатъ дѣйствительной практической потребности. Все возрастающая сложность и разнородность задачъ государственнаго управленія дѣлаетъ все настоятельнѣе необходимость сообразовать дѣятельность административныхъ учреждений съ успѣхами техники и науки, съ измѣнчивыми бытовыми условіями общественной жизни. Но существующія у насъ совѣщательныя учрежденія возникали болѣе или менѣе случайно, въ основу ихъ организаціи не положено одного опредѣленнаго плана. Особенности въ подробностяхъ организаціи ихъ представляются иногда рѣшительно ничѣмъ необъяснимыми. Почему, напримѣръ, въ медицинскомъ совѣтѣ имѣетъ двухъ представителей только одно петербургское фармацевтическое общество, и не

¹⁾ [Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ, изъ товарища министра финансовъ, директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ, двухъ членовъ отъ министерства путей сообщенія, двухъ членовъ отъ министерства торговли и промышленности, членовъ отъ министерствъ: финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, императорскаго двора и удѣловъ, государственнаго контроля и главнаго управленія землеустройства и земледѣлія, по одному отъ каждаго, трехъ представителей земледѣльской промышленности, двухъ представителей торговли и мануфактуръ, одного представителя горнозаводской и одного представителя мореходной промышленности и трехъ представителей частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Тарифный комитетъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ, изъ двухъ членовъ отъ министерства финансовъ, двухъ членовъ отъ министерства торговли и промышленности и по одному члену отъ министерствъ внутреннихъ дѣлъ, путей сообщенія, государственнаго контроля и главнаго управленія землеустройства и земледѣлія. Ст. 488, 502 по Прод. 1906 г. Высочайше утвержденнымъ 30 мая 1905 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта объ учрежденіи страхованія доходовъ и капиталовъ черезъ посредство государственныхъ сберегательныхъ кассъ созданъ совѣтъ по дѣламъ страхованія доходовъ и капиталовъ. Онъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ изъ товарища м-ра финансовъ, управляющаго государственнымъ банкомъ, директора особенной канцеляріи по кредитной части, управляющаго государственными сберегательными кассами, генераль-контролера департамента кредитной отчетности, начальника главнаго управленія почтъ и телеграфовъ, управляющаго отдѣломъ страхованія и противопожарныхъ дѣлъ главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства и представителя отъ министерства юстиціи. Собр. узак. № 102, ст. 535 ¹ Учр. мин. по Прод. 1906 г.].

имѣютъ ихъ ни одно изъ медицинскихъ обществъ, ни даже общество народнаго здравія, а институтъ экспериментальной медицины имѣетъ представителя только въ сельско-хозяйственномъ совѣтѣ? Почему только въ одномъ статистическомъ совѣтѣ имѣются представители соотвѣтствующихъ кафедръ академіи и университета и нѣтъ ихъ въ другихъ подобныхъ учрежденіяхъ? Но въ особенности обращаетъ на себя вниманіе отсутствіе въ законѣ какого бы то ни было опредѣленнаго ценза для назначенія членовъ техническихъ совѣтовъ. Предоставленіе въ этомъ отношеніи полной свободы усмотрѣнію администраціи едва ли умѣстно, такъ какъ самое существованіе подобныхъ совѣтовъ обусловлено некомпетентностью бюрократіи въ вопросахъ данной области. То же самое должно замѣтить и относительно правительственнаго назначенія представителей общественныхъ интересовъ. Бюрократія и тутъ не можетъ быть признана компетентной. Общество само посредствомъ выборовъ, конечно, лучше могло бы намѣтить своихъ представителей. Наконецъ, нельзя не указать на недостаточную самостоятельность этихъ учреждений, приводящую къ тому, что на дѣлѣ они часто оказываются совершенно лишенными вліянія. Замѣтное исключеніе въ этомъ отношеніи составляютъ совѣты желѣзнодорожный и тарифный.

§ 37. Отдѣльныя министерства.

Такъ какъ система министерскаго управленія предполагаетъ, что каждая крупная отрасль управленія имѣетъ своего особаго представителя, служащаго посредникомъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ, то она предполагаетъ всегда существованіе нѣсколькихъ министровъ. Если распредѣленіе вѣдомства между министрами устанавливается по реальной системѣ, то обыкновенно образуется пять основныхъ министерствъ сообразно различію главныхъ задачъ управленія: веденіе международныхъ сношеній—министерство иностранныхъ дѣлъ, устройство вооруженной силы—министерство военное, устройство суда—юстиціи, заведываніе государственными доходами и расходами—министерство финансовъ и, наконецъ, попеченіе о благосостояніи и безопасности государства—министерство внутреннихъ дѣлъ. Но въ большихъ государствахъ эти крупныя отрасли управленія обыкновенно дробятся на болѣе мелкія и потому имѣется большее число министерствъ. Такъ министерство военное распадается на министерство сухопутныхъ военныхъ силъ и морское. Отъ министерства финансовъ отдѣляется заведываніе собственно расходами

—государственное казначейство, и производство ревизии—государственный контроль. Но особенной дробимостью отличается вѣдомство внутреннихъ дѣлъ. Отъ него отдѣляются какъ самостоятельныя министерства: народнаго просвѣщенія, земледѣлія, торговли, путей сообщенія, почты, колоній.

При установленіи въ 1810 году новаго распредѣленія дѣлъ между министерствами въ основу его былъ положенъ Сперанскимъ весьма обстоятельно разработанный и послѣдовательно проведенный общій планъ, изложеніе котораго дано въ его проектѣ Уложенія государственныхъ законовъ 1809 г. Сперанскій выходитъ при этомъ, какъ изъ основного положенія, изъ того, что „порядокъ исполнительный есть не что другое, какъ способъ, коимъ законы приводятся въ дѣйствіе. Поэтому общая группировка дѣлъ управленія должна соответствовать общему раздѣленію законовъ на гражданскіе и государственные, и государственныхъ „на право публичное внѣшнее и внутреннее—отъ перваго рождаются внѣшнія сношенія и государственная оборона, отъ послѣдняго—внутренняя публичная экономія ¹⁾ и установленіе внутренней безопасности“. Сообразно этому получается пять главныхъ и отдѣльныхъ частей управленія: 1) внѣшнія сношенія, 2) устройство внѣшней безопасности, 3) публичная экономія, 4) устройство внутренней безопасности и 5) устройство и надзоръ суда. Однако, эти группы не обнимали, по сознанію самого Сперанскаго, всѣхъ предметовъ государственнаго управленія. „Сверхъ сихъ частей есть еще одна, коей управленіе, вынѣ разсѣянное по разнымъ департаментамъ, требуетъ совокупности. Сія есть часть духовныхъ дѣлъ. По существу своему, ни къ промышленности, ни къ юстиціи, а еще менѣе того къ финансамъ и полиціи они принадлежать не могутъ. Посему и нужно составить изъ нихъ особый департаментъ“. Да и намѣченныя выше пять главныхъ отраслей управленія не соответствуютъ вполне отдѣльнымъ министерствамъ. „Нельзя предполагать, чтобъ во всякомъ государствѣ каждая изъ сихъ частей имѣла одинаковое пространство. Естественнo, одна другой должна быть сложнѣе и обширнѣе. Отсюда происходятъ раздѣленія каждой на части. Только внѣшнія сношенія, внутренняя безопасность и устройство суда составляютъ каждое предметъ одного министерства: иностранныхъ дѣлъ, полиціи и юстиціи. Устройство внѣшней безопасности и публичная экономія каждая даютъ содержаніе дѣя-

¹⁾ Позднѣе, при составленіи Свода Законовъ, Сперанскій относилъ законы экономіи или благоустройства не къ государственнымъ, а къ гражданскимъ.

тельности нѣсколькихъ министерствъ. Устройство внѣшней безопасности вѣдается министерствами военно-сухопутныхъ силъ и морскихъ силъ. Публичная экономія вѣдается цѣлой системой министерствъ. По мнѣнію Сперанскаго, „публичная экономія заключаетъ въ себѣ двѣ раздѣльныя части: 1) народную промышленность, яко источникъ всѣхъ государственныхъ доходовъ, 2) доходы или финансы, яко слѣдствіе и участокъ произведенія народной промышленности, на государственныйя нужды опредѣленной. Отсюда два министерства: внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Министерство внутреннихъ дѣлъ, по мысли Сперанскаго, должно было вѣдать промышленность: земледѣліе, фабрики, торговлю. Но „сверхъ сихъ трехъ существенныхъ частей есть другіе предметы, кои хотъ сами по себѣ и не составляютъ промышленности, но принадлежать къ ней или какъ средства, коими движенія ея совершаются, таковы суть почты и пути сообщенія, или какъ естественныя послѣдствія труда и усовершенія физическихъ способностей: такова есть вообще часть учебная. Посему и сіи предметы не могутъ ни къ какому департаменту приличнѣ относиться, какъ къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Однако, „въ Россіи, гдѣ все надобно еще заводить и вновь строить“, Сперанскій считалъ необходимымъ образованіе отдѣльныхъ министерствъ народнаго просвѣщенія и путей сообщенія. Завѣдываніе финансами должно было распредѣляться также между тремя отдѣльными министрами: финансовъ, государственнаго казначейства, ревизіи государственныхъ счетовъ. Сперанскій особенно настаивалъ на отдѣленіи ревизіи счетовъ, такъ какъ иначе министр финансовъ „самъ нѣкоторымъ образомъ въ ней былъ бы истецъ, отвѣтчикъ и судья“.

Эта группировка проведена довольно послѣдовательно въ Раздѣленіи дѣлъ государственнаго управленія 27 августа 1810 г. (П. С. З., № 24.326) и въ Учрежденіи министровъ 1811 года (П. С. З., № 24.686) съ немногими частными отступленіями. Такъ, внѣшняя торговля и соляная промышленность отнесены къ вѣдѣнію министерства финансовъ, а не внутреннихъ дѣлъ.

Установленное такимъ образомъ распредѣленіе дѣлъ между министерствами вызвало очень рѣзкую критику Троцинскаго ¹⁾. „Раздѣленіе—говоритъ онъ—основано на правилахъ какой-то отвлеченной соразмѣрности, къ открытію которыхъ нельзя найти ключа. Наименованіе, наиболѣе причинившее замѣшательства въ раздѣленіи, есть наименованіе государственной экономіи. Эко-

¹⁾ Сборникъ И. Р. И. О., т. III, стр. 66.

номія есть добродѣтель, необходимая въ управленіи всякаго рода. Сія добродѣтель подала поводъ въ метафорѣ, которую присвоили сельской экономіи, наукѣ земледѣлія, политической экономіи и наукѣ о финансахъ. Но ежели метафорическое наименованіе и можетъ быть присвоено какой-нибудь наукѣ, то не можетъ послужить основаніемъ въ порядочному раздѣленію государственныхъ дѣлъ. Метафора есть тропь, примѣняющійся ко всѣмъ блужденіямъ воображенія; посему нѣтъ никакой причины не помѣстить всѣхъ частей управленія въ отдѣленіи государственной экономіи¹⁾.

Съ такимъ отзывомъ едва ли можно согласиться. Въ выработанномъ Сперанскимъ распредѣленіи задачъ управленія между отдѣльными министерствами дѣло не ограничивалось одной „отвлеченной соразмѣрностью“. Въ немъ нельзя не замѣтить весьма опредѣленнаго и практическаго стремленія выдѣлить въ самостоятельныя министерства всѣ крупныя задачи управленія, не подчиняя все управленіе только соображеніямъ фискальнымъ и полицейскимъ. Проф. Алексѣевъ замѣчаетъ, что соотношеніе отдѣльныхъ министерствъ въ Россіи очень характерно. Оно отличается отъ системы министерства на Западѣ тѣмъ, что у насъ на первомъ планѣ стоятъ интересы фискальные и интересы внѣшней и внутренней безопасности, между тѣмъ какъ попеченіе о народномъ благосостояніи отодвинуто на второй планъ. Административныя задачи, имѣющія въ виду интересы второй группы, не вѣдаются особыми министерствами, а распредѣляются между министерствами, вѣдающими финансовое и полицейское управленіе²⁾. Если бы была сохранена безъ измѣненія та система министерства, какая устанавлилась Учрежденіемъ 1811 г., такого упрека нельзя было бы сдѣлать. Сперанскій именно позаботился о томъ, чтобы выдѣлить особо отъ фискальныхъ и полицейскихъ задачъ попеченіе о производительныхъ силахъ страны въ завѣдываніе министерства внутреннихъ дѣлъ, чуждаго, по плану Сперанскаго, полицейскому управленію.

Но установленное въ 1811 г. распредѣленіе отдѣльныхъ министерствъ продержалось очень недолго. Вскорѣ явился цѣлый рядъ частныхъ поправокъ, совершенно исказившихъ систему въ ея цѣломъ. „Не оставалось,—говоритъ Сперанскій,—почти ни одного министерства, кромѣ министерства юстиціи, которое бы въ

¹⁾ Въ нѣсколько иной формѣ повторяетъ то же самое Градовскій. Начала II, стр. 419.

²⁾ Русское госуд. право, стр. 399.

составныхъ его частяхъ не было перестроено. Министерство финансовъ овладѣло сперва государственнымъ казначействомъ, потомъ установленіемъ кредитной системы; вслѣдъ затѣмъ привлечены къ нему мануфактуры и вѣдомство внутренней торговли. Министерство просвѣщенія соединено съ управленіемъ духовныхъ дѣлъ. Министерство полиціи закрыто ¹⁾ или, лучше сказать, присоединено къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Въ министерствахъ военныхъ послѣдовали также измѣненія ²⁾.

Любопытно, что въ комитетѣ 6 дек. 1826 года, гдѣ участвовалъ и Сперанскій, о возстановленіи министерства внутреннихъ дѣлъ въ прежнемъ его значеніи и составѣ уже не было рѣчи. Комитетъ все внутреннее управленіе раздѣлилъ на три части: 1) судебное управленіе, 2) полученіе и употребленіе доходовъ казны и 3) попеченіе о безопасности и благосостояніи ³⁾. Предполагалось только, по примѣру Учрежденія 1802 г., образовать особое министерство коммерціи ⁴⁾. Но и это предположеніе осуществлено не было, а въ 1837 году было образовано особое министерство государственныхъ имуществъ, главнымъ образомъ для завѣдыванія государственными крестьянами (П. С. З., № 10.834). Въ вѣдѣніе особаго министерства было отдѣлено также почтовое управленіе. Въ 1868 году оно было присоединено къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Въ 1880 г. было образовано особое министерство, соединявшее въ своихъ рукахъ завѣдываніе такими разнородными дѣлами, какъ почта и духовныя дѣла иностранныхъ исповѣданій (П. С. З., № 61.279). Но въ слѣдующемъ году оно было уже закрыто, и дѣла его переданы снова въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ. Затѣмъ въ 1882 году изъ состава министерства государственныхъ имуществъ было выдѣлено особое главное управленіе государственнаго коннозаводства. Такимъ образомъ въ настоящее время у насъ существуютъ слѣдующія министерства: 1) иностранныхъ дѣлъ, 2) военное, 3) морское, 4) внутреннихъ дѣлъ, 5) народнаго просвѣщенія, 6) путей сообщенія, 7) финансовъ, 8) земледѣлія и государственныхъ имуществъ, 9) государственнаго коннозаводства, 10) государственный контроль, 11) юстиціи; кромѣ того, принадлежащія собственно къ сферѣ верховнаго управленія: 12) Императорскаго двора, 13) вѣдомство Императрицы Маріи, наконецъ нѣкоторыми пра-

¹⁾ П. С. З., № 27.964, 4 ноября 1819.

²⁾ Архивъ историч. и практ. свѣдѣній, 1859, кн. III, стр. 45.

³⁾ Сборникъ И. Р. И. О., т. LXXIV, стр. 42.

⁴⁾ Тамъ же, стр. 217.

вами министра пользуется также 14) оберъ-прокуроръ Св. Синода¹⁾).

Дополненіе. Министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ преобразовало въ 1905 г. въ главное управленіе землеустройства и земледѣлія. Въ 1905 и 1906 годахъ всѣ установленія по части торговли и промышленности, за исключеніемъ вѣдающихъ дѣлами о промысловомъ налогѣ и о сборахъ, взимаемыхъ съ торговли и промысловъ, а также за исключеніемъ агентствъ министерства финансовъ за границею и всѣ установленія по горной части выдѣлены изъ состава министерства финансовъ и переименованы въ соответствующія установленія министерства торговли и промышленности. Примѣч. къ ст. 406 Учр. м-въ по Прод. 1906 г.

Изъ этихъ министерствъ наиболѣе широкій кругъ вѣдѣнія имѣютъ министерство внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Министерство внутреннихъ дѣлъ вѣдаетъ прежде всего полицію, а полицейскіе органы являются у насъ общими исполнительными органами, такъ что принудительное осуществленіе всѣхъ вообще распоряженій администраціи, къ вѣдомству какого бы министерства оно ни относилось, совершается по общему правилу полиціей. Затѣмъ ему принадлежитъ надзоръ за всѣми органами общественнаго и сословнаго самоуправленія и за органами инославнаго и иновѣрнаго духовнаго управленія. Кромѣ этихъ общихъ функцій, спеціальному вѣдѣнію министерства внутреннихъ дѣлъ подлежатъ народное продовольствіе, врачебное дѣло, регулировка народнаго передвиженія, почты и телеграфы, дѣла о печати, переселенческое дѣло, строительная полиція, ремесла. Министерство финансовъ вѣдаетъ, кромѣ государственныхъ доходовъ и расходовъ, торговлю, желѣзно-дорожные тарифы, мануфактурную и заводскую промышленность. Промышленность добывающая вѣдается министерствомъ государственныхъ имуществъ.

Разъ существуетъ нѣсколько министерствъ, является вопросъ объ ихъ взаимномъ соотношеніи. Ст. 182 Учр. мин. постановляетъ, что „всѣ министерства составляютъ единое управленіе, ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣлиться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли“. Однако это „единство“ управленія слѣдуетъ понимать не въ смыслѣ единства общей всѣмъ

¹⁾ У насъ вошло въ обычай въ курсахъ государственнаго права давать подробный перечень департаментовъ и другихъ установленій, входящихъ въ составъ каждаго отдѣльнаго министерства. Но эти календарныя данныя о числѣ и названіяхъ министерскихъ департаментовъ не представляютъ никакого научнаго интереса. Поэтому, слѣдуя примѣру иностранныхъ государствѣдовъ, я не вношу этихъ подробностей въ свой курсъ. Нужныя справки всегда можно сдѣлать хотя бы по Адресъ-календарю.

министерствамъ политической программы, а просто въ смыслѣ обязанности каждаго отдѣльнаго министерства содѣйствовать другимъ въ осуществленіи ихъ задачъ, какъ это и поясняется слѣдующими 183 и 184 статьями: „при семъ единствѣ управленія ни одинъ министръ не долженъ самъ собою и непосредственно входить въ управленіе дѣлъ, ввѣренныхъ другому“, а въ „дѣлахъ, прикосновенныхъ къ разнымъ министерствамъ, каждый министръ обязанъ требовать содѣйствія другихъ“. Тутъ ясно сказывается стремленіе строго разграничить сферу дѣятельности каждаго отдѣльнаго министра. Наше законодательство не допускаетъ возможности одному изъ министровъ имѣть руководящее значеніе для всего управленія, быть главою всего министерства, объединяя такимъ образомъ дѣятельность всѣхъ отдѣльныхъ министровъ общей политической программой. И дѣйствительно, отдѣльные министры пользуются у насъ полною независимостью другъ отъ друга и нерѣдко существенно расходятся между собою въ своихъ политическихъ взглядахъ и въ общемъ направленіи дѣятельности ¹⁾).

Въ этомъ отношеніи положеніе нашихъ министровъ существенно отличается отъ положенія министровъ въ государствахъ парламентарныхъ, гдѣ всѣ они составляютъ одно политически солидарное министерство (кабинетъ), всѣ принадлежатъ къ одной и той же политической партіи, располагающей большинствомъ голосовъ въ парламентѣ. Въ Англіи король самъ собственно не выбираетъ отдѣльныхъ министровъ, а поручается составленіе кабинета вожаку (лидеру) той партіи, которая составляетъ большинство въ палатѣ общинъ. Лидеръ парламентскаго большинства занимаетъ положеніе перваго министра, премьера, и подбираетъ остальныхъ членовъ кабинета такъ, чтобы каждая отрасль управленія была надлежащимъ образомъ представлена въ каждой палатѣ, и чтобы вмѣстѣ съ тѣмъ всѣ вліятельныя фракціи, на которыя распадается парламентское большинство, нашли себѣ достойныхъ представителей въ составѣ кабинета. Всѣ министры образуютъ изъ себя коллегію, обсуждающую важнѣйшіе вопросы управленія и опредѣляющую такимъ образомъ общее направленіе дѣятельности всѣхъ министровъ. Каждый отдѣльный министръ обязанъ подчиняться въ своихъ распоряженіяхъ рѣшеніямъ кабинета. Рѣшенія эти, однако, постановляются не по большинству голосовъ, а общимъ соглашеніемъ, и значеніе голоса каждаго отдѣльнаго министра опредѣляется тѣмъ вліяніемъ, какое онъ имѣетъ въ парламентѣ и, слѣдовательно, степенью необходимости или желательности его при-

¹⁾ [См. выше § 22¹ (дополнительный)].

надлежности къ кабинету. Министры, расходящіеся въ существенныхъ вопросахъ съ вліятельнѣйшими членами кабинета, выходятъ изъ него, уступая мѣсто другимъ болѣе подходящимъ къ составу цѣлаго министерства.

Политическая солидарность министровъ обезпечиваетъ, конечно, полное согласіе ихъ дѣятельности и тѣмъ придаетъ государственному управленію бѣольшую гармонію, устраняетъ возможность столкновеній между отдѣльными административными вѣдомствами, возможность противодѣйствія ихъ другъ другу. Не слѣдуетъ ли поэтому признать желательнымъ установленіе такой солидарности министровъ во всѣхъ государствахъ, въ частности въ абсолютныхъ монархіяхъ? По справедливому замѣчанію Градовскаго, „проведеніе этихъ началъ въ неограниченной монархіи врядъ ли возможно и полезно“ ¹⁾. Политическая солидарность министровъ въ государствахъ парламентарныхъ прямо обусловлена ихъ зависимостью отъ парламента. Члены парламента всегда являются представителями опредѣленныхъ политическихъ партій; парламентское большинство, состоящее изъ сторонниковъ одной политической партіи, не можетъ стоять внѣ или выше партійныхъ интересовъ. Поэтому и министры, отъ него зависящіе, предъ нимъ отвѣтственные, неизбѣжно проводятъ въ своей дѣятельности опредѣленную партійную программу. Совершенно иное положеніе занимаетъ монархъ. Какъ живое олицетвореніе государственнаго единства, онъ долженъ стоять именно выше партійныхъ интересовъ. Поэтому и въ выборѣ своихъ министровъ онъ не можетъ и не долженъ руководствоваться различіемъ политическихъ партій. Это бы роняло его достоинство, это унижало бы его значеніе, превращало бы его изъ носителя великой идеи государства въ слугу узкихъ и преходящихъ партійныхъ стремленій. Именно въ силу такого положенія монарха выше партійныхъ различій монархъ конституціонный, сообразно чередующемуся въ парламентѣ господству партій, можетъ править при содѣйствіи министровъ, представителей различныхъ политическихъ направленій, а монархъ абсолютный, нестѣсняемый необходимостью считаться съ періодическимъ преобладаніемъ въ парламентѣ то той, то другой партіи, призываетъ на министерскіе посты выдающихся государственныхъ дѣятелей независимо отъ различія ихъ направленій. Въ монархіи парламентской партійность министерства устанавливается лишь въ силу вліянія парламента, а потому монархъ и при партійномъ министерствѣ остается внѣ партійныхъ раздоровъ. Въ

¹⁾ Начала, II, стр. 403.

монархіи же абсолютной, гдѣ министры зависятъ только отъ монарха, партійность министерства неизбежно низвела бы и монарха до служенія партійнымъ цѣлямъ.

Примѣненіе начала политической солидарности министровъ къ абсолютной монархіи не только исказило бы положеніе монарха, но было бы нецѣлесообразно и съ точки зрѣнія общественныхъ интересовъ. Въ конституціонной монархіи, какъ бы ни было узко партійно министерство, разнообразные общественные интересы находятъ себѣ выраженіе въ народномъ представительствѣ. Самая періодическая смѣна чередующагося господства парламентскихъ партій уже даетъ возможность самымъ разнообразнымъ теченіямъ общественной жизни повліять каждому въ свой чередъ на дѣятельность государственной власти. Но въ абсолютной монархіи государственная служба единственный путь къ участию въ общей политической дѣятельности. Если бы въ абсолютной монархіи вся государственная дѣятельность была подчинена вполне солидарнымъ между собой министрамъ, партійность такого управленія ни въ чемъ не находила бы себѣ противовѣса. Абсолютный монархъ, отъ котораго однако зависятъ его министры, узнавалъ бы о всѣхъ дѣлахъ государственнаго управленія въ ихъ одностороннемъ освѣщеніи.

Полная объективность едва ли совместима съ энергической государственной дѣятельностью. Чтобы быть всегда готовыми идти навстрѣчу запросамъ общественной жизни, надо прежде всего имѣть опредѣленную политическую программу, а такая программа не можетъ быть вовсе лишена партійной окраски. Полная объективность уместна въ научной теоріи; въ практической дѣятельности нельзя за всѣмъ угоняться, тутъ необходимо выбирать, предпочитать одну ближайшую выгоду другой. Въ законодательныхъ и административныхъ реформахъ приходится всегда нѣсколько суживать задачу, чтобы тѣмъ вѣрнѣе обезпечить дѣйствительное ея осуществленіе. И сообразно мѣняющимся теченіямъ общественной жизни выдвигается на первый планъ то та, то другая партійная программа, болѣе соответствующая условіямъ времени. Но въ конституціонныхъ государствахъ господство различныхъ партій постоянно чередуется, и этимъ самымъ уже создается противовѣсъ чрезмѣрной партійной односторонности государственной дѣятельности. А въ абсолютной монархіи не можетъ быть этой борьбы и чередованія политическихъ партій. Поэтому полная политическая солидарность министровъ неизбежно приводила бы здѣсь къ ничѣмъ несдерживаемому господству одностороннихъ партійныхъ интересовъ.

ГЛАВА III.

МѢСТНАЯ АДМИНИСТРАЦІЯ.

§ 38. Мѣстные учрежденія.

Задачи государственнаго управленія не могутъ быть осуществлены дѣятельностью однихъ центральныхъ органовъ. Прежде всего акты непосредственнаго исполненія требуютъ дѣятельности на мѣстѣ, въ различныхъ частяхъ государственной территоріи. Само собой очевидно, что нельзя всѣхъ неповинующихъ добровольно велѣніямъ власти принуждать къ тому центральнымъ учрежденіямъ. Для того, чтобы велѣнія власти находили себѣ по всему пространству государства должное повиновеніе, государственная власть должна имѣть и на мѣстахъ исполнительные органы. И въ тѣхъ случаяхъ, когда исполненіе совершается дѣятельностью самихъ государственныхъ учреждений, дѣятельностью должностныхъ лицъ, необходима ихъ дѣятельность не только въ центрѣ, но и на мѣстахъ. Школы, больницы, дороги должны существовать во всѣхъ частяхъ государства. Осуществленіе другихъ функцій администраціи, принятіе распоряженій и въ особенности изданіе указовъ, не требуетъ съ такою безусловностью дѣятельности на мѣстахъ. Возможно представить себѣ такую организацію государственнаго управленія, что всѣ общія правила будутъ устанавливаться только одними центральными органами, что всѣ возникающіе вопросы будутъ разрѣшаться, всѣ распоряженія будутъ исходить отъ тѣхъ же центральныхъ органовъ, а дѣятельность мѣстныхъ органовъ сведется къ одному пассивному исполненію. Такой порядокъ управленія мыслимъ, но нигдѣ, однако, онъ практически не осуществляется. Въ текущей государственной жизни всегда возникаетъ множество такихъ вопросовъ, которые требуютъ непремѣнно немедленнаго разрѣшенія и притомъ сообразно именно мѣстнымъ условіямъ. Центральные же органы не могутъ ни достаточно быстро разрѣшать вопросы, возникающіе въ отдаленныхъ частяхъ государственной территоріи, ни быть достаточно чуткими ко всему разнообразію мѣстныхъ условій. Поэтому во всѣхъ государствахъ имѣются и мѣстные органы, не только призванные исполнять распоряженія цен-

тральных органовъ, но и надѣленные нѣкоторою долею самостоятельной власти распоряженія.

Смотря по различію отдѣльныхъ отраслей управленія, мѣстные органы центральныхъ учрежденій устанавливаются или по всей территоріи государства, или только въ нѣкоторыхъ ея частяхъ. Если данная задача управленія требуетъ повсемѣстнаго осуществленія, то на всемъ пространствѣ государства организуются соотвѣтствующія мѣстные учрежденія, вѣдающія каждое опредѣленную часть государственной территоріи, такъ что получается дѣленіе всего государства на опредѣленные округа. Но имѣются и такія задачи государственнаго управленія, которыя осуществляются лишь въ опредѣленныхъ частяхъ государства. Таково таможенное управленіе, требующее существованія мѣстныхъ органовъ только на границахъ государствъ. Внутри государства таможенными учрежденіями нечего было бы дѣлать. Такъ же точно учрежденія, завѣдующія торговымъ мореходствомъ, организуются лишь въ портовыхъ городахъ.

Таможни по европейской границѣ распредѣляются на семь таможенныхъ округовъ¹⁾, подъ управленіемъ каждый начальника

¹⁾ Петербургскій, Рижскій, Вержболовскій, Калпшскій, Радзивиловскій, Бессарабскій, Южный. Уст. там., 6.

[Согласно 3 и 4 ст. там. уст. изд. 1904 г. таможенные учрежденія входятъ въ составъ таможенныхъ округовъ. Наименованіе послѣднихъ, опредѣленіе и измѣненіе ихъ границъ, а также назначеніе мѣстопребыванія для окружныхъ таможенныхъ управленій предоставляется министру финансовъ, который распоряженія свои доноситъ Правительствующему Сенату для опубликованія. Границы каждаго приморскаго торговаго порта опредѣляются комитетомъ по портовымъ дѣламъ. Портовое управленіе составляютъ: 1) начальникъ порта съ чинами по штату и 2) присутствіе по портовымъ дѣламъ. Портовые управленія находятся въ вѣдомствѣ министерства торговли и промышленности и въ порядкѣ надзора и руководства подчиняются комитету по портовымъ дѣламъ. Начальникъ порта назначается министромъ торговли и промышленности. Ему ввѣряется непосредственное завѣдываніе и управленіе портомъ. Присутствіе по портовымъ дѣламъ образуется подъ предсѣдательствомъ начальника порта изъ членовъ отъ министерствъ: путей сообщенія, внутреннихъ дѣлъ, юстиціи, торговли и промышленности и финансовъ, городского головы портоваго города, предсѣдателей мѣстныхъ биржевого комитета и комитета торговли и мануфактуръ и двухъ членовъ отъ мѣстнаго купечества. Присутствію по портовымъ дѣламъ предоставляется: 1) изданіе обязательныхъ постановленій относительно: а) движенія и стоянки судовъ; б) нагрузки, выгрузки, передвиженія и храненія товаровъ и др. указанныхъ въ законѣ предметовъ; 2) предварительное разсмотрѣніе предположеній начальника порта по улучшенію, развитію и переустройству; 3) отводъ участковъ правительственнымъ учрежденіямъ и частнымъ лицамъ; 4) продажа ненужнаго имущества порта и отдача въ аренду казеннаго имущества на сумму до пяти тысячъ рублей. Дѣла въ присутствіи разрѣша-

округа. Въ составъ округовъ входятъ: 1) таможи перваго класса; 2) таможи второго и третьяго класса; 3) таможенные заставы, и 4) таможенные переходы (Уст. там., ст. 12) ¹⁾. Русскіе товары могутъ быть вывозимы черезъ всѣ эти учрежденія (ст. 775) ²⁾. Иностранные товары можно провозить всѣ безразлично только въ складочныя таможи и таможи перваго класса. Въ таможи второго и третьяго класса допускаются всѣ беспошлинные иностранные товары, и изъ обложенныхъ пошлиною только нѣкоторые. Въ таможенные заставы допускаются только беспошлинные иностранные товары и кромѣ того хлѣбъ въ мукѣ. Наконецъ, черезъ переходные пункты не допускается вовсе провозъ иностранныхъ товаровъ (ст. 326—329) ³⁾. Главныя складочныя таможи подчиняются непосредственно департаменту таможенныхъ сборовъ; всѣ другія таможенные учрежденія подчиняются управленію таможенныхъ округовъ, число и границы которыхъ опредѣляются властью министра (ст. 35) ⁴⁾.

Для отвращенія тайнаго провоза товаровъ при таможенныхъ учрежденіяхъ организованъ отдѣльный корпусъ пограничной стражи, имѣющій военную организацію, пополняемый, какъ и армія, изъ новобранцевъ, но имѣющій своимъ шефомъ министра финансовъ (ст. 3, прим.) ⁵⁾. Въ Балтійскомъ морѣ кромѣ того имѣется таможенная крейсерская флотилія, составляющая часть военного флота, но въ мирное время находящаяся въ исключительномъ распоряженіи министра финансовъ (ст. 295) ⁶⁾.

Торговымъ портомъ по нашему законодательству признаются, какъ портовые воды (гавань и рейдъ), такъ и прибрежное въ приморской мѣстности пространство, занятое портовыми сооружениями (Уст. торг., ст. 123, прим. 3, Прилож.) ⁷⁾. Ближайшее опредѣленіе границъ торговаго порта устанавливается министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами,

ются по большинству голосовъ и при равенствѣ голосовъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Жалобы на обязательныя постановленія и на опредѣленія присутствія по портовымъ дѣламъ приносятся въ трехмѣсячный срокъ комитету по портовымъ дѣламъ. Ст. 640, 639, 647 и 653 Уст. торг. изд. 1903 г. и Прод. 1906 г.].

¹⁾ [Ст. 16 изд. 1904 г.].

²⁾ [Ст. 775 въ изданіи тамож. уст. 1904 г. исключена].

³⁾ [Ст. 17—19 и 27 изд. 1904 г.].

⁴⁾ [Ст. 59 тамъ же].

⁵⁾ [Ст. 2 изд. 1904 г.].

⁶⁾ [Ст. 295 по изд. 1904 г. исключена].

⁷⁾ [Ст. 607 изд. 1903 года].

съ обнародованіемъ такого распоряженія черезъ Сенатъ. Портовое управленіе составляютъ капитанъ надъ портомъ съ подчиненными ему должностными лицами и особое по портовымъ дѣламъ присутствіе. Капитанъ надъ портомъ назначается, по представленію губернатора, министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ морскимъ министерствомъ и есть непосредственный начальникъ портовой полиціи. Особое по портовымъ дѣламъ присутствіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ градоначальника, гдѣ онъ имѣется, или губернатора, если онъ живетъ въ портовомъ городѣ; если же нѣтъ, то предсѣдательствуетъ одинъ изъ начальниковъ мѣстныхъ учреждений морского, таможеннаго, карантиннаго или путей сообщенія по приглашенію министра внутреннихъ дѣлъ. Членами присутствія состоятъ капитанъ надъ портомъ, начальники мѣстныхъ управленій морского, таможеннаго и карантиннаго, представитель судебнаго вѣдомства по указанію министра юстиціи, мѣстный инженеръ путей сообщенія, представитель мѣстной инспекціи желѣзныхъ дорогъ или управленія мѣстной казенной желѣзной дороги, городской голова портоваго города, предсѣдатель мѣстныхъ биржевого комитета и комитета торговли и мануфактуръ и два члена отъ купечества, избираемые изъ лицъ, владѣющихъ мореходными судами или ведущими отпускную морскую торговлю, мѣстнымъ биржевымъ комитетомъ или, гдѣ его нѣтъ, купеческимъ обществомъ, а гдѣ и его нѣтъ — городской думой. Вѣдѣнію портоваго присутствія подлежатъ: 1) изданіе обязательныхъ постановленій по благоустройству и порядку въ подвѣдомственномъ ему портѣ; 2) разрѣшеніе частнымъ лицамъ занимать части морского побережья; 3) назначеніе мѣста для нагрѣзки и выгрузки легко воспламеняющихся веществъ и балласта; 4) ходатайство передъ высшимъ начальствомъ о нуждахъ и пользахъ порта; 5) разсмотрѣніе жалобъ на распоряженія капитана надъ портомъ. Дѣла рѣшаются въ присутствіи по большинству голосовъ. Но если съ большинствомъ не согласится губернаторъ или, по вопросамъ, касающимся ихъ вѣдомствъ, представители министерствъ морского, финансовъ, путей сообщенія, то дѣло представляется министру внутреннихъ дѣлъ, который и разрѣшаетъ его по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами. Частныя лица могутъ приносить жалобы на постановленія присутствія Сенату въ трехмѣсячный срокъ.

Въ Кавказскомъ краѣ и въ губерніи Астраханской таможенныя учрежденія соединены съ карантинными и находятся въ заведѣваніи начальниковъ карантинно-таможенныхъ округовъ, Ба-

киевского и Кутаисскаго (Уст. там., ст. 1243 ¹⁾, 1161) ²⁾. Въ средней Азіи образованы три таможенныхъ округа: Туркестанскій охватывающій границы туркестанскаго генераль-губернаторства, южной части Семирѣчинской области, побережья рѣкъ Панджа и Аму-Дарьи, равно какъ и Бухарскую таможенную; Семипалатинскій, охватывающій границы Томской губерніи, Семипалатинской и восточной части Семирѣчинской области, и Закаспійскій, охватывающій Закаспійскую область со включеніемъ Азунъ-Адинской таможенной (Уст. там., 1327) ³⁾. Въ восточной Сибири таможенные заставы подчиняются Иркутской таможнѣ, подчиняющейся непосредственно департаменту таможенныхъ сборовъ (Уст. там., 1346, 1352, 1354) ⁴⁾.

Мѣстные учрежденія, организуемые во всѣхъ частяхъ государственной территоріи и находящіяся въ завѣдываніи этихъ учрежденій дѣленія государственной территоріи могутъ быть приурочены къ какой-нибудь одной опредѣленной отрасли управленія или имѣть болѣе общее значеніе. Сообразно съ этимъ различаютъ специальное и общее административное дѣленіе страны на округа.

Спеціальныя округа существуютъ у насъ для управленія горнаго ⁵⁾, почтъ и телеграфовъ, путей сообщенія, народнаго просвѣщенія, военнаго.

¹⁾ [По изд. 1904 г. исключена].

²⁾ [Ст. 61—63 изд. 1904 г. Таможенные учрежденія перечисленныхъ въ текстѣ мѣстностей входятъ въ составъ таможенныхъ округовъ, наименованіе которыхъ и проч. зависятъ отъ министра финансовъ. См. вын. 1-ю на страницѣ 415].

³⁾ [Въ изд. 1904 г. значится исключенной].

⁴⁾ [Ст. 11 изд. 1904 г. Таможенные учрежденія въ Сибири состоятъ въ непосредственномъ вѣдѣніи департамента таможенныхъ сборовъ, таможенные же заставы подчиняются подлежащимъ таможнямъ по усмотрѣнію министра финансовъ].

⁵⁾ [Въ 1894 г. министерство государственныхъ имуществъ было преобразовано въ министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ, причемъ указанная въ горномъ уставѣ права и обязанности министра государственныхъ имуществъ были предоставлены министру земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Высоч. указомъ 6 мая 1905 г. министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ было преобразовано въ главное управленіе землеустройства и земледѣлія, причемъ изъ состава сего министерства были выдѣлены и переданы въ министерство финансовъ всѣ установленія по горной части, съ оставленіемъ за главнымъ управленіемъ обязанности по завершенію поземельнаго устройства горнозаводскаго населенія. Высоч. указомъ 27 октября 1905 г. было образовано министерство торговли и промышленности, въ вѣдѣніе котораго переданы изъ министерства всѣ установленія по горной части].

Для мѣстнаго управленія горною частью образованы десять горныхъ областей ¹⁾). Кромѣ того, въ составѣ областей для мѣстнаго надзора имѣются горные округа, отъ восьми до одного на область, всего въ десяти областяхъ тридцать восемь округовъ, и заводскіе округа и округа для мѣстнаго завѣдыванія казенными горными заводами. Заводскій округъ объемлетъ нѣсколько заводовъ; заводскую округу составляетъ каждый отдѣльный казенный заводъ съ отведенными къ нему землями.

Не во всѣхъ горныхъ областяхъ учреждены мѣстные горныя управленія, а только въ шести ²⁾), въ остальныхъ четырехъ управленіе вѣдается непосредственно горнымъ департаментомъ. Во главѣ горныхъ округовъ стоятъ горные инженеры. Всѣ эти органы—бюрократическіе: и въ горныхъ управленіяхъ вся рѣшительная власть сосредоточена въ рукахъ ихъ начальниковъ (Уст. горн., ст. 51). Но кромѣ нихъ для надзора за соблюденіемъ должнаго благоустройства и порядка на частныхъ горныхъ заводахъ и промыслахъ имѣются еще присутствія по горнозаводскимъ дѣламъ: гдѣ есть горныя управленія—при нихъ; для горныхъ же областей, не имѣющихъ горныхъ управленій—одно общее присутствіе при горномъ департаментѣ. Присутствія при горныхъ управленіяхъ образуются подъ предѣдательствомъ начальника управленія, его помощника, представителя отъ м. внутр. дѣлъ и лица прокурорскаго надзора по назначенію соотвѣствующихъ министровъ и двухъ представителей частной горной промышленности, избираемыхъ срокомъ на три года мѣстными съѣздами горнопромышленниковъ, а гдѣ таковыхъ нѣтъ — назначаемыхъ министромъ земледѣлія ³⁾). Присутствія осуществляютъ частью указную власть,

¹⁾ Уральская, Западно- и Восточно-Сибирскія, Кавказская, южной Россіи, Западная (до 1895 г. губ. Ц. П.), Сѣверо-Западная, Замосковная, Волжская и Сѣверная (Уст. горн., ст. 17). [Въ настоящее время существуетъ 11 горныхъ областей — кромѣ исчисленныхъ еще юго-восточная. Ст. 17 по Прод. 1906 г.]

²⁾ Въ Уральской, Сибирскихъ, Кавказской, Южно-Русской и Западной (Уст. горн., ст. 20). [Мѣстное горное управленіе также въ юго-восточной горной области. Ст. 20 по Прод. 1906 г.]

³⁾ [Присутствія по горнозаводскимъ дѣламъ при горномъ департаментѣ и при горныхъ управленіяхъ въ Европейской Россіи, за исключеніемъ губ. Ставропольской, упразднены съ передачею ихъ правъ и обязанностей губернскимъ или областнымъ по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіямъ, которыя состоятъ, подъ предѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, прокурора окружнаго суда или его товарища, начальника губернскаго жандармскаго управленія, старшаго фабричнаго инспектора или фабричнаго инспектора, окружнаго горнаго инженера или его помощника, четырехъ членовъ отъ мѣстныхъ фабрикантовъ и заводчиковъ и членовъ отъ горнопро-

частью административно-судебную. Жалобы на ихъ постановления приносятся въ мѣсячный срокъ министру и разрѣшаются имъ по соглашенію съ мин. вн. дѣлъ (Уст. горн., ст. 160—168).

Въ областяхъ Уральской, Подмосковной и Западной министр земледѣлія ¹⁾ можетъ созывать съѣзды горнопромышленниковъ; въ Кавказской области—съѣзды марганцевыхъ промышленниковъ по соглашенію съ главноначальствующимъ ²⁾, повсемѣстно—съѣзды нефтепромышленниковъ, для Кавказа по соглашенію съ главноначальствующимъ (Уст. горн., ст. 35 и 552—554) ³⁾.

Особую организацію мѣстное управленіе горною частью имѣетъ въ Области Войска Донского, въ Алтайскомъ горномъ округѣ и въ Нерчинской горной округѣ. Въ Области Войска Донского управленіе горною частью завѣдуется управляющимъ и подчиненными ему младшими горными инженерами (Уст. горн., ст. 978, 979) ³⁾. Алтайскіе заводы, промыслы и рудники подъ главнымъ вѣдомствомъ кабинета управляются на мѣстѣ главнымъ горнымъ управленіемъ, при коемъ ежегодно по выполненіи установленнаго годового наряда металловъ составляется горный совѣтъ для составленія общаго годового отчета, годового росписанія на слѣдующій годъ и разсмотрѣнія отчетовъ и проектовъ (Уст. горн., ст. 1046, 1050, 1060, 1075) ⁴⁾. Такимъ же образомъ устроено управленіе нерчинскихъ заводовъ и рудниковъ, со включеніемъ петровскаго чугуноплавильнаго завода въ Верхнеудинскомъ округѣ Забайкальской области (Уст. горн., ст. 1216—1217, 1219) ⁴⁾, только нѣтъ совѣта.

Для завѣдыванія почтовымъ и телеграфнымъ дѣломъ образуются почтово-телеграфные округа перваго и втораго разряда, пространство которыхъ опредѣляется по усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ, и кромѣ того въ городахъ и селеніяхъ

мышленниковъ. Число членовъ отъ горнопромышленниковъ опредѣляется министромъ торговли и промышленности. Члены отъ фабрикантовъ и заводчиковъ избираются совѣщательнымъ по торговлѣ и мануфактурной промышленности учрежденіемъ, гдѣ такое существуетъ, а въ прочихъ мѣстностяхъ—предсѣдателемъ присутствія и утверждаются вышеозначеннымъ министромъ на трехлѣтній срокъ. Ст. 161 Уст. горн., 49, 49³ и 49⁴ Уст. пром. по Прод. 1906 г.].

¹⁾ [См. вын. 5 на страницѣ 418].

²⁾ [По соглашенію съ намѣстникомъ. См. ст. 35¹ и 35² по Прод. 1906 г.].

³⁾ [Управленіе горною и соляною частями [въ Области Войска Донского упразднено. Мѣстное завѣдываніе горною и соляною частями въ этой области возложено на юговосточное горное управленіе. Примѣч. 1 къ ст. 978 по Прод. 1906 г.].

⁴⁾ [См. Прод. 1906 г. къ т. VII Св. зак.].

устроены почтовые конторы и отдѣленія ¹⁾. Управление почтово-телеграфнымъ округомъ сосредоточивается въ рукахъ начальника округа, его помощника и другихъ подчиненныхъ ему чиновъ (Уст. почт., ст. 10, 54; Уст. телегр., ст. 2, примѣч.).

Внутреннія, водяныя и сухопутныя сообщенія распределены между десятью округами путей сообщенія (Уст. пут. сообщ., ст. 3). Въ каждомъ округѣ управление имъ сосредоточивается въ общемъ присутствіи окружного правленія, состоящемъ, подъ предсѣдательствомъ начальника округа, изъ его помощника и членовъ правленія (ст. 19). Принадлежащія къ округу пути сообщенія подраздѣляются на отдѣленія, а отдѣленія на дистанціи. Всѣ эти дѣленія могутъ быть измѣняемы властью министра путей сообщенія (ст. 17, прим. 1).

Для завѣдыванія дѣломъ народнаго просвѣщенія имѣются мѣстныя учрежденія, пространство вѣдомства которыхъ частью опредѣляется специальнымъ дѣленіемъ государственной территоріи на двѣнадцать учебныхъ округовъ, частью совпадаетъ съ общимъ административнымъ дѣленіемъ на губерніи и уѣзды. Во главѣ каждаго учебнаго округа стоитъ попечитель, которому подчиняются всѣ учебныя заведенія округа. Попечитель подчиняется непосредственно министру. Но кромѣ того для ближайшаго завѣдыванія народными училищами въ каждой губерніи имѣется директоръ народныхъ училищъ и подчиненный ему инспекторъ и особые училищные совѣты, губернскіе и уѣздные: губернский—подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства изъ директора народныхъ училищъ, двухъ членовъ, избираемыхъ земскимъ собраніемъ и по одному представителю отъ мин. нар. просв., мин. внутреннихъ дѣлъ и отъ епархіальнаго начальства; уѣздный—подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя изъ инспектора народныхъ училищъ, двухъ членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, отъ городской думы и представителей отъ тѣхъ же вѣдомствъ, что и въ губернскомъ совѣтѣ (Положеніе о начальн. училищ. 25 мая 1874 г. П. С. З. № 53.574). По ходатайству земскаго собранія министръ народнаго просвѣщенія можетъ разрѣшить присутствованіе въ уѣздномъ училищномъ совѣтѣ съ правомъ голоса по санитарно-гигіеническимъ вопросамъ и земскому врачу (М. Г. С. 19 дек. 1888 Собр. узак. 1889, ст. 116). Вѣдѣнію уѣзднаго училищнаго совѣта подлежатъ:

¹⁾ [Для завѣдыванія на мѣстахъ почтовою и телеграфною частями учреждены почтово-телеграфныя округа, съ опредѣленіемъ пространства ихъ по ближайшему усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ. Ст. 10 по Прод. 1906 г.]

1) попеченіе объ открытіи училищъ и снабженіе ихъ учебными пособиями и закрытіе училищъ, признанныхъ вредными; 2) рассмотрение отчета инспектора о состояніи училищъ; 3) утвержденіе учителей и увольненіе отъ должности признанныхъ неблагонадежными, и 4) представленіе губернскому совѣту объ утвержденіи попечителей училищъ и распорядителей частныхъ и воскресныхъ школъ, а также о тѣхъ училищахъ и учителяхъ, кои заслуживаютъ поощренія (Пол. о начал. учил., ст. 29). Дѣла рѣшаются въ совѣтѣ по большинству голосовъ; въ случаѣ равенства голосовъ председатель даетъ перевѣсъ. По вопросамъ же объ утвержденіи и увольненіи учителей и о закрытіи училищъ председатель, если не согласенъ съ большинствомъ, можетъ перенести дѣло въ губернской совѣтъ (ст. 30). Кромѣ того, и заинтересованныя лица могутъ приносить на уѣздный совѣтъ жалобы въ губернской (ст. 31). На рѣшеніе губернскаго совѣта жалобы приносятся въ первый департаментъ Сената, кромѣ вопросовъ по учебной части, разрѣшеніе которыхъ предоставлено министру народнаго просвѣщенія (ст. 36).

Учебные округа, однако, не охватываютъ всей Россіи; въ составъ ихъ входятъ 78 губерній и областей, кромѣ того округъ Закавказскій и Внутренняя Киргизская Орда. Но, затѣмъ, кромѣ Финляндіи, остаются внѣ принадлежности къ учебнымъ округамъ Туркестанскій край, двѣ губерніи: Иркутская и Енисейская, четыре области: Якутская, Забайкальская, Амурская, Приамурская, и островъ Сахалинъ. Главное управленіе учебными заведеніями въ этихъ мѣстностяхъ предоставлено мѣстнымъ генералъ-губернаторамъ, и при нихъ состоятъ инспектора училищъ, при Туркестанскомъ и Иркутскомъ — главные, при Приамурскомъ — окружной (Уст. учебн. учр., ст. 62, 68, 90).

Русскія учебныя заведенія въ Финляндіи состоятъ въ управленіи петербургскаго учебнаго округа ¹⁾. Но завѣдываніе хозяйственною частью русскихъ среднихъ учебныхъ заведеній временно ввѣрено состоящему при мѣстномъ генералъ-губернаторѣ

¹⁾ [Завѣдываніе русскими учебными заведеніями В. Кн. Финляндскаго возлагается на директора сихъ заведеній, которому подчиняются всѣ русскія среднія, низшія и начальныя учебныя заведенія края, независимо отъ источниковъ ихъ содержанія. Директоръ назначается по представленію попечителя с.-петербургскаго учебнаго округа и по соглашенію министра народнаго просвѣщенія съ финляндскимъ генералъ-губернаторомъ изъ числа лицъ, получившихъ высшее образованіе и опытныхъ въ педагогическомъ дѣлѣ. Онъ входитъ въ составъ совѣщательнаго комитета въ качествѣ непремѣннаго члена. Ст. 12 Уст. учеб. зав. по Прод. 1906 г.]

совѣщательному комитету по дѣламъ русскихъ учебныхъ заведеній, составъ и порядокъ дѣйствія всего опредѣляются генералъ-губернаторомъ по соглашенію съ м. н. пр. (Уст. уч. учр., ст. 7, 12).

§ 39. Общее административное дѣленіе.

Кромѣ подобныхъ спеціальныхъ административныхъ дѣленій во всѣхъ государствахъ, существуетъ еще и общее административное дѣленіе страны. Это объясняется тѣмъ, что всѣ отдѣльныя задачи управленія приходится осуществлять совмѣстно въ однѣхъ и тѣхъ же частяхъ государства, и при этомъ мѣстныя особенности неизбѣжно вліяютъ не только на практическія условія осуществленія каждой отдѣльной задачи, а также и на взаимное соотношеніе этихъ задачъ. Въ зависимости отъ особенныхъ мѣстныхъ условій та или другая задача управленія можетъ получить особое преобладающее значеніе, заслонить собою другія, стать къ нимъ въ своеобразное отношеніе. Да кромѣ того, успѣхъ и плодотворность дѣятельности каждаго изъ мѣстныхъ учреждений въ отдѣльности непременно предполагаютъ извѣстную гармонію, извѣстное согласованіе его дѣятельности съ дѣятельностью всѣхъ другихъ мѣстныхъ учреждений, такъ чтобы они не только не мѣшали другъ другу, а находили другъ въ другѣ поддержку. Но при полной обособленности отдѣльныхъ мѣстныхъ учреждений это было бы недостижимо. Если каждое мѣстное учрежденіе будетъ подчинено только центральному органу своего вѣдомства и будетъ поставлено внѣ всякой связи съ другими мѣстными учрежденіями, то въ мѣстномъ управленіи неизбѣжно получится полный разладъ. Для устраненія этого зла необходимо созданіе въ отдѣльныхъ частяхъ государственной территоріи такихъ учреждений, которыя бы являлись въ мѣстности представителями вообще правительственной власти и своею дѣятельностью служили объединенію всего мѣстнаго управленія. Мѣстности, подчиненныя вѣдѣнію такого учрежденія, получаютъ уже значеніе не спеціальнаго, а общаго административнаго дѣленія.

Общихъ административныхъ дѣленій обыкновенно бываетъ нѣсколько, другъ другу подчиненныхъ, такъ что крупныя административныя дѣленія подраздѣляются на меньшія, а тѣ еще на болѣе мелкія; это обусловливается тѣмъ, что и самое осуществленіе задачъ управленія приурочивается къ болѣе или менѣе обширнымъ частямъ территоріи. Есть задачи управленія, осуществленіе

которыхъ должно быть по возможности приближено къ населенію: таково, напримѣръ, начальное обученіе, или полиція безопасности. Начальная школа или органъ полицейской власти для того, чтобы выполнить свое назначеніе, должны быть близки населенію, должны находиться по возможности въ каждомъ селеніи. Но есть, напротивъ, другія задачи, требующія непремѣнно совмѣстнаго осуществленія въ болѣе обширномъ районѣ. Таково, напримѣръ, дѣло взаимнаго страхованія отъ огня, — отдѣльнымъ мелкимъ селеніямъ оно было бы не подъ силу. Но кромѣ этого различія самихъ задачъ управленія, существованіе нѣсколькихъ соподчиненныхъ другъ другу административныхъ дѣленій обуславливается еще и тѣмъ, что этимъ облегчается надзоръ за дѣятельностью низшихъ мѣстныхъ органовъ, такъ какъ между ними и центральными органами устанавливаются посредствующія инстанціи. Въ силу многочисленности низшихъ органовъ, имъ нельзя ни дать сложной организаціи, ни обезпечить высокія качества ихъ личнаго состава: это бы слишкомъ дорого обошлось государству. Поэтому необходимо надъ ними непосредственно поставить другія учрежденія съ болѣе сложной организаціей, съ болѣе избраннымъ личнымъ составомъ для надзора и руководства ихъ дѣятельности.

Основаніемъ общаго административнаго дѣленія можетъ служить или исторически сложившееся расчлененіе страны, или просто соображенія административнаго удобства. Въ первомъ случаѣ единицами административнаго дѣленія служатъ болѣе или менѣе обособленныя части государственной территоріи, имѣющія за собой различное историческое прошлое. Такое дѣленіе не создается искусственно, произвольно, а является результатомъ постепеннаго историческаго образованія государственной территоріи. Каждый административный округъ представляетъ при этомъ нѣчто дѣйствительно цѣльное внутренне объединенное, представляющее одинаковыя бытовыя условія. Однородность бытовыхъ условій отдѣльных административныхъ округовъ, конечно, представляетъ значительное удобство. Задача управленія значительно упрощается, когда приходится имѣть дѣло съ однородными общественными условіями. Но, съ другой стороны, пространство и количество населенія такихъ исторически сложившихся подраздѣленій государства представляются обыкновенно крайне неравномѣрными. Искусственно устанавливаемое по соображеніямъ практическаго удобства общедминистративное дѣленіе дѣлается болѣе равномернымъ, даетъ приблизительно равныя по пространству и количеству населенія административныя единицы; но образованные

такимъ путемъ округи лишены внутренняго единства и однородности. Отдѣльныя части ихъ легко могутъ представлять рѣзкое различіе по своимъ бытовымъ условіямъ. Между тѣмъ мѣстному учрежденію или завѣдующему едва ли возможно придать такое устройство и такой личный составъ, чтобы сдѣлать его способнымъ удовлетворять въ одинаковой степени всѣмъ этимъ разнообразнымъ потребностямъ разнородныхъ мѣстностей, соединенныхъ въ одну административную единицу. Съ другой стороны, искусственное образованіе административнаго дѣленія можетъ привести и къ раздѣленію въ административномъ отношеніи такихъ мѣстностей, которыя въ силу историческихъ или экономическихъ условій естественно тяготеютъ другъ къ другу.

Наиболѣе типическій образецъ исторически сложившагося административнаго дѣленія представляетъ Австрія, раздѣляющаяся на шестнадцать коронныхъ земель (Kronländer): Богемію, Далмачію, Галицію, Нижнюю и Верхнюю Австрію, Зальцбургъ, Штейермаркъ, Каринтію, Крайну, Герцъ и Градиску, Истрію, Тироль, Форальбергъ, Моравію, Силезію и Буковину. Крайній примѣръ чисто искусственнаго административнаго дѣленія представляетъ Франція. Территорія французской республики раздѣляется на департаменты, округа (arrondissement), кантоны и общины, при чемъ вовсе не принято во вниманіе исторически сложившееся въ до-революціонную эпоху дѣленіе на провинціи. Даже старыя историческія названія замѣнены новыми по рѣкамъ, горнымъ хребтамъ и т. п. Современное административное дѣленіе, впрочемъ, установлено еще закономъ 22 октября 1789 года. Тогда было образовано 89 департаментовъ. Послѣ войны 1870 г. ихъ осталось 86.

Существующее у насъ общее административное дѣленіе на губерніи и уѣзды представляется искусственно установленнымъ по соображеніямъ административнаго удобства.

Дѣленіе на губерніи установлено впервые въ 1710 году, января 9 ¹⁾, когда было образовано восемь губерній: Московская, Ингерманландская (переименованная затѣмъ въ Петербургскую), Кіевская, Смоленская, Архангельская, Казанская, Азовская и Сибирская. Затѣмъ въ 1719 г. послѣдовало новое раздѣленіе на губерніи, уже на одиннадцать (П. С. З. № 3.380). Къ первона-

¹⁾ Въ П. С. З. указъ объ опредѣленіи губерній (№ 2.218) отнесли къ 18 дек. 1708 года, но дата эта, очевидно, ошибочная; смотри объ этомъ мою замѣтку въ журналѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія 1893 г. № 2, стр. 292, „Время перваго учрежденія губерній“.

начально учрежденнымъ прибавлены Астраханская, Нижегородская, Рижская и Ревельская, а изъ старыхъ Смоленская раздѣлена между Московской и Рижской. Затѣмъ число губерній постоянно возросло, и въ началѣ царствованія Екатерины II ихъ было уже 15; прибавились губерніи Новгородская, Бѣлгородская, Оренбургская, восстановлена Смоленская. Изъ этихъ данныхъ видно, что первоначально губерніи были гораздо болѣе крупными единицами, нежели въ настоящее время. Вмѣстѣ съ тѣмъ губерніи тогда раздѣлялись не прямо на уѣзды, а существовало еще среднее дѣленіе—на провинціи. Пятнадцать губерній начала царствованія Екатерины II заключали въ себѣ 44 провинціи и 178 уѣздовъ. Губерніи современнаго типа съ подраздѣленіемъ прямо на уѣзды установлены собственно въ 1781 году (П. С. З. № 15.171), когда было образовано 40 губерній и уничтожено дѣленіе на провинціи. Новыя губерніи по своимъ размѣрамъ ближе подходятъ къ прежнимъ провинціямъ, чѣмъ къ петровскимъ губерніямъ.

Со времени Екатерины II число губерній увеличивалось главнымъ образомъ въ силу присоединенія новыхъ областей. По первоначальному плану Екатерины II, выразившемуся въ Учрежденіи о губерніяхъ 1775 г., дѣленіе на губерніи должно было служить высшимъ, непосредственнымъ и вмѣстѣ съ тѣмъ общимъ для всего государства административнымъ дѣленіемъ. Но уже сама Екатерина II нѣсколько отступила отъ этого плана. Въ изданномъ въ 1781 году распредѣленіи губерній онѣ были сгруппированы въ намѣстничества или генераль-губернаторства; въ большинствѣ по двѣ губерніи въ одно намѣстничество. Съ теченіемъ времени генераль-губернаторы потеряли значеніе общаго нормальнаго учрежденія. Они существуютъ теперь только въ нѣкоторыхъ частяхъ государства. Такъ существуетъ Варшавское генераль-губернаторство, состоящее изъ десяти губерній бывшаго Царства Польскаго, Виленское—изъ губерній Виленской, Ковенской, Гродненской; Кіевское—изъ губерній Кіевской, Подольской, Волынской и Черниговской; Иркутское—изъ губерній Иркутской, Енисейской и области Якутской; Приамурское—изъ областей Забайкальской, Амурской, Приморской и острова Сахалина; Степное—изъ областей Акмолинской, Семипалатинской, Семирѣченской, и кромѣ того Московская управляется особымъ генераль-губернаторомъ. Независимо отъ этого существуютъ и другія болѣе крупныя административныя дѣленія, подраздѣляющіяся на губерніи и области. Таково прежде всего Великое княжество Финляндское, состоящее изъ восьми губерній, затѣмъ Кавказскій край,

включающій въ себѣ семь губерній, четыре области и одинъ округъ, и Туркестанскій край, раздѣленный на четыре области.

Всего въ настоящее время насчитывается въ Россіи семьдесятъ семь губерній ¹⁾, восемнадцать областей ²⁾, одинъ округъ ³⁾, имѣющій самостоятельное значеніе, и островъ Сахалинъ. Кромѣ того четыре города (Петербургъ, Одесса, Севастополь, Керчь-Еникале) выдѣлены изъ состава губерній и образуютъ такъ называемыя градоначальства, непосредственно подчиненныя центральнымъ властямъ.

Подраздѣленіемъ губерній служатъ уѣзды. Это дѣленіе болѣе старое, чѣмъ губерніи. Оно существовало еще въ Московской Руси. Когда Петромъ I были первоначально учреждены губерніи, онъ распредѣлилъ между ними существовавшіе до него уѣзды. Но затѣмъ дѣленіе на уѣзды было существенно измѣнено. При Екатеринѣ II число уѣздовъ было сразу увеличено вдвое и потомъ постоянно увеличивалось, такъ что существующіе теперь уѣзды не представляютъ даже преемственной исторической связи съ уѣздами московскаго государства, а подобно губерніямъ являются искусственно установленными административными дѣленіями.

Уѣзды раздѣляются, но исключительно въ полицейскомъ отношеніи, на станы, при чемъ самое опредѣленіе числа становъ дѣлается съ Высочайшаго разрѣшенія, испрашиваемаго губернаторомъ чрезъ министра внутреннихъ дѣлъ. Измѣненіе же границъ существующихъ становъ дѣлается властью самого губернатора, который доводитъ только о такихъ измѣненіяхъ до свѣдѣнія министра (Св. зак., т. II, п. 1, ст. 1287).

Самымъ мелкимъ административнымъ дѣленіемъ служатъ вездѣ общины, но не вездѣ вся территорія государства входитъ въ составъ общины. Такъ, напр., въ Пруссіи имѣются отдѣльныя помѣстья (Gutsbezirke), не вѣлючаемыя въ составъ общинъ, а вмѣстѣ съ ними составляющія волость (Amtsbezirk). Точно такъ же и у насъ имѣются по общему правилу только сословныя крестьянскія общины—сельское общество, и даже слѣдующее административное дѣленіе—волость—имѣетъ также сословный характеръ. Правда, лица всѣхъ податныхъ состояній, находясь въ уѣздѣ, подчиняются наравнѣ съ крестьянами сельскимъ и волост-

¹⁾ 49—управляемыхъ по Общему Учрежденію, 4—сибирскихъ, 10—Царства Польскаго, 7—кавказскихъ и 8—финляндскихъ.

²⁾ 5—кавказскихъ, 3—туркестанскихъ, 5—степныхъ, 4—сибирскихъ, Закаспійская и Войска Донскаго.

³⁾ Въ составѣ Кавказскаго края—Закатальскій.

нымъ учрежденіямъ. Но лица привилегированныхъ сословій, дворяне, духовенство, почетные граждане, купцы, вовсе изъяты отъ такого подчиненія. Только города образуютъ у насъ всесословное городское общество.

§ 40. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 года.

Основой современной организаціи нашихъ мѣстныхъ административныхъ учреждений служитъ Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. (П. С З., № 14.392). Многое изъ того, что было введено въ наше мѣстное управленіе этимъ Учрежденіемъ, было уже ранѣе намѣчено общественнымъ мнѣніемъ. Въ депутатскихъ наказахъ 1767 года и въ мнѣніяхъ членовъ уложенной коммисіи выражались пожеланія объ устройствѣ сословныхъ выборныхъ судей для дворянъ ¹⁾, городскихъ обывателей ²⁾ и крестьянъ ³⁾. Такого почти общее мнѣніе, и совершенно одиноко звучить голосъ депутата отъ города Симбирска, Аѳанасія Ларіонова, о томъ, чтобы „учредить одинъ судъ, равный для всѣхъ безъ изъятій и которому бы всѣ были покорны безъ оговорокъ“ ⁴⁾.

Заявлялись также пожеланія, чтобы „воеводъ и ихъ товарищей отъ Сената не присылать, а дозволить всякому уѣзду отъ общества дворянства оныхъ выбирать баллотированіемъ, съ перемѣною ихъ два года ⁵⁾ или чтобы предводитель „присутствовалъ вмѣсто товарища воеводскаго во всей должности той, съ опредѣленнымъ ему жалованьемъ“ ⁶⁾. Тульское дворянство не довольствуется однимъ назначеніемъ мѣстныхъ правителей по выбору дворянства, но считаетъ необходимымъ назвать ихъ градоначальниками, „не воеводою, а нижніе чины не подъячими, дабы чрезъ то не только удержать всякаго градоначальника въ своей незазорной поступи, но и память многихъ бывшихъ въ семъ званіи нарушителей благоденствія загладить“. При градоначальникѣ предполагалось учредить двухъ, также выборныхъ, товарищей съ жалованьемъ всѣмъ тремъ отъ казны. „Градоначальнику же для правосудія и записокъ онаго придать секретаря и

¹⁾ Смотри, наприм., Сборн. И. Р. Ист. Общ., т. IV, 272, 289, 359, 361, 383, 560; т. XIV, 125, 129, 139, 193.

²⁾ Тамъ же, ХСП, стр. 95, 106, 126, 167, 181, 225, 506, 516.

³⁾ Тамъ же, XIV, 202, 212, 222.

⁴⁾ Тамъ же, IV, стр. 78.

⁵⁾ Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., IV, 282, 383.

⁶⁾ Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., IV, 355; XIV, 65, 101, 443, 482.

четырёх секретарских помощников¹⁾; только ни одного ихъ „изъ особъ офицерскаго ранга не имѣть, для того, чтобы въ случаѣ его неприлежности, а паче плутней, онъ всякимъ образомъ былъ подверженъ скорому и жестокому наказанію“¹⁾). Перемышльское и воротынское дворянства предполагаютъ избирать изъ дворянскаго общества „прокурора, придавъ ему и опеунское названіе“, а „буде онъ усмотритъ въ чемъ-либо противное узаконенію, то долженъ предложить присутствію словами и обратить благопрістойно на путь истинный, а когда то предложеніе не успѣетъ, то долженъ предложить письменно, и о томъ немедленно генераль-прокурору представить“²⁾).

Выражались пожеланія относительно ослабленія волъ, происшедшихъ отъ чрезмѣрной централизаціи. Они предлагали вовсе отмѣнить переносы дѣлъ³⁾.

Въ наказѣ клинскаго дворянства проектируется учрежденіе особыхъ погодно избираемыхъ отъ дворянъ уѣзда депутатовъ, которые, не будучи „обязаны никакими государственными дѣлами, а единственно живутъ въ Москвѣ, стараніе имѣть должны какъ въ вотчинной коллегіи, такъ и въ прочихъ судебныхъ мѣстахъ, о всѣхъ дѣлахъ дворянъ своего уѣзда; стараніе же его должно быть только въ томъ, чтобы оныя дѣла какъ наискорѣе рѣшены были“⁴⁾. Купечество пригорода Перехты просило въ коммерцъ-и мануфактуръ-коллегіи и въ главномъ магистратѣ „по нѣскольку персонъ опредѣлить для присутствія изъ московскаго и другихъ знатныхъ городовъ лутчихъ купцовъ на жалованьѣ, съ перемѣною черезъ три года, и не изъ одного, но изъ разныхъ городовъ, то, конечно, российское купечество, коммерція и мануфактуры при помощи Всевышняго могутъ размножатца съ хорошимъ успѣхомъ, ибо, натурально, не столько воинскіе командиры въ коммерціи упражнялись, сколько купцы все полезное для коммерціи, мануфактуръ и фабрикъ знанія, и каждое художество въ лучшее состояніе приводить могутъ“⁵⁾.

Предполагалось и прямо уничтожить юстицъ-коллегію и ея контору, а всѣ дѣла до юстиціи касающіяся производить въ губернскихъ, провинціальныхъ и воеводскихъ канцеляріяхъ; изъ губернской же канцеляріи переносить дѣла прямо въ Сенатъ⁶⁾.

¹⁾ Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., IV, 410, 411.

²⁾ Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., IV, 436, 437.

³⁾ Тамъ же, XIV, 49.

⁴⁾ Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., IV, стр. 258.

⁵⁾ Тамъ же, ХСПІ, 516.

⁶⁾ Тамъ же, XIV, стр. 39.

Можно найти намеки и на желательность обособленія суда и администраціи. „Для достиженія скорѣйшаго рѣшенія дѣлъ,— читаемъ въ мѣнѣи нижнеомовскаго дворянскаго депутата,—государственныя дѣла съ партикулярными раздѣлить такимъ образомъ, чтобы въ губернскихъ и провинціальныхъ городахъ, и въ городскихъ канцеляріяхъ, учредить два департамента. Первому имѣть въ своемъ вѣдѣніи государственное управленіе и взысканія, слѣдующія для интереса казнѣ, какъ-то: сборъ подушныхъ, соляныхъ, питейныхъ и прочихъ доходовъ, наборъ рекрутъ и отправку слѣдуемаго взысканія казнѣ, знаніе о состояніи всеобщаго плодородія; содержаніе дорогъ, ревизованіе душъ, и т. д. Второй департаментъ вѣдалъ бы судебныя дѣла“¹⁾.

Но дальше этихъ отдѣльных замѣчаній коммиссія не шла. Никѣмъ изъ депутатовъ не былъ представленъ сколько-нибудь цѣльный и законченный планъ преобразованія мѣстнаго управленія. Гораздо полнѣе и ближе къ Учрежденію 1775 г. проектъ, представленный императрицѣ въ томъ же 1775 году московскимъ генералъ-губернаторомъ княземъ М. Н. Волконскимъ²⁾. Въ немъ прежде всего предполагается тотъ же размѣръ губерній, какой установленъ Учрежденіемъ „отъ 300 до 400 тысячъ душъ въ подушномъ обладѣ“, и къ этому добавлено, чтобы „отъ губернскаго города не далѣе разстоянія какъ отъ ста до ста пятидесяти верстъ во все стороны было“. Въ каждой губерніи предполагается учредить четыре коллегіи: губернаторскую, вѣдающую вотчинныя и судныя дѣла, вѣдающую „о доходахъ государственныхъ всякаго званія, подушныя, камеръ-колежскія, солянныя и всякіе сборы денежныя и, наконецъ, вѣдающую дѣла горныя, мануфактурныя и коммерческія“. Губернская коллегія дѣлится на четыре департамента по различію дѣлъ: 1) сыскныхъ, криминальныхъ и полицейскихъ; 2) экономическихъ (сюда входили и завѣдывавшіе свободнымъ сельскимъ населеніемъ); 3) крѣпостныхъ и городническихъ (сюда входитъ и содержаніе списковъ дворянъ и купечества), и 4) счетныхъ дѣлъ и приѣмъ рекрутъ. Надъ этой коллегіей „губернаторъ во всемъ дирекцію имѣетъ, а въ другихъ трехъ въ рѣшеніи дѣлъ не входитъ, но единственно за оными мѣстами смотритъ, чтобы теченіе дѣлъ было безъ медленности и никому утесненій и волокиты въ дѣлахъ не было, а

¹⁾ Сборн. Имп. Русск. Ист. Общ., XIV, 100.

²⁾ Сб. Имп. Русск. Ист. Общ., т. V, стр. 122—123. Онъ озаглавленъ въ Сборникѣ какъ „Проектъ о лучшемъ устройствѣ судебныхъ мѣстъ“, но въ дѣйствительности касается всѣхъ губернскихъ учреждений.

всѣмъ бѣ по законамъ съ порядкомъ исполнялось, въ противномъ случаѣ губернаторъ тѣ мѣста понуждать можетъ, а въ неправомъ рѣшеніи дѣлѣ апелляціи на три коллегіи идетъ въ департаментъ Сената". Съ учрежденіями коллегій въ губерніяхъ „нынѣ находящіяся уже будутъ не нужны и тако ихъ отставить, а останутся только три: то-есть военная, адмиралтейская и иностранная, комисаріатъ, провіантская канцелярія и артиллерійская канцелярія, яко части военной коллегіи при оной останутся".

Затѣмъ „во всякомъ городѣ земской судья, котораго должность всю по ордерамъ губернаторскимъ исполнять въ его вѣдомствѣ поправленіе дорогъ и земская полиція, подъ нимъ во всякомъ стану комисаръ выбранный дворянами: того должность всякіе словесные суды производить, напримѣръ въ порубку лѣсу, въ перепашкѣ земли, въ кражѣ, что не свыше 100 руб., въ дражѣ; на него апелляція земскому судѣ, а на сего въ коллегіи судебныхъ дѣлъ".

Въ манифестѣ, при которомъ было обнародовано. Учр. губ., указывается два главныхъ недостатка существовавшего тогда мѣстнаго управленія: во-первыхъ, „по великой обширности нѣкоторыхъ губерній, оныя недостаточно снабжены, какъ правительствами, такъ и надобными для управленія людьми“, и, во-вторыхъ, „въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи и казенные доходы и счета, обще съ благочиніемъ или полиціею, и сверхъ того еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются а таковымъ же неудобствамъ въ провинціяхъ и уѣздахъ правленія не меньше подвержены; ибо въ одной воеводской канцеляріи совокуплены находятся дѣла всякаго рода и званія“.

Для устраненія перваго изъ этихъ недостатковъ Учрежд. губ. уменьшаетъ объемъ губерній, увеличивая ихъ число, такъ чтобы въ губерніи было отъ 300 до 400.000 душъ населенія. Затѣмъ каждая губернія раздѣляется на уѣзды съ 20—30 тысячами населенія: „буде же нужда того требуетъ, то намѣстничество или губернію раздѣлить на области или провинціи“. Но это предположеніе не было вовсе осуществлено, и фактически было установлено дѣленіе только на уѣзды.

Для устраненія смѣшенія разнородныхъ дѣлъ полиція, хозяйство и судъ раздѣлены между обособленными учрежденіями: полиціей во всей губерніи вѣдаетъ государевъ намѣстникъ при посредствѣ намѣстническаго правленія, въ уѣздахъ—нижній земскій судъ съ земскимъ капитанъ-исправникомъ во главѣ, въ городахъ—городничій. Дѣлами домостроительными и управле-

ніемъ казенныхъ доходовъ—въ губерніи казенная палата, въ уѣздѣ—уѣздный казначей. Кромѣ того для завѣдыванія училищами, народнымъ здравіемъ, общественнымъ призрѣніемъ и смирительными домами учреждены приказы общественнаго призрѣнія по одному на губернію, безъ особыхъ органовъ по уѣздамъ. Судебныя учрежденія были расчленены не только по территориальнымъ дѣленіямъ, но и по сословнымъ различіямъ. Для свободного сельскаго населенія (одиндворцы, прежнихъ службъ служилые люди, черносотенные, государственные и государевы крестьяне) органами суда служатъ въ уѣздѣ нижняя, въ губерніи верховная расправа ¹⁾. Для городскихъ обывателей—городовой и губернской магистраты ²⁾. Для дворянъ—уѣздный судъ, съ дворянской опекой, и верхніе земскіе суды, которыхъ, смотря по надобности, можетъ быть въ губерніи и болѣе одного. Надъ этими сословными судами, какъ высшій и общій мѣстный органъ суда, были поставлены палаты гражданскаго и уголовнаго суда. Въ палату гражданскаго суда дѣла переходили по жалобамъ, которыя допускались, если цѣна иска была не ниже 100 рублей. Въ палату уголовнаго суда поступали на ревизію дѣла по обвиненію въ преступленіяхъ, влекущихъ за собой лишеніе жизни или чести или торговую казнь. Кромѣ всѣхъ этихъ судовъ „повеже личная безопасность каждаго вѣрноподданнаго весьма драгоценна есть челоуѣколюбивому Монаршему сердцу и для того, дабы подать руку помощи страждущимъ иногда болѣе по несчастливому какому ни на есть приключенію, либо по стеченію различныхъ обстоятельствъ, отягочающихъ судьбу его выше мѣръ имъ содѣяннаго“, учрежденъ въ каждомъ намѣстничествѣ Совѣстный судъ. Ему было предоставлено вѣдѣніе уголовныхъ дѣлъ о безумныхъ, малолѣтнихъ и дѣло колдовства „поелику въ оныхъ заключается глупость, обманъ и невѣжество“. По отношенію къ дѣламъ гражданскимъ совѣстный судъ вѣдалъ примирительное разбирательство. Но, что всего замѣчательнѣе, на Совѣстный судъ возлагалась обязанность охраны личной свободы противъ произвольныхъ арестовъ. Вотъ эта замѣчательная статья 401: „Буде кто пришлетъ прошеніе въ Совѣстный судъ, что онъ содержится въ тюрьмѣ болѣе 3 дней и въ тѣ 3 дни ему не объявлено, за что содержится въ тюрьмѣ, или что онъ въ тѣ 3 дни не допра-

¹⁾ Въ случаѣ надобности ихъ можетъ быть въ губерніи и уѣздѣ по нѣскольку.

²⁾ Въ случаѣ надобности губернскихъ магистратовъ въ губерніи можетъ быть нѣсколько.

шиванъ, тогда Совѣстный судъ, не выходя изъ присутствія, долженствуетъ послать повелѣніе, чтобъ таковой содержащійся въ тюрьмѣ, буде содержится не во оскорбленіи Особѣ Императорскаго Величества, не по измѣнѣ, не по смертоубійству, не по воровству, или разбою, былъ присланъ и представленъ въ Совѣстный судъ обще съ прописаніемъ причинъ, для которыхъ содержится подѣ стражею, или не допрашиванъ. Повелѣнія Совѣстнаго суда въ семь случаевъ должны быть исполняемы, не мѣшкая ни часа, гдѣ получены будутъ, подѣ взысканіемъ ими 300 рублей съ предсѣдателя, да по 100 рублей съ засѣдателей, буде гдѣ въ судебномъ мѣстѣ болѣе сутокъ оставятъ оныя безъ исполненія, на дорогу кладется срокъ по 25 верстѣ на день. По представленіи къ лицу Совѣстнаго суда въ тюрьмѣ содержащагося, буде Совѣстный судъ усмотритъ, что проситель содержится не въ оскорбленіи Величества, не по измѣнѣ, не по смертоубійству, не по воровству или разбою, Совѣстный судъ, не выходя изъ присутствія, прикажетъ содержащагося въ тюрьмѣ освободить на поруки, какъ о его поведеніи, такъ и о представленіи его къ тому суду въ той губерніи, который онъ самъ изберетъ, куда и дѣло его Совѣстный судъ отошлетъ, и такового правомъ Совѣстнаго суда изъ тюрьмы освобожденнаго, по тому же дѣлу въ другой разъ въ тюрьму посадить никто уже да не дерзнетъ прежде рѣшенія его дѣла, дѣло же его кончить, какъ законами повелѣно. Буде же Совѣстный судъ усмотритъ, что проситель содержится въ вышеписанныхъ винахъ, по которымъ и прислать не должно, или же проситель ложно написалъ, что 3 дни содержится, и ему не объявлено за что, и онъ не допрашиванъ, или поруки по себѣ не дастъ и не представитъ, тогда Совѣстному суду подлежитъ возвратить просителя въ тюрьму пуще прежней“. Для разсмотрѣнія жалобъ на рѣшенія Совѣстныхъ судовъ учреждается одинъ на всю Имперію Вышній Совѣстный судъ.

Въ манифестѣ Екатерина II прямо указывала, что Учрежденіе, „какъ всякъ усмотрѣть можетъ, судебныя мѣста отдѣляетъ отъ губернскихъ правленій“, и дѣйствительно, во многихъ статьяхъ Учрежденія выражено это начало.

Такъ, о государевомъ намѣстникѣ говорится, что „онъ яко хозяинъ своей губерніи, а не судья“ и потому, „безъ суда да не накажетъ никого“; „преступниковъ законовъ и должностей да отошлетъ куда по узаконеніямъ слѣдуетъ, для суда“, и „отноудъ не мѣшается въ производства судебныхъ дѣлъ“. Точно такъ же и о городничемъ сказано, что „городничій не судья“. Относительно

казенной палаты сказано, что она „никого не судить“ (ст. 118). Но при всемъ томъ это начало не проведено съ достаточною послѣдовательностью. Объ исправникѣ нѣтъ прямого указанія, что онъ не судья, а въ ст. 428 онъ вмѣстѣ съ нижнимъ земскимъ судомъ даже прямо отнесенъ къ „судебнымъ мѣстамъ“. Ст. 243 обязываетъ исправника „всякому обиженному давать судейское покровительство и для того, буде гдѣ въ уѣздѣ окажется насильство, тотчасъ на мѣстѣ о томъ изслѣдованіи безъ многого письменнаго производства, но единство въ ясность приводить, учинился ли таковой-то случай, или нѣтъ и свидѣтелей допрашиваетъ, и буде у кого что отнято, и оно налицо находится, тотчасъ велитъ возвратить и дать о томъ знать уѣздному суду, къ которому просьбу производить дозволяется тѣмъ, кто доказать могутъ, что исправникъ пристрастно или несправедливо поступилъ“. „Но сіе прошеніе не есть апелляція или переносъ; но просителю дается право избрать, быть судиму или нижнимъ земскимъ судомъ, или уѣзднымъ, или нижнею расправою, и тогда нижній судъ обязанъ учиненное имъ по тому дѣлу послать въ уѣздный судъ или нижнюю расправу“ (ст. 229). Впрочемъ, единоличная власть исправника не распространяется на уголовно-полицейскія дѣла; онъ „самъ собою ни на кого не налагаетъ пени, или наказанія, но сіе учинить имѣетъ по законамъ“.

Такимъ образомъ въ низшей инстанціи было допущено соединеніе судебныхъ и полицейскихъ функцій, правда, въ факультативной формѣ, съ предоставленіемъ заинтересованному права переносить дѣло на разсмотрѣніе судебныхъ мѣстъ. Но обособленіе суда и администраціи не было выдержано и въ высшихъ инстанціяхъ: суду не была обеспечена независимость, напротивъ, онъ поставленъ въ подчиненіе административной власти. „Намѣстникъ — не судья“, однако, онъ „долженствуетъ вступаться за всякаго, кого по дѣламъ волочать, и принуждать судебныя мѣста рѣшить такое-то дѣло“. Еслибъ въ судебномъ мѣстѣ определено было что несправедливо, то онъ можетъ остановить исполненіе и доносить Сенату, а о времени нетерпящихъ дѣлахъ и Императорскому Величеству. Сіе наипаче касается дѣлъ уголовныхъ въ присужденіи къ отнятію у кого жизни или чести и по какимъ дѣламъ исполненіе и вовсе быть не должно, не донося намѣстнику. Даже совѣстный судъ, который „кромя Императорскаго Величества, Сената и Вышняго совѣстнаго суда, ни отъ кого не принимаетъ законовъ и указовъ, и ни къ какому иному не подпадаетъ и не присылаетъ рапортовъ и доношеній“,

все-таки „подчиняется правленію губернскому“ и „принимаетъ отъ нихъ предложенія“.

Наконецъ, и по личному составу судебныя и административныя органы не были строго обособлены. Напротивъ, одни и тѣ же выбранные отъ сословій засѣдатели участвовали и въ судебныхъ и въ административныхъ присутствіяхъ. Такъ, приказъ общественнаго призрѣнія составлялся изъ засѣдателей верхняго земскаго суда, губернскаго магистрата и верхней расправы; такъ, въ составъ нижняго земскаго суда входили засѣдатели нижней расправы.

Такимъ образомъ въ установленномъ Учрежденіемъ 1775 г. обособленіи отдѣльныхъ задачъ мѣстнаго управленія не осуществлено начало раздѣленія властей, предполагающаго непремѣнно независимость отдѣльныхъ властей другъ отъ друга. Учрежденіе 1775 г. устанавливаетъ не столько раздѣленіе властей, сколько раздѣленіе труда. Поэтому оно различаетъ не только судъ и администрацію, но точно такъ же въ сферѣ самой администраціи полицейскія и казенныя дѣла; обособляются не различныя власти, судебная и административная, а различные предметы дѣятельности.

Что касается состава мѣстныхъ органовъ, то въ этомъ отношеніи ихъ можно раздѣлить на три разряда: 1) составленные исключительно изъ лицъ по назначенію правительства — таково губернское правленіе, палаты, городская полиція; 2) составленные частью изъ правительственныхъ чиновниковъ, частью изъ выборныхъ отъ сословій — таковы совѣстный судъ, верхній земскій судъ, магистраты, верхняя и нижняя расправа, и 3) состоящіе исключительно изъ однихъ выборныхъ отъ сословій — таковы уѣздный судъ, дворянская опека и нижній земскій судъ.

Государевъ намѣстникъ или генералъ-губернаторъ, правитель или губернаторъ, и поручикъ правителя или вице-губернатора назначаются непосредственно Верховною властью. На должности предсѣдателей палатъ и верхняго земскаго суда Сенатъ представляетъ Императрицѣ двухъ кандидатовъ; совѣтники палатъ опредѣляются Сенатомъ. Предсѣдатели магистратовъ и расправъ, а также городничій — по представленію губернскаго правленія — Сенатомъ. Судья совѣстнаго суда изъ кандидатовъ, избранныхъ всѣми судебными мѣстами по одному, опредѣляется государевымъ намѣстникомъ. Расправный судья, предсѣдательствующій въ нижней расправѣ, назначается губернскимъ правленіемъ изъ чиновныхъ людей.

Нѣкоторые изъ учрежденій, имѣющихъ смѣшанный составъ,

включаютъ въ себѣ представителей только одного сословія; таковы: верхній земскій судъ, состоящій только изъ засѣдателей по выбору дворянства; магистраты—изъ засѣдателей по выбору купцовъ и мѣщанъ, и расправы—изъ засѣдателей по выбору свободного сельскаго населенія; это послѣднее могло избирать засѣдателей „и изъ дворянъ, или изъ ученыхъ людей, или изъ чиновныхъ людей, или изъ разночинцевъ“. Другіе состоятъ изъ засѣдателей отъ различныхъ сословій; а именно—совѣстный судъ и приказъ общественнаго призрѣнія. Приказъ общественнаго призрѣнія состоялъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ 6 засѣдателей; по 2 отъ верхняго земскаго суда, отъ губернскаго магистрата и отъ верхней расправы, кромѣ того могутъ быть въ него призываемы уѣздный предводитель дворянства и городской голова. Въ совѣстномъ судѣ также 6 засѣдателей отъ трехъ сословій, отъ каждаго по два, но засѣдатели каждаго сословія участвуютъ только въ дѣлахъ, касающихся лицъ этого сословія.

Изъ учрежденій съ исключительно выборнымъ составомъ, уѣздный судъ и дворянская опека цѣликомъ избирались дворянствомъ; уѣздный судъ состоялъ изъ уѣзднаго судьи и засѣдателей, дворянская опека—изъ уѣзднаго предводителя и также засѣдателей; нижній земскій судъ состоялъ, подъ предсѣдательствомъ земскаго капитана или исправника, избираемаго дворянствомъ ¹⁾, изъ двухъ или трехъ засѣдателей, избираемыхъ дворянствомъ и свободнымъ сельскимъ населеніемъ.

Всѣ вообще выборы производились баллотировкой срокомъ на три года.

Это широкое развитіе сословно-выборнаго начала въ замѣщеніи должностей мѣстнаго управленія не привело, однако, къ установленію мѣстнаго самоуправленія. Оба административныхъ органа, имѣвшіе выборный составъ—нижній земскій судъ и приказъ общественнаго призрѣнія,—были лишены необходимой для самоуправления самостоятельности. „По дѣламъ до полиціи или благочинія земскаго касающимся и по дѣламъ о мостахъ и дорогахъ нижній земскій судъ состоитъ прямо подъ повелѣніемъ губернскаго правленія“ (ст. 225).

Болѣе самостоятельно былъ поставленъ приказъ общественнаго призрѣнія. Кромѣ Государя и Сената, онъ „ни отъ кого не принималъ законовъ и указовъ“ и „хотя считался ниже пра-

¹⁾ Въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ дворянскихъ имѣній нѣтъ или мало, земскій исправникъ опредѣляется губернскимъ правленіемъ изъ чиновныхъ людей по представленію трехъ достойныхъ людей отъ верхней расправы.

вленія губернскаго и палатъ, но отъ оныхъ независимъ былъ“. Но я ему вмѣнялось въ обязанность „повелѣнія главнокомандующаго (или намѣстника), сходственныя съ установленіями приказа, исполнять“. Къ тому же онъ вовсе не имѣлъ своихъ собственныхъ исполнительныхъ органовъ, и самъ не былъ постоянно дѣйствующимъ учрежденіемъ. Онъ засѣдалъ всего разъ въ годъ, съ 8 января до страстной недѣли (ст. 393).

Изъ всѣхъ мѣстныхъ учреждений только городская полиція получила строго единоличную организацію. Тутъ вся власть была сосредоточена въ рукахъ городничаго, и при немъ не было образовано никакого присутствія. Во всѣхъ другихъ мѣстныхъ установленіяхъ имѣлись присутствія.

Губернскія правленія составлялись, подъ предсѣдательствомъ государева намѣстника, изъ губернатора и двухъ совѣтниковъ. Въ случаѣ же отсутствія намѣстника и губернатора, въ немъ предсѣдательствовалъ вице-губернаторъ. Въ казенной палатѣ засѣдали вице-губернаторъ, директоръ экономіи или домоводства, совѣтникъ, два ассессора и губернской казначей; въ приказѣ общественнаго призрѣнія, подъ предсѣдательствомъ губернатора, шесть засѣдателей, по два отъ каждаго сословія; въ нижнемъ земскомъ судѣ, подъ предсѣдательствомъ исправника, 2 или 3 засѣдателя отъ дворянъ и свободнаго сельскаго населенія.

Изъ всѣхъ этихъ присутствій только относительно порядка рѣшенія дѣлъ губернскимъ правленіемъ Учрежденіе даетъ опредѣленные правила: „Два совѣтника опредѣляются въ губернское правленіе для вспоможенія губернатору. Они разсужденіемъ своимъ уважаютъ дѣло и потомъ исполняютъ положенія губернаторскія. Буде же случится, что губернаторскія приказанія не соответствуютъ пользѣ общей или службѣ Императорскаго Величества, или нарушаютъ узаконенія, и губернатора разсужденіями отъ того отвратить имъ не можно, тогда совѣтники должны вносить въ правленіе письменно свое мнѣніе и генералъ-губернатора и Сенатъ о томъ увѣдомить, но приказаній отмѣнить не могутъ и по онымъ исполнять обязаны“ (ст. 103).

Итакъ, рѣшительная власть по дѣламъ губернскаго правленія была предоставлена единолично губернатору. Присутствіе имѣло только совѣщательный голосъ съ правомъ протеста противъ нецѣлесообразныхъ и незаконныхъ рѣшеній губернатора. Но этотъ совѣщательный порядокъ былъ безусловно общій: безъ содѣйствія губернскаго правленія губернаторъ вовсе не могъ дѣйствовать отдѣльно; о должности губернатора въ Учрежденіи вовсе и не говорится.

Относительно другихъ присутствій въ Учрежденіи нѣтъ указаній порядка рѣшенія въ нихъ дѣлъ: очевидно, въ нихъ примѣнялись правила генеральнаго регламента, и, слѣдовательно, дѣла въ нихъ рѣшались большинствомъ голосовъ.

Въ этомъ устройствѣ мѣстнаго управленія, установленнаго Учрежденіемъ 1775 года, съ теченіемъ времени послѣдовало очень много измѣненій, такъ что нынѣшнее устройство мѣстнаго управленія довольно существенно отличается отъ того, какимъ оно было установлено Екатериною II. Установляя новое дѣленіе на губерніи или, какъ она первоначально думала ихъ называть, намѣстничества, Екатерина имѣла въ виду придать имъ совершенно общее значеніе, такъ чтобы этимъ дѣленіемъ были объаты всѣ части государства и всѣ отрасли управленія. Въ настоящее же время, на ряду съ дѣленіемъ на губерніи, существуютъ еще многія особенныя дѣленія для отдѣльных мѣстностей государства и спеціальныя дѣленія для отдѣльных отраслей администраціи. Такъ, кромѣ губерній, существуютъ теперь имѣющія равное съ ними значеніе области, и даже губерніи теперешнія не всѣ представляютъ однородныя административныя дѣленія. Не всѣ онѣ составляютъ теперь непосредственное высшее дѣленіе государственной территоріи, не всѣ управляются по одному общему учрежденію. Затѣмъ и кругъ задачъ мѣстнаго управленія, приуроченныхъ къ губернскому дѣленію, въ настоящее время значительно сократился, и соотвѣтственно увеличилось число спеціальныхъ дѣленій. Такъ, судебныя округа теперь уже не совпадаютъ съ губерніями, охватывая нѣсколько губерній, между тѣмъ какъ по Учрежденію о губерніяхъ каждая губернія составляла и особый судебный округъ. Такъ, ѣцизныя управленія и управленія государственными имуществами, хотя и признаются губернскими учрежденіями, нерѣдко учреждаются общія для нѣсколькихъ губерній. А по Учрежденію о губерніяхъ подвѣдомственныя имъ дѣла вѣдались въ казенныхъ палатахъ, существующихъ во всѣхъ губерніяхъ.

Затѣмъ Учрежденіе о губерніяхъ устанавливало послѣдовательно проведенную систему приказно-сословнаго мѣстнаго управленія. Все мѣстное управленіе сосредоточивалось въ рукахъ правительственныхъ учреждений, въ составъ которыхъ были включены выборные представители сословій. Примѣненіе выборнаго начала не приводило, однако, къ установленію мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ лица, назначавшіяся на должности по выбору сословій, ставились въ полную зависимость отъ правительственной власти, были призваны служить не представителями общественныхъ интересовъ, а исполнителями правительственныхъ предна-

чертаній. Теперь же, съ установленіемъ земскаго и городского самоуправленія, на ряду съ правительственными учрежденіями явился въ мѣстности рядъ органовъ самоуправления, чѣмъ значительно осложнилось устройство мѣстнаго управленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ въ составѣ правительственныхъ установленій совершенно исчезъ выборный элементъ. Всѣ чины мѣстныхъ административныхъ учреждений опредѣляются теперь по назначенію правительственной власти.

Въ организаціи собственно правительственныхъ властей въ губерніи также произошли существенныя измѣненія. Въ особенности измѣнилось значительно положеніе губернатора. По Учрежденію о губерніяхъ, въ каждой губерніи предполагалось имѣть государева намѣстника или генераль-губернатора и правителя намѣстничества или губернатора. Намѣстникъ долженъ былъ служить въ губерніи представителемъ Верховной власти. Этой должности предполагалось придать поэтому политическій характеръ. Ея задача заключалась въ общемъ направленіи и надзорѣ. Текущимъ управленіемъ долженъ былъ вѣдать губернаторъ. Но уже сама Екатерина II отступила отъ этой мысли, соединивъ по нѣскольку губерній, большею частью по двѣ, въ одно намѣстничество. Положеніе губернатора благодаря этому возвысилось, такъ какъ онъ оказался высшимъ начальникомъ губерніи. Позднѣе, въ Николаевское царствованіе, какъ бы возвратились къ первоначальному плану Екатерины II, учредивъ въ губерніяхъ военныхъ и гражданскихъ губернаторовъ, при чемъ гражданскіе губернаторы заняли подчиненное, второстепенное мѣсто. Но съ упраздненіемъ должности особыхъ военныхъ губернаторовъ, функціи представительства Верховной власти и завѣдываніе текущимъ полицейскимъ управленіемъ опять соединились въ рукахъ одного губернатора.

Измѣнился и общій составъ мѣстныхъ учреждений. По Учрежденію о губерніяхъ, губернскими установленіями были: губернское правленіе, казенная палата, палата гражданскаго суда, палата уголовнаго суда, совѣстный судъ, верхній земскій судъ и губернский магистратъ. Впрочемъ верхнихъ земскихъ судовъ и губернскихъ магистратовъ могло быть въ губерніи, смотря по ея обширности, и нѣсколько. Затѣмъ уѣздными учрежденіями были: уѣздный судъ, дворянская опека, уѣздный казначей и нижній земскій судъ подъ предсѣдательствомъ земскаго исправника или капитана. Въ городахъ были установлены городничіе и городовые магистраты, а также словесные суды. Изъ всѣхъ этихъ учреждений теперь сохранились только губернское правленіе, казенная

палата и дворянская опека, да и то послѣдняя учреждается обыкновенно одна на нѣсколько уѣздовъ. Земскій исправникъ, выборный отъ дворянства, замѣнился назначаемымъ уѣзднымъ исправникомъ, вѣдающимъ и уѣздъ и городъ и не имѣющимъ вовсе при себѣ коллегіальнаго учрежденія. Зато явился цѣлый рядъ новыхъ учреждений: контрольныя палаты, управленія государственныхъ имуществъ, акцизныя управленія, статистическіе комитеты, губернскія присутствія, губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія, губернскія о подѣздныхъ путяхъ присутствія, губернскія и уѣздныя по воинскимъ дѣламъ присутствія, губернскія и уѣздныя податныя присутствія, губернскія и уѣздныя по питейнымъ дѣламъ присутствія, губернскіе и уѣздные распорядительные комитеты, губернскіе и уѣздные училищныя совѣты, уѣздныя сѣзды, уѣздныя комитеты общественнаго здравія и оспенныя. Такимъ образомъ составъ губернскаго управленія весьма существенно измѣнился въ настоящее время сравнительно съ Учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г.

Къ этому надо еще присоединить, что не осуществилось до сихъ поръ и подчиненіе одному порядку всѣхъ областей русскаго государства. Почти всѣ наши окраины имѣютъ особое административное устройство. Поэтому и въ разсмотрѣніи организаціи мѣстной администраціи намъ придется разсмотрѣть отдѣльно общее губернское управленіе и управленіе окраинъ.

§ 41. Общее губернское управленіе ¹⁾.

Главнымъ административнымъ органомъ въ губерніи по общему правилу являются губернаторы, начальники и правители губерній (Общ. Учр. губ., ст. 201). Они назначаются именными Высочайшими указами и вмѣстѣ Высочайшими приказами. Законъ не устанавливаетъ никакихъ условій для назначенія на губернаторскія должности, ни образовательнаго, ни служебнаго ценза. Упоминается только, „что состоящимъ кандидатами на мѣста губернаторовъ поручается отъ министра внутреннихъ дѣлъ обозрѣніе губернскихъ правленій, городскихъ и въ особенности уѣзд-

¹⁾ Славятинскій. Историческій очеркъ губернскаго управленія. 1859. Андреевскій. О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ. 1864. Лохвицкій. Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія. 1864. Градовскій. Начала русскаго государственнаго права, т. III. Органы мѣстнаго управленія. 1883.

ныхъ полицій“ (ст. 263). Однако, предварительное состояніе такимъ кандидатомъ не обязательно, и губернаторомъ можетъ быть назначено всякое лицо безъ какихъ бы то ни было ограниченій.

Функціи губернатора двойственны. Онъ является и общимъ представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи и вмѣстѣ съ тѣмъ органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Какъ представителю высшей правительственной власти, ему принадлежитъ мѣстный надзоръ за всѣми находящимися въ губерніи гражданскаго вѣдомства административными установленіями и должностными лицами (ст. 271). Но и какъ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ, онъ имѣетъ отношеніе къ мѣстнымъ учрежденіямъ всѣхъ вѣдомствъ. Дѣло въ томъ, что въ завѣдываніи министерства внутреннихъ дѣлъ состоятъ полицейскія учрежденія, а они служатъ у насъ какъ бы общимъ исполнительнымъ органомъ для всѣхъ вѣдомствъ. Другія вѣдомства, по общему правилу, не имѣютъ собственныхъ исполнительныхъ органовъ, и принудительное осуществленіе ихъ распоряженій возлагается поэтому на полицію. Губернатору, какъ начальнику всей мѣстной полиціи, принадлежитъ наблюденіе за надлежащимъ исполненіемъ полицейскими учрежденіями требованій постороннихъ вѣдомствъ. Къ этому присоединяется еще обязанность разрѣшать множество разнообразныхъ вопросовъ текущаго управленія по вѣдомству собственно министерства внутреннихъ дѣлъ и предсѣдательство во множествѣ мѣстныхъ присутствій и комитетовъ: въ губернскомъ присутствіи, въ губернскомъ по воинскимъ дѣламъ присутствіи, въ губернскомъ по питейнымъ дѣламъ присутствіи, въ губернскомъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіи, въ губернскомъ по фабричнымъ дѣламъ присутствіи, въ статистическомъ комитетѣ, въ лѣсоохранительномъ комитетѣ, въ распорядительномъ комитетѣ, въ приказѣ общественнаго призрѣнія, въ коммисіи народнаго продовольствія, въ особомъ по почтовымъ дѣламъ присутствіи (ст. 264, 265). Кромѣ того, губернаторы суть вице-президенты попечительныхъ о тюрьмахъ комитетовъ, члены особыхъ губернскихъ присутствій по обезпеченію православнаго духовенства, особыхъ присутствій судебныхъ палатъ (ст. 265, 266), почетные попечители женскихъ гимназій (ст. 273). Такимъ образомъ, кругъ предметовъ, подлежащихъ вѣдѣнію губернатора, представляется крайне обширнымъ, едва ли не чрезмѣрнымъ.

Какъ представитель высшей правительственной власти, губернаторъ: 1) завѣдуетъ обнародованіемъ законовъ; 2) осуществляетъ надзоръ за всѣмъ управленіемъ губерніей, и 3) самъ издаетъ обязательныя постановленія въ видахъ правильнаго и успѣшнаго

исполненія указаній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности.

Изъ этихъ функцій самая важная функція надзора. Губернаторскій надзоръ распространяется на административныя учрежденія въ губерніи, на всѣхъ должностныхъ лицъ, на органы земскаго общественнаго и сословнаго самоуправленія.

Надзоръ за дѣятельностью административныхъ учреждений осуществляется прежде всего посредствомъ т. н. общихъ обозрѣній губерній. Они производятся обязательно при вступленіи вновь назначеннаго губернатора въ управленіе губерніей (ст. 381) и затѣмъ ежегодно или по крайней мѣрѣ разъ въ два года (ст. 388). Но губернаторъ обязанъ представлять ежегодно, не позже 1 мая слѣдующаго за отчетнымъ годомъ (для отдаленныхъ губерній не позже 7 іюля) всеподданнѣйшій отчетъ (ст. 389). Порядокъ, срокъ и форма его устанавливаются съ Высочайшаго утвержденія, испрашиваемаго черезъ комитетъ министровъ. Кромѣ общихъ обозрѣній, губернаторъ можетъ производить еще частныя и внезапныя ревизіи (ст. 271). Если вслѣдствіе произведенной ревизіи или другимъ путемъ, напр., изъ частныхъ жалобъ, губернаторъ узнаетъ о какихъ-либо „дѣйствіяхъ, несогласныхъ съ закономъ или противныхъ распоряженіямъ начальства, онъ немедленно прекращаетъ сіи дѣйствія, даетъ дѣлу надлежащее направленіе и подвергаетъ виновныхъ взысканію“ (ст. 279). Впрочемъ, это право производить ревизіи и исправлять замѣченныя нарушенія законнаго порядка непосредственными распоряженіями предоставлено губернатору только въ отношеніи къ губернскому правленію, уѣздному и городскому полицейскому управленію, казенной палатѣ, казначействамъ, управленію государственныхъ имуществъ. Въ случаѣ замѣченныхъ безпорядковъ въ другихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ, напр., по части горной, монетной, сельско-хозяйственной, контрольной, губернаторъ не входитъ ни въ какія непосредственныя распоряженія, а только поставляетъ замѣченное на видъ этимъ учрежденіямъ (ст. 361, 362); если же замѣчанія губернатора будутъ оставлены безъ вниманія, и безпорядки не прекратятся, то губернаторъ доводитъ о томъ до свѣдѣнія высшаго надъ тѣми учрежденіями начальства (ст. 363).

Для осуществленія надзора за личнымъ составомъ служащихъ въ губерніи губернаторъ надѣленъ слѣдующими правами. Во-первыхъ, онъ имѣетъ право вызывать или приглашать къ себѣ для объясненій „всѣхъ служащихъ въ губерніи лицъ, даже неподчиненныхъ ему въ служебномъ отношеніи, несмотря на сравнительное ихъ по классу должности или чину старшинство,

или на особый характер служебной дѣятельности, иногда совершенно независимой отъ вліянія административной власти“ (ст. 292). Во-вторыхъ, при опредѣленіи административными учрежденіями губерніи своею властью чиновниковъ на службу или къ должностямъ, при перемѣщеніи съ одной должности на другую, а также при замѣщеніи должностей по найму, губернаторъ можетъ заявить, въ теченіе двухъ недѣль со дня увѣдомленія его о томъ, свое несогласіе, если признаетъ чиновника неблагонадежнымъ. Въ случаяхъ несогласія губернатора назначеніе не можетъ состояться, и губернаторъ немедленно доводитъ о томъ до свѣдѣнія подлежащаго министра (ст. 286). Въ-третьихъ, всѣ представленія непосредственнаго начальства о награжденіи должностныхъ лицъ, подчиненныхъ административнымъ губернскимъ учрежденіямъ, кромѣ контрольных палатъ, входятъ въ министерства не иначе, какъ черезъ губернатора (ст. 289).

Надзоръ за дѣятельностью органовъ самоуправления осуществляется губернаторами частью посредствомъ права утвержденія должностныхъ лицъ, частью въ правѣ неутвержденія или опротестованія постановленій органовъ самоуправления. Относительно исполнительныхъ органовъ земскаго и городского самоуправления губернаторамъ предоставлено теперь и право ревизіи дѣлопроизводства.

Право издавать обязательныя постановленія предоставлено губернаторамъ Положеніемъ комитета министровъ 1876 г. Они могутъ относиться только къ мѣстному благочинію, порядку и безопасности и не должны противорѣчить существующимъ законамъ (ст. 421—428). Подобное же право по особо перечисленнымъ предметамъ предоставлено земскимъ собраніямъ и городскимъ думами, но не иначе, какъ съ утвержденія губернатора. Въ законѣ прямо оговорено, что по предметамъ, регулированіе которыхъ предоставлено городскимъ думами, губернаторъ не можетъ издавать постановленій безъ ихъ участія. Относительно земскихъ собраній такой оговорки не сдѣлано. Но это объясняется тѣмъ, что въ 1876 г. права земскихъ собраній были въ этомъ отношеніи крайне ограничены. Изданное постановленіе немедленно представляется министру внутреннихъ дѣлъ, а гдѣ они имѣются, и генералъ-губернаторамъ, публикуется въ губернскихъ вѣдомостяхъ и сверхъ того въ теченіе мѣсяца выставляется на видныхъ мѣстахъ на улицахъ и въ полицейскихъ управленіяхъ и волостныхъ правленіяхъ. Виновные въ неисполненіи обязательнаго постановленія губернатора подвергаются отвѣтственности по ст. 29 Мир. уст. Частныя лица и общественныя установле-

нія могутъ приносить жалобы на постановленія губернатора Сенату, но подача жалобы не освобождаетъ отъ обязанности исполнить постановление. Министръ внутреннихъ дѣлъ и генералъ-губернаторъ могутъ измѣнять, дополнять и отмѣнять постановленія губернатора.

Въ томъ же качествѣ общаго представителя высшей правительственной власти въ губерніи губернатору въ частности предоставлено общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія (ст. 272), дѣла объ установленіи опеки надъ душевно-больными и расточителями (ст. 337—339), участіе въ дѣлахъ казеннаго управленія по вѣдомству казенныхъ палатъ (ст. 348—354) и государственныхъ имуществъ (ст. 355).

Какъ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ, губернаторъ вѣдаетъ всѣ дѣла, входящіе въ компетенцію всего министерства, разрѣшая ихъ по общему правилу при содѣйствіи губернскаго правленія.

Въ частности сюда относятся: 1) содѣйствіе духовному началству въ охраненіи правъ православной церкви и незыблемости самой вѣры и защита другихъ свободно исповѣдуемыхъ въ имперіи религій (ст. 298—300); 2) охрана правъ дворянства и надзоръ за дворянскими собраніями; 3) наблюденіе, чтобы сельскіе обыватели не были подвержены противозаконнымъ наказаніямъ и поборамъ и надзоръ за сельскими и волостными управленіями съ правомъ удаленія должностныхъ лицъ отъ должности (ст. 291, 311, 312); 4) наблюденіе за иностранцами (ст. 313), за общественною нравственностью (ст. 314), за безопасностью отъ разбойниковъ и воровъ, за недопущеніемъ безпорядковъ, за состоящими подъ надзоромъ (ст. 315—319), за недопущеніемъ открытія противозаконныхъ обществъ, съ правомъ, въ случаѣ обнаруженія въ нихъ чего-либо противнаго государственному порядку и общественной безопасности, довести, однако, объ этомъ до свѣдѣнія министерства внутреннихъ дѣлъ и подлежащаго центрального вѣдомства (ст. 320, 321); 5) попеченіе о народномъ продовольствіи (ст. 322—325), о противопожарныхъ мѣрахъ (ст. 329, 330), о народномъ здоровіи (ст. 333); объ общественномъ призрѣніи (ст. 340—349).

Власть губернатора вообще только исполнительная. Будучи только оберегателями законовъ, они не въ правѣ дѣлать новыхъ постановленій, ни отступать отъ существующихъ, ни учреждать налоговъ или сборовъ какого-либо рода, ни измѣнять судебныхъ приговоровъ. Они всѣми зависящими отъ нихъ средствами способствуютъ утвержденію и возвышенію народнаго благосостоянія,

но о необыкновенныхъ для сего мѣрахъ представляютъ на разрѣшеніе высшаго начальства (ст. 274). При исполненіи своихъ обязанностей, въ предѣлахъ, законами для того начертанныхъ, губернаторъ долженъ въ точности сообразоваться и съ порядкомъ, для каждаго рода дѣлъ установленнымъ. Они дѣйствуютъ или 1) черезъ губернскія правленія, или 2) черезъ особыя учрежденныя для нѣкоторыхъ предметовъ мѣста, или 3) въ дѣлахъ, не входящихъ въ кругъ общаго управленія губерніи, а равно и тѣхъ, кои не терпятъ отлагательства или подлежатъ тайнѣ или же по инымъ причинамъ поручены отъ высшаго начальства исключительному ихъ вѣдѣнію—прямыми отъ своего лица предписаніями и распоряженіями (ст. 274).

Законодательство наше предусматриваетъ возможность назначенія, кромѣ губернаторовъ, еще и главныхъ начальниковъ губерній или генераль-губернаторовъ (ст. 202). Они назначаются по непосредственному избранію и особому личному къ нимъ довѣрію Государя Императора для завѣдыванія одной или нѣсколькими губерніями (ст. 204). Въ общемъ они пользуются тѣми же правами, какъ губернаторы, но кромѣ того въ отношеніи къ нимъ установлены слѣдующія особыя правила. Во-первыхъ, они имѣютъ право представлять непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе о дѣлахъ управляемаго ими края (ст. 238) и получать непосредственно отъ Государя Императора повелѣнія (ст. 240). Во-вторыхъ, по болѣе важнымъ дѣламъ, какъ представленія губернскаго начальства, такъ и распоряженія министровъ направляются не иначе, какъ черезъ генераль-губернаторовъ (ст. 241, 242). Въ-третьихъ, никакая новая мѣра или особое распоряженіе или новый законъ, касающіеся даннаго края, не могутъ состояться иначе, какъ по предварительномъ истребованіи заключенія генераль-губернатора (ст. 243, 244). Наконецъ, въ-четвертыхъ, къ представленіямъ о наградахъ за отличіе присоединяется всегда и мнѣніе генераль-губернатора (ст. 245).

При генераль-губернаторѣ не полагается никакихъ учреждений, кромѣ канцеляріи и чиновниковъ особыхъ порученій (ст. 258). Какъ лицо, назначаемое по особому личному довѣрію Государя, генераль-губернаторъ въ случаѣ болѣзни или отсутствія замѣщается другимъ лицомъ не иначе, какъ по особому Высочайшему повелѣнію (ст. 240). Если же это сдѣлано не будетъ, то во время отсутствія генераль-губернатора губернаторы дѣйствуютъ такъ же, какъ и въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ главныхъ начальниковъ (ст. 206).

Московскій генераль-губернаторъ обо всемъ касающемся по-

лицейскаго управленія столицею, а также по всѣмъ предметамъ особенной важности представляетъ непосредственно Государю Императору (ст. 253, 254). Когда сіи дѣла будутъ обсуждаться въ департаментахъ Государственнаго Совѣта или въ комитетѣ министровъ, онъ, въ случаѣ нахожденія въ Петербургѣ, приглашается для поясненія и общаго совѣщанія (ст. 254). Въ городѣ Москвѣ онъ имѣетъ первенство предъ всѣми воинскими начальниками, хотя бы они были старѣе его въ чинѣ, исключая главнокомандующихъ (ст. 255).

Органами, непосредственно содѣйствующими губернатору въ осуществленіи его функцій, служатъ губернское правленіе, канцелярія губернатора и чиновники особыхъ порученій (ст. 658). Губернское правленіе есть учрежденіе коллегіальное, иногда самостоятельно рѣшающее дѣла, но большею частью выполняющее лишь совѣщательную функцію; кромѣ того, отдѣльные чины губернскаго правленія являются докладчиками дѣлъ при губернаторѣ. Канцелярія губернатора есть только подготовляющее и докладывающее учрежденіе.

По опредѣленію закона, губернское правленіе есть „высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною, въ силу законовъ, именемъ Императорскаго Величества“ (ст. 436). Оно подчинено непосредственно Сенату и состоитъ въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ (ст. 440). Но отсюда не слѣдуетъ заключать, чтобы губернское правленіе стояло выше или наравнѣ съ губернаторскою властью. Напротивъ, оно есть установленіе, по общему правилу, только содѣйствующее осуществленію губернаторской власти. Всѣ вообще дѣла, восходящія къ губернатору, кромѣ отнесенныхъ къ вѣдѣнію губернаторской канцеляріи, производятся въ губернскомъ правленіи (ст. 438, § I, п. 13), и рѣшительное большинство изъ нихъ разрѣшается единоличною властью губернатора.

Вѣдѣнію губернскаго правленія подлежатъ только административныя дѣла; дѣла, подлежащихъ производству судебнымъ порядкомъ, оно не принимаетъ къ своему разсмотрѣнію (ст. 439). Власть губернскаго правленія есть полицейская въ высшемъ значеніи, т.-е. судебно-полицейская, распорядительная, исполнительная и понудительная (ст. 467). Оно содѣйствуетъ всѣмъ другимъ управленіямъ въ исполненіи законовъ (ст. 437).

Если губернское правленіе усмотритъ въ предписаніи министра что-либо противное законамъ или пользамъ Императорскаго Величества, то, не дѣлая исполненія, представляетъ о томъ, отъ лица губернатора, тому начальству, отъ коего распоряженіе

последовало; въ случаѣ же подтвержденія—правленіе представляетъ о томъ на разрѣшеніе въ Правительствующій Сенатъ. И въ томъ случаѣ, если оно усмотритъ что-либо подобное въ указѣ самого Сената, правленіе представляетъ о томъ ему; но если Сенатъ подтвердить прежнее свое опредѣленіе, тогда обязано исполнить оное уже безмолвно и непремѣнно (ст. 473).

Въ случаяхъ важныхъ и чрезвычайныхъ, встрѣтивъ сомнѣніе и недоразумѣніе въ смыслѣ законовъ, губернское правленіе, по распоряженію губернатора, приглашаетъ въ свое присутствіе казенную палату и управленіе государственныхъ имуществъ ¹⁾. Составленное на сихъ основаніяхъ общее присутствіе губернскихъ установлений разсуждаетъ и дѣлаетъ постановленіе большинствомъ голосовъ: настоятъ ли сомнѣніе или недоразумѣніе по предложенному предмету? Когда вопросъ сей рѣшенъ будетъ утвердительно, то губернское правленіе представляетъ дѣло на усмотрѣніе Сената; если же общее присутствіе рѣшитъ, что недоразумѣнія нѣтъ, то объясняетъ, въ чемъ именно должно состоять исполненіе, а губернское управленіе дѣйствуетъ на семъ основаніи, донося въ томъ и другомъ случаѣ Сенату. По вопросамъ болѣе частнымъ губернское правленіе можетъ также ограничиться представленіемъ, черезъ губернатора, тому главному начальнику, въ вѣдѣніи котораго предметъ относится (ст. 474).

Губернскому правленію принадлежитъ разрѣшеніе всѣхъ пререканій о подсудности между городскими и уѣздными административными установленіями данной губерніи, а также пререканія, возникшія первоначально въ данной губерніи съ городскими и уѣздными установленіями другой губерніи (ст. 175, 438, § I, п. 5, ст. 469). Пререканія между губернскими установленіями разрѣшаются, если установленія одного вѣдомства, тѣмъ министерствомъ, которому подчинены; если разныхъ вѣдомствъ—первымъ департаментомъ Сената (ст. 175, пп. 4 и 5).

Затѣмъ отдѣльныя дѣла, производящіяся въ губернскомъ правленіи, законъ (ст. 438) раздѣляетъ на семь категорій: 1) общее управленіе губерніи, куда относятся дѣла о сыскѣ разныхъ людей, всѣ извѣщенія къ общенародному свѣдѣнію, дѣла по отысканію дворянства, заготовленіе и разсылка бланковъ еврейскихъ метрическихъ книгъ, ревизованіе и храненіе метрическихъ книгъ раскольниковъ, вѣдомство лицъ, обязанныхъ избрать родъ жизни, вѣдомство иностранцевъ, дѣла о цехахъ (Уст. пром., ст. 284);

¹⁾ [Управленія государственныхъ имуществъ переименованы въ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ].

2) охраненіе безопасности и общаго спокойствія, куда относятся дѣла о порочныхъ людяхъ, представляемыхъ мѣщанскими и сельскими обществами въ распоряженіе правительства, назначеніе сроковъ жительства пріѣзжающихъ евреевъ, прекращеніе нищенства и бродяжества, дѣла о спасенныхъ корабляхъ и такелажахъ; 3) охраненіе народнаго здравія и мѣры противъ прилипчивыхъ болѣзней по правиламъ устава врачебнаго; 4) полиція хозяйственная, какъ-то: свѣдѣнія о народонаселеніи, торговлѣ, промышленности, фабрикахъ, заводахъ, о состояніи почтъ, дорогъ, надзоръ за исправностью мѣръ и вѣсовъ, учрежденія, переводы, закрытіе ярмарокъ, вызовъ къ торгамъ; 5) дѣла строительныя и дорожныя по правиламъ уставовъ строительнаго и путей сообщенія; 6) дѣла казеннаго управленія: свѣдѣнія о недоимкахъ и мѣры къ ихъ взысканію; 7) межевая часть и судебное управленіе: запрещенія, арестъ и продажа имуществъ по указамъ Сената и по приговорамъ старыхъ судебныхъ мѣстъ ¹⁾, надзоръ за исполненіемъ духовныхъ завѣщаній, въ коихъ влючены пожертвованія на богоугодныя заведенія, наблюденіе за дворянскими опеками и сиротскими судами, свидѣтельство душевно-больныхъ, наложеніе опеки на расточителей.

Губернское правленіе состоитъ изъ общаго присутствія и канцеляріи (ст. 441). Общее присутствіе образуется, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, совѣтниковъ, губернскаго врачебнаго инспектора, губернскаго инженера, а въ помощь ему—губернскаго архитектора (съ совѣщательнымъ голосомъ), губернскаго землемѣра (кромя губерніи Архангельской) и асессора (ст. 442). Всѣ они именуются членами общаго присутствія. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ учреждена тюремная инспекція, въ составъ общаго присутствія входитъ также и тюремный инспекторъ (ст. 443). Впрочемъ, для губернатора не обязательно предсѣдательствовать въ губернскомъ правленіи, за исключеніемъ только засѣданій общаго присутствія губернскихъ палатъ и особыхъ засѣданій правленія для свидѣтельствванія сумасшедшихъ (ст. 521). Въ случаѣ отсутствія губернатора, его замѣняетъ, въ качествѣ предсѣдателя, вице-губернаторъ, но въ рѣшеніи дѣлъ имѣетъ одинъ только голосъ (ст. 485, 522). Вице-губернаторъ, совѣтники и асессоръ участвуютъ въ засѣданіяхъ по всѣмъ дѣламъ, а прочіе члены общаго присутствія только по дѣламъ ихъ спеціальной части (ст. 444). Число совѣтниковъ не опредѣлено закономъ,

¹⁾ [По указамъ Сената или по требованіямъ кредитныхъ установленій. П. 38 ст. 438 по Прод. 1906 г. Старыя судебныя мѣста повсюду упразднены].

но оно не может быть менѣ двухъ (ст. 445). Одинъ изъ совѣтниковъ, по представленію губернатора, утверждается министромъ внутреннихъ дѣлъ въ званіи старшаго совѣтника, замѣщающаго въ случаѣ надобности вице-губернатора (ст. 458, 488). Ассессоръ можетъ быть по усмотрѣнію министра вовсе не назначаемъ (ст. 455). По дѣламъ объ охраненіи общественнаго здоровья или требующимъ общихъ, касающихся различныхъ вѣдомствъ, единообразныхъ мѣръ къ прекращенію эпидемій и эпизоотій въ общее присутствіе могутъ быть приглашаемы предводители дворянства, управляющіе государственными имуществами, удѣльнымъ округомъ, казенною палатою, предсѣдатель губернской управы, полиціймейстеръ, городской голова, духовныя лица по назначенію консисторіи, помощникъ врачебнаго инспектора и другія лица, могущія быть полезными своими познаніями и вліяніемъ (ст. 448, 449). Кромѣ того, въ дѣлахъ особо важныхъ или чрезвычайныхъ губернаторъ, если нѣтъ главнаго начальника, можетъ созвать общее присутствіе губернскихъ установленій (ст. 280), т.-е. губернскаго правленія, казенной палаты и управленія государственныхъ имуществъ ¹⁾ для обсужденія встрѣтившихся недоразумѣній и сомнѣній въ законѣ (ст. 474).

Всѣ члены общаго присутствія губернскаго правленія, кромѣ ассессора, несутъ и лично опредѣленныя обязанности. Вице-губернаторъ есть ближайшій помощникъ губернатора и, въ случаѣ его отсутствія, исправляетъ его должность и предсѣдательствуетъ вмѣсто него въ губернскомъ правленіи. На него возлагается сверхъ того наблюденіе за дѣлопроизводствомъ въ губернскомъ правленіи, въ особенности въ канцеляріи общаго присутствія (ст. 480), „предсѣдательство въ попечительствахъ надъ исправительными арестантскими отдѣленіями“ (ст. 484). Кромѣ того, губернаторъ можетъ поручить ему частное обозрѣніе городскихъ и уѣздныхъ управленій, донося о томъ каждый разъ министру (ст. 484). Совѣтники завѣдуютъ распорядительными отдѣленіями канцеляріи губернскаго управленія (ст. 446). Губернскій инженеръ завѣдуетъ строительнымъ отдѣленіемъ, губернскій врачебный инспекторъ — врачебнымъ, губернскій землемѣръ — межевымъ отдѣленіемъ (губернской чертежной) (ст. 450) и тюремный инспекторъ — тюремнымъ отдѣленіемъ (ст. 451). Кромѣ этихъ отдѣленій, имѣется еще канцелярія общаго присутствія, состоящая въ вѣдѣніи секретаря (ст. 453). Ассессоръ не управляетъ никакою отдѣльною частью, засѣдаетъ въ присутствіи съ правами члена, но главная его обя-

¹⁾ [См. выноски на стр. 317].

занность въ томъ, чтобы замѣнять отсутствующихъ совѣтниковъ (ст. 491).

По различію порядка рѣшенія дѣла губернскаго правленія раздѣляются на три категоріи: 1) судныя, 2) административныя перваго разряда и 3) административныя втораго разряда (ст. 493, 496). Дѣла судныя рѣшаются постановленіями присутствія губернскаго правленія по большинству голосовъ (ст. 495). Когда голоса раздѣлятся поровну, мнѣніе губернатора даетъ перевѣсъ, но если члены, вопреки мнѣнію которыхъ состоялось рѣшеніе, не могутъ согласиться съ нимъ, то имъ не воспрещается донести о томъ министру внутреннихъ дѣлъ и главному начальнику края въ семидневный срокъ (ст. 507). Къ нимъ принадлежатъ: 1) преданіе суду чиновниковъ, 2) вопросы о подсудности, 3) дѣла по сомнѣнію въ законахъ, 4) дѣла по наложенію денежныхъ взысканій за упущенія по службѣ и 5) жалобы на медленность въ дѣлопроизводствѣ (ст. 494).

Дѣла административныя перваго разряда рѣшаются, говорится въ ст. 497, коллегіально постановленіями присутствія, съ утвержденія губернатора. Но изъ другихъ статей (506 и 507) видно, что дѣла эти рѣшаются собственно единолично губернаторомъ только по выслушаніи мнѣнія присутствія. Губернатору представляются по этимъ дѣламъ мнѣнія и большинства въ составѣ журнала, и меньшинства въ приложеніи къ журналу (ст. 504). Въ случаѣ несогласія губернатора съ постановленіемъ присутствія, онъ предлагаетъ ему свое мнѣніе (ст. 506). Предложенія губернатора по дѣламъ административнымъ обязательно принимаются къ исполненію (ст. 507).

Къ дѣламъ административнымъ перваго разряда относятся: 1) всѣ тѣ изъ предоставленныхъ правленіемъ распоряженій, которыя ограничиваютъ чьи-либо права личныя или по имуществу, именно: по учрежденію опеки, по наложенію и снятію запрещеній, по назначенію въ продажу имущества и т. п.; 2) дѣла, сопряженные съ казеннымъ или общественнымъ интересомъ или отдѣльныхъ обществъ, какъ-то: опредѣленіе и увольненіе лицъ у которыхъ на рукахъ находятся деньги или казенное имущество; сложеніе недоимокъ; распоряженія по открытію городовъ и уѣздовъ; 3) изъ дѣлъ, производимыхъ въ строительномъ отдѣленіи, тѣ, которыя касаются не одной искусственной, но вмѣстѣ и хозяйственной части, какъ-то: предположенія о необходимыхъ работахъ, смѣты и кондиціи на оныя, распоряженіе къ производству торговъ, неисправности подрядчиковъ, по жалобамъ ихъ на производителей работъ, и т. п., а также дѣла по техническо-

полицейскому надзору за правильностью построекъ, и 4) всѣ вообще дѣла, которыя отъ генераль-губернатора или губернатора поручено будетъ обсудить общему присутствію (ст. 497).

Дѣла административныя второго разряда вовсе не вносятся въ общее присутствіе, а рѣшаются по докладу начальниковъ отдѣленій губернаторомъ, вице-губернаторомъ или самими начальниками (ст. 498). Властью губернатора рѣшаются: 1) дѣла, касающіяся службы по назначенію правительства и по выборамъ; 2) первоначальныя или нетерпящія отлагательства распоряженія къ охраненію народнаго здравія; по взысканію недоимокъ; допущеніе иностранцевъ къ присягѣ на подданство; разрѣшеніе устройства фабрикъ, заводовъ, хозяйственныхъ и торговыхъ заведеній; открытіе типографій и литографій; надзоръ за книжною торговлею; 3) по врачебному отдѣленію: свидѣтельствованіе больныхъ для опредѣленія ихъ правъ; открытіе аптекъ; опредѣленіе и увольненіе городскихъ и уѣздныхъ врачей, и утвержденіе въ правахъ государственной службы врачей въ частныхъ имѣніяхъ (ст. 499).

Вице-губернаторъ вѣдаетъ: 1) переписку, касающуюся самого губернскаго правленія и служащихъ въ немъ лицъ; 2) исполненіе законныхъ предписаній или требованій разныхъ мѣстъ и лицъ; 3) опредѣленіе, перемѣщеніе, увольненіе и отпускъ канцелярскихъ служителей какъ правленія, такъ и подвѣдомыхъ ему мѣстъ (ст. 500).

Дѣла, предоставляемыя начальникамъ отдѣленій, относятся къ случаямъ простого исполненія (ст. 501).

Если по какому-либо дѣлу административному второго разряда губернаторъ сдѣлаетъ какое-нибудь распоряженіе, оно производится тѣмъ же порядкомъ, какъ и административныя дѣла перваго разряда (ст. 509).

Всѣ вообще дѣла губернскаго правленія изготовляются къ докладу въ отдѣленіяхъ и докладываются ихъ начальниками (ст. 492, 502).

При губернскомъ правленіи состоятъ двѣ канцеляріи: общаго присутствія, подъ управленіемъ секретаря (ст. 453), и канцелярія губернскаго правленія, раздѣляющагося на распорядительныя отдѣленія, въ завѣдываніи совѣтниковъ (ст. 446, 454). Кромѣ того имѣются еще особыя отдѣленія: врачебное, строительное, межевое и тюремное, подъ начальствомъ соотвѣтственнаго врачебнаго инспектора, губернскаго инженера, губернскаго землемера и тюремнаго инспектора (ст. 451, 454).

Для обсужденія и разрѣшенія спеціальныхъ вопросовъ въ научномъ и техническомъ отношеніяхъ по части врачебной,

строительной и межевой, въ каждомъ изъ соотвѣствующихъ отдѣленій правленія, подъ предсѣдательствомъ ихъ начальниковъ, изъ наличныхъ техниковъ составляются отдѣльные совѣщательныя присутствія. По усмотрѣнію губернатора въ нихъ могутъ быть приглашаемы и посторонніе врачи, техники-строители и землемѣры (ст. 449).

Кромѣ губернскаго правленія, содѣйствующимъ губернатору по общему управленію мѣстомъ служить также губернаторская канцелярія. Но кругъ дѣлъ, въ ней производимыхъ, гораздо ограниченнѣе.

Въ ней производятся дѣла по обзорѣнію губерніи, по составленію годовыхъ отчетовъ, земскія, о дворянскихъ выборахъ, дѣла о печати, дѣла о движеніи и употребленіи войскъ, о заграничныхъ паспортахъ, а также всѣ вообще дѣла, требующія особой тайны или личнаго распоряженія губернатора или представляющія особенную экстренность (ст. 430).

Въ непосредственномъ завѣдываніи губернатора состоятъ также образуемый подъ его предсѣдательствомъ и подъ главнымъ вѣдѣніемъ генераль-губернатора губернскій статистическій комитетъ, имѣющій своей задачей исправное содержаніе мѣстной административной статистики (ст. 606). Кромѣ предсѣдателя, онъ состоитъ изъ его помощника и членовъ непремѣнныхъ, дѣйствительныхъ, почетныхъ и секретаря (ст. 608). Непремѣнные члены суть: губернскій предводитель, вице-губернаторъ, начальствующіе отдѣльными частями управленія въ губерніи по вѣдомствамъ финансовъ, государственныхъ имуществъ, удѣльному и медицинскому, директора училищъ, профессоръ статистики мѣстнаго университета, членъ отъ духовной консисторіи и члены отъ иностраннаго духовенства, членъ отъ вѣдомства путей сообщенія и горнаго вѣдомства и городской голова губернскаго города (ст. 610). Дѣйствительные и почетные члены избираются самимъ комитетомъ (ст. 612, 614).

Въ губерніяхъ Архангельской, Астраханской, девяти Западныхъ, Прибалтійскихъ, Ставропольской и въ Области войска Донскаго состоятъ еще приказы общественнаго призрѣнія (Уст. общ. призр., ст. 59)¹⁾. Они составляются, по Общему Учрежденію, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ трехъ засѣдателей,

¹⁾ Въ другихъ губерніяхъ они замѣняются новыми установленіями, въ земскихъ губерніяхъ—земскими учрежденіями. [Приказы общественнаго призрѣнія существуютъ въ губерніяхъ Архангельской, Астраханской, Виленской, Гродненской, Ковенской, Прибалтійскихъ и Ставропольской. Ст. 59 по Прод. 1906 г.]

избираемых по одному отъ дворянства, отъ губернскаго городского общества и сельскихъ обывателей (ст. 66). Въ приказы, имѣющіе значительные капиталы, министръ внутреннихъ дѣлъ ¹⁾, если признаетъ это нужнымъ, назначаетъ по одному непремѣнному члену (ст. 67). Но и во всѣ вообще приказы онъ ²⁾ можетъ вводить такихъ лицъ, которыя по должностямъ своимъ или по собственному расположенію могутъ быть съ пользою употреблены по сей части (ст. 71). Самъ приказъ въ случаѣ надобности можетъ призывать къ засѣданію уѣзднаго предводителя или городского голову (ст. 70).

Всѣ предметы, до приказа относящіеся, разсматриваются въ общемъ его присутствіи, и губернаторъ не можетъ въ этихъ дѣлахъ ни распоряжаться своимъ лицомъ, ни давать приказа къ исполненію своихъ предложеній, но долженъ предлагать все на общее сужденіе (ст. 82).

По Учрежденію 1775 г. всѣ губернскія установленія, административныя и судебныя, составляли одно цѣлое. Всѣ они подчинялись двоякому общему надзору: надзору губернатора и надзору губернскаго прокурора. Но теперь это совершенно измѣнилось. Мѣстныя судебныя установленія судебными уставами совершенно выдѣлены изъ общей системы губернскихъ установленій. Теперь нѣтъ болѣе губернскихъ судебныхъ мѣстъ. Административныя губернскія установленія также потеряли свое прежнее единство. Должность губернскаго прокурора, съ введеніемъ судебной реформы и въ Сибири, вовсе уничтожилась. Да и непосредственная объединяющая власть губернатора распространяется теперь не на всѣ административныя установленія губерніи, а только на казенную палату и управленіе государственныхъ имуществъ ³⁾, только ихъ губернаторъ можетъ приглашать въ общее присутствіе губернскихъ установленій, только они сохранили прямую зависимость отъ губернатора. Нѣкоторыя постановленія казенной палаты требуютъ согласія или утвержденія губернатора (ст. 348). Напримѣръ, дѣла о причисленіи въ окладъ лицъ, избирающихъ родъ жизни, объ увольненіи изъ бывшаго податнаго состоянія въ духовенство (ст. 351), о цѣнахъ, состоявшихся на торгахъ (ст. 352). Кромѣ того, ему представляются ежегодно вѣдомости всѣхъ дѣлъ палаты, рѣшенныхъ и нерѣшен-

¹⁾ [Начальникъ главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. Ст. 67 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [См. предыдущую выноску].

³⁾ [Управленіе земледѣлія и государственныхъ имуществъ].

ныхъ, и если онъ замѣтитъ медленность производства, то немедленно доводитъ до свѣдѣнія министра финансовъ (ст. 349). Усмотрѣвъ въ палатѣ безпорядки и злоупотребленія, онъ въ правѣ дѣлать ей непосредственныя предложенія къ возстановленію порядка (ст. 350). То же право непосредственныхъ предложеній принадлежитъ губернатору и относительно управленія государственныхъ имуществъ ¹⁾ (ст. 355, п. 2).

Но относительно другихъ административныхъ установленій губерніи, не состоящихъ отъ него въ прямой зависимости, губернаторъ не входитъ ни въ какія непосредственныя распоряженія, а о замѣченныхъ злоупотребленіяхъ можетъ только сообщать главному начальству соотвѣтствующаго вѣдомства (ст. 362).

§ 42. Казенное управленіе.

Казенная палата по Учрежденію 1775 года имѣла коллегіальное устройство, и предсѣдателемъ ея былъ вице-губернаторъ или поручикъ правителя. Въ царствованіе Николая I она получила особаго предсѣдателя, а въ 1866 году преобразована въ бюрократическое установленіе. Она состоитъ теперь изъ управляющаго, его помощника и начальниковъ отдѣленій ²⁾. Но вся рѣшительная власть принадлежитъ единолично управляющему. Ст. 1026 Учр. каз. пал. прямо говоритъ, что „всѣ дѣла, по которымъ рѣшеніе и распоряженіе предоставлено законами власти казенной палаты, рѣшаются управляющимъ оною“. Тѣмъ не менѣе сохраняется и теперь существованіе общаго присутствія палаты, состоящее, подъ предсѣдательствомъ управляющаго, изъ его помощника и начальниковъ отдѣленій. При производствѣ торговъ не по вѣдомству министра финансовъ, въ общемъ присутствіи предсѣдательствуетъ губернаторъ. При производствѣ торговъ по военному вѣдомству кромѣ того присутствуетъ депутатъ отъ воен-

¹⁾ [См. вып. 3 на предыдущей стр.].

²⁾ [Казенная палата состоитъ изъ управляющаго, помощника его (въ казенныхъ палатахъ первыхъ трехъ разрядовъ), начальниковъ отдѣленій, члена губернскаго распорядительнаго комитета, гдѣ онъ имѣется и др. членовъ. Въ вѣдѣніи казенныхъ палатъ учреждены должности податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ. Министру финансовъ предоставлено, не выходя изъ предѣловъ общей суммы, ассигнуемой на содержаніе казенныхъ палатъ и казначействъ, распределять казенныя палаты по разрядамъ. Ст. 1001 по Прод. 1906 г.].

наго вѣдомства. По дѣламъ объ уничтоженіи уже зачтенныхъ контрамарокъ за обывательскія подводы и вышедшихъ изъ употребленія гербовыхъ бумагъ и марокъ и т. п. присутствуетъ одинъ изъ чиновъ контрольной палаты (ст. 1004) ¹⁾.

Въ общее присутствіе вносятся: 1) торги; 2) уничтоженіе контрамарокъ и гербовыхъ бумагъ и марокъ; 3) свидѣтельствовавіе губернскаго казначейства; разсмотрѣніе прошеній казначеевъ о совершеніи актовъ на имѣнія и капиталы, принадлежащіе имъ или ихъ женамъ и дѣтиямъ; 5) наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія, когда сумма взысканія превышаетъ 300 р. на одно лицо ²⁾; 6) назначеніе слѣдствій и преданіе суду лицъ, служащихъ въ палатѣ и по ея вѣдомству; 7) сложеніе недоимокъ по безнадежности къ поступленію и неправильно числящихся, и возвратъ неправильно поступившихъ въ казну денегъ; 8) перечисленіе платежей, неадалежаще зачисленныхъ изъ одного сбора въ другой; 9) дѣла, обсужденіе конхъ въ общемъ присутствіи найдено будетъ необходимымъ управляющимъ (ст. 1017—1019) ³⁾.

Такъ какъ согласно ст. 1026, основанной на ст. 20 закона 1866 г., мая 23 (43.336), всѣ дѣла палаты рѣшаются властью управляющаго, то надо признать, что общее присутствіе имѣетъ не рѣшительный, а только совѣщательный голосъ, и что ст. 1052, основанная на инструкціи 1831 года и отсылающая относительно порядка рѣшенія дѣлъ въ палатѣ къ постановленіямъ Общаго Образованія управленія губернскаго, неправильно сохранена въ Сводѣ, такъ какъ она уже отмѣнена закономъ 1866 г.

Но, конечно, и властью управляющаго рѣшаются лишь тѣ дѣла, которыя не превышаютъ власти палаты. По дѣламъ же, требующимъ утвержденія или разрѣшенія высшаго начальства,

¹⁾ При разсмотрѣніи дѣлъ по дополнительному. промысловому налогу въ общемъ присутствіи казенной палаты участвуютъ на правахъ членовъ по одному представителю отъ мѣстныхъ акцизныхъ и горнаго управленій, по одному члену губернской земской управы и городской управы губернскаго города, шести лицъ изъ числа плательщиковъ налога и по одному представителю отъ совѣщательныхъ по торговлѣ и промышленности учреждений, гдѣ они существуютъ. Приз. къ ст. 1004 по Прод. 1906 г. и ст. 378 Уст. о прям. нал. изд. 1903 г.].

²⁾ [И если наложеніе взысканія предоставлено закономъ казенной палатѣ, п. 1 ст. 1019 по Прод. 1906 г.].

³⁾ [Въ общемъ присутствіи казенной палаты разсматриваются также дѣла по дополнительному промысловому налогу. Прим. 1 къ ст. 1017 по Прод. 1906 г.].

управляющій входитъ установленнымъ порядкомъ съ представленіями (ст. 1026); если такое дѣло обсуждалось въ общемъ присутствіи, къ представленію прилагаются положенія присутствія вмѣстѣ съ особыми мнѣніями членовъ, оставшихся въ меньшинствѣ (ст. 1042).

Главные предметы казенной палаты суть: завѣдываніе счетоводствомъ и отчетностью по приходу и расходу суммъ, обращающихся въ подвѣдомыхъ ей кассахъ; дѣла ревизскія, куда относятся и перечисленіе изъ сельскаго состоянія въ мѣщанское и наоборотъ; дѣла по производству торговъ, по нарушенію взысканій за нарушенія уставовъ казеннаго управленія (ст. 1016) ¹⁾.

Казенная палата во всѣхъ дѣйствіяхъ своихъ подчиняется Сенату и министерству финансовъ (ст. 1049). Безъ ассигнованія министерства финансовъ казенная палата не дѣлаетъ и не допускаетъ расхода ни по какой части, а во всякомъ случаѣ ожидаетъ или испрашиваетъ на то отъ министерства предписанія. Если же бы мимо министерства финансовъ дано было палатѣ относительно денежныхъ выдачъ предписаніе или предложеніе, или даже было объявлено именное Высочайшее повелѣніе, то объ ономъ не далѣе первой почты палата обязывается доносить министерству финансовъ и ожидать отъ него дальнѣйшаго на сіе предписанія (1039).

Казенная палата сама непосредственно не собираетъ никакихъ взносовъ, предоставляя приѣмъ всѣхъ поступающихъ взносовъ казначействамъ, имѣя надъ ними только надзоръ и ревизію (ст. 1035). Палата также не имѣетъ права разсрочивать взносы (ст. 1036). Въ заключеніи контрактовъ по казеннымъ предпріятіямъ власть палаты состоитъ въ слѣдующемъ: 1) когда цѣна не превышаетъ 5.000, то торги ею утверждаются окончательно; 2) когда цѣна простирается отъ 5.000 до 10.000, то контракты утверждаются губернаторомъ; 3) если же цѣна превышаетъ 10.000, или губернаторъ почему-либо не утвердитъ контракта, дѣло представляется въ министерство по принадлежности (ст. 1031).

Въ вѣдѣніи казенныхъ палатъ состоятъ казначейства губернскія, уѣздныя и мѣстныя (ст. 1072) ²⁾. Казначей подчиняются не-

¹⁾ [Къ предметамъ вѣдомства казенной палаты относится также завѣдываніе на мѣстахъ государственными квартирнымъ и промысловымъ налогами. (т. 1016 по Прод. 1906 г.).

²⁾ [Ст. 1072 по Прод. 1906 г. замѣнена: казначейства дѣлятся на семь разрядовъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ учреждены казначейства вѣхъ разрядовъ, въ другихъ же взаимѣнъ казначействъ прихода-расходныя кассы министерства финансовъ. Министру финансовъ предоставлено, не выходя изъ пре-

посредственно казенной палатѣ, но принимаютъ также указы и повелѣнія еще отъ губернскаго правленія и губернатора (ст. 1076). Главные предметы вѣдѣнія казначействъ: пріемъ и храненіе всѣхъ принадлежащихъ въ уѣздѣ государственному казначейству доходовъ; производство расходовъ, продажа гербовыхъ бумагъ и марокъ, бандеролей, патентовъ и т. п.; выдача свидѣтельствъ на право торговли и промысловъ ¹⁾; обмѣнъ кредитныхъ билетовъ каждому приносителю до ста рублей (ст. 1082, 1087).

При казенныхъ палатахъ состоятъ податные инспектора и податныя присутствія. Податные инспектора учреждены въ 1885 г. (ст. 1067). Они назначаются министромъ финансовъ (ст. 1066) для наблюденія за правильностью торговли и содѣйствія казенной палатѣ по приведенію въ извѣстность цѣнности и доходности имуществъ, подлежащихъ обложенію въ доходъ казны. Казенныя палаты могутъ давать имъ и другія порученія. Но власть податныхъ инспекторовъ есть исключительно власть надзора. Обнаруживъ неправильность дѣйствій правительственныхъ или общественныхъ установленій по взиманію или распредѣленію казенныхъ сборовъ, они не дѣлаютъ никакихъ распоряженій собственною властью, а только доносятъ о замѣченномъ ими казенной палатѣ.

Губернское податное присутствіе ²⁾ завѣдуетъ дополнительнымъ процентнымъ и раскладочнымъ сборомъ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій (Уст. прям. нал., ст. 406). Оно составляется изъ общаго присутствія казенной палаты съ присоединеніемъ къ нему шести лицъ, избираемыхъ на три года изъ плательщиковъ гильдейскихъ пошлинъ въ равномъ числѣ: 1) губерн-

дѣловъ ассигнуемой на содержаніе казначействъ и казенныхъ палатъ суммъ распредѣлять казначейства по разрядамъ и преобразовывать прихода-расходныя кассы въ казначейства, съ тѣмъ однако, чтобы на перечисленіе казначействъ низшихъ трехъ разрядовъ въ четвертый и высшіе и обратно испрошивалось разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ и т. д. Ст. 1072. 1074 по Прод. 1906 г.].

¹⁾ [Выдача промысловыхъ свидѣтельствъ и бесплатныхъ промысловыхъ билетовъ, п. 4 ст. 1082 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Губернскихъ податныхъ присутствій болѣе не существуетъ. Ст. 406, 407, 408, 409 Уст. о прям. нал., изд. 1893 г., на которыя сдѣлана ссылка въ текстѣ, отмѣнены. Для раскладки раскладочнаго сбора въ податныхъ участкахъ образованы раскладочныя по промышленному налогу присутствія. Они состоятъ подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго податнаго инспектора или его помощника изъ членовъ: одного отъ авчизнаго вѣдомства, одного отъ горнаго и шести лицъ, избираемыхъ изъ числа плательщиковъ раскладочнаго сбора. Ст. 384 и 385 Уст. о прям. нал. изд. 1903 г.].

скимъ земскимъ собраніемъ, 2) губернской городской думой и 3) мѣстнымъ купеческимъ обществомъ (ст. 407). Раскладка внутри уѣзда причитающейся суммы совершается уѣзднымъ податнымъ присутствіемъ, состоящимъ, подъ предѣдательствомъ податного инспектора, также изъ шести лицъ, избираемыхъ изъ числа плательщиковъ раскладочнаго сбора въ уѣздѣ. Если въ уѣздѣ одинъ только городъ, трое изъ нихъ избираются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, трое—городской думой; если городовъ нѣсколько, то земскимъ собраніемъ избираются только двое, а городскими думами—четверо (ст. 408, 409). Въ наиболѣе значительныхъ городахъ и въ столицахъ образуются отдѣльныя городскія податныя присутствія (ст. 408, прим.).

Для завѣдыванія государственнымъ квартирнымъ налогомъ при казенной палатѣ образуется губернское по квартирному налогу присутствіе подъ предѣдательствомъ управляющаго казенною палатою, изъ членовъ общаго ея присутствія, городского головы губернскаго города и двухъ лицъ, избираемыхъ на 3 года городскою думою губернскаго города (Пол. гос. кварт. нал., ст. 16) ¹⁾. Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ (ст. 22). Жалобы на ихъ постановленія приносятся въ мѣсячный срокъ министру финансовъ (ст. 34).

Соотвѣтственно этимъ губернскимъ, организуются подобныя же городскія по квартирному налогу присутствія, подъ предѣдательствомъ податного инспектора или лица по назначенію управляющаго казенною палатою, изъ членовъ, избираемыхъ погодно городскою думою въ числѣ отъ четырехъ до шести (ст. 17, 18) ²⁾. Постановленія городского присутствія могутъ быть обжалованы въ губернское въ двухнедѣльный срокъ (ст. 33) ³⁾.

По Учрежденію 1775 г. въ казенной палатѣ сосредоточивалось завѣдываніе всѣмъ казеннымъ управленіемъ въ губерніи. Но съ теченіемъ времени на ряду съ казенными палатами образовался цѣлый рядъ еще другихъ органовъ казеннаго управленія. Въ 1837 году завѣдываніе государственными имуществами было передано палатамъ государственныхъ имуществъ, преобразованнымъ въ 1886 г. въ управленія. Въ 1862 году завѣдываніе акцизными сборами передано особымъ акцизнымъ управленіямъ. Наконецъ, въ 1866 году для осуществленія функціи финансо-

¹⁾ [Ст. 757 и 758 Уст. о прям. нал. изд. 1903 г.].

²⁾ [Ст. 759, 760 тамъ же].

³⁾ [Ст. 775 тамъ же].

ваго контроля, относившагося прежде также къ вѣдѣнію казенныхъ палатъ, образованы особыя контрольныя палаты.

Управленіе государственныхъ имуществъ состоитъ изъ управляющаго, лѣсныхъ ревизоровъ, чиновниковъ особыхъ порученій, землемѣровъ и другихъ чиновъ. Число чиновъ каждаго управленія (ст. 1123), а также распредѣленіе между ними занятій и самый порядокъ дѣлопроизводства опредѣляются министромъ земледѣлія (ст. 1125, 1127) ¹⁾. Не въ каждой губерніи имѣется особое управленіе: иногда образуются соединенныя управленія для нѣсколькихъ губерній, напр., С.-Петербургско-Псковское, Кіево-Подольское, Смоленско-Витебско-Могилевское и т. п. (ст. 1122).

Управленія государственныхъ имуществъ ²⁾ принадлежатъ къ общей системѣ губернскаго правленія и занимаютъ въ ней ближайшее мѣсто непосредственно послѣ казенныхъ палатъ (1130, 1133).

Губернское акцизное управленіе состоитъ изъ управляющаго, ревизоровъ, техниковъ и чиновниковъ по судебной части, канцеляріи и контролеровъ (Уст. акц., ст. 5, 6, 9) ³⁾. Число должностныхъ лицъ и самое учрежденіе акцизныхъ управленій зависятъ отъ министра финансовъ (ст. 10) ⁴⁾. Въ губерніяхъ, гдѣ винокуреніе незначительно, обязанности управляющаго акцизными сборами могутъ быть министромъ возложены на управляющаго казенной палатой (ст. 5, прим.) ⁵⁾. Акцизное управленіе непосредственно подчиняется министерству финансовъ (ст. 21). Однако, и губернаторъ, по обязанности охранять исполненіе законовъ, имѣетъ наблюденіе за исполненіемъ всѣхъ

¹⁾ [Управленія государственныхъ имуществъ переименованы въ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, а управляющіе государственныхъ имуществъ въ начальниковъ управленій земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Кромѣ начальниковъ и ихъ помощниковъ въ составъ управленій входятъ чиновники особыхъ порученій, дѣлопроизводители и инспекторы сельскаго хозяйства. Начальникъ управленія назначается Высочайшими приказами по представленію главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ. Ст. 1123 и 1124 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [См. предыдущую выноску].

³⁾ [Ст. 5 и 9 Свода уставовъ объ акцизныхъ сборахъ изд. 1901 г. На губернскія или областныя акцизныя управленія, которымъ подчиняются въ уѣздахъ окружныя акцизныя управленія, возлагается мѣстное завѣдываніе доходами въ казну съ питей, надѣлій изъ вина и спирта, съ дрожжей, табаку, сахара, освѣтительныхъ нефтяныхъ маселъ и зажигательныхъ свичей. Акцизное управленіе завѣдываетъ кромѣ того казенною продажей питей и казенными спиртоочистительными и водочными заводами. Ст. 1].

⁴⁾ [Ст. 6, 9 и 10 изд. 1901 г.].

⁵⁾ [Прим. 1 къ ст. 5 изд. 1901 г.].

постановленій объ акцизныхъ сборахъ и за дѣйствіями акцизнаго управленія (ст. 95). Губернаторъ обязанъ принимать зависящія отъ него мѣры къ огражденію казны отъ ущерба въ акцизномъ доходѣ (ст. 96). Съ другой стороны, онъ можетъ требовать отъ акцизнаго управленія всѣ тѣ свѣдѣнія, какія ему необходимы (ст. 97). Усмотрѣвъ же по вѣдомству акцизнаго управленія безпорядки и злоупотребленія, можетъ требовать немедленнаго исправленія упущеній или нарушеній правилъ, не вмѣшиваясь, однако, въ хозяйственныя распоряженія, зависящія исключительно отъ министерства финансовъ. Въ случаѣ надобности можетъ прямо отъ себя командировать чиновника для ревизіи заводовъ и вообще для изслѣдованія злоупотребленій (ст. 98). Губернаторъ ревизуетъ акцизные управленія на общихъ основаніяхъ, для обозрѣнія губерніи установленныхъ, и можетъ также ревизовать заводы и склады (ст. 99) ¹⁾.

Дѣлами о земскихъ повинностяхъ въ губерніяхъ, гдѣ земскія учрежденія не введены, всѣми вообще, а въ земскихъ губерніяхъ только по квартирному довольствію войскъ вѣдаютъ учрежденные въ 1874 г. губернскіе распорядительные комитеты. (Уст. земск. повин., ст. 101, прим., по Прод. 1890 г.). Они состоятъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя, управляющаго казенною палатою, члена отъ правительства и городского головы губернскаго города. По дѣламъ, относящимся до соотвѣствующихъ вѣдомствъ, въ комитетѣ участвуютъ также членъ отъ военнаго вѣдомства, управляющій почтовою частью въ губерніи, прокуроръ окружнаго суда, тюремный инспекторъ (ст. 27, прим.). Члены отъ правительства назначаются министромъ финансовъ въ тѣхъ только губерніяхъ, гдѣ по обширности дѣлопроизводства окажется это необходимымъ (ст. 30). Ближайшее завѣдываніе дѣлами комитета поручается члену отъ правительства, а гдѣ его нѣтъ—управляющему казенной палатой (ст. 32). Дѣла въ комитетахъ рѣшаются по большинству голосовъ; при раздѣленіи поровну голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ, если же въ меньшинствѣ окажутся управляющій казенной палатой или членъ отъ правительства, о причинахъ разногласія комитетъ доноситъ министру финансовъ и тому министру, къ вѣдѣнію котораго относится вопросъ, вызвавшій разногласіе (ст. 35). Въ уѣздахъ для тѣхъ же дѣлъ образуются уѣздные распорядительные комитеты, подъ предсѣдательствомъ исправника, изъ члена уѣздной управы и особаго чиновника по назна-

¹⁾ [Ст. 21, 95—99 изд. 1893 г. соотвѣствуютъ ст. 24, 96—100 изд. 1901 г.]

ченію губернатора, съ приглашеніемъ, соотвѣтственно различію обсуждаемыхъ вопросовъ, городскихъ головъ и волостныхъ старшинъ (ст. 101, прим., по Прод. 1890 г.).

Контрольная палата состоитъ изъ управляющаго, его помощника, ревизоровъ, ихъ помощниковъ, секретаря, журналиста и счетныхъ чиновниковъ (Общ. учр. губ., ст. 1138 ¹⁾). Общее присутствіе палаты составляется, подъ предсѣдательствомъ управляющаго, изъ его помощника и старшихъ ревизоровъ (ст. 1141).

Предметы вѣдѣнія контрольных палатъ суть: 1) ревизія денежныхъ оборотовъ казначействъ; 2) ревизія по отчетности кассъ; 3) повѣрка правильности оборотовъ матеріальнаго имущества; 4) свидѣтельство противъ подлинныхъ книгъ и документовъ, наличныхъ суммъ и бумагъ, имѣющихъ денежное достоинство; 5) свидѣтельство и утвержденіе подписью шнуровыхъ книгъ, поступающихъ на ревизію палаты (ст. 1148).

Контрольныя палаты къ общимъ мѣстамъ губернскимъ не причисляются, а принадлежатъ къ особымъ установленіямъ вѣдомства государственнаго контроля. Подчиняясь во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ непосредственно государственному контролеру, онѣ производятъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно и окончательно. Отъ государственнаго контроля палаты получаютъ предписанія; съ губернаторами и съ прочими губернскими установленіями сообщаются отношеніями (ст. 1134, 1144). Представленія о награжденіи чиновъ контрольной палаты идутъ непосредственно къ государственному контролю безъ участія губернатора (ст. 1145). Когда были губернскіе прокуроры, ихъ надзоръ также не распространялся на контрольныя палаты (ст. 1146).

§ 43. Уѣздное и городское управленіе.

Уѣздная и городская полиціи по всѣмъ предметамъ, входящимъ въ кругъ ихъ дѣйствія, подчиняется непосредственно губернатору и губернскому правленію (Общ. учр. губ., ст. 694). По Учрежденію 1775 г. и вплоть до именного указа 25 дек. 1862 г. уѣздная и городская полиціи были обособлены. Во главѣ уѣздной стоялъ замѣщаемый по выбору дворянства земскій исправ-

¹⁾ [Контрольныя палаты дѣлятся на восемь разрядовъ. Помощники управляющаго имѣются лишь въ палатахъ двухъ первыхъ разрядовъ. Ст. 1138 по Прод. 1906 г.].

никъ, во главѣ городской—городничій или полиціймейстеръ, по опредѣленію отъ правительства. Но въ 1862 г. состоялось преобразование уѣздной полиціи, и она теперь по общему правилу вѣдаетъ весь уѣздъ съ уѣзднымъ и безъуѣздными городами, посадами, мѣстечками и селеніями. Только губернскіе и нѣкоторые болѣе значительные города, посады и мѣстечки, имѣющіе свою отдѣльную полицію, исключаются изъ вѣдомства уѣздной полиціи (ст. 633).

Уѣздную полицію составляетъ уѣздное полицейское управленіе, состоящее изъ уѣзднаго исправника и его помощника (ст. 634, 636 ¹⁾). Существовавшія прежде общія присутствія уѣзднаго полицейскаго управленія, подъ предсѣдательствомъ исправника, изъ засѣдателей, избравшихся отъ разныхъ сословій, въ 1889 г. уничтожены. При полицейскомъ управленіи состоятъ: канцелярія подъ завѣдываніемъ секретаря, разсылные и исполнительные чиновники полиціи; въ уѣздѣ становые пристава, завѣдующіе отдѣльными столами, на которые дѣлится уѣздъ; въ городѣ—участковые пристава, ихъ помощники, городскіе пристава и полицейскіе надзиратели (ст. 640, 641). Измѣненіе числа становъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія, испрашиваемого министромъ внутреннихъ дѣлъ, а измѣненіе ихъ границъ дѣлается властью губернатора (ст. 644). Тою же властью совершается и раздѣленіе городовъ на полицейскія части (ст. 648). Нижніе полицейскіе чины суть: 1) полицейскіе урядники, 2) сотскіе, 3) десятскіе, 4) городовые и другіе служители городскихъ по-

¹⁾ [Для охраненія благочинія, общаго спокойствія, безопасности и порядка въ мѣстностяхъ, подвѣдомственныхъ уѣздной полиціи, образована временно, впредь до общаго переустройства мѣстнаго управленія въ губерніяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію, и Ставропольской уѣздная полицейская стража. Она состоитъ изъ урядниковъ и стражниковъ. Высшее завѣдываніе уѣздною полицейскою стражею принадлежитъ министру вн. д.; въ губерніи она подчиняется губернатору, въ уѣздѣ уѣздному исправнику, въ станѣ—становому приставу. Стражники подчиняются урядникамъ. Стражники распределяются по губерніямъ министромъ вн. д., а въ предѣлахъ губерній—губернаторомъ. Передвиженіе стражи для временнаго усиленія полицейской охраны изъ одной губерніи въ другую зависитъ отъ министра вн. д. или генералъ-губернатора, въ предѣлахъ губерній—отъ губернатора и въ предѣлахъ уѣзда—отъ уѣзднаго исправника. Для поступленія въ стражу кромѣ общихъ условій 25-лѣтняго возраста, подданства, здороваго тѣлосложенія и неопороченности требуется: отъ урядниковъ—умѣніе составлять протоколы, общее знакомство съ полицейскою службой и съ обязанностями полиціи по преслѣдованію преступленій; отъ стражниковъ—умѣніе читать и писать и общее достаточное развитіе. Прим. и прил. къ ст. 634 по Прод. 1906 г.].

лицейскихъ вомандъ, 5) уѣздная полицейская и конно-полицейская стража (ст. 655) ¹⁾.

Уѣздные исправники назначаются властью губернатора (ст. 668). Становые пристава назначаются губернскимъ правленіемъ преимущественно изъ мѣстныхъ, имѣющихъ въ той губерніи недвижимую собственность, дворянъ по списку, составляемому губернскимъ дворянскимъ собраніемъ при общихъ выборахъ. Объ опредѣленіи и увольненіи становыхъ губернаторъ каждый разъ доводитъ до свѣдѣнія министра (ст. 669).

Власть и обязанности полицейскаго управленія и подчиненныхъ ему лицъ заключаются какъ въ самомъ исполненіи, такъ и въ наблюденіи за скорымъ и точнымъ исполненіемъ законовъ (ст. 679, 722). Въ случаѣ нарушенія благочинія и порядка полиція приводитъ по мѣрѣ власти, ей предоставленной, предписанное закономъ къ непремѣнному исполненію, несмотря ни на какое лицо; оказывающихъ же явное и насильственное сопротивление требованіямъ ея беретъ, въ опредѣленныхъ законами случаяхъ, подъ стражу (ст. 688). Но она не можетъ сама собою ни на кого наложить наказанія (ст. 689). Не можетъ также ни въ какомъ случаѣ пускаться на сборъ и пріемъ податей (Уст. прям. нал., ст. 487) ²⁾; чиновникамъ полиціи запрещается принимать, а тѣмъ болѣе требовать отъ сельскихъ обывателей деньги, слѣдующія съ нихъ на подати и другія повинности (ст. 535) ³⁾.

Въ частности обязанности полиціи представляются очень пестрыми и многочисленными. Онѣ перечисляются въ четырехъ статьяхъ Общ. учр. губ.: въ ст. 681—обязанности по наблюденію за исполненіемъ законовъ, охраненію безопасности и дѣламъ общественнаго благоустройства (43 пункта); въ ст. 682—по дѣ-

¹⁾ [Нижніе чины полиціи суть: 1) урядники и стражники уѣздной полицейской стражи; 2) городовые и др. полицейскіе служители городскихъ полицейскихъ вомандъ; 3) нижніе чины состоящей въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ конно-полицейской стражи. Въ губерніяхъ, гдѣ введена полицейская стража, должности полицейскихъ урядниковъ и сотскихъ упразднены. Десятскіе, не входя въ составъ чиновъ уѣздной полиціи, находятся въ завѣдываніи сельского и волостного начальства, въ качествѣ низшихъ служителей внутренней сельской полиціи. На десятскихъ возлагается исполненіе полицейскихъ обязанностей въ мѣстахъ постоянного ихъ пребыванія. Въ этихъ мѣстахъ десятскіе могутъ быть назначаемы по особому распоряженію лишь для сопровожденія арестованныхъ или для содѣйствія въ поддержанію порядка на ярмаркахъ, крестныхъ ходахъ и т. п. многочисленныхъ собраніяхъ. Ст. 655 и прим. 2 къ ст. 656 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Ст. 593 изд. 1903 г.].

³⁾ [Прим. къ ст. 618 изд. 1903 г.].

ламъ казеннаго управленія и общественнаго хозяйства (14 пунктовъ); въ ст. 683—по дѣламъ судебнаго вѣдомства (12 пунктовъ), и въ ст. 684—по дѣламъ военнаго вѣдомства (4 пункта).

Тамъ, гдѣ имѣется особая городская полиція, она состоитъ, подъ начальствомъ полиціймейстера (ст. 638), изъ участковыхъ приставовъ, полицейскихъ надзирателей, околоточныхъ надзирателей и городскихъ (ст. 641, 651). Къ составу городского полицейскаго управленія принадлежатъ также пожарныя команды (ст. 653).

Московская городская полиція имѣетъ особенную организацию ¹⁾. Подъ главнымъ начальствомъ генералъ-губернатора она находится въ завѣдываніи оберъ-полиціймейстера (ст. 949) и состоитъ изъ управленія общаго и управленій мѣстныхъ (ст. 950).

Общее управленіе состоитъ изъ оберъ-полиціймейстера, помощника его, полиціймейстера, чиновника особыхъ порученій, канцеляріи, сыскной части, адреснаго стола, общаго полицейскаго архива, врачебно-полицейскаго комитета, брандмаіора, полицейскаго резерва, полицейскаго телеграфа (ст. 951). Управленія мѣстныя суть управленія сорока полицейскихъ участковъ и особое Петровско-Разумовское управленіе (ст. 953, 952). Оберъ-полиціймейстеръ, подчиняясь московскому генералъ-губернатору въ сношеніяхъ съ равными и низшими мѣстами, руководствуется правилами, установленными для властей губернскихъ. Представленія его высшимъ учрежденіямъ восходятъ черезъ генералъ-губернатора (ст. 961). Оберъ-полиціймейстеръ опредѣляется по

¹⁾ [Московская столица въ предѣлахъ городской черты и вѣдѣнія столичной полиціи составляетъ особое градоначальство. Управленіе его, состоя въ вѣдомствѣ министерства вн. д., подчиняется главному начальнику Московской губерніи. Въ составъ управленія градоначальства входятъ: градоначальникъ, помощники его, чиновники особыхъ порученій и секретарь при градоначальникѣ, канцелярія градоначальника, врачебно-полицейское управленіе, центральный полицейскій приемный покой, ветеринарная часть, техническая часть, адресный столъ, общій полицейскій архивъ, полицейскій телеграфъ и отдѣленіе по охраненію общественной безопасности и порядка въ Москвѣ. Московскій градоначальникъ назначается по непосредственному усмотрѣнію Государя. На градоначальника распространяются общія узаконенія о правахъ, обязанностяхъ и отвѣтственности губернаторовъ и градоначальниковъ. Московскій градоначальникъ дѣлаетъ распоряженія объ обнародованіи законовъ, указовъ, манифестовъ и повелѣній и прочихъ постановленій и распоряженій правительства. Полицейское управленіе въ Москвѣ составляютъ полиціймейстеръ, сыскная часть, врачебно-полицейскій комитетъ, брандмаіоръ, полицейскій резервъ и мѣстныя управленія. Москва раздѣляется на семнадцать частей и 48 участковъ. Ст. 949¹—949³, 964, 951 и 953 по Прод. 1906 г.].

непосредственному усмотрѣнію Государя Императора (ст. 964)¹⁾; полиціймейстеры суть инспекторы полиціи (ст. 983).

Кромѣ того; четыре города: Петербургъ, Одесса, Севастополь и Керчь-Еникале, образуютъ т.-н. градоначальства, выдѣленные вовсе изъ состава губерній²⁾. Управление градоначальствомъ не подчиняется губернскому начальству, а занимаетъ равное съ нимъ положеніе, подчиняясь непосредственно центральнымъ органамъ администраціи. Во главѣ управленія градоначальствомъ стоитъ градоначальникъ, назначаемый Высочайшею властью и пользующійся вообще властью, равною власти губернатора. Но при градоначальникахъ, по общему правилу, нѣтъ коллегіальнаго учрежденія, соотвѣтствующаго губернскому правленію, а только канцелярія и чиновники особыхъ порученій. Только при петербургскомъ градоначальникѣ имѣется совѣщательное присутствіе, состоящее, подѣ председательствомъ помощника градоначальника, изъ управляющаго канцеляріею, его помощника, чиновника особыхъ порученій по судебнымъ дѣламъ и одного изъ полиціймейстеровъ по назначенію градоначальника, и, кромѣ того, въ него приглашается съ правомъ голоса начальникъ той отдѣльной части, до которой относится обсуждаемое дѣло (ст. 880). Къ вѣдѣнію совѣщательнаго присутствія относятся: 1) преданіе суду служащихъ; 2) высылка изъ столицы безпаспортныхъ; 3) наложеніе опеки на расточителей; 4) разсмотрѣніе приговоровъ мѣщанскаго общества объ исключеніи порочныхъ членовъ, и 5) всѣ вообще дѣла, какія градоначальникъ найдетъ нужнымъ предложить на обсужденіе присутствія. Дѣла первыхъ трехъ категорій разрѣшаются по большинству голосовъ, остальные—властью градоначальника (ст. 881).

Кромѣ этого общаго совѣщательнаго присутствія, образуется еще совѣщательное по врачебно-санитарной части присутствіе (Уст. врач., ст. 156), а по вопросамъ техническимъ градоначальникъ можетъ образовывать особыя совѣщательныя присутствія изъ состоящихъ при немъ техникумовъ (Общ. учр. губ., ст. 882).

Кромѣ полицейскихъ установленій, въ уѣздѣ имѣются и нѣкоторыя еще другія. Такъ, для попеченія объ охраненіи народнаго здравія, въ особенности о предотвращеніи повальныхъ бо-

¹⁾ [Права и обязанности оберъ-полиціймейстера переданы градоначальнику. Прим. къ ст. 954 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Градоначальства состоятъ въ городахъ: Одессѣ, Севастополѣ, Керчь-Еникалѣ, Николаевѣ и въ Ростовѣ на Дону вмѣстѣ съ Нахичеванью. Ст. 987 по Прод. 1906 г.].

лѣзней и скотскихъ падежей образуются уѣздные комитеты общественаго здравія, состоящіе, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя, изъ уѣзднаго исправника, полиціймейстера, уѣзднаго врача, городского головы и старшаго въ городѣ духовнаго лица. Кромѣ этихъ лицъ, могутъ быть приглашаемы къ участию въ засѣданіяхъ и другія лица, могущія быть полезными, какъ-то: мѣстные владѣльцы, духовныя лица разныхъ исповѣданій, врачи, арендаторы, управляющіе имѣніями и прочіе. Письмоводство возлагается на секретаря дворянской опеки, а гдѣ ея нѣтъ — на секретаря полицейскаго управленія (Уст. врач., ст. 602, 604, 609).

Въ Уставѣ врачебномъ говорится не только объ уѣздныхъ, но также и о губернскихъ комитетахъ общественаго здравія. Но губернскіе комитеты эти не что иное, какъ общее присутствіе губернскаго правленія въ томъ усиленномъ составѣ, каковой установленъ для обсужденія вопросовъ объ охраненіи общественаго здоровья (см. стр. 449).

Для завѣдыванія опекунскими дѣлами въ уѣздѣ существуютъ дворянскія опеки, въ городахъ — сиротскіе суды.

Дворянскія опеки учреждаются на одинъ или нѣсколько уѣздовъ и состоятъ, подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго по нахожденію опеки уѣзднаго предводителя, изъ опредѣленнаго числа засѣдателей, отъ двухъ до четырехъ, назначаемыхъ по выбору дворянства. Уѣзднымъ предводителямъ подвѣдомственныхъ опекъ уѣздовъ предоставляется участвовать по дѣламъ своего уѣзда въ засѣданіяхъ опеки съ правомъ голоса (Общ. учр. губ., ст. 1152). Жалобы на рѣшенія опеки подаются окружному суду (ст. 1160), а надзоръ надъ нею принадлежитъ губернскому правленію (ст. 1173).

Сиротскій судъ вѣдаетъ опекунскія дѣла купцовъ, мѣщанъ, цеховыхъ, а также личныхъ дворянъ и разночинцевъ. Онъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ членовъ, избираемыхъ на три года частными собраніями сословій купческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго (ст. 1181)¹⁾. Порядокъ надзора за сиротскими судами и обжалованія ихъ рѣшеній тотъ же, что и для дворянскихъ опекъ (ст. 1185).

¹⁾ [Сиротскому суду предоставлено назначеніе опекуновъ и попечителей къ сиротамъ и имуществу умершихъ крестьянъ, приписанныхъ къ волостямъ, но жившихъ или имѣвшихъ недвижимое имущество въ городскихъ поселеніяхъ, а также повѣрка дѣйствій этихъ опекуновъ и попечителей. Прим. 2 къ ст. 1181 по Прод. 1906 г.].

§ 44. Мѣстное управленіе окраинъ ¹⁾.

Особенности историческаго развитія русскаго государства привели къ тому, что коренныя русскія области какъ въцѣмъ окружены мѣстностями, рѣзко отличающимися отъ нихъ своими культурными и бытовыми условіями и племеннымъ составомъ своего населенія. Это создало и вызвало необходимость установленія для окраинъ особой организаціи мѣстнаго управленія. Съ одной стороны, требуется приспособить ихъ мѣстныя учрежденія къ особенностямъ ихъ бытовыхъ условій; съ другой—племенная обособленность населенія и отдаленность ихъ отъ центра понуждаютъ установить въ нихъ болѣе сильную мѣстную власть, надѣленную особыми полномочіями.

Всѣ почти окраины наши представляютъ нѣкоторыя особенности въ устройствѣ мѣстнаго управленія. Мѣстное управленіе нѣкоторыхъ окраинъ подчинено даже не министерству внутреннихъ дѣлъ, а военному. Для большинства изъ нихъ установлено особое постоянное мѣстное управленіе, такъ называемое главное управленіе, которымъ объединяется нѣсколько губерній или областей. Такъ, восемь финляндскихъ губерній составляютъ, какъ мы уже знаемъ, Великое Княжество, имѣющее особыя общія учрежденія, непосредственно содѣйствующія Верховной власти. Десять губерній бывшаго Царства Польскаго или такъ называемыя Привислянскія губерніи, составляютъ варшавское генералъ-губернаторство. Кромѣ того, существуютъ еще на окраинахъ: иркутское, приамурское и степное генералъ-губернаторства. Особое главное управленіе имѣетъ теперь Кавказскій и Туркестанскій край. Губерніи и области, находящіяся въ завѣдываніи этихъ главныхъ управленій, всѣ имѣютъ и особенное губернское управленіе. Но кромѣ того имѣются на окраинахъ губерніи и области, не подчиненныя особымъ главнымъ управленіямъ, а находящіяся въ непосредственномъ завѣдываніи центральныхъ учреждений, но представляющія все-таки нѣкоторыя особенности въ организаціи мѣстнаго управленія. Таковы губерніи Тобольская и Томская, области Закаспійская, Уральская, Тургайская и область Войска

¹⁾ Ивановскій, В. Административное устройство нашихъ окраинъ. Ученныя Записки Казанскаго Университета, 1891 г., книга VI, стр 27—70. Изъ общихъ курсовъ мѣстное управленіе окраинъ изложено только у Engelmann, Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland, SS. 202—241.

Донского. Последняя въ настоящее время не составляетъ въ собственномъ смыслѣ слова окраины. Но она имѣетъ особое мѣстное устройство, подчиняется военному министру, и историческая причина этихъ особенностей ея управленія коренится, конечно, въ томъ, что и она прежде была окраиной государства.

Главное управленіе Финляндіей относится къ органамъ верховнаго управленія и было уже рассмотрѣно въ соответствующемъ мѣстѣ. Управленіе же губерніями сосредоточено тамъ въ рукахъ губернаторовъ, которымъ однимъ принадлежитъ вся рѣшительная власть по дѣламъ губернскаго управленія. Губернское правленіе состоитъ изъ двухъ отдѣленій: земской канцеляріи подъ начальствомъ земскаго секретаря и земской конторы подъ начальствомъ земскаго камерира. Губерніи раздѣляются на уѣзды (*härad*), находящіеся въ завѣдываніи кронфогтовъ и раздѣляющіеся, въ свой чередъ, на округа, состоящіе изъ одной-двухъ общинъ и управляемые ленсманами ¹⁾.

Во главѣ управленія губерніями Царства Польскаго ²⁾ стоитъ съ 1874 г. генераль-губернаторъ, замѣнившій собою прежняго намѣстника. Кромѣ общихъ правъ, предоставленныхъ всѣмъ генераль-губернаторамъ, онъ надѣленъ еще временно (Учр. упр. Ц. П., ст. 2, прим. 3) особыми, весьма значительными полномочіями судебной и полицейской власти. Выс. утв. Полож. Комит. Царства Польскаго отъ 20 сент. 1876 г. (П. С. З. № 56.381) ему предоставлено собственною властью налагать взысканія за слѣдующіе проступки: 1) нарушеніе правилъ 20 апрѣля 1867 г. о полицейскомъ надзорѣ; 2) нарушеніе правилъ о выдачѣ разрѣшеній на содержаніе оружія и по покупкѣ пороха; 3) неотправленіе вовсе или отправленіе не во-время богослуженія въ табельные дни; 4) нарушеніе правилъ о сѣздахъ римско-католическаго духовенства, вымогательство ими десятины, отказы въ совершеніи требъ для лицъ, вступившихъ въ бракъ съ православными, и всякаго рода вмѣшательство въ дѣла церквей иныхъ исповѣданій, непредусмотрѣнное уложеніемъ о наказаніяхъ; 5) сооруженіе часовенъ, крестовъ, либо другихъ памятниковъ въ воспоминаніе событій, имѣющихъ политическое значеніе; 6) несоответственное поведеніе моельщиковъ въ церквахъ во время богослуженія въ высокаторжественные дни, а также посѣтителей

¹⁾ Mechelin, Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finland, S. 298.

²⁾ Колюпановъ. Административное и суд. устройство Царства Польскаго отъ 1815 г. до 1864 г. Юрид. Вѣстникъ, 1890 г. октябрь, ноябрь и 1891 г. мартъ, Okolski. Wyklad prawa administracyjnego. P. I—III. 1880—84.

театровъ и спектаклей во время представлений, устраиваемыхъ по случаю царскихъ дней; 7) ношеніе безъ законно оправданной причины и разрѣшенія подлежащаго начальства траурнаго платья и употребленія запрещенныхъ костюмовъ или другихъ предосудительныхъ въ политическомъ отношеніи эмблемъ; 8) вообще нарушеніе распоряженій, установленныхъ во время существованія военнаго положенія. Кромѣ того, по закону 5 апрѣля 1879 года, варшавскій генераль-губернаторъ имѣетъ право собственною властью: 1) передавать военнымъ судамъ дѣла объ общихъ преступленіяхъ; 2) высылатъ изъ подвѣдомственныхъ ему губерній лицъ, пребываніе которыхъ въ краѣ будетъ имъ признано вреднымъ; 3) воспрепятствовать изданію, признаннымъ имъ вредными.

При генераль-губернаторѣ учреждены: 1) Высоч. утв. Мн. Гос. Сов. 30 марта 1898 г. (Собр. узак. 1898 г., № 52, ст. 727) совѣщаніе, не касающееся части исполнительной, а обсуждающее дѣла, передаваемые на его обсужденіе генераль-губернаторомъ, и состоящее, подъ предсѣдательствомъ генераль-губернатора, а при его отсутствіи — его помощника для общаго содѣйствія, изъ этого помощника, изъ помощника по полицейской части, Варшавскаго и другихъ губернаторовъ, когда они въ Варшавѣ, попечителя учебнаго округа, старшаго предсѣдателя и прокурора судебной палаты, предсѣдателя цензурнаго комитета, начальника штаба военнаго округа, управляющаго канцеляріей генераль-губернатора и представителей мин. финансовъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, назначаемыхъ по соглашенію генераль-губернатора съ министрами. Предсѣдатель приглашаетъ въ совѣщаніе и другихъ лицъ, познанія коихъ полезны для обсужденія дѣлъ совѣщанія. Дѣлопроизводство ведется канцеляріей генераль-губернатора, и 2) должности двухъ его помощниковъ, одинъ изъ нихъ предназначенъ для общаго содѣйствія генераль-губернатору въ дѣлахъ управленія (ст. 2, прим. 1), другой спеціально по полицейской части для завѣдыванія дѣлами по предупрежденію и изслѣдованію государственныхъ преступленій; при немъ имѣется особая канцелярія для розысковъ по дѣламъ политическимъ въ Привислянскомъ краѣ (Собр. узак. 1898 г., № 117, ст. 1.563).

Устройство губернскаго и уѣзднаго управленія въ губерніяхъ Царства Польскаго опредѣляется главнымъ образомъ законами 19 декабря 1866 года о губернскомъ и уѣздномъ управленіи (№ 44.012) и 26 марта 1869 года о казенныхъ палатахъ (№ 46.700). По закону 1866 г., въ губернскихъ правленіяхъ

сосредоточивалось завѣдываніе всѣми дѣлами губернскаго управленія. Но въ 1869 г. были учреждены казенныя палаты, и затѣмъ постепенно были образованы и остальные губернскія установленія, какія полагаются по Общему Учрежденію губернскаго. Въ изданіи II тома Свода законовъ 1892 г. въ него включено, какъ особый уставъ, Учрежденіе управленія губерній Царства Польскаго.

Устройство губернскихъ правленій въ общемъ то же, что и по Общему Учрежденію. Только совѣтниковъ обязательно три, и нѣтъ землемѣра, а ассессоръ завѣдуетъ страховымъ отдѣленіемъ (ст. 32)¹⁾. Отдѣленій при губернскомъ правленіи шесть: административное, военно-полицейское, юридическое, врачебное, страховое и тюремное (ст. 54, прим.). Въ отдѣленіи административномъ вѣдаются дѣла: по личному составу, содержанію и устройству подвѣдомственныхъ учрежденій; по разграниченію уѣздовъ и гминь; по устройству городовъ и селеній; по строительной и дорожной части; по разнымъ предметамъ земскаго и общественнаго хозяйства и особенно по хозяйству городовъ; по устройству церквей и молитвенныхъ домовъ и другимъ хозяйственнымъ вопросамъ духовнаго вѣдомства, и по части административной вообще (ст. 58). Военно-полицейское отдѣленіе завѣдуетъ: отправленіемъ квартирной и подводной повинности, устройствомъ военныхъ зданій, лагерныхъ мѣстъ, снабженіемъ войскъ и т. п.; дѣлами по розыскамъ; по паспортной части, объ иностранцахъ, о чрезвычайныхъ случаяхъ и вообще по части исполнительно- и слѣдственно-полицейской (ст. 59, по Прод. 95). Юридическое—дѣлами по защитѣ правъ подвѣдомственныхъ учрежденій, по юридическимъ вопросамъ и т. п. (ст. 60). Врачебное—дѣлами по медицинской части (ст. 61). Страховое — дѣлами взаимнаго страхованія (ст. 62). Тюремное—дѣлами тюремными (ст. 54, прим., по Прод. 95).

Отдѣльныя совѣщательныя присутствія изъ наличныхъ членовъ-техниковъ образуются для обсужденія и разрѣшенія только вопросовъ по части врачебной и строительной (ст. 33).

Общее присутствіе губернскаго правленія засѣдаетъ двояко: подъ предсѣдательствомъ или губернатора, или вице-губернатора. Въ законѣ прямо указаны дѣла, которыя должны быть разсма-

¹⁾ [Губернское правленіе подъ предсѣдательствомъ губернатора состоитъ изъ вице-губернатора и трехъ совѣтниковъ. Губернскіе медицинскій и ветеринарные инспекторы, инженеръ или архитекторъ [и начальникъ учебной дирекціи участвуютъ въ присутствіи губернскаго правленія съ правомъ голоса по дѣламъ ихъ управленія. Ст. 32 по Прод. 1906 г.].

триваемы присутствіемъ губернскаго правленія подѣ тѣмъ или другимъ предсѣдательствомъ (ст. 34—36).

Какъ рѣшаются дѣла въ присутствіи губернскаго правленія? Вопросъ этотъ не находитъ себѣ опредѣленнаго отвѣта въ законѣ. Въ ст. 34 говорится, что присутствіе губернскаго правленія „собирается для коллегіальнаго обсужденія и разрѣшенія дѣлъ“. Въ ст. 42 и 43 говорится, что „постановленіе записывается въ журналъ на основаніи мнѣнія большинства“, и что „при равенствѣ голосовъ перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдательствующаго“. Такъ какъ постановленія выражены въ совершенно общей формѣ и не ограничены примѣненіемъ къ какому-либо опредѣленному роду дѣлъ, то, казалось бы, слѣдуетъ заключить, что всѣ дѣла, вносимыя въ присутствіе, рѣшаются самимъ присутствіемъ по большинству голосовъ. Но такому заключенію противорѣчатъ ст. 47 и 48, постановляющія, что если при предсѣдательствѣ вице-губернатора „по дѣламъ собственно распорядительнаго свойства“ онъ не согласится съ мнѣніемъ присутствія, онъ можетъ представить на разрѣшеніе губернатора; если въ такихъ же случаяхъ не согласится съ мнѣніемъ присутствія губернаторъ, онъ можетъ „подѣ личною отвѣтственностью приказать исполнить, что считаетъ нужнымъ и законнымъ“. Такимъ образомъ по распорядительнымъ дѣламъ рѣшеніе постановляется губернаторомъ, только выслушивающимъ мнѣніе присутствія или докладъ о томъ вице-губернатора. Но какія дѣла распорядительныя, этого нигдѣ не указано, и въ данномъ вопросѣ не можетъ помочь и постановленіе ст. 8, что вопросы, не разрѣшаемыя Учрежд. упр. губ. Царства Польскаго, должны быть разрѣшаемы на основаніи постановленій Общ. Учр. губ., такъ какъ Общ. Учр. губ. не знаетъ вовсе распорядительныхъ дѣлъ.

Управление уѣздами ввѣрено уѣзднымъ начальникамъ (ст. 84)¹⁾, при которыхъ состоятъ два помощника, одинъ по части административной, другой по полицейской (ст. 92), и присутствіе уѣзднаго управленія (ст. 98), состоящее, подѣ предсѣдательствомъ уѣзднаго начальника, изъ двухъ его помощниковъ. Кромѣ того, по дѣламъ, касающимся ихъ части, призываются къ участию въ присутствіи уѣздный врачъ, архитекторъ, страховой совѣтникъ и ветеринаръ (ст. 99). Нѣкоторыя дѣла, перечисленныя въ ст. 103, рѣшаются коллегіально по большинству голосовъ (ст. 105).

¹⁾ [Изъ вѣдомства уѣзднаго управленія исключаются: городъ Варшава, всѣ губернскіе города, а также Лодзь и Вескувласкъ. См. прим. къ ст. 84 по Прод. 1906 г.].

Жалобы на уѣздное управленіе приносятся въ мѣсячный срокъ губернскому управленію (ст. 110).

Казенныя и контрольныя палаты образованы на общихъ основаніяхъ. Управленій государственными имуществами ¹⁾ въ губерніяхъ Царства Польскаго три: въ Сувалкахъ, Радомѣ и Варшавѣ (ст. 178). Они представляютъ ту особенность, что нѣкоторыя дѣла, указанные въ ст. 185—187, требуютъ коллегіальнаго обсужденія (ст. 188). Но подъ коллегіальнымъ тутъ разумѣется собственно совѣщательный порядокъ, такъ какъ дѣла, перечисленные въ ст. 185 и 187, разрѣшаются властью министра ²⁾, предусмотрѣнныя въ ст. 186—властью губернатора.

Совершенно особую организацію имѣютъ въ польскихъ губерніяхъ учрежденія, заведующія дѣломъ общественнаго призрѣнія. Въмѣсто приказовъ общественнаго призрѣнія, тутъ образованы по закону 1870 г. совѣты общественнаго призрѣнія, уѣздные и губернскіе, и кромѣ того въ Варшавѣ — особенный городской совѣтъ (Уст. общ. призр., ст. 358) ³⁾. Уѣздный совѣтъ образуется, подъ предсѣдательствомъ начальника уѣзда, изъ одного его помощника по назначенію губернатора, уѣзднаго врача, попечителя благотворительныхъ заведеній и отъ 2 до 4 членовъ, избираемыхъ совѣтомъ на 3 года изъ лицъ, извѣстныхъ своею благотворительностью и утверждаемыхъ губернаторомъ (ст. 364). Губернскій совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, состоитъ изъ вице-губернатора, управляющаго казенною палатою, одного изъ губернскихъ совѣтниковъ, по назначенію губернатора, губернскаго медицинскаго инспектора, попечителей благотворительныхъ заведеній губернскаго города и отъ 4 до 6 членовъ, избираемыхъ губернскими совѣтами на 3 года и съ утвержденія генералъ-губернатора (ст. 365). Дѣла въ совѣтахъ рѣшаются коллегіально, по большинству голосовъ, одни — окончательно, другія представляются на утвержденіе изъ уѣздныхъ совѣтовъ — въ губернскіе, изъ губернскихъ — министру внутреннихъ дѣлъ (ст. 371—393) ⁴⁾.

Въ губерніяхъ Прибалтійскихъ правительственныя учрежде-

¹⁾ [Нынѣ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Прим. къ ст. 180 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Главнуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ. Прим. къ ст. 183 по Прод. 1906 г.].

³⁾ [О Варшавскомъ и Лодзинскомъ городскихъ совѣтахъ общественнаго призрѣнія см. прим. къ ст. 358 и ст. 366 Уст. общ. призр. по Прод. 1906 г.].

⁴⁾ [Начальнику главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. Ст. 382 по Прод. 1906 г.].

нія организованы теперь такъ же, какъ и въ губерніяхъ, управляемыхъ по Общему Учрежденію. Существовавшее прежде въ нихъ главное управленіе, генераль-губернаторство также уничтожено. Особенность мѣстнаго управленія этихъ трехъ губерній выражается только въ своеобразномъ устройствѣ въ нихъ органовъ самоуправленія.

Изъ восточныхъ окраинъ наиболѣе выработанныя и цѣлостныя учрежденія изданы для Кавказа и Туркестана.

Учрежденіе Управленія Кавказскаго края издано въ 1833 г. и составляетъ теперь въ т. II Св. зак. особый уставъ. Когда въ 1881 году были упразднены кавказскій комитетъ, а также должность кавказскаго намѣстника и учреждена должность главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ и командующаго войсками, на комитетъ министровъ возложена была выработка проекта преобразованія кавказскаго управленія съ цѣлью возможнаго его упрощенія и слиянія съ общими учрежденіями. Комитетъ, однако, нашелъ, что на основаніи представленныхъ ему данныхъ и соображеній весьма затруднительно придти къ окончательному заключенію, и потому признано болѣе осторожнымъ предварительную разработку проекта произвести на мѣстѣ. Согласно съ этимъ Высоч. утв. положеніемъ комитета главноначальствующему было предоставлено образовать комиссію изъ начальниковъ мѣстныхъ управленій. Выработанный этой комиссіей проектъ съ нѣкоторыми измѣненіями, внесенными Государственнымъ Совѣтомъ, и послужилъ основой Учрежденія 1883 г.

Кавказскій край состоитъ изъ Сѣвернаго Кавказа и Закавказья (Учр. упр. Кавк., ст. 1). Въ составъ Сѣвернаго Кавказа входятъ области Терская и Кубанская; въ составъ Закавказья — губерніи Тифлисская, Кутаисская, Елизаветпольская, Эриванская, Бакинская, Черноморская, области Дагестанская, Карсская ¹⁾ и округъ Закатальскій ²⁾ (ст. 2, 3).

Главнначальствующій гражданскою частью на Кавказѣ пользуется общими правами, предоставленными генераль-губернаторамъ (ст. 8) и кромѣ того особыми полномочіями, нѣсколько расширенными еще въ 1888 году ³⁾. Самое важное изъ этихъ особыхъ полномочій есть право главноначальствующаго въ тѣхъ случаяхъ, когда въ указахъ Сената въ отношеніи общихъ по го-

¹⁾ [и Батумская. Ст. 3 по Прод. 1906].

²⁾ [а также Сухумскій. Тамъ же].

³⁾ [на Кавказѣ восстановлена должность намѣстника. См. выше, дополненіе на стр. 287 и слѣд.].

сударству мѣръ, предписанныхъ порядкомъ законодательнымъ или исполнительнымъ, не будетъ сказано, что онѣ распространяются на Закавказье и тѣ части Кубанской и Терской областей, которыя заняты туземнымъ населеніемъ, въ теченіе двухъ мѣсяцевъ съ полученія указа сообщить подлежащему министру о неудобствѣ примѣненія его въ означенныхъ мѣстностяхъ (ст. 9). Кромѣ того копии всѣхъ общихъ распоряженій министровъ о порядкѣ исполненія мѣстными учрежденіями законовъ и мѣръ, предписанныхъ въ порядкѣ исполнительномъ, препровождаются обязательно главноначальствующему, который, если встрѣтитъ въ примѣненіи ихъ по мѣстнымъ условіямъ какія-либо неудобства, уведомляетъ о томъ подлежащихъ министровъ и въ особо важныхъ случаяхъ можетъ приостановить ихъ исполненіе. Въ случаѣ несогласія министра съ мнѣніемъ главноначальствующаго, дѣло поступаетъ на разрѣшеніе комитета министровъ (ст. 10). Всѣ находящіеся на Кавказѣ административныя и общественныя учрежденія, за исключеніемъ контрольнаго вѣдомства, подлежатъ надзору главноначальствующаго (ст. 11), который въ случаяхъ особенной важности, когда распоряженіе административнаго учрежденія можетъ нарушить государственный или общественный интересъ, имѣетъ право приостановить исполненіе такого распоряженія, съ перенесеніемъ онаго на разсмотрѣніе высшей инстанціи (ст. 17). Относительно сельскихъ обществъ Закавказья ему предоставлено лишать ихъ права избирать сельского старшину или и всѣхъ должностныхъ лицъ сельского управленія (М. Г. С., 1887 г.).

Нѣкоторыя особыя полномочія предоставлены главноначальствующему также и относительно частныхъ лицъ. Онѣ имѣетъ право собственной властью: 1) высылать иностранцевъ, лишь сообщая о томъ министру внутреннихъ дѣлъ; 2) воспрещать лицамъ нетуземнаго происхожденія, вреднымъ для общественнаго порядка, пребываніе въ пограничныхъ мѣстностяхъ (ст. 27); 3) при значительномъ усиленіи случаевъ сопротивленія властямъ, убійствъ, разбоевъ, грабежей, скотоврадства и пристанодержательства удалять туземцевъ, которые, по имѣющимся у административной власти достовѣрнымъ свѣдѣніямъ объ участіи ихъ въ указанныхъ преступленіяхъ, оказываются вредными для общественнаго порядка, высылать на срокъ, не выше 5 лѣтъ или въ избранныя для сего мѣста на Кавказѣ или за предѣлы Кавказа въ мѣста, назначенныя для того министромъ внутреннихъ дѣлъ; 4) принимать въ тѣхъ же случаяхъ и другія вызываемыя обстоятельства мѣры для восстановленія порядка и безопасности,

довода о нихъ немедленно черезъ министра внутреннихъ дѣлъ до Высочайшаго свѣдѣнія (ст. 26); 5) воспрещать подлежащимъ цензурѣ повременнымъ изданіямъ на туземныхъ языкахъ обсужденіе несовершенства существующихъ законовъ и приостанавливать эти изданія на срокъ до 8 мѣсяцевъ.

При главноначальствующемъ состоитъ его помощникъ (ст. 28—31) и образованъ совѣтъ, состоящій, подъ предсѣдательствомъ его помощника, изъ двухъ членовъ особо назначаемыхъ, по одному члену отъ министерствъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, уполномоченнаго отъ министра государственныхъ имуществъ, старшаго предсѣдателя судебной палаты и директора канцеляріи главноначальствующаго (ст. 33). По дѣламъ, касающимся соотвѣтственныхъ вѣдомствъ, въ совѣтъ приглашаются съ правомъ голоса начальникъ окружного штаба, губернаторы, управляющіе казенными и контрольными палатами, начальники отдѣльных частей и инспекторъ водъ Закавказья (ст. 34). Дѣла, подлежащія вѣдѣнію совѣта, раздѣляются на три группы: 1) по общему управленію краемъ; 2) по устройству быта сельскихъ обывателей, и 3) по земскимъ повинностямъ (ст. 35). По дѣламъ второй и третьей категоріи заключенія совѣта представляются на усмотрѣніе главноначальствующаго, отъ котораго зависитъ одобрить или измѣнить заключеніе. По дѣламъ, относящимся къ общему управленію краемъ, совѣтъ постановляетъ опредѣленія, которыя представляются на утвержденіе главноначальствующаго только въ случаѣ разногласія, или когда главноначальствующій самъ того потребуетъ. Только по нѣкоторымъ дѣламъ этой категоріи постановленія совѣта обязательно представляются на утвержденіе главноначальствующаго: таковы именно дѣла о неполнотѣ и неясности законовъ, предположенія объ изданіи новыхъ, объ административной высылкѣ туземцевъ, о преданіи суду должностныхъ лицъ и о назначеніи частнымъ лицамъ вознагражденія изъ казны за имущества, отошедшія на государственныя надобности (ст. 38).

Изъ губерній и областей, принадлежащихъ къ Кавказскому краю, только области Дагестанская и Карсская, губерніи Черноморская и округъ Закавказскій и три округа Кутаисской губерніи управляются по особымъ правиламъ (102) ¹⁾.

Въ остальныхъ частяхъ Кавказскаго края мѣстное управле-

¹⁾ [Особыми положеніями опредѣляется управленіе областей Батумской, Дагестанской и Карсской и округовъ Закавказскаго и Сухумскаго. 102 по Прод. 1906 г.].

ніе опредѣляется Общ. Учр. губ. съ небольшими измѣненіями въ частностяхъ.

Черноморская губернія образована въ 1896 г. изъ Черноморскаго округа (1896 г., мая 23, Собр. узак., ст. 983). Органами губернскаго управленія являются губернаторъ, общее присутствіе, канцелярія губернатора и прочіе чины по штату. Общее присутствіе, подъ предсѣдательствомъ губернатора, составляютъ вице-губернаторъ, представитель министерства земледѣлія ¹⁾, лицо прокурорскаго надзора, по назначенію министра юстиціи ²⁾ правитель канцеляріи губернатора, податной инспекторъ, губернский инженеръ, губернский врачебный инспекторъ, губернский ветеринаръ ³⁾ и губернский землемѣръ, новороссійскій городской голова, одинъ изъ гласныхъ думы, представители военнаго, почтово-телеграфнаго, судебнаго вѣдомствъ и чиновникъ по переселенческимъ дѣламъ. Вице-губернаторъ и правитель канцеляріи присутствуютъ по всѣмъ дѣламъ; остальные члены по соотвѣтственнымъ ихъ вѣдомству дѣламъ. Дѣла рѣшаются порядкомъ, предписаннымъ для замѣняемыхъ общимъ присутствіемъ установленій по Общ. Учр. губ.

Главное мѣстное управленіе Кубанскою и Терскою областями принадлежитъ командующему войсками кавказскаго военнаго округа, наказному атаману кавказскихъ казачьихъ войскъ (ст. 140, 141). Званія эти всегда соединяются съ должностію главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ (ст. 5). Но по тѣмъ дѣламъ, по коимъ главноначальствующій сносится съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, онъ, какъ командующій войсками, долженъ обращаться къ военному министру (ст. 142). Вся переписка командующаго войсками сосредоточивается въ окружномъ штабѣ (ст. 152) ⁴⁾. Командую-

¹⁾ [Представитель главнаго управленія землеустройства и земледѣлія по назначенію уполномоченнаго на Кавказѣ отъ главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ. Ст. 139³ по Прод. 1906 г.].

²⁾ [по назначенію прокурора судебной палаты. Тамъ же].

³⁾ [Губернский ветеринарный инспекторъ. Тамъ же].

⁴⁾ [Главное мѣстное управленіе Кубанскою и Терскою областями вмѣстѣ съ входящими въ составъ ихъ казачьими войсками, городами и гражданскимъ населеніемъ, за исключеніемъ горскихъ племенъ, вѣряется намѣстнику по званію войскаго наказнаго атамана, а управленіе надъ обитающими въ предѣлахъ Терской и Кубанской областей горскими племенами ему же по званію главнокомандующаго войсками. Вся переписка намѣстника по званію главнокомандующаго войсками и войскаго наказнаго атамана, по управленію Кубанскою и Терскою областями сосредоточивается въ окружномъ штабѣ кавказскаго военнаго округа, причемъ дѣла, предоставляемыя военному министру,

шій войсками ¹⁾ можетъ вносить нѣкоторыя дѣла, возникающія въ областяхъ, на предварительное обсужденіе совѣта при главно-начальствующемъ, при чемъ дѣла эти разсматриваются въ присутствіи начальника окружного штаба (1896 г., апрѣля 26, Пол. Ком. Мин. Собр. узак., 793).

Управленіе каждой области образуютъ начальникъ области и областное правленіе (ст. 154). Начальники пользуются всѣми правами губернаторовъ (ст. 155) и нѣкоторыми особыми правами надъ горскимъ населеніемъ (ст. 156). При начальникѣ состоятъ два помощника, старшій и младшій (158—160). Общее присутствіе областного правленія подъ предсѣдательствомъ начальника области составляютъ младшій его помощникъ, совѣтники, ассессоръ и начальники прочихъ отдѣленій — по дѣламъ ихъ касающимся (ст. 165).

Области дѣлятся на отдѣлы, состоящіе въ управленіи атамановъ (ст. 174), отдѣлы на участки и округа съ участковыми начальниками и начальниками округовъ (188, 190).

Закаспійская область, которая, въ порядкѣ общаго управленія, присоединялась прежде къ Кавказскому краю, теперь отдѣлена отъ него въ 1890 г. и подчинена непосредственному вѣдѣнію военнаго министра ²⁾. Мѣстное областное управленіе ввѣрено въ ней начальнику области съ подчиненіемъ ему и расположенныхъ въ области войскъ (Врем. пол. Закасп. Обл., ст. 2) ³⁾. При начальникѣ области образованъ военно-областной совѣтъ, состоящій, подъ предсѣдательствомъ начальника области, изъ начальника областного штаба, завѣдывающаго артиллерійскою частью, завѣдывающаго инженерною частью, областного интенданта, военно-медицинскаго инспектора и члена отъ военнаго министерства (ст. 15) ⁴⁾. къ обязанностямъ начальника области отно-

восходятъ къ послѣднему по главному управленію казачьихъ войскъ. Ст. 140 и 152 по Прод. 1906 г.].

¹⁾ [Намѣстникъ. См. ст. 140¹ по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Закаспійская область подчиняется главному надзору туркенстанскаго генералъ-губернатора. О затрудненіяхъ, встрѣченныхъ имъ при примѣненіи дѣйствующихъ въ Закаспійской области правилъ, онъ представляетъ военному министру или сообщаетъ по отдѣльнымъ частямъ управленія подлежащимъ министрамъ. Ст. 2 и прим. по Прод. 1906 г.].

³⁾ [Мѣстное областное управленіе возлагается на начальника области. Тамъ же].

⁴⁾ [За послѣдовавшимъ въ 1899 году упраздненіемъ Закаспійскаго военно-областного совѣта постановлено, что подлежавшіе обсужденію его вопросы по военно-народному управленію и другія дѣла по гражданской части, впредь до устройства управленія области на новыхъ основаніяхъ, имѣютъ поступать

сится: 1) завѣдываніе мѣстнымъ населеніемъ во всѣхъ отношеніяхъ; 2) принятіе мѣръ къ обезпеченію спокойствія и безопасности; 3) покровительство торговлѣ и промышленности и изысканіе способовъ къ развитію благосостоянія края; 4) наблюденіе за состояніемъ умовъ, за благонадежностью туземныхъ властей, за положеніемъ дѣлъ въ смежныхъ азіатскихъ странахъ; 5) огражденіе неприкосновенности нашихъ границъ, и 6) приведеніе въ исполненіе распоряженій правительства и наблюденіе за исполненіемъ законовъ. Кромѣ того ему предоставляются всѣ права и обязанности губернаторовъ (ст. 5—8). Область дѣлится на пять уѣздовъ, находящихся въ завѣдываніи уѣздныхъ начальниковъ.

Главное управленіе Туркестанскимъ краемъ, состоящимъ изъ трехъ областей: Сыръ-Дарьинской, Ферганской и Самаркандской, ввѣряется, подъ высшимъ завѣдываніемъ военнаго министра, генераль-губернатору (Пол. Турк., ст. 8, 10) ¹⁾. Въ случаѣ его отсутствія, если къ нему не будетъ Высочайшею властью назначено другое лицо, должность генераль-губернатора исправляетъ старшій по службѣ изъ мѣстныхъ военныхъ губернаторовъ областей (ст. 11) ²⁾. Особенныя полномочія туркестанскаго генераль-губернатора заключаются въ правѣ: 1) высылать на срокъ не долѣе 5 лѣтъ вредныхъ по политической неблагонадежности туземцевъ въ мѣстности, назначаемыя для того по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 15); 2) испрашивать въ исключительныхъ случаяхъ, когда совершающіяся въ краѣ тяжкія преступленія будутъ угрожать нарушеніемъ общественнаго порядка, Высочайшее разрѣшеніе на преданіе виновныхъ военному суду (ст. 16), и 3) утверждать: а) торги по строительнымъ работамъ, на которыя кредитъ уже назначенъ, на всякую сумму; б) смѣты и проекты по симъ работамъ и договоры казны съ частными лицами—на сумму до 30.000 р. (ст. 14); 4) непосредственныя сношенія съ Бухарскимъ эмиромъ и Хивинскимъ ханомъ; 5) приѣмъ

на единоличное разсмотрѣніе начальника Закаспійской области. Прим. къ ст. 5 и ст. 13 по Прод. 1906 г.].

¹⁾ [Въ составъ туркестанскаго генераль-губернаторства включена Семирѣченская область, переданная въ вѣдѣніе военнаго министерства. Но управляется она на основаніи положенія объ управленіи не Туркестанскаго края, а степныхъ областей. Прим. къ ст. 1 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [При генераль-губернаторѣ состоитъ помощникъ, назначаемый и увольняемый по непосредственному усмотрѣнію Государя. Въ случаѣ увольненія, смерти, болѣзни или отсутствія изъ края генераль-губернатора, помощникъ его вступаетъ въ исправленіе всѣхъ его обязанностей. Ст. 10¹ и 11 по Прод. 1906 г.].

въ подданство жителей средне-азиатскихъ ханствъ; 6) высылать иностранцевъ (ст. 12, прим. 2 и 3) ¹⁾).

При генераль-губернаторѣ имѣется совѣтъ, состоящій, подъ его предсѣдательствомъ, изъ военныхъ губернаторовъ областей, когда они находятся въ Ташкентѣ, управляющихъ казенною и контрольною палатами, непремѣннаго члена отъ министерства финансовъ, начальника штаба туркестанскаго военного округа и управляющаго канцеляріею генераль-губернатора. Кромѣ того, по дѣламъ общаго управленія и по тѣмъ изъ дѣлъ о земскихъ повинностяхъ, которыя относятся до мировыхъ установленій и устройства мѣстъ заключенія приговариваемыхъ мировыми судьями, въ совѣтѣ участвуютъ съ правомъ голоса предсѣдатель мѣстнаго областного суда и областной прокуроръ, а по дѣламъ учебной части—главный инспекторъ училищъ (ст. 18) ²⁾. Предметы вѣдѣнія туркестанскаго совѣта, подобно кавказскому, раздѣляются на три категоріи: 1) по общему управленію краемъ; 2) по земскимъ повинностямъ, и 3) по поземельному и податному устройству (ст. 20). По дѣламъ первой категоріи совѣтъ имѣетъ лишь совѣщательную функцію, дѣла двухъ другихъ категорій рѣшаются въ немъ по большинству голосовъ; но, въ случаѣ несогласія генераль-губернатора съ мнѣніемъ большинства, онъ можетъ представить дѣло на разрѣшеніе подлежащаго министерства, а въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, и самъ распорядиться, донося о томъ немедленно до свѣдѣнія подлежащаго министерства (ст. 21). Управление медицинской частью состоитъ въ вѣдѣніи главнаго военно-медицинскаго управленія (ст. 25) ³⁾.

¹⁾ [Генераль-губернатору предоставляется также высылать на родину изъ предѣловъ Хивинскаго и Бухарскаго ханствъ неблагонадежныхъ и порочныхъ русскихъ подданныхъ, на основаніи особыхъ представленій російскаго политическаго агента въ Бухарѣ и начальника Аму-Дарьинскаго отдѣла, въ которыхъ должны быть приведены основанія необходимости высылки того или другого лица. Ст. 15 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Совѣтъ генераль-губернатора состоитъ подъ предсѣдательствомъ помощника генераль-губернатора изъ военнаго губернатора Сыръ-Дарьинской области и военныхъ губернаторовъ Ферганской и Самаркандской областей во время пребыванія ихъ въ Ташкентѣ, прокурора ташкентской судебной палаты, управляющихъ казенною и контрольною палатами, начальника управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, непремѣннаго члена отъ министерства финансовъ, начальника штаба Туркестанскаго военного округа и управляющаго канцеляріею генераль-губернатора. Сверхъ того въ совѣтѣ участвуютъ съ правомъ голоса: по дѣламъ, касающимся учебной части—главный инспекторъ училищъ, а по дѣламъ, касающимся пищевой торговли—управляющій акцизными сборами Туркестанскаго края и т. д. См. ст. 18 по Прод. 1906 г.].

³⁾ [См. ст. 486—500 Уст. врачев. по Своду и по Прод. 1906 г.].

Управление государственными имуществами—въ непосредственномъ завѣдываніи генераль-губернатора (ст. 34) ¹⁾.

Управление отдѣльныхъ областей ввѣрено военнымъ губернаторамъ, при коихъ состоитъ областное правленіе (ст. 43), члены котораго назначаются генераль-губернаторомъ (ст. 47), а управление уѣздовъ—уѣзднымъ начальникамъ, назначаемымъ генераль-губернаторомъ (ст. 59, 62). Но начальникъ Аму-Дарьинскаго отдѣла назначается, по представленію генераль-губернатора, Высочайшею властью (ст. 56).

Въ основаніи законодательства, опредѣляющаго порядокъ управленія губерніями и областями Сибири, до сихъ поръ лежитъ Сибирское Учрежденіе 1822 года (П. С. З., № 29.125) ²⁾, выработанное Сперанскимъ, хотя въ настоящее время оно подверглось весьма существеннымъ измѣненіямъ, такъ что и самое слово Сибирь не имѣетъ уже болѣе значенія опредѣленнаго административнаго термина.

Учрежденіе 1822 года было основано на двухъ главныхъ началахъ: 1) чтобы по уваженію разстояній доставить всѣмъ частямъ управленія способъ въ удобнѣйшему въ нужныхъ случаяхъ мѣстному разрѣшенію и 2) чтобы единствомъ и постепенностью надзора удостовѣрить сколько можно болѣе правильность его движенія (§ 474). Съ этою цѣлью Сибирь была раздѣлена на Западную и Восточную, и каждая изъ нихъ составляла особое генераль-губернаторство. При генераль-губернаторствѣ имѣлся совѣтъ изъ шести совѣтниковъ, назначаемыхъ Высочайшею властью наполовину по представленію генераль-губернатора, наполовину по представленію министерствъ внутреннихъ дѣлъ, финансовъ и юстиціи. Совѣтъ этотъ имѣлъ только совѣщательное значеніе, и лишь по жалобамъ на судебныя мѣста дѣла рѣшались въ немъ по большинству голосовъ. Управление сибирскихъ губерній и областей различалось тѣмъ, что въ областяхъ завѣдываніе всѣми дѣлами областного управленія сосредоточивалось въ областномъ правленіи, которое имѣло особаго предсѣдателя и соединяло власть сибирскаго управленія, казенной палаты и губернскаго суда, а въ губерніяхъ различалось частное управленіе, органами котораго являлись по дѣламъ полиціи—губернское правленіе, по дѣламъ хозяйственнымъ—казенная палата и по дѣламъ судебнымъ—губернскій судъ, и общее управленіе, органомъ котораго служилъ губернскій совѣтъ, состоявшій, подъ предсѣдательствомъ

¹⁾ [См. правила, приложен. къ ст. 34 (прим.) по Прод. 1906 г.].

²⁾ [С. Прутченко, Сибирскія окранны, 1899].

губернатора, изъ председателей губернскаго правленія, казенной палаты и губернскаго суда и губернскаго прокурора.

Вмѣсто уѣздовъ, сибирскія губерніи и области дѣлились на округа. Окружное управленіе слагалось изъ начальника округа и окружного совѣта, состоявшаго изъ городничаго, окружного судьи, земскаго исправника, окружного стряпчаго, окружного казначея и городского головы (§§ 64, 65). Совѣты эти имѣли только совѣщательное значеніе (§ 578).

Начиная съ 1882 года, совершился цѣлый рядъ измѣненій въ организаціи главнаго управленія Сибирью. Упразднено въ 1882 г. генераль-губернаторство Западной Сибири, и губерніи Тобольская и Томская подчинены непосредственно министерству внутреннихъ дѣлъ (П. С. З., № 886). Вмѣстѣ съ тѣмъ изъ областей Акмолинской, Семипалатинской и Семирѣченской образовано Степное генераль-губернаторство. Изъ состава генераль-губернаторства Восточной Сибири выдѣлены въ 1884 г. области Забайкальская, Амурская, Приморская и островъ Сахалинъ, составившіе особое Приамурское генераль-губернаторство (П. С. З., № 2.324). Наконецъ, въ 1887 году генераль-губернаторство Восточной Сибири переименовано въ Иркутское (П. С. З., № 4.517).

При Приамурскомъ генераль-губернаторствѣ съ самаго его учрежденія не полагалось совѣщательныхъ учреждений, а существовавшій при генераль-губернаторѣ Восточной Сибири совѣтъ въ 1887 г. былъ упраздненъ. Такимъ образомъ главное управленіе въ Сибирѣ получило теперь строго единоличную организацію.

Иркутское генераль-губернаторство состоитъ изъ двухъ губерній, Иркутской и Енисейской, и Якутской области (Учр. сибир., ст. 8) ¹⁾. При генераль-губернаторѣ состоитъ канцелярія и общее для всего края управленіе строительною и дорожною частью (ст. 9) ²⁾.

Опредѣля общее значеніе власти генераль-губернатора, законъ говоритъ, что главное управленіе есть часть министерскаго управленія, дѣйствующая на мѣстѣ (ст. 281); поэтому отношенія генераль-губернатора къ Сенату и министерствамъ опредѣляются правилами Общаго Наказа министерствамъ (ст. 282).

Непосредственному дѣйствію генераль-губернатора подлежатъ:
I. По надзору за движеніемъ дѣлъ: побужденіе къ скорому

¹⁾ [а также Забайкальской. Ст. 8 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [При генераль-губернаторѣ состоятъ кромѣ того: вице-инспекторъ корпуса лѣсничихъ и учебный отдѣлъ. Ст. 9. по Прод. 1906 г.].

и законному производству, обозрѣнія общія и частныя мѣстныхъ управленій, разсмотрѣніе отчетовъ, разрѣшеніе пререканій о подсудности между губернскими и областными правленіями. II. По разрѣшенію сомнѣній въ исполненіи законовъ: представленіе высшему начальству по уваженію нуждъ и мѣстныхъ обстоятельствъ о новомъ постановленіи, объ ограниченіи, отмѣнѣ или дополненіи существующихъ, случаи сомнѣній во вновь издаваемыхъ узаконеніяхъ и представленія объ нихъ, случаи чрезвычайныя, требующіе рѣшительныхъ мѣръ, въ законѣ съ точностью не опредѣленныхъ, мѣры къ пресѣченію роскоши и расточительства, и III. По хозяйственному управленію: разсмотрѣніе смѣтъ земскихъ и инородныхъ доходовъ, расходовъ и повинностей, главныя мѣры народнаго продовольствія, утвержденіе торговъ не выше 10.000 р. (ст. 12).

Якутское областное управленіе составляютъ губернаторъ и областное правленіе (ст. 326), подъ предѣдательствомъ вице-губернатора, состоящее изъ совѣтниковъ и ассессора (ст. 327)¹⁾. Окружныя полицейскія управленія Якутской области составляютъ окружной исправникъ, помощникъ его, земскіе засѣдатели, секретарь (ст. 339, по Прод. 1895 г.).

Устройство управленія всѣхъ четырехъ сибирскихъ губерній, какъ Иркутской и Енисейской, входящихъ въ составъ иркутскаго генераль-губернаторства, такъ Тобольской и Томской, непосредственно подчиняющихся министерству внутреннихъ дѣлъ, опредѣляется теперь закономъ 1-го іюля 1895 года (Учр. сибир., ст. 13, прим. прилож. и прод. 1895 г.).

Законъ этотъ, взаимно существовавшихъ прежде въ сибирскихъ губерніяхъ губернскихъ совѣтовъ съ состоящими при нихъ канцеляріями общаго губернскаго управленія и отдѣленіями по строительной и дорожной частямъ, губернскихъ присутствій по городскимъ дѣламъ и по воинской повинности, губернскихъ правленій съ канцеляріями, экспедиціями о ссыльныхъ, приказовъ общественнаго призрѣнія, врачебныхъ управъ, а также комитетовъ оспенныхъ и общественнаго здравія, образовалъ губернское

¹⁾ [Якутское областное управленіе составляютъ губернаторъ, общее присутствіе и канцелярія. Общее присутствіе подъ предѣдательствомъ губернатора составляютъ: вице-губернаторъ, предѣдатель и прокуроръ окружнаго суда, совѣтники и областные врачебный и ветеринарный инспекторы, нинтеръ и землемѣръ, изъ нихъ вице-губернаторъ участвуетъ въ присутствіи по всѣмъ дѣламъ, совѣтники по дѣламъ общаго присутствія, указаннымъ въ общемъ учрежденіи губернскомъ, прочія же лица, указанные въ п. 7, участвуютъ въ присутствіи по дѣламъ ихъ вѣдомства. См. прил. къ ст. 325 Учр. сиб. по Прод. 1906 г.].

управленіе (ст. 13, прим.). Управленіе это состоитъ изъ губернатора, общаго присутствія губернскаго управленія и канцеляріи.

Общее присутствіе губернскаго управленія, подъ предѣтельствомъ губернатора, составляется изъ вице-губернатора, управляющаго казенною палатою, предѣдателя и прокурора окружнаго суда, совѣтника тюремнаго инспектора, врачебнаго инспектора, ветеринара, инженера, управляющаго контрольною палатою, уѣздныхъ военныхъ начальниковъ, членовъ отъ военнаго и почтово-телеграфнаго вѣдомства, представителя мѣстнаго горнаго управленія, городскихъ головъ, городскихъ гласныхъ, предѣдателей и членовъ сиротскихъ судовъ (прил., ст. 3 и 5)¹⁾. Изъ всѣхъ этихъ лицъ только одинъ вице-губернаторъ участвуетъ въ присутствіи по всѣмъ дѣламъ. Всѣ другіе, не исключая и совѣтниковъ, участвуютъ только по дѣламъ, относящимся до ихъ части (ст. 4 и 5).

Канцелярію губернскаго управленія составляютъ отдѣленія распорядительныя, тюремное, врачебное, строительное (ст. 6) и межевое (1896, янв. 1, Собр. узав., ст. 109). По вопросамъ научнымъ и техническо-врачебнымъ и строительнымъ въ подлежащихъ отдѣленіяхъ канцеляріи губернскаго управленія составляются совѣщательныя присутствія на основаніи ст. 448 Общ. учр. губ. (ст. 7).

Вѣдѣнію общаго присутствія подлежатъ дѣла бывшихъ губернскихъ совѣтовъ, губернскихъ правленій, губернскихъ присутствій по крестьянскимъ и городскимъ дѣламъ, а равно и по воинской повинности, губернскихъ комитетовъ: распорядительнаго, оспеннаго и общественнаго здравія (ст. 13, 14). Порядокъ рѣшенія дѣлъ опредѣляется по правиламъ Общ. учр. губ. (ст. 15); власть губернатора—статьями 4 и 26 Учр. сибир.; власть вице-губернатора и совѣтниковъ—правилами Общ. учр. губ. (ст. 8).

Жалобы на постановленія общаго присутствія въ трехмѣсячный срокъ приносятся въ Сенатъ черезъ губернское управленіе. Жалобы на медленность и бездѣйствіе власти могутъ быть приносимы въ Сенатъ непосредственно (ст. 19).

Кромѣ общаго губернскаго управленія, въ сибирскихъ губер-

¹⁾ [Въ составъ присутствія входятъ кромѣ того: начальникъ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, непремѣнные члены по крестьянскимъ дѣламъ, помощникъ губернскаго тюремнаго инспектора съ совѣщательнымъ голосомъ, губернский инженеръ, губернский архитекторъ (съ совѣщ. гол.), губернский землемеръ и др. См. ст. 3 и 5 прил. къ ст. 13 (прим.) Учр. сиб. по Прод. 1906 г.].

ніяхъ существуютъ казенныя палаты (ст. 39, 442), контрольныя палаты (ст. 29), а въ губерніяхъ Тобольской и Томской—и управленія государственныхъ имуществъ (ст. 436 по Прод. 1895 г.)¹⁾. Управляющіе государственными имуществами²⁾ въ этихъ губерніяхъ суть члены общаго присутствія губернскаго управленія (ст. 436¹, по Прод. 1895 г.).

Ни въ Иркутскомъ генераль-губернаторствѣ, ни въ губерніяхъ Тобольской и Томской нѣтъ ни губернскихъ, ни областныхъ акцизныхъ управленій. Въ Иркутскѣ образовано акцизное управленіе Восточной Сибири, распространяющее свое дѣйствіе на все Иркутское генераль-губернаторство. Акцизные же сборы губерній Тобольской и Томской отнесены къ завѣдыванію акцизнаго управленія Западной Сибири, находящагося въ г. Омскѣ, Акмолинской области (Уст. аец. сб., ст. 2, прим.).

Сибирскія губерніи дѣлятся на округа, состоящіе въ завѣдываніи окружныхъ полицейскихъ управленій. Управленія состоятъ, подъ начальствомъ окружного исправника, изъ его помощника и земскихъ засѣдателей (Учр. сибир., ст. 47)³⁾.

Главное управленіе Приамурскаго генераль-губернаторства сосредоточивается въ лицѣ генераль-губернатора. При немъ состоятъ его помощникъ, канцелярія и состоящіе при немъ лица по штату (Учр. сибир., ст. 340, 347)⁴⁾. Права и обязанности приамурскаго генераль-губернатора тѣ же, что и иркутскаго, со слѣдующими, однако, измѣненіями (ст. 341): 1) частныя жалобы на рѣшенія областныхъ управленій Приамурскаго генераль-губернаторства приносятся прямо генераль-губернатору (ст. 342)⁵⁾; 2) онъ можетъ изъ предметовъ хозяйственнаго управленія, отнесенныхъ въ его вѣдѣнію (ст. 12, § III), передавать на разрѣшеніе военныхъ губернаторовъ и начальника острова Сахалина тѣ дѣла, относительно которыхъ онъ признаетъ эту мѣру полезною

¹⁾ [Нынѣ управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Ст. 436 Учр. сб. по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Начальники управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ].

³⁾ [Въ губерніяхъ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской и въ областяхъ Забайкальской, Амурской и Приморской округа переименованы въ уѣзды. Уѣздное полицейское управленіе составляютъ: уѣздный исправникъ, помощникъ его и становые пристава. Прим. 2 къ ст. 3 и ст. 47 по Прод. 1906 г.].

⁴⁾ [При приамурскомъ генераль-губернаторѣ образовано управленіе изъ канцеляріи и состоящихъ при немъ: инспектора по тюремной части, горнаго инженера, инженера путей сообщенія, архитектора и чиновника по дипломатической части. Ст. 347 по Прод. 1906 г.].

⁵⁾ [Ст. 342 по Прод. 1906 г. исключена].

(ст. 343) ¹⁾; 3) ему предоставлены кроме того слѣдующія особыя права: разрѣшать въ краѣ по мѣрѣ необходимости иностранный каботажъ и облагать таковой сборами; устанавливать сборы со всякаго рода судовъ, плавающихъ по рѣкамъ края и Амурскому лиману; устанавливать размѣръ оброчной подати съ состоящаго въ русскомъ подданствѣ китайскаго и корейскаго населенія края за пользованіе казенною землею и предоставлять льготы въ платежѣ ея по особымъ хозяйственнымъ условіямъ отдѣльныхъ селеній, съ тѣмъ, чтобы означенная повинность была не ниже взимаемой съ русскаго населенія въ краѣ подушной подати; облагать проживающихъ въ краѣ корейцевъ и китайцевъ, если они владѣютъ недвижимою въ краѣ собственностью и не производятъ въ немъ торговыхъ оборотовъ, особыми сборами по его, генераль-губернатора, усмотрѣнію; принимать китайцевъ и корейцевъ въ подданство, съ соблюденіемъ при томъ предѣловъ власти, принадлежащей въ семъ отношеніи министру внутреннихъ дѣлъ. О всѣхъ этихъ мѣрахъ генераль-губернаторъ доводитъ до свѣдѣнія подлежащихъ министровъ (ст. 344, 345). Въ случаѣ отсутствія по какой-либо причинѣ генераль-губернатора подвѣдомственные губернаторы дѣйствуютъ на томъ же основаніи, какъ въ губерніяхъ и областяхъ, гдѣ нѣтъ главныхъ мѣстныхъ начальниковъ (ст. 346).

Акцизными сборами въ генераль-губернаторствѣ, кроме острова Сахалина, вѣдаетъ Приамурское акцизное управленіе (ст. 352) ²⁾. Ревизіей отчетности во всемъ генераль-губернаторствѣ—находящаяся въ Хабаровскѣ Амурская контрольная палата (ст. 353). Въ Хабаровскѣ кроме того состоитъ Амурская, а въ Читѣ—Забайкальская казенныя палаты (ст. 349).

Всѣ три области Приамурскаго генераль-губернаторства: Забайкальская, Приморская и Амурская, и островъ Сахалинъ управляются военными губернаторами (ст. 356, 398, 376). Въ Забайкальской и Приморской областяхъ существуетъ также областное правленіе. Въ Амурской только канцелярія губернатора (ст. 378). Забайкальское и Приморское правленія состояются, подъ предсѣдательствомъ вице-губернатора, изъ трехъ совѣтниковъ (ст. 358, 403).

Общее управленіе Сахалина составляютъ военный губернаторъ, его канцелярія, завѣдывающій медицинскою частью и его

¹⁾ [Начальникъ острова Сахалина переименованъ въ военнаго губернатора. Прим. въ ст. 420 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Акцизными сборами Амурской, Приморской и Забайкальской областей завѣдуютъ акцизныя управленія. Ст. 352 по Прод. 1906 г.].

помощникъ, фармацевтъ-провизоръ, ветеринаръ, инспекторъ сельскаго хозяйства, инженеръ-архитекторъ, горный инженеръ, землемѣръ и другіе чины по штату (ст. 421).

Изъ пяти степныхъ областей: Акмолинской, Семипалатинской, Семирѣченской ¹⁾, Уральской и Тургайской (Пол. степн., ст. 1), первыя три образуютъ Степное генераль-губернаторство (ст. 13). При генераль-губернаторѣ состоитъ канцелярія (ст. 18). Въ случаѣ его отсутствія его должность исправляетъ старшій изъ мѣстныхъ военныхъ губернаторовъ (ст. 14). Кромѣ общихъ правъ генераль-губернаторовъ, ему предоставлено: 1) утвержденіе торговъ на всякую сумму (ст. 15) и 2) высылать вредныхъ по политической неблагонадежности инородцевъ въ назначенныя министромъ внутреннихъ дѣлъ мѣстности (ст. 17).

Областное управленіе всѣхъ пяти областей состоитъ изъ военнаго губернатора и областного правленія (ст. 19). Устройство и права областного правленія опредѣляются Общимъ учрежденіемъ губернскихъ правленій (ст. 25, 26).

Степныя области дѣлятся на уѣзды, управляемые уѣздными начальниками, пользующимися правами уѣздныхъ исправниковъ (ст. 29, 31). Въ мѣстѣ съ тѣмъ имъ предоставляются, по отношенію къ общественному управленію сельскаго населенія, кочевого и осѣдлаго, права и обязанности уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и непремѣннаго его члена (ст. 33).

Область ²⁾ Войска Донскаго находится въ завѣдываніи военнаго министерства. Во главѣ мѣстнаго ея управленія стоитъ наказной атаманъ, пользующійся правами по части гражданской—генераль-губернатора, а по части военной—командующаго войсками въ военномъ округѣ (1868 г. П. С. З. № 45.640). Но на него возлагается также обязанность наблюдать за тѣмъ, чтобы „не были нарушаемы или ослабляемы дарованныя войску привилегіи и преимущества“. При наказномъ атаманѣ состоитъ областное управленіе, слагающееся изъ общаго присутствія и канцелярія (Положеніе 1870 г. П. С. З. № 48.276). Общее присутствіе, подъ предсѣдательствомъ наказнаго атамана, составляется изъ его помощника, пользующагося правами вице-губернатора и утверждаемаго Высочайшею властью, и трехъ совѣтниковъ, изби-

¹⁾ [Высоч. указомъ 26 декабря 1897 г. Семирѣченская область изъята изъ состава Степного генераль-губернаторства, а также изъ вѣдѣній министерства вн. д. со включеніемъ ее въ составъ туркестанскаго генераль-губернаторства и съ передачею въ вѣдѣніе военнаго министра. Прим. 2 къ ст. 1 Пол. степн. по Прод. 1906 г.].

²⁾ До 1870 г. (П. С. З., № 48.387) она называлась землею.

раемых дворянствомъ. Кромѣ того по дѣламъ ввѣренныхъ имъ частей участвуютъ въ присутствіи съ правомъ голоса дѣлопроизводители канцеляріи областного правленія и управляющій горною частью въ войскѣ. Вѣдѣнію общаго присутствія подлежатъ, кромѣ дѣлъ судебныхъ и административныхъ перваго разряда, перечисленныхъ въ Общемъ губернскомъ учрежденіи, еще: 1) дѣла о правахъ чиновниковъ въ отношеніи поземельнаго довольствія; 2) дѣла объ устройствѣ промышленныхъ заведеній на войсковыхъ земляхъ; 3) дѣла военнаго хозяйства по указанію военнаго совѣта, и 4) предметы, относящіеся до нѣсколькихъ отдѣленій канцеляріи областного правленія. Только судныя дѣла о правахъ на поземельное довольствіе рѣшаются по большинству голосовъ. По всѣмъ остальнымъ дѣламъ рѣшающій голосъ принадлежитъ наказному атаману, но несогласившіеся съ нимъ члены присутствія могутъ въ семидневный срокъ представить свое мнѣніе военному министру.

Область дѣлится на округа, полицейское управленіе которыхъ вѣдалось прежде сыскными начальствами, переименованными въ 1869 г. (П. С. З. № 47.002) въ окружныя полицейскія управленія. Въ 1879 г. (П. С. З. № 69.164) упразднены бывшія при нихъ общія присутствія, и вся власть управленія округомъ принадлежитъ начальнику полицейскаго управленія ¹⁾.

Въ 1876 г. (П. С. З. № 55.716) введены были въ Области Войска Донскаго земскія учрежденія. Но большинство казаковъ усмотрѣло въ земскихъ учрежденіяхъ „не только главную причину постепеннаго возрастанія лежащихъ на немъ платежныхъ тягостей, но и нарушеніе исконнаго своего предназначенія—быть военнымъ сословіемъ, призваннымъ къ поголовной службѣ Государю и отечеству“. „Всѣ вообще денежные сборы принимаются казаками недоброжелательно, и самый фактъ установленія такихъ сборовъ признается ими нарушеніемъ исконной привилегіи ихъ освобожденія отъ платежа какихъ бы то ни было земельныхъ налоговъ. Съ введеніемъ новыхъ сборовъ на покрытіе издержекъ по удовлетворенію различныхъ хозяйственныхъ потребностей и на содержаніе земскихъ учрежденій, недовѣріе и несочувствіе къ симъ учрежденіямъ постепенно усиливалось“ и наконецъ „выразилось отказомъ станичныхъ обществъ принимать участіе въ выборныхъ сѣздахъ для избранія гласныхъ“ ²⁾. Вслѣдствіе этого въ 1882 году земскія учрежденія въ области были упразднены.

¹⁾ [См. теперь Учрежденіе гражданскаго управленія казаковъ, изд. 1903 г., Св. зак., т. II и Прод. 1906 г.].

²⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1882 г., стр. 23—36.