Ivanovskij

Russ. Staatsrecht

РУССКОЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

В. В. ИВАНОВСКАГО,

ординарнаго профессора Императорскаго Казанскаго Университета.

ТОМЪ ПЕРВЫЙ.

ВЕРХОВНАЯ ВЛАСТЬ И ЕЯ ОРГАНЫ.

Часть первая.



КАЗАНЬ.
Типо-литографія ИМПЕРАТОРСКАГО Университета.
1896.

ПРОВ. 1983

Печатано по опредѣленію юридическаго факультета Императорскаго Казанскаго Университета.

Деканъ *А. Осиповъ.*

JK
51
ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
Общественных Наук
Академии Наук СССР
232
53



ОГЛАВЛЕНІЕ.

ВВЕДЕНІЕ.

ОБЩІЯ ПОНЯТІЯ.

§ 1. Понятіе науки государственнаго права . . 3.
§ 2. Раздѣленіе науки государственнаго права на общее ученіе о государствѣ и положительное государственное право . . . . . 4.
§ 3. Понятіе о государствѣ . . . . . 6.
§ 4. Понятіе о верховной власти и ея субъектѣ. 8.
§ 5. Понятіе о народѣ. . . . . 32.
§ 6. Понятіе о территоріи. . . . . 34.
§ 7. Отношеніе государственнаго права къ другимъ политико-юридическимъ наукамъ. . . . . 37.
§ 8. Источники науки государственнаго права . 39.
§ 9. Система русскаго государственнаго права . 40.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Ученіе о субъектѣ верховной власти въ Россіи.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Очеркъ исторіи развитія неограниченной монархіи въ Россіи.

§ 10. Періодъ до-Московскій . . . . . 42.
§ 11. Періодъ Московскій 46

§ 12. Оппозиціонные элементы въ Московскомъ государствѣ . . . . . 50.
§ 13. Характеръ государственной власти съ Петра I . . . . . 55.
§ 14. Ограничительныя попытки послѣ Петра I. 58.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Организація верховной власти и порядокъ ея преемства по дѣйствующему законодательству.

§ 15. Признаки, опредѣляющіе организацію верховной власти въ Россіи по дѣйствующему законодательству . . . . . 63.
§ 16. Преемство верховной власти. . . . . 67.
§ 17. Порядокъ престолонаслѣдія по дѣйствующему русскому праву . . . . . 72.
§ 18. Вступленіе на престолъ . . . . . 76.
§ 19. Коронованіе Государя . . . . . 78.
§ 20. Опека и регентство . . . . . 80.
§ 21. Права субъекта верховной власти . . . . 85.
§ 22. Преимущества или прерогативы субъекта верховной власти. . . . . 90.
§ 23. Императорскій титулъ . . . . . 94.
§ 24. Императорскій гербъ и печать. . . . . 98.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Учрежденіе Императорской Фамиліи.

§ 25. Принадлежность къ Императорской Фамиліи и права ея членовъ . . . . . 101.
§ 26. Права и преимущества членовъ Императорскаго Дома. . . . . 105.
§ 27. Гражданскія права членовъ Царствующаго Дома. . . . . 109.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Ученіе о законѣ и законодательствѣ.

§ 28. Понятіе о законѣ . . . . . 113.
§ 29. Процессъ изданія законовъ . . . . . 125.
§ 30. Обязательная сила закона. . . . . 135.

КНИГА ВТОРАЯ.

Ученіе объ органахъ, подчиненныхъ субъекту верховной власти или о государственныхъ установленіяхъ.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

Общегосударственныя установленія.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Органы верховнаго управленія и высшіе органы подчиненнаго управленія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Классификація государственныхъ установленій.

§ 31. Основанія классификаціи . . . . . 141.
§ 32. Различіе установленій по степени ихъ власти . . . . . 142.
§ 33. Различіе установленій по роду функцій. . 144.
§ 34. Различіе установленій по пространству дѣятельности . . . . . 148.
§ 35. Различіе установленій по ихъ организаціи. 149.
§ 36. Различіе правительственныхъ и общественныхъ установленій . . . . . 152.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Государственный совѣтъ.

§ 37. Общія понятія . . . . . 154.
§ 38. Совѣты при особѣ монарха въ Россіи . . 160.
§ 39. Первое образованіе государственнаго совѣта въ Россіи . . . . . 162.
§ 40. Государственный совѣтъ при императорѣ Александрѣ I . . . . . 167.
§ 41. Государственный совѣтъ при императорахъ Николаѣ I и Александрѣ II . . . . . 177.
§ 42. Государственный совѣтъ по дѣйствующему праву. Организація государственнаго совѣта. . . . . 179.
§ 43. Компетенція и степень власти государственнаго совѣта. . . . . 182.
§ 44. Порядокъ дѣятельности государственнаго совѣта . . . . . 190.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Комитетъ министровъ и совѣтъ министровъ.

§ 45. Возникновеніе комитета министровъ и его исторія. . . . . 195.
§ 46. Комитетъ министровъ по дѣйствующему законодательству. . . . . 203.
§ 47. Совѣтъ министровъ . . . . . 208.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Правительствующій сенатъ.

§ 48. Сенатъ при Петрѣ Великомъ . . . . . 218.
§ 49. Сенатъ при преемникахъ Петра Великаго. 226.
§ 50. Современная организація сената 234

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Святѣйшій правительствующій синодъ.

§ 51. Исторія высшаго церковнаго управленія въ Россіи до учрежденія синода . . . . . 259.
§ 52. Учрежденіе Святѣйшаго правительствующаго синода и его организація при Петрѣ Великомъ . . . . 269.
§ 53. Современное устройство Святѣйшаго правительствующаго синода . . . . . 273.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Органы центральнаго управленія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Развитіе центральнаго управленія въ Россіи.

§ 54. Приказы и Коллегіи. . . . . 277.
§ 55. Первоначальное учрежденіе министерствъ при императорѣ Александрѣ I. . . . . 284.
§ 56. Организація министерствъ по плану гр. Сперанскаго. . . . . 302.
§ 57. Значеніе реформы центральнаго управленія въ царствованіе императора Александра I. . . . 322.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Современная организація министерствъ.

§ 58. Общія понятія. . . . . 334.
§ 59. Отдѣльныя министерства. . . . . 337.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Военное министерство и морское.

§ 60. Развитіе органовъ военной администраціи. 339.

§ 61. Современная организація военнаго министерства . . . . . 356.
§ 62. Морское министерство. . . . . 365.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Министерство иностранныхъ дѣлъ.

§ 63. Развитіе органовъ администраціи по внѣшнимъ сношеніямъ. . . . . 373.
§ 64. Современная организація министерства иностранныхъ дѣлъ . . . . . 381.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Министерство финансовъ.

§ 65. Развитіе финансовой администраціи . . . 389.
§ 66. Современная организація министерства финансовъ . . . . . 402.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Государственный контроль.

§ 67. Развитіе администраціи контроля . . . 414.
§ 68. Современная организація государственнаго контроля. . . . . 417.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Министерство юстиціи.

§ 69. Развитіе органовъ судебнаго управленія . 421.
§ 70. Министерство юстиціи по дѣйствующему праву . . . . . 424.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Министерство внутреннихъ дѣлъ.

§ 71. Развитіе органовъ внутренняго управленія. 432.

§ 72. Современная организація министерства внутреннихъ дѣлъ . . . . . 443.

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ.

Министерство народнаго просвѣщенія.

§ 73. Развитіе административныхъ органовъ народнаго образованія . . . . . 457.
§ 74. Современная организація министерства народнаго просвѣщенія. . . . . 467.

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ.

Министерство путей сообщенія.

§ 75. Исторія и современная организація министерства путей сообщенія . . . . . 476.

ГЛАВА ОДИНАДЦАТАЯ.

Министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ.

§ 76. Развитіе органовъ администраціи сельскаго хозяйства и государственныхъ имуществъ . . . . 488.
§ 77. Современная организація министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ . . . . . 501.

ГЛАВА ДВѢНАДЦАТАЯ.

Министерство Императорскаго Двора.

§ 78. Развитіе органовъ администраціи Двора и современная организація министерства Императорскаго Двора 512

ГЛАВА ТРИНАДЦАТАЯ.

Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія, Канцелярія прошеній, подаваемыхъ на Высочайшее имя, и комитетъ сибирской желѣзной дороги.

§ 79. Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія . . . . . 525.
§ 80. Канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній на Высочайшее имя приносимыхъ . . . . . 529.
§ 81. Комитетъ сибирской желѣзной дороги . . 531.

ВВЕДЕНІЕ.

ОБЩІЯ ПОНЯТІЯ.

§ 1. Понятіе науки государственнаго права.

Государственное право, на ряду съ многими другими науками, входитъ въ обширную сферу обществовѣдѣнія. Задача послѣдняго заключается въ изученіи законовъ развитія общительной жизни людей, какъ въ отношеніи организаціи общественныхъ соединеній, такъ и въ отношеніи ихъ внутренней жизни. Разрѣшеніе такой обширной и сложной задачи требуетъ совокупныхъ усилій многихъ отдѣльныхъ, получившихъ самостоятельное значеніе наукъ. Къ числу этихъ наукъ принадлежитъ и государственное право.

Самое названіе этой науки показываетъ, что она имѣетъ дѣло съ наиболѣе сложнымъ и обширнымъ общественнымъ соединеніемъ, именуемымъ государствомъ. Было бы ошибочно, однако, думать, что государство, во всемъ его цѣломъ, составляетъ предметъ изученія исключительно государственнаго права. Такая сложная задача была бы не по силамъ для одной науки. Государство, какъ высшая и наиболѣе сложная форма общественныхъ соединеній, содержитъ въ себѣ многочисленныя и разнообразныя низшія формы, со всѣми безчисленными проявленіями ихъ жизни. Изученіе всѣхъ этихъ низшихъ общественныхъ организацій и формъ и видовъ ихъ дѣятельности не составляетъ предмета государственнаго права. Послѣднее имѣетъ своей задачей лишь изученіе государства въ его цѣломъ; низшіе общественные союзы и индивидуумы служатъ предметомъ изученія лишь въ ихъ отношеніяхъ къ цѣлому государству.

§ 2. Раздѣленіе науки государственнаго права на общее ученіе о государствѣ и положительное государственное право.

Государственное право, по цѣли и по методу изслѣдованія, принято раздѣлять на двѣ самостоятельныя науки: положительное государственное право и общее ученіе о государствѣ. Положительное государственное право имѣетъ своей задачей изученіе организаціи какого либо даннаго государства. Такъ какъ эта организація формулируется въ законодательствѣ, то и для ея изученія необходимо прежде всего изученіе положительнаго законодательства данной страны.

Въ виду, однако, того, что положительное законодательство является только отчасти факторомъ, опредѣляющимъ организацію государства, что само оно подчинено еще вліянію разнообразныхъ факторовъ, обнаруживающихся, какъ въ исторіи развитія даннаго государства, такъ и современныхъ условіяхъ его существованія, положительное государственное право должно обратить вниманіе и на эти факторы. Къ такимъ факторамъ принадлежатъ: степень культуры народа вообще, этнографическій составъ народа, религіозныя вѣрованія, географическое положеніе страны и проч.

Наука положительнаго государственнаго права не имѣетъ, однако, возможности самостоятельно изучать характеръ всѣхъ этихъ условій; она пользуется для своей цѣли уже готовыми данными, вырабатываемыми особыми самостоятельными науками: исторіей культуры, этнографіей, исторіей религій, географіей и проч. При помощи этихъ наукъ положительное государственное право уясняетъ, по скольку вышеупомянутые факторы вліяютъ на организацію государства. Во всякомъ случаѣ, положительное государственное право не идетъ далѣе изученія организаціи какого либо даннаго государства, пользуясь при этомъ по преимуществу методомъ историко-догматическимъ.

Однако принятіе положительнаго государственнаго права за особую науку должно быть только условнымъ, въ качествѣ ближайшей вспомогательной науки для общаго ученія о государствѣ, какъ науки самостоятельной. Хотя бы число государствъ и не было особенно велико, все же каждое изъ нихъ представляетъ индивидуальность, но индивидуальность не можетъ служить предметомъ науки; послѣдняя стремится къ

отысканію общихъ государственныхъ началъ, отражающихся и въ каждомъ индивидуальномъ явленіи; поэтому индивидуальности служатъ для науки лишь матеріаломъ, при помощи котораго она находитъ общія начала; поэтому и положительное государственное право не есть наука въ истинномъ смыслѣ этого слова, но есть совокупность обработаннаго законодательнаго матеріала, безъ котораго не мыслима и общая наука о государствѣ.

Задачи этой послѣдней гораздо обширнѣе и сложнѣе. Прежде всего замѣтимъ, что названіе этой науки общимъ государственнымъ правомъ, хотя и получило право гражданства, однако представляетъ нѣкоторыя неудобства и уступаетъ въ отношеніи правильности названію „общее ученіе о государствѣ“. Названіе этой науки общимъ государственнымъ правомъ можетъ подать поводъ думать, что многія государства имѣютъ ибщее право, т. е. общее законодательство, чего на самомъ дѣлѣ нѣтъ. Каждое государство имѣетъ свое особое положительное законодательство, что нисколько, впрочемъ, не исключаетъ возможности сходства законодательствъ; такое сходство можетъ обусловливаться однородностью преслѣдуемыхъ задачъ или одинаковостью тѣхъ или другѣхъ условій государственной жизни, но вовсе не тѣмъ, что государства имѣютъ общее законодательство. Названіе „общее ученіе о государствѣ“ такихъ недоразумѣній не допускаетъ. Цѣль общаго ученія о государствѣ состоитъ въ изученіи и объясненіи законовъ или общихъ началъ развитія государственной организаціи безъ отношенія къ какому либо данному государству. Оно прежде всего должно уяснить самое понятіе государства путемъ изученія существенныхъ его признаковъ или основныхъ элементовъ, отличающихъ его отъ другихъ формъ общественныхъ соединеній. Общее ученіе о государствѣ должно далѣе прослѣдить тотъ путь по которому движется развитіе государственной организаціи и объяснить причины, въ силу которыхъ дѣйствительно существующія государства принимаютъ въ различное время тѣ или другія формы, наконецъ, извѣстнымъ образомъ классифицировать эти формы. Историко-догматическій методъ, которымъ пользуется наука положительнаго государственнаго права, здѣсь оказывается уже недостаточнымъ. Имѣя своей задачей уясненіе началъ государственной организаціи вообще и открытіе законовъ развитія

этой организаціи, общее ученіе о государствѣ, по общепринятому воззрѣнію, должно пользоваться методомъ историко-сравнительнымъ. Сравнивая организацію дѣйствительно существующихъ государствъ въ ихъ современномъ состояніи и историческомъ развитіи, наука стремится изъ такого сопоставленія вывести общія начала. При выполненіи своей задачи она не можетъ, слѣдовательно, обходиться безъ помощи науки положительнаго государственнаго права.

§ 3. Понятіе о государствѣ.

Понятіе о государствѣ установляется, какъ замѣчено выше, въ общемъ ученіи о государствѣ, но и наука положительнаго государственнаго права не должна и не можетъ игнорировать этого понятія. Всѣ отдѣльные институты государственнаго права посредственно или непосредственно могутъ быть выведены изъ этого основного понятія. Изъ многихъ опредѣленій понятія государства мы остановимся лишь на нѣкоторыхъ. Такъ, по мнѣнію Лоренца Штейна, государство есть общество, возвысившееся до самоопредѣленія личности. Въ этомъ опредѣленіи важно указаніе на личный характеръ государства. Штейнъ, конечно, не думалъ о перенесеніи на личность государства всѣхъ свойствъ и признаковъ личности физической; онъ имѣетъ въ виду лишь единство государственной воли и дѣятельности; онъ говоритъ лишь о томъ, что общество, возвысившееся до личности, способно проявлять свою волю въ видѣ законодательства и осуществлять эту волю во внѣ въ формѣ управленія. Гдѣ нѣтъ такой организаціи общества въ личность, тамъ нѣтъ и не можетъ быть государства. Только благодаря такой организаціи общество становится государствомъ. Если мы поймемъ организацію общества въ личность въ смыслѣ организаціи въ обществѣ верховной власти, то воззрѣніе Л. Штейна будетъ близко къ истинѣ. Въ самомъ дѣлѣ, вглядываясь въ характеръ состава сколько нибудь обширнаго общества людей, изучая его внутреннюю жизнь, мы всегда встрѣчаемся съ безконечнымъ разнообразіемъ отдѣльныхъ общественныхъ группъ, различающихся между собою языкомъ, вѣрованіями, умственнымъ развитіемъ, складомъ жизни, занятіями, экономическимъ достаткомъ и пр. Каждая изъ общественныхъ группъ, въ лицѣ ея членовъ, преслѣдуетъ

прежде всего свои интересы и цѣли, при чемъ послѣднія не рѣдко между собою сталкиваются. По этому, при крайнемъ разнообразіи общественныхъ группъ и ихъ интересовъ, общество никогда не могло бы составить цѣлаго, не ограницовавшись въ личность т. е. не подчинившись субъекту верховной власти; разнообразные интересы всегда бы тянули врозь, порождая борьбу между общественными группами въ ихъ цѣломъ или въ лицѣ ихъ отдѣльныхъ представителей; возможное равновѣсіе силъ дѣлало бы борьбу эту безконечной. Вотъ почему сама природа устроила уже такъ, что мало мальски сложившееся общество организуется тѣмъ или другимъ путемъ въ единое цѣлое, иначе говоря, въ государство, субъектъ верховной власти котораго начинаетъ господствовать надъ всѣми, отдѣльными и второстепенными представителями властей и интересами. Личное начало присуще каждому государству, хотя не въ каждомъ оно одинаково проявляется, т. е. получаетъ свое внѣшнее выраженіе.

Принявши такъ сказать, внѣшнюю оболочку, личное начало проявляется въ видѣ верховной государственной власти; послѣдняя имѣетъ различныя формы своей организаціи, указывающія на степень развитія личнаго начала. Если мы признаемъ, что такой выдающійся государствовѣдъ какъ Л. Штейнъ, присваивая государству характеръ личности, не могъ, конечно, имѣть въ виду сущности личности физической и переносить всю совокупность свойствъ послѣдней на государство, что олицетвореніе государства есть только уподобленіе личности, то ученіе Штейна заслуживаетъ полнаго вниманія, какъ впрочемъ и многихъ другихъ ученыхъ тогоже направленія. Однако, ошибочно было со стороны Штейна думать, что каждое государство есть общество возвысившееся до *самоопредѣленія* личности. Самоопредѣленіе не есть необходимый моментъ въ опредѣленіи понятія государства. Даже не каждое и физическое лицо способно къ самоопредѣленію своей личности, т. е. къ проявленію въ отношеніи себя своей независимой воли, хотя къ проявленію воли вообще оно способно; тѣмъ болѣе такое требованіе не примѣнимо къ обществу, о волѣ котораго можно говорить лишь въ фигуральномъ смыслѣ. Самоопредѣленіе государственной личности можно допускать лишь въ смыслѣ независимости субъекта государственной власти, или въ смыслѣ верховенства власти. Штейнъ имѣлъ въ виду,

однако, другое; онъ говоритъ, что общество можетъ возвыситься до самоопредѣленія, т. е. не только слѣдовательно, до единства воли, но и до внутренней ея самостоятельности, что̀ конечно не соотвѣтствуетъ реальному характеру явленій государственной жизни.

Воплощеніе личнаго начала во внѣшнія формы или, такъ сказать, объективація этого начала въ обществѣ, не стоитъ вовсе въ абсолютной зависимости отъ самаго общества, на подобіе того, какъ человѣческая личность неразрывно связана съ внѣшней и матеріальной формой человѣческаго существа. Если бы это было такъ, то между государственной личностью и личностью физической не было бы на какой разницы; но на самомъ дѣлѣ, повторяемъ, этого нѣтъ и о самоопредѣленіи общества не можетъ быть рѣчи. Можно говорить лишь о большей или меньшей степени вліянія общества въ лицѣ его отдѣльныхъ коллективныхъ или единичныхъ представителей на характеръ формъ, въ которыхъ воплощается личное начало общества во всемъ его цѣломъ. Болѣе правильнымъ и болѣе общимъ является другое опредѣленіе, по которому государствомъ называется общество людей, занимающее опредѣленную территорію и подчиненное верховной власти. Такъ какъ въ дѣйствительной жизни мы знаемъ множество обществъ людей, занимающихъ само собою разумѣется, извѣстную территорію, то существеннымъ моментомъ въ понятіи государства, моментомъ отличающимъ государство отъ другихъ общественныхъ организацій, оказывается верховная власть. Такимъ образомъ, для уясненія истинной природы государства, необходимо уяснить себѣ природу верховной власти.

§ 4. Понятіе о верховной власти и ея субъектѣ.

Изученіе дѣйствительной жизни показываетъ, что союзы людей представляются весьма разнообразными и что во всѣхъ ихъ начало власти находитъ свое внѣшнее выраженіе. Первичнымъ общественнымъ союзомъ, имѣющимъ свои основы въ самой человѣческой природѣ, является семья, въ которой власть надъ членами сосредоточивается въ рукахъ главы семьи, отца или матери, до тѣхъ поръ пока семья не разпадется; мы не останавливаемся пока на характерѣ этой власти, но констатируемъ лишь ея существованіе. Въ разросшейся семьѣ или

родѣ власть сосредоточивается въ рукахъ родоначальника; въ территоріальной общинѣ, пользующейся широкой автономіей, власть принадлежитъ или общинному собранію, или выборному старшинѣ, или какому либо другому органу; безчисленные и разнообразные личные союзы также всегда имѣютъ опредѣленную организацію власти, которой обязательно подчиняются члены этихъ союзовъ и т. д. нѣтъ возможности перечислить всѣхъ формъ общественныхъ соединеній, но всѣ они имѣютъ то общее, что въ нихъ есть организація власти, такъ какъ безъ подобной организаціи никакой общественный союзъ не мыслимъ; онъ превратился бы въ простое и случайное собраніе людей.

Замѣчательно, что организація власти наблюдается не только въ общественныхъ союзахъ людей, но и въ союзахъ другихъ живыхъ существъ. То, что мы называемъ государствомъ, есть также общественный союзъ, имѣющій свою власть, которая называется, и не безъ основанія, властью верховной. Послѣдняя носитъ такое названіе лишь потому, что она не подчинена какой либо другой власти; поэтому если бы мы могли себѣ представить и всѣ прочіе союзы людей въ изолированномъ состояніи—первобытную семью, общину или корпорацію, не составляющихъ собою частей болѣе обширныхъ союзовъ, и т. д., то и для всѣхъ ихъ названіе государства было бы вполнѣ пригоднымъ, такъ какъ разница между ними и государствами, т. е. вообще союзами, носящими или носившими это названіе, была бы не качественная, но лишь количественная. Поэтому, повторяемъ, государствами называются общественные союзы, имѣющіе независимую отъ власти другихъ союзовъ власть, которая и называется въ силу этого властью верховной. Какъ далеко простирается сама эта власть въ отношеніи подчиненныхъ ей членовъ государства, каковы ея предѣлы, это вопросъ особый и пока не подлежащій здѣсь разсмотрѣнію; намъ было важно лишь указать на независимость власти, какъ на существенный моментъ въ понятіи государства. Независимость, о которой здѣсь говорится, есть именно независимость отъ власти какого либо общественнаго союза, такъ какъ и верховная власть можетъ находиться въ зависимости отъ различныхъ вліяній, отъ господствующихъ въ обществѣ нравственныхъ воззрѣній, отъ ученій церкви, науки, отъ разнаго рода фактически слагающихся условій жизни. Такимъ

образомъ, верховная власть характеризуется внутреннимъ и внѣшнимъ суверенететомъ, полной юридической независимостью. Противъ этого, конечно, могутъ быть представлены возраженія, основанныя на данныхъ международной практики. Послѣдняя дѣйствительно даетъ намъ примѣры зависимости однихъ, въ особенности мелкихъ, государствъ отъ другихъ, т. е. зависимости одной верховной власти отъ другой, при чемъ характеръ и степень этой зависимости могутъ быть весьма различны. Не отрицая этого явленія, мы даемъ ему, однако иное освѣщеніе, нежели какое дается ему обыкновенно. Начало внѣшняго суверенетета признавалось огромнымъ большинствомъ государствовѣдовъ; возникавшія въ дѣйствительной жизни отношенія зависимости между отдѣльными государствами заставили вновь обратиться къ оцѣнкѣ понятія суверенетета и породили новыя воззрѣнія, по которымъ начало внѣшняго суверенетета и не считается существеннымъ для понятія верховной власти. Отсюда, повидимому, одинъ только шагъ и до отрицанія внутренняго суверенетета власти, попытка къ чему уже и сдѣлана нѣкоторыми учеными.

Дѣйствительная государственная жизнь, если мы всмотримся въ нее глубже, не подтверждаетъ, однако, правильности такихъ воззрѣній. Внутренній суверенететъ верховной власти въ каждомъ государствѣ заявляетъ о себѣ на каждомъ шагу; мы не знаемъ ни одного такого государства, въ которомъ существовало бы двѣ верховныхъ власти, равныхъ по своему авторитету и не характеризующихся, слѣдовательно, началомъ внутренняго суверенетета. Единство власти нераздѣльно связано съ суверенететомъ. Отрицая послѣдній, мы отрицаемъ и первое; но отрицая первое, мы отрицаемъ и самое государство и становимъ на его мѣсто дезорганизованное общество съ его безконечной борьбой противоположныхъ интересовъ. Организація общества въ государство и есть организація въ обществѣ единой и высшей, т. е. суверенной, власти. Доказательства существованія такой власти мы находимъ, повторяемъ, на каждомъ шагу въ видѣ принудительнаго подчиненія велѣніямъ этой власти всѣхъ другихъ общественныхъ элементовъ. Всякое неповиновеніе этимъ велѣніямъ вызываетъ принудительную дѣятельность верховной власти, направленную къ возстановленію нарушеннаго суверенетета власти. Послѣдняя, въ внѣшней своей формѣ, характеризуется, слѣдовательно,

еще и силой, т. е. свойствомъ, благодаря которому поддерживается суверенететъ; верховная власть и сила два неразрывныя понятія. Но если внутренній суверенететъ верховной власти и не требуетъ особенныхъ доказательствъ для подтвержденія его существованія, то суверенететъ внѣшній обосновать не такъ легко. Хотя этотъ вопросъ обыкновенно служитъ предметомъ разсмотрѣнія, такъ называемаго, международнаго права, тѣмъ не менѣе, по существу дѣла, онъ относится всецѣло къ основнымъ вопросамъ науки государственнаго права. Итакъ, составляетъ ли внѣшній суверенететъ верховной влассти, т. е. независимость этой власти отъ верховной же власти другихъ государствъ, существенный признакъ въ понятіи верховной власти вообще, вотъ вопросъ, подлежащій нашему разсмотрѣнію. Отвѣтъ на него долженъ быть положительнымъ по слѣдующимъ соображеніямъ. Отрицаніе внѣшняго суверенетета верховной власти съ логической необходимостью влечетъ за собою и отрицаніе суверенетета внутренняго, ибо тотъ и другой находятся между собой въ неразрывной связи. Верховная власть одного государства, будучи поставлена въ зависимость отъ верховной власти другого государства, теряетъ свою самостоятельность не только въ междугосударственныхъ сношеніяхъ, но и въ сферѣ внутреннихъ отношеній, такъ какъ и въ этой области, на ряду съ ней извѣстной самостоятельностью пользуется и другая, не только независимая отъ нея, но еще стоящая выше ея власть общественнаго союза. Если посторонняя верховная власть начинаетъ принудительно обнаруживать свое вліяніе и могущество на внутреннія дѣла какого либо государства, то верховная власть этого послѣдняго перестаетъ существовать, низводится на степень власти второстепенной, такъ какъ двухъ равныхъ властей въ одномъ и томъ же государствѣ въ одно и тоже время существовать, какъ мы видѣли, не можетъ. Верховная власть однаго государства, теряя свою самостоятельность въ пользу верховной власти другого государства, въ силу того самого теряетъ свою самостоятельность и въ отношеніи внутреннихъ общественныхъ элементовъ, перестаетъ быть для нихъ единой и высшей властью; они становятся еще въ зависимыя отношенія отъ другой верховной власти болѣе сильной, нежели ихъ собственная, послѣдняя такимъ образомъ деградируется, перестаетъ быть властью верховной. Вмѣстѣ съ тѣмъ и государство, вер-

ховная власть котораго поступаетъ въ разрядъ властей второстепенныхъ, перестаетъ быть государствомъ, за отсутствіемъ одного изъ самыхъ существенныхъ своихъ признаковъ. Вотъ почему не всѣ тѣ общественные союзы, которые носятъ названіе государствъ, суть и въ дѣйствительности государства. Мелкія государства (такъ называемыя) находятся не рѣдко подъ такимъ сильнымъ протекторатомъ болѣе крупныхъ, что отъ независимости ихъ верховной власти остается очень немногое; и однако въ дѣйствительной жизни они называются государствами; съ другой стороны, отдѣльныя провинціи, входящія въ составъ какого либо государства, пользуются иногда такой самостоятельностью, о какой и не мечтаютъ государства, состоящія въ зависимости отъ другихъ государствъ; таковы, напримѣръ, нѣкоторыя англійскія колоніи. Такимъ образомъ, если вѣрить внѣшнимъ формамъ дѣйствительности, то придется допустить, что государство можетъ быть менѣе самостоятельнымъ нежели провинція. Относительно союзныхъ государствъ вопросъ не можетъ быть рѣшенъ à priori, иногда союзное государство есть дѣйствительное и единое государство съ автономными союзами внутри; иногда же союзное государство является государствомъ только по названію, представляя совокупность отдѣльныхъ государствъ, находящихся между собою въ состояніи соглашенія и взаимныхъ уступокъ ради общаго блага. Такого рода соглашенія возможны и между государствами, не входящими въ составъ союзнаго государства и ими, какъ добровольными, не нарушается начало суверенетета государственной власти. Для того, чтобы опредѣлить въ точности, является ли данный общественный союзъ государствомъ, надо смотрѣть, что скрывается за этими внѣшними формами, соотвѣтствуютъ ли эти формы содержанію, является ли такъ называемая верховная власть дѣйствительно верховной властью, т. е. властью независимой. Суверенететъ власти является, такимъ образомъ, существеннымъ моментомъ въ понятіи государственной власти. Отрицая этотъ признакъ, мы потеряли мы возможность установить различіе между государствомъ и другими общественными союзами.

Изъ этаго существеннаго признака вытекаетъ признакъ единства власти, или ея недѣлимости. Если государственная власть суверенна, то она и едина; допустить возможность нѣсколькихъ суверенныхъ властей, значитъ отрицать начало

самого суверенетета. Дѣйствительная жизнь и не даетъ намъ такихъ примѣровъ; или же, если иногда и замѣчаются явленія сходныя по внѣшнему виду съ такимъ порядкомъ вещей, то въ сущности верховная власть все же остается единой, прочія власти стоятъ въ ряду властей второстепенныхъ, т. е. зависимыхъ. Это объясняется тѣмъ, что въ случаѣ появленія двухъ или нѣсколькихъ органовъ государственной власти, между ними необходимо должна начаться борьба, въ которой одерживаетъ верхъ представитель наиболѣе сильной власти— эта наиболѣе сильная власть и будетъ власть верховная. Если подобнаго рода борьба, при возможномъ равновѣсіи силъ, затягивается на долго, то общественный союзъ распадается, перестаетъ быть государствомъ; это внѣгосударственное состояніе общества характеризуется борьбой противуположныхъ общественныхъ интересовъ, гдѣ побѣдителями выходятъ опять таки наиболѣе сильные. Однако такое анархическое состояніе общества не можетъ продолжаться вѣчно; въ тѣхъ случаяхъ, когда общество жило уже ранѣе государственной жизнью, оно продолжается обыкновенно очень не долго. Таковы именно періоды революцій.

Во время революцій наблюдается одновременное существованіе какъ бы нѣсколькихъ верховныхъ властей, между которыми и ведется борьба. Революціонное состояніе общества въ тотъ моментъ, когда борьба между не признающими другъ друга властями еще ведется, когда шансы не склонились еще ни въ ту, ни въ другую сторону, есть состояніе внѣгосударственное.

Это такое состояніе, когда никто не увѣренъ въ своемъ завтрашнемъ днѣ, когда жизнь, имущество и всѣ другія блага и интересы безнаказанно могутъ подвергаться нападеніямъ и нарушеніямъ; и все это потому, что не существуетъ единой государственой власти Исторія дастъ намъ достаточно примѣровъ революціоннаго состоянія общества, характеризуя его именно въ смыслѣ борьбы, насилій, кровопролитій, нарушеній всякаго рода правъ. Установляется единая власть и общество вновь вступаетъ въ государственное состояніе. Установленіе единства власти можетъ возникнуть и подъ вліяніемъ соглашенія. т. е. мирнымъ путемъ, что можетъ влечь за собою измѣненіе внѣшней организаціи верховной власти; такъ организація единоличной власти можетъ замѣ-

ниться коллекитивной организацій, безъ нарушенія единства власти. Такимъ образомъ, начало единства верховной власти доказывается какъ логически, вытекая изъ начала суверенетета, такъ и практически, т. е. фактами дѣйствительной жизни и государственной практики Единство власти есть существенный признакъ власти верховной. Въ общественныхъ союзахъ второстепеннаго порядка, т. е. входящихъ въ составъ государственнаго союза, власть можетъ и не быть единой; такъ въ семьѣ власть можетъ принадлежать отцу и матери; въ общинѣ можетъ существовать нѣсколько самостоятельныхъ органовъ власти, въ личныхъ союзахъ власть также можетъ быть разпредѣлена между самостоятельными органами; все это возможно, конечно только потому, что надъ всѣми властями союзовъ подчиненнаго порядка стоитъ государственная власть; но это послѣдняя, какъ власть союза высшаго порядка, очевидно можетъ быть только единой.

Признакъ единства власти неразрывно связанный съ признакомъ суверенетета, совершенно достаточенъ для обоснованія понятія верховной власти, и вмѣстѣ съ тѣмъ и понятія государства. Многіе, однако, говорятъ еще о единствѣ воли въ государствѣ. Это справедливо, но требуетъ объясненія. Воля есть свойство хотѣть; она поэтому не тождественна со своимъ содержаніемъ или съ тѣмъ, на что она направлена; послѣднее можетъ обусловливаться разнообразными факторами, не имѣющими ничего общаго съ волей; т. е. содержаніе воли не только не есть сама воля, но даже и не вытекаетъ изъ воли. Сопоставляя понятіе власти и воли, мы находимъ, что эти понятія также не тождественныя. Способность осуществлять волю, есть сила; способность (включая и возможность) осуществлять волю въ отношеніи подчиненія себѣ постороннихъ силъ есть власть; воля, какъ таковая, не можетъ быть предметомъ власти; такимъ предметомъ является содержаніе воли, состоящее въ данномъ случаѣ въ подчиненіи себѣ постороннихъ силъ, т. е. посторонней способности осуществлять волю. Въ концѣ концовъ власть есть способность одной силы подчинять себѣ другую. Такимъ образомъ, верховная власть есть способность одной силы въ общественномъ союзѣ господствовать надъ всѣми другими общественными силами. Это и есть суверенететъ власти, о которомъ говорилось выше. Хотя власть и воля не одно и тоже, но первая предполагаетъ по-

слѣднюю. Поэтому государственная или верховная власть предполагаетъ опредѣленную волю; содержаніемъ этой воли является господство надъ другими волями или подчиненіе себѣ другихъ воль при помощи власти. Если верховную власть мы признали единой и если она есть вмѣстѣ съ тѣмъ орудіе и средство господства, а господство есть содержаніе или объектъ воли, то очевидно характеромъ единства должна отличаться и сама воля, какъ предположеніе власти. Если верховная власть есть способность подчиненія всѣхъ воль въ отношеніи ихъ осуществленія, то очевидно, что она соотвѣтвуетъ одной волѣ высшей, противупоставляемой въ данномъ случаѣ всѣй совокупности другихъ воль. Такимъ образомъ единству верховной власти соотвѣтствуетъ и единство обусловливающей ее воли; но это единство воли есть только единство ея содержанія, т. е. единство стремленія къ господству. Въ этомъ именно смыслѣ можно говорить о единствѣ воли въ государствѣ. Единство воли въ данномъ случаѣ находитъ свое подкрѣпленіе въ единствѣ власти. Верховная власть имѣетъ одинъ центръ, по своей организаціи, но для своего осуществленія она нуждается во множествѣ проводчиковъ. Всѣ эти проводники осуществляютъ идею господства не сами по себѣ, но по давленію изъ центра.

Единство воли и власти въ государствѣ однако будетъ для насъ понятнѣе, когда мы возмемъ то и дуугое не какъ отвлеченіе, но въ тѣхъ внѣшнихъ формахъ, въ которыхъ они обнаруживаются въ дѣйствительной жизни. Верховная власть, чтобы функціонировать, должна воплотиться во внѣшнія формы, долженъ существовать субъектъ верховной власти; но такъ какъ власть не мыслима безъ воли, то очевидно долженъ существовать и субъектъ воли. Слѣдуетъ ли отсюда, что мы будемъ имѣть дѣло съ двумя субъектами—субъектомъ единой въ государствѣ воли и субъектомъ единой въ государствѣ власти? Конечно нѣтъ. Воля безъ силы, а въ данномъ случаѣ безъ власти, не можетъ быть осуществлена: власть безъ воли вообще не мыслима, поэтому та и другая должны воплотиться въ одной и той же внѣшней оболочкѣ, долженъ существовать одинъ субъектъ воли и власти. И такъ, единая воля въ государствѣ есть хотѣніе господства, стремленіе подчинить этой волѣ всѣ другія воли въ государствѣ: власть есть способность осуществить эту волю; воплощеніе того и другаго во внѣшнихъ формахъ есть субъектъ воли и власти въ государствѣ. Для

простоты и для того, чтобы не измѣнять установившейся терминологіи, мы будемъ говорить о субъектѣ или объ органѣ верховной власти, разумѣя подъ нимъ въ тоже время и субъекта единой въ государствѣ воли. Въ какія формы можетъ воплотиться верховная власть, этого нельзя опредѣлить à priori, да и нѣтъ въ этомъ надобности, такъ какъ дѣйствительная жизнь даетъ намъ такія формы.

Субъектомъ верховной власти можетъ быть одно физическое лицо. Стремленіе этаго лица къ господству осуществляется при помощи находящейся въ его рукахъ власти. Будучи субъектомъ этой власти, онъ проявляетъ ее чрезъ посредство подчиненныхъ ему и по его волѣ образованныхъ органовъ; всѣ эти органы также субъекты власти, однако лишь по уполномочію субъекта верховной власти, но не по собственному могуществу; такимъ образомъ, несмотря на множество органовъ власти, единство ея не утрачивается. Утрачивается ли при этомъ единство воли? Содержаніе воли субъекта верховной власти состоитъ въ хотѣніи господства; эту волю осуществляютъ какъ непосредственно самъ субъектъ верховной власти, такъ и созданные имъ и подчиненные ему, часто весьма многочисленные, органы; всѣ они осуществляютъ идею господства верховной власти надъ всѣми другими властями въ обществѣ. Слѣдовательно, предполагая отсутствіе единства воли, мы должны предположить, что какіе либо изъ подчиненыхъ органовъ не имѣютъ въ виду осуществленія идеи господства верховной власти, но стремятся къ осуществленію другихъ цѣлей или же имѣютъ въ виду осуществленіе идеи собственнаго господства. Такой случай возможенъ, но онъ не нарушаетъ единства воли субъекта государственной власти, а является лишь отрицаніемъ верховенства самой власти; подчиненный органъ самъ выступаетъ въ роли органа верховной власти.

Такимъ путемъ исчезаетъ и единство власти, такъ какъ органъ, дѣйствовавшій по уполномочію субъекта верховной власти лишается этаго полномочія въ тотъ моментъ, когда онъ начинаетъ осуществлять свою собственную волю, когда вступаетъ на революціонный путь. Дѣятельность органовъ власти, несогласная съ волей субъета верховной власти не будетъ дѣятельностью этаго субъекта; власть такихъ органовъ будетъ узурпированная власть, проявляющаяся, если такъ

можно выразится, подъ флагомъ повиновенія субъекту власти верховной. Такимъ образомъ, единство воли субъекта верховной власти состоитъ въ единствѣ идеи господства; единство власти состоитъ въ единствѣ осуществленія этой идеи, т. е. въ томъ, что оно находится въ рукахъ не двухъ или нѣсколькихъ самостоятельныхъ субъектовъ власти, но въ рукахъ одного субъекта власти верховной, дѣйствующаго чрезъ подчиненные ему и слѣдовательно несомостоятельные органы власти. Только въ вышеуказанномъ смыслѣ и можно говорить о единствѣ воли и власти субъекта верховной власти.

Самыя средства и формы дѣятельности органовъ власти, случаи приложенія власти къ явленіямъ дѣйствительной жизни, осуществленіе идеи единства воли субъекта верховной власти въ примѣненіи къ отдѣльнымъ случаямъ и предметамъ, все это можетъ быть весьма разнообразнымъ; здѣсь не требуется уже единства; здѣсь можетъ свободно проявляться воля отдѣльныхъ и подчиненныхъ органовъ власти, по скольку она именно не нарушаетъ единства идеи господства. То или другое должностное лицо, агентъ субъекта верховной власти, можетъ выступить со своей дѣятельностью въ такой области, гдѣ нѣтъ непосредственныхъ нормъ или велѣній субъекта верховной власти; но должностное лицо, имѣющее полномочіе дѣйствовать въ качествѣ агента субъекта верховной власти, можетъ, по своему усмотрѣнію, предпринимать тѣ или другія мѣры, выполнять акты принудительной дѣятельности, проявлять свою собственную волю, не нарушая тѣмъ единства воли субъекта верховной власти, ибо это единство по своему содержанію захватываетъ лишь идею единаго господства. Единство воли субъекта верховной власти нарушается лишь въ томъ случаѣ, когда предпринимаются мѣры прямо несогласныя съ непосредственно выраженными велѣніями субъекта верховной власти. Если имѣются такія велѣнія, называемыя законами, то они, конечно, вполнѣ согласны съ идей господства субъекта верховной власти; противное означало бы самоотрицаніе; поэтому, дѣятельность агентовъ субъекта верховной власти, несогласная съ непосредственными велѣніями этого субъекта или законами, несогласна вмѣстѣ съ тѣмъ и съ идей господства субъекта верховной власти и, какъ таковая, не можетъ быть признана за дѣятельность по уполномочію со стороны

субъекта верховной власти. Это то, что называется незаконной дѣятельностью.

Нѣкоторые государствовѣды представляютъ различныя соображенія въ оправданіе принадлежности верховной власти одному физическому лицу; говорятъ, напримѣръ, что это лицо принадлежитъ обыкновенно въ той же національности, къ какой принадлежитъ и народъ, исповѣдуетъ господствующую религію, говоритъ на томъ же языкѣ, проникнуто господствующими въ народѣ убѣжденіями и воззрѣніями, однимъ словомъ, является сыномъ своего народа. Не говоря о томъ, что возможность всего этого обусловливается полнымъ національнымъ единствомъ народа, что въ дѣйствительности встрѣчается развѣ какъ исключеніе, всѣ такого рода соображенія вовсе и не требуются, какъ и вообще не требуется никакихъ оправданій для той или другой формы государственнаго устройства. Согласны или не согласны воззрѣнія субъекта верховной власти съ господствующими въ народѣ воззрѣніями, это для научнаго понятія субъекта этой власти совершенно безразлично; такіе признаки не существенны; они могутъ быть, могутъ и не быть и въ послѣднемъ случаѣ субъектъ верховной власти не перестаетъ быть таковымъ. Наука должна только объяснить, какими причинами обусловливается принадлежность верховной власти одному физическому лицу, а не приводить соображенія въ оправданіе этой формы государственнаго устройства. Къ этой формѣ государственнаго устройства въ наукѣ принято примѣнять различныя, но не противорѣчащія одно другому, названія; такими названіями служатъ: „абсолютное государство“, „абсолютная монархія“, „неограниченная монархія“.

Субъектомъ верховной власти можетъ быть и совокупность лицъ. Этотъ случай, въ свою очередь, можетъ представлять разнообразныя комбинаціи. Изъ нихъ съ древнѣйшихъ временъ различаются двѣ формы коллективнаго субъекта верховной власти—это аристократія, при которой субъектомъ этой власти является нѣкоторая совокупность физическихъ лицъ и демократія, гдѣ такимъ субъектомъ, по господствующему воззрѣнію, выступаетъ весь народъ. Для того, чтобы совокупность физическихъ лицъ могла функціонировать въ качествѣ субъекта верховной власти, очевидно, необходима извѣстнаго рода организація, въ которой воплощались бы начала единства воли и власти. Совокупность индивидуумовъ

должна составить изъ себя одно цѣлое, одно лицо, но само собою разумѣется уже не физическое, но, такъ называемое, юридическое въ обширномъ смыслѣ этого слова. Въ качествѣ такихъ субъектовъ верховной власти и фигурировали въ свое время разнаго рода совѣты въ средневѣковыхъ аристократіяхъ. Особенность этой формы государственнаго устройства, нынѣ уже изчезнувшей, заключалась, слѣдовательно, въ томъ, что нѣкоторая, обыкновенно не многочисленная совокупность выдающихся по своему положенію лицъ, организовалась въ качествѣ субъекта верховной власти. Разъ такого рода совокупность лицъ дѣйствительно выступала какъ одно лицо, то очевидно и дѣятельность такого сложнаго субъекта верховной власти вполнѣ могла и должна была характеризоваться единствомъ, какъ въ отношеніи воли, такъ и въ отношеніи власти. Вся эта совокупность физическихъ лицъ стремилась къ господству и слѣдовательно къ подчиненію себѣ всѣхъ другихъ общественныхъ элементовъ, въ чемъ и выражалось единство воли и что осуществлялось при помощи единой, т. е. сосредоточенной только въ рукахъ такой совокупности лицъ, верховной власти. Все, что сказано выше объ отношеніяхъ подчиненныхъ органовъ власти къ субъекту верховной власти, имѣетъ полное свое примѣненіе и здѣсь. Но здѣсь могъ и можетъ находить мѣсто особаго рода случай, обусловливаемый характеромъ самого субъекта верховной власти.

При аристократической формѣ государственнаго устройства между физическими лицами, составляющими цѣлое въ качествѣ субъекта верховной власти, можетъ нарушиться, въ силу тѣхъ или другихъ причинъ, единство, можетъ рушиться слѣдовательно и единство воли и власти субъекта верховной власти; тогда вмѣсто одного такого субъекта очевидно выступаетъ нѣсколько и мы опять будемъ имѣть дѣло съ революціоннымъ состояніемъ государства, превращающимся иногда, смотря по характеру борьбы между претендентами на верховенство власти, въ состояніе внѣгосударственное.

Современная жизнь даетъ намъ другіе образцы государственнаго устройства, гдѣ субъектомъ верховной власти является также совокупность физическихъ лицъ. Такова, такъ называемая, конституціонная монархія и конституціонная республика. Остановимся сначало на первой, ограничивая весь вопросъ организаціей субъекта верховной власти и не вдаваясь, слѣдо-

вательно, въ детальную характеристику этой формы государственнаго устройства.

При самомъ поверхностномъ взглядѣ на эту форму, каждому бросаются въ глаза какъ бы два отдѣльныхъ и самостоятельныхъ представителя верховной власти—это король, или императоръ, или герцогъ, или князь, однимъ словомъ, одно физическое лицо и палаты, народное представительство, т. е. совокупность физическихъ лицъ, какъ цѣлое. Прежде всего, слѣдовательно, здѣсь мы наблюдаемъ вообще совокупность лицъ въ качествѣ субъекта верховной власти, но въ отличіе отъ средневѣковыхъ аристократій, эта совокупность характеризуется особой внутренней организаціей и особыми отношеніями между составляющими ее частями. Такими частями, характеризующимися особыми отношеніями между собою, являются, какъ сейчасъ замѣчено, представитель единоличной власти и народное представительство. Итакъ, чтобы понять эту форму государственнаго устройства, необходимо уяснить себѣ: во 1) основаніе и причину наличности двухъ самостоятельныхъ факторовъ верховной власти и 2) форму и способъ объединенія ихъ въ одно цѣлое, въ одного субъекта верховной власти.

Конституціонное государственное устройство можетъ быть объяснено только исторически. Какъ бы ни стремились къ созданію особой теоріи конституціонализма, онъ, по существу своему, не есть что либо придуманное, но является результатомъ историческихъ явленій, представляя собою фазу, и при томъ переходную, въ исторіи развитія формъ, воплощающихъ въ себѣ начало верховной власти. Если не всѣ, то по крайней мѣрѣ огромное большинство государствъ, какъ это въ точности устанавливаетъ исторія, переживаютъ фазу обсолютизма, при которомъ верховная власть сосредоточивается въ рукахъ одной физической личности.

Но большинство, по крайней мѣрѣ, новоевропейскихъ государствъ идетъ далѣе. Подъ вліяніемъ внутреннихъ процессовъ, происходящихъ въ составѣ самого общественнаго союза, и въ отношеніяхъ его къ единоличному субъекту верховной власти, подъ вліяніемъ развивающихся и измѣняющихся идей о формахъ, воплощающихъ начало верховной власти, слѣдовательно, подъ вліяніемъ, между прочимъ по крайней мѣрѣ, возникновенія объективныхъ воззрѣній на су-

щество верховной власти и ея субъекта, въ силу многихъ другихъ причинъ разнообразнаго свойства и, въ концѣ концовъ, какъ результатъ борьбы между единоличнымъ представителемъ верховной власти и элементами новыхъ зарождающихся и развивающихся формъ внѣшняго выраженія начала верховной власти, возникаетъ переходная форма, въ которой единоличный субъектъ верховной власти не изчезаетъ окончательно, но идетъ, такъ сказать, на компромиссъ съ новыми началами, изъ единственнаго представителя власти превращается, если такъ можно выразиться, въ органическую часть новаго субъекта верховной власти. Мы говоримъ „въ органическую часть", такъ какъ безъ этой части, безъ наличности представителя единоличной власти въ составѣ сложнаго субъекта верховной власти, нѣтъ и конституціонной формы государственнаго устройства; она превращается въ какую либо другую форму. Такимъ образомъ, одна изъ главныхъ составныхъ частей конституціонной организаціи верховной власти имѣетъ прямо историческое происхожденіе, привходя въ готовомъ уже видѣ въ эту новую форму организаціи верховной власти. Обратимся къ другому элементу въ организаціи конституціонной верховной власти—народному представительству.

Нельзя сомнѣваться въ томъ, что и оно имѣетъ историческое происхожденіе, въ видѣ послѣдовательнаго развитія разныхъ общественныхъ группъ и ихъ отношеній къ абсолютному представителю верховной власти. Въ этихъ общественныхъ группахъ и въ отдѣльныхъ ихъ членахъ въ теченіи вѣковъ незамѣтно, но непрерывно зрѣетъ идея новой формы организаціи верховной власти; быстрота или медленность этого процесса обусловливаются всей совокупностью условій государственной жизни. Стоитъ просмотрѣть исторію любаго изъ европейскихъ, въ особенности сколько нибудь крупныхъ, государствъ, чтобы наблюдать процессъ развитія конституціонализма и въ частности образованія новыхъ элементовъ въ составѣ будущаго сложнаго субъекта верховной власти. Хотя общество, въ лицѣ разнообразныхъ союзовъ людей, всегда могло оказывать извѣстнаго рода вліяніе на организацію верховной власти, равно какъ и на ея дѣятельность, процессъ подготовленія конституціонной формы государственнаго устройства все же, въ особенности, даетъ намъ образчикъ такого вліянія, что̀ объясняется, разумѣется, тѣмъ, что общество въ

этомъ случаѣ не только стремится вліять на организацію верховной власти въ томъ или другомъ направленіи, но оно само, въ лицѣ своихъ отдѣльныхъ элементовъ, стремится сдѣлаться интегральной частью въ этой организаціи. Такимъ образомъ въ силу историческихъ условій, а въ частности и въ силу общаго закона борьбы за существованіе, на исторической сценѣ явилась новая форма государственнаго устройства, чрезвычайно сложная и характеризующаяся гармоническимъ сочетаніемъ двухъ, не имѣющихъ между собою, повидимому, ничего общаго, факторовъ организаціи верховной власти.

Историческое происхожденіе конституціонной формы государственнаго устройства не исключаетъ, конечно, возможности въ отдѣльныхъ случаяхъ примѣненія этой формы искусственнымъ путемъ, путемъ, слѣдовательно, позаимствованія; такое искусственное воспроизведеніе конституціонализма не будетъ, однако, ни сколько говорить противъ историческаго его происхожденія; прежде чѣмъ быть кѣмъ бы то ни было позаимствованнымъ, онъ развился естественно и исторически. Не говорятъ противъ этого и позднѣйшія поправки, видоизмѣненія и улучшенія этой формы, хотя бы они и дѣлались по какимъ бы то ни было теоретическимъ соображеніямъ; существо ея не было придумано теоретически, но является не сомнѣннымъ естественно-историческимъ фактомъ. Для возникновенія этой формы государственнаго устройства требовалась, такимъ образомъ, извѣстная совокупность естественныхъ условій, выражавшихся, по преимуществу, въ характерѣ психической жизни общества, а равно и въ свойствѣ отношеній соціальныхъ; съ другой стороны, самая совокупность всѣхъ такихъ условій не можетъ быть константирована въ каждый любой моментъ времени, но составляетъ и сама результатъ длиннаго историческаго процесса. Достигнувши лишь опредѣленнаго, такъ сказать, индивидуальнаго характера, эта совокупность естественныхъ условій въ жизни общества способна была породить и опредѣленную политическую форму, называемую нами конституціоннымъ государствомъ. Вотъ почему мы говоримъ, что эта политическая форма является естественно-историческимъ фактомъ.

Разрѣшеніе вопроса, о томъ, какъ, въ какой формѣ и какимъ способомъ два вышеуказанныхъ фактора организаціи верховной власти сливаются во едино и образуютъ изъ себя единаго субъекта верховной власти, представляетъ большія затрудненія. При всей видимости двухъ [1]) властей или лучше сказать двухъ субъектовъ власти, никто, однако, не рѣшается признать наличности двухъ верховныхъ властей. Правда, многіе государствовѣды не далеки отъ этого, хотя и независимо отъ собственнаго желанія. Они утверждаютъ, что, при конституціонномъ устройствѣ, вся полнота верховной власти принадлежитъ королю или вообще единоличному представителю государства, только что способы выполненія этой власти или пользованія ею ограничиваются народнымъ представительствомъ. Рѣдко можно встрѣтить такое грубое противорѣчіе. Зачѣмъ же говорить о полнотѣ верховной власти, когда она подлежитъ ограниченіямъ, и затѣмъ вообще, что это за верховная власть, которая ограничивается, становится въ зависимость отъ кого бы то ни было? Выше мы видѣли, что, въ силу суверенетета, верховная власть не можетъ быть зависимой или ограниченной какой либо другой властью и вотъ, однако же, намъ говорятъ, что верховная власть конституціоннаго монарха ограничена народнымъ представительствомъ. Изъ такого противорѣчія не можетъ быть никакого выхода. Двойственность органа верховной власти есть логическое противорѣчіе, приводящее на практикѣ къ революціи; а такъ какъ въ дѣйствительности мы наблюдаемъ все же болѣе или менѣе мирный характеръ развитія и существованія установившейся уже формы конституціоннаго государственнаго устройства, то и утвержденіе государствовѣдовъ, по преимуществу нѣмецкихъ, слѣдуетъ признать не вѣрнымъ и не согласнымъ съ дѣйствительностью. Признавая органомъ верховной власти короля, слѣдуетъ отвергнуть признакъ ограниченности и тогда получается обсолютное государство; допуская признакъ ограниченности королевской власти, необходимо отвергнуть фактъ принадлежности королю верховной власти и тогда будемъ имѣть иную форму правленія, въ данномъ случаѣ конституціонную

---

[1]) Можно говорить даже и о трехъ субъектахъ власти, если имѣть въ виду двухъ-камерную систему.

монархію. Стремленіе ученыхъ считать въ конституціонной монархіи органомъ верховной власти короля объясняется отчасти историческими традиціями, простирающими свое вліяніе и на науку, отчасти, и надо думать по преимуществу, трудностями отыскать единство въ вышеупомянутыхъ факторахъ организаціи верховной власти. Однако же это единство существуетъ, хотя оно и не всегда легко уловимо. Наблюдая въ конституціонномъ государствѣ проявленіе власти, мы видимъ, что во многихъ случаяхъ самостоятельно дѣйствуетъ представитель единоличной власти, въ другихъ случаяхъ отдѣльно отъ него проявляютъ свою дѣятельность палаты, въ совокупности или каждая порознь. Не рѣдко возникаетъ между всѣми этими факторами или субъектами власти несогласія, пререканія, дѣятельность одного парализуется дѣятельностью другаго; и однако ни одинъ изъ нихъ не стоитъ надъ другимъ и ни всѣ они разомъ не служатъ въ отдѣльности субъектами верховной власти. Если бы какой либо одинъ изъ нихъ возвысился надъ другими въ качествѣ представителя верховной власти, тогда обнаружилось бы со стороны другихъ прямое и непосредственное подчиненіе; они, оставаясь субъектами власти, функціонировали бы по уполномочію одного изъ нихъ въ качествѣ представителя верховной власти, чего на самомъ дѣлѣ мы не видимъ; будучи одинаково суверенными субъектами верховной власти, они вступили бы между собою въ борьбу, создавши революціонное состояніе государства, какъ это во многихъ случаяхъ и имѣло мѣсто; но такое состояніе не можетъ быть нормальнымъ состояніемъ государственной жизни; оно прекращается съ побѣдой какого либо одного изъ факторовъ надъ другими и съ установленіемъ единаго субъекта верховной власти. Никто, конечно, не будетъ утверждать, что конституціонный строй представляетъ собою постоянное революціонное состояніе государственной жизни и что вышеупомянутые факторы находятся между собою въ непрерывной и постоянной борьбѣ. Ниже мы увидимъ, что нѣкоторая доля правды въ этомъ все же есть.

Кто же, въ самомъ дѣлѣ, является субъектомъ верховной власти въ конституціонной монархіи? Отвѣтъ можетъ быть только одинъ—совокупность физическихъ лицъ, обнимающихъ собою представителя королевской власти и народное представительство, включая сюда и верхнюю палату. Трудность

и запутанность вопроса состоитъ, однако, въ томъ, что упомянутая совокупность физическихъ лицъ выступаетъ въ качествѣ субъекта верховной власти не въ каждый данный и любой моментъ времени, но лишь въ нѣкоторыхъ опредѣленныхъ случаяхъ. Это, впрочемъ, вовсе не значитъ, чтобы во всѣхъ другихъ случаяхъ государство оставалось бы безъ верховной власти; эта власть по полномочію находитъ свое осуществленіе при помощи различныхъ другихъ, подчиненныхъ субъектовъ власти. Когда же король и народное представительство дѣйствуютъ совокупно и согласно, когда результаты ихъ дѣятельности являются слѣдствіемъ достигнутаго между ними соглашенія, тогда мы имѣемъ передъ собою субъекта верховной власти. Какова бы ни была внѣшняя организація этого субъекта, необходимо, чтобы его воля и его власть были проникнуты характеромъ единства, т. е. были бы принадлежностями или свойствами именно его самого въ его цѣльной и конкретной индивидуальности. Это мы и видимъ въ законодательствѣ. Каждый законъ въ конституціонномъ государствѣ является результатомъ соглашенія, такъ называемыхъ, законодательныхъ факторовъ, составляющихъ собою въ моментъ соглашенія одно цѣлое—субъекта верховной власти. Каждая палата постановляетъ рѣшенія по большинству голосовъ; слѣдовательно, при опредѣленіи внутренняго личнаго состава субъекта верховной власти и слѣдуетъ принимать во вниманіе только это большинство. Лица, оставшіяся въ меньшинствѣ, не входятъ въ этотъ составъ и тѣмъ самымъ не нарушаютъ единства воли субъекта верховной власти. Принимать здѣсь въ соображеніе всю совокупность народныхъ представителей по каждому разсматриваемому въ палатѣ вопросу нѣтъ никакого основанія, тѣмъ болѣе, что численный составъ палатъ подверженъ постояннымъ случайностямъ. Если, при устанавливаемомъ нами воззрѣніи на субъекта верховной власти, онъ и является, по отношенію къ своей внѣшней формѣ, чрезвычайно колеблющимся, видоизмѣняющимся и неуловимымъ, если потому нѣтъ возможности вполнѣ точно опредѣлить личный характеръ внѣшней формы этого субъекта вообще, т. е. безъ отношенія его къ конкретному случаю, то это уже особенность всякаго субъекта власти. Нѣкоторый элементъ постоянства все же есть и здѣсь въ

лицѣ представителя королевской власти. Во всякомъ случаѣ, не смотря на всю измѣнчивость внутреннихъ составныхъ частей въ организаціи верховной власти, въ каждый данный моментъ времени мы всегда имѣемъ одну верховную власть и одного ея субъекта; одновременно не могутъ выступать двѣ различныхъ формы субъекта верховной власти; это различіе обнаруживается всегда во времени, и при томъ оно, какъ замѣчено, свойственно всякому субъекту верховной власти, не исключая и единоличнаго, т. е. представляемаго однимъ физическимъ лицомъ. Въ абсолютномъ государствѣ представителемъ верховной власти является одно физическое лицо; но однако не вѣчно одно и тоже; и здѣсь мы видимъ постоянную смѣну однихъ лицъ другими, изъ которыхъ ни одно не тождественно съ другимъ. Мы вовсе бы не сдѣлали ошибки, если бы сказали, что и одно физическое лицо во времени не тождественно само себѣ, что̀ относится до всей совокупности какъ физическихъ, такъ и психическихъ свойствъ человѣческаго существа. И однако же отъ этого человѣкъ не перестаетъ быть человѣкомъ. Сказанное должно убѣдить насъ въ томъ, что неуловимость и непостоянство внѣшней формы субъекта верховной власти въ коституціонномъ государствѣ явленіе совершенно нормальное и не исключительное. Признаки субъекта верховной власти, о которыхъ говорилось ранѣе, т. е. единство, суверенететъ характеризуютъ собою и субъекта верховной власти въ конституціонномъ государствѣ, только что здѣсь этотъ субъектъ гораздо труднѣе уловить въ его конкретной формѣ и, кромѣ того, его дѣятельность, его воля обнаруживается по преимуществу въ законодательствѣ, въ установленіи юридическихъ нормъ и лишь въ рѣдкихъ случаяхъ въ актахъ управленія. Повседневная, обычная государственная дѣятельность не вызываетъ непосредственнаго вмѣшательства субъекта верховной власти, но совершается на основаніи даннаго послѣднимъ полномочія въ видѣ изданныхъ законовъ и спеціальныхъ полномочій представителю королевской власти или даже другимъ подчиненнымъ субъектамъ власти для функціонированія въ сферахъ не регламентированныхъ закономъ. Какъ народное представительство, такъ и глава исполнительной власти, являются подчиненными субъектами власти въ отношеніи субъекта верховной власти; этому нисколько не препятствуетъ и то обстоятельство, что король

является личнымъ представителемъ государства, надѣленнымъ разнообразными прерогативами.

Если бы дѣятельность палатъ или, съ другой стороны, дѣятельность представителя королевской власти, какъ во взаимныхъ ихъ отношеніяхъ, такъ и въ другихъ случаяхъ, не была установлена закономъ, т. е. волею субъекта верховной власти, или если бы въ тѣхъ или другихъ случаяхъ не было дано со стороны этого субъекта полномочій, хотя бы даже и общаго свойства, и каждый изъ упомянутыхъ подчиненныхъ субъектовъ власти сталъ бы дѣйствовать вполнѣ самостоятельно, произвольно, т. е. по собственному усмотрѣнію, тогда, разумѣется, рушилось бы единство верховной власти и на мѣсто одного ея субъекта выступило бы нѣсколько со всѣми обычными въ этихъ случаяхъ послѣдствіями.

Нельзя сказать, чтобы дѣйствительная жизнь не давала намъ примѣровъ такой дизгармоніи между факторами организаціи верховной власти. Если конституціонная монархія есть форма историческая и притомъ переходная, то вполнѣ понятнымъ и естественнымъ оказывается стремленіе входящихъ въ ея составъ элементовъ превратиться въ самостоятельную форму государственнаго устройства, т. е. стремленіе единоличнаго представителя власти, какъ элемента въ организаціи верховной власти, равно какъ и народнаго представительства въ качествѣ таковаго же элемента, превратиться въ субъекта верховной власти. Отсюда борьба между тѣмъ и другимъ, борьба, такъ сказать, дипломатическая, мирными средствами, иногда лишь переходящая въ физическое насиліе, въ видѣ революціи или coup d'État, смотря по тому, съ которой стороны обнаруживается насиліе. Но и борьба мирными средствами не представляетъ ничего выгоднаго для государственной жизни. Она обозначаетъ неустойчивость существующаго порядка, колебаніе государственнаго устройства отъ одной формы къ другой, перемѣщеніе центра тяжести въ организаціи верховной власти изъ одного элемента въ другой. Въ этомъ отношеніи конституціонная монархія въ чистомъ своемъ видѣ, какъ сочетаніе монархическаго и народно-представительнаго началъ, должна быть признана самой неустойчивой и безпокойной формой государственнаго устройства. Въ особенности обращаетъ на себя вниманіе то обстоятельство, что, чѣмъ совершеннѣе эта форма, т. е. чѣмъ болѣе равновѣсія между

факторами власти, тѣмъ большая возникаетъ возможность борьбы и колебаній изъ одной стороны въ другую; различныя условія и обстоятельства текущей жизни могутъ создавать болѣе выгодное положеніе то для одного, то для другаго фактора; отсюда вѣчныя колебанія и вѣчная неустойчивость. Такимъ образомъ, конституціонная монархія, какъ самостоятельная форма государственнаго устройства, въ самой себѣ заключаетъ внутреннее противорѣчіе, а вмѣстѣ съ тѣмъ и причину своей неустойчивости.

При значительномъ перевѣсѣ представительнаго начала надъ монархическимъ, конституціонная монархія превращается въ конституціонную республику, при значительномъ перевѣсѣ начала монархическаго, она превращается въ абсолютную монархію.

Поэтому не слѣдуетъ слишкомъ много полагаться на существующія въ дѣйствительности названія, такъ какъ подъ ними иногда скрывается совсѣмъ не то, что они обозначаютъ. Многія, такъ называемыя, представительныя монархіи въ сущности являются представительными республиками, не смотря на существованіе династій и наслѣдственность королевской власти. Такъ, Англія, Бельгія, Норвегія стоятъ ближе къ представительнымъ республикамъ, нежели къ конституціоннымъ монархіямъ; но, съ другой стороны, есть и такія государства, которыя, при всей видимости конституціонныхъ формъ, въ сущности абсолютныя монархіи или, по крайней мѣрѣ, близко къ нимъ подходятъ; таковы Турція и отчасти Пруссія.

Что касается конституціонной республики, то она составляетъ прямое продолженіе конституціонной монархіи и по внѣшнимъ формамъ ни чѣмъ отъ нея не отличается. Различіе заключается въ самомъ существѣ той и другой формы государственнаго устройства. Въ республикѣ субъектомъ верховной власти является народное представительство, съ тѣмъ же ограниченіемъ о которомъ было упомянуто выше. Президентъ республики есть только глава исполненія, но не элементъ въ организаціи верховной власти, хотя въ нѣкоторыхъ случаяхъ ему и предоставляются права, формально напоминающія права монарха, напр. право veto; однако, по существу дѣла, это право далеко не получаетъ здѣсь того значенія,

какъ въ монархіяхъ. То же надо сказать и о другихъ правахъ.

Но при разсмотрѣніи республиканской формы правленія возникаетъ новый вопросъ—не является ли въ этомъ случаѣ субъектомъ верховной власти весь народъ, не имѣетъ ли дѣйствительно реальнаго значенія то, что французы называютъ „la souveraineté du peuple“, „la souveraineté nationale“, „la volonté nationale“? Французскіе государствовѣды опираются въ этомъ случаѣ даже на положительное законодательство: такъ въ ст. 3-й декларацiи правъ человѣка и гражданина, составляющей введеніе къ конституціи 3 сентября 1791 года, сказано: „le principe de toute souveraineté reside essentiellement dans la nation. Nul corp, nul individu ne peut exercer d'autorité, qui n'en émane expressément“.

То или другое рѣшеніе этого вопроса должно привести къ очень серьезнымъ выводамъ. Прежде всего, однако, слѣдуетъ замѣтить, что вопросъ допускаетъ болѣе нежели одно рѣшеніе, что́ объясняется существенными различіями въ организаціи всего государственнаго строя той или другой республики; есть республики конституціонныя, представительныя, есть и, такъ называемыя, непосредственныя. Принципіально можно допустить существованіе такихъ государствъ, въ которыхъ субъектомъ верховной власти является самъ народъ. Для этого государство должно быть очень небольшимъ по объему; государство—семья, государство—родъ, государство—община—вотъ возможныя формы такихъ государствъ. Это, конечно, потому, что только при небольшомъ объемѣ государства возможна организація народа въ субъекта верховной власти, только при этомъ условіи возможно участіе всѣхъ и каждаго въ образованіи коллективной воли и сосредоточеніе въ рукахъ народа верховной власти. Коллективную волю мы и въ данномъ случаѣ понимаетъ лишь въ отношеніи содержанія воли и не какъ что либо абстрактное или только мыслимое въ представленіи, но какъ нѣчто реально возможное, какъ фактъ соглашенія. Въ дѣйствительной жизни, если подобнаго рода государства и существовали, то лишь какъ рѣдкія исключенія и при томъ въ формѣ только государства—общины, такъ какъ семья и родъ дають намъ образцы сосредоточенія власти обыкновенно въ рукахъ одного физическаго лица. Но даже и въ государствѣ—общинѣ субъектомъ верховной власти

являлся не весь народъ, не вся совокупность отдѣльныхъ лицъ, составлявшихъ общину, но лишь относительно небольшая группа лицъ, занявшихъ, сравнительно съ другими, болѣе выгодное положеніе; поэтому есть очень большая вѣроятность думать, что въ дѣйствительной жизни существовали монархіи и аристократіи, но не существовало демократій, хотя это именно названіе присвоивается весьма многимъ государствамъ древняго и новаго міра. Но, повторяемъ, принципіально такія государства допустимы, возможны; дѣло только въ томъ, что не все возможное въ дѣйствительности бываетъ.

Что касается общепринятаго или общераспространеннаго понятія демократіи, какъ „Souveraineté de la nation“, то оно не выдерживаетъ никакой критики. Здѣсь отъ предположенія и желанія переходятъ къ обоснованію дѣйствительности, не имѣя для того никакихъ реальныхъ данныхъ. Считать народъ субъектомъ верховной власти есть много побужденій, но нѣтъ ни одного реальнаго основанія. Въ самомъ дѣлѣ, путемъ логическихъ умозаключеній можно и даже должно прійти къ тому выводу, что субъектомъ верховной власти долженъ быть самъ народъ. Для этого стоитъ только взять за точку отправленія понятіе о врожденныхъ естественныхъ правахъ и врожденной свободѣ и равенствѣ всѣхъ и каждаго. Но, если бы даже и допустить такую точку зрѣнія и признать правильными всѣ построенныя на ней умозаключенія, то и тогда мы все же не имѣли бы передъ собою никакого реальнаго основанія для признанія народнаго суверенетета, такъ какъ то, что должно быть, по мнѣнію людей, не всегда дѣйствительно существуетъ; а то, что въ дѣйствительности есть не всегда есть именно то, что желательно, какъ бы при этомъ ни были настоятельны желанія людей.

Кромѣ такихъ мотивовъ, сводящихся къ стремленіямъ и желаніямъ видѣть въ жизни то, что возникло въ мысли, есть и иныя, въ сущности болѣе осязательныя, побужденія и причины признавать народный суверенететъ. Народъ, или по крайней мѣрѣ, нѣкоторая часть его, удовлетворяющая опредѣленнымъ условіямъ, установленнымъ существующимъ уже субъектомъ верховной власти, участвуетъ въ выборѣ, такъ называемыхъ, народныхъ представителей, т. е. тѣхъ лицъ, которыя входятъ въ составъ организаціи верховной власти. Отсюда и желаніе видѣть первоисточникъ этой власти въ

самомъ народѣ, признавать народный суверенететъ. Но участіе народа ограничивается: во 1) одними выборами представителей; во 2) каждый представитель выбирается не всѣмъ народомъ, но лишь частью населенія одного какого либо округа или провинціи; эта часть можетъ быть очень небольшой въ тѣхъ случаяхъ, когда свою кандидатуру на званіе депутата выставляютъ нѣсколько человѣкъ и когда, слѣдовательно, на сторонѣ избраннаго оказывается весьма не рѣдко лишь не значительное большинство голосовъ; явленіе это можетъ повторяться во всѣхъ избирательныхъ округахъ; отсюда становится яснымъ, что депутаты или народные представители избираются не народомъ, но лишь очень небольшой его частью; при этомъ всегда обнаруживается во 1), что нѣкоторая часть народа, подавая голосъ за своего кандидата, прямо таки и нежелаетъ имѣть депутатомъ то лицо, которое, получивши большинство голосовъ, сдѣлалось депутатомъ, во 2) населеніе, входящее въ составъ каждаго избирательнаго округа, выбираетъ депутата только отъ своего округа, не участвуя вовсе въ избраніи депутатовъ отъ всѣхъ другихъ округовъ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что даже и въ отношеніи только выборовъ нельзя вовсе сказать, чтобы депутаты являлись бы дѣйствительными народными представителями, такими лицами, которыхъ народъ уполномочилъ быть, вмѣсто себя, носителями верховной власти. Если же, однако, депутаты все же входятъ въ составъ организаціи верховной власти, если эта власть при помощи такой организаціи осуществляется, независимо отъ отсутствія народнаго полномочія, то значитъ подобное полномочіе здѣсь и не играетъ роли, значитъ вовсе и не существуетъ того, что называютъ верховенствомъ народа. Французское „souveraineté du peuple“ есть отвлеченная формула, не имѣющая ничего соотвѣтствующаго себѣ въ дѣйствительной жизни. Отсюда, конечно, не слѣдуетъ, чтобы между организаціей верховной власти и населеніемъ того общественнаго союза, въ главѣ котораго стоитъ такая организація, не было бы ничего общаго. Каковы въ этомъ случаѣ ихъ взаимоотношенія — этотъ вопросъ относится къ слѣдующему параграфу.

§ 5. Понятіе о народѣ.

Понятіе о народѣ является въ наукѣ довольно установившимся и не порождающимъ тѣхъ разногласій и спорныхъ вопросовъ, какими богато понятіе о верховной власти и ея субъектѣ. Народъ это совокупность физическихъ лицъ, подчиненныхъ субъекту верховной власти. Указывая на отдѣльныхъ лицъ, мы вовсе не исключаемъ изъ такой подчиненности и разнообразные общественные союзы, составъ которыхъ сводится, однако, къ тѣмъ же отдѣльнымъ физическимъ лицамъ. Изъ сдѣланнаго опредѣленія слѣдуетъ, что понятіе народа неразрывно связано съ понятіемъ субъекта верховной власти. Нѣтъ на лицо такого субъекта, нѣтъ и народа. Верховная власть является тою связью, которая объединяетъ часто многочисленныя и разнообразныя общественныя группы въ одно цѣлое sui generis, называемое народомъ. Между этими общественными групами можетъ и не быть ничего общаго, помимо подчиненія одному и тому же субъекту верховной власти. Большія государства, имѣющія разнохарактерный этнографическій составъ и обширную территорію, даютъ намъ въ этомъ отношеніи самыя убѣдительныя доказательства. Поэтому народъ не есть совокупность лицъ, связанныхъ между собою единствомъ языка, вѣрованій, происхожденія, обычаевъ и проч. Подобное единство характеризуетъ собою одну какую либо народность или національность, но народъ рѣдко состоитъ изъ одной народности и, во всякомъ случаѣ, для понятія народа даже и несущественно, состоитъ ли онъ изъ одной народности, или изъ нѣсколькихъ. Но если народъ не можетъ существовать безъ верховной власти, то и верховная власть не мыслима безъ народа; одна и таже совокупность лицъ можетъ быть разсматриваема и какъ общество, и какъ народъ; въ первомъ случаѣ эта совокупность лицъ не характеризуется отношеніями къ субъекту верховной власти; въ послѣднемъ это именно и находитъ мѣсто. Каковы же взаимоотношенія между субъектомъ верховной власти и народомъ? Въ предъидущемъ параграфѣ было доказано, что народъ обыкновенно не является субъектомъ верховной власти, хотя принципіально и нельзя отрицать возможности такой формы субъекта этой власти. Беря этотъ именно послѣдній случай, мы видимъ, что общество, организуясь въ субъекта верховной власти,

становится народомъ, подчинившимъ себѣ, какъ цѣлому, всѣхъ отдѣльныхъ лицъ, входящихъ въ его составъ; слѣдовательно, здѣсь мы имѣемъ противоположеніе совокупности индивидуумовъ въ качествѣ общества народу, какъ субъекту верховной власти. Противоположеніе по столько же реальное, по сколько реально противоположеніе единства разрозненности частей цѣлаго. Какъ бы то ни было, въ данномъ случаѣ мы наблюдаемъ наиболѣе тѣсную связь, какая только вообще возможна, между субъектомъ верховной власти и обществомъ, объединяющимся въ народъ. Не надо, однако, забывать, что этотъ случай мы допустили лишь принципіально, считая его возможнымъ, но не утверждая, чтобы дѣйствительная жизнь народовъ въ ея прошломъ или настоящемъ давала бы намъ подобнаго рода образцы.

Дѣйствительная жизнь обыкновенно не представляетъ намъ такой неразрывной и тѣсной связи между субъектомъ верховной власти и обществомъ, составляющимъ народъ. Связь эта состоитъ, какъ замѣчено выше, только въ томъ, что самое понятіе народа не мыслимо безъ понятія субъекта верховной власти и наоборотъ; но, не смотря на это, субъектъ верховной власти и народъ могутъ быть противопоставляемы и реально познаваемы какъ двѣ самостоятельныя и далеко не тождественныя части одного и того же цѣлаго—государства. Извѣстнаго рода взаимоотношенія между ними всегда существуютъ, но каковы эти взаимоотношенія, по скольку народъ вліяетъ на организацію верховной власти и всегда ли такое вліяніе обнаруживается, все это можетъ имѣть огромное практическое значеніе, но для самаго понятія государства, для самаго понятія субъекта верховной власти и народа, все это оказывается совершенно безразличнымъ. Всѣ эти взаимоотношенія не имѣютъ принципіальнаго характера для разсматриваемыхъ нами понятій; они лишь временныя и преходящія явленія въ исторической жизни государствъ; они характеризуютъ государства не какъ таковыя, т. е. не въ ихъ сущности, но лишь въ отношеніи степени развитія государствъ. Для понятія государства важно лишь объединеніе общества въ народъ при посредствѣ субъекта верховной власти, для понятія субъекта верховной власти важны признаки суверенетета и единства; для понятія народа—признакъ подчиненія субъекту верховной власти всѣхъ входящихъ въ составъ

народа индивидуумовъ и общественныхъ союзовъ. Вотъ почему разсмотрѣніе отношеній между субъектомъ верховной власти и народомъ въ сущности и не должно находить мѣста въ тѣхъ отдѣлахъ нашей науки, которые имѣютъ цѣлью установленіе понятія о государствѣ и его основныхъ элементахъ; напротивъ, разсмотрѣніе этого вопроса очень важно при уясненіи законовъ развитія государственной организаціи. Каждое государство, имѣя опредѣленную сущность, развивается во времени; сущность государства для всѣхъ государствъ и для всѣхъ временъ одна и та же; государство, въ его сущности, есть общество людей, подчиненныхъ субъекту верховной власти и объединенныхъ въ народъ; эта сущность государства не подлежитъ никакимъ измѣненіямъ; послѣднія распространяются лишь на внѣшнія формы субъекта верховной власти, на внутренній характеръ общества людей, составляющаго собою народъ, на взаимоотношенія, существующія между субъектомъ верховной власти и народомъ, однимъ словомъ на все то, что характеризуетъ собою степень развитія государства, и на основаніи чего можетъ быть опредѣленъ тотъ путь, по которому движется каждое государство, стремясь достигнуть высшей формы своего развитія.

По той же самой причинѣ, при установленіи понятія народа, не представляетъ вовсе интереса и не можетъ быть признано сколько нибудь существеннымъ разсмотрѣніе и уясненіе внутренняго состава народа, всѣхъ входящихъ въ него общественныхъ группъ. Но при разсмотрѣніи вышеуказанныхъ отношеній вопросъ о внутреннемъ составѣ народа имѣетъ существенное значеніе.

§ 6. Понятіе о территоріи.

Въ число основныхъ государственныхъ элементовъ обыкновенно ставится также и территорія, занимаемая народомъ. Это объясняется тѣмъ, что огромное большинство государствъ, какъ современныхъ, такъ и тѣхъ, которыя знаетъ исторія, имѣло и имѣетъ точно опредѣленную территорію, т. е. занимало и занимаетъ точно опредѣленную часть земной поверхности. Что государство, какъ и все живущее на землѣ, не можетъ не занимать какой-либо части земной поверхности, это, разумѣется, не требуетъ доказательствъ; но это и не со-

ставляетъ, въ такомъ случаѣ, характернаго признака государства, а есть лишь условіе жизни вообще. Но входитъ ли въ число основныхъ элементовъ государства территорія въ смыслѣ точно опредѣленной части земной поверхности, вотъ вопросъ, который не совсѣммъ легко поддается рѣшенію. Является ли территорія въ этомъ смыслѣ такимъ признакомъ, безъ котораго государство вообще не мыслимо? Выше мы видѣли, что субъектъ верховной власти и народъ въ ихъ взаимной связи составляютъ собою государство; стало быть то и другое дѣйствительно основные элементы каждаго государства; является ли такимъ элементомъ опредѣленная территорія? Самый вопросъ о территоріи ставится лишь потому, что огромное большинство государствъ, какъ сказано, имѣло и имѣетъ точно опредѣленную территорію; но если это такъ, то значитъ огромное большинство государствъ, по крайней мѣрѣ намъ извѣстныхъ, нуждается въ точно опредѣленной территоріи; вытекаетъ ли эта потребность въ точной территоріи изъ самаго существа государства, или же она является лишь исторической категоріей, свойствомъ государственной организаціи, обусловливаемымъ лишь извѣстной степенью развитія государства? Итакъ, мыслимо ли государство безъ точно опредѣленной территоріи? Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, надо разрѣшить другой вопросъ — мыслимы ли субъектъ верховной власти и народъ внѣ опредѣленной территоріи; если да, то мыслимо внѣ такой территоріи и государство. Понятіе субъекта верховной власти не стоитъ въ неразрывной связи съ понятіемъ точно опредѣленной территоріи и потому именно, что общественный союзъ, во главѣ котораго можетъ стоять субъектъ верховной власти, не безусловно долженъ быть мѣстнымъ союзомъ; легко можно допустить въ качествѣ такого союза и личный союзъ или совокупность личныхъ союзовъ, т. е. союзовъ не связанныхъ ничѣмъ съ опредѣленной территоріей. Государства на первичныхъ стадіяхъ своего развитія могутъ являться именно въ формѣ личныхъ союзовъ; такова первобытная семья, таковы родовые союзы въ періодѣ кочевой жизни; подчиненіе каждаго члена такого союза субъекту верховной власти—родоначальнику—обусловливалось не жительствомъ на опредѣленной территоріи, но принадлежностью къ роду; понятіе народа совпадало съ понятіемъ рода; число членовъ рода обыкновенно

не было значительнымъ, вслѣдствіе чего и опредѣленіе личной принадлежности къ роду или народу не представляло затрудненій. Родоначальникъ, какъ субъектъ верховной власти, стоялъ во главѣ рода, т. е. объединялъ всѣ отдѣльные личные союзы или семьи въ одно цѣлое, народъ; каждая семья могла имѣть своего главу или представителя власти, но въ отношеніи власти родоначальника всѣ семейныя власти должны были являться подчиненными и, слѣдовательно, второстепенными и несуверенными; если мы допустимъ родовую организацію кочевыхъ народовъ въ этомъ именно видѣ, то мы не будемъ имѣть никакихъ основаній отказать ей въ значеніи и названіи государства, а вмѣстѣ съ тѣмъ мы должны будемъ признать, что точно опредѣленная территорія не составляетъ существеннаго признака государства.

Съ переходомъ народовъ отъ кочевой жизни къ осѣдлой постепенно устанавляется опредѣленная территорія, личные союзы превращаются въ мѣстные, верховенство власти начинаетъ простираться на всѣхъ лицъ, живущихъ на опредѣленной территоріи, вмѣстѣ съ тѣмъ функціи власти получаютъ болѣе устойчивости; отношенія между государственными элементами дѣлаются болѣе опредѣленными, однимъ словомъ, благодаря установленію опредѣленной государственной территоріи, создается масса условій для дальнѣйшаго развитія и усовершенствованія государственной организаціи. Такимъ образомъ, территорія, на ряду со многими другими признаками, характеризуетъ собою государство не въ его сущности, но лишь въ отношеніи степени его развитія.

Ученіе о территоріи должно быть вводимо въ государственное право, слѣдовательно, въ указанномъ только смыслѣ; оно нисколько не уяснитъ сущности государственной организаціи, но можетъ весьма много способствовать уясненію характера роста этой организаціи. Государства, имѣющія опредѣленную территорію, стоятъ на высшей ступени развитія, нежели тѣ изъ нихъ, которыя опредѣленной территоріи не имѣютъ. При разсмотрѣніи государствъ, имѣющихъ опредѣленную территорію, ученіе объ этой послѣдней касается нѣкоторыхъ важныхъ вопросовъ и между прочимъ вопроса о юридическомъ характерѣ территоріи, объ отношеніяхъ къ ней субъекта верховной власти; въ частности о территоріальномъ правѣ, объ отчужденіи части территоріи, объ экспро-

пріаціи земельной собственности и т. п.; такъ какъ мы имѣемъ дѣло въ настоящее время лишь съ основными государственными элементами, а территорія къ числу ихъ не принадлежитъ, то и разсмотрѣніе только что указанныхъ вопросовъ о территоріи не входитъ въ нашу задачу.

§ 7. Отношеніе государственнаго права къ другимъ политико-юридическимъ наукамъ.

Всѣ политико-юридическія науки находятся между собою въ тѣсной связи въ виду того, что всѣ онѣ имѣютъ одинъ первоисточникъ—государство. Въ наиболѣе тѣсной связи съ государственнымъ правомъ стоятъ: 1) право внутренняго управленія, излагающее дѣятельность субъекта верховной власти въ отношеніи внутренняго благосостоянія и безопасности государства; 2) финансовое право, опредѣляющее характеръ его хозяйственной дѣятельности; 3) международное право, излагающее характеръ отношеній субъекта верховной власти къ другимъ государствамъ; 4) церковное право, содержащее изложеніе отношеній его къ церкви и религіи; 5) уголовное право и судопроизводство, опредѣляющія дѣятельность субъекта верховной власти въ отношеніи охраны правоваго порядка посредствомъ опредѣленія правонарушеній и установленія за нихъ наказаній при помощи особаго порядка судопроизводства; 6) Гражданское право и судопроизводство, излагающія его дѣятельность, по скольку она касается опредѣленія частныхъ, имущественныхъ отношеній и разрѣшенія пререканій между частными лицами въ случаѣ коллизіи ихъ частныхъ правъ.

Связь между указанными науками и государственнымъ правомъ обнаруживается, такимъ образомъ, въ томъ, что первыя разсматриваютъ государство въ отношеніи дѣятельности субъекта верховной власти въ какомъ-либо опредѣленномъ направленіи, послѣднее, напротивъ, разсматриваетъ государство, находящееся какъ бы въ состояніи покоя, разсматриваетъ самую организацію государства, безъ которой не мыслимо было бы проявленіе дѣятельности субъекта верховной власти. Къ числу политико-юридическихъ наукъ относятъ иногда также политическую экономію и статистику, что̀ конечно неправильно и объясняется, вѣроятно, тѣмъ, что преподаваніе этихъ наукъ часто пріурочивается къ юридическому факультету. На

самомъ дѣлѣ это науки, входящія въ кругъ обществовѣдѣнія. Если субъектъ государственной власти и регулируетъ хозяйственную дѣятельность народа, то предметомъ изученія политической экономіи является не эта регулирующая дѣятельность, но самая хозяйственная жизнь народа въ многообразныхъ ея проявленіяхъ, обусловливающаяся не только характеромъ дѣятельности субъекта верховной власти, но и массою другихъ условій общественной жизни. Статистика является также наукою общественною, изучающею явленія общественной жизни при помощи цифроваго метода.

Если государственное право раздѣляется, какъ мы видѣли, на положительное государственное право и общее ученіе о государствѣ, то и всѣ сродныя съ государственнымъ правомъ политико-юридическія науки допускаютъ такое же дѣленіе; всѣ эти науки имѣютъ предметомъ своего изученія различныя отрасли дѣятельности субъекта верховной власти; нормы, опредѣляющія эту дѣятельность во всей ея разносторонности, могутъ быть названы административнымъ законодательствомъ въ обширномъ смыслѣ слова; наука, имѣющая предметомъ своего изученія это законодательство, можетъ быть названа положительнымъ административнымъ правомъ, хотя это названіе не точно, такъ какъ не всѣ законодательныя нормы имѣютъ юридическій характеръ. Въ составъ его входятъ отдѣльныя науки: положительное финансовое право, положительное полицейское право или право внутренняго управленія, положительное уголовное право и т. д.

На ряду съ положительнымъ административнымъ правомъ существуетъ общее ученіе объ управленіи, имѣющее своей задачею изученіе общихъ началъ дѣятельности субъекта верховной власти, характеризующихъ собою эту дѣятельность въ отношеніи каждаго вообще государства. Подобно административному праву и общее ученіе объ управленіи содержитъ въ себѣ совокупность отдѣльныхъ наукъ; такъ, въ него входятъ: ученіе о внутреннемъ управленіи, финансовая наука, наука о международныхъ отношеніяхъ и пр.

Различіе между положительнымъ административнымъ правомъ и общимъ ученіемъ объ управленіи такое же, какъ и между положительнымъ государственнымъ правомъ и общимъ ученіемъ о государствѣ. Положительное государственное и административное право пользуются методомъ по преимуще-

ству историко-догматическимъ, между тѣмъ какъ общее ученіе о государствѣ и объ управленіи пользуются методомъ сравнительно-историческимъ. Различіе въ методахъ порождаетъ и различіе въ источникахъ наукъ.

§ 8. Источники науки государственнаго права.

Подъ именемъ источниковъ какой-либо науки мы разумѣемъ тѣ основанія, на которыхъ наука строитъ свои положенія. Изъ вышеизложеннаго различія между наукою положительнаго государственнаго права и общимъ ученіемъ о государствѣ весьма не трудно усмотрѣть и существенное различіе въ источникахъ той и другой науки. Положительное государственное право имѣетъ своими источниками законодательныя и административныя нормы, а также обычай, по скольку онъ имѣетъ обязательную силу, и это потому, что данная наука изучаетъ государственную организацію какого либо даннаго государства, опредѣляемую прежде всего законодательными нормами.

Въ виду того, что наука положительнаго государственнаго права пользуется методомъ историко-догматическимъ и источники ея также бываютъ историческіе и современные; историческіе источники—это законодательныя и административныя нормы, а также обычай въ ихъ историческомъ развитіи; современные источники—это дѣйствующія нормы и обычаи, по скольку они опредѣляютъ организацію даннаго государства. Такъ, напр. къ числу историческихъ источниковъ русскаго положительнаго государственнаго права принадлежатъ слѣдующіе главнѣйшіе источники: русская правда, судебники, уложеніе Алексѣя Михайловича, регламентъ Петра Великаго, учрежденіе о губерніяхъ и т. д. Второстепенными источниками являются административныя распоряженія, а также разнаго рода древнія грамоты—духовныя, жалованныя, уставныя, договорныя и проч. Духовныя касаются, между прочимъ, преемства власти, жалованныя характеризуютъ организацію управленія; то же надо сказать объ уставныхъ грамотахъ; договорныя опредѣляютъ отношенія князей русскихъ другъ къ другу или къ иностраннымъ государствамъ и т. д. Если во многихъ изъ этихъ памятниковъ древняго законодательства мы встрѣчаемъ частновладѣльческія воззрѣнія, по существу своему не

относящіяся къ государственному праву, какъ праву публичному, то при этомъ слѣдуетъ принять во вниманіе, что на первыхъ ступеняхъ государственной жизни право частное и публичное строго не разграничиваются. Къ числу современныхъ источниковъ русскаго государственнаго права относятся—сводъ законовъ и всѣ отдѣльные дѣйствующіе уставы и административныя распоряженія.

Источниками общаго ученія о государствѣ служатъ не однѣ уже законодательныя и административныя нормы, но и всѣ многообразныя условія общественной жизни различныхъ народовъ, такъ какъ задача этой науки состоитъ не въ изложеніи организаціи какого-либо даннаго государства, но въ уясненіи законовъ развитія государственной организаціи вообще.

§ 9. Система русскаго государственнаго права.

Русское государственное право можетъ излагаться и излагается въ дѣйствительности въ различной системѣ, смотря по тому, что принимается за точку отправленія. По нашему мнѣнію, наиболѣе цѣлесообразнымъ представляется изложеніе всѣхъ вопросовъ русскаго государственнаго права, по основнымъ государственнымъ элементамъ; а такими элементами служатъ—верховная власть и народъ; но такъ какъ русское государство, по скольку его знаетъ исторія, имѣло и имѣетъ опредѣленную территорію, то и ученіе о территоріи также должно входить въ систему русскаго государственнаго права. Такимъ образомъ, все русское государственное право распадается на три части: 1) ученіе о верховной власти въ Россіи; 2) ученіе о народѣ и 3) ученіе о территоріи. Изложеніе каждаго отдѣла заключаетъ въ себѣ нѣсколько самостоятельныхъ вопросовъ.

Такъ, въ ученіе о верховной власти должно входить ученіе о субъектѣ верховной власти въ ея историческомъ развитіи; въ связи съ этимъ вопросомъ должно быть изложено: порядокъ преемства верховной власти и права и преимущества субъекта этой власти. Когда излагается ученіе о субъектѣ верховной власти въ монархическомъ государствѣ, то не долженъ быть игнорированъ также вопросъ о царствующемъ домѣ, о государственномъ положеніи членовъ этого дома, объ отношеніяхъ ихъ къ царствующему монарху, о правахъ ихъ и преимуществахъ и проч. Въ виду, далѣе, того, что субъектъ

верховной власти проявляетъ свою дѣятельность при посредствѣ своихъ органовъ и агентовъ, въ ученіе о верховной власти входитъ, слѣдовательно, и ученіе о государственныхъ установленіяхъ и о государственной службѣ.

Во второмъ отдѣлѣ излагается ученіе о народѣ, содержащее два самостоятельныхъ вопроса: ученіе о составѣ народа и ученіе о правахъ и обязанностяхъ русскихъ подданныхъ. Составъ народа объясняется отчасти условіями принятія въ русское подданство, отчасти исторически подъ вліяніемъ государства сложившимися общественными группами. Сообразно съ характеромъ этихъ группъ различаются права и обязанности подданныхъ: слѣдовательно, надо различать общегражданскія права и обязанности и сословныя. Содержаніе послѣдняго отдѣла заключаетъ въ себѣ ученіе о территоріи, гдѣ, за выясненіемъ государственнаго значенія территоріи, должно слѣдовать изложеніе порядка и условій образованія и развитія территоріи русскаго государства. Въ трехъ указанныхъ отдѣлахъ укладывается, такимъ образомъ, вся система русскаго государственнаго права.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Ученіе о субъектѣ верховной власти въ Россіи.

Глава первая.

Очеркъ исторіи развитія неограниченной монархіи въ Россіи.

§ 10. Періодъ до—Московскій.

Въ отдаленнѣйшія эпохи нашей исторіи у различныхъ славянскихъ племенъ мы находимъ существованіе княжеской власти; была она и у русскихъ славянъ, при чемъ положеніе ея въ эти эпохи начинающейся государственной жизни далеко не было устойчивымъ. Въ періоды вѣчевой и удѣльно-вѣчевой, какъ преемство княжеской власти, такъ и условія существованія послѣдней были во 1) не вездѣ одинаковы, во 2) не покоились на прочныхъ основаніяхъ. Принадлежность княжеской власти тому или другому лицу опредѣлялась различно: 1) избраніемъ, въ формѣ, главнымъ образомъ, призванія князя со стороны; 2) наслѣдованіемъ, выражавшимся въ томъ, что по воззрѣніямъ князей власть принадлежала всему княжескому роду и должна была переходить къ старшему въ родѣ; 3) захватомъ при помощи оружія, чему какъ нельзя болѣе способствовалъ дружинный элементъ.

Княжеская власть до—Московскаго періода не была неограниченной; существовало два государственныхъ фактора, ограничивавшихъ эту власть: вѣче и дружина. Вѣче рѣшало

важнѣйшіе общественные вопросы и дѣятельность князя должна была соотвѣтствовать желаніямъ активной части народа, что требовалось или народными обычаями, или непосредственными договорами, „рядами“, заключенными между княземъ и вѣчемъ. Однако, отношенія между княземъ и вѣчемъ а, слѣдовательно, и значеніе княжеской власти, не вездѣ, не во всѣхъ русскихъ земляхъ и княженіяхъ, были одинаковы; такъ, въ землѣ Суздальско-Ростовской княжеская власть получаетъ въ особенности большое значеніе, отодвинувши на второй планъ вѣче; причинами была—разбросанность и незначительность населенія, экономическая его необезпеченность и, въ особенности, отсутствіе сколько нибудь значительныхъ промышленныхъ и торговыхъ центровъ. Напротивъ, въ Новгородѣ и Псковѣ преобладающее значеніе оставалось за вѣчемъ, что и объясняется ихъ торговымъ и промышленнымъ развитіемъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и вообще высшей культурой сравнительно съ княжествами Суздальско-Ростовской земли. Наконецъ, въ Галицкой Руси мы видимъ преобладающее вліяніе дружины.

Дружина была другимъ элементомъ, фактически ограничивавшимъ власть князя. Отношеніе между княземъ и дружиною были обыкновенно очень тѣсныя. Трудно себѣ представить древне-русскаго князя безъ дружины, въ виду того, что дѣятельность этихъ князей была на первыхъ порахъ, по преимуществу, военная—наступательная или оборонительная.

Князь былъ силенъ, главнымъ образомъ, своею дружиною, поэтому онъ долженъ былъ съ нею совѣщаться прежде нежели предпринять какія либо важныя мѣры; долженъ былъ иногда даже уступать требованіямъ и желаніямъ дружины. Между княземъ и дружиною существовали вполнѣ свободныя отношенія; каждый дружинникъ во всякое время могъ оставить князя, чтобы перейти на службу къ другому; такой переходъ не могъ считаться предосудительнымъ, такъ какъ всѣ князья были князьями въ русской землѣ, всѣ принадлежали къ одному роду и должны были выполнять одну и ту же миссію. Однако, отношенія князей къ дружинѣ опять же не вездѣ были одинаковы; даже понятіе дружины не вездѣ было одно и то же; иногда понятіе дружины и народнаго собранія сливалось. Несомнѣннымъ слѣдуетъ признать, во всякомъ случаѣ, то, что вѣче и дружина, въ той или другой мѣрѣ и въ томъ или другомъ видѣ, ограничивали власть князей.

Прекращеніе княжеской власти въ лицѣ того или другаго князя имѣло также различный характеръ. Власть князей прекращалась не исключительно со смертью ихъ, но не рѣдко и при ихъ жизни. Причинами потери власти были: 1) княжескія междоусобицы, бывшія въ удѣльный періодъ далеко не рѣдкими и имѣвшія въ результатѣ иногда переходъ власти отъ одного князя къ другому; 2) недовольство народа своимъ княземъ, которое могло влечь за собою изгнаніе князя и, слѣдовательно, лишеніе его власти.

Признавая, что князья удѣльно—вѣчеваго періода были носителями государственной идеи и представителями княжествъ, мы въ то же время не можемъ игнорировать факта дробленія власти: вся русская земля была послѣ Ярослава I раздѣлена на удѣлы или отдѣльныя княженія, во главѣ которыхъ стали отдѣльные князья. Обстоятельство это обусловливалось признаніемъ того принципа, что вся русская земля должна была принадлежать всему княжескому роду и что каждый князь, какъ членъ рода, долженъ былъ получить свою часть. Впрочемъ, вопросъ относительно образованія удѣловъ является спорнымъ. По мнѣнію Карамзина раздѣленіе Руси на удѣлы было слѣдствіемъ личной слабости князей, ихъ любви къ дѣтямъ; Полевой считалъ возникновеніе ихъ результатомъ противодѣйствія феодализму; Надеждинъ объяснялъ это явленіе обычаями славянскихъ народовъ; Погодинъ и Соловьевъ находили объясненіе этого явленія въ общемъ правѣ княжескаго рода владѣть землею, пріобрѣтенною трудами ихъ отцовъ и дѣдовъ; Пассекъ и Костомаровъ придерживались того мнѣнія, что удѣлы образовались подъ вліяніемъ стремленія городскихъ общинъ къ самостоятельности. [1]) Но каковы бы ни были причины образованія удѣловъ, этотъ порядокъ вещей свидѣтельствуетъ о раздробленіи власти и о частно—правовыхъ на нее воззрѣніяхъ.

Такимъ образомъ, въ удѣльно—вѣчевой періодъ мы наблюдаемъ въ отношеніи княжеской власти въ Россіи то же явленіе, какое существовало, приблизительно съ этого же времени, въ западной Европѣ, т. е. дробленіе власти, хотя причины обусловливавшія это явленіе въ томъ и другомъ случаѣ были различны; на западѣ дробленіе власти обусловливалось фео-

[1]) Бестужевъ-Рюминъ. Русская Исторія т. I.

дализмомъ, въ Россіи—удѣлами. Причины эти по существу своему различны: феодализмъ возникъ въ силу господства дружиннаго начала и особой системы вознагражденія дружинниковъ за военные подвиги; между тѣмъ какъ удѣльная система объясняется, главнымъ образомъ, единствомъ княжескаго рода, которому, въ лицѣ отдѣльныхъ его членовъ, принадлежало управленіе всею русскою землею. Но, благодаря тому же единству княжескаго рода, не смотря на все раздробленіе власти, поддерживалось сознаніе о единствѣ русской земли; это сознаніе не умирало ни въ самихъ князьяхъ, ни въ народѣ и надо думать, что оно же въ значительной степени облегчило установленіе единства политическаго.

Признавая, однако, что верховная государственная власть по существу своему едина, мы должны въ то же время признать, что въ удѣльно-вѣчевой періодъ не существовало русскаго государства въ строгомъ смыслѣ слова, была лишь русская земля, заключавшая въ себѣ цѣлую совокупность отдѣльныхъ самостоятельныхъ политическихъ организацій или государствъ.

Субъектомъ верховной власти въ такихъ государствахъ были—или вѣче, или князь, или оба вмѣстѣ, смотря по тому, преобладало ли вѣче, или князь, или установлялось равновѣсіе между этими факторами власти.

Что касается характера дѣятельности князей разсматриваемаго періода, то она имѣла прежде всего, общественное значеніе; если вѣче призывало князей, то, конечно для того, чтобы возложить на нихъ заботу объ общественныхъ дѣлахъ, а среди этихъ дѣлъ наибольшее значеніе имѣли внѣшняя безопасность и отправленіе правосудія, поэтому и проявленіе княжеской власти обнаруживалось, по преимуществу, въ этихъ двухъ направленіяхъ. Но какъ въ начальныя эпохи образованія государства идея государственности не могла быть развитой, то и въ княжеской власти, на ряду съ чертами публичнаго характера, существовали черты, имѣвшія частноправовой характеръ; такъ, мы видимъ, что волости или княженія раздавались князьями родственникамъ, какъ частная собственность [1]); судъ также имѣлъ, въ значительной степени,

[1]) *Чичеринъ* Областныя учрежденія въ Россіи въ XVII в.» стр. 5 и 29. *Сергѣевичъ* «Вѣче и князь. 303 и слѣд.

характеръ не общественной должности, но частной собственности: онъ жаловался князьями въ кормленіе и отчуждался въ частныя руки жалованными грамотами [1]); кормленія, съ которыми соединялось отправленіе суда, были своего рода пенсіей или вознагражденіемъ за военную службу [2]).

§ 11. Періодъ Московскій.

Какъ положеніе княжеской власти, такъ и ея дѣятельность, значительно измѣнились съ объединеніемъ русскаго государства, закончившимся въ XVI вѣкѣ. Относительно самыхъ причинъ, подъ вліяніемъ которыхъ произошло объединеніе русскаго государства и установленіе единодержавія высказываются различныя мнѣнія. Такъ, Костомаровъ, какъ извѣстно, объяснялъ установленіе единодержавія въ Россіи вліяніемъ татарскаго владычества, утверждая, что самодержавная власть московскихъ царей была ни чѣмъ инымъ, какъ продолженіемъ исчезнувшей власти ордынскихъ хановъ; многіе другіе, напротивъ, признаютъ, въ этомъ случаѣ, главное вліяніе за Византіей [3]); Романовичъ—Славатинскій полагаетъ, что идея самодержавія есть органическое, самопроизвольное созданіе русской жизни, естественный продуктъ тѣхъ реальныхъ мотивовъ и силъ, которыми была обставлена исторія русскаго народа; проводниками этой идеи явились великіе князья и цари Московскіе, которые „поняли стихійныя стремленія и упованія народныхъ массъ—слиться въ единое политическое и національное цѣлое и своей мощной энергіей и осторожной осмотрительностью реализировали эти стихійныя стремленія и упованія, создавъ великую націю и крѣпкое русское государ-

---

[1]) *Андреевскій.* О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ» 31 и др. *Чичеринъ* назв. соч. 19 и 20. *Сергѣевичъ.* назв. соч. 387.

[2]) *Морошкинъ.* Рѣчь объ уложеніи; цитировано у Андреевскаго. *Градовскій* «Исторія мѣстнаго управленія» 15, 34.

[3]) г. Дьяконовъ въ своемъ сочиненіи «власть Московскихъ государей» обстоятельно разъясняетъ, на сколько дѣйствительно велико было въ этомъ отношеніи вліяніе Византіи и греческаго духовенства. Идея о божественномъ происхожденіи княжеской власти была впервые введена въ обращеніе духовенствомъ. См. Стр. 30—53.

ство [1])". Въ качествѣ причинъ или факторовъ, вліявшихъ на объединеніе русскаго государства и установленіе единодержавія приводятъ также: богатства Московскихъ князей, ихъ умѣнье ладить съ татарскими ханами и возможность задаривать ихъ подарками, ихъ вообще личныя качества: предпріимчивость, бережливость [2]) и проч.; содѣйствіе со стороны духовенства и тяготѣніе населенія къ Московскому княжеству, въ виду возможности отыскать тамъ наибольшую безопасность. Но признавать за какой либо одной изъ приведенныхъ причинъ исключительное вліяніе на образованіе единодержавія едвали возможно; скорѣе всего предположить совокупное вліяніе всѣхъ этихъ и другихъ факторовъ; не слѣдуетъ упускать изъ виду также и того, что окончательное объединеніе государства не обошлось безъ значительной борьбы: многія княжества надо было покорить силою оружія, освободиться отъ татарскаго владычества, подавить самостоятельность городскихъ общинъ, какими были, напр., Новгородъ и Псковъ. Такимъ образомъ, процессъ образованія въ Россіи монархической власти вовсе не представляетъ чего либо исключительнаго, не находящаго себѣ примѣра въ другихъ государствахъ. Процессъ этотъ, какъ въ западной Европѣ, такъ, въ значительной степени, и въ Россіи характеризуется борьбою между соціальными элементами за политическое преобладаніе. Какъ бы то ни было, но въ XVI вѣкѣ въ Россіи, взамѣнъ прежней раздробленности власти, установляется и упрочивается единодержавіе; во главѣ государства становится одно лицо—неограниченный монархъ; самое названіе князя замѣняется названіемъ царя.

Вновь установившійся въ Россіи политическій порядокъ характеризуется тѣми же основными чертами, какія опредѣляютъ существо обсолютной монархіи вообще. Государствен-

---

[1]) Система русскаго госуд. права вып. I. 40, 47 и др.

[2]) Въ качествѣ перваго собирателя русской земли принято обыкновенно считать Ивана Калиту; но проф. Сергѣевичъ въ своей книгѣ «Русскія юридическія древности» доказываетъ, что онъ вовсе не былъ собирателемъ; «Калита, говоритъ онъ, самый рѣшительный проводникъ взгляда на княженіе, какъ на частную собственность князя, со всѣми его противогосударственными послѣдствіями, а не основатель государственнаго могущества Москвы». стр. 52.

ная власть сосредоточивается исключительно и безраздѣльно въ рукахъ одного лица; носителями ея являются Московскіе цари; имъ подчиняются всѣ земли, бывшія ранѣе самостоятельными и вошедшія теперь въ составъ одного русскаго государства; прежніе споры и междоусобицы изъ за обладанія престоломъ исчезли, такъ какъ кругъ лицъ, имѣвшихъ право на занятіе престола, значительно съузился и самый порядокъ преемства власти сдѣлался болѣе опредѣленнымъ.

Отношенія великаго князя, впослѣдствіи царя, къ народу въ корнѣ измѣнились: если ранѣе народъ принималъ участіе въ государственной дѣятельности, рѣшалъ самъ въ лицѣ своихъ выдающихся представителей важнѣйшіе вопросы государственной жизни, контролировалъ дѣятельность князя и, въ случаѣ недовольства имъ, призывалъ къ себѣ другаго князя, то теперь вся полнота власти сосредоточилась въ рукахъ царя; народъ сталъ въ исключительно подчиненное положеніе; о прежнихъ вѣчевыхъ порядкахъ не могло уже быть и рѣчи. Но если значеніе народа съ наступленіемъ Московскаго періода умалилось въ отношеніи политическомъ, то въ отношніи административномъ оно сохранилось. Время отъ времени, представители верховной власти считаютъ нужнымъ обращаться къ народу, выслушивать его мнѣнія по важнѣйшимъ государственнымъ вопросамъ и созывать для этого земскіе соборы. Это уже не вѣча, не свободныя народныя собранія предшествовавшаго періода, но лишь учрежденія совѣщательныя, созываемыя временно, по волѣ носителя верховной власти, и дающія свои мнѣнія или дѣлающія постановленія не обязательныя для представителя этой власти.

Административное значеніе народа проявлялось, однако, и въ болѣе реальной формѣ, въ непосредственномъ участіи въ государственномъ управленіи. Если государство объединилось и сформировалось въ политическомъ отношеніи, то въ отношеніи административномъ предстояла еще трудная и продолжительная организаціонная работа: надо было создать органы, подчиненые субъекту верховной власти—государственныя учрежденія, на которыя могло бы быть возложено осуществленіе и проведеніе въ жизнь воли субъекта верховной власти. Въ виду этого, Московскіе князья и цари въ трудномъ дѣлѣ внутренняго управленія считаютъ необходимымъ обратиться опять къ народу, къ земщинѣ; въ ней стремятся найти опору

противъ административной неурядицы. Мы видимъ наибольшее развитіе и распространеніе земскихъ выборныхъ должностей именно въ тотъ историческій моментъ, когда организація государственной власти въ Россіи впервые достигла наибольшаго упроченія, т. е. въ эпоху Ивана Грознаго.

Отношенія субъекта верховной власти къ своимъ органамъ, сравнительно съ предшествовавшимъ періодомъ, также измѣняются. Въ основаніи отношеній между удѣльными князьями и ихъ служилыми людьми лежало начало свободы; теперь оно замѣняется началомъ обязательной подчиненности; служилое сословіе теряетъ свою свободу, будучи прикрѣплено къ служебному тяглу; служилые люди становятся „холопами Московскаго царя“. Начало несвободы съ теченіемъ времени распространяется и на другія сословія—городское и крестьянское, которыя прикрѣпляются къ тяглу финансовому.

Періодъ Московскій есть періодъ упроченія организаціи государственной власти и административнаго строенія государства; этимъ объясняются весьма многія явленія государственной жизни этого періода; многія изъ нихъ были непосредственно невыгодны для населенія, но они были необходимы въ видахъ административнаго строенія государства, въ видахъ установленія въ государствѣ административнаго единства.

Публичный характеръ въ дѣятельности представителя государственной власти выступаетъ въ Московскій періодъ на первый планъ, хотя и черты частно-правоваго характера не исчезаютъ, обнаруживаясь, какъ въ воззрѣніяхъ правителей на свою власть, такъ и въ системѣ управленія, въ особенности мѣстнаго.

Носители верховной власти Московскаго періода присваиваютъ себѣ также внѣшнія отличія и преимущества, отличающія ихъ отъ ихъ предшественниковъ и болѣе соотвѣтствующія достоинству и величію неограниченныхъ государей. Они стремятся уподобить свою власть власти византійскихъ императоровъ, усвоиваютъ ихъ регаліи, коронованіе и помазаніе на царство. Условія придворной жизни, придворный церемоніалъ организуются также на манеръ византійскій, съ большой торжественностью и блескомъ; однимъ словомъ, Московскіе цари стремятся окружить себя такими внѣшними отличіями, которыя вполнѣ соотвѣтствовали бы существу ихъ самодержавной власти.

§ 12. Оппозиціонные элементы въ Московскомъ государствѣ.

Въ лицѣ Ивана Грознаго единоличная организація верховной власти въ Россіи впервые вполнѣ упрочивается и съ тѣхъ поръ существуетъ до настоящаго времени. Но какъ каждое общество есть сложный организмъ, заключающій въ себѣ самые разнородные соціальные элементы, отношенія которыхъ къ власти не всегда одинаковы, то и въ русскомъ обществѣ, съ самаго момента установленія въ Россіи абсолютной власти, существовали элементы оппозиціонные въ отношеніи къ этой власти, стремившіеся къ ея ограниченію. Уже въ царствованіе Ивана Грознаго, воплотившаго, какъ замѣчено, впервые всецѣло и безраздѣльно идею самодержавной власти и бывшаго наиболѣе рѣвностнымъ проводникомъ и выразителемъ этой идеи, въ оппозиціонныхъ элементахъ не было недостатка. Извѣстна ожесточенная борьба Грознаго съ боярствомъ, въ которомъ еще были живы преданія о прежнемъ его политическомъ значеніи, когда оно принимало участіе въ рѣшеніи важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ и ограничивало власть князя. Лишенное этихъ правъ и жестоко преслѣдуемое за стремленія, несоотвѣтствовавшія принципамъ самодержавнаго правленія, боярство цѣлыми массами покидало государство, эмигрируя въ Польшу и другія государства. Сущность притязаній боярства и характеръ доводовъ Грознаго въ оправданіе и подтвержденіе своей власти наиболѣе рельефно выражены въ полемикѣ царя съ кн. Курбскимъ [1]).

Въ одномъ изъ своихъ посланій къ Курбскому Иванъ Грозный объясняетъ существо своей власти слѣдующимъ образомъ: „Божіимъ изволеніемъ и прародителей и родителей своихъ благословеніемъ, якоже родихомся во царствіи, тако и возрастахомъ и воцарихомся; Божіимъ велѣніемъ и родителей своихъ благословеніемъ свое взяхомъ, а не чюжое восхи-

---

[1]) Сказанія кн. Курбскаго изд. Устрялова стр. 155 и слѣд. Изъ этой полемики выясняется политическій характеръ борьбы; поэтому трудно согласиться съ тѣми изъ нашихъ ученыхъ, которые придаютъ этой борьбѣ личный характеръ. Ключевскій придаетъ этой борьбѣ династическій характеръ, хотя онъ не отрицаетъ политическаго значенія Боярской Думы. См. его соч. стр. 391 и др.

тихомъ..., россійское самодержавство изъ начала сами владѣютъ всѣми царствы, а не бояре и вельможи"; и далѣе, „земля правится Божіимъ молосердіемъ.... и послѣди нами, государи своими, а не судьи и воеводы". Въ этихъ словахъ Грознаго, такимъ образомъ, вполнѣ ясно формулируется существо самодержавной власти, указывается на независимость ея носителя отъ кого бы то ни было, кромѣ Бога, отрицается всякое политическое значеніе бояръ, вельможъ, судей и воеводъ. Изъ приведеннаго же мѣста видно, что воззрѣнія Ивана Грознаго на свою власть проникнуты еще частно—владѣльческимъ характеромъ: „свое взяхомъ, говоритъ онъ, а не чюжое восхитихомъ"; въ виду этого, онъ, подобно своимъ предшественникамъ, считаетъ себя въ правѣ дѣлить свое государство, какъ свою частную собственность; такъ, онъ выдѣлилъ своему сыну Ѳедору весьма крупный удѣлъ [1]); въ другомъ посланіи этотъ частно—владѣльческій характеръ его воззрѣній обнаруживается съ еще большею наглядностью, когда онъ говоритъ о томъ, что подданные его отданы ему въ работу самимъ Богомъ и называетъ ихъ „работными людьми". Оппозиціонное боярство, разумѣется, не было согласно съ подобными воззрѣніями, какъ не соотвѣтствовавшими его собственнымъ притязаніямъ. Но самодержавная власть въ лицѣ Грознаго была уже на столько упрочена въ Россіи, на столько была сильна, что ей не стоило большаго труда сломить оппозицію боярства, тѣмъ болѣе, что послѣднее не имѣло ни какой самостоятельной организаціи, на которую могло бы опереться. Наша исторія не знаетъ западно-европейскаго феодализма съ его многочисленными самостоятельными политическими центрами, уничтожить которые государственной власти удалось лишь съ помощію оружія и послѣ продолжительной и упорной борьбы. Наши дружинники превратились не въ феодаловъ, но въ служилый классъ, обязанный службою Московскимъ царямъ; вотъ почему борьба государственной власти съ оппозиціонными элементами боярства не представляла тѣхъ затрудненій, какія имѣли мѣсто въ борьбѣ абсолютной власти на Западѣ съ феодалами.

---

[1]) *Сергѣевичъ.* Русскія юридическія древности» стр. 77—78.

Однако, подавить проявленіе стремленій оппозиціонныхъ элементовъ было гораздо легче, нежели уничтожить самые элементы. Въ скрытомъ состояніи они продолжаютъ существовать въ каждомъ обществѣ и проявляются всякій разъ, какъ представляются для этого благопріятныя условія; это касается не только абсолютныхъ государствъ, но и свободныхъ, такъ какъ и здѣсь всегда найдется извѣстный контингентъ лицъ по той или другой причинѣ недовольныхъ властью и существующимъ государственнымъ устройствомъ. Россія не представляетъ въ этомъ отношеніи какого либо исключенія; мы видимъ, что уже въ началѣ 17 стол. условія государственной жизни Россіи представляются наиболѣе благопріятными для проявленія оппозиціонныхъ элементовъ и что эти послѣдніе дѣйствительно стремятся воспользоваться представившимся случаемъ. Случай этотъ заключался въ прекращеніи царствовавшей династіи и въ необходимости избранія царя изъ другой династіи. Избранный на престолъ боярами Василій Шуйскій не былъ уже неограниченнымъ государемъ, такъ какъ онъ долженъ былъ подписать условіе, „запись“, чтобы ни кого не казнить безъ суда бояръ и не конфисковать ихъ имущества. Польскому Королевичу Владиславу, котораго предполагали избрать на престолъ послѣ Шуйскаго, также предложены были условія, въ силу которыхъ власть его ограничивалась земскимъ соборомъ въ качествѣ учредительнаго собранія и Боярской Думой, долженствовавшей имѣть широкія законодательныя и судебныя права [1]).

Есть основанія думать, что и власть Михаила Ѳеодоровича была также ограничена, что и онъ, подобно Шуйскому, долженъ былъ дать „запись“. Указанія на это встрѣчаются у Татищева, Котошихина и другихъ [2]). Но лишь только вновь избранная династія укрѣпилась на престолѣ и самодержавная власть, на время уничтоженная, снова вступила во всѣ свои права. Такъ, уже слѣдующій же государь Алексѣй Михайловичъ никому никакой записи не давалъ и, слѣдовательно, былъ самодержавнымъ государемъ. Собиравшіеся въ царствованіе Алексѣя Михайловича и Ѳеодора Алексѣевича земскіе

---

[1]) *Ключевскій.* Боярская Дума. 385.

[2]) Ibid. стр, 387. *Котошихинъ.* О Россіи въ царствованіе Алексѣя Михайловича стр. 100.

соборы не были учрежденіями, ограничивавшими верховную власть единоличнаго правителя, но имѣли, какъ замѣчено выше, лишь совѣщательное значеніе. Однако, послѣ всѣхъ неурядицъ смутнаго времени, послѣ того какъ притязанія боярства были сломлены и верховная власть снова сосредоточилась въ рукахъ единоличнаго ея представителя, оппозиціонные элементы вновь обнаружились и при томъ съ той стороны, откуда ихъ, повидимому, всего менѣе можно было ожидать, именно, со стороны представителей церкви. Церковь въ Россіи давно уже утратила политическое значеніе, власть ея не возвышалась до борьбы съ представителями верховной власти, какъ это имѣло мѣсто въ католическихъ странахъ Западной Европы [1]); но какъ ранѣе, такъ и послѣ она была всегда на сторонѣ власти, всегда поддерживала ее, давала ей религіозное освященіе и, слѣдовательно, способствовала ей развиться въ качествѣ власти самодержавной; если значеніе духовенства и вліяніе его на общественную жизнь и возвышалось въ теченіи Московскаго періода, то это обусловливалось экономическими богатствами церкви и ея административными привиллегіями; послѣднія давались духовенству представителями верховной власти и заключались въ судебной и административной самостоятельности церквей и монастырей и подчиненіи суду ихъ лицъ, жившихъ на церковныхъ или монастырскихъ земляхъ; совершалось это при посредствѣ выдачи особыхъ грамотъ, получившихъ названіе жалованныхъ; привиллегіи эти съ теченіемъ времени были уничтожены носителями верховной власти. Однако, въ 17 стол. власть церкви, въ лицѣ патріарха, подъ вліяніемъ случайныхъ причинъ, чрезвычайно возвышается и явно проявляетъ притязанія на политическое значеніе и вмѣшательство въ дѣла государственнаго управленія. Условіями способствовавшими возвышенію патріаршей власти были тѣ же событія смутнаго времени.

---

[1]) Правда, въ первыя времена по введеніи въ Россіи православной вѣры, церковь пользовалась весьма большимъ вліяніемъ и значительной независимостью отъ княжеской власти; это обусловливалось тѣмъ, что во главѣ всей русской церкви стоялъ митрополитъ «Кіевскій и всея Руси», поставляемый Константинопольскимъ патріархомъ и только по отдѣленіи русской церкви отъ Константинопольской явилась возможность полнаго политическаго подчиненія церкви государству.

Патріархъ Филаретъ, отецъ Михаила Ѳеодоровича, по самому своему положенію, очевидно, долженъ былъ пользоваться громаднымъ вліяніемъ на государя; онъ управлялъ государствомъ наравнѣ со своимъ сыномъ, пользовался одинаковыми съ нимъ почестями, назывался Великимъ Государемъ и подписывался на указахъ, исходившихъ отъ носителя верховной власти. Такое привиллегированное положеніе патріарха Филарета объясняется, слѣдовательно, его родствомъ съ государемъ. Но патріархъ Никонъ, не связанный уже съ государемъ никакими узами родства, обнаружилъ еще большія притязанія; подобно Филарету, онъ титуловался Великимъ Государемъ, но уже не въ качествѣ отца государя, а въ качествѣ патріарха. Какими воззрѣніями былъ проникнутъ Никонъ, видно, между прочимъ, изъ слѣдующихъ его словъ: „не отъ царей начало священства пріемлется, но отъ священства на царство помазуются [1]). Не давалъ намъ царь правъ, но похитилъ наши права: церковью обладаетъ, святыми вещами богатится; весь священническій чинъ ему работаетъ, оброки даетъ, воюетъ; завладѣлъ онъ церковнымъ судомъ и пошлинами. Господь двумъ свѣтиламъ свѣтить повелѣлъ—солнцу и лунѣ и чрезъ нихъ показалъ намъ власть архіерейскую и царскую; архіерейская власть сіяетъ днемъ, власть эта надъ душами; царская—въ вещахъ міра сего“ [2]). Такимъ образомъ, Никонъ выступилъ энергичнымъ борцомъ за права духовенства и высказывалъ даже, какъ видимъ, такія мнѣнія, которыя напоминаютъ воззрѣнія представителей католической церкви. Нельзя, впрочемъ, утверждать, чтобы до XVII в. вовсе уже не было попытокъ со стороны представителей церкви поставить свою власть выше власти царской.

Русскіе митрополиты въ своихъ поученіяхъ и настольныхъ грамотахъ епископамъ проводили иногда мысль о подчиненіи представителей свѣтской власти представителямъ церк-

---

[1]) Эти слова заимствованы Никономъ у Максима Грека; послѣдній также заявлялъ: что «святительство и царя мажетъ и вѣнчаетъ и утверждаетъ, а не царство святителехъ» соч. Ч. 3, стр. 155; цитировано у Дьяконова, власть Московскихъ государей, стр. 128.

[2]) Цитировано у Градоскаго Н. Г. Г. П. II, 361. и Романовича-Славатинскаго С. Р. Г. П. I, 62.

ви. Были примѣры и прямого противодѣйствія представителей церкви свѣтской власти; таковы столкновенія Ѳеодосія Печерскаго съ Святославомъ Черниговскимъ и Андрея Боголюбскаго съ еписк. Ростовскимъ Ѳедоромъ [1]). Извѣстны также столкновенія съ свѣтскою властью митрополитовъ Кипріана, отчасти Фотія. Въ сводныхъ кормчихъ начала XVII в. прямо заявляется что „священничество и самого царства честнѣйши и и больши есть [2])". Но подобнаго рода воззрѣнія были несогласны съ принципами самодержавія и потому борьба патріарха съ царемъ окончилась и должна была окончиться низложеніемъ перваго. Соборъ 1666 и 1667 гг., на обсужденіе котораго былъ предложенъ вопросъ о борьбѣ между свѣтской и духовной властью въ Россіи, рѣшилъ его въ пользу первой.

§ 13. Характеръ государственной власти съ Петра I.

Въ лицѣ Петра Великаго самодержавная власть въ Россіи достигаетъ впервые наибольшаго своего развитія и впервые характеризуется такими чертами, которыя сообщаютъ ей значеніе государственное въ строгомъ смыслѣ этого слова. Черты частноправоваго характера совершенно заслоняются публичнымъ значеніемъ верховной власти; титулъ „царя" замѣняется титуломъ „императора"; идея государственности впервые проникаетъ собою не только самую верховную власть, но и все государственное управленіе; царская служба превращается въ службу государственную. Если въ Московскій періодъ граждане государства были только „холопами" и „работными людьми", то теперь они дѣлаются уже „подданными". Но, съ другой стороны, представители самодержавной власти считаютъ себя уже на столько упрочившимися, на столько опытными въ дѣлѣ государственнаго управленія, что не находятъ болѣе необходимымъ обращаться, при рѣшеніи важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ, къ мнѣнію народа: земскіе соборы болѣе не созываются; вмѣстѣ съ тѣмъ уничтожаются такія

---

[1]) *Дьяконовъ.* Власть Московскихъ государей, стр. 124.

[2]) Ibid. стр. 528.

учрежденія, въ которыхъ въ теченіи Московскаго періода, до извѣстной степени, проявлялся духъ оппозиціи: Боярская Дума замѣняется новымъ учрежденіемъ—Сенатомъ, личный составъ котораго ограниченъ лишь нѣсколькими членами, назначаемыми носителемъ верховной власти изъ лицъ, заслужившихъ особенное его довѣріе. Значеніе всего вообще боярства умаляется учрежденіемъ табели о рангахъ; отнынѣ почетъ и значеніе должны были достигаться не родовитостью, не знатностью происхожденія, но чинами, а эти послѣдніе пріобрѣтались службой. Стремясь придать управленію церковью болѣе государственный характеръ и желая, между прочимъ, предупредить разъ на всегда повтореніе такихъ инцидентовъ, какой обнаружился въ поползновеніяхъ патріарха Никона, Петръ Великій уничтожилъ патріаршество, замѣнивши его коллегіальнымъ установленіемъ—Синодомъ. „Велико и сіе, говорится въ духовномъ регламентѣ, что отъ соборнаго правленія не опасатися отечеству мятежей и смущенія, яковые происходятъ отъ единаго собственнаго правителя духовнаго... Простой народъ не вѣдаетъ, яко разнствуетъ власть духовная отъ самодержавной, но, высочайшаго пастыря честью и славою удивляемый, помышляетъ, что таковой правитель есть тотъ второй государь, самодержцу равносильный или и больше его“. Синодъ явился учрежденіемъ безусловно зависимымъ отъ представителя верховной власти.

Петръ Великій опредѣляетъ затѣмъ и существо организаціи самодержавной власти. Мы видѣли, что еще Иванъ Грозный въ своей полемикѣ съ Курбскимъ старался охарактеризовать сущность организаціи верховной самодержавной власти; но въ его характеристикѣ видны еще слѣды частновладѣльческихъ воззрѣній; Петръ Великій впервые даетъ такое опредѣленіе, которое почти цѣликомъ вошло въ сводъ законовъ и, слѣдовательно признается справедливымъ до настоящаго времени. Такъ, въ „военныхъ артикулахъ“ говорится: „Его величество есть самовластный монархъ, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отвѣту дать не долженъ, но силу и власть имѣетъ свои государства и земли, яко христіанскій государь, по своей воли и благомнѣнію управлять“.

Болѣе близкое къ современному опредѣленіе организаціи самодержавной верховной власти находится въ духовномъ

регламентѣ, гдѣ говорится: „монарховъ власть есть самодержавная, которой повиноваться самъ Богъ за совѣсть повелѣваетъ“.

Въ связи съ достиженіемъ единоличной организаціею государственной власти наибольшаго авторитета и могущества стояли нѣкоторыя явленія, обусловливавшіяся, если такъ можно выразиться, закономъ исторической инерціи. Государственная власть, развиваясь въ теченіи вѣковъ и достигнувши, наконецъ, полнаго роста, всей необходимой для нея прочности и силы, продолжаетъ еще нѣкоторое время дѣйствовать въ прежнемъ направленіи, т. е. въ томъ, какое было для нея необходимо въ процессѣ развитія и которое теперь стало уже излишнимъ. Этимъ объясняется тотъ характеръ государственной дѣятельности, который имѣлъ мѣсто у насъ въ эпоху Петра Великаго и который въ наукѣ получилъ названіе, хотя и не вполнѣ правильное, „полицейскаго“. Полицейскій характеръ государственной дѣятельности, не только у насъ, но и въ другихъ государствахъ, необходимо слѣдовалъ тотъчасъ за наибольшимъ развитіемъ и упроченіемъ абсолютной власти. Онъ состоялъ въ принудительной дѣятельности, направленной къ благосостоянію государства и народа и выполняемой при помощи исключительно правительственныхъ силъ. При Петрѣ Великомъ этотъ характеръ государственной дѣятельности обрисовался у насъ съ такою ясностью, какъ нигдѣ въ другомъ мѣстѣ. Государство проявляло мѣры попеченія о народномъ благосостояніи не только при посредствѣ различныхъ государственныхъ органовъ, но и въ лицѣ самого государя, представлявшаго образецъ небывалой энергіи и силы. Онъ, какъ представитель государства, считалъ себя призваннымъ вести народъ къ его благу, отрицая въ этомъ народѣ способность самостоятельно достигнуть этой цѣли; онъ самъ же создаетъ и идеалъ, къ которому, по его мнѣнію, должно было стремиться. Общество не пользуется довѣріемъ, такъ какъ, по существовавшему убѣжденію, не понимаетъ своихъ интересовъ; надо было указать эти интересы, указать также пути и средства къ ихъ удовлетворенію; всякое противодѣйствіе, какъ истекавшее изъ непониманія собственнаго блага, должно было подавляться и дѣйствительно было подавляемо. Отсюда усиленный ростъ государственной регла-

ментаціи, отсюда крайне стѣснительное вмѣшательство въ частную жизнь гражданъ [1]).

Мы видимъ, такимъ образомъ, что въ лицѣ Петра Великаго неограниченная самодержавная власть достигла небывалаго до тѣхъ поръ развитія, что̀ и дало ей возможность обратить свою дѣятельность всецѣло къ преобразованію и улучшенію внутренняго строя русской жизни.

§ 14. Ограничительныя попытки послѣ Петра I.

Со смертью Петра В. вновь начинаютъ проявляться попытки ограниченія самодержавной власти и опять съ той же стороны, откуда они проявлялись и ранѣе, т. е., со стороны высшаго общественнаго класса. Верховный тайный совѣтъ фактически ограничиваетъ власть Екатерины I и уже формально и оффиціально власть Анны Іоановны. Послѣдняя, какъ извѣстно, подписала условія или „кондиціи“, въ силу которыхъ она обязывалась: не вступать въ супружество и не назначать наслѣдника безъ согласія верховнаго тайнаго совѣта: 1) не начинать войны; 2) не заключать мира; 3) не отягощать подданныхъ новыми налогами; 4) не назначать въ должности; 5) безъ суда не казнить дворянъ и не отнимать у нихъ имѣній; 6) не жаловать вотчины и деревни; 7) не производить въ придворные чины; 8) не распоряжаться государственными доходами. Въ концѣ кондицій сказано: „а буде чего по сему обѣщанію не исполню и не додержу, то лишена буду короны россійской“ [2]).

Такимъ образомъ, рѣшеніе всѣхъ важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ ставилось въ зависимость отъ верховнаго тайнаго совѣта, состоявшаго изъ нѣсколькихъ представителей высшаго дворянства. Попытка эта, однако, не удалась, такъ какъ не нашла сочувствія въ другихъ классахъ общества и даже въ среднихъ и низшихъ слояхъ того же дворянства. Въ 1730 году 28 февраля былъ изданъ манифестъ о воспріятіи самодержавія.

---

[1]) См. Регламентъ Главному Магистрату, въ которомъ опредѣляются задачи полиціи. П. С. З. № 3708.

[2]) *Корсаковъ.* Воцареніе императрицы Анны Іоанновны стр. 17—18.

Императрица Екатерина II, не смотря на свои либеральныя воззрѣнія, была самодержавной Государыней и считала эту форму правленія для Россіи необходимой, въ особенности въ виду слишкомъ обширной территоріи государства. Въ началѣ текущаго столѣтія мы наблюдаемъ замѣчательное явленіе—попытку ограниченія самодержавной власти со стороны самого носителя этой власти. Императоръ Александъ I былъ воспитанъ въ либеральныхъ воззрѣніяхъ и отъ природы былъ одаренъ мягкимъ и гуманнымъ характеромъ. Окружавшіе его люди—Новосильцевъ, Строгановъ, Кочубей, Сперанскій и др. были однихъ съ нимъ воззрѣній. Какъ самъ Императоръ, такъ и всѣ приближенные его—сотрудники и товарищи его дѣтства—были кромѣ того люди съ весьма солиднымъ образованіемъ, знакомые съ условіями государственной жизни въ западно-европейскихъ государствахъ. Всѣмъ этимъ, до извѣстной степени, объясняется стремленіе Императора и его приближенныхъ ограничить самодержавную власть и сдѣлать Россію государствомъ конституціоннымъ. Кромѣ указанныхъ причинъ здѣсь могли вліять также—непосредственное знакомство съ Франціей, несовершенство русской администраціи въ царствованіе Павла и какъ результатъ этого—общественное недовольство. Какъ бы то ни было, стремленіе самого правительства ограничить самодержавную власть въ Россіи вполнѣ доказываются сохранившимися документами. Уже съ самаго момента вступленія на престолъ Императора Александра I начинается дѣятельность, такъ называемаго, „неоффиціальнаго комитета“, въ которомъ обсуждаются различные проэкты реформъ; совѣщанія этого комитета не привели, однако, къ какимъ либо ощутительнымъ результатамъ и самыя засѣданія комитета продолжались лишь до 1803 года. Гораздо большее значеніе имѣютъ въ этомъ отношеніи проэкты Сперанскаго, изъ которыхъ мы узнаемъ, въ какомъ именно видѣ предполагались реформы. Теоретическіе взгляды Сперанскаго на формы правленіе вообще носятъ на себѣ явные слѣды западной просвѣтительной философіи. „Никакое правительство, говоритъ Сперанскій, не можетъ быть законно, если оно не основано на волѣ страны. Источникъ всякой власти есть государство, страна.... Всякое правительство существуетъ на извѣстныхъ условіяхъ и законно до тѣхъ поръ, пока

исполняетъ эти условія". Исходя изъ такихъ теоретическихъ и ни на чемъ не основанныхъ положеній и желая примѣнить ихъ на практикѣ въ предѣлахъ своего отечества, Сперанскій указываетъ и самыя средства, путемъ которыхъ могла бы быть ограничена абсолютная власть, коль скоро она уже установилась. Въ общихъ чертахъ организація государственнаго устройства, предлагавшаяся Сперанскимъ, была слѣдующая [1]). Въ порядкѣ законодательномъ всѣ учрежденія должны были имѣть четыре степени: первую степень должны были представлять волостныя думы, вторую—уѣздныя думы, третью—губернскія и четвертую одна государственна дума, которая и должна была фигурировать въ качествѣ законодательнаго собранія. „Колоссаленъ былъ этотъ планъ, говоритъ біографъ Сперанскаго баронъ Корфъ [2]), исполненъ смѣлости, какъ по основной своей идеѣ, такъ и въ подробностяхъ развитія. Все еще живя жизнью болѣе мыслительною, кабинетною, нежели практическою, Сперанскій не чувствовалъ, или скрывалъ отъ себя, что онъ, по крайней мѣрѣ, частью своихъ замысловъ опережаетъ и возрастъ своего народа, и степень его образованности и самодѣятельности; не чувствовалъ, что строитъ безъ фундамента, т. е. безъ достаточной подготовки умовъ въ отношеніяхъ нравственномъ, юридическомъ и политическомъ; наконецъ, что увлекаясь живымъ стремленіемъ къ добру, къ правдѣ, къ возвышенному, онъ, какъ сказалъ когда то нѣмецкій писатель Гейне, хочетъ ввести будущее въ настоящее". Конституціонные проэкты Сперанскаго поэтому именно и не могли получить осуществленія. Лучшимъ доказательствомъ этого служитъ то, что само общество отнеслось къ этимъ проэктамъ враждебно. Уже въ началѣ царствованія Алаксандра I, когда еще не было создано правительствомъ ничего опредѣленнаго, когда дѣлались еще разныя подготов-

---

[1]) Рукопись подъ заглавіемъ «планъ всеобщаго государственнаго преобразованія», писанная рукою самого Сперанскаго, хранится въ Императорской публичной библіотекѣ. Въ извлеченіяхъ планъ этотъ помѣщенъ въ соч. Н. И. Тургенева. «La Russie et les russes», и въ соч. Пыпина: «Общественное движеніе при Александрѣ I».

[2]) «Жизнь графа Сперанскаго». 110—111.

ленія и предположенія о новомъ устройствѣ, общество относилось уже съ крайнимъ недовѣріемъ, какъ къ сотрудникамъ Государя, такъ и къ нему самому. „Молодость и неопытность членовъ комитета [1]) возбуждали недовѣріе; боязнь новыхъ идей вызывала опасенія. Разнообразные толки о личностяхъ друзей государя были не въ ихъ пользу. О Строгановѣ говорили, что онъ воспитывался въ Парижѣ въ разгаръ революціи, что у него гувернеромъ былъ якобинецъ Роммъ... Новосильцева считали англоманомъ, съ ненавистью смотрящимъ на все русское и мечтающимъ объ англійской конституціи. О самомъ Императорѣ говорили, что онъ воспитанъ либераломъ Лагарпомъ, который самъ теперь сдѣлался революціонеромъ: онъ посѣялъ въ сердцѣ своего питомца тѣ же сѣмена, которыя произвели всѣ ужасы французской революціи“ [2]). Но когда выступилъ на поприще государственной дѣятельности Сперанскій, когда сдѣлались извѣстными его конституціонные проэкты, тогда глухой ропотъ перешелъ уже въ открытый. Выразителемъ господствовавшаго тогда общественнаго мнѣнія считается Карамзинъ, который въ своей запискѣ „о древней и новой Россіи“, поданной государю, явился рѣвностнымъ защитникомъ самодержавія и врагомъ либеральныхъ правительственныхъ проэктовъ. „Самодержавіе, говоритъ онъ, основало и воскресило Россію; съ перемѣною государственнаго устава ея она гибла и должна погибнуть... Что кромѣ единовластія неограниченнаго можетъ въ сей махинѣ производить единство дѣйствія? Еслибы Александръ, вдохновенный великодушною ненавистью къ злоупотребленіямъ самодержавія, взялъ перо для предписанія себѣ иныхъ законовъ, кромѣ Божіихъ и совѣсти, то истинный добродѣтельный гражданинъ Россійскій дерзнулъ бы остановить его руку и сказать: „государь, ты преступаешь границы своей власти; наученная долговременными бѣдствіями, Россія предъ святымъ алтаремъ вручила самодержавіе твоему предку и требовала—да управляетъ ею верховно, нераздѣльно. Сей завѣтъ есть основаніе твоей власти, иной не имѣешь; можешь все, но не можешь законно ограничить ее“ и проч.

---

[1]) Неоффиціальнаго.

[2]) *В. Я. Стоюнинъ.* Алексѣй Ивановичъ Шишковъ.

Карамзинъ былъ однимъ изъ самыхъ консервативныхъ людей своего времени и потому онъ явился представителемъ и выразителемъ мнѣній консервативной части общества; но и представители либеральнаго лагеря также были противъ радикальныхъ измѣненій въ государственномъ устройствѣ Россіи, считая русское общество, воспитанное въ нравахъ крѣпостнаго права, совсѣмъ еще не подготовленнымъ къ пользованію свободной формой правленія. Наконецъ, и самъ Императоръ отказался отъ своихъ намѣреній и остался такимъ же самодержавнымъ государемъ, какими были и его предшественники.

Императоръ Александръ II, будучи государемъ самодержавнымъ и неограниченнымъ, произвелъ во внутреннемъ строѣ государства такія существенныя измѣненія, которыя, по ихъ цѣлесообразности и пользѣ для народа, далеко оставили за собою всякаго рода конституціонные проэкты прежняго времени и открыли свободный путь для дальнѣйшаго развитія государства.

Глава вторая.

Организація верховной власти и порядокъ ея преемства по дѣйствующему законодательству.

§ 15. Признаки, опредѣляющіе организацію верховной власти въ Россіи по дѣйствующему законодательству.

Признаки, опредѣляющіе существо верховной власти вообще, были указаны во введеніи; тѣ же признаки, слѣдовательно, присущи и абсолютной государственной власти въ Россіи; но какъ абсолютная или самодержавная власть есть особая форма организаціи верховной власти, то она должна еще характеризоваться и особыми признаками. Мы отыскиваемъ эти признаки, какъ и вообще опредѣленіе существа верховной власти въ Россіи, въ основныхъ законахъ, именно въ I томѣ свода законовъ. Раздѣлъ первый этого тома говоритъ „о священныхъ правахъ и преимуществахъ Верховной Самодержавной власти“ и прежде всего опредѣляетъ существо этой власти. „Императоръ Всероссійскій, сказано въ 1-й ст. этого перваго раздѣла, есть монархъ самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной Его власти, не токмо за страхъ, но и за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ“. Редакція этой статьи, какъ видимъ, заимствована изъ духовнаго регламента Петра Великаго, гдѣ говорится: „монарховъ власть есть самодержавная, которой повиноваться самъ Богъ за совѣсть повелѣваетъ“. Окончательная же редакція этой

статьи установлена при Императорѣ Николаѣ I, когда она и вошла въ только что составленный сводъ законовъ.

Разсматривая эту статью, мы находимъ, что основными чертами, опредѣляющими организацію верховной власти въ Россіи, являются: 1) самодержавіе; 2) неограниченность и 3) религіозное освященіе повиновенія субъекту этой власти. Выраженіе „самодержавный“ означаетъ, что русскій Императоръ пользуется верховной властью по собственному праву, независимо отъ какого бы то ни было установленія и не раздѣляетъ ее ни съ кѣмъ. Правда, верховная власть и вообще по существу своему недѣлима; но въ государствахъ конституціонныхъ она организована изъ сочетанія двухъ элементовъ – монарха и народнаго представительства, при чемъ монарху принадлежитъ законодательная санкція и функція исполнительная, палатамъ же право разсмотрѣнія законопроэктовъ. Въ государствѣ самодержавномъ верховная власть принадлежитъ безраздѣльно одному лицу. Выраженіе „неограниченный“ означаетъ, что русскій Императоръ въ проявленіяхъ своей воли не ограниченъ какими либо законодательными нормами и что его власти никакая другая власть на землѣ юридически не можетъ поставить предѣловъ. Напротивъ, въ государствахъ конституціонныхъ дѣятельность монарха должна согласоваться съ существующими законами. Если и въ конституціонныхъ государствахъ личность монарха является безотвѣтственной, если правило princeps legibus solutus est имѣетъ силу и здѣсь, то все же особый характеръ министерской отвѣтственности и необходимость подписанія наиболѣе важныхъ распоряженій монарха соотвѣтствующими министрами сообщаютъ дѣятельности монарха правомѣрный характеръ.

Власть неограниченная не является, однако, непремѣнно съ характеромъ власти деспотической и произвольной. Ст. 47 основныхъ законовъ говоритъ, что „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ“, слѣдовательно, всякій актъ воли субъекта верховной власти, коль скоро онъ касается государственной жизни, долженъ быть облеченъ въ извѣстную форму, именно, въ форму закона или высочайшаго повелѣнія, и только при этомъ условіи онъ становится обязательнымъ для всѣхъ гражданъ. Если неограниченный государь и стоитъ выше закона,

то отсюда еще не слѣдуетъ, что онъ дѣйствуетъ произвольно, игнорируя имъ самимъ изданные законы. Составитель нашихъ законовъ Сперанскій хорошо понималъ это существенное различіе абсолютнаго государства отъ деспотическаго, говоря, что „всякое право, а слѣдовательно и право самодержавное, по толику есть право, по колику оно основано на правдѣ. Тамъ, гдѣ кончается правда и гдѣ начинается неправда, кончается право и начинается самовластіе“ [1]). Такимъ образомъ, власть самодержавнаго и неограниченнаго государя въ томъ только случаѣ является деспотической, когда онъ дѣйствуетъ произвольно, въ угоду своимъ личнымъ прихотямъ или интересамъ, игнорируя при этомъ интересы и благо народа.

Исторія нашей государственной жизни доказываетъ, что представители верховной государственной власти въ Россіи постоянно боролись съ злоупотребленіями и произволомъ ихъ органовъ и агентовъ, стремясь поставить дѣятельность послѣднихъ на законныя основанія. Въ видахъ достиженія этой цѣли то издаются разнаго рода грамоты—уставныя, жалованныя и проч., то носители государственной власти обращаются къ земскому началу, то измѣняютъ организацію установленій, замѣняя начало личное коллегіальнымъ или наоборотъ и т. п. Но каковы бы ни были эти средства, важно здѣсь самое стремленіе представителей верховной власти основать управленіе въ Россіи на законныхъ началахъ. Въ нашихъ основныхъ законахъ есть, наконецъ, нѣкоторыя статьи прямо уже обязательныя для государя: таковы ст. 3—17 о порядкѣ престолонаслѣдія и ст. 41 объ исповѣданіи православной вѣры. Ст. 17 говоритъ, что „Императоръ или Императрица, престолъ наслѣдующіе, при вступленіи на оный и муропомазаніи, обязуются свято наблюдать законы о наслѣдіи престола“; а ст. 41 заявляетъ, что „Императоръ, престоломъ Всероссійскимъ обладающій, не можетъ исповѣдывать никакой иной вѣры, кромѣ православной“. Это требованіе законодательства основано на воззрѣніяхъ самого народа; занятіе престола лицомъ, исповѣдающимъ иную вѣру, шло бы въ разрѣзъ со всѣмъ религіознымъ міросозерцаніемъ русскаго народа и вызвало бы въ немъ

[1]) Цитировано у Романовича-Словатинскаго. Система I, 78.

большое недоумѣніе. Однако же обязанности, возлагаемыя на русскаго императора самимъ закономъ, все же суть обязанности нравственнаго свойства, такъ какъ въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло лишь съ самоограниченіемъ; представитель верховной власти въ Россіи самъ налагаетъ на себя эти обязанности; законъ есть выраженіе воли субъекта верховной власти; для всѣхъ лицъ, входящихъ въ составъ государства и подчиненныхъ, слѣдовательно, субъекту верховной власти, онъ обязателенъ, но для самого субъекта этой власти законъ есть только нравственное требованіе, такъ какъ въ этомъ случаѣ онъ не имѣетъ принудительной санкціи.

Въ той же первой статьѣ основныхъ законовъ содержится, наконецъ, указаніе на то, что повиноваться представителямъ верховной власти повелѣваетъ самъ Богъ; въ этомъ выражается религіозное освященіе принадлежности власти императору; онъ, по смыслу законодательства, не зависитъ ни отъ кого, кромѣ Бога. Развитіе идеи о богоустановленности единоличной власти началось непосредственно по введеніи въ Россіи христіанства; по лѣтописному сказанію, еще Владиміру Св. епископы говорили по поводу искорененія разбоевъ: „*ты поставленъ еси отъ Бога* на казнь злымъ“ [1]). Иванъ Грозный говорилъ: „Божіимъ изволеніемъ.... яко же родихомся во царствіи, тако и возрастахомъ и воцарихомся“. Отсюда и повиновеніе носителю верховной власти разсматривается какъ велѣніе Божіе, отсюда и названіе самыхъ правъ и преимуществъ представителя верховной власти „священными“.

Редакція 1-й ст. основныхъ законовъ, такимъ образомъ, весьма точно опредѣляетъ организацію самодержавной власти. Всюду и въ западной Европѣ въ періоды наибольшаго развитія абсолютной государственной власти на нее смотрѣли именно такимъ образомъ, какъ представители этой власти—неограниченные монархи, такъ и ея научные защитники. Людовикъ XIV основывалъ свою власть на божественномъ правѣ. „Онъ производилъ ее изъ Божіей воли и Божіяго всемогущества. Онъ почиталъ и обожалъ себя какъ намѣстника Бога на землѣ“ [2]). Генрихъ VIII англійскій именовался: „Божіею милостью

---

[1]) *Дьяконовъ*, Власть моск. госуд. стр. 38.

[2]) *Блунчли*, Исторія общаго госуд. права. Переводъ Бакста и Новосельскаго. Стр. 193.

король Англіи, Франціи и Ирландіи, защитникъ вѣры и церкви Англіи и Ирландіи, высшій глава на землѣ“ [1]). Фридрихъ Вильгельмъ Прусскій былъ монархъ съ неограниченной властью[2]).

§ 16. Преемство верховной власти.

Подъ именемъ преемства верховной власти разумѣется переходъ ея съ одного лица на другое. Подобное опредѣленіе однако не вполнѣ приложимо къ верховной власти въ конституціонныхъ монархіяхъ и вовсе не приложимо къ ней въ государствахъ республиканскихъ, въ виду того, что въ первыхъ власть эта образуется изъ сочетанія власти монарха и народнаго представительства, въ послѣднихъ она принадлежитъ самому народу въ лицѣ его представителей; если, далѣе, народъ представляетъ собою постоянный, непрерывно существующій элементъ государства, то очевидно, что верховная власть, принадлежа народу вполнѣ или только отчасти, является также безусловно непрерывной, такъ что къ этимъ случаямъ самый вопросъ о преемствѣ верховной власти оказывается непримѣнимымъ. Въ государствахъ конституціонныхъ рѣчь можетъ идти лишь о преемствѣ королевской власти или, говоря общѣе, о преемствѣ власти личнаго представителя государства. Напротивъ, въ государствахъ абсолютныхъ преемство верховной власти есть именно переходъ ея отъ одного лица къ другому.

Существующая въ Россіи форма преемства верховной власти можетъ быть опредѣлена какъ наслѣдованіе по закону. Ст. 3 и слѣдующія основныхъ законовъ говорятъ лишь о порядкѣ *наслѣдія* престола. Но наслѣдованіе по закону есть только одинъ изъ видовъ преемства, наиболѣе соотвѣтствующій сущности неограниченной монархіи; другими видами преемства являются: наслѣдованіе по завѣщанію и преемство по народному избранію. Наслѣдованіе престола по закону установилось у насъ, какъ непреложное требованіе, обязательное для самого императора, лишь съ царствованія императора Павла, хотя въ

---

[1]) *Градовскій*, Госуд. право важнѣйшихъ державъ I. стр. 279.

[2]) Rönne, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie. 1881 стр. 11—12 и др. *Schulze*, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes. 1881. S. 74—75.

сознаніи народа необходимость такой формы преемства выработалась и укоренилась гораздо ранѣе, равно какъ и самая эта форма подготовлялась и развивалась въ теченіе долгаго времени.

Исторія русской государственной жизни даетъ намъ примѣры формъ преемства княжеской власти, какъ прототипа единоличной верховной власти. Въ началѣ русской государственности преемство было проникнуто частновладѣльческимъ характеромъ и княжеская власть переходила по наслѣдству, какъ частное имущество, причемъ право наслѣдованія распространялось на весь княжескій родъ. Занятіе велико-княжескаго стола принадлежало старшему въ родѣ, но старшимъ въ родѣ считался то сынъ великаго князя, то старшій братъ; иногда же старшинство опредѣлялось договорами между князьями. Въ начальный, до-удѣльный періодъ старшинство принадлежало обыкновенно старшему сыну умершаго князя; съ размноженіемъ княжескаго рода и съ раздѣленіемъ русской земли на удѣлы старшинство переходитъ къ старшему брату; но съ дальнѣйшимъ разростаніемъ княжескаго рода, на ряду съ этимъ началомъ преемства, на сцену выступаютъ княжескіе договоры, на основаніи которыхъ старшинство присвоивалось иногда тому, кто на самомъ дѣлѣ вовсе не былъ старшимъ въ родѣ. На ряду съ этимъ, въ тотъ же начальный періодъ русской исторіи, въ качествѣ отдѣльныхъ формъ преемства власти существовали: народное избраніе, завѣщаніе умиравшаго великаго князя и добываніе стола силою оружія.

Въ Московскомъ государствѣ выработывается форма преемства верховной власти въ нисходящей линіи по началу первородства; форма эта въ значительной степени была подготовлена преемствомъ власти по завѣщанію; установленіе единодержавія способствовало этому еще болѣе, такъ какъ дало большій просторъ и значеніе княжескимъ завѣщаніямъ; а по завѣщаніямъ, въ силу уже естественныхъ отношеній, власть стала переходить къ старшему сыну князя и его нисходящему потомству. Съ теченіемъ времени эта форма преемства укоренилась въ сознаніи народа, обратилась въ обычай, который сдѣлалъ ненужными и самыя завѣщанія, хотя эти послѣднія формально существовали въ теченіе всего Московскаго періода.

Въ концѣ XVI и началѣ XVII вв. этотъ порядокъ преемства верховной власти былъ нарушенъ, такъ какъ со смертью Ѳеодора Ивановича прекратилась царствовавшая династія, и народу пришлось избрать себѣ царя изъ другаго дома. Земскій соборъ 1598 года избралъ на царство Бориса Годунова, которому наслѣдовалъ сынъ его Ѳеодоръ, низвергнутый самозванцемъ. Началось смутное время. На царство избирается сначала Шуйскій, затѣмъ польскій королевичъ Владиславъ, не достигшій однако русскаго престола, и наконецъ въ 1613 году Михаилъ Ѳеодоровичъ Романовъ. Такимъ образомъ, начало избранія въ преемствѣ верховной власти вновь выступаетъ на сцену. Это было однако лишь дѣломъ случая, было слѣдствіемъ прекращенія царствовавшей династіи, и вѣками установившееся наслѣдованіе престола по началу первородства вновь восторжествовало, лишь только государственный порядокъ былъ возстановленъ. Начало избранія еще разъ проявилось, когда вмѣсто болѣзненнаго Ивана Алексѣевича на царство былъ избранъ Петръ Алексѣевичъ; но и Иванъ Алексѣевичъ вслѣдствіе возникшаго народнаго недовольства также былъ возведенъ на престолъ, такъ что оказалось два одновременно царствовавшихъ государя, при чемъ самое управленіе государствомъ было ввѣрено царевнѣ Софьѣ. Со смертью Ивана Алексѣевича Петръ сдѣлался единодержавнымъ государемъ. Случаи избранія на царство были и впослѣдствіи: такъ, Екатерина I была избрана синодомъ, сенатомъ и генералитетомъ; Анна Іоанновна верховнымъ тайнымъ совѣтомъ.

Такимъ образомъ, начало избранія, какъ форма преемства верховной власти, не чуждо исторіи нашего государственнаго строя. Въ періодъ вѣчевой оно было нормальной и естественной формой преемства княжеской власти, такъ какъ въ это время и самое государственное устройство носило въ значительной степени демократическій характеръ; въ періодъ московскаго единодержавія оно обусловливалось лишь прекращеніемъ династіи, слѣдовательно, было обстоятельствомъ исключительнымъ; наконецъ, позднѣе, именно, при воцареніи Анны Іоанновны оно явилось результатомъ злоупотребленій и олигархическихъ стремленій высшаго дворянства, было, слѣдовательно явленіемъ ненормальнымъ. Не соотвѣтствуя вообще сущности самодержавной власти, избраніе, какъ форма преемства, представляется нормальнымъ и естественнымъ лишь въ единственномъ случаѣ—въ случаѣ прекращенія династіи.

Со времени императора Петра Великаго, казалось, готова была возродиться система преемства престола по завѣщанію царствующаго государя. По мнѣнію Петра, система наслѣдованія престола по закону была нецѣлесообразной; только самъ государь, по его мнѣнію, могъ избрать наиболѣе подходящаго и лучшаго наслѣдника престола. Въ силу такихъ соображеній, Петръ возстановилъ указомъ 5 февраля 1722 года начало завѣщанія. Надо думать, что непосредственнымъ поводомъ къ измѣненію существовавшаго порядка преемства верховной власти послужило Петру Великому сознаніе необходимости лишить престола сына своего Алексѣя, какъ противника реформаторской дѣятельности Петра В.; по крайней мѣрѣ указанія на это содержатся въ самомъ манифестѣ 1722 года. Однако измѣненіе системы престолонаслѣдія было встрѣчено народнымъ неудовольствіемъ, такъ что Петръ В. поручилъ Ѳеофану Прокоповичу написать защиту и оправданіе новой системы, что́ и было исполнено изданіемъ книги „правда воли монаршей“.

Но самъ Петръ В. умеръ, не назначивши наслѣдника престола, и на царство была избрана „синодомъ, сенатомъ и генералитетомъ“ супруга Петра В. Екатерина I. Послѣдняя дѣйствительно примѣнила Петровскій указъ 1722 года, такъ какъ оставила завѣщаніе, по которому наслѣдникомъ престола назначался Петръ II, сынъ Алексѣя Петровича; но съ другой стороны значеніе системы преемства власти по завѣщанію было подорвано тѣмъ же самымъ „тестаментомъ“ Екатерины, такъ какъ въ немъ опредѣлялось, что въ случаѣ бездѣтной смерти Петра II престолъ долженъ перейти къ Аннѣ Петровнѣ, дочери Петра Великаго и къ ея потомству, за прекращеніемъ котораго къ другой дочери Петра В. Елизаветѣ Петровнѣ. Такимъ образомъ, порядокъ престолонаслѣдія опредѣлялся и на будущее время, чѣмъ и исключалось, слѣдовательно, право завѣщанія. Однако завѣщаніе Екатерины I не было исполнено. Петръ II умеръ бездѣтнымъ и на основаніи Екатерининскаго тестамента престолъ долженъ былъ перейти къ дочерямъ Петра В., но верховный тайный совѣтъ избралъ на царство герцогиню Курляндскую Анну Іоанновну, дочь Ивана Алексѣевича. Послѣдняя также желала укрѣпить престолъ за своимъ потомствомъ и въ видахъ этого составила завѣщаніе, подобное Екатерининскому. Дѣйствительно, послѣ Анны Іоанновны на престолъ вступилъ, на основаніи ея завѣщанія,

Иванъ Антоновичъ, сынъ Антона Ульриха, герцога Брауншвейгскаго, а за его малолѣтствомъ, регентство было ввѣрено сначала Бирону, затѣмъ матери Іоанна Антоновича, Аннѣ Леопольдовнѣ. Но на этомъ однако сила завѣщанія Анны Іоанновны и остановилась, такъ какъ дочь Петра В. Елизавета Петровна свергнула съ престола Ивана Антоновича и провозгласила себя императрицей, мотивируя свой поступокъ близостью родства къ царствовавшему государю—Петру Великому—и необходимостью прекратить тѣ безпорядки и неурядицы, которые характеризовали оба регентства. Елизавета Петровна издала манифестъ, на основаніи котораго наслѣдникомъ престола объявлялся Петръ III, сынъ Анны Петровны, какъ ближайшій по крови къ императрицѣ. Право назначить наслѣдника престола по завѣщанію было выражено и въ манифестѣ Петра III; но супруга послѣдняго Екатерина II устранила своего мужа и объявила себя императрицей, при чемъ, при вступленіи ея на престолъ, присяга была принесена и ея сыну Павлу Петровичу, какъ законному ея наслѣднику. Мы видимъ, такимъ образомъ, что до вступленія на престолъ императора Павла система преемства верховной власти покоилась на крайне шаткихъ основаніяхъ, причиною чего было: во 1) отсутствіе закона, который точно и ясно опредѣлялъ бы условія престолонаслѣдія; во 2) борьба партій и ихъ олигархическія стремленія; въ 3) самый характеръ личнаго состава царствующаго дома съ преобладаніемъ женскихъ поколѣній, равно какъ и характеръ кровныхъ связей, въ особенности бездѣтность нѣкоторыхъ представителей единоличной верховной власти (Петръ II, Анна Іоанновна, Елизавета Петровна).

Императоръ Павелъ призналъ необходимымъ издать законъ, опредѣляющій порядокъ престолонаслѣдія, что̀ и было имъ сдѣлано 5 апрѣля 1797 года. Изданіе этого закона объявлялось и мотивировалось желаніемъ, „дабы государство не было безъ наслѣдника; дабы наслѣдникъ былъ назначенъ закономъ самимъ; дабы не было ни малѣйшаго сомнѣнія, кому наслѣдовать; дабы сохранить право родовъ въ наслѣдіи и избѣжать затрудненій при переходѣ изъ рода въ родъ“. Въ основныхъ своихъ чертахъ законъ 1797 года о престолонаслѣдіи вошелъ и въ сводъ законовъ.

§ 17. Порядокъ престолонаслѣдія по дѣйствующему русскому праву.

Опредѣляя порядокъ престолонаслѣдія, основные наши законы прежде всего указываютъ на то, что „Императорскій Всероссійскій престолъ есть наслѣдственный въ нынѣ благополучно царствующемъ Императорскомъ Домѣ“ [1]). Законъ прибавляетъ при этомъ, что съ Императорскимъ Всероссійскимъ престоломъ неразрывно соединены престолы Царства Польскаго и Великаго княжества Финляндскаго [2]). Это добавленіе имѣетъ однако не столько современное, сколько историческое значеніе; развѣ только относительно Финляндіи [3]), пользующейся широкими правами автономіи такое выраженіе имѣетъ значеніе и въ настоящее время. Выраженіе же „престолъ Царства Польскаго“ представляется уже анахронизмомъ, такъ какъ и самаго царства уже не существуетъ; въ настоящее время о немъ столько же можно говорить, сколько и о царствѣ Казанскомъ или Астраханскомъ. Въ началѣ нынѣшняго столѣтія такое выраженіе еще имѣло смыслъ, но подъ вліяніемъ бывшихъ въ Польшѣ въ 1831 и 1863 возстаній политическая самостоятельность этой области была уничтожена, а вмѣстѣ съ тѣмъ было положено основаніе къ полному слія-нію Царства Польскаго съ Россійской Имперіей не только въ отношеніи политическомъ, но и административномъ. Правда, выражаніе „Царство Польское“ и до настоящаго время употребляятся, какъ въ законахъ, такъ и правительственныхъ распоряженіяхъ, но оно имѣетъ значеніе лишь условное.

Опредѣляя существенный характеръ престолонаслѣдія, 5 ст. основныхъ законовъ упоминаетъ прежде всего о томъ, что право на занятіе престола принадлежитъ членамъ Царствующаго Дома, какъ мужскаго такъ и женскаго поколѣнія, съ тѣмъ однако, что мужскому полу отдается предпочтеніе. Такимъ образомъ, на основаніи нашего дѣйствующаго законодательства, престолъ могутъ занимать и лица женскаго пола. Такой порядокъ преемства власти былъ выработанъ самою жизнью и толь-

---

[1]) Ст. 3 Осн. Зак.

[2]) Ibid. ст. 4.

[3]) Болѣе подробно о Финляндіи будетъ сказано ниже.

ко при императорѣ Павлѣ формулированъ въ законодательствѣ. Наша исторія даетъ намъ нѣсколько примѣровъ занятія престола лицомъ женскаго пола. Въ удѣльный періодъ и въ Московскомъ государствѣ, при господствѣ частновладѣльческихъ воззрѣній на власть, во главѣ отдѣльныхъ княженій стояли иногда и женщины, получавшія, на ряду съ своими братьями, удѣлы отъ своихъ отцовъ; по лѣтописнымъ сказаніямъ извѣстно, что такіе удѣлы назначались и женамъ великихъ князей. Иванъ Калита раздѣлилъ свой удѣлъ между наслѣдниками, въ числѣ которыхъ были и женщины—его жена и дочери. По смерти Калиты въ небольшой территоріи московскаго уѣзда возникло четыре отдѣльныхъ княженія, при которыхъ одно состояло подъ властью женщины [1]). Жена Дмитрія Ивановича, внука Калиты, также имѣла свой удѣлъ [2]). Императорскій періодъ также даетъ примѣры занятія престола лицами женскаго пола; таковы Императрицы Екатерина I, Анна Іоанновна, Елизавета Петровна, Екатерина II. Однако примѣры эти лишь съ большой осторожностью могутъ быть принимаемы за историческое основаніе для нынѣ существующей системы престолонаслѣдія, такъ какъ возшествіе на престолъ каждой изъ поименованныхъ императрицъ совершалось при исключительныхъ условіяхъ. Екатерина I была возведена на престолъ высшими государственными учрежденіями въ то время, когда по наслѣдованію престолъ долженъ былъ перейти къ Петру II; Анна Іоанновна была возведена на престолъ верховнымъ тайнымъ совѣтомъ; Елизавета Петровна вступила на престолъ посредствомъ coup d'Etat, свергнувши съ престола Іоанна Антоновича; такимъ же путемъ заняла престолъ и Екатерина II, устранивши своего мужа Петра III. Такимъ образомъ, наша исторія не знаетъ ни одного случая нормальнаго и соотвѣтствующаго правильному теченію государственной жизни занятія престола лицомъ женскаго пола. Отсюда все же нельзя еще заключить, что переходъ престола въ женскую линію представляется чѣмъ-либо несогласнымъ съ существомъ самодержавной власти и съ характеромъ условій государственой жизни. Уже самое то обстоятельство, что и исключительный способъ занятія престола лицами женскаго пола не вызывалъ

[1]) *Сергѣевичъ.* Русскія юридическія древности. стр. 52, 55, 67.
[2]) ibid. стр. 65.

никакого народнаго неудовольствія, никакихъ смутъ и неурядицъ, свидѣдельствуетъ, что занятіе престола лицомъ женскаго пола не противорѣчитъ народному міросозерцанію, лишь бы эти лица находились въ близкомъ родствѣ съ мужскими представителями верховной власти въ Россіи.

Замѣтимъ здѣсь кстати, что въ отношеніи права лицъ женскаго пола на занятіе престола существуютъ три системы: 1) система совершеннаго исключенія женщинъ отъ престолонаслѣдія, развившаяся прежде всего во Франціи, откуда и названіе этой системы салической. Въ настоящее время она существуетъ въ Пруссіи, Италіи, Бельгіи и въ Скандинавскихъ государствахъ. Относительно Пруссіи впрочемъ не существуетъ единогласія даже между нѣмецкими учеными: многіе изъ нихъ допускаютъ право лицъ женскаго пола на занятіе престола какъ субсидіарное, могущее осуществиться лишь за прекращеніемъ мужскихъ представителей династій; [1]) 2) система условнаго допущенія къ престолонаслѣдію лицъ женскаго пола, состоящая въ томъ, что лица женскаго пола пользуются правомъ занятія престола за совершеннымъ отсутствіемъ лицъ мужескаго пола въ мужскихъ поколѣніяхъ царствующей династіи. Эта система принята въ Австріи, Греціи, Голландіи, Баваріи, Вюртембергѣ и другихъ германскихъ государствахъ и въ Россіи; 3) система когнатическая или англійская, по которой мужескій полъ предпочитается женскому только въ одной и той же линіи, но не въ цѣломъ родѣ. Такая система престолонаслѣдія практикуется въ Испаніи, Португаліи, Англіи; по послѣдней странѣ она получила и названіе свое.

Такимъ образомъ, по существующей въ Россіи системѣ престолонаслѣдія, престолъ переходитъ по преимуществу въ мужское поколѣніе, по началу первородства; за пресѣченіемъ же послѣдняго мужскаго поколѣнія онъ переходитъ въ поколѣніе женское по праву заступленія. Отсюда видно, что наслѣдуетъ престолъ прежде всего старшій сынъ царствующаго

---

[1]) Такого мнѣнія держатся: Рönне, Гельдъ, Мейеръ (Георгъ), Мирусъ, отчасти Шульце. См. L. Rönne. Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie. 1-tr B, IV-te Aufl. S. S. 164 и 165. Нѣкоторые, какъ Валькеръ, считаютъ занятіе престола лицами женскаго пола и съ теоретической точки зрѣнія не цѣлесообразнымъ. См. его Grundriss des allgemeinen Staatsrechts. s. 56—57.

императора, а затѣмъ и все его мужское поколѣніе; по пресѣченіи этого поколѣнія престолъ переходитъ въ родъ втораго сына императора и въ его мужское поколѣніе; затѣмъ въ родъ третьяго сына и т. д. Когда пресѣчется послѣднее мужское поколѣніе сыновей имератора, престолъ переходитъ въ женское поколѣніе послѣднецарствовавшаго съ предпочтеніемъ и здѣсь мужскаго пола женскому. По пресѣченіи этого рода наслѣдство переходитъ въ родъ старшаго сына императора родоначальника, въ женское поколѣніе, въ которомъ наслѣдуетъ ближайшая родственница послѣдне-царствовавшаго рода этого сына; по пресѣченіи и этихъ родовъ наслѣдство переходитъ въ женское поколѣніе прочихъ сыновей императора родоначальника; а потомъ въ родъ старшей дочери императора-родоначальника, съ предпочтеніемъ и здѣсь мужскаго пола женскому; затѣмъ, въ томъ же порядкѣ престолъ переходитъ въ родъ второй дочери императора-родоначальника, третьей и т. д. [1]).

Есть однако одинъ случай, не предусмотрѣнный нашими законами о престолонаслѣдіи и характеризующійся тѣмъ, что право на наслѣдованіе престола въ данный моментъ не можетъ быть опредѣлено съ точностью. Это бываетъ именно тогда, когда послѣ смерти императора, не имѣвшаго дѣтей мужескаго пола, супруга его останется беременною. Случай этотъ разрѣшается однако манифестомъ 22 августа 1826 года Императора Николая I. „Если бы, сказано въ манифестѣ, по кончинѣ Нашей и по кончинѣ наслѣдника въ несовершеннолѣтіи, не оставалось другаго сына Нашего, а любезная супруга Наша Государыня Императрица Александра Ѳеодоровна осталась бы въ беременности, то до разрѣшенія Ея Величества отъ бремени, любезный братъ Нашъ Великій Князь Михаилъ Павловичъ да будетъ правителемъ государства. Послѣ же разрѣшенія, если Богъ благословитъ Ея Величество сыномъ, то новорожденный вступаетъ по законамъ въ права наслѣднаго государя и до совершеннолѣтія его правителемъ государства остается любезный братъ Нашъ, Великій Князь Михаилъ Павловичъ. Если же разрѣшеніе послѣдуетъ Вели-

[1]) Основ. Зак. ст. 3—11.

кою княжною, то въ права наслѣднаго государя вступаетъ по законамъ любезный братъ Нашъ В. К. Михаилъ Павловичъ“ [1]).

§. 18. Вступленіе на престолъ.

Въ виду признанія начала непрерывности государственной власти, наслѣдникъ престола въ монархическихъ государствахъ, а слѣдовательно и въ Россіи, вступаетъ на престолъ въ силу самого закона, съ момента смерти послѣднецарствовавшаго государя [2]). Вступленіе на престолъ лица, имѣющаго на то право, однако не безусловно обязательно: законъ [3]) допускаетъ отреченіе отъ права на занятіе престола, но лишь въ томъ случаѣ, когда подобное отреченіе не повлечетъ за собою какихъ-либо затрудненій въ дальнѣйшемъ наслѣдованіи престола; при этомъ законъ добавляетъ, что лицо разъ отрекшееся отъ своего права, теряетъ его уже навсегда [4]). Отсюда видно, что отреченіе отъ престола допускается только при извѣстныхъ обстоятельствахъ [5]), и что отреченіе это имѣетъ личный характеръ, т. е. касается лишь того лица, которое отрекается отъ права наслѣдованія и не распространяется на его нисходящее потомство. Нашъ законъ говоритъ однако лишь объ отреченіи отъ права наслѣдованія, не содержа въ себѣ никакихъ указаній относительно того, возможно ли отреченіе государя отъ престола уже имъ занятаго. Если отреченіе отъ права наслѣдованія престола считается не возвратнымъ, то можетъ ли считаться таковымъ же и принятіе престола? По духу нашего законодательства отвѣтъ долженъ быть отрицательный; лицо, разъ занявшее престолъ, можетъ отъ него отречься, лишь бы по причинѣ этого не послѣдовали какія либо затрудненія въ дальнѣйшемъ наслѣдованіи престола.

---

[1]) *В. В. Сокольскій*, Краткій учебникъ русскаго госуд. права. 1890. стр. 119. Указанный случай предусмотрѣнъ и другими законодательствами. Ср. *Schulze*, Lehrbuch des Deutschen Statsrechts I, 245.

[2]) Осн. зак. ст. 31, *Schulze* Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts I, 244.

[3]) Ibid. ст. 15.

[4]) Ibid. ст. 16.

[5]) Однако законодательныя постановленія имѣютъ въ этомъ случаѣ скорѣе нравственный, нежели юридическій характеръ, такъ какъ невозможно кого-либо принудить быть носителемъ верховной власти.

Нѣкоторыя германскія законодательства, какъ напр. Прусское, Баварское и др., допуская подобно нашему отреченіе отъ престола, содержатъ въ себѣ въ этомъ отношеніи болѣе подробныя указанія. Такъ, необходимыми условіями отреченія признается право и дѣеспособность лица отрекающагося, а также свободное, чуждое слѣдовательно всякаго принужденія обнаруженіе воли отрекающагося отъ престола. Такимъ образомъ, малолѣтніе, какъ лишенные способности свободнаго и разумнаго самоопредѣленія, не могутъ отрекаться отъ престола [1]).

Отъ лица, вступающаго на престолъ, требуется по русскому законодательству исповѣданіе православной вѣры; поэтому-то законъ о престолонаслѣдіи [2]) требуетъ, чтобы лицо, занимающее уже какой-либо другой престолъ, вступая на русскій престолъ, по порядку престолонаслѣдія, отреклось бы вмѣстѣ съ наслѣдникомъ отъ иного престола и вѣры; если же такого отреченія не послѣдуетъ, то на престолъ должно вступить то лицо, которое имѣетъ ближайшія права на престолъ. [3]) Кромѣ того, императоръ или императрица, вступая на престолъ, обязуются свято соблюдать законы о престолонаслѣдіи. [4]) О вступленіи на престолъ издается манифестъ, въ которомъ объявляется также и законный наслѣдникъ престола. Всѣ, достигшіе двѣнадцатилѣтняго возраста, приводятся къ присягѣ. Во время существованія крѣпостнаго права крестьяне не приводились къ присягѣ, такъ какъ предполагалось, что за нихъ присягаютъ ихъ владѣльцы, помѣщики; но съ отмѣной крѣпостнаго права крестьяне, вступивши въ разрядъ свободныхъ гражданъ, стали приводиться къ присягѣ, на равнѣ со всѣми другими. Каждое лицо приводится къ присягѣ своимъ непосредственнымъ начальствомъ въ соборахъ, монастыряхъ или приходскихъ церквахъ; иновѣрцы приводятся къ

---

[1]) *Rönne*, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie. I, 178. *Schulze*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. I. 274 и flg.

[2]) Осн. зак. ст. 13.

[3]) Въ другихъ монархическихъ государствахъ требованіе принадлежности къ опредѣленной церкви встрѣчается рѣдко. Такъ, изъ законодательствъ нѣмецкихъ государствъ одно только Вюртембергское опредѣленно высказываетъ, что король долженъ исповѣдывать христіанскую вѣру. *Rönne* I, 169.

[4]) Осн. Зак. ст. 17.

присягѣ, по ихъ вѣрѣ и закону, въ присутственныхъ мѣстахъ, если въ данной мѣстности нѣтъ церкви ихъ исповѣданія. Къ присягѣ не приводятся женщины и преступники лишенные всѣхъ правъ состоянія. [1])

Въ другихъ монархичессихъ государствахъ принесеніе всенародной присяги выходитъ изъ употребленія; такъ, въ Пруссіи и Баваріи присягу королю въ вѣрности и повиновеніи приносятъ члены обѣихъ палатъ и чиновники. Тамъ же, гдѣ эта всенародная присяга еще существуетъ, она имѣетъ значеніе лишь торжественной церемоніи въ видахъ утвержденія уже существующихъ обязанностей подданныхъ [2]).

§. 19. Коронованіе Государя.

По вступленіи государя на престолъ совершается священное коронованіе и мyропомазаніе по чину православной Греко-Россійской церкви. [3]) Возникновеніе коронованія или по крайней мѣрѣ тѣхъ религіозныхъ обрядовъ, которые послужили основаніямъ для его развитія, относится еще къ древнимъ временамъ нашей исторіи. По введеніи христіанства церковь всегда встрѣчала садившагося на престолъ князя съ молитвами, съ крестами и хоругвями. Кіявляне и новгородцы сажали князей на княжескій столъ въ храмѣ. По лѣтописнымъ сказаніямъ, греческій императоръ Алексѣй Комненъ прислалъ Владиміру Мономаху—крестъ животворящаго древа, сердоликовую чашу Августа Кесаря, вѣнецъ, золотую цѣпь и бармы Константина Мономаха, дѣда Владиміра. [4]) Митрополитъ Ефесскій Неофитъ, вручивши ему эти дары, короновалъ его въ Кіевскомъ соборѣ императорскимъ вѣнцомъ. Въ лѣтописяхъ упоминается также о вѣнчаніяхъ Мстислава Храбраго и Даніила Галицкаго [5]). Іоаннъ III совершилъ коронованіе надъ своимъ внукомъ Димитріемъ въ 1498 году; но окончательно

---

[1]) Св. Зак. Томъ I. изд. 1892 г. ст. 33. и 34.

[2]) *Schulze.* Lhrb. d. d. St. R. I, 27. *Rönne,* Das Strecht. I, 175.

[3]) Св. Зак. I, 35.

[4]) Въ исторической литературѣ очень не многіе изъ изслѣдователей принимаютъ сказаніе о Мономаховыхъ регаліяхъ за достовѣрное; большинство же считаетъ его вымысломъ. См. *Дьяконовъ.* Указ. соч. стр. 76.

[5]) *Андреевскій,* Русское госуд. право. I. 148.

обрядъ коронованія установился со времени Ивана Грознаго. Въ концѣ XVI вѣка къ коронованію присоединено было и мvропомазаніе. Изъ лицъ женскаго пола коронованіе совершено было впервые надъ супругою Императора Петра В. Екатериною I, если не считать коронованія Марины Мнишекъ, невѣсты лже-Димитрія, которое признается церковью недѣйствительнымъ. [1]) Съ императора Павла установляется совмѣстное коронованіе императора и его супруги по правиламъ, опредѣленнымъ въ законѣ. [2]) Однако коронованіе супруги государя законъ ставитъ въ зависимость отъ согласія на то самого государя, въ особенности въ томъ случаѣ, когда коронованіе государя послѣдовало до вступленія его въ бракъ и когда, слѣдовательно, для государыни требуется особое коронованіе.

Обрядъ коронованія совершается съ большой торжественностью въ Московскомъ Успѣнскомъ Соборѣ, въ присутствіи представителей отъ сословій и высшихъ государственныхъ учрежденій, призываемыхъ по высочайшему назначенію. О времени коронованія, назначаемомъ по усмотрѣнію самого государя объявляется во всеобщее свѣдѣніе. Такимъ образомъ, законъ не установляетъ опредѣленнаго срока коронаціи и ставитъ назначеніе его въ зависимость отъ усмотрѣнія государя. Законъ умалчиваетъ о томъ, требуется ли для коронованія совершеннолѣтіе государя; по существу дѣла вопросъ этотъ долженъ быть рѣшенъ отрицательно, такъ какъ коронованіе обозначаетъ собою религіозное освященіе царской власти со стороны церкви, а власть эта не обусловливается достиженіемъ совершеннолѣтія; но съ другой стороны, обрядовая сторона коронованія заставляетъ предполагать, что оно должно быть совершаемо во всякомъ случаѣ не надъ малолѣтнимъ; это видно между прочимъ изъ того, что еще предъ совершеніемъ обряда коронованія, императоръ, по установившемуся обычаю, произноситъ *вслухъ* символъ вѣры въ доказательство принадлежности своей къ православной вѣрѣ. Затѣмъ государь самъ же облекается въ порфиру, возлагаетъ на себя корону, беретъ скипетръ и державу и произноситъ съ колѣнопреклоненіемъ особую молитву, въ которой проситъ Бога наставить его и вразумить въ великомъ служеніи государственномъ, чтобы вся

---

[1]) *Романовичъ-Славатинскій*, Система Русскаго госуд. права I, 117.

[2]) Св. Зак. I, 36.

его дѣятельность клонилась въ пользу гражданъ и къ славѣ Божіей, и чтобы ему и на страшномъ судѣ не стыдно было дать отвѣтъ Богу.

Совершеніе такихъ торжественныхъ обрядовъ какъ коронованіе можно встрѣтить и въ другихъ государствахъ. Такъ, въ Пруссіи коронованіе впервые было совершенно надъ королемъ Фридрихомъ I; во второй разъ надъ королемъ Вильгельмомъ и королевой Августой въ 1861 году въ Кенигсбергѣ. [1])

Какъ въ Россіи, такъ и въ другихъ государствахъ, коронованію не придавалось и не придается какого-либо юридическаго значенія. Это лишь торжественное засвидѣтельствованіе уже существующихъ правъ представителя верховной власти. Въ нѣкоторыхъ дѣйствіяхъ, совершаемыхъ во время коронованія русскимъ императоромъ, проглядываетъ отчасти и политическая идея; таково возложеніе самимъ государемъ на себя короны, воспринятіе скипетра и державы; эти дѣйствія символически доказываютъ, что русскій императоръ есть монархъ самодержавный.

§. 20. Опека и регентство.

Принципъ непрерывности государственной власти съ одной стороны, съ другой случаи фактической невозможности осуществленія такой власти вызываютъ необходимость организаціи особыхъ политическихъ учрежденій, извѣстныхъ подъ именемъ опеки и регентства. Опредѣленіе характера и условій организаціи подобныхъ учрежденій содержится и въ нашемъ законодательствѣ. Выше было замѣчено, что наслѣдникъ русскаго престола дѣлается императоромъ съ момента смерти его предшественника. Такимъ образомъ, можетъ случиться и въ дѣйствительности нерѣдко случалось, что императоръ является несовершеннолѣтнимъ; это обстоятельство нисколько не препятствуетъ ему быть императоромъ, только что дѣйствительное управленіе государствомъ ввѣряется другому лицу— регенту, до достиженія императоромъ совершеннолѣтія, а въ видахъ воспитанія несовершеннолѣтняго императора учреждается опека. Срокъ совершеннолѣтія государя, а также и на-

[1]) *Rönne*, D. Staatsrecht d. preuss. Monarchie 1, 175—176.

слѣдника престола наше законодательство опредѣляетъ въ 16 лѣтъ, [1]) слѣдовательно съ достиженіемъ болѣе ранняго возраста, нежели какой установленъ для этой цѣли другими законодательствами. [2]) Такимъ образомъ, совершеннолѣтіе государя и наслѣдника не совпадаетъ съ общимъ гражданскимъ совершеннолѣтіемъ, опредѣляемымъ по русскому законодательству, какъ извѣстно, въ 21 годъ. Поводомъ къ установленію такого ранняго срока наступленія совершеннолѣтія государя, является, главнымъ образомъ, опасеніе разнаго рода затрудненій и неурядицъ, наступленіе которыхъ весьма возможно въ періодъ регентства, и которыя дѣйствительно имѣли мѣсто въ нашей исторіи: таково регентство Софьи въ малолѣтство Петра Великаго; таково регентство Бирона во время малолѣтства Ивана Антоновича.

Опека и регентство по нашему законодательству могутъ принадлежать или одному лицу: это именно тогда, когда умершимъ государемъ не сдѣлано въ этомъ отношеніи никакого распоряженія; въ такомъ случаѣ опека и регентство ввѣряются, въ силу самого закона, [3]) отцу или матери императора, но вотчимъ и мачиха исключаются; или же опека и регентство ввѣряются различнымъ лицамъ, что можетъ быть сдѣлано лишь на основаніи назначенія со стороны царствовавшаго государя. Когда при жизни императора такого назначенія не послѣдовало, и когда нѣтъ въ живыхъ отца и матери императора, то правительство и опека принадлежитъ ближайшему родственнику малолѣтняго императора, имѣющему право престолонаслѣдія. Законъ указываетъ также на причины, лишающія права опеки и регентства: таковы—безуміе, хотя бы и временное, а также вступленіе вдовыхъ во время правительства и опеки во второй бракъ. При регентѣ полагается совѣтъ правительства, состоящій изъ шести особъ первыхъ двухъ классовъ, по выбору правителя, если относительно этого не было сдѣлано распоряженія скончавшагося государя. Совѣтъ имѣетъ значеніе совѣщательное; рѣшающій голосъ

---

[1]) Св. Зак. Т. I, 18.

[2]) Въ большинствѣ Германскихъ государствъ совершеннолѣтіе государя опредѣлено въ 18 л. Въ Ангальтѣ, Реуссѣ и Вальдекѣ въ 21 г. Въ Мекленбургѣ въ 19 лѣтъ. См. *Schulze*, Lehrb. d. d. Staatsrechts. I, 256 flg.

[3]) Св. З. I, ст. 22.

принадлежитъ правителю, но тѣмъ не менѣе совѣтъ обязательно долженъ существовать, и въ него обязательно должны поступать всѣ безъ изъятія дѣла, подлежащія рѣшенію самого императора; дѣла же опеки не подлежатъ разсмотрѣнію совѣта. По выбору правителя въ совѣтѣ могутъ засѣдать и члены императорской фамиліи, но только мужескаго пола, совершеннолѣтніе; члены эти однако не входятъ въ число шести особъ, по закону составляющихъ совѣтъ правительства. [1]) Вышеизложеннымъ и исчерпываются опредѣленія нашего законодательства. Мы видимъ, такимъ образомъ, что единственнымъ поводомъ къ установленію регентства нашъ законъ считаетъ несовершеннолѣтіе императора. Конечно это поводъ наиболѣе обыкновенный и возможный; но на ряду съ несовершеннолѣтіемъ императора возможно представить себѣ и другія обстоятельства, которыя точно также могли бы быть принимаемы за поводъ къ установленію регенства. Въ качествѣ такихъ обстоятельствъ большинство современныхъ конституцій признаетъ: тяжелую тѣлесную или душевную болѣзнь, а также продолжительное, въ особенности вынужденное, отсутствіе монарха [2]). Въ нѣкоторыхъ законодательствахъ причины эти подразумѣваются сами собою, въ другихъ же [3]) на нихъ сдѣлано прямое указаніе. Душевная болѣзнь принимается нашимъ законодательствомъ лишь за причину неспособности къ регентству, о чемъ прямо говоритъ ст. 24 осн. законовъ. Что касается продолжительнаго отсутствія государя, то на

---

[1]) Св. З. I, 18—30.

[2]) По словамъ Holtzendorf'a даже нравственныя качества и поведеніе монарха признаются нѣкоторыми авторитетами за поводъ къ установленію регентства. См. Encyclopädie der Rechtswissenschaft. s. 1102. изд. 5-е Въ соч. Т. Н. Aschehoug «Das staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen» есть любопытное указаніе на то, что въ Швеціи существуетъ воззрѣніе, по которому король долженъ быть лишенъ престола, если онъ находится внѣ предѣловъ государства болѣе 12 мѣсяцевъ, или если онъ въ теченіе такого же періода времени не занимается государственными дѣлами, хотя бы даже вслѣдствіе болѣзни. Однако, авторъ прибавляетъ, что такое воззрѣніе не имѣетъ достаточно вѣскихъ основаній. См. Handb. d. öffentlichen Rechts von Marquardsen. IV B. II Hlb. B. 2 Abth. s. 25.

[3]) Напр. въ Вюртембергскомъ.

эту причину въ нашемъ законодательствѣ есть нѣкоторыя указанія. Прежде всего слѣдуетъ замѣтить, что продолжительное отсутствіе государя, какъ по русскому, такъ и по другимъ законодательствамъ, можетъ служить поводомъ къ установленію не регентства въ собственномъ смыслѣ этого слова, но лишь временнаго заступленія государя. Наша исторія представляетъ намъ примѣры подобнаго заступленія. Петръ Великій, уѣзжая за границу, поручилъ управленіе государствомъ сенату; Александръ I — комитету министровъ. Ст. 27 учрежд. госуд. совѣта также намекаетъ на возможность подобнаго рода порученія. „Въ случаѣ продолжительнаго и дальняго отсутствія Императорскаго Величества, говорится въ этой статьѣ, государственный совѣтъ уполномочивается дѣйствовать съ тою властью, какая на сей случай присвоена ему будетъ. Степень и предѣлы сей власти опредѣляются каждый разъ особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ".

Относительно самаго способа назначенія регента наше законодательство, признающее за царствующимъ монархомъ право такого назначенія, также отличается отъ другихъ законодательствъ, обыкновенно не признающихъ за монархомъ такого права. Въ западно-европейскихъ государствахъ регентъ назначается обыкновенно по самому закону; если же не имѣется въ наличности никого, кто въ силу закона могъ бы быть назначенъ регентомъ, то послѣдній выбирается народнымъ представительствомъ [1]). Указанная разница объясняется различіями въ самомъ государственномъ устройствѣ. Въ абсолютной монархіи государственная власть всецѣло сосредоточена въ особѣ монарха, которому и принадлежитъ прежде всего право назначенія регента, при чемъ наше законодательство не ограничиваетъ воли монарха и указаніемъ на кругъ лицъ, изъ котораго долженъ быть назначенъ регентъ; слѣдовательно, императоръ можетъ назначить лицо и не принадлежащее къ царствующему Дому. Сила самого закона замѣняетъ волю императора, въ этомъ отношеніи, въ томъ

[1]) Такъ, въ Пруссіи, Даніи и др. государствахъ выборъ регента въ такихъ случаяхъ предоставляется соединенному собранію обѣихъ палатъ. Условія учрежденія регентства въ Испаніи много напоминаютъ порядки, существующіе въ Россіи.

только случаѣ, когда воля эта вовсе не была выражена, и въ такомъ случаѣ кругъ лицъ, имѣющихъ право на званіе регента, ограничивается императорской фамиліей. Напротивъ, въ западно-европейскихъ государствахъ, право назначенія регента предоставлено, какъ сказано, народному представительству, монархъ же лично такимъ правомъ не пользуется [1]).

Что касается правъ регента, то наше законодательство вовсе объ этомъ умалчиваетъ; единственное постановленіе закона, до нѣкоторой степени сюда относящееся, состоитъ въ требованіи учрежденія совѣта правительства; „какъ правитель безъ совѣта, такъ и совѣтъ безъ правителя существовать не могутъ, говоритъ 25 ст. основныхъ законовъ. Такимъ образомъ, эта статья заключаетъ въ себѣ какъ бы нѣкоторое ограниченіе самостоятельности и правъ регента, хотя съ другой стороны это ограниченіе крайне не существенно, потому что, на основаніи ст. 29 тѣхъ же законовъ, правитель имѣетъ голосъ рѣшающій. Но весьма важный вопросъ заключается въ томъ, пользуется ли правитель правами государя, и если пользуется, то всѣми или только нѣкоторыми. На вопросъ этотъ въ нашемъ законодательствѣ мы не находимъ никакого отвѣта. Между тѣмъ въ другихъ законодательствахъ мы находимъ указанія на то, что регенты нѣкоторыми правами королевской власти пользуются, другими не пользуются. Такъ, въ Пруссіи регентъ пользуется властью, принадлежащей королю и выполняетъ ее именемъ короля. Какъ представитель королевской власти, регентъ пользуется всѣми его правами во внутреннемъ управленіи и во внѣшнихъ сношеніяхъ. Онъ не пользуется лишь титуломъ величества. Однако, нѣкоторые вопросы касательно положенія регента остаются не предусмотрѣнными и иностранными законодательствами; таковы вопросы о безотвѣтственности, неприкосновенности, измѣнѣ; въ этихъ отношеніяхъ даже и мнѣнія ученыхъ не сходятся [2]).

---

[1]) *Schulze*, Lehrb. d. d. St. R. I, 262. *Rönne* I, 184.

[2]) См. цитированныя соч. *Rönne* I, 185. *Schulze*. I. 263 и flg. Ср. Holtzendorfs Encyclopädie S. 1103.

О прекращеніи регентства говорятъ ст. 19 и 24 нашихъ основныхъ законовъ. Первая изъ этихъ статей причиной прекращенія регенства считаетъ совершеннолѣтіе императора; вторая указываетъ во 1) на безуміе и во 2) на вступленіе вдовыхъ во время регентства въ бракъ; слѣдовательно, въ этомъ второмъ случаѣ имѣется въ виду не прекращеніе регентства вообще, но лишь перерывъ регенства и назначеніе другаго регента изъ лицъ, удовлетворяющихъ требованіямъ закона.

§ 21. Права субъекта верховной власти.

Русскому Императору принадлежитъ вся совокупность верховной власти, слѣдовательно и всѣ права, какими вообще пользуется субъектъ этой власти. Поэтому, если хотятъ говорить о правахъ верховной власти, какъ о чемъ то отличномъ отъ правъ различныхъ государственныхъ органовъ и учрежденій, то имѣютъ въ виду во 1) тѣ права представителя верховной власти, которыя онъ осуществляетъ непосредственно; во 2) права почетныя, присвоиваемыя личности монарха для наибольшаго выдѣленія послѣдняго изъ среды государственныхъ гражданъ и возведенія его, какъ представителя государства на недосягаемую для обыкновенныхъ гражданъ высоту. Къ числу правъ, осуществляемыхъ русскимъ императоромъ непосредственно, принадлежатъ: права законодательныя, административныя и судебныя.

Нашъ законъ [1]) называетъ эту дѣятельность императора *верховнымъ управленіемъ* въ отличіе отъ управленія подчиненнаго, гдѣ императоръ дѣйствуетъ при посредствѣ подчиненныхъ ему учрежденій.

Дѣятельность законодательная въ Россіи, какъ въ государствѣ абсолютномъ, принадлежитъ всецѣло и исключительно монарху; въ отношеніи законодательства не можетъ быть органовъ подчиненнаго управленія, а есть исключительно органы управленія верховнаго, т. е. такіе, которые участвуютъ въ непосредственной дѣятельности монарха въ качествѣ совѣщательныхъ учрежденій. Такимъ органомъ у насъ служитъ государственный совѣтъ. „Всѣ предначертанія законовъ, ска-

[1]) Ст. 80 и 81 Осн. зак.

зано въ 50 ст. основныхъ законовъ, разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ, потомъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе, и не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ Самодержавной власти".

Государственный совѣтъ хотя и разсматриваетъ законопроекты, но не имѣетъ характера учрежденія законодательнаго. Ст. 51 прямо говоритъ: „никакое мѣсто или правительство (т. е. учрежденіе) въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона, и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія Самодержавной Власти". Такимъ образомъ, законодальная власть принадлежитъ исключительно императору, государственный же совѣтъ играетъ роль учрежденія лишь законосовѣщательнаго, постановленія или мнѣнія котораго нисколько не обязательны для представителя верховной власти.

Въ связи съ законодательствомъ представителю верховной власти въ Россіи принадлежатъ также слѣдующія права: 1) право утвержденія смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ; 2) право отчужденія государственныхъ имуществъ; 3) право экспропріаціи частныхъ имуществъ ради общеполезныхъ цѣлей; 4) раздача привилегій, почетныхъ достоинствъ, титуловъ, служебныхъ отличій и наградъ; 5) объявленіе войны, заключеніе мира и принятіе нѣкоторыхъ другихъ важныхъ мѣръ.

Эти указанія закона имѣютъ въ виду не ограниченіе законодательныхъ правъ монарха точно опредѣленными случаями, но лишь возможно точное опредѣленіе случаевъ, гдѣ именно требуется непосредственная дѣятельность монарха, и гдѣ, слѣдовательно, недостаточно дѣятельности подчиненныхъ ему учрежденій.

Если мы сказали, что въ Россіи законодательная власть всецѣло принадлежитъ представителю верховной власти, то это слѣдуетъ сказать, конечно, и о всякомъ другомъ государствѣ, такъ какъ законодательство и не можетъ принадлежать никому иному кромѣ субъекта верховной государственной власти. Разница между государствами абсолютными и конституціонными, равно какъ и республиканскими, обнаруживается лишь въ характерѣ органовъ этой власти.

Въ абсолютныхъ государствахъ верховная власть принадлежитъ одному физическому лицу; ему же принадлежитъ

и власть законодательная; въ конституціонныхъ государствахъ верховная власть сосредоточена въ народномъ представительствѣ и монархѣ при помощи особаго рода организаціи этихъ элементовъ; эта организація въ то же время есть организація законодательства.

Наконецъ, въ республиканскихъ государствахъ, какъ верховная власть вообще, такъ въ частности и власть законодательная сосредоточена въ рукахъ народнаго представительства или же самого народа, если послѣдній можетъ выступать въ качествѣ субъекта верховной власти.

Поэтому несоотвѣтствующими сущности дѣла оказываются тѣ заявленія очень многихъ [1]) нѣмецкихъ ученыхъ, по которымъ верховная власть въ конституціонныхъ государствахъ, слѣдовательно и власть законодательная, принадлежитъ монарху, только что осуществленіе этой власти, проявленіе ея вовнѣ, ограничивается народнымъ представительствомъ. Въ такихъ заявленіяхъ, какъ объ этомъ говорилось и выше, кроется существенное противорѣчіе: субъектъ верховной власти по существу своему неограниченъ ни въ отношеніи обнаруженія своей воли, ни въ отношеніи ея осуществленія. Поэтому, если говорятъ, что верховная, а слѣдовательно и законодательная власть принадлежитъ монарху, то должны признавать и неограниченность монарха; если же его признаютъ ограниченнымъ, хотя бы и въ отношеніи пользованія своей властью, то тѣмъ самымъ отказываютъ ему въ значеніи органа власти верховной. Въ государствахъ конституціонныхъ поэтому можетъ идти рѣчь не только о правахъ субъекта верховной власти, но и о правахъ носителя королевской власти, что не одно и то же.

Права субъекта верховной власти въ Россіи въ отношеніи административномъ представляютъ существенное различіе отъ правъ законодательныхъ, состоящее въ томъ, что административная дѣятельность, въ силу самого закона, ввѣрена главнымъ образомъ органамъ подчиненнаго управленія, и лишь важнѣйшіе предметы управленія вѣдаются непосредственно самимъ Императоромъ, при содѣйствіи органовъ управленія верховнаго. Сюда относятся: 1) разрѣшеніе тѣхъ вопросовъ

---

[1]) См. *Schulze*, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts I, 189 и flg. *Rönne*, I, 150. *Gareis*, allg. Staatsrecht. 45 flg. Въ Handbuch'ѣ Marquardsen'a.

управленія, которые превышаютъ власть государственныхъ установленій, такъ какъ не могутъ быть разрѣшаемы силою существующихъ законовъ; 2) предпринятіе чрезвычайныхъ мѣръ въ исключительныхъ случаяхъ; 3) наложеніе дисциплинарныхъ взысканій на губернаторовъ и губернскія правленія по представленіямъ министровъ и опредѣленіямъ сената; 4) назначаніе на высшія государственныя должности и утвержденіе въ должностяхъ сравнительно низшаго порядка; 5) предпринятіе разнаго рода другихъ административныхъ мѣръ, какія будутъ признаны Императоромъ необходимыми или цѣлесообразными; здѣсь въ особенности видное мѣсто могутъ занимать мѣропріятія по военному вѣдомству и внѣшнимъ сношеніямъ [1]).

Дѣятельность судебная возлагается на судебныя установленія. „Власть судебная во всемъ ея пространствѣ, говоритъ законъ, принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ“ [2]).

Однако, выраженіе „во всемъ ея пространствѣ“ не слѣдуетъ понимать буквально, потому что во 1) de jure вся эта власть принадлежитъ монарху и самые судебные приговоры постановляются отъ его имени, во 2) рѣшеніе нѣкоторыхъ судебныхъ вопросовъ принадлежитъ непосредственно представителю верховной власти. Прежде всего замѣтимъ, что Императору принадлежитъ право помилованія преступниковъ или смягченія имъ наказанія въ размѣрѣ, выходящемъ за предѣлы власти судебныхъ установленій, а равно и право возстановленія правъ состоянія, утраченныхъ вслѣдствіе совершеннаго преступленія [3]). Затѣмъ отъ Императора зависитъ утвержденіе нѣкоторыхъ приговоровъ судебныхъ учрежденій; такъ, приговоры суда, вошедшіе въ законную силу, прежде обращенія ихъ къ исполненію, представляются чрезъ министра юстиціи на Высочайшее усмотрѣніе въ томъ случаѣ, „когда дворяне, чиновники, священнослужители всѣхъ степеней духовной іерархіи или лица, имѣющія ордена и знаки отличія, снимаемыя лишь съ Высочайшаго соизволенія, присуждаются къ наказа-

---

[1]) Учрежд. госуд. совѣта, изд. 1892 ст. 23. Учрежд. комит. министровъ, изд. 1892 ст. 26.

[2]) Учрежд. министерствъ. ст. 178, изд. 1892 г.

[3]) Уст. Угол. Судопр. ст. 774, 775, 798.

ніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ“ [1]). Хотя въ данномъ случаѣ законъ нашъ говоритъ лишь о судебныхъ приговорахъ, вошедшихъ въ законную силу, самая практика показываетъ однако что судебныя права представителя верховной власти этимъ не ограничиваются, простираясь и на другіе моменты судопроизводства. Самое преданіе суду за преступленія по должности высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ, зависитъ отъ Высочайшаго усмотрѣнія [2]).

Подобнаго же рода судебныя права принадлежатъ монарху и въ конституціонныхъ государствахъ. Въ принципѣ весь судебный персоналъ назначается монархомъ, его же именемъ постановляются и судебныя рѣшенія. Фактически однако судебныя учрежденія въ проявленіяхъ своей дѣятельности являются здѣсь вполнѣ самостоятельными и независимыми отъ индивидуальной воли монарха. Законъ — вотъ единственный регуляторъ ихъ дѣятельности [3]).

Наконецъ, дѣятельность субъекта верховной власти проявляется въ сферѣ управленія *церковнаго*. „Императоръ, яко христіанскій государь, сказано въ 42 ст. осн. закон., есть верховный защитникъ и хранитель догматовъ господствующей вѣры, и блюститель правовѣрія и всякаго въ церкви святой благочинія“. Въ этомъ смыслѣ императоръ называется главою церкви; главенство это, слѣдовательно, не распространяется на догматы православной вѣры, которые остаются независимыми отъ Императора и могутъ быть предметомъ сужденія лишь вселенскихъ соборовъ. Положеніе православной церкви въ Россіи не можетъ быть, слѣдовательно, охарактеризовано выраженіемъ „Caesaropapismus“, по которому въ рукахъ свѣтской власти, именно въ рукахъ Императора, сосредоточена и вся власть церковная на подобіе того, какъ послѣдняя сосредоточена въ рукахъ папы. Власть русскаго Императора въ этой сферѣ ограничивается исключительно вопросами церковнаго управленія, не касаясь догматической стороны церков-

---

[1]) Ibid. ст. 945. п. 1.

[2]) Учрежд. госуд. совѣта. ст. 23. п.п. 17 и 18

[3]) *Schulze.* Lehrbuch d. deutschen Staatsrechts I, 190.

наго ученія. Въ церковномъ управленіи Императоръ дѣйствуетъ при посредствѣ Свят. Правит. Синода [1]), заботясь объ охраненіи православной вѣры и чистоты церкви, назначая органовъ высшей церковной администраціи и осуществляя право надзора за дѣятельностью этой администраціи.

§ 22. Преимущества или прерогативы субъекта верховной власти.

Подъ именемъ преимуществъ или прерогативъ субъекта верховной власти въ Россіи разумѣется совокупность тѣхъ внѣшнихъ отличій, признаковъ и условій, благодаря которымъ личность государя ставится выше каждаго отдѣльнаго члена государства и пріобрѣтаетъ особенное, исключительно—привилегированное и недосягаемое для другихъ положеніе. Къ числу такихъ преимуществъ относятся слѣдующія: 1) свобода отъ подчиненія общимъ законамъ и безотвѣтственность государя; 2) неприкосновенность личности государя; 3) содержаніе на счетъ государственныхъ средствъ; 4) организація особаго Императорскаго Двора; 5) употребленіе Императорскихъ регалій и титула.

1) Свобода отъ подчиненія общимъ законамъ, по правилу „princeps legibus solutus est“, и какъ слѣдствіе отсюда безотвѣтственность монарха составляетъ прерогативу представителей монархической власти не только въ государствахъ абсолютныхъ, но и въ конституціонныхъ. Это объясняется тѣмъ положеніемъ, что монархъ есть источникъ всякой власти: что власть всѣхъ учрежденій, какъ административныхъ, такъ и судебныхъ заимствуется отъ него, и что поэтому въ государствѣ нѣтъ такихъ учрежденій, которыя были бы компетентны судить государя. Для него существуетъ лишь судъ исторіи и его собственной совѣсти. Но признавши принципіально безотвѣтственность монарха, конституціонныя монархіи выработали особаго рода гарантіи въ видахъ предупрежденія фактическаго нарушенія закона со стороны монарха. Главнѣйшею изъ такихъ гарантій является необходимость контрасигнованія всѣхъ распоряженій монарха соотвѣтствую-

[1]) Ст. 43. Осн. зак.

щими министрами, въ связи съ ихъ отвѣтственностью. Ничего подобнаго не существуетъ въ монархіяхъ неограниченныхъ, гдѣ отвѣтственность министровъ является лишь юридической и гдѣ каждый изъ нихъ отвѣчаетъ лишь за свои собственныя дѣянія.

Сходство между неограниченными монархіями и конституціонными заключается все же въ томъ, что монархъ лично не подлежитъ отвѣтственности ни за свои дѣянія въ области государственной жизни, ни за уголовныя преступленія, если бы таковыя были имъ совершены. Но западно-европейскія конституціи предусматриваютъ вопросъ частно-гражданской отвѣтственности монарха; когда послѣдній, въ качествѣ частнаго лица, вступаетъ въ частно-гражданскія имущественныя отношенія и сдѣлки; въ такихъ случаяхъ монархъ можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности, какъ частное лицо; и объясняется это тѣмъ обстоятельствомъ, что самая отвѣтственность монарха въ этомъ случаѣ лишь имущественая, не касающаяся вовсе личности монарха; при этомъ, какъ извѣстно, и личное участіе истца или отвѣтчика въ гражданскомъ процессѣ не обязательно; тотъ и другой могутъ поручить веденіе дѣла любому лицу.

Неподчиненіе монарха общимъ законамъ именно и обозначаетъ безотвѣтственность монарха, но не то, чтобы монархъ нравственно не былъ обязанъ исполнять имъ же самимъ изданные законы. Впрочемъ наше законодательство, какъ мы видѣли, въ нѣкоторыхъ наиболѣе важныхъ случаяхъ прямо указываетъ на обязательность законовъ для монарха; таковы законы о престолонаслѣдіи и объ исповѣданіи православной вѣры.

Неприкосновенность личности государя находится въ связи съ его безотвѣтственностью, такъ какъ монархъ потому именно и безотвѣтственъ, что личность его неприкосновенна. Но такъ какъ фактически неприкосновенность монарха, какъ физическаго лица, все же можетъ быть нарушена, то слѣдствіемъ принципа неприкосновенности является исключительная уголовная защита, предоставляемая монарху. Покушеніе на жизнь, здоровье и честь государя являются болѣе тяжкими преступленіями, нежели тѣ же преступныя дѣянія, совершаемыя въ отношеніи отдѣльныхъ членовъ государства; поэтому они подлежатъ и болѣе строгому наказанію. Въ уложеніи царя Але-

ксѣя Михайловича это правило впервые получаетъ наиболѣе точное выраженіе, хотя de facto въ сознаніи народа и правительства оно существовало и ранѣе. Петръ Великій расширилъ понятіе преступленія противъ особы государя, относя сюда всякій неодобрительный отзывъ о государѣ и установивши „слово и дѣло". Екатерина II понятіе это нѣсколько съузила, отмѣнивши „слово и дѣло". На основаніи дѣйствующаго законодательства [1]) „всякое злоумышленное и преступное дѣйствіе противъ жизни, здравія или чести Государя Императора и всякій умыселъ свергнуть его съ престола, лишить свободы и власти верховной или же ограничить права оной, или учинить священной особѣ Его какое либо насиліе, подвергаютъ виновныхъ въ томъ смертной казни".

Неприкосновенность личности монарха со всѣми ея послѣдствіями признается и конституціонными монархіями.

Западно-европейскіе кодексы при этомъ обыкновенно различаютъ два вида преступленій, направленныхъ противъ особы монарха: 1) измѣну (Hochverrath)—преступленіе, состоящее въ нападеніи на политическія права монарха и 2) преступленія, направленныя на самую личность монарха (Majestätsbeleidigung) [2]). Даже президентъ французской республики, какъ глава государства, пользуется тѣми же прерогативами безотвѣтственности и личной неприкосновенности [3]).

3) Содержаніе на счетъ государственныхъ средствъ составляетъ одну изъ важнѣйшихъ прерогативъ манарха не только въ государствахъ съ неограниченной монархической властью, но и въ конституціонныхъ монархіяхъ; глава исполнительной власти въ республикахъ пользуется той же прерогативой. Существенную отличительную черту этой прерогативы въ государствахъ абсолютныхъ составляетъ то, что размѣръ

---

[1]) Улож. о наказ. ст. 241.

[2]) *Schulze.* I, 188. *Seydel,* Das Staatsrecht des Konigreichs Bayern. S. 24. (Marquardsen) *Schulze,* Das St. Recht. des Konigreich Preussen. S. 40 flg. *Goos und Hansen,* Das St. Recht. des Kön. Dänemark. 40 flg. *Ulbrich.* Das St. R, d. österreichisch-ungarischen Monarchie. S. 18. *Gaupp.* Das St. R. des K. Württemberg. S. 56. *Brusa.* Das St. R. d. K. Italien. 95. Всѣ цитаты, за исключеніемъ первой, сдѣланы по изд. Marquardsen'a.

[3]) *Simonet,* Traté élem. d. droit. public. p. 124.

содержанія государя вовсе не опредѣляется; опредѣляется лишь размѣръ содержанія Императорскаго Двора вообще и затѣмъ содержаніе государыни, наслѣдника и всѣхъ прочихъ членовъ царствующаго дома. Размѣръ содержанія государю въ Россіи опредѣляется по усмотрѣнію самого представителя верховной власти. Такой порядокъ назначенія содержанія былъ указанъ еще въ регламентѣ Штатсъ-конторъ-коллегіи, гдѣ было сказано, что „никому Его Величества тайныхъ и кабинетныхъ расходовъ вѣдать не надлежитъ... Его Величество установливаетъ, сколь много на свои собственные расходы изволитъ брать, не отдавая въ томъ отчета никому [1])“. Напротивъ, въ государствахъ конституціонныхъ размѣръ этого содержанія опредѣляется законодательнымъ порядкомъ и не можетъ быть уменьшенъ безъ согласія монарха, и увеличенъ безъ согласія народнаго представительства.

4) Государю принадлежитъ право на особый Дворъ, представляющій совокупность лицъ, окружающихъ государя и имѣющій своей спеціальной задачей отправлять службу при его особѣ. Хотя служба эта, по существу, является, такимъ образомъ, службою лично государю, ей присвоивается тѣмъ не менѣе значеніе службы государственной. Вся совокупность лицъ, отправляющихъ эту службу, входитъ въ составъ особаго министерства Императорскаго Двора. Подобнаго рода учрежденія существуютъ и во многихъ другихъ монархическихъ государствахъ, при чемъ въ организаціи двора наблюдаются различія, соотвѣтствующія международному положенію государствъ и ихъ историческимъ традиціямъ [2]). Придворная служба не носитъ однако характера службы государственной, хотя иногда ей и присвоиваются нѣкоторыя преимущества послѣдней [3]).

5) Къ преимуществамъ чисто внѣшняго свойства относится право на употребленіе императорскихъ регалій—короны, скипетра, державы, трона, порфиры, титула, герба и печати. Всѣ эти регаліи выражаютъ символически различныя свойства и качества верховной власти: корона есть символъ величія;

---

[1]) П. С. З. № 3303.

[2]) *Gareis*, Allg. St. Recht. 49. Marquardsen's Ausg.

[3]) *Gaupp*, Das St. Recht des Kön. Württemberg. 60 ibid. *Seydel*, Das St. Recht d. Kön. Bayern. 25 ibid.

скипетръ—символъ справедливости, мудрости и милости, держава—символъ владычества надъ землей; тронъ—символъ божественнаго происхожденія власти; порфира—символъ царственаго достоинства.

Внѣшнія преимущества и отличія присвоиваются представителямъ монархической власти и въ конституціонныхъ государствахъ: такъ, въ Германскихъ государствахъ такими отличіями служатъ: корона, мечъ и скипетръ, [1]) считъ, печать [2]) и проч. То же мы встрѣчаемъ и въ другихъ государствахъ. Нѣкоторыми внѣшними преимуществами пользуются даже и президенты республикъ [3]).

§ 23. 6) Императорскій титулъ.

Подъ именемъ титула слѣдуетъ разумѣть прежде всего личное наименованіе государя, обозначающее его рангъ среди другихъ представителей верховной власти. Въ настоящее время русскому монарху присвоивается титулъ „Императорскаго величества". Въ начальный же періодъ русской исторіи лица, стоявшія во главѣ государства, именовались князьями и великими князьями. Въ Московскій періодъ появляется титулъ царя, а съ Петра Великаго—титулъ императора, который остается и до настоящаго времени.

Но титулъ государя въ тѣсномъ смыслѣ слова имѣетъ особую формулу и содержитъ въ себѣ указанія на происхожденіе верховной власти въ Россіи или на ея религіозное освященіе, на существо этой власти и на объемъ владѣній, подчиненныхъ носителю этой власти.

Указаніе на религіозное освященіе верховной власти выражается начальными словами титула: „Божіею милостью", что означаетъ независимость представителя власти ни отъ кого, кромѣ Бога. Однако титулъ не всегда начинался этими словами. Василій Ивановичъ титуловался „Божіимъ благословеніемъ, Мы Великій Государь Василій, Божіею милостью Государь всея Россіи" и т. д. Иванъ Васильевичъ Грозный упот-

---

[1]) *Schulze*, Lehrb. d. deutsch. Staatsrechts I, 194.

[2]) *Seydel*, Das St. Recht d. K. Bayern. 25.

[3]) *Simonet*, Traité élémentaire. 122.

реблялъ различные титулы; такъ, его титулъ иногда начинался слѣдующими словами: „Бога въ Троицѣ славимаго милостью, Великій Государь, Царь и Великій Князь Иванъ Васильевичъ всея Россіи“ и т. д. Иногда же титулъ его имѣлъ слѣдующую форму: „Милосердія ради милости Бога нашего, въ нихъ же посѣти насъ востокъ свыше“ и т. д., потомъ уже слѣдуетъ самый титулъ: Мы Великій Государь, Царь и проч. Со времени Михаила Ѳедоровича въ титулъ вставляется слово „самодержецъ“ и начинается онъ очень длиннымъ предисловіемъ, именно слѣдующими словами: „Бога единаго, всемогущаго, безначальнаго волею прежде въ вѣкъ сый Отца и Сына и Святаго Духа, въ Троицѣ славимаго единаго Бога нашего... и т. д. Мы Великій Государь, Царь и Великій Князь Михаилъ Ѳедоровичъ, всея Руси Самодержецъ и проч. Въ правленіе царевны Софьи употреблялся слѣдующій, замѣчательный по своей исключительности титулъ: „Божіею милостью, Мы Великіе Государи, Цари и Великіе Князи, Іоаннъ Алексѣевичъ, Петръ Алексѣевичъ, и Великая Государыня благовѣрная царевна и Великая княжна Софія Алексѣевна всея Великія и Малыя и Бѣлыя Россіи Самодержцы“ и т. д. Титулъ этотъ замѣчателенъ въ томъ отношеніи, что во 1) въ немъ правительница Софья упоминается наряду съ государями Петромъ и Іоанномъ какъ самодержица; во 2) онъ показываетъ, что самодержавная власть въ Россіи въ этотъ историческій моментъ воплощалась какъ-бы разомъ въ трехъ отдѣльныхъ личностяхъ. Такое ненормальное явленіе объясняется тогдашними исключительными обстоятельствами, въ особенности борьбою различныхъ партій изъ за престолонаслѣдія. Затѣмъ по удаленіи Софьи, въ титулѣ упоминаются имена Петра и Іоанна, при чемъ титулу предпосылается нѣсколько молитвенныхъ словъ. Когда Петръ I остался на престолѣ одинъ, то ему поднесенъ былъ титулъ императора, и съ тѣхъ поръ выраженіе „Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій“ замѣнило собою употреблявшееся въ титулѣ въ теченіе Московскаго періода выраженіе „Государь, Царь и Великій Князь [1])“.

Указаніе на существо организаціи верховной власти въ Россіи выражается помѣщающимся въ титулѣ выраженіемъ „Самодержецъ“, которое, какъ замѣчено выше, было вставлено

[1]) *Андреевскій.* Государ. Право. 151—153.

въ титулъ лишь со времени Михаила Ѳедоровича и обозначаетъ самобытность и независимость принадлежности верховной власти одному физическому лицу.

Титулъ заключаетъ въ себѣ, наконецъ, указанія на объемъ владѣній, подчиненныхъ субъекту верховной власти. Уже первые московскіе князья называютъ себя „Великими князьями Московскими и всея Руси“; затѣмъ въ титулѣ начинаютъ перечисляться отдѣльныя земли и области, вошедшія въ составъ государства, что окончательно установилось съ Іоанна III, употреблявшаго слѣдующій титулъ: „Божіею милостью, Государь всея Россіи и Великій Князь Володимирскій, Московскій и Новгородскій, и Псковской, и Тверской, и Югорскій, и Вятскій и Пермскій и Болгарской и иныхъ“. Въ послѣдующія царствованія, по мѣрѣ увеличенія территоріальныхъ владѣній Россіи, увеличивалось и число земель, упоминаемыхъ въ титулѣ, такъ что въ настоящее время оно разрослось до громадныхъ размѣровъ. Ст. 37 основныхъ законовъ слѣдующимъ образомъ формулируетъ полный титулъ государя: „Божіею поспѣшествующею милостью Мы (такой-то), Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Московскій, Кіевскій, Владимирскій, Новгородскій; Царь Казанскій, Царь Астраханскій, Царь Польскій, Царь Сибирскій, Царь Херсониса Таврическаго, Царь Грузинскій; Государь Псковскій и Великій Князь Смоленскій, Литовскій, Волынскій, Подольскій и Финляндскій; Князь Эстляндскій, Лифляндскій, Курляндскій и Семигальскій, Самогитскій, Бѣлостокскій, Корельскій, Тверской, Югорскій, Пермскій, Вятскій, Болгарскій и иныхъ; Государь и Великій князь Новагорода, Низовскія земли, Черниговскій, Рязанскій, Полотскій, Ростовскій, Ярославскій, Бѣлозерскій, Удорскій, Обдорскій, Кондійскій, Витебскій, Мстиславскій и всея сѣверныя страны повелитель и Государь Иверскія, Карталинскія и Кабардинскія земли и области Арменскія; Черкасскихъ и Горскихъ князей и иныхъ наслѣдный Государь и Обладатель; Государь Туркестанскій, Наслѣдникъ Норвежскій, Герцогъ Шлезвигъ-Голстинскій, Сторнмарнскій, Дитмарскій и Ольденбургскій и прочая, и прочая, и прочая“ [1]). Титулъ этотъ употребляется лишь въ наиболѣе важныхъ случаяхъ; въ обыкновенныхъ же сношеніяхъ употребляются сокращенныя его фор-

[1]) Ст. 37. Осн. Зак. изд. 1892.

мулы, которыхъ двѣ—менѣе сокращенная и болѣе сокращенная; первая читается такъ: „Божіею поспѣшествующею милостью, Мы (такой то), Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Московскій, Кіевскій, Владимірскій, Новгородскій; Царь Казанскій, Царь Астраханскій, Царь Польскій, Царь Сибирскій, Царь Херсониса Таврическаго, Царь Грузинскій, Великій Князь Финлядскій и проч., и проч. и проч. Наиболѣе сокращенная форма титула имѣетъ слѣдующій видъ: „Божіею поспѣшествующею милостью, Мы (такой то), Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Царь Польскій, Великій Князь Финляндскій и проч., и проч., и проч. [1]).

Титулъ, какъ и прочія внѣшнія преимущества монарха, не составляетъ исключительной принадлежности абсолютныхъ государствъ, но присвоивается главѣ государства и въ конституціонныхъ государствахъ. Такъ, въ германскихъ государствахъ, именно, въ Пруссіи, Баваріи, Саксоніи и Виртембергѣ глава государства носитъ титулъ короля и королевскаго величества; въ другихъ германскихъ государствахъ—титулъ великаго герцога и королевскаго высочества; наконецъ, встрѣчаются титулы герцога съ предикатомъ „высочества“ и князя съ предикатомъ „свѣтлости“. Кромѣ того, въ титулъ включаются иногда и другія почетныя наименованія государя; такъ, австрійскій императоръ называется „апостолическимъ величествомъ“; французскіе короли носили титулъ „христіаннѣйшихъ королей“; англійскій король именуется „защитникомъ вѣры [2])“. Но кромѣ того, слѣдуетъ замѣтить, что представители королевской власти въ западно-европейскихъ государствахъ употребляютъ и титулы въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. особыя формулы, содержащія въ себѣ указанія на религіозное освященіе власти церковью и на объемъ владѣній, подчиненныхъ этой власти; весьма часто этотъ титулъ начинается, такъ же, какъ и у насъ, словами „Божіею милостью“, вошедшими въ употребленіе еще съ X вѣка [3]). Наконецъ, различаютъ обыкновенно большой, средній и малый титулъ. Въ государствахъ

[1]) Осн. Зак. ст. 38.

[2]) *Градовскій*, Общее госуд. право—лекціи. 1885. 233. ср. начала рус. гос. права I, 163.

[3]) *Schulze*, Lehrb. d. deutsch. St. Recht. I, 194.

республиканскихъ главѣ государства никакого титула обыкновенно не присвоивается.

§ 24. 7) Императорскій гербъ и печать.

Гербъ есть внѣшній символъ государства, выражающій религіозную или политическую идею и изображаемый на государственной печати, монетахъ, правительственныхъ установленіяхъ, государственномъ знамени и проч. Современный русскій госуд. гербъ представляетъ соединеніе герба Византійскихъ императоровъ и герба московскихъ государей.

На печатяхъ, употреблявшихся древними русскими князьями, обыкновенно помѣщалось изображеніе Спасителя, Богоматери или того Святаго, имя котораго носилъ князь, такъ что какого-либо опредѣленнаго герба не существовало. Въ теченіе Московскаго періода на печатяхъ начинаетъ изображаться всадникъ, поражающій копьемъ змія. По мнѣнію Снегирева, изображеніе это есть эмблема освобожденія Россіи отъ монгольскаго ига; по мнѣнію же Лакіера, это эмблема борьбы московскихъ великихъ князей съ удѣлами [1]). Всадникъ изображалъ собою, какъ предполагаютъ [2]), самого великаго князя; но уже со времени императрицы Екатерина II подъ владникомъ сталъ разумѣться Св. Георгій Побѣдоносецъ. Съ Ивана III появляется у насъ Византійскій гербъ—двуглавый орелъ, но и прежній не исчезаетъ, а оба изображаются отдѣльно: на одной сторонѣ печати—орелъ, на другой всадникъ, поражающій змія; но, съ теченіемъ времени, и именно впервые съ Ивана Грознаго, тотъ и другой гербъ соединяются перенесеніемъ Московскаго герба, т. е. всадника, на грудь орла, хотя и раздѣльное ихъ изображеніе продолжаетъ еще встрѣчаться въ теченіе всего Московскаго періода. Съ Ивана же Грознаго на печатяхъ сталъ изображаться иногда вмѣсто всадника единорогъ и также то отдѣльно отъ орла, то въ соединеніи съ нимъ; но съ Алексѣя Михайловича окончательно принимается прежній гербъ—двуглавый орелъ, на груди котораго помѣщается всадникъ; кромѣ того, вокругъ московскаго герба начинаютъ помѣщаться гербы отдѣльныхъ земель.

---

[1]) *Романовскій-Славатинскій*, Система, I, 155.

[2]) Ср. *Градовскій*, I, 163. *Андреевскій*, Русское госуд. право. 156.

Въ настоящее время государственный гербъ, въ основныхъ своихъ чертахъ, представляется въ слѣдующемъ видѣ: въ золотомъ щитѣ черный двуглавый орелъ, украшенный двумя императорскими коронами, надъ которыми помѣщается третья, большая корона съ двумя развѣвающимися концами ленты ордена св. Апостола Андрея Первозваннаго; орелъ держитъ золотой скипетръ и державу; на груди его—гербъ московскій: въ червленомъ щитѣ св. Великомученикъ и Побѣдоносецъ Георгій на конѣ, поражающій дракона золотымъ копьемъ.

Государственный гербъ, какъ и титулъ, имѣетъ три вида: большой госуд. гербъ, средній и малый.

Въ большомъ госуд. гербѣ щитъ, на которомъ изображенъ двуглавый орелъ, увѣнчанъ шлемомъ св. Великаго князя Александра Невскаго и окруженъ цѣпью ордена св. Андрея Первозваннаго; по сторонамъ его изображены Архистратигъ Михаилъ и Архангелъ Гавріилъ; надъ всѣмъ этимъ помѣщается золотая, усѣянная двуглавыми орлами, сѣнь, съ надписью: Съ нами Богъ; надъ сѣнью императорская корона и государственная хоругвь. Вокругъ щита изображаются: родовой гербъ императора и гербы царствъ Казанскаго, Астраханскаго, Польскаго, Сибирскаго, Херсониса Таврическаго и Грузинскаго и Великихъ княжествъ Кіевскаго, Владимірскаго, Новгородскаго и Финляндскаго; затѣмъ, на шести щитахъ помѣщены гербы всѣхъ прочихъ княжествъ и областей, упоминаемыхъ въ полномъ императорскомъ титулѣ.

Государственный гербъ въ полномъ его видѣ изображается на государственной большой печати, также на тронахъ, балдахинахъ, въ залахъ, назначенныхъ для торжественныхъ собраній при Императорскомъ Дворѣ или для засѣданій высшихъ присутственныхъ мѣстъ. Средній государственный гербъ имѣетъ такой же видъ, что и большой, но на немъ нѣтъ госуд. хоругви и шести щитовъ съ соединенными гербами княжествъ и областей. Гербъ этотъ изображается, какъ на средней госуд. печати, такъ равно и въ другихъ мѣстахъ и случаяхъ по особымъ указаніямъ императора. Малый государственный гербъ сходенъ со среднимъ, но въ немъ нѣтъ изображеній Архистратига и Архангела и родоваго герба Императора, а гербы царствъ и великихъ княжествъ помѣщаются на крыль-

яхъ орла. Гербъ этотъ изображается на малой госуд. печати; онъ же есть вмѣстѣ съ тѣмъ и личный гербъ Императора.

Государственная печать является также большой, средней и малой. На большой изображается большой государственный гербъ и помѣщается полный императорскій титулъ, на средней—средній гербъ и средній титулъ; на малой—малый гербъ и краткій титулъ. Государственная печать прилагается къ государственнымъ актамъ въ знакъ утвержденія ихъ представителемъ верховной власти; большая—къ государственнымъ актамъ наибольшей важности; какъ-то, къ государственнымъ законамъ, учрежденіямъ и уставамъ, къ статутамъ орденовъ, манифестовъ, брачнымъ договорамъ членовъ императорской фамиліи и проч.

Средняя государственная печать прилагается къ актамъ сравнительно меньшей важности, куда относятся: грамоты городамъ и обществамъ о подтвержденіи правъ и преимуществъ, дипломы на дворянское и баронское достоинства и проч. Малая государственная печать прилагается: къ грамотамъ на пожалованныя земли, на потомственное почетное гражданство, къ отвѣтнымъ грамотамъ иностранныхъ государей и проч. [1]).

Большая, средняя и малая государственныя печати царствующаго императора хранятся въ министерствѣ иностранныхъ дѣлъ, а печати предшествовавшихъ царствованій въ государственномъ древнехранилищѣ хартій, рукописей и печатей [2]).

---

[1]) Въ государствахъ конституціонныхъ можно наблюдать то же соотвѣтствіе между тремя видами титула и тремя видами герба. См. напр. *Rönne*, Das Staatsreht des Preussischen Monaschie I, 149.

[2]) Осн. Зак. 1892 г. ст. 37 и 39. Приложеніе I и II.

Глава третья.

Учрежденіе Императорской Фамиліи.

§ 25. Принадлежность къ Императорской Фамиліи и права ея членовъ.

Въ связи съ ученіемъ о субъектѣ верховной власти стоитъ ученіе объ Императорской Фамиліи или Императорскомъ Домѣ, какъ совокупности лицъ, находящихся въ кровномъ родствѣ съ царствующимъ государемъ и занимающихъ особое привиллегированное положеніе. Существованіе Императорскаго Дома, какъ особаго института, объясняется, по преимуществу, наслѣдственнымъ характеромъ верховной власти, благодаря которому каждое лицо, находящееся въ кровномъ родствѣ съ императоромъ, при извѣстныхъ условіяхъ, можетъ имѣть право на занятіе престола.

Учрежденіе Императорской Фамиліи въ Россіи, впервые изданное при императорѣ Павлѣ, 5 апрѣля 1797 года, затѣмъ пересмотрѣнное и вновь изданное 27 іюля 1886 года, опредѣляетъ: 1) принадлежность къ Императорскому Дому; 2) права и преимущества членовъ Императорскаго Дома и 3) отношенія ихъ къ Императору.

Членами Императорскаго Дома признаются всѣ лица, происшедшія отъ Императорской крови въ законномъ, дозволенномъ Императоромъ, бракѣ съ лицомъ соотвѣтственнаго по происхожденію достоинства [1]). Однако, какъ справедливо

[1]) Основ. зак. изд. 1892. ст. 82.

замѣтилъ покойный проф. Градовскій [1]), это опредѣленіе не обнимаетъ собою всего круга лицъ, принадлежащихъ къ Императорской Фамиліи и пользующихся преимуществами членовъ Императорскаго Дома; такъ, къ Императорской Фамиліи принадлежатъ: супруга царствующаго Императора, супругъ царствующей Императрицы, вдовствующая Императрица и лица, пріобрѣвшія права членовъ Императорской Фамиліи бракомъ. Съ другой стороны, не всѣ лица, рожденныя отъ членовъ Императорскаго Дома, входятъ въ составъ послѣдняго, но лишь тѣ, которыя рождены во 1) отъ брака, дозволеннаго Императоромъ и 2) отъ брака между лицами равнаго достоинства, т. е. принадлежащими къ владѣтельнымъ или царствующимъ домамъ. „Дѣти, рожденныя отъ брака, на который не было соизволенія царствующаго Императора, говоритъ 90 ст. Основ. законовъ, не пользуются никакими преимуществами, членамъ Императорскаго Дома принадлежащими“. О томъ же говоритъ и ст. 144 въ отношеніи дѣтей, происшедшихъ отъ брака неравнаго. Ст. же 139 признаетъ бракъ, совершенный безъ дозволенія Императора, прямо незаконнымъ. Сопоставляя эту послѣднюю статью съ статьями 82-й и 90-й, весьма трудно рѣшить вопросъ, о какой законности брака въ данномъ случаѣ говорится: объ общей ли гражданской и церковной или лишь о законности въ отношеніи принадлежности къ Императорскому Дому. Въ ст. 82 говорится о томъ, что бракъ долженъ быть: 1) законнымъ, 2) дозволеннымъ Императоромъ и 3) съ лицемъ равнаго достоинства; по ст. 90 дѣти, происшедшія отъ недозволеннаго Императоромъ брака лишаются лишь преимуществъ, присвоиваемыхъ членамъ Императорскаго Дома. Такимъ образомъ, изъ этихъ двухъ статей слѣдуетъ заключить, что бракъ заключенный безъ согласія Императора считается незаконнымъ лишь съ точки зрѣнія прерогативъ Императорскаго Дома; быть можетъ въ этомъ же условномъ смыслѣ слѣдовало бы понимать и категорическое заявленіе ст. 139.

Требованіе отъ лицъ Императорской Фамиліи, чтобы они вступали въ браки равные, возникло и развилось лишь въ теченіе Императорскаго періода русской исторіи, хотя

---

[1]) Начала I, 184.

стремленіе установитъ это правило существовало и ранѣе, но не могло быть осуществлено, вслѣдствіе отчужденности русскаго государства и Двора отъ другихъ государствъ. Въ древній періодъ русской исторіи браки равнаго достоинства были не рѣдки: такъ, Ярославъ I находился въ родствѣ со многими правителями Европы. Одинъ изъ сыновей его, Всеволодъ, былъ женатъ на дочери Византійскаго императора, одна изъ дочерей была замужемъ за королемъ французскимъ, другая за норвежскимъ и третья за венгерскимъ. Іоаннъ III былъ женатъ на Софьѣ Палеологъ, племянницѣ византійскаго императора Константина XI. Но все же это были лишь отдѣльные случаи, не составлявшіе обычая; въ теченіе Московскаго періода русскіе государи вступали въ бракъ съ лицами неравными имъ по происхожденію, со своими подданными, что влекло за собою не рѣдко борьбу партій, придворныя интриги и вызывало народныя волненія. Только съ Петра III установляется правило относительно равенства браковъ членовъ царской Фамиліи, правило, формулированное затѣмъ въ законѣ при императорѣ Павлѣ.

Наконецъ, третьимъ необходимымъ условіемъ принадлежности къ Императорскому Дому является исповѣданіе православной вѣры. Хотя ст. 140 основ. закон. и заявляетъ, что члены Императорской Фамиліи, съ согласія Императора, могутъ вступать въ бракъ, какъ съ особами православнаго исповѣданія, такъ и съ иновѣрными, и что только наслѣдникъ престола и старшее въ его поколѣніи лицо мужскаго пола вступаютъ въ бракъ съ особою другой вѣры не иначе какъ по принятіи этой особой православной вѣры, но сила этихъ статей была ослаблена позднѣйшимъ указамъ 1889 года (ст. 141 осн. зак. изд. 1892 г.), по которому принятіе православной вѣры требуется отъ всѣхъ принцессъ, вступающихъ въ бракъ съ членами Императорскаго Дома.

Только что разсмотрѣнныя условія принадлежности къ царствующей Фамиліи не составляютъ вовсе какой-либо особенности русскаго государственнаго строя, но существуютъ и въ другихъ государствахъ. Такъ, въ германскихъ государствахъ требуется происхожденіе отъ законнаго брака (eheliche Geburt), такъ что дѣти узаконенныя (Legitimirten) не пользуются званіемъ прерогативами членовъ царствующей фамиліи.

Согласіе на бракъ со стороны главы государства также предусматривается германскими законодательствами, при чемъ заключеніе брака безъ такого согласія не дѣлаетъ бракъ незаконнымъ, но не сообщаетъ лишь супругѣ и дѣтямъ званія и правъ членовъ Царствующаго Дома. То же слѣдуетъ сказать и о бракѣ равнаго достоинства (Ebenbürtige Ehe). Принадлежность же къ какой-либо опредѣленной религіи является далеко не безусловной [1]). Тѣ же условія принадлежности къ царствующему дому и въ большинствѣ другихъ конституціонныхъ государствъ. Но въ государствахъ республиканскихъ не можетъ существовать самаго понятія царствующей или правящей фамиліи, такъ какъ званіе президента республики не наслѣдственно; даже ближайшіе родственники президента являются обыкновенными гражданами.

Доказательствомъ принадлежности къ русскому Императорскому Дому, а вмѣстѣ съ тѣмъ основаніемъ къ установленію пенсій, удѣловъ и денежныхъ наградъ членамъ Императорскаго Дома служитъ родословная книга, въ которую заносится какъ рожденіе, такъ и смерть членовъ Царской Фамиліи. Книга эта хранится въ Кабинетѣ Его Императорскаго Величества [2]). О всякомъ рожденіи, а также и о смерти кого-либо изъ членовъ Императорскаго Дома родители или ближайшіе родственники обязаны немедленно доводить письменно до свѣдѣнія царствующаго императора, который повелѣваетъ внести имя новорожденнаго въ родословную книгу, если извѣщеніе касалось рожденія, или же отмѣтить въ ней о смерти, постигшей кого-либо изъ членовъ Императорскаго Дома, если извѣщеніе касалось этого послѣдняго событія [3]). О всѣхъ новорожденныхъ и умершихъ членахъ, происшедшихъ отъ мужскаго поколѣнія, равно какъ и о кончинѣ иностранныхъ принцессъ, состоящихъ въ бракѣ съ Великими Князьями и Князьями крови Императорской, объявляется во всеобщее свѣдѣніе чрезъ правительствующій сенатъ; о рожденіи же

---

[1]) Обстоятельныя указанія о принадлежности къ царствующему дому по германскимъ законодательствамъ см. у *Schulze* Lehrb. d. deutsch. St. Recht. I, 213—227.

[2]) Основ. законы 1892. ст. 97—99

[3]) ibid. ст. 91—94.

и смерти Великихъ Князей и Княженъ возвѣщается всенародно манифестами [1]).

§ 26. Права и преимущества членовъ Императорскаго Дома.

Права и преимущества членовъ Императорской Фамиліи могутъ быть раздѣлены на государственныя и гражданскія. Къ государственнымъ относятся: 1) права на титулы, гербы и прочія внѣшнія отличія; 2) права на содержаніе. Само собою разумѣется, что члены Императорскаго Дома пользуются также и всѣми общими правами, принадлежащими русскимъ подданнымъ. Къ гражданскимъ правамъ относятся: 1) права по вступленію въ бракъ; 2) права по опекѣ и попечительству; 3) права имущественныя. Государственное положеніе членовь Царствующаго Дома опредѣляется прежде всего ихъ отношеніями къ Императору. Состоя подъ Его попечительствомъ и покровительствомъ, они обязаны въ отношеніи Его почтеніемъ, повиновеніемъ, послушаніемъ и подданствомъ. По существу неограниченной монархіи, члены Царствующаго Дома, всѣ безъ исключенія, являются въ отношеніи Императора подданными, какъ и всѣ прочіе члены государства. Члены Императорскаго Дома, не повинующіеся Императору, не только могутъ быть лишаемы присвоиваемыхъ имъ правъ и преимуществъ, но и подвергнуться другимъ взысканіямъ, по усмотрѣнію Императора [2]).

Члены Императорскаго Дома имѣютъ право на титулы. Такими титулами являются: 1) Наслѣдникъ Цесаревичъ Великій Князь и Императорское Высочество. Этотъ титулъ принадлежитъ исключительно наслѣднику престола, супруга котораго также именуется цесаревной, Великой Княжной и Императорскимъ Высочествомъ: 2) Великій Князь, Великая Княгиня, Великая Княжна и Императорскія Высочества—этотъ титулъ принадлежитъ сыновьямъ, дочерямъ, братьямъ, сестрамъ и въ мужскомъ поколѣніи и всѣмъ внукамъ Императоровъ. 3) Князь, Княгиня, Княжна Императорской Крови и Высочества—титулъ, принадлежащій правнукамъ Императора, происшедшимъ отъ мужскаго поколѣнія и ихъ нисходящему потомству, по началу первородства. 4) Князь, Княгиня,

---

[1]) ibid. ст. 95.

[2]) ibid. ст. 175—179.

Княжна Императорской крови и Свѣтлости—титулъ, присвоиваемый всѣмъ послѣдующимъ родамъ отъ младшихъ дѣтей правнука, происходящимъ въ мужскомъ поколѣніи отъ Императорской крови [1]). Значеніе всѣхъ этихъ титуловъ обнаруживается, какъ въ отношеніи пользованія имущественными прерогативами, такъ и въ отношеніи занятія мѣстъ въ торжественныхъ церемоніяхъ и другихъ случаяхъ.

Членамъ Императорскаго Дома присвоиваются также особые гербы, которые, въ основныхъ своихъ чертахъ, сходны съ гербомъ государственнымъ [2]). При крещеніи всѣ Великіе Князья получаютъ ордена—Андрея Первозваннаго, Александра Невскаго, Бѣлаго Орла, Анны 1-й степени и Станислава 1-й степени, а Великія княжны—знаки ордена Великомученицы Екатерины. Тѣ же самые ордена получаютъ и другіе члены Императорскаго Дома, но не при крещеніи а лишь по достиженіи совершеннолѣтія, какъ князья и княжны, имѣющіе титулъ Высочества, или по усмотрѣнію Императора, какъ то надо сказать о лицахъ, имѣющихъ титулъ Свѣтлости. Затѣмъ нѣкоторые члены Императорскаго Дома, какъ-то Императрица, Наслѣдникъ престола и Великіе Князья, имѣютъ свои флаги, на основаніи морскихъ уставовъ, при проѣздѣ ихъ черезъ крѣпости имъ отдаются воинскія почести, при проѣздѣ чрезъ губерніи представляются рапорты по гражданской части, но лишь Императору, Императрицѣ и Наслѣднику престола. [3]).

Къ болѣе существеннымъ правамъ и преимуществамъ членовъ Императорскаго Дома принадлежитъ право ихъ на содержаніе на счетъ государственныхъ средствъ. До изданія закона 5 апрѣля 1797 года размѣръ содержанія членамъ Императорскаго Дома не былъ опредѣленъ закономъ, но все дѣло зависѣло отъ усмотрѣнія царствовавшаго государя; такъ, Петръ Великій опредѣлилъ размѣръ ежегоднаго содержанія своей дочери Анны въ 100 тыс. рублей; Императрица Екатерина I назначила цесаревнамъ Аннѣ и Елизаветѣ по 100 тыс. рублей

---

[1]) ibid. ст. 100—104.

[2]) Подробное описаніе гербовъ всѣхъ членовъ Императорскаго Дома помѣщено въ приложеніи II къ основ. закон. изд. 1892 г.

[3]) Основ. законы ст. 113—118.

ежегодно и по одному милліону приданаго и т. д. Императоръ Павелъ впервые опредѣлилъ размѣръ содержанія членовъ Императорскаго Дома закономъ. Источниками, изъ которыхъ должны были черпаться средства на содержаніе членовъ царствующаго Дома, были назначены удѣльныя имѣнія и государственное казначейство. Удѣльныя имѣнія были образованы изъ государственныхъ владѣній, путемъ отдѣленія отъ нихъ имѣній дворцовыхъ съ населявшими ихъ крестьянами. Въ 1865 году удѣльные крестьяне поступили въ разрядъ крестьянъ собственниковъ, съ обязанностью уплачивать въ казну выкупные платежи въ теченіи 49 лѣтъ [1]). Проценты съ удѣльнаго капитала, составляющагося изъ части этихъ платежей, должны замѣнить собою прежніе доходы, получавшіеся съ удѣльныхъ крестьянъ.

Опредѣленное содержаніе членамъ Императорскаго Дома выдается затѣмъ изъ государственнаго казначейства. Размѣръ этого содержанія впервые былъ опредѣленъ, какъ замѣчено выше, закономъ 5 апрѣля 1797 года, но съ изданіемъ новаго учрежденія объ Императорской Фамиліи, былъ измѣненъ. На основаніи закона 2 іюля 1886 года размѣръ этого содержанія представляется въ слѣдующемъ видѣ: Императрица во время царствованія Ея супруга получаетъ ежегодно, кромѣ содержанія Ея двора, по 200 тыс. руб. (по закону 1797 г. 600 т. р.), сохраняя это содержаніе и во вдовственномъ состояніи во время пребыванія въ Россіи; въ бытность же свою за границей получаетъ половину этой суммы [2]). Наслѣдникъ престола получаетъ, кромѣ содержанія двора, ежегодно по 100 тыс. руб. (ранѣе 300 тыс.). Супругѣ его во время замужества полагается по 50 тыс. р. (ранѣе 150 тыс.) ежегодно; во вдовствѣ же пенсіи по 100 тыс. (р. 300 т.) и содержаніе двора, а по выѣздѣ изъ Россіи по 50 тыс. пенсіи (р. 150 т.) Дѣтямъ наслѣдника обоего пола до брака, дозволеннаго Императоромъ, каждому по 20 т. р. (р. 50 т.). Содержаніе прочихъ дѣтей Государевыхъ до совершеннолѣтія опредѣляется въ 33 т. р. (р. 100 т.) ежегодно на каждаго. Кромѣ того, законъ опредѣляетъ величину приданаго Великимъ княжнамъ и княжнамъ

---

[1]) Романовичъ—Славатинскій. I, 287.

[2]) Основ. зак. ст. 123.

крови Императорской, именно: 1) дочерямъ и внукамъ Императора по прямой линіи по 1 милліону рублей (такъ же и ранѣе); 2) правнукамъ и праправнукамъ по 100 т. р. (р. 300 т.); 3) происходящимъ отъ праправнуковъ Императорскихъ каждой по 30 т. р. (р. по 100 т.).

Всѣ вышеозначенные оклады содержанія поступаютъ изъ суммъ государственнаго казначейства, при чемъ дѣти наслѣдника, а также младшіе дѣти Императора получаютъ это содержаніе лишь до совершеннолѣтія или до брака; содержаніе же имъ съ наступленіемъ совершеннолѣтія, а также и всѣмъ прочимъ Великимъ Князьямъ и Князьямъ Императорской крови, такъ же какъ и княжнамъ до замужества, опредѣляется изъ удѣльныхъ суммъ на слѣдующихъ основаніяхъ: сыновья Императора, за исключеніемъ наслѣдника, по достиженіи совершеннолѣтія получаютъ ежегодно по 150 т. р. (р. 500 т.) и сверхъ того единовременно на устройство помѣщенія одинъ милліонъ рублей; по закону 1797 года этого единовременнаго пособія не существовало; по вступленіи же сыновей Императора въ бракъ, дозволенный государемъ, содержаніе имъ возвышается до 200 тыс. р. въ годъ, кромѣ того, на содержаніе двора ассигнуется ежегодно по 35 тыс. р. Супругамъ сыновей Императора полагается по 40 т. р. (р. 60 т.) ежегодно. Дочери Императора съ наступленіемъ ихъ совершеннолѣтія до замужества получаютъ по 50 т. р. ежегодно (р 150 т.). Внукамъ обоего пола до совершеннолѣтія или до брака отпускается ежегодно по 15 т. р. (р. 50 т.); по достиженіи же совершеннолѣтія внуки мужскаго пола получаютъ по 150 т. р. (р. 500 т.) ежегодно и, кромѣ того, единовременно 600 т. р. (ранѣе не полагалось) на устройство помѣщенія. Супругамъ внуковъ отпускается по 20 т. р. въ годъ (р. 60 т.). Внуки женскаго пола отъ совершеннолѣтія до замужества получаютъ по 50 т. р. (р. 150 т.) ежегодно. При вступленіи въ бракъ сыновей и внуковъ Императора, супругамъ ихъ предоставляется въ даръ, единовременно, изъ удѣльныхъ суммъ 100 т. р. отъ имени Императора и 50 т. отъ имени Великаго Князя супруга. Назначенія эти введены новымъ закономъ. Правнуки обоего пола до совершеннолѣтія или до брака получаютъ ежегодно по 10 т. р. (р. 30 т.). Съ достиженіемъ совершеннолѣтія правнуки мужскаго пола получаютъ заповѣдное недвижимое имущество, приносящее

доходу 100 т. р. (р. 300 т.) и кромѣ того денежное содержаніе по 30 т. р. въ годъ (р. 150 т.). Супруги правнуковъ со дня замужества и во вдовствѣ получаютъ ежегодно по 10 т. р. (р. 30 т.). Правнуки женскаго пола съ совершеннолѣтія до замужества получаютъ по 15 т. р. ежегодно (р. 50 т.). Вдовы Великихъ Князей и Князей крови Императорской получаютъ вышеуказанное содержаніе лишь во время пребыванія ихъ въ Россіи; по выѣздѣ же изъ Россіи получаютъ только одну треть этого содержанія, а по вступленіи во второй бракъ и вовсе теряютъ право на полученіе вдовьей пенсіи. Всѣ вышеозначенные размѣры содержанія могутъ быть и измѣняемы, что́ зависитъ отъ усмотрѣнія государя и состоянія удѣльныхъ доходовъ [1]).

Содержаніе царствующаго Дома на счетъ государственныхъ средствъ составляетъ одно изъ основныхъ началъ наслѣдственной монархіи, господствующее, какъ въ абсолютныхъ, такъ и въ конституціонныхъ государствахъ. Поэтому, западноевропейскія законодательства также опредѣляютъ величину, видъ и условія полученія содержанія членами царствующихъ династій. Напротивъ, въ государствахъ республиканскихъ не только близкіе родственники, но и члены семьи президента никакого содержанія отъ государства не получаютъ.

§ 27. Гражданскія права членовъ Царствующаго Дома.

Гражданскими правами членовъ Царствующаго Дома, опредѣляемыми нашимъ законодательствомъ, являются какъ сказано уже: 1) права по вступленію въ бракъ; 2) права по опекѣ и попечительству и 3) права имущественныя.

Права по вступленію въ бракъ. Члены Императорскаго Дома могутъ вступать въ бракъ, какъ мы видѣли, только съ разрѣшенія царствующаго Императора и бракъ, заключенный безъ такого разрѣшенія, признается незаконнымъ; кромѣ того, требуется, чтобы члены Императорскаго Дома вступали въ бракъ лишь съ лицами равными имъ по достоинству, т. е. принадлежащими также къ какому либо царствующему или владѣтельному Дому. Бракъ, заключенный съ лицемъ нерав-

[1]) ibid. ст. 124—138.

нымъ лишаетъ лицъ, заключившихъ такой бракъ, а также и ихъ потомство, могущее произойти отъ такого брака, правъ, присваиваемыхъ членамъ Императорскаго Дома. Съ дозволенія государя бракъ можетъ быть заключенъ, какъ съ лицами православнаго исповѣданія, такъ и съ иновѣрными. Однако, исповѣданіе православной вѣры требуется не только отъ Императора, но и отъ его супруги. О бракѣ Великихъ Князей и Княженъ объявляется во всенародное извѣстіе манифестами, о бракѣ же прочихъ членовъ Императорскаго Дома съ лицами, принадлежащими къ иностраннымъ дворамъ, заключаются формальныя условія, касающіяся, главнымъ образомъ, имущественныхъ отношеній. Великія княжны и Княжны Императорской Крови, выходя замужъ, получаютъ приданое, въ качествѣ котораго не можетъ быть, однако, недвижимое имущество; лица женскаго пола, происшедшія отъ женскаго же поколѣнія, никакого приданаго отъ государства не получаютъ.—Допускается также и расторженіе браковъ членовъ Императорскаго Дома на точномъ основаніи церковныхъ узаконеній и по тѣмъ причинамъ, которыя въ нихъ указаны. Расторженіе совершается св. Синодомъ съ утвержденія Императора [1]).

Опека и попечительство. Для членовъ Императорскаго Дома законъ установляетъ иные сроки совершеннолѣтія, нежели для прочихъ членовъ государства: такъ совершеннолѣтіе наслѣдника престола опредѣляется въ 16 лѣтъ, совершеннолѣтіе же Великихъ Князей и Княженъ, а также Князей и Княженъ Императорской Крови, имѣющихъ титулъ Высочества, опредѣляется въ 20 лѣтъ или со дня брака, если онъ заключенъ ранѣе достиженія двадцатилѣтняго возраста; совершеннолѣтіе всѣхъ прочихъ членовъ Императорскаго Дома опредѣляется, на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ, въ 21 годъ. Надъ малолѣтними членами Императорскаго Дома, въ случаѣ смерти ихъ родителей, учреждается опека по духовному о томъ распоряженію завѣщателя, утвержденному при его жизни Императоромъ. Если же завѣщаніе умершаго не было утверждено, или если его вовсе не было оставлено, то попеченіе надъ малолѣтними принимаетъ на себя самъ Императоръ, отъ котораго и зависитъ въ такомъ случаѣ

---

[1]) ibid. 139—152.

назначеніе опекуна. Достигшій совершеннолѣтія самъ вступаетъ въ управленіе своимъ имуществомъ, но до достиженія 25 лѣтняго возраста при немъ состоитъ избираемый Императоромъ попечитель, являющійся совѣтникомъ лица, состоящаго подъ попечительствомъ и утверждающій волю послѣдняго касательно распоряженія имуществомъ, безъ чего такія распоряженія признаются недѣйствительными. При достиженіи совершеннолѣтія члены Императорскаго Дома приносятъ присягу, какъ въ вѣрности царствующему Государю, такъ ровно и въ соблюденіи права наслѣдства и установленнаго фамильнаго распорядка [1]).

Права имущественныя. Имущества, принадлежащія лицамъ Императорскаго Дома, раздѣляются на четыре категоріи: 1) заповѣдныя, 2) дворцовыя, 3) родовыя и 4) благопріобрѣтенныя. Заповѣдныя имущества принадлежатъ цѣлому роду, поэтому не могутъ быть отчуждаемы и раздробляемы, они переходятъ по наслѣдству къ лицамъ только мужскаго пола по праву первородства [2]). Отношенія членовъ царствующаго Дома къ прочимъ родамъ имуществъ опредѣляется общими гражданскими законами [3]). Права по наслѣдованію опредѣляются какъ закономъ, такъ и завѣщаніемъ. Императрица распоряжается своимъ имуществомъ по своему усмотрѣнію; если же ею не сдѣлано завѣщанія, то ея имущество поступаетъ въ наслѣдство по закону—дочерямъ и младшимъ сыновьямъ; старшій же сынъ, какъ наслѣдникъ престола, въ наслѣдствѣ по имуществу не учавствуетъ. Прочіе члены Императорскаго Дома также могутъ дѣлать завѣщанія, которыя, касаясь имѣній дворцовыхъ и родовыхъ наслѣдственныхъ, должны быть утверждены при жизни завѣщателя Императоромъ. Завѣщанія могутъ быть открытыя и тайныя. Послѣднія не могутъ касаться дворцовыхъ и родовыхъ имѣній и при томъ самое составленіе ихъ обусловливается разрѣшеніемъ Императора. Имущества родовыя и благопріобрѣтенныя, относительно которыхъ не было оставлено завѣщанія, наслѣдуются на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ. Имущественныя тяжбы

---

[1]) ibid. ст. 153—164.

[2]) ibid. Прилож. VI.

[3]) Законы Гражд. ст. 412. и др.

членовъ ИмператорскагоДома подлежатъ разсмотрѣнію судебныхъ учрежденій на общемъ основаніи; департаменту Удѣловъ строго воспрещается вмѣшиваться въ разбирательство тяжебныхъ дѣлъ между членами Императорской Фамиліи и въ распоряженіе наслѣдства, предоставляя то и другое обыкновенному законному теченію [1]). Но въ прежнемъ учрежденіи Императорской Фамиліи содержалась ст. 197, на основаніи которой судопроизводство по удѣльнымъ имѣніямъ должно было производиться порядкомъ установленнымъ для казенныхъ имѣній и никакое удѣльное имущество не должно было отчуждаться безъ разрѣшенія Императора. Въ новомъ законѣ статьи этой не содержится.

---

[1]) ibid. ст. 173—174.

Глава четвертая.

Ученіе о законѣ и законодательствѣ.

§ 28. Понятіе о законѣ.

Въ связи съ ученіемъ о верховной власти въ Россіи долженъ быть разсмотрѣнъ вопросъ о законѣ и законодательствѣ, такъ какъ законодательная власть въ Россіи всецѣло и безраздѣльно принадлежитъ Императору, какъ носителю власти верховной.

Подъ именемъ закона, по общепринятому воззрѣнію, разумѣется обязательная правовая норма, устанавливаемая субъектомъ государственной власти. Обязательный ея характеръ не всегда простирается на все населеніе, занимающее государственную территорію: есть законы, опредѣляющіе права отдѣльныхъ сословій, или права населенія, живущаго при особыхъ административныхъ условіяхъ, какъ напр. то надо сказать о населеніи русскихъ окраинъ; наконецъ, могутъ быть законы, опредѣляющіе права отдѣльныхъ лицъ. Существенное значеніе въ понятіи закона имѣютъ слѣдовательно, по господствующему воззрѣнію, два признака: во 1) законъ есть норма, опредѣляющая права и соотвѣтствующія имъ обязанности; во 2) эта норма исходитъ отъ государственной власти и потому носитъ обязательный характеръ. Первый признакъ опредѣляетъ матеріальную сторону закона, послѣдній формальную; та и другая сторона одинаково присущи понятію закона уже потому одному, что форма безъ матеріи немыслима и наоборотъ. Между тѣмъ въ сочиненіяхъ нѣмецкихъ ученыхъ мы встрѣчаемся съ воззрѣніемъ, по которому законъ можно по-

нимать исключительно въ формальномъ отношеніи, или исключительно въ матеріальномъ отношеніи. Такъ, по мнѣнію Гарейса, раздѣляемому и многими другими нѣмецкими писателями, закономъ исключительно въ формальномъ смыслѣ называются тѣ государственно-административныя нормы, которыя устанавливаются при участіи народнаго представительства; законы же исключительно въ матеріальномъ смыслѣ суть тѣ правительственныя дѣянія (?), которыя имѣютъ своимъ содержаніемъ установленіе новаго права, но безъ участія народнаго представительства [1]). Подобнаго рода опредѣленія способны только внести путаницу въ понятіе закона. Понятіе закона принадлежитъ къ числу тѣхъ основныхъ политико-юридическихъ понятій, которыя одинаковы для каждаго государства, какую бы форму государственнаго строя оно ни имѣло. Вводить въ понятіе закона признакъ участія въ изданіи его народнаго представительства, значитъ отказать въ значеніи закона тѣмъ юридическимъ нормамъ, которыя устанавливаются представителемъ верховной власти въ государствахъ обсолютныхъ. Для понятія закона существенно не то кто участвуетъ въ его составленіи и изданіи, но то, что онъ издается субъектомъ верховной власти. Вопросъ же объ организаціи верховной власти есть уже вопросъ особый и самостоятельный; если, поэтому, народное представителство въ конституціонныхъ государствахъ участвуетъ въ установленіи законовъ, то это, конечно, потому, что оно входитъ, въ качествѣ основнаго элемента въ организацію верховной власти. Тамъ, гдѣ оно не является элементомъ этой организаціи, оно и не участвуетъ въ установленіи законовъ; поэтому представляется совершенно не цѣлесообразнымъ обусловливать понятіе закона той или другой формой государственнаго строя. Но нѣкоторые нѣмецкіе писатели, различая законъ въ матеріальномъ и формальномъ смыслѣ, идутъ еще далѣе, утверждая, что законъ возникаетъ всякій разъ, когда кто либо, имѣющій на то власть, установляетъ объективную юридическую норму, регулирующую какія либо отношенія и обятельную для этихъ отношеній; въ этомъ смыслѣ законодательная власть принадлежитъ нѣмецкимъ общинамъ, корпораціямъ, государственнымъ

---

[1]) *Gareis.* Allg. Staatsrecht. S. 77. изд. Marquardsen'a.

установленіямъ, чиновникамъ и даже отдѣльнымъ семьямъ. Такого воззрѣнія на законъ придерживаются Брунсъ, Экъ [1]) и другіе.

Утвержденіе, что законы установляются субъектомъ верховной власти, по мнѣнію этихъ писателей, неправильно и составляетъ лишь остатокъ того воззрѣнія, также неправильнаго, что всякое право исходитъ отъ государства.

Такое расширеніе понятія закона уничтожаетъ всякое различіе между закономъ и правительственнымъ распоряженіемъ. Кромѣ того, ставить на одну линію съ законами, т. е. нормами, установляемыми субъектомъ верховной власти, постановленія органовъ самоуправленія и другихъ государственныхъ установленій и должностныхъ лицъ, уже потому одному не правильно, что всѣ эти постановленія дѣйствительны лишь въ опредѣленной для нихъ закономъ сферѣ и въ томъ только случаѣ, если они не противорѣчатъ закону. Всѣ такого рода постановленія, опредѣляющія хотябы и правоотношенія, не являются поэтому законами, но нормами подчиненнаго порядка, дѣйствительными лишь при указанномъ условіи и въ извѣстныхъ предѣлахъ; между тѣмъ какъ законъ, какъ воля субъекта верховной власти, не можетъ быть заключенъ ни въ какіе предѣлы; это юридическія нормы [2]) высшаго порядка; законы могутъ измѣнять и отмѣнять всякаго рода постановленія существующихъ въ государствѣ органовъ и установленій; между тѣмъ этого нельзя сказать о юридическихъ нормахъ, установляемыхъ подчиненными властями. Вотъ почему, для понятія закона важна не одна матеріальная сторона, но и формальная; только изъ сочетанія той и другой выясняется истинная природа закона.

Выдающіеся нѣмецкіе ученые не примыкаютъ, однако, къ вышеприведенному, слишкомъ широкому, опредѣленію понятія закона, устанавливаемому Брунсомъ, Экомъ и нѣкоторыми другими писателями, но держатся болѣе установившагося и

---

[1]) *C. G. Bruns.* Das heutige Römische Recht въ Encyclopädie v. Holtzendorf. S. 436 и flg.

[2]) Мы называемъ законъ юридической нормой не потому, что онъ опредѣляетъ права, но по тому, что онъ издается субъектомъ верховной власти и имѣетъ обязательный характеръ, въ отличіе отъ разнаго рода нормъ, установляемыхъ представителями властей второстепеннаго свойства.

болѣе правильнаго опредѣленія, на основаніи котораго закономъ признается устанавливаемая субъектомъ верховной власти юридическая норма, имѣющая общеобязательный характеръ, т. е примѣнимая ко всѣмъ логически подходящимъ подъ нее случаямъ. Такого опредѣленія закона держится Рённе [1]), Лабандъ [2]), не считающій впрочемъ общность закона существеннымъ признакомъ его, Шульце [3]). вводящій въ понятіе закона, подобно Рённе, еще признакъ обнародованія, Штейнъ [4]), считающій законъ вообще выраженіемъ государственной воли, Блунчли, признающій законъ полнымъ выраженіемъ права, и производящей его единственно отъ государства. Если въ опредѣленіяхъ этихъ ученыхъ мы и находимъ нѣкоторыя различія, то всѣ они согласны въ томъ существенномъ признакѣ закона, что онъ исходитъ отъ субъекта государственной власти и притомъ отъ него исключительно.

Указанными признаками законъ отличается отъ судебнаго рѣшенія и административнаго распоряженія. Судебное рѣшеніе должно быть основано на законѣ; оно есть примѣненіе закона къ конкретному случаю, слѣдовательно имѣетъ и силу лишь въ отношеніи каждаго отдѣльнаго случая; въ другихъ случаяхъ оно имѣетъ значеніе прецедента, могущаго служить примѣромъ, но ни въ какомъ случаѣ не обязательнаго для судей.

Не такъ легко разграничить законъ и административное распоряженіе: по крайней мѣрѣ, не всѣ административныя распоряженія поддаются такому разграниченію. Наиболѣе легко отличить отъ закона тѣ распоряженія, которыя издаются административными органами субъекта верховной власти въ видахъ разъясненія закона и осуществленія его въ жизни; такія распоряженія должны быть основаны на законѣ, они не должны ему противорѣчить и не должны идти далѣе того, что устанавливаетъ законъ. Отъ судебныхъ рѣшеній они отличаются тѣмъ, что приложимы не къ одному какому-либо случаю, но не рѣдко къ цѣлой категоріи отношеній. Распоря-

---

[1]) *Rönne*, Das Staatsrecht d. preussischen Monarchie. 1881 I. S. 47.

[2]) *Laband*, Das Staatsrecht d. Deutschen Reiches S. 70 и flg. См. Marquardsen's Handbuch.

[3]) *Schulze*, Lehrb. d. Deutschen Staatsrechts I, 515 flg.

[4]) *Stein*, Die Verwaltungslehre I, 9.

женія эти могутъ быть названы исполнительными въ отличіе отъ административныхъ распоряженій въ тѣсномъ смыслѣ слова (Verwaltungsverordnungen), которыя опредѣляютъ порядокъ дѣятельности государственныхъ установленій, сообразуясь съ установленными на этотъ случай законами. Но нѣкоторыя распоряженія ничѣмъ не отличаются отъ законовъ; таковы исключительныя распоряженія (Nothverordnungen), издаваемыя административными органами въ какихъ-либо исключительныхъ или крайнихъ случаяхъ и затрогивающія такія права, которыя находятся подъ защитою закона, или создающія новыя права и соотвѣтствующія имъ обязанности, или устанавливающія вообще то, что не предусмотрѣно закономъ или отмѣняющія какіе-либо законы. Такія распоряженія временны, оправдываются исключительными условіями и должны быть рано или поздно санкціонированы субъектомъ верховной государственной власти. Случаи изданія такого рода распоряженій должны быть, по возможности, точно опредѣлены закономъ.

Наконецъ, есть еще одна категорія распоряженій, по содержанію своему весьма близко подходящихъ къ законамъ; это— такъ называемыя, закономѣрныя распоряженія (Verfassungsmässige Verordnungen), издаваемыя главою государства и министрами подъ ихъ отвѣтственностью и установляющія не только тѣ или другія административныя нормы и правила дѣятельности установленій, но и права съ соотвѣтствующими имъ обязанностями. Эта послѣдняя категорія распоряженій есть явленіе сравнительно новаго времени, возникшее во всякомъ случаѣ не ранѣе установленія въ западно-европейскихъ государствахъ конституціонной монархіи. Конституціонное устройство, характеризующееся особой организаціей верховной власти, принесло съ собою и новый, сравнительно съ прежнимъ временемъ, процессъ установленія законовъ, при помощи участія въ этомъ процессѣ народнаго представительства и главы государства. Но глава государства, являющійся въ конституціонныхъ странахъ, главнымъ образомъ, главою исполненія, получилъ право самостоятельно издавать распоряженія вышеуказаннаго характера подъ отвѣтственностью министровъ, еслибы эти распоряженія противорѣчили конституціи или клонились къ явному ущербу для государства. Подобное же право въ конституціонныхъ государствахъ принадлежитъ и самимъ министрамъ, какъ непо-

средственно зависящимъ отъ главы исполненія. Основаніемъ для существованія этой категоріи распоряженій является сама государственная жизнь съ ея многообразными проявленіями, съ ея безчисленными потребностями и отношеніями; все это разнообразіе проявленій государственной жизни, находящееся при томъ же въ непрерывномъ процессѣ видоизмѣненія условій существованія явленій, не можетъ быть, хотя бы приблизительно, предусмотрѣно и регулируемо законодательствомъ. Субъектъ верховной власти, при помощи законодательства, установляетъ лишь основныя, слѣдовательно, наиболѣе существенныя правоотношенія, не имѣя возможности касаться явленій сравнительно второстепеннаго значенія и предоставляя право регулированія этихъ явленій и отношеній, какъ главѣ государства, такъ и его агентамъ подъ ихъ отвѣтственностью предъ народнымъ представительствомъ. Безъ существованія такихъ закономѣрныхъ распоряженій развитіе современныхъ государствъ было бы не мыслимо; предоставить регулированіе и опредѣленіе всѣхъ явленій государственной жизни законодательству-значило бы обречь эту жизнь на постоянный застой и, въ конечномъ результатѣ, упадокъ [1]). Такимъ образомъ, разсматриваемая категорія распоряженій, въ матеріальномъ отношеніи, т. е. по своему содержанію, можетъ ничѣмъ не отличаться отъ законовъ. Но еслибы установленіе и опредѣленіе всякаго рода отношеній безъ всякихъ ограниченій могло служить предметомъ распоряженій, то между ними и законами, въ матеріальномъ отношеніи не было бы уже никакого различія и административные органы государства явились бы въ то же время и законодательными, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, были бы уничтожены и тѣ гарантіи гражданской свободы, которыя установлены политическимъ строемъ конституціонныхъ государствъ. Въ виду этого, должна быть отыскана рѣзкая демаркаціонная линія между законами и разсматриваемой категоріей распоряженій. Съ формальной стороны сдѣлать разграниченіе между законами и распоряженія весьма легко, поскольку дѣло идетъ о государствахъ конституціонныхъ. Законами являются всѣ тѣ юридическія нормы, которыя исходятъ

---

[1]) Весьма обстоятельное разъясненіе сущности распоряженій находимъ у Stein'a въ его Handbuch der Verwaltungslehre. 2-te Ausg. S. 27 u. flg.

отъ органовъ государственной власти, т. е. которыя разсмотрѣны и установлены представительными учрежденіями и утверждены главою государства. Такимъ образомъ, юридическія нормы, установленныя главою государства, безъ разсмотрѣнія и принятія ихъ палатами, не будутъ имѣть значенія законовъ, но только правительственныхъ распоряженій. Другое дѣло государства абсолютныя, гдѣ государственная власть всецѣло сосредоточивается въ одномъ лицѣ. Въ такихъ государствахъ провести строгую грань между законами и административными распоряженіями, издаваемыми главою государства, чрезвычайно трудно, такъ какъ приходится проявленія воли одного и того же лица, носителя верховной власти, считать то законами, то распоряженіями. Поэтому, если здѣсь и возможно установленіе какого либо различія между законами и распоряженіями главы государства, то различія не теоретическаго, не принципіальнаго, но условнаго, установленнаго симимъ субъектомъ верховной власти того или другаго абсолютнаго государства, самообразно съ мѣстными историческими и другими условіями.

Такъ, русское законодательство опредѣляетъ различіе между законами и Высочайшими повелѣніями. Закономъ по русскому законодательству считаются тѣ санкціонированныя Императоромъ нормы, какое бы названіе они ни носили, которыя подписаны имъ собственноручно [1]); напротивъ, Высочайшими повелѣніями законъ считаетъ словесныя повелѣнія государя, объявляемыя мѣстами и лицами, уполномоченными къ тому представителемъ верховной власти [2]). Формальное различіе между тѣми и другими состоитъ, слѣдовательно, въ томъ, что первые подписываются собственноручно государемъ, послѣднія нѣтъ. Наше законодательство стремится, однако, провести различіе между законами и Высочайшими повелѣніями и въ матеріальномъ отношеніи: такъ, въ ст. 66 осн. зак. мы читаемъ: „объявляемый указъ не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о лишеніи жизни, чести, или имущества; объ установленіи и уничтоженіи налоговъ, о сложеній недоимокъ и казенныхъ взысканій и объ отпускѣ денежныхъ суммъ свыше тѣхъ, кои особыми постановленіями ограничены; о возведеніи въ дворян-

---

[1]) Основ. Зак. ст. 54.

[2]) Ibid. ст. 55.

ство внѣ порядка для производства въ чины установленнаго; о лишеніи дворянства; объ опредѣленіи въ высшія должности и объ увольненіи отъ нихъ, на основаніи учрежденій".

Законы и Высочайшія повелѣнія различаются и по степени ихъ сравнительной силы или обязательности, что̀ обнаруживается въ случаяхъ столкновенія тѣхъ и другихъ. „Если-бы предписаніемъ министра, сказано въ ст. 77 осн. зак., содержащимъ въ себѣ объявленіе Высочайшаго повелѣнія, отмѣнялся законъ или учрежденіе, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданные, тогда начальство, ему подчиненное, обязано, не чиня исполненія, представить о семъ министру. Если же и засимъ представленіемъ предписаніе будетъ подтверждено въ той же силѣ, то начальство обязано случай сей представить Правительствующему Сенату на окончательное разрѣшеніе". Эта статья основана, въ свою очередь, на ст. 73, въ которой между прочимъ сказано, что указъ, изданный за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ, не иначе отмѣненъ быть можетъ, какъ таковымъ же указомъ, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ. Такимъ образомъ, по прямому смыслу закона, Высочайшее повелѣніе уступаетъ въ силѣ закону, и если окончательное рѣшеніе въ случаяхъ коллизіи законовъ и Высочайшихъ повелѣній принадлежитъ сенату, то рѣшеніе это несомнѣнно состоитъ лишь въ опредѣленіи — существуетъ ли между тѣми и другими противорѣчіе, или нѣтъ.

Если противорѣчія сенатомъ найдено не будетъ, то и объявленный указъ долженъ будетъ подлежать исполненію; если же найдено будетъ, что указъ этотъ отмѣняетъ законъ, собственноручно подписанный Императоромъ, то по смыслу ст. 77 осн. зак. онъ не долженъ быть исполняемъ. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ сенату дозволяется сдѣлать представленіе Императору [1]). Ст. же 202 учр. прав. сената изд. 1892 г. говоритъ, что когда по таковому представленію перемѣны не послѣдуетъ, то указъ остается въ своей силѣ. Сопоставляя всѣ вышеприведенныя статьи нашего закона, мы должны прійти къ выводу, что попытка законодателя разграничить законъ и Высочайшее повелѣніе представляется безуспѣшной, что̀ всего яснѣе доказывается ст. 202 учрежд. прав. сената.

---

[1]) Ст. 74 Осн. Зак.

Нужно кромѣ того, замѣтить, что наше законодательство и не присвоиваетъ Высочайшимъ повелѣніямъ названія распоряженій, но ставитъ ихъ особо между законами и распоряженіями, при чемъ ближе къ первымъ, нежели къ послѣднимъ.

Если трудно провести рѣзкую грань между законами и распоряженіями главы государства въ государствахъ абсолютныхъ, то нельзя сказать, чтобы это было легко и для государствъ конституціонныхъ, по крайней мѣрѣ въ отношеніи матеріальной стороны законовъ и распоряженій главы государства; въ формальномъ же отношеніи тѣ и другія, какъ мы видѣли, различаются легко.

Однозначущими съ законами въ матеріальномъ отношеніи являются, какъ мы видѣли, всѣ тѣ распоряженія, которыя издаются главою государства въ исключительныхъ случаяхъ; это—такъ называемыя у нѣмцевъ, Nothverordnungen. Но такія распоряженія не должны противорѣчить основнымъ законамъ; изданіе ихъ допускается лишь въ томъ случаѣ, когда несобрались палаты; они должны вызываться какой либо опасностью, угрожающей общественному порядку и, наконецъ, они должны подлежать утвержденію законодательнаго собранія въ ближайшую сессію. Не будучи утверждены, они теряютъ свою обязательную силу и отвѣтственнымъ за ихъ изданіе является цѣлое министерство [1]).

Другую категорію распоряженій, трудно отграничиваемыхъ по ихъ содержанію отъ закона, составляютъ тѣ распоряженія, которыя издаются административными органами на основаніи делегаціи субъекта верховной власти и которыя регулируютъ отношенія, не санкціонированныя закономъ. Существеннымъ моментомъ здѣсь является именно делегація или уполномочіе со стороны субъекта государственной власти. Если такого полномочія не существуетъ, то и распоряженія не могутъ быть издаваемы [2]). Напротивъ, при существованіи полномочія различіе въ матеріальномъ отношеніи между такого рода распоряженіями и законами не принципіальное, но лишь относитель-

---

[1]) *Schulze.* Lehrb. d. Deutsch. Staatsrecht, I, 531 flg. *Rönne.* Das Preussische Staatsrecht I, 368 ff.

[2]) *Gareis.* Allgemeines Staatsrecht. 182 ff.

ное, такъ какъ законы установляютъ наиболѣе важныя отношенія, касающіяся свободы лицъ, ихъ имущества и т. п., а также измѣняютъ, аутентически разъясняютъ и отмѣняютъ законы уже существующіе, между тѣмъ распоряженія, хотя и могутъ регулировать даже и правоотношенія, но лишь менѣе существенная, при томъ въ предѣлахъ закона и ни въ каковъ случаѣ не могутъ ни измѣнять, ни отнѣнять существующихъ законовъ за исключеніемъ случаевъ изданія чрезвычайныхъ распоряженій (Nothverordnungen).

Все изложенное убѣждаетъ насъ въ томъ, что во 1), ученіе о законѣ исключительно въ формальномъ смыслѣ и законѣ исключительно въ матеріальномъ смыслѣ развилось изъ стремленія отыскать сущность закона въ его содержаніи и такимъ содержаніемъ признать права и правоотношенія; во 2), такой взглядъ на законъ уничтожаетъ возможность сдѣлать точное разграниченіе между законами и распоряженіями, именно той категоріей распоряженій, которыя могли бы быть названы правовыми распоряженіями; въ 3), въ виду возможной общности содержанія законовъ и распоряженій, существо первыхъ слѣдуетъ искать не въ этомъ содержаніи, но въ формѣ, такъ какъ эта послѣдняя не можетъ быть общей и законамъ и распоряженіямъ.

Если сущность закона искать въ его содержаніи, то въ виду возможной общности содержанія законовъ и распоряженій и послѣднимъ, какъ сказано, приходится въ извѣстныхъ случаяхъ придавать значеніе закона, такъ какъ очевидно, что всюду, гдѣ мы находимъ сущность закона, мы находимъ и самый законъ. Къ этому, какъ мы видѣли, и пришли новѣйшіе теоретики, признавши правовыя распоряженія законами. Если же сущность закона мы будемъ искать не въ его содержаніи, но въ формѣ, тогда окажется, что форма закона, какъ выраженіе воли субъекта верховной власти, не можетъ быть общей и законамъ и распоряженіямъ, такъ какъ послѣднія потому именно и распоряженія, что исходятъ отъ представителей подчиненныхъ властей. Сказать, что и субъектъ верховной власти можетъ издавать распоряженія, значитъ признать за послѣдними совсѣмъ иное значеніе, нежели какое признавалось за ними до сихъ поръ, т. е. признать ихъ по ихъ обязательной силѣ однозначущими съ законами. Право распо-

ряженій потому именно и развилось, что субъектъ верховной власти не имѣетъ возможности предвидѣть и непосредственно регулировать всѣ тѣ разнообразныя отношенія, которыя нуждаются въ подобномъ регулированіи.

Разъ субъектъ верховной власти регулируетъ какія либо отношенія непосредственно, то это и не будутъ распоряженія, но законы. И такъ форма закона присуща только закону и исключительно на основаніи этой *формы* и возможно принципіальное отличіе закона отъ постановленій подчиненныхъ органовъ. Содержаніе закона или его матеріальная сторона для сущности законы не имѣетъ значенія и потому можетъ быть разнообразнаго характера. Сказать, что законъ долженъ имѣть какое либо *опредѣленное* содержаніе, что онъ долженъ, напримѣръ, установлять и регулировать правоотношенія, это значитъ ставить субъекта верховной власти въ извѣстные предѣлы, пріурочивать выраженіе его воли къ опредѣленнымъ предметамъ, ограничивать, слѣдовательно, суверенететъ верховной власти и впадать, такимъ образомъ, въ логическое противорѣчіе. Законъ есть выраженіе воли субъекта верховной власти. Само собою уже разумѣется, что оно обязательно и что, въ виду осуществленія этой олязательности, необходимо его обнародованіе. Но утвержденіе, что субъектъ верховной власти не можетъ выражать свою волю иначе, какъ установляя права, что его постановленія по природѣ своей правовыя, не правильно и построено на томъ также не правильномъ положеніи, что сама организація верховной власти также имѣетъ юридическую природу. Что, въ особенности, можетъ вводить здѣсь въ заблужденіе, такъ это обязательность, прирудительный характеръ большинства постановленій субъекта верховной власти. Дѣйствительно, гдѣ есть такая принудительность, тамъ несомнѣнно есть и право, т. е. право, такъ называемое, объективное.

Но всѣмъ ли выраженіямъ воли субъекта верховной власти присущъ признакъ принудительности? конечно не всѣмъ, но только тѣмъ, которыми установляются и регулируются взаимныя отношенія между гражданами или отношенія между субъектомъ верховной власти и гражданами. Въ этихъ случаяхъ и самымъ выраженіямъ воли субъекта верховной власти можетъ быть присвоено названіе „велѣній“.

Но есть масса другихъ случаевъ, въ которыхъ, хотя воля субъекта верховной власти также выражается, но не содержитъ въ себѣ признака принудительности и не является велѣніемъ въ собственномъ смыслѣ этого слова. Это бываетъ тогда, когда субъектъ верховной власти становится въ тѣ или другія отношенія къ матеріальному міру; если жизнь индивидуума не исчерпывается его отношеніями къ людямъ, то не исчерпывается этимъ и жизнедѣятельность субъекта верховной власти; и онъ можетъ входить въ соприкосновеніе съ исключительно матеріальнымъ міромъ; такъ напримѣръ, субъектъ верховной власти обнаруживаетъ свою волю въ отношеніи дѣленія государственной территоріи на опредѣленныя части и присвоенія этимъ частямъ опредѣленнаго названія; въ отношеніи организаціи учрежденій, созданія массы внѣшнихъ условій, въ видахъ обезпеченія общаго благосостоянія. куда относится, напримѣръ, устройство желѣзныхъ дорогъ, прорытіе дорого стоющихъ каналовъ, постройка крѣпостей, отчужденіе государственныхъ имуществъ и т. д. Во всѣхъ подобныхъ случаяхъ субъектъ верховной власти выражаетъ свою волю, но эта послѣдняя не имѣетъ никакого юридическаго содержанія, не заключаетъ въ себѣ принудительности, такъ какъ это значило бы обращать принудительность на самого себя; поэтому и нормы или постановленія, служащія внѣшнимъ выраженіемъ воли субъекта верховной власти въ этихъ случаяхъ не будутъ нормами юридическими, хотя нѣтъ никакого основанія отказывать имъ въ значеніи законовъ. Такія постановленія обязательны конечно, для органовъ управленія, но только потому, что органы управленія суть орудія дѣятельности субъекта верховной власти; они обязаны приводить, тамъ гдѣ это требуется, всѣ вообще законы, только что эта обязанность sui generis, такъ какъ въ лицѣ ихъ дѣйствуетъ самъ субъектъ верховной власти. Даже и вообще принудительность велѣній субъекта верховной власти тамъ, гдѣ оно приложимо, бываетъ обращено, по существу дѣла, не на органы управленія, по на прочихъ лицъ, такъ какъ органы управленія суть только орудія принужденія. Нельзя признать юридической обязательности вышеуказанныхъ нормъ и для гражданъ, такъ какъ ими не установляется ни какихъ правъ; этими нормами субъектъ верховной власти не требуетъ отъ гражданъ выполненія какихъ либо дѣйствій или воздержанія отъ совершенія какихъ либо дѣйствій. Граждане

признаютъ эти нормы и созданный ими порядокъ вещей не потому, что они юридически обязаны это дѣлать, но потому, что они не могутъ не признавать факта.

Изъ сказаннаго, такимъ образомъ, слѣдуетъ, что законъ есть выраженіе воли субъекта верховной власти, и что содержаніемъ закона могутъ быть, какъ правоотношенія, такъ и другія отношенія, не имѣющія юридическаго характера. Сообразно съ этимъ двоякимъ содержаніемъ, законы могутъ быть и классифицированы. Законы, относящіеся къ первой группѣ, могли бы быть названы законами правовыми; относящіеся къ послѣдней—законами организаціонными, такъ какъ всѣ они имѣютъ въ виду организацію внѣшнихъ или матеріальныхъ условій благосостоянія. Первая группа допускаетъ, въ свою очередь, классификацію по пространству обязательной силы законовъ; въ послѣдней такая классификація не можетъ имѣть мѣста, такъ какъ законы этой группы не являются законами юридическими въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Но законы организаціонные могутъ быть: административными, полицейскими, финансовыми, военными и т. д., смотря потому, въ какой сферѣ государственной жизни субъектъ верховной власти, путемъ выраженія своей воли, организуетъ тѣ или другія внѣшнія или матеріальныя условія государственнаго развитія и благосостоянія [1]).

§ 29. Процессъ изданія законовъ.

Хотя власть законодательная въ Россіи принадлежитъ, какъ замѣчено выше, всецѣло представителю верховной власти—Императору, не ограниченному, какъ въ коституціонныхъ государствахъ, народными представителями, однако, это не значитъ, чтобы на него возлагалась вся работа по изданію законовъ. Въ процессѣ изданія законовъ слѣдуетъ различать нѣсколько моментовъ, имѣнно: 1) инціативу закона; 2) составленіе проэкта закона; 3) обсужденіе законопроэкта; 4) санкцію его и 5) обнародованіе. Одинъ изъ этихъ моментовъ, именно, санкція, представляется наиболѣе важнымъ, такъ какъ онъ осуществляется лично самимъ Императоромъ, тогда какъ

[1]) См. мою статью въ журналѣ Юридическая лѣтопись за 1892 г. «Новыя ученія о законѣ».

въ остальныхъ моментахъ законодательной дѣятельности участіе Императора не безусловно необходимо; въ отношеніи ихъ законодательная дѣятельность можетъ осуществляться различными государственными установленіями и должностными лицами.

Законодательная инициатива можетъ быть двоякаго рода: оффиціальная и частная. Первая имѣетъ своимъ источникомъ само правительство т. е. непосредственныхъ органовъ субъекта верховной власти, другія государственныя установленія и должностныхъ лицъ; послѣдняя—частныхъ лицъ. Право законодательной инициативы принадлежитъ прежде всего Императору, затѣмъ высшимъ государственнымъ установленіямъ—сенату, синоду и министерствомъ; однако, государственный совѣтъ правомъ этимъ не пользуется. Мѣстныя государственныя установленія также, въ извѣстной степени, пользуются правомъ законодательнаго почина, что̀ выражается въ правѣ ихъ представлять начальству, т. е. высшимъ установленіямъ о тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ обнаруживается неясность или недостатокъ существующаго закона. Мѣстныя административныя установленія обязаны въ такихъ случаяхъ пріостановить разсмотрѣніе дѣла до разрѣшенія возникшаго сомнѣнія относительно закона высшими установленіями или представителемъ государственной власти. Исключеніе отсюда представляютъ установленія судебныя, которыя не должны останавливать рѣшенія дѣла „подъ предлогомъ неполноты, неясности или противорѣчія законовъ“. Но правомъ инициативы пользуются и судебныя установленія, именно органы прокурорскаго надзора.

Частный законодательный починъ выражается въ правѣ прошеній и хадатайствъ предъ правительствомъ, предоставленномъ, какъ частнымъ лицамъ, такъ и общественнымъ корпораціямъ. Различіе между оффиціальной и частной инициативой закона заключается въ томъ, что на основаніи первой вопросъ объ изданіи новаго закона или объ измѣненіи прежняго считается оффиціально возбужденнымъ, между тѣмъ какъ частная инициатива ни какого юридическаго значенія не имѣетъ и не предполагаетъ обязательнаго возбужденія въ правительственныхъ установленіяхъ вопроса объ изданіи закона [1]). Въ общемъ, однако, это дѣленіе инициативы закона на оффиціальную и частную существеннаго значенія не имѣетъ.

[1]) Осн. Зак. ст. 49 и 52. Примѣчаніе 2 къ ст. 52. 1892.

Хотя въ государствахъ конституціонныхъ весь процессъ изданія законовъ носитъ иной характеръ, нежели въ государствахъ абсолютныхъ, все же и тамъ можно различать оффиціальную и частную инициативу въ томъ же самомъ смыслѣ, какъ она различается у насъ. Но въ государствахъ конституціонныхъ и республиканскихъ [1]) существуетъ еще третій видъ инициативы закона; это инициатива со стороны народныхъ представителей. Лишь въ немногихъ конституціонныхъ государствахъ народное представительство не пользуется правомъ законодательной инициативы; таковы: Гессенъ, Сахсенъ-Альтенбургъ, Реуссъ старшей линіи и нѣкот. другія. Въ большинствѣ же государствъ право законодательной инициативы принадлежитъ каждой палатѣ въ отдѣльности [2]).

Въ Германіи, какъ союзномъ государствѣ, право законодательной инициативы принадлежитъ какъ Рейхстагу, такъ и Союзному Совѣту (Bundesrath) [3]).

Составленіе законопроэктовъ по русскому положительному праву совершается или по Высочайшему повелѣнію, или же по непосредственной инициативѣ тѣхъ учрежденій и должностныхъ лицъ, которые пользуются правомъ законодательной инициативы, или, наконецъ, возлагается на государственную канцелярію. По требованію нашего законодательства, предложенія новыхъ законовъ должны обусловливаться дѣйствительной необходимостью и законопроэкты должны составляться съ крайней осмотрительностью; редакція ихъ должна быть составлена ясно, при томъ съ указаніемъ на существующіе законы, ихъ недостаточность или неудобства, доказанныя опытомъ, а также съ обозначеніемъ тѣхъ статей прежняго закона, которыя предположены къ измѣненію или отмѣнѣ [4]). Хотя требованія эти высказаны лишь въ отношеніи законопроэктовъ, представляемыхъ министрами, но нѣтъ сомнѣнія, что они приложимы и ко всѣмъ другимъ законопроэктамъ, идущимъ отъ различныхъ государственныхъ установленій и лицъ.

---

[1]) *Simonet.* Traité élémentaire de droit public et administratif. 1885. P. 102. *Holst.* Das Staatsrecht d. Vereinigten Staaten v. America. S. 60.

[2]) *Schulze.* Lehrb. d. Deutsch. Staatsrechtes, I, 521 ff.

[3]) *Laband.* Das Staatsrecht d. Deutsch. Reiches. 74.

[4]) Учрежд. Минист. ст. 162—163.

По составленіи проэкта закона слѣдуетъ его *обсужденіе*, которое можетъ быть раздѣлено на предварительное и окончательное. Предварительное обсужденіе происходитъ: во 1) въ совѣтѣ министра, если законопроэктъ составленъ въ министерствѣ; во 2) въ государственной канцеляріи, если министръ найдетъ нужнымъ войти въ сношенія съ этимъ учрежденіемъ по связи вопроса съ разработкою свода законовъ [1]); законопроэкты, составляемые различными министерствами, могутъ быть вносимы на обсужденіе еще и въ совѣтъ министровъ, въ видахъ сохраненія ихъ единства. Наконецъ, предварительная разработка и обсужденіе законопроэктовъ возлагаются нерѣдко на особыя, спеціально для этого составляемыя, коммиссіи, хотя въ самомъ законѣ и не предусмотрѣно этого способа обсужденія.

Окончательное обсужденіе законопроэкта происходитъ въ государственномъ совѣтѣ, который имѣетъ право не только обсуждать представленный законопроэктъ, принять или не принять его въ цѣломъ, но и измѣнять его по какимъ бы то ни было соображеніямъ; въ виду этого законопроэктъ, послѣ окончательнаго его обсужденія, можетъ принять форму и содержаніе вовсе несоотвѣтствующія первоначальному его виду [2]). Это право государственнаго совѣта въ весьма значительной степени возмѣщаетъ отсутствіе у него права законодательной иниціативы. Окончательное обсужденіе нѣкоторыхъ законопроэктовъ принадлежитъ и другимъ учрежденіямъ: такъ, всѣ дополненія и поясненія законовъ, касающихся исключительно военнаго вѣдомства, въ особенности имѣющія въ виду вопросы техническіе, обсуждаются въ военномъ совѣтѣ, не подлежа обсужденію въ государственномъ совѣтѣ; то же надо сказать о проэктахъ новыхъ постановленій по технической и строевой части морскаго вѣдомства, которые обсуждаются въ адмиралтействѣ совѣтѣ [3]). За нѣкоторыми исключеніями, каждый законопроэктъ проходитъ въ государственномъ совѣтѣ двѣ стадіи: обсуждается предварительно въ одномъ изъ департаментовъ совѣта, а затѣмъ въ общемъ его собраніи [4]).

---

[1]) Учрежд. Минист. ст. 164.

[2]) Ibid. ст. 168.

[3]) Примѣчанія 1-е и 2-е къ ст. 50 Осн. зак. изд. 1892.

[4]) Учрежд. госуд. совѣта. 1892 ст. 28.

Въ государствахъ конституціонныхъ и республиканскихъ разработка и предварительное обсужденіе законопроектовъ въ формальномъ отношеніи представляютъ много общаго съ порядками, изложенными выше. Наибольшую долю участія въ составленіи и разработкѣ законопроектовъ принимаетъ правительство, въ лицѣ различныхъ учрежденій и государственнаго совѣта тамъ, гдѣ онъ существуетъ. Порученіе предварительнаго обсужденія законопроектовъ особымъ коммиссіямъ также весьма часто практикуется, при чемъ коммиссіи могутъ быть двухъ родовъ: правительственныя, составленныя правительствомъ и обсуждающія законопроекты еще до внесенія ихъ въ законодательныя собранія, и парламентскія, образуемыя палатами изъ депутатовъ и обсуждающія законопроекты или обыкновенно какіе-либо отдѣльные вопросы и части законопроектовъ по порученію палатъ и во время ихъ сессій; въ составъ этихъ коммиссій обыкновенно приглашаются съ совѣщательнымъ голосомъ и представители правительства [1]). Въ конституціяхъ обыкновенно, однако, не опредѣляются вовсе способы составленія законопроектовъ и ихъ предварительнаго обсужденія; различныя западно-европейскія законодательства регламентируютъ лишь формы и способы окончательнаго обсужденія законопроектовъ, формы же предварительнаго обсужденія установляются чисто фактически [2]).

Санкція законопроекта. Разсмотрѣнный въ государственномъ совѣтѣ законопроектъ представляется на Высочайшее утвержденіе, что̀ и называется санкціей законопроекта; только въ силу такой санкціи законопроектъ получаетъ обязательную силу закона [3]). Въ виду того, что въ неограниченной монархіи законодательная власть принадлежитъ безраздѣльно государю, и характеръ санкціи законопроекта вполнѣ зависитъ отъ усмотрѣнія послѣдняго. Императоръ можетъ утвердить мнѣніе большинства или меньшинства, или наконецъ, постановить собственную резолюцію; отдѣльныя статьи закона могутъ быть также видоизмѣняемы или исключаемы по усмотрѣнію Императора, такъ что постановленія государственнаго

---

[1]) *Gareis*, Allgemeines Staatsrecht. 73. 74. 174 u. and.

[2]) *Laband*, Das Staatsrecht d. Deutsch Reiches, 74.

[3]) Осн. зак. ст. 50.

совѣта имѣютъ лишь характеръ мнѣній, необязательныхъ для представителя верховной власти. Санкція законопроекта выражается подписаніемъ его Императоромъ [1]).

Самая форма подписанія бываетъ различной; Императоръ или подписываетъ свое имя, или же выражаетъ утвержденіе формулой „быть по сему“ [2]). Иногда та и другая подпись встрѣчаются одновременно [3]).

Санкція законопроекта является необходимымъ моментомъ въ процессѣ изданія законовъ не только въ государствахъ абсолютныхъ, но и въ конституціонныхъ; до извѣстной степени она существуетъ и въ государствахъ республиканскихъ.

Большинство нѣмецкихъ государствовѣдовъ разсматриваютъ санкцію законопроекта какъ важнѣйшій моментъ въ процессѣ изданія закона, такъ какъ королю принадлежитъ, по ихъ мнѣнію, вся полнота государственной власти, и такъ какъ только благодаря санкціи закона проектъ становится закономъ. Однако, вникая въ сущность организаціи конституціонной государственной власти, мы видимъ, что она выражается въ гармоническомъ сочетаніи началъ монархическаго и народнопредставительнаго, и потому, если санкція законопроекта принадлежитъ королю, то лишь какъ представителю монархическаго начала и въ то же время личному представителю государства, но не какъ носителю государственной власти. Въ конституціонномъ государствѣ санкція настолько же необходима, какъ и другіе моменты въ процессѣ изданія закона; законопроектъ, не принятый палатами, не можетъ быть санкціонированъ королемъ. Отсюда различіе между санкціей въ абсолютномъ государствѣ и санкціей въ государствѣ конституціонномъ; въ послѣднемъ это только окончательный моментъ законодательнаго процесса, имѣющій однако такую же важность, какъ и другіе моменты; въ первомъ, напротивъ, это не только окончательный, но и абсолютно необходимый и важнѣйшій моментъ въ изданіи закона; другіе моменты занимаютъ совершенно второстепенное мѣсто, могутъ видоизмѣняться согласно волѣ монарха, такъ какъ послѣдній не только личный представитель государства и носитель монар-

---

[1]) Ст. 54.

[2]) Учрежд. госуд. совѣта ст. 116 и 117.

[3]) См. Собр. Узак. 1890 ст. 106.

хическаго начала, но и дѣйствительный органъ государственной власти. Если въ конституціонномъ государствѣ король можетъ санкціонировать только принятые народнымъ представительствомъ законопроекты, то, съ другой стороны, ему принадлежитъ право и отказать въ санкціи, произнести свое veto. Это совершенно согласно съ сущностью исторически выработавшейся конституціонной монархіи; не будь у короля этого права, и самая санкція потеряла бы свое значеніе. Такъ называемое суспенсивное veto наиболѣе свойственно государствамъ республиканскимъ, хотя иногда оно встрѣчается и въ монархіяхъ, примѣръ чего представляетъ намъ Норвегія. Такъ же, какъ и всюду, законопроекты принятые Стортингомъ, представляются здѣсь для санкціи королю, который, находя ихъ нецѣлесообразными, можетъ отказать въ своей санкціи; такой отказъ можетъ быть повторенъ королемъ и въ слѣдующую сессію Стортинга, если послѣдній вновь принимаетъ и предлагаетъ санкціонировать тотъ же законопроектъ. Но если Стортингъ въ третій разъ принимаетъ законопроектъ, то онъ становится уже законнымъ, хотя бы король и отказалъ въ своей санкціи; для того, однако, чтобы это могло имѣть мѣсто, требуется, чтобы законопроектъ безъ измѣненій принимался собраніями Стортинга различныхъ, хотя непосредственно одинъ за другимъ слѣдующихъ, избирательныхъ періодовъ [1]). Въ виду того, что избирательный періодъ въ Норвегіи 3 года, такая борьба изъ за изданія новаго закона можетъ длиться minimum шесть лѣтъ, если король не сдѣлаетъ уступки ранѣе.

Это суспенсивное veto короля, въ связи съ организаціей Стортинга, значительно отличаетъ Норвегію отъ другихъ конституціонныхъ государствъ, приближая ее до нѣкоторой степени къ государствамъ республиканскимъ.

Въ этихъ послѣднихъ суспенсивное veto принадлежитъ президенту республики; такъ, во Франціи президентъ республики, не соглашаясь съ принятымъ обѣими палатами законопроектомъ, имѣетъ право требовать вторичнаго обсужденія законопроекта, и въ этомъ ему не можетъ быть отказано; но

---

[1]) *Aschehoug.* Das Staatsrecht d. vereinigten Konigreiche Schweden u. Norwegén S. 148 ff.

если и послѣ вторичнаго обсужденія палаты остаются при прежнемъ рѣшеніи, то законъ издается, несмотря на несогласіе президента [1]).

То же самое слѣдуетъ сказать о Сѣверо-Американскихъ штатахъ, гдѣ суспенсивное veto принадлежитъ не только президенту союза, но и многимъ губернаторамъ отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ Сѣверо-Американскаго союза [2]). Но президентъ Швейцарскаго союза не можетъ быть поставленъ на одну линію съ президентами вышеупомянутыхъ республикъ, такъ какъ по своей роли болѣе подходитъ къ президенту совѣта министровъ, хотя и называется президентомъ конфедераціи; никакого veto въ дѣлѣ изданія законовъ ему не принадлежитъ [3]).

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что санкція законопроекта, необходимая въ государствахъ монархическихъ, не имѣетъ существеннаго значенія въ государствахъ республиканскихъ. Если въ первыхъ она является однимъ изъ важнѣйшихъ моментовъ въ процессѣ изданія закона, то въ послѣднихъ это только мѣра контроля, устанавливаемая въ видахъ предупрежденія изданія законовъ, несогласныхъ съ существующими потребностями государственной жизни.

Обнародованіе закона. Хотя законопроектъ и получаетъ обязательную силу закона по утвержденіи его субъектомъ верховной власти, однако самое осуществленіе закона и примѣненіе его въ жизни дѣлается возможнымъ лишь послѣ его обнародованія.

По ст. 59 нашихъ основныхъ законовъ, законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія. Это объясняется тѣмъ, что введеніе въ дѣйствіе новаго закона не всегда совпадаетъ со временемъ его утвержденія, и что исполненія закона можно требовать только тогда, когда онъ извѣстенъ. Обнародованіе закона возлагается у

---

[1]) *Simonet*, Traité élémentaire de droit public. 1885. p. 117. *A. Lebon*, Das Staatsrecht der französischen Republik. S. 49.

[2]) *Holst*, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika. S. 61, 154 u. ff.

[3]) *Demombynes*, Les constitutions européennes. tome 2-me 1883 p. 344.

насъ на правительствующій сенатъ и подчиненныя ему учрежденія, т. е. въ губерніяхъ на губернскія правленія, въ уѣздахъ на учрежденія полицейскія. Поэтому всѣ выходящія вновь узаконенія обязательно должны сообщаться въ спискахъ въ сенатъ, который ихъ печатаетъ и повсемѣстно разсылаетъ; мѣстнымъ установленіямъ принадлежитъ право до исполненія закона представлять сенату о неудобствахъ его; но въ случаѣ подтвержденія его представителемъ верховной власти, мѣстныя установленія обязаны привести его въ исполненіе непремѣнно и безусловно, какъ выражается законъ.

На сенатъ возлагается обязанность наблюдать за точнымъ примѣненіемъ закона, опредѣлять порядокъ обнародованія, разрѣшать возникающія при примѣненіи закона недоразумѣнія и вообще пресѣкать всякія злоупотребленія въ отношеніи примѣненія закона [1]).

Разъ изданный законъ сохраняетъ свою силу до его отмѣны [2]), которая можетъ быть произведена также только закономъ. „Отмѣна закона существующаго, говорится въ ст. 73 основ. зак., совершается тѣмъ же порядкомъ, какой означенъ для составленія законовъ. Законъ общій и всенародно объявленный отмѣняется не иначе, какъ таковымъ же общимъ закономъ. Указъ, изданный за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ, не иначе отмѣненъ быть можетъ, какъ таковымъ же указомъ“.

Необходимость обнародованія закона и установленія особыхъ правилъ отмѣны закона признается всѣми законодательствами, и если замѣчаются иногда въ этомъ отношеніи нѣкоторыя разногласія, то они касаются по преимуществу установленія сроковъ, съ которыхъ начинается обязательная сила законовъ. Санкціонированные королевскою властью законы или только принятые палатами въ томъ случаѣ, когда королевской санкціи не требуется, печатаются обыкновенно въ сборникахъ законовъ и распоряженій или же вообще въ оффиціальныхъ органахъ печати. Для того однако, чтобы законъ могъ считаться обязательнымъ для населенія, необходи-

---

[1]) Учрежд. правит. сената. 1892 ст. 2, 19.

[2]) Осн. Зак. ст. 72.

мо, чтобы напечатанное сдѣлалось извѣстнымъ населенію, въ видахъ чего вновь изданные законы или дѣйствительно прочитываются въ публичныхъ мѣстахъ, или расклеиваются, что возможно, конечно, далеко не всегда, или, наконецъ, дѣлаются обязательными по истеченіи извѣстнаго срока послѣ полученія въ данномъ административномъ районѣ того нумера изданія, въ которомъ напечатанъ законъ. Такъ, во Франціи законъ становится обязательнымъ черезъ день по полученіи его въ соотвѣтствующемъ округѣ [1]). Въ Норвегіи законъ вступаетъ въ обязательную силу спустя четыре недѣли послѣ его обнародованія, т. е. напечатанія, если въ самомъ законѣ не сдѣлано оговорки, т. е. не указанъ другой срокъ [2]). Въ Италіи— по истеченіи 15 дней послѣ публикаціи, при чемъ однако на органы администраціи возлагается обязанность всѣми возможными способами сдѣлать законъ дѣйствительно извѣстнымъ населенію [3]). Въ Испаніи—по истеченіи 4 дней послѣ напечатанія въ провинціальной оффиціальной газетѣ [4]); въ Португаліи для столицы 3 дня послѣ обнародованія; для дистриктовъ 14 дней и для острововъ 8 дней по полученіи на нихъ правительственнаго сообщенія; для колоній установленъ особый порядокъ [5]). Въ Даніи законъ получаетъ обязательную силу для населенія спустя 8 дней послѣ напечатанія [6]). Въ Швеціи, кромѣ напечатанія закона, требуется чтеніе его въ церквахъ каждаго прихода [7]). Въ германскихъ государствахъ законъ получаетъ обязательную силу въ различные сроки: такъ, въ Пруссіи [8]), Гессенѣ [9]), Гамбургѣ [10]) чрезъ 14 дней по напечатаніи, въ Саксоніи чрезъ 15 дней [11]), въ Брауншвейгѣ [12]),

---

[1]) *Simonet.* Traité élémentaire de droit public. p. 123.
[2]) *Aschehoug.* S. 150.
[3]) *Brusa.* Das Staatsrecht d. Königreich Italien. S. 176.
[4]) *Torres Campos.* Das Staatsrecht d. K. Spanien S. 38 ff.
[5]) *Tovares de Medeiros.* Portugiesisches Staatsrecht. S. 51.
[6]) *Goos und Hansen.* Das Staatsrecht d. K. Dänemark. S. 77.
[7]) *Aschehoug.* S. 70.
[8]) *Rönne.* S. 396.
[9]) *Gareis.* S. 88 изд. Марквардсена.
[10]) *Vollfson.* S. 22.
[11]) *Leuthold.* S. 196. изд. Маркв.
[12]) *Otto.* S. 105. ibid.

Шварцбургъ-Зондергаузенъ [1]) и Шварцбургъ-Рудольфштадтъ [2]) спустя 8 дней по напечатаніи. Въ герцогствѣ Заксенъ-Кобургъ-Гота спустя 4 дня [3]); въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ, какъ напр. въ Вюртембергѣ [4]), законъ получаетъ обязательную силу въ день полученія въ данной мѣстности того нумера оффиціальнаго изданія, въ которомъ законъ напечатанъ. Въ Австро-Венгріи [5]) для общихъ законовъ установленъ 45 дневный срокъ, для провинціальныхъ законовъ (Landesgesetzgebung) 15 дней. Довольно продолжительный срокъ именно 20 дней, установленъ въ Нидерландахъ [6]); въ Бельгіи [7]) же только 10 дневный срокъ; въ Люксанбургѣ [8]) 3 дневный; наконецъ, есть государства, въ которыхъ вовсе не установлено того термина, съ наступленія котораго вновь изданный законъ получаетъ обязательную силу для населенія. Такъ, сюда относятся Американскіе Штаты, гдѣ законъ получаетъ обязательную силу немедленно по установленіи соглашенія о немъ между законодательными факторами [9]).

Изъ сказаннаго видно, что большинство законодательствъ установляетъ для наступленія обязательной силы новаго закона опредѣленный срокъ, хотя каждое законодательство содержитъ въ то же время оговорку, что время наступленія обязательной силы новаго закона можетъ быть опредѣлено въ самомъ этомъ законѣ.

§ 30. Обязательная сила закона [10]).

Обязательная сила закона можетъ быть разсматриваема: въ отношеніи 1) времени примѣненія закона; 2) простран-

---

[1]) *Schambach* S. 167. ibid.

[2]) *Forkel* S. 130. ibid.

[3]) *Klinghammer*. S. 148. ibid.

[4]) *Gaupp*. S. 68.

[5]) *Lentner*, Grundriss des Staatsrechts d. Ost. Und. Monarchie S. 229.

[6]) *Hartog*. S. 44.

[7]) *Bauthier*. S. 82.

[8]) *Eyschen* S. 81.

[9]) *E. Schlief*, Die Verfassung der Nordamerikanischen Union. 1880. S. 43.

[10]) Вопросъ объ обязательной силѣ закона весьма обстоятельно разработанъ *А. Градовскимъ*: Начала русскаго государственнаго права. I. 1892. 97—137. См. его статью въ Ж. гр. и уг. права 1873. іюль.

ства его дѣйствія и 3) лицъ, на которыя онъ распространяется.

Въ отношеніи *времени* наше законодательство, на ряду со всѣми другими законодательствами, признаетъ принципъ недопущенія обратной силы закона. Ст. 60 основныхъ законовъ говоритъ: „законъ дѣйствуетъ токмо на будущее время. Никакой законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія и сила онаго не распространяется на дѣянія, совершившіяся прежде его обнародованія". Законъ допускаетъ, однако, исключенія изъ этого правила, состоящія во 1) въ томъ, что подтвержденіе и и разъясненіе смысла прежняго закона не составляетъ новаго закона и, слѣдовательно, примѣненіе высказаннаго принципа здѣсь не приложимо; во 2) въ самомъ законѣ можетъ быть заявлено, что сила его распространяется и на время предшествовавшее его обнародованію.

Если можно признать цѣлесообразность перваго исключенія, то второе несомнѣнно ставитъ въ большую опасность самый принципъ или правило.

Обратное дѣйствіе закона допускается нашимъ законодательствомъ кромѣ того въ томъ случаѣ, если законъ не нарушаетъ при этомъ ничьихъ правъ и вообще не влечетъ за собою для кого-либо вредныхъ юридическихъ послѣдствій. Наиболѣе рельефно принципъ непримѣнимости обратной силы закона проявляется въ уголовномъ правѣ. Значеніе этого принципа выражается здѣсь въ томъ, что новый законъ не распространяется на тѣ совершенныя дѣянія, которыя прежними законами не были предусмотрѣны; отсюда формула: „nullum crimen sine lege". Дѣяніе по новому закону преступное, но совершенное до обнародованія новаго закона и не предусмотрѣнное закономъ прежнимъ, не должно быть наказуемо; то же надо сказать и относительно самой мѣры наказанія, съ тѣмъ однако различіемъ, что законъ, установляющій болѣе мягкія мѣры наказанія, получаетъ обратную силу, между тѣмъ какъ болѣе строгій законъ обратнаго дѣйствія не имѣетъ; основаніе для этого послѣдняго правила чисто моральнаго свойства; съ строго же юридической точки зрѣнія оно не можетъ быть оправдано, такъ какъ дѣлаетъ новый законъ болѣе выгоднымъ для преступника, нежели для потерпѣвшаго.

Относительно гражданскаго права принципъ непримѣненія обратной силы закона выражается въ томъ, что новый законъ не нарушаетъ и не уничтожаетъ правъ, пріобрѣтенныхъ на основаніи прежнихъ законовъ; однако при этомъ самыя права должны быть частными, гражданскими, и не должны входить въ сферу публичнаго права. Если законъ отмѣняетъ, напр. какія либо сословныя привилегіи, то это не значитъ, что онъ имѣетъ обратную силу; субъектъ верховной власти въ правѣ измѣнять организацію и права сословій, какъ цѣлыхъ общественныхъ союзовъ, подобно тому какъ онъ въ правѣ производить тѣ или другія измѣненія въ государственномъ строѣ вообще.

Обязательная сила закона должна быть разсматриваема, далѣе, въ отношеніи *пространства*, т. е. того территоріальнаго района, на который законъ распространяется. По общему правилу, обязательная сила закона дѣйствуетъ на пространствѣ всей государственной территоріи. Это правило представляетъ однако нѣкоторыя исключенія, обусловливаемыя отчасти международными отношеніями, отчасти различными мѣстными особенностями. Требованія международнаго общенія вызываютъ необходимость признанія со стороны каждаго государства силы законовъ прочихъ государствъ, въ особенности силы законовъ гражданскихъ; такъ, напр. иностранцы, достигшіе совершеннолѣтія, установленнаго законами ихъ отечества, признаются совершеннолѣтними и въ чужомъ государствѣ; то же самое надо сказать относительно различнаго рода гражданскихъ правъ. Съ другой стороны, въ извѣстныхъ случаяхъ законъ не примѣняется и въ предѣлахъ того государства, въ которомъ онъ изданъ; такъ, многіе законы о повинностяхъ не могутъ примѣняться къ иностранцамъ. Принципъ распространенія обязательной силы закона на пространствѣ всей государственной территоріи ограничивается, затѣмъ, какъ сказано, различнаго рода мѣстными особенностями. Въ Россіи такое ограниченіе имѣетъ огромное значеніе, что̀ обусловливается обширной территоріей и чрезмѣрнымъ разнообразіемъ мѣстныхъ условій жизни, иногда до того своеобразныхъ и исключительныхъ, что примѣненіе къ нимъ общихъ законовъ дѣлается невозможнымъ. Отсюда необходимость особыхъ мѣстныхъ законовъ. Въ ст. 48 осн. зак. сказано по этому поводу слѣдующее: „законы въ Имперіи дѣй-

ствуютъ или единообразно въ общей ихъ силѣ, или съ мѣстными въ нѣкоторыхъ ихъ частяхъ измѣненіями. Пространство сихъ измѣненій, мѣста, гдѣ они допускаются и связь ихъ съ законами общими опредѣляются въ особенныхъ законахъ, учрежденіяхъ и уставахъ". И дѣйствительно, мы видимъ, что многія мѣстности управляются на основаніи особыхъ законовъ; такъ, сюда относятся: Великое княжество Финляндское, Царство Польское, Сибирь, Кавказскій край и другія. Между общими и мѣстными законами не можетъ быть никакой коллизіи, такъ какъ послѣдніе отмѣняютъ силу первыхъ въ той мѣстности, на которую они распространяются, и общіе законы примѣняются въ мѣстностяхъ, управляемыхъ на основаніи особыхъ законовъ, лишь въ тѣхъ случаяхъ, относительно которыхъ въ мѣстныхъ законахъ не содержится никакихъ указаній.

Наконецъ, обязательная сила закона должна быть разсмотрѣна въ отношеніи *лицъ*, подчиненныхъ закону. Въ нашемъ законодательствѣ содержится требованіе, чтобы законъ, надлежащимъ образомъ обнародованный, соблюдался всѣми и каждымъ. Это требованіе, признаваемое и другими законодательствами, допускаетъ однако извѣстныя исключенія: такъ, дѣйствію законовъ страны не подчиняются: государь, по правилу „princeps legibus solutus est", государи иностранные, по принципу внѣземельности, основанному на взаимномъ признаніи верховенства различными представителями верховной власти; само собою разумѣется, свобода иностранныхъ государей отъ подчиненности законамъ чужаго государства, на территоріи котораго они временно находятся, не можетъ быть безусловной, такъ какъ представитель верховной власти не можетъ оставаться равнодушнымъ къ нарушеніямъ законовъ, кто бы ни былъ виновникомъ этихъ нарушеній.

Неподчиненность иностранныхъ государей законамъ чуждаго имъ государства, въ предѣлахъ котораго они находятся, имѣетъ главной цѣлью лишь неприкосновенность личности монарха или вообще главы государства. Принципъ экстерриторіальности распространяется и на дипломатическихъ агентовъ, ихъ семьи и лицъ, входящихъ въ составъ посольствъ; самыя жилища ихъ считаются неприкосновенными.

Общеобязательная сила законовъ относительно лицъ ограничивается также существованіемъ привилегій, т. е.

частныхъ законовъ, опредѣляющихъ исключительныя права частныхъ лицъ или обществъ. „Привилегіи, говоритъ ст. 71 основ. законовъ, дарованныя Верховною Самодержавною Властью частнымъ лицамъ или обществамъ, изъемлютъ ихъ отъ дѣйствія общихъ законовъ по тѣмъ предметамъ, на которые въ тѣхъ привилегіяхъ содержатся точныя постановленія". Затѣмъ, общіе законы не распространяются или не вполнѣ распространяются на нѣкоторые разряды лицъ: таковы инородцы, лица военнаго и духовнаго званія; сила общихъ законовъ ограничивается также обычаями; такъ, обычное право дѣйствуетъ, въ предѣлахъ указанныхъ закономъ, въ судахъ инородческихъ, крестьянскихъ волостныхъ судахъ, въ коммерческихъ судахъ и другихъ.

КНИГА ВТОРАЯ.

УЧЕНІЕ ОБЪ ОРГАНАХЪ, ПОДЧИНЕННЫХЪ СУБЪЕКТУ ВЕРХОВНОЙ ВЛАСТИ ИЛИ О ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ УСТАНОВЛЕНІЯХЪ.

Часть первая.

Общегосударственныя установленія.

Глава первая.

КЛАССИФИКАЦІЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ УСТАНОВЛЕНІЙ.

§ 31. Основанія классификаціи.

Субъектъ верховной власти проводитъ свою волю въ жизнь при помощи цѣлой совокупности своихъ органовъ или государственныхъ установленій, которые могутъ быть извѣстнымъ образомъ классифицированы. Исходнымъ пунктомъ для такой классификаціи служитъ отчасти само русское законодательство, отчасти же различныя свойства и признаки дѣйствующихъ въ Россіи государственныхъ установленій. Такъ, въ основныхъ законахъ мы находимъ указаніе на то, что субъектъ государственной власти можетъ проявлять свою волю и дѣятельность непосредственно и посредственно; отсюда раздѣленіе самого управленія на верховное и подчиненное, а вмѣстѣ съ тѣмъ и раздѣленіе государственныхъ установленій на двѣ категоріи: 1) органы верховнаго управленія и 2) органы подчиненнаго управленія. Это—классификація установленій по степени ихъ власти. Въ виду, далѣе, раздѣленія функцій носителя верховной власти на законодательную, административную и судебную, и государственныя установленія являются

въ этихъ же трехъ видахъ; это дѣленіе ихъ по роду ихъ власти.

Дѣятельность государственныхъ установленій можетъ распространяться или на всю государственную территорію или на отдѣльныя ея части, въ виду чего и установленія могутъ быть разсматриваемы также и съ этой точки зрѣнія; самая организація ихъ можетъ быть весьма различной, что порождаетъ новый исходный пунктъ для ихъ классификаціи. Наконецъ, государственныя установленія могутъ быть различаемы смотря по тому, принадлежатъ ли они къ системѣ правительственныхъ установленій или общественныхъ. Такимъ образомъ, всѣ государственныя установленія могутъ быть классифицированы: 1) по степени власти; 2) по роду власти; 3) по пространству дѣятельности; 4) по характеру организаціи; 5) по принадлежности ихъ къ системѣ установленій правительственныхъ или общественныхъ.

§ 32. Различіе установленій по степени ихъ власти.

Было уже замѣчено выше, что субъектъ верховной власти можетъ функціонировать непосредственно и посредственно. Въ первомъ случаѣ дѣятельность его является по преимуществу установляющей, хотя возможны и другіе виды этой дѣятельности; напр. объявленіе войны, заключеніе мира, помилованіе преступниковъ и т. д. Въ нашемъ законодательствѣ эта дѣятельность называется верховнымъ управленіемъ, каковое названіе вполнѣ соотвѣтствуетъ сущности дѣла. Если, однако, дѣятельность этого рода называется непосредственной, то такое выраженіе надо понимать условно, такъ какъ субъектъ верховной власти даже и въ этомъ случаѣ не можетъ обойтись безъ подчиненныхъ ему органовъ, на которые и возлагается, по крайней мѣрѣ, подготовительная часть работы. Установленія, принимающія то или другое участіе въ непосредственной дѣятельности представителя верховной власти, получили у насъ названіе органовъ верховнаг управленія. Характерной чертой этихъ органовъ служитъ то, что постановленія ихъ не имѣютъ рѣшающаго значенія до тѣхъ поръ, пока они не утверждены монархомъ; слѣдовательно, сами по себѣ это установленія только совѣщательныя, что вполнѣ и понятно, такъ какъ тамъ, гдѣ рѣшаетъ представитель власти

верховной, не можетъ быть никакой другой рѣшающей власти. Другую характерную черту этихъ установленій составляетъ то, что они касаются вопросовъ, на которые въ дѣйствующемъ законодательствѣ нѣтъ еще ни какихъ отвѣтовъ или же есть отвѣты неудовлетворительные; вотъ почему эти установленія имѣютъ характеръ, какъ замѣчено и выше, по преимуществу, созидающій или установляющій. Къ числу органовъ верховнаго управленія у насъ принадлежатъ слѣдующія установленія: государственный совѣтъ, совѣтъ министровъ и комитетъ министровъ; но это только главнѣйшіе органы верховнаго управленія; на ряду съ ними дѣйствуютъ и другія, которыя являются органами верховнаго управленія по стольку, по скольку постановленія ихъ требуютъ утвержденія монарха; таковы сенатъ, св. синодъ, министерства, въ особенности Императорскаго Двора, а также военное и морское, равно какъ и высшія учрежденія вѣдомства Императрицы Маріи и другія. Съ другой стороны, не всѣ постановленія государственнаго совѣта и комитета министровъ относятся къ сферѣ верховнаго управленія, такъ какъ не всѣ ихъ постановленія требуютъ утвержденія монарха. Постановленія этой послѣдней категоріи представляютъ, однако, исключеніе изъ общаго правила.

Другую категорію установленій составляютъ всѣ тѣ установленія, которыя дѣйствуютъ на основаніи разъ даннаго полномочія отъ представителя верховной власти, т. е. на основаніи закона и спеціально предоставленной имъ власти. Это установленія, такъ называемаго, подчиненнаго управленія. Несмотря, однако, на это названіе, они болѣе самостоятельны, нежели первыя, такъ какъ ихъ постановленія, будучи основаны на законѣ, имѣютъ рѣшающее значеніе. Эта самостоятельность еще болѣе обнаруживается въ томъ случаѣ, когда эти установленія уполномочиваются носителемъ верховной власти постановлять рѣшенія по такимъ вопросамъ, по которымъ въ законѣ не содержится вполнѣ опредѣлительныхъ указаній. Рѣшенія этихъ установленій не требуютъ, по общему правилу, утвержденія со стороны представителя верховной власти; таковы: сенатъ, св. синодъ, министерства и всѣ мѣстныя установленія.

Раздѣленіе государственныхъ установленій на двѣ вышеприведенныя категоріи, по степени ихъ власти, свойственно наиболѣе неограниченной монархіи, хотя, до нѣкоторой степени,

эта классификація приложима и къ другимъ формамъ государственнаго строя. Тамъ, гдѣ субъектъ верховной власти дѣйствуетъ непосредственно, мы имѣемъ дѣло съ верховнымъ управленіемъ, которое, въ громадномъ большинствѣ случаевъ, есть ничто иное какъ законодательство, такъ какъ послѣднее и есть именно дѣятельность, наиболѣе свойственная субъекту верховной власти. Органами верховнаго управленія въ конституціонныхъ государствахъ являются, такимъ образомъ, королевская власть и парламентъ, по скольку они дѣйствуютъ совмѣстно; такимъ образомъ, понятіе верховнаго управленія для государствъ конституціонныхъ будетъ нѣсколько иное, нежели для государствъ абсолютныхъ. Правда, и въ конституціонныхъ государствахъ могутъ быть установленія соотвѣтствующія, по существу дѣла, органамъ верховнаго управленія въ неограниченной монархіи; таковы разнаго рода парламентскія коммиссіи, участвующія въ дѣятельности верховной власти, но не постановляющія ни какихъ окончательныхъ рѣшеній.

Что касается органовъ подчиненнаго управленія, то въ качествѣ таковыхъ являются, какъ у насъ, такъ и всюду, установленія, осуществляющія въ самой жизни уже изданные законы, или же самостоятельно дѣйствующія вообще по уполномочію субъекта верховной власти.

§ 33. Различіе установленій по роду функцій.

Всѣ существующія въ Россіи государственныя установленія, по роду ихъ функцій, могутъ быть раздѣлены на три категоріи, смотря по тому, какой родъ функцій въ каждой категоріи является преобладающимъ; таковы: 1) установленія законосовѣщательныя; 2) административныя и 3) судебныя.

Въ Россіи не существуетъ установленій законодательныхъ, такъ какъ законодательство всецѣло принадлежитъ императору; поэтому можно говорить только объ установленіяхъ законосовѣщательныхъ, куда относятся государственный совѣтъ, въ значительной степени совѣтъ министровъ, военный совѣтъ, адмиралтействъ совѣтъ, министерство Императорскаго Двора. Всѣ эти установленія не исключительно, однако, законосовѣщательныя; этого нельзя сказать даже о государственномъ совѣтѣ, такъ какъ къ числу его функцій, какъ мы увидимъ

ниже, относится не одна законосовѣщательная дѣятельность, но и функція административная и даже отчасти судебная; называемъ же мы его законосовѣщательнымъ установленіемъ лишь по преобладающему въ немъ характеру этой дѣятельности.

Другую группу установленій представляютъ установленія съ преобладающей административной функціей; сюда относятся: святѣйшій правительствующій синодъ, министерства и другія главныя управленія, а также установленія мѣстныя, преслѣдующія тѣ или другія административныя задачи. Эта группа представляется наиболѣе сложной и требующей еще особой классификаціи по предметамъ дѣятельности. Такъ какъ всѣ отдѣльные виды государственнаго управленія могутъ быть сведены къ пяти главнымъ отраслямъ, то соотвѣтственно съ этимъ и административныя установленія могутъ быть пріурочены къ тѣмъ же пяти группамъ. Военная дѣятельность вызываетъ необходимость существованія военныхъ установленій; международная или дѣятельность по внѣшнимъ сношеніямъ осуществляется соотвѣтствующими установленіями такъ называемыхъ иностранныхъ дѣлъ; государственно-хозяйственная дѣятельность осуществляется финансовыми установленіями; обезпеченіе благосостоянія и безопасности достигается при помощи установленій внутренняго управленія; отрасль судебная порождаетъ существованіе установленій судебнаго управленія; наконецъ, управленіе церковное осуществляется также при помощи особыхъ установленій. Установленія каждой изъ приведенныхъ отраслей государственной дѣятельности, въ свою очередь, могутъ быть извѣстнымъ образомъ классифицированы, т. е. сведены въ стройную систему. Наиболѣе обширною отраслью государственнаго управленія является внутреннее управленіе, обусловливающее существованіе многочисленныхъ установленій, группирующихся въ особыя вѣдомства. Обезпеченіе безопасности какъ частныхъ лицъ, такъ и государства достигается при помощи установленій полицейскихъ; съ 1810 г. у насъ существовало особое министерство полиціи, въ которомъ и была сконцентрирована вся полицейская дѣятельность; въ настоящее время эта дѣятельность составляетъ одну изъ задачъ министерства внутреннихъ дѣлъ; замѣтимъ, что и въ другихъ государствахъ эта дѣятельность рѣдко организована въ самостоятельное вѣдомство, но обыкновенно входитъ

составною частью въ сферу задачъ, осуществляемыхъ другими центральными вѣдомствами, большею частью министерствомъ внутреннихъ дѣлъ.

Обезпеченіе благосостоянія физическаго, духовнаго и экономическаго возложено на особыя установленія, которыя у насъ входятъ отчасти въ вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, отчасти же организованы въ самостоятельныя вѣдомства. Въ дѣйствительной жизни нельзя ожидать найти систему установленій вполнѣ согласную съ научными требованіями, въ виду того обстоятельства, что введеніе тѣхъ или другихъ установленій въ то или другое центральное вѣдомство обусловливается часто не сущностью дѣла, но побочными соображеніями практическаго свойства; такъ у насъ установленія, содѣйствующія развитію обрабатывающей промышленности и торговлѣ, входятъ въ вѣдомство министерства финансовъ, между тѣмъ какъ, по существу дѣла, мѣсто имъ въ вѣдомствѣ внутреннихъ дѣлъ. Это послѣднее вѣдомство настолько, однако, обширно, что нѣкоторыя установленія, по существу дѣла принадлежащія къ этому вѣдомству, организованы, какъ сказано, въ самостоятельныя вѣдомства. Таковы у насъ: вѣдомства народнаго просвѣщенія, путей сообщенія, государственныхъ имуществъ и нѣкоторыя другія. То же самое, однако, мы видимъ и во всѣхъ другихъ государствахъ; такъ народное просвѣщеніе всюду выдѣлено въ особое вѣдомство, часто въ связи съ духовными дѣлами; это мы находимъ напр въ Пруссіи, Скандинавскихъ государствахъ, Греціи; народное просвѣщеніе организовано въ самостоятельное вѣдомство во Франціи, Италіи, Испаніи, Великобританіи; въ связи съ дѣлами внутренняго управленія въ Португаліи, Бельгіи, Соединенныхъ Штатахъ; вѣдомство путей сообщенія, однако, обыкновенно не организовано самостоятельно, но въ связи съ другими вѣдомствами, большею частью съ вѣдомствомъ публичныхъ работъ, какъ это мы находимъ во Франціи, Пруссіи, Италіи. Самостоятельное вѣдомство государственныхъ имуществъ мы находимъ въ Пруссіи. Отдѣльныя вѣтви внутренняго управленія въ иностранныхъ государствахъ вообще чаще организованы въ самостоятельныя вѣдомства, нежели у насъ. Такъ, кромѣ выше приведенныхъ, мы находимъ самостоятельную организацію вѣдомствъ: почтоваго и телеграфнаго въ Германской имперіи, Великобританіи, Бельгіи, Франціи, Соеди-

ненныхъ Штатахъ; торговли—во Франціи, Пруссіи, Великобританіи, Нидерландахъ; земледѣлія и сельскаго хозяйства—въ Соединенныхъ Штатахъ, Франціи; но чаще земледѣліе находится въ одномъ вѣдомствѣ съ торговлей и промышленностью, что мы видимъ въ Италіи, Испаніи, Португаліи, Бельгіи, Нидерландахъ.

Государственно-хозяйственная дѣятельность признается на столько важной, что всюду организуется въ видѣ самостоятельнаго вѣдомства, у насъ эта дѣятельность сосредоточена въ министерствѣ финансовъ и государственномъ контролѣ. То же самое слѣдуетъ сказать и относительно западно-европейскихъ государствъ, гдѣ всюду государственно-хозяйственная дѣятельность организована въ видѣ особаго министерства финансовъ. Юстиція является въ видѣ самостоятельной отрасли государственнаго управленія, осуществляемой цѣлой совокупностью судебныхъ установленій; но кромѣ судопроизводства въ каждомъ государствѣ есть еще особая отрасль такъ называемаго судебнаго управленія, организуемаго также въ самостоятельное вѣдомство, обыкновенно въ видѣ министерства юстиціи; въ сферу дѣятельности этого послѣдняго иногда вносятся и посторонніе предметы: такъ у насъ часть межевая; въ Италіи и Бельгіи въ вѣдомство этого министерства входятъ и духовныя дѣла, сообразно съ чѣмъ и самое министерство называется министерствомъ юстиціи и духовныхъ дѣлъ. Дѣятельность по международнымъ сношеніямъ организована въ самостоятельное вѣдомство въ видѣ министерства иностранныхъ дѣлъ, какъ въ Россіи, такъ и въ другихъ государствахъ; въ С.Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ эта дѣятельность входитъ въ такъ называемый государственный департаментъ (Department of the State); то же самое слѣдуетъ сказать относительно Испаніи (ministro de Estado) и нѣкоторыхъ другихъ государствъ. Защита страны отъ внѣшнихъ враговъ требуетъ, кромѣ военной дѣятельности въ собственномъ смыслѣ слова, еще военнаго управленія, организуемаго также въ особое вѣдомство, обыкновенно въ видѣ двухъ министерствъ военнаго и морскаго. Наконецъ, государственное управленіе въ отношеніи къ церкви организовано у насъ въ видѣ двухъ вѣдомствъ: вѣдомства православнаго исповѣданія, органомъ котораго является св. правительствующій синодъ, и вѣдомства иностранныхъ исповѣданій, органомъ котораго служитъ

департаментъ духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій, состоящій при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ.

Кромѣ всѣхъ вышеприведенныхъ вѣдомствъ, въ Россіи существуетъ еще вѣдомство Императорскаго Двора, организованное также въ видѣ особаго министерства, на обязанность котораго возложена забота объ интересахъ Императорской фамиліи.

Вѣдомство Двора въ западно-европейскихъ государствахъ не организовано самостоятельно и отдѣльно отъ другихъ вѣдомствъ, какъ въ Россіи, но въ связи съ другими вѣдомствами. Третью группу, на ряду съ установленіями законосовѣщательными и административными, представляютъ установленія съ преобладающимъ судебнымъ характеромъ; таковы сенатъ и всѣ подчиненныя ему судебныя установленія. Эти послѣднія допускаютъ также извѣстнаго рода классификацію. Такъ, существуютъ общіе суды и спеціальные; первые, вѣдающіе дѣла, предусмотрѣнныя общими постановленіями, въ свою очередь, раздѣляются на нѣсколько категорій: 1) общія судебныя установленія, дѣйствующія по уставамъ 20 ноября 1864 года; 2) общія судебныя установленія въ мѣстностяхъ, на которыя реформа 20 ноября еще не распространена и 3) общія судебныя установленія въ мѣстностяхъ, управляемыхъ на особомъ основаніи. Къ числу судовъ спеціальныхъ относятся: военные и морскіе суды, епархіальные, коммерческіе.

§ 34. Различіе установленій по пространству дѣятельности.

По пространству дѣятельности всѣ государственныя установленія раздѣляются на двѣ главныя группы: установленія, простирающія свою дѣятельность на всю государственную территорію, и установленія, дѣйствующія на пространствѣ опредѣленнаго территоріальнаго района. На пространствѣ всего государства дѣйствуютъ у насъ органы верховнаго управленія и высшіе органы управленія подчиненнаго: сенатъ, св. синодъ, министерства и другія главныя управленія. Государственныя установленія, функціонирующія на пространствѣ извѣстнаго территоріальнаго района, представляютъ цѣлую систему.

Наиболѣе крупными районами являются у насъ генералъ-губернаторства и соотвѣтствующія имъ административныя

дѣленія, установленія которыхъ простираютъ свою дѣятельность на всю совокупность губерній или областей, входящихъ въ составъ генералъ-губернаторства. Далѣе слѣдуютъ губерніи и установленія губернскія; уѣзды и установленія уѣздныя; города съ городскими установленіями; волости имѣютъ свои установленія волостныя [1]); наконецъ, въ сельскихъ обществахъ существуютъ свои особые органы.

Особыми административными дѣленіями являются округи, заключающіе въ себѣ обыкновенно нѣсколько губерній и имѣющіе во главѣ себя установленія, подчиненныя какому либо спеціальному центральному вѣдомству. Таковы округи: учебные, военные, судебные, путей сообщенія и т. д.

§ 35. Различіе установленій по ихъ организаціи.

По характеру организаціи государственныя установленія принято раздѣлять на три категоріи: 1) единоличныя—тѣ, въ основаніе которыхъ положено начало единоличное; 2) коллегіальныя, имѣющія въ своемъ основаніи начало коллегіальное и 3) бюрократическія, занимающія средину между двумя первыми. Первыя характеризуются тѣмъ, что вся власть ихъ сосредоточена въ одной личности; слѣдовательно, это столько же учрежденія, сколько и отдѣльныя должности; таковы, напр. въ настоящее время должности мировыхъ судей, земскихъ начальниковъ; таковыми были большинство установленій московскаго періода; вообще развитіе управленія начинается съ единоличныхъ должностей. Установленія коллегіальныя характеризуются тѣмъ, что власть ихъ сосредоточивается въ цѣлой совокупности лицъ, составляющихъ собою одно цѣлое—коллегію; таково у насъ большинство судебныхъ установленій, таковы также различныя установленія въ области самоуправленія. Честь распространенія у насъ коллегіальныхъ установленій принадлежитъ, какъ извѣство, Петру Великому. Коллегіальныя установленія постановляютъ свои рѣшенія или единогласно, или по большинству голосовъ; послѣдній способъ наиболѣе распространенъ. Наконецъ, установленія бюрократическія представляютъ, какъ сказано, нѣчто средне между

[1]) Уѣзды, кромѣ волостей, заключаютъ въ себѣ и другія дѣленія, таковы: станы, участки земскихъ начальниковъ.

единоличными и коллегіальными. Къ единоличнымъ они приближаются тѣмъ, что власть ихъ сосредоточена въ одномъ лицѣ, стоящемъ во главѣ установленія; къ коллегіальнымъ тѣмъ, что въ составъ ихъ входятъ коллегіи, подъ именемъ департаментовъ, совѣтовъ, комитетовъ и т. п., на которые возлагается предварительная разработка и подготовка вопросовъ, подлежащихъ рѣшенію начальника установленія; хотя постановленія такихъ коллегій обыкновенно и не обязательны для главы учрежденія, но выслушиваніе ихъ мнѣній часто является обязательнымъ; мнѣнія эти, кромѣ того, могутъ быть принимаемы во вниманіе высшими установленіями и служить, такимъ образомъ, нѣкоторымъ противовѣсомъ личному усмотрѣнію начальника, ограждая и его самого отъ произвольныхъ и неосновательныхъ рѣшеній. Однако центръ власти этихъ установленій лежитъ все же въ начальникѣ учрежденія и значеніе коллегій въ качествѣ противовѣса представляется второстепеннымъ. Наиболѣе типичными установленіями этого рода являются министерства и другія главныя управленія, а также весьма многія мѣстныя установленія. На ряду съ указанными категоріями установленій встрѣчаются иногда и такія установленія, которыя одновременно принадлежатъ ко всѣмъ тремъ типамъ; таковы, напримѣръ, губернскія правленія, дѣйствующія единолично, коллегіально и бюрократически; таковы административныя установленія многихъ учебныхъ заведеній.

Принципіально трудно сказать, чтобы одна которая либо изъ трехъ указанныхъ системъ организаціи установленій была наилучшею; каждая изъ нихъ имѣетъ, при извѣстныхъ условіяхъ, свои выгодныя стороны; при этомъ нельзя, кромѣ того, игнорировать, что каждая изъ нихъ не составляетъ результата какихъ-либо теоретическихъ соображеній, но развилась исторически, подъ вліяніемъ соображеній практическаго свойства. Установленія единоличныя наиболѣе полезными должны быть тамъ, гдѣ требуется быстрота дѣятельности, какъ напр. въ сферѣ полиціи безопасности; коллегіальныя установленія, напротивъ, тамъ, гдѣ необходима не столько быстрота, сколько крайняя осторожность и всесторонность въ разсмотрѣніи дѣла; таковы всѣ вопросы права; слѣдовательно, начало коллегіальное должно находить для себя мѣсто, по преимуществу, въ установленіяхъ судебныхъ. По самому существу дѣла, та же организація свойственна органамъ самоуправленія; примѣръ

англійскихъ и русскихъ мировыхъ судей показываетъ, однако, что какъ судебная дѣятельность, такъ и дѣятельность въ области самоуправленія можетъ быть ввѣряема и единоличнымъ органамъ. Бюрократическія установленія представляютъ, повидимому, наиболѣе счастливую комбинацію условій для правильной дѣятельности; здѣсь все зависитъ, однако, отъ того, въ какія отношенія между собою поставлены единоличное и коллегіальное начала; если послѣднему придается слишкомъ мало значенія, то и самыя установленія приближаются къ типу единоличныхъ и наоборотъ; дѣло мудрой государственной политики состоитъ въ томъ, чтобы въ каждомъ данномъ случаѣ опредѣлить критерій, по которому и было бы можно судить, дать ли перевѣсъ тому началу или другому и въ какой степени. Замѣчательный образчикъ равновѣсія того и другаго начала представляютъ законодательныя собранія западно-европейскихъ государствъ, такъ какъ для изданія законовъ всякій разъ требуется согласіе палатъ и королевской власти; но установленіе такого равновѣсія въ учрежденіяхъ административныхъ не представляется цѣлесообразнымъ, такъ какъ оно могло бы повлечь за собою чрезмѣрную проволочку времени при постановленіи рѣшеній, необходимость перерѣшеній и компромиссовъ, а весьма возможно, что и борьбу между представителями обоихъ началъ, что, несомнѣнно, весьма вредно должно отзываться на государственномъ управленіи. Бюрократическія установленія получили въ современныхъ государствахъ весьма значительное развитіе и при томъ въ формѣ преобладанія въ нихъ единоличнаго начала. Такъ, министерства всюду организованы бюрократически. Тамъ, гдѣ, какъ въ Англіи, министры являются членами парламентскаго большинства, система эта представляетъ большія выгоды; при конституціонномъ строѣ невыгоды этой системы значительно смягчаются организаціей министерской отвѣтственности; тамъ же, гдѣ политической отвѣтственности министровъ не существуетъ, бюрократическая организація министерствъ съ преобладаніемъ въ нихъ единоличнаго начала, представляетъ наименьшія выгоды.

Весьма многія мѣстныя установленія въ Россіи организованы также бюрократически.

§ 36. Различіе государственныхъ установленій по принадлежности ихъ къ системѣ правительственнаго или общественнаго управленія.

Въ Россіи, какъ и въ другихъ государствахъ, на ряду съ правительственными установленіями функціонируютъ установленія общественныя или, такъ называемые, органы самоуправленія, являющіеся, по самому существу дѣла, установленіями мѣстными. Существенное различіе между тѣми и другими состоитъ въ томъ, что личный составъ правительственныхъ установленій образуется по назначенію отъ правительства, общественныхъ же на основаніи выборовъ мѣстнаго общества. Какъ всюду, такъ и здѣсь, возможны исключенія; иногда и въ составѣ правительственныхъ установленій встрѣчаются выборные члены: таковы, напр. у насъ—совѣтъ торговли и мануфактуръ при министерствѣ финансовъ, податныя присутствія, по воинской повинности присутствія и многія другія; съ другой стороны и органы управленія общественнаго назначаются иногда отъ правительства: таковы англійскіе мировые судьи, ландраты, предсѣдательствующіе въ прусскихъ земскихъ управахъ (Kreisausschusse), въ нѣкоторыхъ случаяхъ предсѣдатели земскихъ управъ въ Россіи и проч. Найти какой-либо другой критерій для различія между правительственными и общественными установленіями до сихъ поръ не удается; всѣ другіе признаки у тѣхъ и другихъ могутъ быть сходными; вышеприведенныя исключенія не могутъ поколебать самаго принципа, въ виду того, что число выборныхъ членовъ въ правительственныхъ установленіяхъ никогда не бываетъ преобладающимъ, и кромѣ того разнаго рода выборные совѣты не имѣютъ рѣшающаго голоса. Назначеніе же членовъ отъ правительства въ составъ органовъ самоуправленія также не колеблетъ принципа, такъ какъ представители правительства дѣйствуютъ въ данномъ случаѣ хотя и въ интересахъ послѣдняго, какъ представителя цѣлаго государства, но дѣйствуютъ наравнѣ съ выборными членами. Назначеніе же правительствомъ единоличныхъ органовъ въ сферу самоуправленія, конечно, противорѣчитъ самой сущности послѣдняго, и потому такіе органы, строго говоря, будутъ органами правительственными, но не общественными. Но назначеніе отъ правительства имѣетъ характеръ иногда чисто формальный въ

томъ именно случаѣ, когда такое назначеніе не создаетъ всѣхъ тѣхъ послѣдствій, какія наступаютъ для правительственныхъ чиновниковъ; таково, именно, положеніе мировыхъ судей въ Англіи; въ виду этого, чтобы опредѣлить, отнести ли тотъ или другой административный органъ, назначаемый правительствомъ, къ системѣ самоуправленія или правительственнаго управленія, слѣдуетъ каждый разъ убѣдиться въ характерѣ самаго назначенія. Въ концѣ концовъ, примѣры такихъ органовъ крайне немногочисленны, чтобы поколебать вышеприведенный основной критерій различія между правительственными и общественными установленіями.

Существующіе въ Россіи органы общественнаго управленія могутъ быть, въ свою очередь, извѣстнымъ образомъ классифицированы. Различаются прежде всего сословные органы самоуправленія отъ общесословныхъ; къ первымъ относятся у насъ: органы самоуправленія крестьянскаго, мѣщанскаго, купеческаго и дворянскаго; къ послѣднимъ—органы земскаго и городскаго самоуправленія. Существованіе сословныхъ органовъ самоуправленія объясняется исторически; съ постепеннымъ исчезновеніемъ сословныхъ различій сглаживается разница и въ самоуправленіи; въ западно-европейскихъ государствахъ мы уже не находимъ сословнаго самоуправленія. При разсмотрѣніи русскихъ государственныхъ установленій мы и будемъ имѣть въ виду всѣ выше указанные признаки, по которымъ они могутъ быть классифицированы и отличаемы одно отъ другаго. За исходный пунктъ при дальнѣйшемъ изложеніи мы примемъ различіе установленій по степени ихъ власти, въ виду чего прежде всего разсмотримъ органы верховнаго управленія, затѣмъ высшіе органы управленія подчиненнаго и, наконецъ, разнообразныя мѣстныя установленія.

Глава вторая.

Государственный совѣтъ [1]).

§ 37. Общія понятія.

Государственный совѣтъ по своей идеѣ есть учрежденіе, призванное подавать свое мнѣніе главѣ государства по вопросамъ законодательства и управленія, или, какъ говоритъ Л. Штейнъ—это „органъ, имѣющій задачею обсуждать по опредѣленнымъ началамъ такія въ высшей степени личныя и тѣмъ не менѣе объемлющія всю государственную жизнь функціи главы государства, какъ составленіе законопроектовъ, санкція обсужденныхъ законовъ и изданіе общихъ распоряженій и предлагать ему опредѣленное личное рѣшеніе“. Въ виду этой задачи становится понятнымъ то различіе, какое существуетъ въ положеніи и значеніи этого установленія въ государствахъ абсолютныхъ и конституціонныхъ; тамъ, гдѣ законодательство всецѣло принадлежитъ главѣ государства, роль совѣта несомнѣнно возвышается, такъ какъ въ этомъ случаѣ онъ является важнѣйшимъ законосовѣщательнымъ органомъ; напротивъ, въ государствахъ конституціонныхъ существенное значеніе въ дѣлѣ обсужденія законопроектовъ и изданія законовъ принадлежитъ народному представительству; за совѣтомъ же остается обсужденіе законопроектовъ съ точки зрѣнія правительства до вне-

---

[1]) Въ русской литетатурѣ имѣется въ настоящее время два изслѣдованія о государственномъ совѣтѣ: 1) *Даневскаго* «Исторія образованія государственнаго совѣта въ Россіи» 1859 г. и *Щеглова* «Государственный совѣтъ въ Россіи, въ особенности въ царствованіе Императора Александра I». Т. I. 1892. Второй томъ этого соч. еще не вышелъ.

сенія ихъ въ законодательныя собранія или же разсмотрѣніе проектовъ, принятыхъ палатами и представленныхъ главѣ государства для санкціи. Нѣкоторые, какъ Р. ф. Моль, ограничивали задачу государственнаго совѣта лишь принятіемъ мѣръ, благодаря которымъ были бы возможны: спокойное обсужденіе проекта, развитіе послѣдовательнаго плана и сводъ противоположныхъ воззрѣній, прежде чѣмъ онъ будетъ представленъ для обсужденія въ палатахъ [1]). Наконецъ, есть воззрѣнія, по которымъ государственный совѣтъ въ конституціонныхъ государствахъ считается и вовсе излишнимъ, въ виду именно существованія здѣсь законодательныхъ собраній. Каковы бы, однако, ни были мнѣнія отдѣльныхъ представителей науки, несомнѣннымъ остается то, что государственный совѣтъ въ различныхъ государствахъ Европы существовалъ и измѣнялся сообразно тому положенію, какое занималъ въ государствѣ глава государства; усиливалась королевская власть, увеличивалось значеніе и государственнаго совѣта и наоборотъ.

Тайный совѣтъ въ Англіи всегда сохранялъ постоянную, органическую связь съ королевскою властью и въ этомъ отношеніи онъ заслуживаетъ въ гораздо большей степени названіе государственнаго, нежели то учрежденіе, которое было образовано надъ этимъ именемъ (Council of State) 7 февраля 1649 года, и которое должно было дѣйствовать по инструкціямъ палаты общинъ. Тайный совѣтъ, по своей идеѣ, былъ призванъ осуществлять полномочія королевской власти въ качествѣ высшаго совѣщательнаго учрежденія. Его организація складывалась путемъ обычая, назначеніе и удаленіе членовъ принадлежало королю. Компетенція его распространялась на дѣла законодательныя, судебныя и административныя. Однако были періоды, когда и тайный совѣтъ не удовлетворялъ идеѣ государственнаго совѣта, обособляясь въ самостоятельное учрежденіе, какъ это имѣло мѣсто въ первой половинѣ XV вѣка. Въ половинѣ XVII вѣка тайный совѣтъ замѣняется государственнымъ, получившимъ свои полномочія отъ палаты общинъ, къ которой отнынѣ перешла высшая учредительная власть въ странѣ; палата же избирала членовъ совѣта, опредѣляла инструкцію для его дѣятельности; если прежній тайный совѣтъ дѣйствовалъ подъ контролемъ королевской власти и парла-

[1]) *Р. ф. Моль.* Энциклопедія государственныхъ наукъ. стр. 502.

мента, то государственный совѣтъ подчиненъ былъ контролю исключительно палаты общинъ. Компетенція государственнаго совѣта республики была весьма обширна; „внѣшнія сношенія, внутреннее управленіе во всѣхъ его развѣтвленіяхъ, участіе въ законодательствѣ и нѣкоторыя судебно-полицейскія функціи—все это вмѣстѣ взятое создавало изъ государственнаго совѣта высшее правительственное учежденіе“. De facto государственный совѣтъ сосредоточивалъ въ своихъ рукахъ, хотя и въ теченіи короткаго времени, сумму власти, превышавшую даже ту, которая когда-то принадлежала представителю королевской власти и тайному совѣту совмѣстно. При Кромвелѣ государственный совѣтъ замѣняется военнымъ совѣтомъ, главной задачей котораго опредѣлялось принимать участіе въ исполнительной дѣятельности протектора. „Важнѣйшая особенность новаго государственнаго устройства заключалась въ попыткѣ раздѣленія власти—законодательной и исполнительнительной“ [1]). Хотя государственный совѣтъ и военный совѣтъ Кромвеля не имѣли сколько-нибудь продолжительнаго существованія, тайный совѣтъ въ Англіи, возродившись по названію, никогда уже не возвышался до того положенія, какое онъ имѣлъ въ первые періоды своего существованія. Это объясняется постепеннымъ возвышеніемъ парламента и образованіемъ болѣе тѣснаго правительственнаго совѣта подъ именемъ Кабинета, въ составъ котораго вошли министры, избираемые королевскою властью изъ парламентскаго большинства.

Всѣ важнѣйшіе вопросы законодательства и управленія обсуждаются въ Кабинетѣ, дѣятельность же тайнаго совѣта носитъ лишь формальный характеръ. Въ составъ тайнаго совѣта, подъ предсѣдательствомъ короля, входятъ: члены кабинета, королевскіе принцы, архіепископы, лондонскій епископъ и другія лица; уже одинъ этотъ составъ свидѣтельствуетъ о томъ, что совѣтъ можетъ служить развѣ лишь для торжественнаго утвержденія разнаго рода актовъ, по которымъ рѣшеніе по существу уже состоялось. De jure компетенція тайнаго совѣта довольно обширна.

Государственный совѣтъ во Франціи является въ настоящее время главнымъ совѣтомъ главы государства и ми-

[1]) *В. Александренко.* Англійскій тайный совѣтъ и его исторія. Т. I, часть II, стр. 125—144.

нистровъ. На него возложены разработка законопроектовъ и разнаго рода правительственныхъ распоряженій и подача мнѣній по вопросамъ, которые ему будутъ предложены. Помимо того, онъ служитъ высшимъ судомъ административной юстиціи. Но государственный совѣтъ во Франціи, подобно англійскому тайному совѣту, имѣетъ свою длинную исторію, претерпѣвая различныя судьбы, то возвышаясь до перваго учрежденія въ государствѣ, то утрачивая свое значеніе. Съ XIII по XVI вѣкъ королевскій совѣтъ сосредоточивалъ въ себѣ всѣ важнѣйшіе вопросы управленія, отражая на себѣ въ то же время отличительныя черты феодальнаго быта. Лишь съ XVI в. значеніе и власть его усиливается сообразно съ постепеннымъ усиленіемъ королевской власти; съ этого момента онъ присваиваетъ себѣ не только право участія въ управленіи и законодательствѣ, но даже право контроля надъ парламентами. Съ этого же времени королевскій совѣтъ получилъ опредѣленную и довольно стройную организацію, будучи раздѣленъ на нѣсколько отдѣленій [1]). Во время революціи государственный совѣтъ временно былъ уничтоженъ, но уже конституція VIII года возстановила это учрежденіе, придавши ему тѣ черты, которыя онъ, въ значительной степени, сохраняетъ и до настоящаго времени. На него было возложено участіе въ составленіи законовъ и поддержка ихъ въ законодательномъ собраніи, а также участіе въ управленіи и изданіи распоряженій. Въ это же время ему были присвоены функціи высшаго административнаго суда; самостоятельной власти совѣтъ, однако, не имѣлъ и всѣ его постановленія нуждались въ утвержденіи главы государства [2]). Въ теченіи Наполеоновскаго режима значительно развилась организація совѣта; послѣ реставраціи совѣтъ хотя и продолжалъ существовать, но онъ утратилъ свой политическій характеръ. Послѣ революціи 30 года въ государственномъ совѣтѣ были сдѣланы значительныя улучшенія, касающіяся собственно порядка дѣятельности совѣта; попытка изданія въ 1845 году органическаго закона, который устанавлялъ бы на прочныхъ основаніяхъ организацію государственнаго совѣта, не удалась. Законъ 1845 г. утвердилъ только то, что

---

[1]) *M. Block.* Dictionnaire de l'administration française. 3-me éd. 1892. p. 664.

[2]) *Simonet.* Tráité élementaire. p. 214. s.

было установлено предшествующими ордонансами. Конституція 1848 года сообщила совѣту нѣсколько новый характеръ, присвоивши ему снова политическое значеніе, такъ какъ поставила его на ряду съ законодательнымъ собраніемъ въ качествѣ умѣряющаго фактора; самая организація совѣта была измѣнена; въ составъ его должны были выходить члены, избираемые на шесть лѣтъ національнымъ собраніемъ. Въ сферу его компетенціи вышло обсужденіе правительственныхъ законопроектовъ, подача мнѣній по проектамъ, исходящимъ отъ парламента, приготовленіе проектовъ административныхъ распоряженій, контроль надъ администраціей и административная юстиція, сообразно съ чѣмъ въ составѣ совѣта были организованы три секціи: законодательная, административная и административно-судебная. На основаніи конституціи 1852 года государственный совѣтъ былъ реорганизованъ совершенно въ духѣ первой имперіи, при чемъ къ концу второй имперіи значеніе его по законодательнымъ вопросамъ уменьшилось. Въ 1872 году государственный совѣтъ получилъ новую организацію, по которой часть членовъ совѣта избиралась національнымъ собраніемъ, но въ 1875 году этотъ порядокъ былъ измѣненъ въ смыслѣ предоставленія президенту республики права назначать всѣхъ членовъ государственнаго совѣта, т. е. совѣтниковъ, рекетмейстеровъ и аудиторовъ. Въ сферу компетенціи совѣта входятъ тѣ же три разряда дѣлъ, на которыя было указано выше [1]). Въ видахъ осуществленія возложеныхъ на него обязанностей, совѣтъ дѣлится на пять секцій: 1) законодательства, юстиціи и иностранныхъ дѣлъ; 2) внутреннихъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія, исповѣданій и изящныхъ искусствъ; 3) финансовъ, военнаго и морскаго вѣдомства и колоній; 4) публичныхъ работъ, земледѣлія, торговли, промышленности, почтъ и телеграфовъ; 5) административной юстиціи.

Государственный совѣтъ существуетъ и въ большинствѣ другихъ государствъ приблизительно съ тѣмъ же значеніемъ, какое онъ имѣетъ во Франціи. Staatsrath въ Пруссіи есть совѣщательное учрежденіе по законодательнымъ и административнымъ вопросамъ; но административная юстиція не входитъ

---

[1]) Ibid. p. 218—249. *Block.* Dictionnaire. p. 668—676. Ср. Almanach National 1894. p. 123 и слѣд.

въ сферу его компетенціи, такъ какъ въ Пруссіи существуетъ особый высшій административный судъ—Oberverwaltungsgericht. Statsrät въ Даніи состоитъ изъ министровъ подъ предсѣдательствомъ короля и въ присутствіи наслѣдника престола. Всѣ законы и важнѣйшія распоряженія обсуждаются въ государственномъ совѣтѣ, иногда по два раза: до принятія ихъ палатами и послѣ принятія до утвержденія ихъ королемъ. Въ исключительныхъ случаяхъ совѣтъ правитъ государствомъ. Государственный совѣтъ въ Швеціи состоитъ изъ министровъ, въ Норвегіи, кромѣ того, присутствуетъ въ засѣданіяхъ наслѣдникъ престола; въ совѣтѣ обсуждаются всякаго рода вопросы, за исключеніемъ военныхъ и дипломатическихъ. Для обсужденія вопросовъ, касающихся обоихъ государствъ, король можетъ созвать государственный совѣтъ общій для того и другаго государства и состоящій изъ министровъ обоихъ государствъ. Consilio del stato въ Италіи напоминаетъ нѣсколько французскій государственный совѣтъ; онъ состоитъ изъ членовъ по назначенію короля и имѣетъ совѣщательное значеніе по законадательнымъ и административнымъ вопросамъ. Conseijo de Estado въ Испаніи состоитъ изъ министровъ, одного президента, 32 совѣтниковъ, генеральнаго секретаря и другихъ членовъ; характеръ вѣдаемыхъ имъ вопросовъ тотъ же, что и во французскомъ государственномъ совѣтѣ; то же слѣдуетъ сказать о Consejo do Estato въ Португаліи, хотя здѣсь изъ сферы его вѣдѣнія изъяты вопросы административной юстиціи; состоитъ онъ изъ министровъ и членовъ по назначенію короля. Нидерландскій Staatsrath заключаетъ въ своемъ составѣ наслѣднаго принца и 12 членовъ, назначаемыхъ королемъ; подобно прочимъ совѣтамъ имѣетъ совѣщательное значеніе по законодательнымъ вопросамъ. Подобное же значеніе имѣютъ государственные совѣты и другихъ государствъ; но въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ въ Бельгіи и Австро-Венгріи, государственнаго совѣта не существуетъ. Изъ сопоставленія организаціи и компетенціи государственнаго совѣта въ различныхъ европейскихъ государствахъ, мы въ правѣ вывести то заключеніе, что государственный совѣтъ существуетъ въ видахъ подачи своего мнѣнія главѣ государства по законодательнымъ и административнымъ вопросамъ; въ то же время онъ въ нѣкоторыхъ государствахъ является и высшимъ административнымъ судомъ. Организація совѣта всюду опре-

дѣлена законодательнымъ порядкомъ, личный же составъ его зависитъ отъ усмотрѣнія главы государства, хотя въ совѣтахъ многихъ государствъ министры являются членами ex officio; въ нѣкоторыхъ же государствахъ государственный совѣтъ по своему составу является въ сущности совѣтомъ министровъ.

§ 38. Совѣты при особѣ монарха въ Россіи.

Въ Россіи, подобно тому какъ и въ другихъ государствахъ, съ давнихъ поръ, при особѣ государя состояли учрежденія, цѣль которыхъ заключалась въ подачѣ государю мнѣній по важнѣйшимъ государственнымъ вопросамъ. Но какъ положеніе власти въ разные періоды существованія русскаго государства было не одинаковымъ, то сообразно съ этимъ различно было и положеніе учрежденій, стоявшихъ при особѣ государя. Такъ, въ древній удѣльно-вѣчевой періодъ въ качествѣ такого учрежденія функціонировала дружина княжеская, превратившаяся впослѣдствіи въ боярскую думу; дружина, какъ и дума, не были исключительно совѣщательными установленіями; они пользовались политическимъ вліяніемъ, служа въ то же время факторами, значительно ограничивавшими княжескую власть. Дружина, какъ и боярская дума, рѣшала разнообразныя дѣла государственнаго управленія вмѣстѣ съ княземъ, и согласіе ея въ этомъ случаѣ было необходимо; иногда князья даже уступали требованіямъ дружины. Боярская дума, а впослѣдствіи царская, постепенно теряетъ свое политическое значеніе, нисходя на степень совѣщательнаго учрежденія; это объясняется постепеннымъ, но непрерывнымъ ростомъ монархической власти и установленіемъ самодержавія. При нормальномъ теченіи государственной жизни боярская и царская дума московскаго періода были учрежденіями совѣщательными, на ряду съ которыми выслушивались нерѣдко и мнѣнія земскихъ соборовъ, какъ представителей страны. Но всякій разъ какъ организація государственной власти въ Россіи переживала какой-либо кризисъ, политическое значеніе думы вновь проявлялось, характеризуясь иногда олигархическими притязаніями. Это обстоятельство не должно казаться страннымъ въ виду того, что въ составъ думы входили наиболѣе древніе и знатные боярскіе роды, памятовавшіе еще о своемъ прежнемъ политическомъ вліяніи; съ упроченіемъ

самодержавной государственной власти и политическая роль думы заканчивалась; она вновь становилась учрежденіемъ только совѣщательнымъ. Съ Петра Великаго на сцену выступаетъ сенатъ, какъ установленіе до нѣкоторой степени уже самостоятельное и имѣющее опредѣленную компетенцію, хотя въ дѣлахъ внѣшняго государственнаго управленія носившее все же совѣщательный характеръ. Но преемники Петра, недовольные самостоятельностью сената и его въ высшей степени оффиціальнымъ характеромъ, продолжаютъ окружать себя совѣтами помимо сената. Такъ, уже вскорѣ по смерти Императора Петра, былъ образованъ верховный тайный совѣтъ, куда и перешли изъ сената всѣ важнѣйшія правительственныя дѣла. Совѣтъ этотъ былъ, однако, не столько совѣщательнымъ установленіемъ при главѣ государства, сколько органомъ высшей аристократіи, стремившейся къ ограниченію государственной власти въ свою пользу. При Аннѣ Іоанновнѣ возникло новое высшее государственное установленіе—кабинетъ Ея Величества, получившій значеніе совѣта и обсуждавшій всѣ важнѣйшіе вопросы государственной жизни. Составъ кабинета былъ ограниченъ нѣсколькими приближенными къ государынѣ лицами. Елизавета Петровна уничтожила кабинетъ и возстановила въ прежней силѣ значеніе сената, хотя послѣдній все же не могъ играть роли личнаго совѣта при представителѣ верховной власти, въ виду чего еще въ то же царствованіе была учреждена конференція при Высочайшемъ дворѣ, въ качествѣ совѣщательнаго органа по важнѣйшимъ вопросамъ государственнаго управленія. Императоръ Петръ III упраздняетъ конференцію и учреждаетъ „совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ“, игравшій, однако, хотя и не долго, ту же роль, что и конференція. Наконецъ и Императрица Екатерина II образовала совѣтъ сначала лишь для обсужденія военныхъ дѣлъ, а затѣмъ и вообще для разсмотрѣнія всякаго рода вопросовъ, предлагавшихся ему носителемъ верховной власти.

Всматриваясь во всѣ эти совѣщательныя учрежденія, начиная съ боярской думы и кончая послѣдними конференціями, нельзя не замѣтить, что всѣ они имѣютъ характеръ личныхъ совѣтовъ при государѣ безъ всякой опредѣленной компетенціи. Въ Россіи государственный совѣтъ въ качествѣ совѣщательнаго установленія при главѣ государства съ опредѣленною, по преимуществу, законосовѣщательною функціею, по-

является лишь со вступленія на престолъ императора Александра I. Всѣ вышеуказанные совѣты не имѣли такой опредѣленной задачи; всѣ они отъ перваго до послѣдняго носили смѣшанный характеръ, вѣдая дѣла всякаго рода, весьма не рѣдко при этомъ они были не столько государственными органами, сколько органами высшей аристократіи, стремившейся къ управленію государственными дѣлами. Возникшій при Императорѣ Александрѣ I совѣтъ получилъ значеніе въ истинномъ смыслѣ государственнаго.

§ 39. Первое образованіе государственнаго совѣта въ Россіи.

Въ первые годы царствованія Императора Александра I до 1810 года государственный совѣтъ въ сущности еще не былъ учрежденъ, т. е. ему еще не были приданы тѣ качества, благодаря которымъ онъ могъ бы явиться высшимъ установленіемъ, предназначеннымъ, главнымъ образомъ, для законодательныхъ цѣлей. Если 30 марта 1801 года и вышелъ указъ, преобразовавшій до нѣкоторой степени существовавшій до того времени при Императорскомъ Дворѣ совѣтъ, то надо сознаться, преобразованіе это, сдѣланное по плану Трощинскаго, было далеко не существенно, и новый совѣтъ мало чѣмъ отличался отъ прежнихъ. Въ указѣ сказано было, что совѣтъ учреждается „для разсмотрѣнія и уваженія государственныхъ дѣлъ и постановленій... изъ лицъ довѣренностью Нашею и общею почтенныхъ“ [1]). Но извѣстно, что и прежніе совѣты также составлялись изъ довѣренныхъ государю лицъ и также имѣли цѣлью вѣдѣніе важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ, не будучи предназначены спеціально къ занятію дѣлами законодательными. Число членовъ, вошедшихъ въ этотъ совѣтъ, названный въ указѣ „непремѣннымъ“, было назначено 12, изъ которыхъ трое въ то время отсутствовали [2]). Наибольшимъ вліяніемъ въ немъ пользовался Трощинскій, который, будучи членомъ совѣта, въ то же время носилъ званіе докладчика при государѣ [3]) и управлялъ совѣтской канцеляріей [4]). Всѣ дѣла,

[1]) *Пол. Собр. Зак.* XXVI. 19806.

[2]) *Storch.* Russland unter Alexander dem ersten. I, 14.

[3]) *Бартеневъ.* Девятнадцатый вѣкъ, статья Путяты I, 427.

[4]) Сборникъ Русскаго Историческаго Общества 1868, III, 7.

подлежавшія вѣдѣнію совѣта, были раздѣлены на четыре категоріи: 1) дѣла по внѣшнимъ сношеніямъ или политическія, куда входила также и внѣшняя торговля, 2) дѣла военныя, 3) дѣла хозяйственныя и 4) дѣла судебныя [1]). Каждая часть въ порядкѣ дѣлопроизводства была организована бюрократически; статсъ-секретарь, съ небольшимъ числомъ подвѣдомственныхъ ему канцелярскихъ чиновниковъ, составлялъ присутствіе. Предсѣдательствовалъ въ совѣтѣ самъ государь. По учрежденіи въ 1802 году министерствъ, всѣ министры были сдѣланы членами совѣта и при томъ съ такимъ значеніемъ, что совѣтъ не могъ приступать къ обсужденію дѣлъ, если въ немъ не присутствовало по крайней мѣрѣ пяти министровъ. Для обсужденія дѣлъ обыкновенныхъ достаточно было присутствія только однихъ министровъ, которые и составляли изъ себя комитетъ; но дѣла, имѣвшія особенную важность, должны были обсуждаться въ присутствіи прочихъ членовъ, обязанныхъ, въ виду этого, собираться въ совѣтъ одинъ разъ въ недѣлю [2]). Помимо текущихъ дѣлъ, совѣтъ былъ уполномоченъ сдѣлать пересмотръ всѣхъ законовъ и постановленій, а равно составить проекты необходимыхъ въ нихъ перемѣнъ и дополненій [3]). Извѣстно, что полномочіе это оказалось не по силамъ для совѣта и не вызвало со стороны послѣдняго какой-либо соотвѣтствующей дѣятельности.

Если непремѣнный совѣтъ и существовалъ de jure въ теченіи цѣлыхъ девяти лѣтъ, то de facto онъ имѣлъ очень мало значенія. Это и понятно, такъ какъ ему не было дано никакой прочной организаціи, а главное онъ вовсе не соотвѣтствовалъ желаніямъ императора, который имѣлъ въ виду сдѣлать государственный совѣтъ высшимъ учрежденіемъ, назначеннымъ преимущественно для цѣлей законодательныхъ и основаннымъ на началахъ, характеризующихъ организацію учрежденій въ западно-европейскихъ государствахъ. Въ виду этого, на него обращалось очень мало вниманія, что̀ видно уже и изъ того, что государь присутствовалъ въ немъ только одинъ разъ, именно 16 мая 1801 года,

[1]) Архивъ Калачева 1859, III, статья Сперанскаго «О государственныхъ установленіяхъ», стр. 37.

[2]) *Полн. Собр. Зак.* XXVII, № 20406, п. XV.

[3]) Архивъ Калачева. стр. 38.

при разсмотрѣніи вопроса о запрещеніи продавать крѣпостныхъ людей безъ земли [1]). Сами члены совѣта собирались рѣдко, и дѣла рѣшались небольшимъ числомъ дѣлопроизводителей. Между другими причинами, обусловливавшими незначительную роль, какую долженъ былъ играть совѣтъ, видное мѣсто занимало особое положеніе министровъ, власть которыхъ была такъ велика, что, не будучи тѣсно связана съ совѣтомъ, она отодвигала его на задній планъ [2]). Государь и его сотрудники очень хорошо сознавали всѣ эти недостатки совѣта и стремились къ его преобразованію, собираясь для обсужденія этого вопроса въ частныя собранія.

Императоръ Александръ I, будучи еще великимъ княземъ, имѣлъ нѣсколькихъ пользовавшихся его полнымъ довѣріемъ и дружбою лицъ, которыя, по вступленіи его на престолъ, сдѣлались его первыми помощниками и сотрудниками въ дѣлѣ государственныхъ преобразованій. Съ ними совѣтовался государь какъ по всѣмъ важнѣйшимъ государственнымъ вопросамъ, такъ и по дѣламъ текущимъ. Уже съ самыхъ первыхъ дней его царствованія они стали собираться къ нему въ кабинетъ для обсужденія предполагавшихся реформъ; это и есть тотъ неоффиціальный комитетъ, въ которомъ участвовалъ извѣстный тріумвиратъ и нѣсколько другихъ лицъ [3]). Совѣщанія о преобразованіи управленія начались съ 1801 года и продолжались до 1803. Наступившія внѣшнія событія положили конецъ существованію комитета. Хотя засѣданія послѣдняго не имѣли правильнаго характера, хотя самыя собесѣдованія отличались отсутствіемъ системы, отрывочностью, все же они имѣютъ для насъ неоспоримое значеніе, указывая, хотя отчасти, на первоначальные адмистративные планы правительства и на тѣ средства, при помощи которыхъ оно имѣло въ виду осуществить эти планы въ дѣйствительной жизни.

Обсуждая вопросъ о преобразованіи государственнаго совѣта, нѣкоторые члены комитета предлагали организовать его по образу англійскаго кабинета; указывалось на то, что въ Англіи всякая важная мѣра обсуждается сообща министра-

---

[1]) *Б. Корфъ*, Жизнь графа Сперанскаго. I, 119.

[2]) Сборникъ Русскаго Историческаго Общества, 1868, III, 9.

[3]) Свѣдѣнія о совѣщеніяхъ этого комитета дошли до насъ изъ записокъ Строганова, одного изъ членовъ комитета.

ми, почему никто изъ нихъ не можетъ ввести правительство въ заблужденіе. Въ особенности защищали это мнѣніе Воронцовъ и Новосильцевъ [1]). Однако большинство членовъ комитета, какъ хорошо знакомые съ системой англійскаго управленія, не могли упустить изъ виду того обстоятельства, что въ Англіи всѣ министры руководствуются одной общей идеей, между тѣмъ какъ у насъ этого нѣтъ. По мнѣнію Лагарпа, напротивъ, министры, хотя и должны были быть членами совѣта, но лишь съ совѣщательнымъ голосомъ,—мнѣніе, противъ котораго былъ и самъ Государь. Между прочимъ, Кочубею было поручено составить полный и окончательный планъ состава совѣта и его занятій [2]); подобнаго же рода работы, по порученію комитета, возлагались и на другихъ членовъ комитета, напр. на Воронцова и Чарторижскаго.

Засѣданія неоффиціальнаго комитета продолжались, какъ сказано, лишь до 1803 года, между тѣмъ совѣтъ, образованный по плану Трощинскаго, продолжалъ существовать въ своемъ первоначальномъ видѣ. Всѣ совѣщанія Государя со своими сотрудниками, всѣ планы, проэкты, организаціонные труды, все это, по скольку относилось къ государственному совѣту, осталось безъ всякихъ болѣе или менѣе ощутительныхъ послѣдствій. Комитетъ прекратилъ свое существованіе, а вскорѣ затѣмъ при Государѣ не осталось почти ни одного изъ его прежнихъ сотрудниковъ. Новосильцевъ, сдѣланный сенаторомъ, но устраненный отъ личныхъ докладовъ, уѣхалъ за границу, оставивши всѣ дѣла. Чарторижскій, бывшій товарищемъ министра иностранныхъ дѣлъ, былъ замѣненъ Будбергомъ и остался только попечителемъ Виленскаго учебнаго округа. Строгановъ поступилъ въ военную службу, или, какъ выражается б. Корфъ, „перемѣнилъ перо на мечъ“. Наконецъ, Кочубей, бывшій министромъ внутренныхъ дѣлъ, былъ замѣненъ княземъ Куракинымъ. Охлажденіе Государя къ своимъ бывшимъ сотрудникамъ, къ друзьямъ своей молодости, охлажденіе къ общему дѣлу, надъ которымъ они трудились съ такимъ рвеніемъ, съ такимъ желаніемъ переработать все управленіе и очистить его отъ вѣковыхъ недостатковъ, имѣетъ причину, главнымъ образомъ, въ двухъ обстоятельствахъ: во пер-

[1]) *Богдановичъ*, Исторія царствованія Александра I. Приложенія, стр. 53.
[2]) Ibid., прилож., стр. 55.

выхъ, внѣшнія событія, угрожавшія войны, волей-не-волей заставляли думать о безопасности государства; во вторыхъ, Императоръ, очевидно, усумнился въ успѣхѣ начатаго дѣла, усумнился, вѣроятно, въ способностяхъ своихъ сотрудниковъ и съ прискорбіемъ долженъ былъ видѣть, что все начатое ими далеко не соотвѣтствовало его завѣтнымъ мечтамъ и желаніямъ. Между тѣмъ, въ это время незамѣтно, но быстро выдвигалась даровитая личность Сперанскаго. „Имя недавняго семинариста, говоритъ біографъ Сперанскаго, уже громко звучало въ чиновничьемъ мірѣ и по уму и краснорѣчію онъ считался первою знаменитостью молодаго поколѣнія“. Мало по малу Императоръ Александръ началъ обращать свое вниманіе на этого человѣка и вскорѣ убѣдился, что Сперанскій превосходилъ всѣхъ его сотрудниковъ какъ умомъ, такъ и необыкновеннымъ трудолюбіемъ. Въ 1806 году императоръ сошелся со Сперанскимъ непосредственно и съ тѣхъ поръ былъ неразлученъ съ нимъ до 1812 года, т. е. до удаленія Сперанскаго. Сперанскій сдѣлался единственнымъ его совѣтникомъ, единственымъ человѣкомъ, на котораго онъ возложилъ всѣ свои надежды и всѣ свои планы. Вмѣстѣ съ этимъ началось быстрое возвышеніе Сперанскаго. Въ 1809 году онъ былъ уже товарищемъ министра юстиціи, членомъ коммиссіи составленія законовъ и членомъ коммиссіи объ управленіи духовными училищами. Въ 1810 году онъ является уже государственнымъ секретаремъ и директоромъ коммиссіи составленія законовъ, оставшись также товарищемъ министра юстиціи [1]). На ряду со всѣми этими обязанностями, на Сперанскаго было возложено и составленіе проекта преобразованія государственнаго совѣта и другихъ учрежденій, на что Сперанскій и посвящалъ значительную часть времени. Но между проектами и планами предшественниковъ Сперанскаго и его собственными лежитъ, можно сказать, цѣлая пропасть. Какъ ни либеральны были начинанія первыхъ сотрудниковъ Императора, какъ ни возвышенны были ихъ стремленія, однако сравнительно съ планами Сперанскаго они являются дѣтскими затѣями. „Разница между ними бросается въ глаза: то что въ прежнихъ проектахъ высказывается какъ неопредѣленная, нерѣшительная мысль, въ планѣ Сперанскаго развивается въ положительную и ясную

[1]) *Бумаринъ*, Воспоминанія, V, 289, 293.

теорію; нетвердыя, колеблющіяся и отрывочныя предположенія выростаютъ въ цѣлую связную систему учрежденій“ [1]). По первоначальному плану Сперанскій имѣлъ въ виду возложить на государственный совѣтъ тѣ же функціи, какія возложены на это учрежденіе въ западно-европейскихъ государствахъ, что̀ объясняется предполагавшейся Сперанскимъ коренной реорганизаціей государственнаго устройства. Въ виду, однако, неосуществленія этихъ плановъ и государственному совѣту необходимо было дать нѣсколько иное значеніе.

Непосредственными причинами, требовавшими преобразованія совѣта, Сперанскій считалъ главнымъ образомъ неудовлетворительное экономическое состояніе государства. „Положеніе нашихъ финансовъ, писалъ онъ, требуетъ непремѣнно новыхъ и весьма нарочитыхъ налоговъ, безъ чего никакъ и ни къ чему приступить невозможно. Налоги тягостны бываютъ особенно потому, что кажутся произвольными. Нельзя каждому съ очевидностью и подробностью доказать ихъ необходимость. Слѣдовательно, очевидность сію должно замѣнить убѣжденіемъ въ томъ, что не дѣйствіемъ произвола, но точно необходимостью, признанною и представленною отъ совѣта, налагаются налоги“. Доводы Сперснскаго были убѣдительными и соотвѣтствовали воззрѣніямъ самого Императора, въ силу чего проектированная организація государственнаго совѣта получила дѣйствительное осуществленіе.

§ 40. Государственный совѣтъ при Императорѣ Александрѣ I.

Перваго января 1810 года послѣдовало торжественное открытіе государственнаго совѣта. По замѣчанію барона Корфа, еще никакое учрежденіе въ Россіи не открывалось такъ торжественно. Лица, назначенныя быть членами государственнаго совѣта, „31 декабря 1809 года вечеромъ получили повѣстки собраться на другой день утромъ, въ половинѣ девятаго, въ одну изъ залъ Шепелевскаго дворца. Къ 9 часамъ прибылъ въ совѣтъ Государь... Онъ съ предсѣдательскаго кресла произнесъ рѣчь исполненную чувства, достоинства и такихъ идей, которыхъ никогда еще Россія не слышала съ престола.

---

[1]) *Пыпинъ*, Очерки общественнаго движенія при Александрѣ I, стр. 183.

Потомъ новый государственный секретарь прочиталъ манифестъ объ образованіи совѣта, самое положеніе о немъ, списокъ предсѣдателей департаментовъ, членовъ о чиновъ канцеляріи и росписаніе дней засѣданій. Для большей части присутствовавшихъ тутъ все это было совершенно ново по содержанію, еще болѣе ново по духу. Наконецъ, Государь вручилъ предсѣдателю проектъ гражданскаго уложенія и планъ финансовъ для внесенія въ департаментъ совѣта по принадлежности. Въ заключеніе члены подписали присягу, для которой дана была особая, совершенно отличная отъ обыкновенной, форма“ [1]).

Въ манифестѣ объ образованіи государственнаго совѣта, между прочимъ было сказано: „въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти. По сему всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ и потомъ, дѣйствіемъ Державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію“ [2]). Въ другомъ мѣстѣ того же манифеста сказано, что государственному совѣту предназначено дать „образованіе свойственное публичнымъ учрежденіямъ“. Въ этихъ немногихъ строкахъ заключалось все значеніе вновь учрежденнаго совѣта; по смыслу манифеста совѣтъ явился такимъ государственнымъ установленіемъ, въ которомъ воля носителя верховной власти въ отношеніи законодательства находитъ свое законное выраженіе и которое, слѣдовательно, призвано къ постоянному участію въ законодательной дѣятельности главы государства. Выраженіе „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта“ должно понимать именно въ этомъ смыслѣ. Такимъ образомъ, государственный совѣтъ, организованный по плану Сперанскаго, впервые явился въ Россіи такимъ установленіемъ, которое сосредоточило въ себѣ законодательную дѣятельность, въ качествѣ постояннаго, на твердыхъ основаніяхъ упроченнаго государственнаго органа. Законодательная функція не была, однако, единственной функ-

[1]) *Б. Корфъ*, Жизнь гр. Сперанскаго, 118—119.

[2]) Полн. Собр. Зак. XXXI, № 24064, п. п. I, II.

ціей, предназначенной совѣту. Уже въ самомъ началѣ манифеста объ учрежденіи государственнаго совѣта заявлялось, что государственный совѣтъ учреждается для утвержденія и распространенія „единообразія и порядка въ государственномъ управленіи“. Слѣдовательно, помимо участія въ законодательной дѣятельности, совѣтъ призванъ быть также и блюстителемъ всего управленія, т. е. въ немъ сосредоточивается высшій контроль за всѣми органами управленія.

Что касается организаціи государственнаго совѣта, то онъ явился установленіемъ коллегіальнымъ, въ составъ котораго вошли четыре департамента: 1) законовъ, 2) дѣлъ военныхъ, 3) дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ и 4) государственной экономіи [1]). Члены департаментовъ составляютъ общее собраніе совѣта [2]); кромѣ департаментовъ были учреждены: коммиссія составленія законовъ, коммиссія прошеній и государственная канцелярія. Личный составъ совѣта долженъ былъ составляться изъ лицъ, удостоенныхъ Высочайшею довѣренностью, при чемъ всѣ министра вошли въ составъ совѣта по самому своему званію [3]). Во главѣ государственнаго совѣта былъ поставленъ предсѣдатель; эта должность присвоена по званію только Императору, но за его отсутствіемъ предсѣдательствованіе должно было возлагаться на кого-либо изъ членовъ совѣта по назначенію самого государя [4]). Во главѣ департаментовъ поставлены были также предсѣдатели [5]). Завѣдываніе государственной канцеляріей было возложено на государственнаго секретаря [6]), съ подчиненіемъ ему статсъ-секретарей, поставленныхъ во главѣ отдѣленій государственной канцеляріи, соотвѣтствующихъ департаментамъ государ-

---

[1]) Полн. Собр. Зак. XXXI, № 24064, отд. II. § 1.

[2]) Ibid. отд. I, п. XIII.

[3]) Учрежд. госуд. сов. 1810 г. ст. V и VI.

[4]) Ibid, ст. VIII.

[5]) Первыми предсѣдателями департаментовъ были назначены: въ деп. законовъ—Завадовскій; въ деп. военныхъ дѣлъ—гр. Аракчеевъ; въ деп. гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ—кн. Лопухинъ; въ деп. экономіи—Мордвиновъ.

[6]) Первымъ государственнымъ секретаремъ былъ Сперанскій.

ственнаго совѣта [1]). Коммиссія составленія законовъ, предварительно нѣсколько разъ преобразованная, при Сперанскомъ заключала въ себѣ: 1) сословіе юрисконсультовъ; 2) правленіе и 3) совѣтъ ея [2]). Послѣдній былъ высшей инстанціей и состоялъ изъ членовъ, назначавшихся государемъ, который и утверждалъ его постановленія [3]). При коммиссіи учреждена была библіотека, долженствовавшая содержать всѣ лучшія произведенія, относящіяся до законовѣденія [4]). Наконецъ, коммиссія прошеній, учрежденная для принятія прошеній, подаваемыхъ на Высочайшее Имя [5]), состояла изъ предсѣдателя, членовъ и статсъ-секретаря. Такова была, въ общихъ чертахъ, организація государственнаго совѣта и входившихъ въ него учрежденій по закону 1810 года, обязанному своимъ содержаніемъ всецѣло Сперанскому.

Въ сферу компетенціи государственнаго совѣта, по учрежденію 1810 года, входили дѣла законодательныя, высшія исполнительныя и отчасти судебныя. Говоря объ основныхъ началахъ, на которыхъ былъ основанъ государственный совѣтъ, мы тѣмъ самымъ отчасти уже опредѣлили и компетенцію его въ дѣлахъ законодательныхъ. Предварительному разсмотрѣнію и одобренію государственнаго совѣта подлежали всѣ законопроекты до утвержденія ихъ императоромъ, при чемъ безразлично, были ли они составлены по иниціативѣ самого государя или же государственныхъ установленій [6]). Но компетенція государственнаго совѣта въ дѣлахъ законодательныхъ не ограничивалась только разсмотрѣніемъ законопроектовъ; его же разсмотрѣнію должны были подлежать, за нѣкоторыми исключеніями, также дѣла объ измѣненіи законовъ, ихъ дополненіи и толкованіи [7]). Кромѣ законодательныхъ вопросовъ, разсмотрѣнію государственнаго совѣта подлежали и дѣла административныя, которыя всѣ можно свести къ нѣсколькимъ группамъ; сюда относились: 1) общія внутреннія мѣры; 2)

---

[1]) Учрежд. Госуд. Сов. 1810. § 115 и 116.
[2]) Полн. Собр. Зак. т. XXX. № 23525, п. п. 6—14.
[3]) Ibid. п. п. 41, 45.
[4]) Ibid. п. п. 55—58.
[5]) Полн. Собр. Зак. № 24064, § 88 и слѣд.
[6]) Полн. Собр. Зак. № 24686. § 221.
[7]) Учр. Гос. Сов. 1810 г. § 29.

важнѣйшіе хозяйственные вопросы и 4) дѣла по части контроля за административными органами [1]). Что касается компетенціи совѣта по дѣламъ судебнымъ, то она, на основаніи „учрежденія государственнаго совѣта“ 1810 года была самая ничтожная; это объясняется тѣмъ во 1) что въ принципѣ государственный совѣтъ предназначался главнымъ образомъ для дѣлъ законодательныхъ; во 2) что для дѣлъ судебныхъ послѣдней инстанціей предполагалось сдѣлать сенатъ. Тѣмъ не менѣе, до окончательнаго преобразованія судебной части, совѣту было предоставлено въ нѣкоторыхъ случаяхъ принимать жалобы на рѣшенія сената, поступавшія въ коммиссію прошеній [2]). Немного позже, именно въ 1813 году, компетенція совѣта по дѣламъ судебнымъ нѣсколько расширилась поступленіемъ въ него докладовъ и рапортовъ сената, разсматривавшихся ранѣе въ комитетѣ министровъ; наконецъ, къ судебной функціи совѣта относились также слѣдствія, производимыя имъ по донесеніямъ, возбуждавшимъ отвѣтственность министровъ [3]).

Состоявшія при государственномъ совѣтѣ учрежденія: коммиссія составленія законовъ и коммиссія прошеній также получили опредѣленную компетенцію; въ особенности важнымъ считалось учрежденіе коммиссіи составленія законовъ.

Реорганизуя государственныя установленія, Императоръ Александръ I имѣлъ намѣреніе дать вмѣстѣ съ тѣмъ Россіи новое систематическое уложеніе, въ виду чего онъ и обратилъ особенное вниманіе на коммиссію составленія законовъ. Попытки составить гражданское уложеніе были многочисленны еще и до Императора Александра I. Начиная съ Петра Великаго, въ теченіи болѣе нежели столѣтія, учреждались одна за другою законодательныя коммиссіи, не имѣвшія, однако, никакого успѣха. Причину этого обстоятельства надо искать во 1) въ трудности оріентироваться въ томъ законодательномъ хаосѣ, которымъ отличалось наше древнее законодательство, во 2) въ самыхъ способахъ, которые примѣнялись для этой цѣли, и которые вмѣстѣ съ тѣмъ указывали на некомпетентность людей, призывав-

[1]) Полн. Собр. Зак. № 24116, п. п. VII и XIV. № 24064, § 29; № 24686, § 198 и 228.

[2]) Полн. Собр. Зак. № 24064, § 98 и слѣд.

[3]) Ibid. № 24686, §§ 291—294.

шихся къ столь трудному дѣлу. Въ самомъ дѣлѣ, стоитъ только вспомнить, какимъ путемъ было составлено уложеніе царя Алексѣя Михайловича и какимъ путемъ оно время отъ времени пополнялось, чтобы понять всю ту трудность, какую предстояло побороть составителямъ новаго уложенія. Самое уложеніе 1649 года было „плодомъ приказной практики и само продолжало пополняться ею. Всѣ его положенія и всѣ новоуказныя статьи были результатомъ примѣрныхъ дѣлъ и приговоровъ боярской думы; но приказная практика находилась тогда въ переходномъ состояніи. Въ теченіе XVII вѣка сложилось такъ много новыхъ отношеній, что старинное казуистическое право давно не удовлетворяло имъ. Безпрестанно возникали дѣла, которыя не могли быть рѣшены по прежнимъ немногосложнымъ законамъ..... Нужна была полная переработка юридическихъ началъ, для которой недоставало у насъ самаго перваго условія—науки“ [1]). Такимъ образомъ, законы, будучи составляемы случайно, не заключая въ себѣ никакой основной идеи, представляли собою не что иное, какъ массу ничѣмъ не связанныхъ указовъ, которые, кромѣ того, постоянно одинъ другому противорѣчили и вносили путаницу въ управленіе. Съ Петра Великаго условія для правильной кодификаціи не только не улучшились, но даже ухудшились. Основавши государственный строй на новыхъ началахъ, во многомъ отступавшихъ отъ прежнихъ московскихъ, Петръ тѣмъ самымъ уменьшилъ возможность приложенія къ жизни прежнихъ юридическихъ началъ и соглашенія ихъ съ новыми. Отсюда смѣшеніе тѣхъ и другихъ началъ и путаница юридическихъ нормъ. Помимо всего этого, самые люди, бравшіе на себя дѣло кодификаціи, были мало къ тому подготовлены. Въ коммиссіяхъ, созываемыхъ для указанной цѣли съ начала XVIII вѣка, участвовали люди самыхъ разнообразныхъ классовъ; то мы видимъ въ нихъ дьяковъ, подъячихъ и другихъ канцелярскихъ чиновниковъ, какъ спеціалистовъ по части казуистики, то просто на просто „знатныхъ и добрыхъ людей“, т. е. выборныхъ изъ дворянъ, не имѣвшихъ уже никакого понятія о томъ дѣлѣ, къ которому призывались [2]);

---

[1]) *Ѳ. Дмитріевъ*, Сперанскій, стр. 8.

[2]) Полн. Собр. Зак. т. IV, № 1765; т. V, № 2819; 3202; 3207; 3463: т. VI. №№ 3626, 3661; 4128.

въ число членовъ коммиссій входятъ не рѣдко также купцы и лица духовнаго званія [1]); составъ коммиссій былъ, кромѣ того, крайне непостояненъ и мѣнялся часто въ теченіи самаго короткаго времени. Не трудно догадаться, какой характеръ должна была носить, въ виду указанныхъ условій, дѣятельность этихъ коммиссій; составленіе законовъ, будучи поручаемо лицамъ некомпетентнымъ, переходя изъ однихъ рукъ въ другія, не могло имѣть ничего правильнаго, ничего постояннаго и опредѣленнаго; при этомъ слѣдуетъ также не упускать изъ виду того, что на коммиссіи возлагались одновременно никакъ несовмѣстимыя обязанности; имъ поручалось и собирать существующіе законы и въ то же время составлять новые; въ указахъ мы читаемъ, что работа ихъ называется то сводомъ, то „сочиненіемъ уложенія“ [2]). Даже знаменитая Екатерининская коммиссія [3]), состоявшая изъ пятнадцати частныхъ коммиссій и существовавшая въ продолженіи семи лѣтъ, не смотря на ея сравнительно хорошую организацію и выборъ лицъ, также окончилась неудачей, а коммиссія, составленная при Императорѣ Павлѣ, бывшая уже девятой, была болѣе, нежели неудачною. Порученная вѣдѣнію генералъ-прокурора [4]), эта коммиссія должна была сдѣлать сводъ существовавшихъ законовъ, раздѣливши ихъ на три группы: законы гражданскіе, уголовные и казенные [5]). При Императорѣ Павлѣ же этой коммиссіи велѣно впервые называться „коммиссіей для составленія законовъ“ [6]). Однако, не смотря на присвоенное ей названіе, она не только не составила полнаго свода законовъ, но сдѣлала меньше, нежели прежнія коммиссіи. Императоръ Александръ I, вступивши на престолъ, долженъ былъ начать это дѣло снова. Онъ очень хорошо понималъ, въ чемъ состояли недостатки прежнихъ коммиссій и потому самъ хотѣлъ руководить этимъ

---

[1]) Ibid. т. VII, № 4980.

[2]) Ibid. т. V, №№ 2819, 3207; т. VI, №№ 3626, 4128 и многіе другіе.

[3]) *Сергѣевичъ*, Откуда неудачи Екатерининской законодательной коммиссіи. Вѣстн. Евр. 1878 г. I, 187.

[4]) Полн. Собр. Зак. т. XXIV, № 17610.

[5]) Ibid. № 17652.

[6]) Ibid. № 17697.

дѣломъ, давая необходимыя инструкціи [1]) сначала гр. Завадовскому, поставленному во главѣ коммиссіи, затѣмъ Лопухину [2]), котораго въ скоромъ времени замѣнилъ Розенкампфъ; всѣ эти лица были, однако, мало пригодны для указанной цѣли или не имѣли достаточно времени [3]). Извѣстно, чѣмъ окончилась дѣятельность коммиссіи подъ управленіемъ Розенкампфа. Не будучи знакомъ съ русскимъ государственнымъ правомъ, а тѣмъ болѣе съ его источниками, не зная даже надлежащимъ образомъ русскаго языка, человѣкъ этотъ не могъ принести дѣйствительной пользы, хотя бы даже и желалъ этого. Не только русское общество съ удивленіемъ смотрѣло на порученіе такого важнаго дѣла иностранцу, но даже и изъ заграницы отъ выдающихся людей того времени слышались по этому поводу упреки, что̀ видно между прочимъ изъ писемъ Бентама къ императору [4]). По возвышеніи Сперанскаго коммиссія вновь была, какъ мы видѣли, преобразована и поставлена подъ его непосредственное управленіе; но и Сперанскій, не смотря на свои выдающіяся дарованія, не имѣлъ возможности помочь дѣлу, такъ какъ и самъ былъ мало знакомъ съ условіями русской жизни и обращался къ иностраннымъ образцамъ; онъ откровенно сознавался въ своемъ безсиліи, мотивируя его отсутствіемъ у насъ свѣдущихъ по части юриспруденціи людей и хаотическимъ состояніемъ нашихъ законовъ [5]). Самые способы составленія уложенія, практиковавшіеся коммиссіей подъ управленіемъ Сперанскаго, были, какъ и ранѣе, мало цѣлесообразны [6]). Не смотря на сознаніе своего безсилія, Сперанскій успѣлъ составить двѣ части гражданскаго уложенія, которыя, какъ извѣстно, были одобрены государственнымъ совѣтомъ. Третья часть гражданскаго уложенія была внесена въ государственный совѣтъ въ 1813 году, но прежде нежели она была подвергнута разсмотрѣнію, по-

---

[1]) Ibid. № 19904.

[2]) Ibid. № 20995.

[3]) *Иконниковъ*, Гр. Мордвиновъ, стр. 80 и 81, ср. *Б. Корфъ*. Жизнь гр. Сперанскаго, стр. 146.

[4]) *Пыпинъ*, Русскія отношенія Бентама. Вѣстн. Евр. 1869, кн. IV.

[5]) *Б. Корфъ*, Жизнь гр. Сперанскаго стр. 159 и 160; см. также Сборн. русск. истор. общ. 1878 т. XXI, 448.

[6]) *Дмитріевъ*, Сперанскій и его дѣятельность стр. 16—17.

слѣдовало повелѣніе пересмотрѣть и первыя двѣ части уложенія; однако уже въ 1815 году пересмотръ уложеній былъ оставленъ и рѣшено было составить сводъ существующихъ законовъ,—работа, законченная только въ слѣдующее царствованіе, благодаря трудамъ того же Сперанскаго.

Образованная при государственномъ совѣтѣ коммиссія прошеній также имѣла опредѣленную компетенцію, при чемъ всѣ прошенія, принимаемыя коммиссіей, раздѣлялись на три категоріи: 1) жалобы [1]); 2) прошенія какихъ либо наградъ или милостей [2]) и 3) проекты [3]). Учрежденіе государственнаго совѣта 1810 года подробно опредѣляетъ, какой характеръ должны были носить всѣ эти категоріи прошеній и какимъ путемъ они должны были разсматриваться.

Образованіе государственнаго совѣта при Александрѣ I не вызвало въ русскомъ обществѣ особеннаго сочувствія; скорѣе можно сказать, что общество, въ лицѣ его наиболѣе выдающихся представителей, отнеслось къ государственному совѣту непріязненно. Одинъ изъ выдающихся государственныхъ дѣятелей того времени, Трощинскій, приверженецъ стараго порядка и ярый поборникъ коллегіальной системы, не смотря на то, что государственный совѣтъ былъ основанъ именно на началахъ этой системы, стремился обнаружить недостатки этого установленія, проявлявшіеся, главнымъ образомъ, въ отношеніяхъ между этимъ установленіемъ и министерствами. Въ частности онъ указываетъ на то, что съ образованіемъ государственнаго совѣта въ дѣла законодательныя не только не внесено правильности и единства, какъ это предполагалось, но что напротивъ эти дѣла стали еще менѣе сосредоточенными, нежели ранѣе. Въ особенности Трощинскому не нравилось, что министры получили право испрашивать на все, помимо государственнаго совѣта, непосредственно указы отъ представителя верховной власти [4]). Убѣжденный въ справедливости своихъ указаній, Трощинскій предлагалъ средства къ уничтоженію недостатковъ и путаницы въ законодательныхъ дѣлахъ. Для этой цѣли онъ совѣтовалъ опре-

---

[1]) Полн. Собр. Зак. № 24064, §§ 98—104.

[2]) Ibid. §§ 105—108.

[3]) Ibid. §§ 111—113.

[4]) Сборн. Русск. Истор. Общ. 1868, III, 62—65.

дѣлить въ особой инструкціи министрамъ: 1) „съ какими именно дѣлами они могли входить съ докладомъ къ государю“; 2) какого рода дѣла они должны были вносить на разсмотрѣніе государственнаго совѣта [1]). Всѣ нападки Трощинскаго на государственный совѣтъ, такимъ образомъ сводятся преимущественно къ тому, что министрамъ присвоена была слишкомъ большая власть въ законодательныхъ дѣлахъ, и что, съ другой стороны, государственный совѣтъ не имѣлъ надъ ними надлежащаго контроля. Онъ желалъ, чтобы въ самой цѣли законовъ сохранялось единство, не нарушаемое различными министерскими предложеніями [2]). „Законы, говоритъ онъ, суть драгоцѣннѣйшее наслѣдіе потомства. Хранителями духа законовъ, направляющаго все къ единой и непремѣнной цѣли, должны быть неизмѣняемыя сословія, строго подчиненныя всей точности коллежскаго обряда. Члены сего сословія должны быть возобновляемы постепенно, дабы духъ законовъ ими сохраняемый, безпрестанно возрождался, дабы свѣденія ими пріобрѣтенныя, сообщались и передавались изъ рода въ родъ, и дабы стремленіе къ назначенной цѣли никогда не прерывалось“. Изъ этихъ словъ ясно видно, что Трощинскій ничего не имѣлъ противъ сущности государственнаго совѣта, считалъ это установленіе даже полезнымъ при соблюденіи высказанныхъ имъ условій; онъ жаловался только на его слабость и высказывалъ желаніе, чтобы совѣтъ сталъ выше министерствъ и подчинилъ ихъ своему контролю.

Напротивъ, другой изъ выдающихся людей того времени, Карамзинъ, возсталъ противъ самой сущности государственнаго совѣта, усматривая въ немъ умаленіе верховной власти. Въ своей извѣстной „запискѣ“ Карамзинъ старался доказать непригодность такого установленія въ Россіи и называлъ его плодомъ недозрѣлыхъ мыслей „выскочки поповича“; въ особенности онъ протестовалъ противъ такихъ выраженій, какъ „внявъ мнѣнію совѣта“—выраженіе, которое впослѣдствіи дѣйствительно было оставлено. „Государь россійскій, говоритъ Карамзинъ, внемлетъ только мудрости, гдѣ находитъ ее: въ собственномъ ли умѣ, въ книгахъ ли, въ головахъ ли лучшихъ своихъ подданныхъ; но въ самодержавіи

[1]) Ibid. стр. 85.
[2]) Ibid. стр. 86.

ненадобно никакого одобренія для законовъ, кромѣ подписи государя. Онъ имѣетъ всю власть. Совѣтъ, Сенатъ, Комитетъ, министры, суть только способы ея дѣйствій или повѣренные государя: ихъ не спрашиваютъ, гдѣ онъ самъ дѣйствуетъ". Отсюда видно, что Карамзинъ возсталъ противъ публичной организаціи государственнаго совѣта, противъ того, что это не былъ уже прежній императорскій совѣтъ, носившій чисто домашій характеръ, но что это было новое учрежденіе, сдѣлавшееся, на ряду съ прочими, гласнымъ.

Несмотря, однако, на непріязненное отношеніе къ государственному совѣту со стороны выдающихся людей того времени, не смотря на нѣкоторые очевидные недостатки этого установленія, учрежденіе его все же составило эпоху въ исторіи развитія государственныхъ установленій въ Россіи. Государственный совѣтъ остался существовать, и время должно было исправить его недостатки. Самъ Сперанскій возлагалъ надежду на будущее. „При семъ составѣ совѣта, говоритъ онъ, нельзя конечно и требовать, чтобы съ перваго шага поровнялся онъ въ правильности разсужденій и въ пространствѣ его свѣденій съ тѣми установленіями, кои въ семъ родѣ въ другихъ государствахъ существуютъ. Недостатокъ сей не можетъ однако же быть предметомъ важныхъ заботъ. По мѣрѣ успѣха въ прочихъ политическихъ установленіяхъ и сіе учрежденіе само собою исправится и усовершится" [1]).

§ 41. Государственный совѣтъ при Императорахъ Николаѣ I и Александрѣ II.

Созданная въ 1810 году по плану Сперанскаго организація государственнаго совѣта оказалась, не смотря на всѣ на нее нападки, на столько цѣлесообразной и устойчивой, что, въ основныхъ своихъ чертахъ, осталась въ неизмѣнномъ видѣ не только въ продолженіи всего царствованія Александра I, и въ слѣдующія царствованія, но остается такой же и до настоящаго времени. Поэтому, если можно говорить объ измѣненіяхъ въ государственномъ совѣтѣ, то только о несущественныхъ; въ такихъ перемѣнахъ оказалась надобность

[1]) Отчетъ Сперанскаго за 1810 годъ.

уже въ первые годы послѣ основанія государственнаго совѣта, въ виду достиженія чисто практическихъ удобствъ. Императоръ Александръ I, благодаря тому направленію, которое приняла внѣшняя политика, а въ особенности въ виду завоевательныхъ стремленій Наполеона I, неоднократно долженъ былъ, и иногда на довольно продолжительное время, отлучаться изъ столицы; это обстоятельство и было одной изъ первыхъ причинъ нѣкоторыхъ измѣненій въ государственномъ совѣтѣ, касавшихся впрочемъ по преимуществу дѣлопроизводства [1]). Сюда относятся—соединеніе департаментовъ законовъ и государственной экономіи, назначеніе одного предсѣдателя для всѣхъ департаментовъ и проч. Въ 1814 году, по случаю вторичнаго отъѣзда Государя за границу, государственному совѣту снова былъ данъ именной указъ, въ которомъ ему разрѣшалось всѣ дѣла, поступавшія въ него, какъ изъ правительствующаго сената, такъ и изъ министерствъ, рѣшать собственною властью, не дожидаясь Высочайшихъ утвержденій, и приводить ихъ въ исполненіе, за исключеніемъ наиболѣе важныхъ вопросовъ: установленія новыхъ законовъ, новыхъ налоговъ, сложенія недоимокъ и др. Всѣ такого рода измѣненія носили временный характеръ и по возстановленіи болѣе спокойнаго теченія государственной жизни и государственный совѣтъ вступалъ въ свою законную колею.

Въ царствованіе Императора Николая I послѣдовали нѣкоторыя болѣе существенныя измѣненія въ организаціи государственнаго совѣта: сюда относится упраздненіе въ 1826 году коммиссіи составленія законовъ и перенесеніе всѣхъ вѣдавшихся здѣсь дѣлъ во второе отдѣленіе собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи. Въ 1835 году нѣсколько новое устройство получила коммиссія прошеній, организовавшись въ самостоятельное учрежденіе. Въ 1832 году въ государственномъ совѣтѣ былъ образованъ новый департаментъ—дѣлъ царства польскаго, упраздненный въ 1862 году, а въ 1861 году къ составу государственнаго совѣта присоединенъ вновь открытый „главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія“, въ послѣдствіи также упраздненный, въ виду передачи дѣлъ по крестьянскому управленію въ вѣдѣніе сената. Въ царствованіе Императора Александра III въ

[1]) Полн. Собр. Зак. XXXII, № 25073.

организаціи государственнаго совѣта также были произведены нѣкоторыя видоизмѣненія: такъ въ 1882 году при немъ образованъ кодификаціонный отдѣлъ, упраздненный затѣмъ въ 1894 году, а въ 1884 году образовано „временное присутствіе“; вмѣстѣ съ тѣмъ въ томъ же году была упразднена коммиссія прошеній, въ замѣнъ которой было образовано новое установленіе „канцелярія прошеній на Высочайшее Имя приносимыхъ“, состоявшая до послѣдняго времени при Императорской Главной Квартирѣ, но въ текущемъ году получившая самостоятельную организацію.

§ 42. Государственный совѣтъ по дѣйствующему праву. Организація государственнаго совѣта.

Хотя современная организація государственнаго совѣта и основана непосредственно на законѣ 15 апрѣля 1842 года, это, однако, не значитъ, чтобы указанный законъ былъ въ этомъ отношеніи дѣйствительно основнымъ закономъ; такимъ основнымъ закономъ по прежнему остается законъ 1810 года, въ чемъ мы легко убѣдимся, сравнивая дѣйствующее законодательство съ учрежденіемъ государственнаго совѣта 1810 г.

Государственный совѣтъ, по своей организаціи, является учрежденіемъ довольно сложнымъ. Въ составѣ его слѣдуетъ различать департаменты, общее собраніе, канцелярію и отдѣльныя самостоятельныя по цѣли учрежденія, куда относился ранѣе кодификаціонный отдѣлъ и временное присутствіе, а теперь только послѣднее, такъ какъ кодификаціонный отдѣлъ, какъ сказано, въ 1894 году упраздненъ и дѣла его переданы въ государственную канцелярію. Число и названіе департаментовъ осталось и по дѣйствующему законодательству то же, какое было и по первоначальному учрежденію; сюда относятся департаменты: 1) законовъ, 2) дѣлъ военныхъ; 3) дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ и 4) государственной экономіи; если названіе первыхъ трехъ департаментовъ соотвѣтствуютъ, какъ увидимъ ниже, самому характеру вопросовъ или предметовъ, вѣдаемыхъ ими, то названіе послѣдняго далеко не соотвѣтствуетъ цѣли, и тѣмъ не менѣе оно сохранилось до сихъ поръ отъ 1810 года.

Личный составъ каждаго департамента составляется изъ

особъ, почтенныхъ довѣренностью Императора [1]), въ числѣ не менѣе трехъ, кромѣ предсѣдателя [2]); распредѣленіе членовъ государственнаго совѣта по департаментамъ и назначеніе предсѣдателей въ департаменты производится чрезъ каждые полгода [3]) по усмотрѣнію Государя. Въ департаментахъ могутъ, кромѣ того, присутствовать министры, являющіеся членами государственнаго совѣта по своему званію, но они не могутъ быть предсѣдателями департаментовъ. Это послѣднее ограниченіе объясняется, конечно, тѣмъ, что министры связаны собственными своими обязанностями по управленію ввѣренными имъ частями и не могутъ, слѣдовательно на столько располагать своимъ временемъ, чтобы непрерывно въ теченіи хотя бы полугода функціонировать въ званіи предсѣдателя какого-либо департамента государственнаго совѣта. Законъ даже не обязываетъ ихъ присутствовать въ департаментахъ, предоставляя это, за нѣкоторыми исключеніями, ихъ собственному усмотрѣнію. Но съ другой стороны, законъ не воспрещаетъ членамъ государственнаго совѣта занимать должности по судебному или административному вѣдомству [4]). Кромѣ перечисленныхъ лицъ, въ присутствіе департамента могутъ быть приглашаемы съ совѣщательнымъ голосомъ и другія лица, отъ которыхъ, по мнѣнію департамента, можно было бы ожидать полезныхъ указаній [5]).

Въ составъ общаго собранія государственнаго совѣта входятъ: 1) всѣ члены департаментовъ; 2) члены присутствующіе въ департаментахъ [6]) и 3) министры [7]). Предсѣдателемъ государственнаго совѣта, а вмѣстѣ съ тѣмъ и его общаго собранія, является самъ Императоръ, но когда онъ не предсѣдательствуетъ, то назначаетъ для предсѣдательствованія кого либо изъ членовъ государственнаго совѣта, при чемъ, по прямому требованію закона, такое назначеніе должно во-

---

[1]) Учр. Гос. Сов. изд. 1892 г. ст. 2.
[2]) Ibid. ст. 10. Учр. Гос. Сов. 1810 г. отд. I, ст. XV.
[3]) Ibid. ст. 11.
[4]) Ibid. ст. 3. по Учр. 1810 г. ст. V.
[5]) Ibid. ст. 12.
[6]) Ibid. 13, по учр. 1810 г. ст. XIV.
[7]) Ibid. 4, по учр. 1810 г. ст. VI.

зобновляться ежегодно [1]); въ случаѣ болѣзни назначеннаго Императоромъ предсѣдателя, предсѣдательствованіе по закону принадлежитъ старшему по чину изъ предсѣдателей департаментовъ, если, конечно, для этой цѣли не будетъ назначенъ кто-либо другой изъ членовъ государственнаго совѣта, по усмотрѣнію Императора [2]). Отсюда мы видимъ, что кругъ лицъ, назначаемыхъ представителемъ верховной власти въ предсѣдатели государственнаго совѣта, ограниченъ членами этого совѣта.

Государственная канцелярія, завѣдующая дѣлопроизводствомъ, состоитъ подъ управленіемъ государственнаго секретаря изъ его помощника, статсъ-секретарей, съ помощниками и другими чинами [3]); статсъ-секретари стоятъ во главѣ отдѣленій канцеляріи, соотвѣтствующихъ департаментамъ государственнаго совѣта; кромѣ этихъ отдѣленій, въ составъ канцеляріи входятъ: отдѣленіе свода законовъ, отдѣленіе дѣлъ государственнаго секретаря и архивъ [4]). По учрежденію 1810 года для департамента законовъ не было образовано особаго отдѣленія въ виду того, что дѣлопроизводство этого департамента сосредоточивалось въ коммиссіи составленія законовъ.

Организація коммиссіи составленія законовъ при Сперанскомъ была гораздо сложнѣе; въ составъ ея входили: сословіе юрисконсультовъ, правленіе и совѣтъ. Въ 1882 году при государственномъ совѣтѣ былъ образованъ, какъ мы видѣли, кодификаціонный отдѣлъ, подъ управленіемъ одного изъ членовъ государственнаго совѣта, назначеннаго Императоромъ [5]). Главноуправляющему были подчинены товарищъ, старшіе и младшіе чиновники, редакторъ полнаго собранія законовъ, начальникъ государственной типографіи и другіе. Нынѣ званіе главноуправляющаго перешло на государственнаго секретаря.

Наконецъ, въ составъ временнаго присутствія, образованнаго при государственномъ совѣтѣ въ 1884 году, входятъ: предсѣдатель и 4 члена, назначаемые государемъ изъ числа

---

[1]) Ibid. 5—7, по учр. 1810 г. ст. VIII и IX.

[2]) Ibid. 15.

[3]) Ibid. 16—17; 129; по учр. 1810 г, ст. § 115.

[4]) Ibid. ст. 151—152. по учр. гос. сов.1810 г. §. 116. Собр. Узакон. и Распор. 1894. Ст. 101.

[5]) Ibid. ст. 138 и слѣд.

членовъ государственнаго совѣта и сенаторовъ [1]). Къ составу этого присутствія принадлежитъ также командующій Императорскою главною квартирою, участвующій въ засѣданіяхъ присутствія по своему усмотрѣнію.

Такова, въ общихъ чертахъ, организація государственнаго совѣта и отдѣльныхъ его учрежденій. Обратимся къ разсмотрѣнію предметовъ его вѣдомства и степени его власти.

§ 43. Компетенція и степень власти государственнаго совѣта.

Хотя государственный совѣтъ является по преимуществу законосовѣщательнымъ установленіемъ, тѣмъ не менѣе его компетенція должна быть разсмотрѣна какъ въ отношеніи законодательства, такъ и въ отношеніи администраціи и суда.

Компетенція государственнаго совѣта въ дѣлахъ законодательныхъ не ограничивается исключительно разсмотрѣніемъ законопроектовъ; на него же возлагаются разсмотрѣніе вопросовъ, объ отмѣнѣ, измѣненіи, дополненіи и разъясненіи законовъ [2]). Если всѣ такого рода вопросы могутъ быть предложены Императоромъ на разсмотрѣніе государственнаго совѣта, то отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы всѣ подобнаго рода вопросы безъ исключенія должны были идти на разсмотрѣніе государственнаго совѣта. Ст. 23, говорящая, что „въ порядкѣ государственныхъ дѣлъ, отъ разрѣшенія и утвержденія Верховной Императорской Власти зависящихъ, слѣдующіе предметы поступаютъ *предварительно* на уваженіе Государственнаго Совѣта“ и перечисляющая въ числѣ этихъ предметовъ также и вопросы законодательные, должна быть толкуема въ смыслѣ опредѣленія нормальнаго и обычнаго порядка разсмотрѣнія законодательныхъ вопросовъ, но не въ смыслѣ указанія на безусловно обязательный порядокъ. Это вполнѣ ясно изъ того, что государственный совѣтъ есть установленіе только законосовѣщательное, и что вся полнота законодательной власти въ Россіи принадлежитъ безраздѣльно Императору. Всякій законодательный вопросъ вносится на разсмотрѣніе государственнаго совѣта не иначе, какъ по разрѣшеніи на то со стороны носителя верховной власти [3]);

---

[1]) Ibid. ст. 127—137.

[2]) Учр. гос. сов. изд. 1892 г. ст, 23. по учр, 1810 г. §. 29.

[3]) Учрежд. министерствъ. Прод. 1892. ст. 162.

точно также любой законъ можетъ быть изданъ имъ и безъ предварительнаго разсмотрѣнія его въ государственномъ совѣтѣ [1]). На нѣкоторые случаи такого изданія закона указываетъ и само „учрежденіе государственнаго совѣта“; такъ, на основаніи 24 ст. этого учрежденія, предварительному разсмотрѣнію государственнаго совѣта не подлежатъ: 1) дѣла, по которымъ министрамъ предоставлено право непосредственно докладывать государю; 2) дѣла, представляемыя на Высочайшее усмотрѣніе непосредственно отъ Военнаго совѣта или отъ Адмиралтействъ Совѣта. Что касается дѣлъ первой категоріи, то они вовсе не опредѣлены по своему характеру или содержанію; въ силу ст. 165 учр. министр. внесеніе того или другаго законодательнаго вопроса непосредственно на утвержденіе верховной власти вполнѣ зависитъ отъ этой послѣдней. Относительно же дѣлъ послѣдней категоріи въ законѣ содержатся обстоятельныя указанія. Такъ, по ст. 50 основ. законовъ, всѣ дополненія и поясненія законовъ, относящихся до военнаго вѣдомства, когда они не имѣютъ никакой связи съ вопросами или предметами другихъ вѣдомствъ, или же касаются исключительно технической части, представляются военнымъ совѣтомъ непосредственно на утвержденіе Государя; то же слѣдуетъ сказать о проектахъ новыхъ постановленій по технической и строевой части морскаго вѣдомства, которые представляются на утвержденіе Государя непосредственно адмиралтейскимъ совѣтомъ. По точному смыслу ст. 880 учр. мин., помимо же государственнаго совѣта на утвержденіе Государя идутъ законопроекты изъ министерства Императорскаго Двора.

Къ числу дѣлъ административныхъ, подлежащихъ разсмотрѣнію государственнаго совѣта, относятся: 1) общія мѣры и распоряженія, предпринимаемыя въ видахъ содѣйствія успѣшному исполненію законовъ и общія внутреннія мѣры въ чрезвычайныхъ случаяхъ; къ числу общихъ административныхъ мѣръ относится между прочимъ и отмѣна или измѣненіе постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, несоотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ смѣтамъ и нуждамъ или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія, въ тѣхъ случаяхъ, когда такая отмѣна или измѣненіе постановленій вызываютъ возвышеніе земскаго или городскаго обложенія про-

[1]) Учр. минист изд. 1892 г ст. 165.

тивъ опредѣленнаго думою или земскимъ собраніемъ размѣра; 2) важнѣйшія внѣшнія мѣры, куда относятся—объявленіе войны, заключеніе мира и другія мѣры, если будетъ признано цѣлесообразнымъ внести ихъ на разсмотрѣніе государственнаго совѣта; 3) дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, баронскомъ и графскомъ); 4) дѣла хозяйственная; эта послѣдняя категорія административныхъ дѣлъ наиболѣе регламентирована законодательствомъ; такъ, къ ней принадлежатъ: 1) государственная роспись доходовъ и расходовъ, финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій, смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія; 2) установленіе новыхъ налоговъ въ пользу городовъ; 3) сложеніе недоимокъ и казенныхъ взысканій; 4) вообще штаты; 5) ежегодные отчеты о государсвенныхъ доходахъ и расходахъ; 6) дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда ими испрашиваются особыя преимущества или исключительныя привилегіи; 7) отчужденіе государственныхъ имуществъ въ частныя руки и 8) дѣла о вознагражденіи частныхъ людей за имущества, отчуждаемыя ради общеполезныхъ цѣлей. Какъ ни детальны эти указанія закона, все же не слѣдуетъ думать, чтобы и какіе-либо другіе хозяйственные или вообще административные вопросы не могли быть внесены на разсмотрѣніе государственнаго совѣта; въ пунктѣ 24 ст. 23 сказано, что дѣла могутъ вноситься въ государственный совѣтъ и по особымъ высочайшимъ повелѣніямъ. Слѣдовательно, сверхъ указанныхъ, сюда могутъ вноситься на разсмотрѣніе всякаго рода дѣла по личному усмотрѣнію Государя. Однако, указанные въ законѣ административные вопросы, подлежащіе разсмотрѣнію государственнаго совѣта, во всякомъ случаѣ даютъ понятіе о характерѣ вообще всѣхъ административныхъ дѣлъ, вѣдаемыхъ совѣтомъ. Дѣла эти характеризуются тѣмъ, что они не могутъ быть по существу рѣшены на основаніи дѣйствующихъ законовъ подчиненными установленіями, и что государственный совѣтъ всякій разъ, при обсужденіи ихъ, постановляетъ что-либо новое, еще не легализированное изданными постановленіями. Выдающееся исключеніе отсюда составляетъ разсмотрѣніе ежегодныхъ отчетовъ о государственныхъ доходахъ и расходахъ. Спрашивается, есть ли это мѣра контроля, или же разсмотрѣніе указанныхъ отчетовъ имѣетъ какое-либо другое значеніе? По учрежд. госуд. совѣта 1810 года, на него дѣй-

ствительно былъ возложенъ контроль за дѣятельностью министровъ, долженствовавшій состоять въ разсмотрѣніи отчетовъ, представляемыхъ въ государственный совѣтъ центральными органами [1]); но тогда же еще обнаружилось, что контроль этотъ не былъ дѣйствительнымъ [2]); въ настоящее время ревизія финансовыхъ отчетовъ возложена на государственный контроль, а разсмотрѣніе нѣкоторыхъ заключеній этого послѣдняго на сенатъ [3]). Утвержденіе ревизіи всякаго рода отчетовъ окончательно возложено на совѣтъ государственнаго контроля, и если заключенія совѣта, въ случаяхъ, превышающихъ его власть, представляются государственнымъ контролеромъ на Высочайшее разрѣшеніе чрезъ государственный совѣтъ, то къ числу такихъ случаевъ, конечно, не относится ежегодное разсмотрѣніе финансовыхъ отчетовъ [4]); если же тѣмъ не менѣе разсмотрѣнію государственнаго совѣта подлежатъ ежегодные отчеты о государственныхъ доходахъ и расходахъ, представляемые сюда государственнымъ контролеромъ, то такое разсмотрѣніе представляется необходимымъ въ видахъ обсужденія и утвержденія государственной смѣты доходовъ и расходовъ, но не въ видахъ контроля. Такимъ образомъ, и этотъ пунктъ не нарушаетъ общаго характера административныхъ вопросовъ, обсуждаемыхъ въ государственномъ совѣтѣ.

Сфера судебныхъ вопросовъ, обсуждаемыхъ государственнымъ совѣтомъ, представляется довольно ограниченной. Сюда относится: 1) производство слѣдствій надъ министрами и генералъ-губернаторами въ случаѣ обвиненій, утвержденныхъ Императоромъ; 2) дѣла о преданіи суду за преступленія по должности чиновъ первыхъ трехъ классовъ, какъ по судебному, такъ и по административному вѣдомствамъ, а также дѣла о преданіи верховному уголовному суду за преступленія противъ службы—военнаго министра, управляющаго морскимъ министерствомъ, главнокомандующихъ, командующихъ войсками въ военныхъ округахъ и лицъ, пользующихся равною съ ними властью; 3) жалобы на постановленія департаментовъ сената; 4) судебныя дѣла, по которымъ въ общихъ собраніяхъ сената не со-

[1]) Полн. собр. зак. № 24686, § 198.

[2]) Сборн. Русс. Истор. Общ. 1868, III, 86.

[3]) Учрежд. Прав. Сената. изд. 1892 г. ст. 19 п. 5.

[4]) Совѣтъ гос. контроля представляетъ, кромѣ того, всеподданнѣйшіе отчеты о своей дѣятельности Императору. Собр. узак. 1890 ст 380.

стоится узаконеннаго большинства голосовъ или съ которыми не согласится министръ юстиціи; 5) судебныя дѣла, по которымъ возникаетъ разногласіе между общимъ собраніемъ сената и военнымъ совѣтомъ; 6) дѣла по искамъ частныхъ лицъ на учрежденія, подвѣдомственныя адмиралтействъ совѣту, если съ мнѣніемъ этого послѣдняго не согласится сенатъ [1]). Такимъ образомъ, всѣ судебныя дѣла, вѣдаемыя государственнымъ совѣтомъ, сводятся къ двумъ категоріямъ: 1) это дѣла по должностнымъ преступленіямъ лицъ высшей служебной іерархіи; 2) дѣла, переносимыя сюда изъ сената. Служащія лица первыхъ трехъ классовъ поставлены, въ отношеніи ихъ отвѣтственности за преступленія по должности, совершенно въ особыя условія; какъ преданіе ихъ суду, такъ равно судебное слѣдствіе и самое судопроизводство, имѣютъ въ данномъ случаѣ исключительный характеръ. Для преданія ихъ суду требуется разрѣшеніе представителя верховной власти; производство предварительнаго слѣдствія возлагается на государственный совѣтъ; самое судопроизводство возлагается на Верховный Уголовный Судъ [2]). Результатомъ преданія суду и слѣдствія можетъ быть и простое удаленіе отъ должности; это въ томъ случаѣ, когда будетъ обнаружено, что должностное лицо хотя и не нанесло съ умысломъ ущерба государству, но утратило Высочайшее довѣріе.

Что касается второй категоріи дѣлъ, т. е. дѣлъ, переносимыхъ въ государственный совѣтъ изъ сената, то, хотя по смыслу нашего закона власть судебная во всемъ ея объемѣ принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ, это положеніе слѣдуетъ принимать съ извѣстными ограниченіями; такъ, частнымъ лицамъ предоставлено право подавать на Высочайшее Имя жалобы на постановленія департаментовъ сената, за исключеніемъ кассаціонныхъ департаментовъ [3]); самъ законъ по

---

[1]) Учр. гос. сов. 1892 г. ст. 23; п. п. 17—21. Учрежд. прав. сен. 1892. ст. 118. 139. 140. 142, 143, Учр. гос сов. 1810 г. §. 98—104; Полн. собр. зак. № 24686, §. 291—294.

[2]) Учр. гос. сов. изд. 1892 г. ст. 87—94. Уст. угол. суд. 1883 г. ст 1062—1065.

[3]) Учрежд. Прав. Сен. изд. 1892 г. ст. 217. Временныя правила о порядкѣ принятія и направленія прошеній и жалобъ на Высочайшее Имя приносимыхъ. изд: 1892 г. ст. 5

этому поводу выражается слѣдующимъ образомъ: „на рѣшенія сената нѣтъ аппелляціи. Но какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было бы отнять избавленіе у страждующаго, то въ такомъ случаѣ допускаются всеподданнѣйшія жалобы". Однако, на постановленія общихъ собраній сената никакихъ жалобъ уже не допускается [1]), и если дѣла изъ общихъ собраній могутъ переноситься въ государственный совѣтъ, то лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда въ самихъ общихъ собраніяхъ не состоится рѣшенія за недостаткомъ ли узаконеннаго числа голосовъ, или за несогласіемъ съ постановленіемъ общаго собранія министра юстиціи, или въ виду пререканій между сенатомъ и такими учрежденіями, какъ совѣты при военномъ и морскомъ министерствахъ. Само собою разумѣется, что всѣ судебные вопросы государственный совѣтъ рѣшаетъ не окончательно, но высказываетъ по нимъ лишь свое мнѣніе, которое представляется на усмотрѣніе Императора.

Компетенцію отдѣльныхъ учрежденій, состоящихъ при государственномъ совѣтѣ, законъ опредѣляетъ въ не многихъ словахъ. Такъ, обязанности кодификаціоннаго отдѣла состояли въ разработкѣ и изданіи свода законовъ и изданіи полнаго собранія законовъ [2]), что̀ возложено теперь на госуд. канцелярію. Никакихъ подробныхъ указаній которыми могло бы руководствоваться въ своей дѣятельности кодификаціонное учрежденіе, законъ не даетъ. А между тѣмъ обязанности, возложенныя на него, представляются довольно сложными. Конечно, изданіе полнаго собранія законовъ не можетъ создавать особенныхъ затрудненій, такъ какъ законы излагаются при этомъ цѣликомъ и располагаются лишь въ хронологическомъ порядкѣ; но другое дѣло изданіе свода законовъ; здѣсь, какъ выражается самъ законъ, требуется разработка свода; законъ, однако, не поясняетъ, что собственно слѣдуетъ разумѣть въ данномъ случаѣ подъ разработкой. Здѣсь все зависитъ отъ характера самихъ издаваемыхъ законоположеній. При отмѣнѣ тѣхъ или другихъ статей закона дѣло сводится лишь къ указанію на эту отмѣну; но когда издаются цѣлыя законоположенія, въ видѣ уставовъ, учрежденій или положеній, то дѣло значительно

[1]) Учреж. Прав. Сената ст. 220:

[2]) Учр. гос сов. изд. 1892 г. ст. 138.

затрудняется, въ виду того, что приходится всѣ отдѣльныя статьи или пункты изданнаго законоположенія размѣщать въ соотвѣтствующихъ частяхъ свода въ видѣ измѣненій или дополненій. Послѣднія весьма часто выражаются въ добавленіи къ соотвѣтствующимъ статьямъ свода примѣчаній или во вставкѣ дополнительныхъ пунктовъ. Болѣе трудными представляются измѣненія; хорошо если они прямо редактированы, т. е. если въ изданномъ законодательномъ актѣ сказано, что такую-то статью измѣнить такъ-то; въ этомъ случаѣ кодификаціонному учрежденію и приходится въ соотвѣтствующемъ мѣстѣ свода производить измѣненіе подлинными словами закона. Но иногда первоначальная редакція законовъ бываетъ на столько обширной и детальной, что помѣщеніе ихъ въ сводѣ въ подлинномъ видѣ представляется неудобнымъ и нежелательнымъ, въ виду того, что законы должны быть по возможности кратки. Вотъ въ такихъ-то случаяхъ государств. канцелярія поставлена въ необходимость составлять новую, болѣе краткую редакцію; и здѣсь требуется уже большая осторожность, такъ какъ новая редакція, при всей своей краткости, все же должна въ точности передать смыслъ закона; главное затрудненіе здѣсь состоитъ въ томъ, чтобы отдѣлить существенное отъ несущественнаго; какъ бы то ни было, но мы видимъ, что госуд. канцеляріи приходится иногда самой редактировамъ законы по данному оригиналу. При этомъ въ виду трудности дѣла, весьма легко можетъ случиться, что редакція той или другой статьи свода не вполнѣ будетъ соотвѣтствовать смыслу первоначальнаго источника; такое несоотвѣтствіе, въ свою очередь, вызываетъ вопросъ, на сколько обязательна такая неточная редакція и не слѣдуетъ ли въ такихъ случаяхъ держаться первоначальной редакціи оригинала, какъ утвержденной Императоромъ. По аналогіи съ изданіемъ свода морскихъ постановленій, вопросъ этотъ слѣдуетъ рѣшить отрицательно. Такъ, въ указѣ правительствующему сенату отъ 18 апрѣля 1888 года, данномъ по поводу изданія свода морскихъ постановленій, сказано: „со времени обнародованія сего указа и по полученіи книгъ свода морскихъ постановленій въ каждомъ по принадлежности присутственномъ мѣстѣ и управленіи, во всѣхъ случаяхъ, гдѣ по дѣламъ приводятся законы или дѣлаются на нихъ указанія и ссылки, вмѣсто того, по предметамъ, изложеннымъ въ сихъ книгахъ свода, приводить и дѣлать указанія и ссылки на подлежащія

статьи означенныхъ книгъ“ [1]). Отсюда слѣдуетъ, что обязательными въ практикѣ являются не первоначальные законы, но лишь законы, изложенные въ сводѣ. Но далѣе, въ томъ же указѣ сказано, что, „какъ сводъ морскихъ постановленій ничего не измѣняетъ въ силѣ и дѣйствіи оныхъ, но приводитъ ихъ только въ единообразіе и порядокъ, то въ случаѣ неясности самого закона въ существѣ его, такъ и въ случаѣ недостатка или неполноты его, порядокъ поясненія и дополненія остается тотъ же, какой существовалъ донынѣ“. Отсюда, повидимому, можно дѣлать заключеніе, что, въ случаяхъ несоотвѣтствія тѣхъ или другихъ статей свода первоначальнымъ источникамъ, исправленіе этого несоотвѣтствія должно быть сдѣлано обыкновеннымъ законодательнымъ путемъ, т. е. что въ данномъ случаѣ должно быть приложено аутентическое толкованіе. Правда, новыя изданія свода законовъ или продолженія его также представляются на усмотрѣніе Государя, но послѣдній въ этомъ случаѣ даетъ лишь разрѣшеніе на ихъ обнародованіе. По существу дѣла, кодификаціонному учрежденію въ отношеніи изданія свода законовъ должна быть ввѣрена лишь подготовительная часть, техника этого дѣла, самое же изданіе свода должно бы идти чрезъ государственный совѣтъ, т. е. или чрезъ его общее собраніе, или по крайней мѣрѣ, чрезъ соотвѣтствующій департаментъ, дабы отъ лица совѣта было удостовѣрено, что редакція свода точно соотвѣтствуетъ редакціи законоположеній въ оригиналѣ, и дабы носитель верховной власти не былъ поставленъ въ ложное положеніе утверждать и разрѣшать на обнародованіе одни и тѣ же законоположенія въ различной по существу редакціи [2]).

Наконецъ, компетенція состоящаго при государственномъ совѣтѣ „временнаго присутствія“ заключается въ разсмотрѣніи всеподданѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ сената, и кромѣ этихъ жалобъ присутствіе никакихъ другихъ бумагъ къ своему производству не принимаетъ. Даже и по жа-

---

[1]) Собр узак. и распор. 1888, I, 404.

[2]) Закономъ 1893 г. государственному секретарю вмѣнено въ обязанность входить съ представленіями въ государственный совѣтъ въ тѣхъ случаяхъ, когда является необходимымъ при изданіи свода дѣлать столь существенныя измѣненія въ законоположеніяхъ, что могъ бы измѣниться смыслъ законовъ. См. Собр. Узак. и Распор. 1893. ст. 1203; 1894 г. ст. 101. п. 3.

лобамъ на департаменты сената временное присутствіе не постановляетъ рѣшенія по существу, но лишь опредѣляетъ, есть ли основаніе для переноса дѣлъ, по поводу которыхъ поступили жалобы, въ общее собраніе сената. Такія опредѣленія присутствія требуютъ утвержденія Императора [1]).

§ 44. Порядокъ дѣятельности государственнаго совѣта.

Всѣ дѣла, будутъ ли то законопроекты или какія-либо другія бумаги, поступаютъ въ государственный совѣтъ на имя государственнаго секретаря, который долженъ при этомъ наблюдать, чтобы въ совѣтъ не были приняты дѣла, неподлежащія его разсмотрѣнію; по всѣмъ же принятымъ дѣламъ, государственный секретарь собираетъ всѣ необходимыя справки и дополненія. Для этой цѣли всѣ дѣла распредѣляются по отдѣленіямъ государственной канцеляріи и здѣсь приготовляются къ докладу и разсмотрѣнію въ соотвѣтствующихъ департаментахъ или въ общемъ собраніи [2]).

Въ департаменты поступаютъ дѣла троякаго рода: 1) тѣ, которыя рѣшаются властью самого департамента, куда относятся дѣла маловажныя, какъ-то вносимыя въ совѣтъ для свѣдѣнія, дѣла по сношеніямъ съ центральными органами и др [3]); 2) дѣла, идущія на утвержденіе Государя, помимо общаго собранія, куда принадлежатъ: положенія департаментовъ, состоящія въ разъясненіи смысла законовъ и не предполагающія отмѣны прежнихъ законовъ или введенія новыхъ; дѣла объ ассигнованіи сверхсмѣтныхъ кредитовъ и нѣкоторыя другія [4]); 3) дѣла, идущія на усмотрѣніе Государя чрезъ общее собраніе государственнаго совѣта, куда относятся всѣ вообще дѣла, не подходящія подъ двѣ первыя рубрики. Всѣ дѣла назначаются къ слушанію въ департаментахъ ихъ предсѣдателями по степени важности этихъ дѣлъ или по мѣрѣ подготовленія ихъ къ докладу [5]). Въ виду того, что министры не обязаны при-

---

[1]) Учр. госуд. сов. ст. 127—137.

[2]) Ibid. ст. 161—166. Учр. гос. сов. 1810 г. § 117—128.

[3]) Ibid. ст. 50.

[4]) Ibid. ст. 48. Учр. гос. сов. 1810 г. §. 129 и 39.

[5]) Ibid. ст. 31. Учр. гос. сов. 1810 г. § 125.

сутствовать въ засѣданіяхъ департаментовъ [1]), а между тѣмъ весьма значительное число дѣлъ поступаетъ въ департаменты именно отъ нихъ, законъ довольно подробно регламентируетъ отношенія между ними и департаментами, по скольку это касается дѣлопроизводства. Если министръ желаетъ присутствовать лично въ департаментѣ при разсмотрѣніи его представленія, то извѣщаетъ объ этомъ государственнаго секретаря; въ такомъ случаѣ о разсмотрѣніи дѣла министръ увѣдомляется; законъ, однако, придаетъ большое значеніе мнѣнію министровъ по представляемымъ ими проектамъ или другимъ заявленіямъ и потому обязываетъ департаменты государственнаго совѣта по такого рода представленіямъ сноситься съ министрами и въ томъ случаѣ, когда они при разсмотрѣніи ихъ представленій не присутствуютъ. Министры, въ свою очередь, должны увѣдомить департаментъ, согласны ли они съ его постановленіемъ; въ случаѣ несогласія, они въ теченіи недѣли должны представить письменное объясненіе, если не пожелаютъ высказать свое мнѣніе устно; департаментъ, въ виду сдѣланнаго министромъ объясненія, назначаетъ дѣло къ вторичному слушанію, при чемъ или можетъ согласиться съ мнѣніемъ министра и постановить новое рѣшеніе, или же остаться при прежнемъ постановленіи, и тогда, какъ мнѣніе министра, такъ и департамента поступаетъ на разсмотрѣніе общаго собранія государственнаго совѣта [2]). Если представленіе министра принадлежитъ къ числу тѣхъ, которыя, по разсмотрѣніи въ департаментѣ, идутъ непосредственно на утвержденіе Государя, то, по общему смыслу закона, въ этихъ случаяхъ, при несогласіи министровъ съ постановленіями департаментовъ, все дѣло восходитъ непосредственно на усмотрѣніе Государя. Такой взглядъ нашего законодательства нельзя не признать вполнѣ цѣлесообразнымъ, такъ какъ министръ, дѣлающій то или другое представленіе, очевидно, является наиболѣе способнымъ дать по нему наиболѣе обстоятельныя объясненія.

Компетенція общаго собранія государственнаго совѣта опредѣляется двумя категоріями поступающихъ въ него дѣлъ: 1) дѣлами, идущими изъ департаментовъ 2) дѣлами, вступающими въ общее собраніе по Высочайшему повелѣнію, помимо

---

[1]) Ibid. ст. 35.

[2]) Ibid. ст. 36—47.

департаментовъ. Хотя законъ и опредѣляетъ, какіе вопросы разсматриваются въ общемъ собраніи безъ разсмотрѣнія ихъ въ департаментахъ, указывая на чрезвычайныя внутренія и важныя внѣшнія мѣры, но съ другой стороны, самъ же законъ придаетъ условное значеніе этому разсмотрѣнію, говоря, что оно можетъ имѣть мѣсто лишь въ томъ случаѣ, когда это будетъ признано нужнымъ; правда ограниченіе это относится только къ внѣшнимъ мѣрамъ, но ничто не можетъ воспрепятствовать и принятію экстренныхъ внутреннихъ мѣръ безъ предварительнаго разсмотрѣнія ихъ въ государственномъ совѣтѣ, тѣмъ болѣе, что обсужденіе такихъ мѣръ входитъ въ сферу компетенціи также и комитета министровъ. Если министры не обязаны присутствовать въ засѣданіяхъ департаментовъ государственнаго совѣта, то въ засѣданіяхъ общаго собранія они обязаны присутствовать по всѣмъ вообще дѣламъ, а въ случаѣ невозможности должны присылать товарищей или директоровъ департаментовъ для дачи объясненій по своимъ представленіямъ; лица эти имѣютъ лишь совѣщательный голосъ; впрочемъ, по просьбѣ министровъ, разсмотрѣніе ихъ представленій можетъ быть отложено до ихъ личной явки [1]). Самый порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ общемъ собраніи государственнаго совѣта состоитъ въ слѣдующемъ: засѣданіе открывается чтеніемъ положеній, получившихъ Высочайшее утвержденіе и подлежащихъ свѣдѣнію или исполненію совѣта; затѣмъ прочитываются и подписываются журналы предшествующаго засѣданія и наконецъ докладываются новыя дѣла [2]). Во время чтенія этихъ дѣлъ строго запрещаются какія-либо замѣчанія и разсужденія; по прочтеніи, предсѣдателями департаментовъ или государственнымъ секретаремъ даются нужныя объясненія, а затѣмъ начинаются пренія по порядку статей или вопросовъ, подлежащихъ разрѣшенію; охраненіе надлежащаго порядка преній возлагается на предсѣдателя. Законъ допускаетъ полную свободу мнѣній, но въ то же время требуетъ вполнѣ обстоятельнаго обсужденія вопросовъ; „государственный совѣтъ, говоритъ ст. 96, обязанъ со всею точностью вникать въ силу вопросовъ, не удаляясь отъ существа ихъ, и не предаваясь влеченію мыслей

---

[1]) Ibid. ст. 56—62.

[2]) Ibid. ст. 64—75; Учр. гос. сов. 1810 г. §. 45; 71. Пол. соб. зак. № 24064; § 46.

посторонних и неопредѣленныхъ, основывать свои заключенія на сужденіяхъ положительныхъ". Хотя статья эта и сама страдаетъ нѣкоторою неясностью и неопредѣленностью, но все же общій смыслъ ея понятенъ. Далеко не настолько понятнымъ является смыслъ ст. 76, говорящей, что „разсужденія, удаляющіяся отъ вопроса и существа дѣла, обращаются къ оному предсѣдателемъ совѣта, который, при повтореніи сихъ отступленій, прекращаетъ самое разсужденіе и переходитъ къ предмету послѣдующему". На не цѣлесообразность этой статьи обратилъ вниманіе еще проф. Градовскій; нельзя, въ самомъ дѣлѣ, оставлять вопросъ безъ выясненія, если одинъ или двое изъ членовъ удалятся отъ существа вопроса и будутъ излагать мнѣнія, не относящіяся къ дѣлу; по общему порядку обсужденія вопросовъ въ общественныхъ собраніяхъ въ такихъ случаяхъ лишаются права голоса лишь тѣ лица, которыя нарушили установленный порядокъ преній. Замѣчательно, между прочимъ, то обстоятельство, что ст. 76 взята цѣликомъ изъ учр. гос. сов. 1810 года [1]) и, слѣдовательно, не смотря на свою недостаточность, просуществовала уже около столѣтія.

По окончаніи преній предсѣдатель собираетъ голоса и объявляетъ постановленіе. Въ виду того, что окончательное рѣшеніе по вопросамъ, разсматриваемымъ въ государственномъ совѣтѣ, принадлежитъ Императору, въ журналъ засѣданія вносятся какъ мнѣніе большинства, такъ и меньшинства; допускается представленіе, но не иначе какъ письменно, особыхъ мнѣній, по выслушаніи которыхъ дѣло можетъ, по большинству голосовъ, быть подвергнуто вторичному разсмотрѣнію; если же необходимость вторичнаго разсмотрѣнія будетъ отвергнута, то каждому изъ членовъ совѣта, тѣмъ не менѣе, предоставляется присоединиться къ особому мнѣнію, не стѣсняясь мнѣніемъ высказаннымъ ранѣе; согласно со вновь выраженными мнѣніями дѣлается дополненіе журнала; [2]) только что приведенное постановленіе закона страдаетъ нѣкоторою неопредѣленностью. Къ особому мнѣнію можетъ присоединиться такое число членовъ, въ силу котораго прежнее большинство обратится въ меньшинство, а прежнее меньшинство въ большинство;

---

[1]) Пол. соб. зак. № 24064; § 52;

[2]) ibid. ст. 80. Пол. Соб. Зак. № 24064; § 54.

слѣдовательно и содержаніе журнала не будетъ уже соотвѣтствовать дѣйствительному постановленію; коррективомъ этого является, правда, то, что все дѣло представляется на утвержденіе государя, который можетъ согласиться съ любымъ изъ высказанныхъ мнѣній. Постановленія государственнаго совѣта представляются на утвержденіе государя, однако, не въ подлинныхъ журналахъ, но въ видѣ особыхъ меморій, содержащихъ краткое, но ясное изложеніе всего дѣла [1]). Самое утвержденіе можетъ быть или письменнымъ, или словеснымъ. Письменно утверждаются Императоромъ всѣ законопроэкты, регулирующіе правоотношенія, какое бы названіе они ни носили, а также установленіе налоговъ или ихъ уничтоженіе (кромѣ городскихъ), новыхъ штатовъ разныхъ вѣдомствъ, мнѣнія государственнаго совѣта по росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ и отчужденіе частной собственности ради общеполезныхъ цѣлей [2]). По всѣмъ прочимъ вопросамъ мнѣнія государственнаго совѣта утверждаются словесно и объявляются предсѣдателемъ государственнаго совѣта какъ Высочайшія повелѣнія [3]).

---

[1]) ibid. ст. 106—114.
[2]) ibid. ст. 101—115.
[3]) ibid. ст. 102—126.

Глава третья.

Комитетъ Министровъ и Совѣтъ Министровъ.

§ 45. Возникновеніе Комитета Министровъ и его исторія.

Учрежденіе, носящее названіе комитета министровъ, замѣчательно какъ по своему происхожденію, такъ и по дальнѣйшей судьбѣ. Это одно изъ тѣхъ учрежденій, которыя, не имѣя никакой теоретической основы, развивались въ силу одной только житейской практики. Въ самомъ дѣлѣ, слѣдя за судьбой этого установленія, нельзя не замѣтить, что въ процессѣ его развитія огромную роль играла случайность, различныя исключительныя обстоятельства, не имѣвшія мѣста при правильномъ и обычномъ теченіи государственной жизни. Не имѣя при первоначальномъ своемъ появленіи самостоятельнаго значенія, въ качествѣ особаго учрежденія, комитетъ министровъ былъ ни чѣмъ инымъ, какъ только особымъ видомъ присутствія въ учрежденномъ въ 1801 году „непремѣнномъ совѣтѣ“. Припомнимъ учрежденіе этого совѣта и тѣ отношенія, въ которыя стали къ нему министры. По учрежденію министровъ 1802 года всѣ министры объявлялись членами совѣта и послѣдній не иначе могъ приступать къ рѣшенію дѣлъ, какъ въ присутствіи, по крайней мѣрѣ, пяти министровъ. Дѣла обыкновенныя разсматривались и рѣшались въ комитетѣ, составленномъ единственно изъ министровъ [1]). Это и есть эмбріонъ того установленія, которому суждено было впослѣдствіи

[1]) Пол. Собр. Зак. № 20406, стр. XV.

сдѣлаться отдѣльнымъ самостоятельнымъ органомъ управленія и достигнуть громаднаго значенія и вліянія на государственную жизнь. Но однако, комитетъ министровъ, прежде чѣмъ достигнуть такого значенія, долженъ былъ просуществовать нѣсколько лѣтъ въ какомъ-то неопредѣленномъ положеніи, не имѣя ни прочной организаціи, ни опредѣленнаго состава, ни точно обозначенныхъ предѣловъ власти и существуя вообще съ какой-то мало выясненной ролью, пока сама жизнь не выдвинула его и не сдѣлала высшимъ административнымъ установленіемъ; измѣненія и дополненія, производимыя время отъ времени въ комитетѣ, вызывались, большею частью, случайными обстоятельствами, среди которыхъ главное мѣсто занимали отлучки государя изъ столицы. Даваемыя комитету, въ виду этихъ отлучекъ, инструкціи носили первоначально временный характеръ, но затѣмъ и по возвращеніи государя, нерѣдко оставались въ прежней силѣ. Такимъ образомъ, то, что было вызвано экстраординарными обстоятельствами, признавалось цѣлесообразнымъ и для обычныхъ условій государственной жизни. Въ этомъ нельзя не видѣть отсутствія у разсматриваемаго установленія какой-либо теоретической подкладки и развитія его подъ вліяніемъ текущихъ жизненныхъ интересовъ. Постепенное возвышеніе комитета начинается съ 1805 года, когда и были впервые изданы правила, опредѣлявшія его организацію и предмѣты вѣдѣнія. На основаніи этихъ правилъ въ комитетъ должны были вноситься: 1) дѣла, по которымъ министры обязаны были подносить государю доклады; 2) дѣла, вносимыя въ комитетъ по особому высочайшему повеленію и 3) дѣла, представляемыя туда по особому усмотрѣнію министровъ для разрѣшенія возникшихъ затрудненій [1]). Въ составъ комитета входили министры и ихъ товарищи [2]); онъ не имѣлъ особаго предсѣдателя, но члены комитета предсѣдательствовали поочередно каждый въ теченіи четырехъ засѣданій если въ комитетѣ присутствовалъ государь, то предсѣдательство принадлежало ему [3]). Эта организація, данная комитету по случаю отъѣзда государя на войну, послѣдующими указами была отчасти измѣнена, отчасти дополняема.

[1]) Полн. Собр. Зак. № 21896; ст. 5.

[2]) ibid. ст. 15.

[3]) ibid. ст. 4.

Такъ, уже въ 1808 году, по случаю отъѣзда государя въ Эрфуртъ, комитетъ министровъ потерпѣлъ нѣкоторыя измѣненія, относившіяся, главнымъ образомъ, къ его составу и дѣлопроизводству; что же касается его компетенціи, то она осталась на прежнихъ основаніяхъ, за исключеніемъ развѣ только того, что комитету было вмѣнено въ особую обязанность заботиться о продовольствіи столицы, отвращать, по мѣрѣ возможности, недостатокъ и дороговизну припасовъ. Въ виду наиболѣе успѣшнаго достиженія цѣли, составъ комитета былъ пополненъ: такъ, въ немъ могли присутствовать военный губернаторъ и оберъ-полиціймейстеръ [1]). Собранія комитета были обыкновенныя и чрезвычайныя [2]); въ тѣхъ и другихъ въ засѣданіяхъ должны были присутствовать всѣ министры [3]). Правила 1808 года весьма подробно опредѣляютъ и весь ходъ дѣлопроизводства въ комитетѣ. Вглядываясь въ организацію комитета, данную ему правилами 1805 и 1808 годовъ, нельзя не замѣтить что власть его, сравнительно съ прежнимъ, мало значущимъ положеніемъ, значительно разширилась. Государь, отправляясь за границу, ввѣрялъ комитету почти все управленіе государствомъ. Сюда стало стекаться множество дѣлъ, которыя вносились не только по повелѣнію государя, но и по личному усмотрѣнію министровъ и не только въ случаяхъ важныхъ, требующихъ совмѣстнаго обсужденія ихъ всѣми министрами, но и въ случаяхъ самыхъ обыкновенныхъ, что дѣлалось министрами просто лишь въ видахъ сложенія съ себя всякой отвѣтственности. Вотъ что говоритъ по этому поводу современникъ этого порядка вещей графъ Мордвиновъ: „министры, дабы выйти изъ отвѣтственности, которая могла быть для нихъ тягостною, открыли легчайшій къ тому способъ въ самомъ учрежденіи комитета министровъ. Они приняли правиломъ, продолжаетъ онъ, вносить въ оный на утвержденіе всѣ дѣла, до управленія ихъ касающіяся, сперва по важнейшимъ предметамъ, а наконецъ, всѣ безъ изъятія и самыя мелочныя, дабы никогда и ни за что не отвѣчать, какія бы послѣдствія отъ ихъ предположеній и представленій ни оказались, ибо

---

[1]) Пол. Собр. Зак. № 23262. ст. 21. 13—14.

[2]) ibid. № 23352 ст. 1—4.

[3]) ibid. № 23262 ст. 6—12.

каждое ихъ дѣйствіе, будучи разрѣшено общимъ сословіемъ министровъ и утверждено Высочайшею властью, до нихъ лично коснуться не можетъ [1]). Свидѣтельство современника и притомъ такого, какимъ былъ гр. Мордвиновъ, заслуживаетъ, конечно, полнаго довѣрія. Комитетъ дѣйствительно сдѣлался средоточіемъ всѣхъ дѣлъ и, благодаря своей обширной власти, покрывалъ дѣятельность отдѣльныхъ министровъ и слагалъ съ нихъ отвѣтственность. Хотя ст. 23 правилъ 1808 года и уполномочиваетъ министровъ предпринимать чрезвычайныя мѣры безъ высочайшаго на то разрѣшенія „подъ собственною отвѣтственностью всѣхъ“, однако, въ чемъ собственно должна была выражаться эта отвѣтственность и какія могла имѣть послѣдствія, законъ не говоритъ; во всякомъ случаѣ, отвѣтственность комитета, какъ цѣлой коллегіи, была болѣе или менѣе призрачной. Помимо дѣлъ собственно министерскихъ, въ комитетѣ разсматривались и дѣла законодательныя, что, какъ намъ кажется, объясняется тѣмъ, что комитетъ первоначально, не составлялъ особаго учрежденія, но былъ лишь отдѣленіемъ непремѣннаго совѣта; послѣдній не получилъ, однако, надлежащей организаціи и вообще существовалъ скорѣе de jure, чѣмъ de facto, въ виду чего комитетъ и сдѣлался въ дѣйствительности совѣтомъ, сосредоточивши въ себѣ не только управленіе, но и законодательство и функціонируя обыкновенно подъ личнымъ предсѣдательствомъ императора [2]); центръ тяжести учрежденнаго въ 1801 году непремѣннаго совѣта лежалъ въ его комитетѣ, который въ сущности и сдѣлался, какъ сказано, совѣтомъ, но совѣтомъ въ прежнемъ смыслѣ, т. е. въ смыслѣ совѣщательнаго учрежденія при особѣ монарха безъ опредѣленной компетенціи. Рапорты и доклады сената также поступали въ комитетъ чрезъ министра юстиціи, такъ что стеченіе дѣлъ дѣйствительно было на столько значительно, что комитетъ, если бы и хотѣлъ, то не могъ, по недостатку времени, вникать въ разсмотрѣніе всѣхъ дѣлъ съ надлежащею внимательностью. Скопленіе дѣлъ служило пово-

---

[1]) *Иконниковъ*. Графъ Мордвиновъ. стр. 544.

[2]) Журналы комитета министровъ т. I. 1802—1810 гг. См. также статью проф. Латкина въ Юридическомъ Вѣстникѣ 1889 г. т. III. Сентябрь, стр. 89 и слѣд. проф. Латкинъ считаетъ комитетъ министровъ отдѣльнымъ учрежденіемъ съ самаго его возникновенія, съ чѣмъ едвали можно согласиться.

домъ, съ одной стороны, къ медленности комитетскаго производства, съ другой заставляло сомнѣваться въ правильности его рѣшеній. До чего иногда доходила путаница, можно судить изъ того, что дѣла „еще производившіяся въ низшихъ или среднихъ мѣстахъ, по жалобамъ сторонъ поступали въ комитетъ министровъ и получали тамъ окончательныя рѣшенія“ [1]); такимъ образомъ нарушались и оскорблялись права другихъ установленій, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и законъ, на которомъ права эти были основаны. Не смотря на все это, власть комитета не только не ослаблялась, но все болѣе и болѣе возрастала; въ виду наступившихъ внѣшнихъ событій, комитету все сходило съ рукъ и всѣ его недостатки оставались незамѣченными.

Со вступленіемъ на поприще государственной дѣятельности Сперанскаго значеніе комитета министровъ должно было измѣниться. Идея Сперанскаго при реорганизаціи высшаго управленія заключалась въ томъ, чтобы ввести въ управленіе болѣе единства, дать каждой отрасли надлежащее мѣсто, т. е. произвести цѣлесообразное раздѣленіе всѣхъ государственныхъ дѣлъ, организовать дѣйствительную отвѣтственность должностныхъ лицъ и, въ концѣ концовъ, образовать все управленіе на непоколебимыхъ основахъ закона. Какъ нѣчто несогласное съ этой идеей, существовалъ комитетъ министровъ. Въ образованіи государственнаго совѣта 1810 года, а также въ общемъ учрежденіи министерствъ о немъ говорится только вскользъ и нигдѣ не придается какого либо особаго значенія. Очевидно, Сперанскій вовсе не расчитывалъ на продолжительное существованіе этого учрежденія и, по всей вѣроятности, имѣлъ въ виду окончательно его уничтожить, какъ несогласное съ основанными имъ учрежденіями и умаляющее въ особенности значеніе сената. По мысли Сперанскаго, министерства должны были считаться не отдѣльными установленіями, „но самимъ правительствующимъ сенатомъ, коего министры суть члены, а министерства суть составныя части“ [2]). Слѣдовательно сенатъ, а не комитетъ министровъ, долженъ былъ сдѣлаться средоточіемъ всѣхъ исполнительныхъ дѣлъ [3]). Изъ

---

[1]) Архивъ Калачева кн. III, 50.

[2]) Архивъ Калачева III, 44

[3]) Пол. Собр. Зак. № 24686 §§ 229—233.

записки Сперанскаго, написанной имъ уже много лѣтъ послѣ, видно какъ онъ относился къ этому учрежденію. „Комитетъ говоритъ онъ, въ сіе время сдѣлался мѣстомъ присутственнымъ, гдѣ дѣла всякаго рода, и малыя и большія, и судебныя и правительственныя рѣшались по голосамъ и голоса сіи издавались во всеобщее свѣденіе. Между тѣмъ ни составъ сего мѣста, ни предѣлы, ни отношенія къ другимъ установленіямъ, не опредѣлены ни какимъ гласнымъ учрежденіемъ“ [1]). Если Сперанскій говорилъ такимъ образомъ о комитетѣ министровъ уже много послѣ того времени, о которомъ идетъ рѣчь, то тѣмъ болѣе такъ онъ долженъ былъ думать въ періодъ своей организаціонной дѣятельности, когда комитетъ министровъ и дѣйствительно вполнѣ обладалъ всѣми указанными Сперанскимъ качествами. Не смотря, однако, на все это, судьба видимо благопріятствовала комитету и 1812 годъ, будучи годомъ удаленія Сперанскаго съ поприща государственной дѣятельности, былъ въ тоже время годомъ еще большаго возвышенія комитета и превращенія его въ постоянное учрежденіе. Въ 1812 году, по случаю отъѣзда государя изъ столицы, комитету министровъ была присвоена особая власть по дѣламъ всѣхъ министерствъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ дана была организація, въ основныхъ своихъ чертахъ оставшаяся за нимъ и до настоящаго времени [2]).

Въ „учрежденіи комитета“ была сказано, что, на время высочайшаго Его Императорскаго Величества отсутствія изъ столицы, комитетъ министровъ учреждается съ особенною властью по всѣмъ дѣламъ государственнаго управленія“. Изъ этихъ словъ видно, какова была на этотъ разъ компетенція комитета; всѣ вообще дѣла государственнаго управленія входили въ кругъ его вѣдомства. Правда, всѣ эти обширныя права даны были комитету только на время отсутствія государя, однако и это уже свидѣтельствуетъ, какое значеніе комитетъ пріобрѣлъ въ глазахъ правительства. Организація комитета также подверглась значительнымъ измѣненіямъ. Важнѣйшія изъ нихъ заключались въ томъ, что въ немъ былъ назначенъ

---

[1]) Архивъ Калачева.

[2]) *Градовскій.* Начала русскаго государственнаго права. II, 106.

постоянный предсѣдатель [1]) и что въ число его членовъ вошли предсѣдатели департаментовъ государственнаго совѣта и нѣкоторыя другія лица [2]). На первыхъ порахъ, т. е. во время отсутствія государя, какъ извѣстно, предсѣдатель комитета былъ въ тоже время и предсѣдателемъ государственнаго совѣта, а въ департаментахъ послѣдняго, гдѣ обыкновенно были особые предсѣдатели, на это время было назначено также одно лицо [3]). Слѣдовательно, изъ государственнаго совѣта первоначально въ комитетѣ присутствовалъ только одинъ членъ.

Впослѣдствіи, по минованіи военныхъ событій, составъ комитета принялъ, конечно, болѣе нормальный видъ. Какъ бы то ни было, но комитетъ министровъ сдѣлался отдѣльнымъ, самостоятельнымъ учрежденіемъ, несмотря на учрежденіе государственнаго совѣта и преобразованіе министерствъ. Спрашивается, въ какія же отношенія сталъ комитетъ министровъ ко всѣмъ прочимъ высшимъ установленіямъ, къ государственному совѣту, министерствамъ, сенату? нарушало ли его существованіе основныя начала этихъ установленій или же былъ найденъ какой либо исходъ для примиренія ихъ совмѣстнаго бытія? Отношенія одного установленія къ другому обыкновенно опредѣляются родомъ дѣлъ, поступающихъ изъ нисшаго установленія въ высшее; слѣдовательно, если учрежденія стоятъ на разныхъ ступеняхъ и допускаютъ, такимъ образомъ, между собою элементъ подчиненности, опредѣлить ихъ отношенія не представляется труднымъ. Другое дѣло, если установленія исключаютъ между собою элементъ подчиненности и стоятъ, слѣдовательно, по силѣ своей власти, на одной и той же ступени. Такія установленія, одинаковыя по степени своей власти, должны различаться по характеру своей дѣятельности или, говоря другими словами, по роду своихъ функцій. Однако, строгаго разграниченія установленій по функціямъ законодательной, административной и судебной въ разсматриваемый историческій моментъ въ Россіи не существовало, какъ не существуетъ этого и въ настоящее время; установленія, предназначенныя, главнымъ образомъ, для законодательныхъ

---

[1]) Предсѣдателемъ въ комитетѣ былъ назначенъ въ первый разъ генералъ-фельдмаршалъ графъ Салтыковъ.

[2]) Полн. Собр. Зак. № 25044. § I. № 25653.

[3]) Князь Лопухинъ.

цѣлей, не исключали изъ своего круга дѣлъ административныхъ и судебныхъ. Это отсутствіе строгаго раздѣленія въ дѣятельности установленій и является ключемъ къ опредѣленію ихъ взаимныхъ отношеній. Если разсмотрѣнная нами компетенція комитета министровъ и была смѣшанной, то съ другой стороны, нельзя не видѣть, что дѣла законодательныя и судебныя входили въ нее только по исключенію, въ видѣ побочныхъ занятій комитета, между тѣмъ какъ главную его обязанность составляли дѣла административныя. Говоря о компетенціи государственнаго совѣта, мы видѣли, что въ кругъ ея, какъ по первоначальному учрежденію, такъ и по учрежденію 1810 года, входили въ числѣ прочихъ, также и дѣла административныя или исполнительныя; такимъ образомъ, эти дѣла и являются той точкой соприкосновенія государственнаго совѣта и комитета министровъ, на основаніи которой становится возможнымъ опредѣлить ихъ взаимныя отношенія. Съ учрежденіемъ комитета министровъ большая часть дѣлъ административныхъ, разсматривавшихся ранѣе въ государственномъ совѣтѣ, перешла въ комитетъ; контроль надъ органами исполнительной власти также перешелъ сюда, въ виду того, что министры обязаны были представлять въ комитетъ министровъ вѣдомости о рѣшенныхъ и нерѣшенныхъ дѣлахъ. Мы, однако, вовсе не знаемъ указа, которымъ отмѣнялась бы обязанность министровъ вносить отчеты о дѣлахъ въ государственный совѣтъ; если такого указа вовсе не было, то значитъ de jure право контроля надъ административными органами принадлежало двумъ учрежденіямъ—комитету и государственному совѣту. Но коррективомъ такого ненормальнаго положенія дѣлъ явилось то обстоятельство, что члены, входившіе въ составъ государственнаго совѣта, были въ то же время и членами комитета; министры и предсѣдатели департаментовъ государственнаго совѣта, будучи членами послѣдняго, являлись, какъ извѣстно, и членами комитета; благодаря этому обстоятельству, контроль безъ труда перешелъ въ комитетъ, безъ всякихъ пререканій послѣдняго съ государственнымъ совѣтомъ. Далѣе, всѣ внутреннія чрезвычайныя мѣры, обсужденіе которыхъ на основаніи 29 ст. „образованія государственнаго совѣта“ было ввѣрено этому послѣднему, сдѣлались предметомъ занятій комитета; то же надо сказать и о многихъ другихъ дѣлахъ, такъ что высшіе административ-

ные вопросы разсматривались какъ въ совѣтѣ, такъ и въ комитетѣ, хотя на долю перваго приходилась изъ нихъ сравнительно весьма небольшая часть. Нельзя при этомъ упустить изъ виду, что компетенція комитета не была опредѣна точно, такъ что въ него поступали дѣла всякаго рода; отсюда опредѣлить, что̀ собственно должно было поступать въ комитетъ и что въ совѣтъ, довольно трудно. Такимъ образомъ, изъ сказаннаго слѣдуетъ, что въ отношеніяхъ комитета къ государственному совѣту не было ничего опредѣленнаго и что комитетъ, благодаря именно неопредѣленности своей компетенціи, нарушилъ нѣкоторыя права, присвоенныя государственному совѣту и тѣмъ отчасти умалилъ его значеніе.

Въ болѣе опредѣленныя отношенія къ комитету стали министерства; въ виду того, что министерства явились органами подчиненнаго управленія, ихъ отношенія къ комитету опредѣлялись не столько родомъ дѣлъ, сколько степенью власти ихъ. Министры обязаны были вносить въ комитетъ всѣ тѣ дѣла, которыя превышали ихъ власть, дѣла, касавшіяся нѣсколькихъ министерствъ и, наконецъ, всѣ тѣ дѣла, при рѣшеніи которыхъ министры встрѣчали какія либо затрудненія. Такимъ образомъ, министерства, въ качествѣ центральныхъ органовъ управленія, находили свое средоточіе и единство въ комитетѣ министровъ, чѣмъ вмѣстѣ съ тѣмъ въ высшей степени умалялось значеніе и сената, съ давнихъ поръ служившаго въ качествѣ высшаго административно-судебнаго учрежденія.

Узаконеніями, изданными въ послѣдующія царствованія, положеніе комитета, какъ въ отношеніи организаціи, такъ и компетенціи, подвергалось незначительнымъ видоизмѣненіямъ, такъ что въ основныхъ своихъ чертахъ это учрежденіе является тѣмъ же, чѣмъ было и при первоначальномъ своемъ образованіи.

§ 46. Комитетъ министровъ по дѣйствующему законодательству.

Организація комитета министровъ по дѣйствующему праву остается въ общемъ въ томъ же видѣ, какой она имѣла при первоначальномъ образованіи комитета, т. е. въ составъ комитета входятъ, подъ предсѣдательствомъ лица, назначен-

наго для этой цѣли Императоромъ, министры и другіе главноуправляющіе отдѣльными частями и предсѣдатели департаментовъ государственнаго совѣта. Въ засѣданія комитета, по его собственному усмотрѣнію, могутъ быть приглашаемы и другія лица; по Высочайшему же повелѣнію могутъ быть назначаемы членами комитета и лица, не принадлежащія къ вышеуказаннымъ категоріямъ [1]). Что касается компетенціи этого учрежденія, то она подверглась весьма значительной регламентаціи. Всѣ вопросы, подлежащія разсмотрѣнію комитета министровъ, нашъ законъ дѣлитъ на два разряда: 1) дѣла текущія, 2) дѣла, которыя по самому ихъ свойству возложены закономъ на комитетъ министровъ. Въ виду того, что комитетъ министровъ является органомъ верховнаго управленія, можно было бы предполагать, что изъ текущихъ дѣлъ вѣденію комитета будутъ подлежать только тѣ, рѣшеніе которыхъ превышаемъ степень данной министрамъ власти, т. е. главнымъ образомъ, тѣ вопросы текущаго управленія, для рѣшенія которыхъ въ законодательствѣ не оказывается достаточно опредѣленныхъ указаній или же и вовсе нѣтъ никакихъ указаній. Въ дѣйствительности же мы видимъ, что кромѣ только что указанной категоріи дѣлъ, вѣденію комитета подлежатъ также тѣ текущія дѣла управленія, по которымъ требуется соглашеніе между различными министерствами по связи вопросовъ или по разрѣшенію которыхъ какой либо министръ встрѣтитъ сомнѣніе. Очевидно, вопросы двухъ послѣднихъ категорій, по своему существу, не относятся къ области верховнаго управленія, такъ какъ относительно ихъ могутъ существовать прямыя указанія закона и соглашеніе между различными министрами можетъ быть достигнуто безъ непосредственнаго участія представителя верховной власти; въ тѣхъ же случаяхъ, когда такого соглашенія министрамъ неудалось бы достигнуть, а равно и въ тѣхъ, когда они встрѣтили бы какое либо сомнѣніе въ рѣшеніи и исполненіи дѣла, указанія могли бы даваться сенатомъ, какъ высшимъ органомъ подчиненнаго управленія и хранителемъ законовъ. Но если, тѣмъ не менѣе, разсмотрѣніе означенныхъ вопросовъ поступаетъ въ комитетъ министровъ, то это значитъ, что послѣднее учреж-

---

[1]) Учр. Комит. Мин. изд. 1892 ст. 14—17.

деніе есть не исключительно органъ верховнаго управленія и что многія его рѣшенія вовсе не требуютъ Высочайшаго утвержденія. Это, между прочимъ, подтверждается ст. 60 учр. ком. мин., ограничивающею ст. 59, по которой „никакое заключеніе комитета не приводится въ исполненіе до тѣхъ поръ, пока оно не разсмотрѣно Государемъ Императоромъ и не удостоено Высочайшаго утвержденія". Ст. 59 устанавливаетъ общій порядокъ, ст. же 60 говоритъ объ изъятіяхъ изъ этого порядка, въ силу которыхъ на усмотрѣніе Государя не поступаютъ тѣ дѣла, окончательное рѣшеніе по которымъ предоставлено самому комитету; но какія собственно дѣла комитетъ вѣдаетъ самостоятельно, объ этомъ законъ вовсе ничего не говоритъ. Руководствуясь ст. 24 учр. комит. мин. можно предположить, что сюда, между прочимъ, относятся дѣла, требующія соглашенія между различными министерствами и дѣла, возбуждающія въ министрахъ сомнѣнія.

Въ сферу компетенціи комитета министровъ, на основаніи 2 п. ст. 23, входятъ также дѣла, которыя по самому закону должны подлежать его разсмотрѣнію. Въ виду того, что ст. 26 учр. комит. мин., въ которой перечислены всѣ такого рода дѣла, составилась путемъ чисто практическимъ, довольно трудно эти дѣла классифицировать и отыскать основанія, по которымъ они должны разсматриваться именно въ этомъ учрежденіи. Дѣлая попытку классификаціи этихъ дѣлъ, мы находимъ, что сюда относятся слѣдующія: 1) вопросы полиціи безопасности—общее спокойствіе и всякія чрезвычайныя происшествія; представленія министра внутреннихъ дѣлъ о воспрещеніи выпуска въ свѣтъ освобожденныхъ отъ предварительной цензуры изданій и дѣла о воспрещеніи сообществъ; 2) вопросы полиціи благосостоянія—народное продовольствіе, постройка желѣзныхъ дорогъ, утвержденіе постановленій центральнаго съѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ, которыя министерство путей сообщенія признаетъ полезнымъ сдѣлать общеобязательными; сюда же слѣдуетъ отнести разсмотрѣніе уставовъ компаній на акціяхъ, когда ими не испрашиваются особыя преимущества или привиллегіи; при разсмотрѣніи этихъ уставовъ комитетъ, такимъ образомъ, имѣетъ дѣло съ вопросомъ о развитіи промышленности; содѣйствіе развитію религіознаго просвѣщенія народа выражается въ разсмотрѣніи вопросовъ по дѣламъ раскола и по дѣламъ Православнаго Мис-

сіонерскаго Общества; 3) вопросы финансоваго управленія—дѣла объ измѣненіи назначенія пожертвованныхъ имуществъ или капиталовъ и представленія министровъ и главноуправляющихъ о наиболѣе крупныхъ пожертвованіяхъ; объ отдачѣ въ аренду казенныхъ имуществъ и установленіе на каждое трехлѣтіе таксы за убиваемый у гуртовщиковъ зачумленный рогатый скотъ; 4) вопросы военнаго управленія—дѣла требующія соглашенія различныхъ вѣдомствъ или предполагающія какія либо измѣненія въ гражданскомъ управленіи; установленіе размѣра вознагражденія за лошадей, поставляемыхъ для комплектованія войскъ на случай войны; составленіе списка должностей, освобождающихъ отъ призыва въ дѣйствительную службу изъ запасовъ арміи и флота; 5) вопросы по службѣ чиновниковъ—представленія министровъ о наградахъ за отличіе по службѣ или внѣ службы, дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, когда это превышаетъ власть министровъ; 6) вопросы дисциплинарнаго характера—выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ по представленіямъ министровъ и опредѣленіямъ правительствующаго сената; 7) вопросы общей администраціи—установленіе штатовъ временныхъ учрежденій, образованныхъ на опредѣленный срокъ, разсмотрѣніе представленій министровъ объ отклоненіи ходатайствъ губернскихъ земскихъ собраній и установленіе порядка и срока представленія, а равно и формы, ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ губернаторскихъ отчетовъ.

Большинство вышеприведенныхъ вопросовъ, поступаетъ въ комитетъ министровъ въ томъ только случаѣ, когда они не могутъ быть разрѣшены силою существующихъ законовъ подчиненными установленіями и лишь нѣкоторые изъ нихъ зависятъ всецѣло и непосредственно отъ комитета; такъ, выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ, установленіе таксъ за убиваемый скотъ, опредѣленіе размѣра вознагражденія за лошадей для комплектованія войскъ, утвержденіе уставовъ компаній на акціяхъ и др. все это вопросы, разрѣшеніе которыхъ всецѣло зависитъ отъ комитета; но, напр., дѣла касающіяся общаго спокойствія и безопасности, дѣла продовольственныя, дѣла по расколу и проч. составляютъ предметъ вѣдомства не только комитета министровъ, но и другихъ установленій и поступаютъ въ комитетъ въ томъ только случаѣ, когда власть органовъ подчиненнаго управленія окажется недостаточной для рѣшенія этихъ вопросовъ.

Нельзя, далѣе, не признать, что всѣ вышеозначенные предметы вѣдомства комитета министровъ являются лишь такими предметами, на которые законъ въ особенности обращаетъ вниманіе комитета и что этими предметами отнють не ограничивается компетенція комитета, такъ какъ на основаніи п. 3, ст. 24, въ комитетъ поступаютъ вообще всѣ дѣла, разрѣшеніе которыхъ превышаетъ предѣлы министерской власти и которыя требуютъ Высочайшей санкціи; а такой санкціи могутъ требовать только предметы, на разрѣшеніе которыхъ нѣтъ прямыхъ указаній въ законѣ. По нѣкоторымъ предметамъ вѣдомства компетенцію комитета министровъ не легко разграничить отъ компетеніи государственнаго совѣта: такъ, п. 1, ст. 26 учр. ком. мин. говоритъ, что въ комитетѣ разсматриваются „дѣла, относящіяся до общаго спокойствія, и безопасности, до продовольствія народнаго и по всякому чрезвычайному происшествію“, а п. 5 ст. 23 учр. госуд. сов. общія внутреннія мѣры въ чрезвычайныхъ случаяхъ относитъ къ компетенціи государственнаго совѣта; нисколько не помогаетъ дѣлу и ст. 24 учр. гос. сов, по которой изъ вѣдомства государственнаго совѣта, опредѣленнаго ст. 23-й, изъемлются дѣла, подлежащія соображеніямъ комитета министровъ; очевидно, эти изъятія не безусловны, ибо въ такомъ случаѣ не зачѣмъ было бы одни и тѣже категоріи дѣлъ вносить въ область компетенціи двухъ различныхъ учрежденій; законъ не даетъ, однако, ни какой руководящей нити для опредѣленія тѣхъ случаевъ, когда тѣ или другія чрезвычайныя внутреннія мѣры разсматриваются не въ государственномъ совѣтѣ, но въ комитетѣ министровъ. Такимъ образомъ, въ данномъ случаѣ рѣшающее значеніе имѣетъ не законъ, но сама практика.

Что касается порядка дѣятельности комитета министровъ, то законъ прежде всего устанавливаетъ правило, что „никакое дѣло не вступаетъ въ комитетъ иначе, какъ по представленіямъ министерствъ и главныхъ управленій, или по особому Высочайшему повелѣнію“ [1]). Весьма подробно законъ регламентируетъ также характеръ и форму записокъ, представляемыхъ въ комитетъ министрами. Дѣлопроизводство комитета возложено на особаго управляющаго дѣлами комитета [2]). Ка-

[1]) Учр. Комит. Мин. ст. 30.

[2]) Ibid. ст. 40 и 66.

кой либо исполнительной власти комитетъ не имѣетъ, исполненіе же его постановленій возлагается на министровъ или главноуправляющихъ, къ вѣдомству которыхъ дѣла относятся[1]). Если же дѣло поступило въ комитетъ по особому Высочайшему повелѣнію, то исполненіе его производится указами, препровождаемыми министрамъ [2]). Всѣ рѣшенія комитета, въ видахъ ихъ исполненія, изготовляются въ установленной формѣ въ канцеляріи комитета, которая, подобно тому какъ и канцелярія государственнаго совѣта, дѣлится на отдѣленія, подчиненныя особымъ начальникамъ. Журналы комитета министровъ представляются въ подлинникахъ на утвержденіе Императора [3]).

§ 47. Совѣтъ министровъ.

Совѣтъ министровъ, по сравненію съ комитетомъ министровъ, представляетъ значительныя особенности. Онъ возникъ въ 1861 году, слѣдовательно цѣлымъ полустолѣтіемъ позже комитета. Въ основаніи образованія совѣта министровъ лежитъ опредѣленная идея, между тѣмъ какъ комитетъ возникъ и развивался путемъ чисто практическимъ. Идея, положенная въ основаніи образованія „совѣта“, заключается въ установленіи общей системы и единства управленія [4]). До учрежденія „совѣта“ эта идея ни въ чемъ не находила своего осуществленія, между тѣмъ каждый изъ министровъ имѣлъ право дѣлать представленія непосредственно Государю по многимъ вопросамъ, требующимъ общихъ соображеній. Безъ существованія органа, въ которомъ обсуждались бы вопросы управленія, имѣющія отношенія къ различнымъ сферамъ государственной жизни, носитель верховной власти былъ очевидно поставленъ въ затруднительное положеніе, рискуя утверждать министерскія распоряженія, несогласныя съ другими подобными же распоряженіями. Чтобы предупредить возможность такихъ случаевъ и установить единство управленія и былъ образованъ совѣтъ министровъ.

---

[1]) Ibid. ст. 61.

[2]) Ibid. ст. 64.

[3]) Ibid. ст. 97.

[4]) Пол. Собр. Зак. № 37619.

Хотя совѣтъ министровъ, по своей организаціи много напоминаетъ „комитетъ“, такъ какъ состоитъ, подобно послѣднему, изъ всѣхъ министровъ и другихъ лицъ, по назначенію государя, и такъ какъ завѣдываніе дѣлами совѣта возлагается на управляющаго дѣлами комитета министровъ [1]), все же организація совѣта представляетъ ту существенную особенность, что предсѣдателемъ его является только самъ Государь. Законъ вовсе не предусматриваетъ случая, когда въ совѣтѣ предсѣдательствовало бы какое-либо другое лицо; въ ст. 12 учрежд. сов мин. говорится лишь о томъ, что для ближайшаго разсмотрѣнія того или другаго вопроса внѣ Высочайшаго присутствія можетъ составляться особое совѣщательное собраніе или коммиссія изъ членовъ совѣта или лицъ особо для этого назначенныхъ Государемъ; слѣдовательно, здѣсь идетъ рѣчь не о совѣтѣ, но объ особомъ временномъ учрежденіи.

Возлагая предсѣдательствованіе въ совѣтѣ на самого Государя, законодательство наше очевидно придаетъ совѣту огромное значеніе; и дѣйствительно, по мысли закона, каждая сколько-нибудь важная мѣра должна предприниматься министрами не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія. Но, съ другой стороны, возложеніе на монарха предсѣдательствованія въ какомъ-либо учрежденіи имѣетъ и существенныя неудобства, ибо такимъ путемъ монархъ вовлекается въ обсужденіе вопросовъ текущаго управленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ какъ бы уравнивается по своей дѣятельности временно съ подчиненными ему должностными лицами. Монархъ долженъ стоять выше всѣхъ отдѣльныхъ мнѣній и партій; онъ долженъ санкціонировать представляемые ему акты по собственному усмотрѣнію, утверждая тѣ изъ нихъ, которые онъ находитъ болѣе цѣлесообразными, не вмѣшиваясь самъ въ подачу мнѣній; даваемой имъ санкціи совершенно достаточно для того, чтобы соотвѣтствующія постановленія получили обязательную силу закона или Высочайшаго повелѣнія. Кромѣ того, тѣ статьи закона (2, 4, 12), которыя говорятъ о присутствованіи и предсѣдательствованіи въ совѣтѣ Государя, заключаютъ въ себѣ то существенное противорѣчіе, что возлагаютъ на монарха какъ бы публичную обязанность, между тѣмъ какъ обя-

[1]) Учр. Сов. Мин. ст. 7.

занности монарха могутъ покоиться лишь на нравственныхъ или религіозныхъ началахъ, ибо монархъ самъ есть источникъ правъ и юридическихъ обязанностей.

Совѣтъ министровъ не имѣетъ точно опредѣленной компетенціи; это прямо видно изъ 7 п. 2 ст. его учрежденія, по которой въ „совѣтѣ“ обсуждаются между прочимъ и всѣ дѣла, внесенныя сюда по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Тѣмъ не менѣе законъ все же указываетъ на двѣ категоріи вопросовъ, подлежащихъ обсужденію въ „совѣтѣ“; это во 1) вопросы законодательные и во 2) вопросы управленія. Въ отношеніи законодательныхъ вопросовъ въ „совѣтъ“ должны поступать *первоначальныя* предположенія, возникающія въ министерствахъ или главныхъ управленіяхъ о необходимости отмѣнить или измѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ. По разсмотрѣніи такихъ предположеній въ „совѣтѣ“, долженъ быть составленъ законопроектъ, если конечно постановленіе „совѣта“ будетъ въ этомъ смыслѣ; законопроектъ прежде нежели стать закономъ долженъ пройти установленный порядокъ. Хотя въ приведенномъ сейчасъ законоположеніи [1]) говорится лишь объ отмѣнѣ или измѣненіи закона уже существующаго, но это скорѣе можно признать недомолвкой закона, такъ какъ, повидимому, нѣтъ никакого основанія исключать изъ этого порядка первоначальныя предположенія объ изданіи совершенно новыхъ законовъ. Замѣчательно далѣе то, что законъ не дѣлаетъ въ этомъ отношеніи никакихъ ограниченій, т. е. слѣдовательно, всякаго рода законодательныя предположенія должны первоначально вноситься въ совѣтъ министровъ, а не тѣ только, которыя касаются нѣсколькихъ вѣдомствъ. Статья эта, надо думать, имѣетъ болѣе теоретическій, нежели практическій характеръ, такъ какъ, очевидно, еслибы каждое законодательное предположеніе вносилось въ совѣтъ, то засѣданія его должны бы были быть слишкомъ частыми, а это, понятно, сопряжено съ большими неудобствами, въ виду предсѣдательствованія въ совѣтѣ самого монарха. Указанное постановленіе должно быть, кромѣ того, согласовано съ постановленіемъ, содержащимся въ ст. 3, гдѣ говорится, что дѣла вносятся въ совѣтъ министровъ по особымъ каждый разъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Разрѣшеніе на вне-

[1]) Ibid. ст. 2 п. 3.

сеніе дѣлъ въ совѣтъ испрашивается непосредственно каждымъ министромъ или главноуправляющимъ. Отсюда слѣдуетъ, что въ совѣтѣ разсматриваются только тѣ первоначальныя законодательныя предположенія, на внесеніе которыхъ въ совѣтъ послѣдовало Высочайшее разрѣшеніе; такимъ образомъ, п. 3 ст. 2 долженъ быть понимаемъ въ ограничительномъ смыслѣ.

Разсмотрѣніе первоначальныхъ законодательныхъ предположеній въ совѣтѣ министровъ должно имѣть огромное значеніе, такъ какъ оно объединяетъ законодательную инициативу министровъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ вліяетъ и на единство управленія. Вопросы управленія, впрочемъ, само собою должны обсуждаться въ „совѣтѣ“; сюда относятся: предположенія о тѣхъ или другихъ усовершенствованіяхъ въ организаціи управленія и свѣдѣнія, насколько подобнаго рода усовершенствованія осуществлены; вопросы управленія общіе нѣсколькимъ вѣдомствамъ или, какъ выражается законъ, требующіе общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ, свѣдѣнія о важнѣйшихъ предпринятыхъ министрами мѣрахъ для ознакомленія съ ними другихъ министровъ или главноуправляющихъ и, наконецъ, заключенія особыхъ коммиссій по поводу разсмотрѣнія министерскихъ отчетовъ. Такимъ образомъ, по смыслу закона, въ совѣтѣ должно разсматриваться не только то, что должно быть предпринято тѣмъ или другимъ министромъ, но и то, что уже осуществлено; такимъ путемъ должно достигаться единство управленія по крайней мѣрѣ по важнѣйшимъ отраслямъ государственной жизни.

Законъ опредѣляетъ и порядокъ дѣлопроизводства въ совѣтѣ. Завѣдываніе дѣлами совѣта возлагается на управляющаго дѣлами комитета министровъ. Назначеніе дѣлъ къ докладу зависитъ отъ Государя; самый докладъ производится непосредственно министрами. Высочайшая резолюція по дѣлу пишется соотвѣтствующими министрами на докладахъ; если же резолюція представляется сложной, то проектъ ея заготовляется завѣдующимъ дѣлами совѣта и затѣмъ представляется на утвержденіе Государя. Исполненіе по резолюціямъ производится также соотвѣтствующими министрами тѣмъ порядкомъ, какимъ исполняются Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по личнымъ всеподданнѣйшимъ докладамъ [1]).

[1]) Ibid. ст. 7—11.

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что дѣятельность совѣта имѣетъ, сравнительно съ другими государственными учрежденіями, особый характеръ. Постановленія совѣта, какъ таковыя, не объявляются публично, а остаются при дѣлахъ совѣта, а копіи съ нихъ препровождаются къ соотвѣтствующимъ министрамъ для объявленія ихъ въ качествѣ Высочайшимъ повелѣній; но и это относятся лишь до вопросовъ административныхъ, рѣшенныхъ въ совѣтѣ по существу; что же касается вопросовъ законодательныхъ, то въ отношеніи ихъ постановленія совѣта министровъ могутъ состоять лишь въ разрѣшеніи или неразрѣшеніи составить въ извѣстномъ смыслѣ законопроектъ; слѣдовательно, по такого рода вопросамъ хотя и постановляются резолюціи, но эти послѣднія не носятъ характера Высочайшихъ повелѣній въ собственномъ смыслѣ слова, ибо и не могутъ быть исполняемы тѣмъ же путемъ, какимъ исполняются другія Высочайшія повелѣнія. Все дѣло сводится здѣсь лишь къ тому, что тотъ или другой министръ долженъ составить законопроектъ сообразно съ состоявшейся резолюціей совѣта министровъ и внести его на разсмотрѣніе государственнаго совѣта; и уже впослѣдствіи результатомъ всего этого можетъ быть изданіе или закона, или Высочайшаго повелѣнія. Вотъ почему въ собраніи узаконеній и распоряженій правительства мы вовсе не находимъ постановленій совѣта министровъ.

Хотя совѣтъ министровъ и является, подобно государственному совѣту и комитету министровъ, органомъ верховнаго управленія, однако онъ занимаетъ совершенно особенное положеніе. Государственный совѣтъ—это органъ верховнаго управленія по дѣламъ преимущественно законодательнымъ, комитетъ министровъ—органъ верховнаго управленія по дѣламъ административнымъ; совѣтъ же министровъ, хотя и имѣетъ въ сферѣ своей компетенціи какъ законодательные, такъ и административные вопросы, но компетенція эта не самостоятельна, такъ какъ совѣтъ одобриваетъ или не одобриваетъ предпринятіе тѣхъ или другихъ законодательныхъ или административныхъ мѣръ, ничего не рѣшая самъ по существу. Ст. 2. учрежд. сов. мин. прямо говоритъ, что дѣла поступаютъ въ совѣтъ министровъ на *предварительное разсмотрѣніе*, стало быть, предполагается еще окончательное ихъ разсмотрѣніе и рѣшеніе. Исключеніе отсюда представляютъ тѣ мѣры,

требующія общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ и управленій, которыя по существу своему не подлежатъ разсмотрѣнію другихъ высшихъ государственныхъ установленій [1]). Хотя выраженіе „предварительное разсмотрѣніе“ относится и къ этого рода дѣламъ, но если они не подлежатъ разсмотрѣнію другихъ высшихъ установленій, то очевидно такое предварительное разсмотрѣніе будетъ въ то же время и окончательнымъ; по этого рода дѣламъ и издаются объявляемыя министрами Высочайшія повелѣнія. Но, спрашивается, какого же рода дѣла сюда относятся? Дѣла текущія, по которымъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ вѣдомствъ, разсматриваются въ комитетѣ министровъ [2]); слѣдовательно, въ совѣтъ министровъ поступаютъ на разсмотрѣніе лишь какіе-либо чрезвычайные вопросы, въ рѣшеніи которыхъ въ то же время заинтересовано нѣсколько вѣдомствъ. Такимъ путемъ до нѣкоторой степени возможно разграничить по административнымъ вопросамъ компетенцію совѣта и комитета министровъ, хотя строгую грань провести нельзя, такъ какъ въ совѣтъ, между прочимъ, поступаютъ дѣла и по особымъ повелѣніямъ представителя верховной власти [3]), т. е. могутъ быть внесены и такія дѣла, которыя, по обычному порядку, разсматриваются въ комитетѣ министровъ.

Изъ всего сказаннаго о совѣтѣ министровъ слѣдуетъ вывести то заключеніе, что это по преимуществу органъ верховнаго управленія въ смыслѣ личнаго совѣта государя по дѣламъ законодательства и управленія, ради достиженія въ томъ и другомъ отношеніи наибольшаго единства.

Совѣтъ министровъ въ Россіи въ общемъ имѣетъ, такимъ образомъ, такое же значеніе, какое имѣютъ подобнаго рода учрежденія и въ Западной Европѣ. Единство управленія и законодательства одинаково необходимо въ каждомъ государствѣ, какова бы ни была его форма правленія; но само собою разумѣется, что въ конституціонныхъ государствахъ органы, стремящіеся къ достиженію такого единства, не могутъ быть совершенно одинаковы съ такими же органами въ абсолют-

---

[1]) П. 4. ст. 2. Учрежд. Сов. Мин.

[2]) Учрежд. Комит. Мин. ст. 24.

[3]) Учрежд. Сов. Мин. ст. 2. п. 7.

ныхъ государствахъ; хотя въ обоихъ случаяхъ совѣты министровъ являются обыкновенно совѣтами при главѣ государства, но въ абсолютныхъ государствахъ они носятъ характеръ болѣе личныхъ совѣтовъ, между тѣмъ какъ въ конституціонныхъ они имѣютъ болѣе оффиціальное значеніе и терпятъ на себѣ воздѣйствіе со стороны субъекта верховной власти, который здѣсь не тождественъ съ главою государства. Какова бы ни была однако эта разница, въ европейскихъ государствахъ сознается необходимость въ существованіи органа, объединяющаго, по крайней мѣрѣ, въ наиболѣе важныхъ отношеніяхъ, и хотя бы только до нѣкоторой степени, законодательную и административную дѣятельность въ государствѣ.

Такъ, во Франціи еще по конституціямъ 1814 и 1830 гг. существовалъ совѣтъ, состоявшій изъ министровъ и обсуждавшій вопросы, касавшіеся общей политики страны и всѣ другіе наиболѣе важные вопросы. Учрежденіе это было принято и конституціей 1870 года и существуетъ во Франціи до настоящаго времени. Предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ министровъ исключительно президентъ республики; правда, званіе президента совѣта возлагается на министра, формирующаго кабинетъ, но всѣ засѣданія министровъ подъ предсѣдательствомъ этого президента не носятъ названій засѣданій совѣта министровъ, но лишь совѣта кабинета (conseil de cabinet) [1]).

Въ Австріи совѣтъ министровъ, состоящій изъ всѣхъ министровъ подъ предсѣдательствомъ императора или другаго лица, имѣетъ главной своей задачей достиженіе единства правительственной политики. Наиболѣе важныя распоряженія, въ силу самой конституціи, должны быть подписаны всѣми министрами; сюда относятся, напр. исключительныя распоряженія (Nothgesetze), пріостановленіе силы статей основныхъ законовъ, опредѣляющихъ общія права гражданъ и проч. [2]). Въ Венгріи всѣ министры образуютъ изъ себя кабинетъ, подъ предсѣдательствомъ министра президента; послѣдній пользуется большими правами [3]).

---

[1]) *Simonet*, Traité élémentaire de droit public. p. 127. Ср. *M. Hauriou*, Précis de droit administratif. 1892. p. 254.

[2]) *Ulbrich*, Das Staatsrecht der Österreichisch-Ungarischen Monarchie. S. 64.

[3]) Ibid. S. 154.

Въ Пруссіи совѣтъ министровъ носитъ названіе государственнаго министерства (Staatsministerium), въ которомъ управленіе отдѣльныхъ министерствъ объединяется. Еще законъ 1814 года опредѣлилъ значеніе совѣта, какъ учрежденія, въ которомъ должны обсуждаться вопросы управленія общіе нѣсколькимъ министерствамъ и требующіе поэтому совмѣстнаго обсужденія; а законъ 1817 года вмѣняетъ каждому министру въ обязанность время отъ времени доставлять въ совѣтъ свѣдѣнія объ общемъ ходѣ управленія во ввѣренной ему части. Въ особенности въ совѣтѣ должны обсуждаться: всѣ проекты новыхъ законовъ и измѣненія законовъ существующихъ, имѣющихъ общій интересъ или что-либо измѣняющихъ въ конституціи; вопросы, вызывающіе у министровъ разногласіе; кромѣ того, къ числу важныхъ правъ совѣта относится здѣсь созваніе палаты въ случаѣ необходимости учрежденія регентства и даже управленіе государствомъ до учрежденія регентства; изданіе распоряженій, имѣющихъ силу закона (Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft), объявленіе осаднаго положенія во время возстаній и пріостановленіе силы нѣкоторыхъ статей законовъ и многіе другіе вопросы [1]).

Въ Баваріи всѣ министры образуютъ изъ себя совѣтъ министровъ въ качествѣ совѣщательнаго органа при особѣ монарха; предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ министръ по назначенію короля [2]).

Въ Вюртембергѣ государственное министерство представляетъ изъ себя высшее и непосредственно подчиненное королю совѣщательное учрежденіе, въ составъ котораго, подъ предсѣдательствомъ короля или назначеннаго имъ министра, входятъ всѣ министры. Въ сферу компетенціи совѣта входятъ: всѣ представленія министровъ, касающіяся общихъ дѣлъ т. е. такихъ, которыя относятся до государственнаго устройства, организаціи учрежденій, административнаго дѣленія территоріи, государственнаго управленія вообще, предметы законодательства и распоряженій, по скольку идетъ рѣчь объ ихъ измѣненіи или аутентическомъ толкованіи; предметы, предложенные совѣту для обсужденія королемъ, и другіе. Надо од-

---

[1]) *Schulze*, Das Staatsrecht des Königreichs Preussen. S. 71—72.

[2]) *Seydel*, Das Staatsrecht des Konigreichs Bayern. 1888. S. 79.

нако замѣтить, что совѣтъ лишь въ очень рѣдкихъ случаяхъ самъ издаетъ постановленія; обыкновенно же распоряженія, обсужденныя въ государственномъ министерствѣ, подписываются соотвѣтствующими министрами, на которыхъ лежитъ и вся отвѣтственность за такія распоряженія [1]).

Въ Великомъ Герцогствѣ Люксембургѣ всѣ дѣла, подлежащія рѣшенію короля или касающіяся нѣсколькихъ вѣдомствъ, обсуждаются въ совѣтѣ министровъ. Впрочемъ здѣсь же обсуждаются и рѣшаются на основаніи спеціальныхъ законовъ весьма многія другія дѣла, такъ что совѣтъ министровъ въ Люксембургѣ отчасти напоминаетъ наши совѣтъ и комитетъ министровъ взятые вмѣстѣ [2]).

Въ Бельгіи также существуетъ совѣтъ министровъ, хотя въ качествѣ самостоятельнаго органа управленія онъ выступаетъ очень рѣдко [3]).

Въ Испаніи всѣ министры въ совокупности образуютъ совѣтъ министровъ (Consejo de Ministros), въ которомъ обсуждаются всѣ важнѣйшіе вопросы управленія и назначаются различнаго рода должностныя лица [4]).

То же надо сказать и относительно Португаліи, гдѣ министерство во всемъ его цѣломъ вѣдаетъ важнѣйшіе общіе вопросы государственной жизни, тѣ вопросы, которые входятъ въ область компетенціи главы исполнительной власти. Сюда, между прочимъ, относятся: созваніе кортесовъ, назначеніе должностныхъ лицъ, дѣла международныя, объявленіе войны и заключеніе мира, хотя объ этомъ должно быть доводимо до свѣдѣнія кортесовъ; раздача разнаго рода знаковъ отличія и почетныхъ званій; наконецъ забота о внутренней и внѣшней безопасности государства [5]).

Въ Скандинавскихъ государствахъ не существуетъ собственно совѣта министровъ, но государственный совѣтъ какъ Швеціи, такъ и Норвегіи играетъ въ то же время роль королевскаго совѣта въ томъ именно смыслѣ, въ какомъ такую роль играетъ совѣтъ министровъ въ другихъ государствахъ.

---

[1]) *Gaupp*, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. S. 74—75.

[2]) *Eischen*, Das Staatsrecht des Grossherzogthums Luxemburg. S. 117—118.

[3]) *Vauthier*, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. S. 50.

[4]) *Torres Campos*, Das Staatsrecht des Königreichs Spanien. S. 42.

[5]) *Tovares de Medeiros*, Portugesisches Staatsrecht. S. 38.

Всѣ важнѣйшія распоряженія королевской власти, за исключеніемъ дипломатическихъ и военныхъ дѣлъ, должны обсуждаться въ государственномъ совѣтѣ [1]).

Въ Италіи существуетъ особый совѣтъ министровъ, подъ предсѣдательствомъ особаго президента, пользующагося, въ качествѣ главы кабинета, большими полномочіями. Къ числу вопросовъ, разсматриваемыхъ совѣтомъ, между прочимъ, относятся: вопросы высшаго управленія, законопроекты, проекты договоровъ съ иностранными государствами, проекты важнѣйшихъ распоряженій, петиціи, передаваемыя на разсмотрѣніе совѣта парламентомъ, назначеніе должностныхъ лицъ и другіе вопросы [2]).

Въ Даніи важнѣйшія государственныя мѣропріятія обсуждаются въ государственномъ совѣтѣ, но король въ отдѣльныхъ случаяхъ можетъ внести тотъ или другой вопросъ на обсужденіе въ совѣтъ министровъ, состоящій изъ всѣхъ министровъ подъ предсѣдательствомъ особаго назначеннаго королемъ президента совѣта. Совѣтъ имѣетъ исключительно совѣщательный характеръ; кромѣ того, въ дѣйствительности совѣтъ министровъ собирается только въ очень рѣдкихъ, исключительныхъ случаяхъ. Гораздо большее практическое значеніе имѣютъ министерскія конференціи для предварительнаго обсужденія различныхъ вопросовъ управленія, но эти конференціи не носятъ оффиціальнаго характера [3]).

Такимъ образомъ, хотя въ различныхъ государствахъ совѣтъ министровъ и представляетъ свои особенности, въ отношеніи оффиціальнаго своего характера, степени власти и компетенціи, все же отличительной его чертой всюду служитъ то, что это совѣщательный органъ при главѣ государства, имѣющій назначеніе подавать мнѣнія по важнѣйшимъ вопросамъ законодательства и управленія, въ видахъ, главнымъ образомъ, объединенія того и другаго. Совѣтъ министровъ въ Россіи въ этомъ отношеніи не представляетъ исключенія.

---

[1]) *Aschehoug*, Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen. S. 35 и 125.

[2]) *Brusa*, Das Staatsrecht des Königreichs Italien. S. 197 u. flg.

[3]) *Goos und Hansen*, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark. S. 46.

Глава четвертая.

ВЫСШІЯ УСТАНОВЛЕНІЯ ПОДЧИНЕННАГО УПРАВЛЕНІЯ.

ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩІЙ СЕНАТЪ.

§ 48. Сенатъ при Петрѣ Великомъ [1]).

Сенатъ учрежденъ въ Россіи при Петрѣ Великомъ въ 1711 году, по образцу подобнаго же учрежденія, существовавшаго въ Швеціи. Изучая государственныя учрежденія въ Швеціи, Петръ Великій остановился именно на сенатѣ; это учрежденіе съ нѣкоторыми измѣненіями, приноровленными къ быту русской жизни, должно было, по его мнѣнію, найти удобную почву и въ системѣ нашего управленія. Посредствомъ такого учрежденія, основаннаго на чисто коллегіальномъ началѣ, онъ думалъ достичь: во 1) единства во всемъ управленіи и во 2) положить конецъ всѣмъ злоупотребленіямъ должностныхъ лицъ.

Уѣзжая въ 1711 году за границу, Петръ Великій поручилъ все управленіе не „боярской думѣ“, какъ это дѣлалось прежде, а вновь установленному имъ учрежденію—сенату. На него былъ возложенъ: высшій надзоръ въ дѣлахъ суда, финансовъ и администраціи; главнѣйшей его обязанностью было сдѣлано наблюденіе за точнымъ и единообразнымъ исполненіемъ закона. Впослѣдствіи, путемъ самой практики, кругъ вѣдомства сената расширился до чрезвычайныхъ размѣровъ. Можно сказать, не было отрасли въ государственномъ управ-

---

[1]) *Петровскій*, О Сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго. 1875.

леніи, куда бы ни простирались власть и дѣятельность сената. Ему подчинялись всѣ учрежденія и лица въ государствѣ: духовныя и свѣтскія, военныя и гражданскія, высшія и низшія. Ему принадлежала власть административная, судебная и отчасти даже законодательная; однимъ словомъ, Петръ В., благодаря въ особенности тому, что ему часто приходилось отлучаться изъ государства, а съ другой стороны желая, чтобы вслѣдствіе этого въ государственномъ управленіи не было никакихъ остановокъ, снабдилъ сенатъ такой властью, какой не имѣло ни одно учрежденіе ни до, ни послѣ него. По отношенію къ законодательной функціи сенатъ былъ по истинѣ чѣмъ-то своеобразнымъ и исключительнымъ. Онъ не только имѣлъ право составлять проекты и вносить ихъ на утвержденіе государя, но даже самъ, своей собственной властью, могъ издавать законы во время отсутствія государя; конечно, право это было временно и обусловливалось тогдашними исключительными обстоятельствами; при томъ же сенатъ въ своей законодательной дѣятельности являлся отвѣтственнымъ предъ монархомъ. Что касается участія сената въ законодательной дѣятельности носителя верховной власти, проявлявшагося въ составленіи и обсужденіи законовъ, то подобное участіе принадлежало сенату постоянно при жизни Петра, было явленіемъ вполнѣ нормальнымъ и не обусловливалось никакими исключительными обстоятельствами.

Если компетенція сената простиралась на все вообще государственное управленіе, то его судебное значеніе уже и при Петрѣ В. опредѣлилось въ наибольшей степени. Сенатъ явился какъ первой инстанціей по наиболѣе важнымъ дѣламъ, такъ и высшей аппелляціонной инстанціей по дѣламъ обыкновеннымъ. Однако, по крайней мѣрѣ въ первое время, рѣшенія сената не были окончательными, такъ какъ допускались жалобы еще и самому императору; но уже съ 1718 года жалобы на рѣшенія сената были запрещены подъ страхомъ смертной казни на томъ основаніи, что „тотъ вышній сенатъ отъ его царскаго величества высокоповѣреннымъ есть и въ особахъ честныхъ и знатныхъ состоитъ, которымъ не токмо челобитчиковы дѣла, но и правленіе государства повѣрено есть.“ Это запрещеніе однако не распространялось на всякаго рода жалобы; такъ, жалобы на медленность судопроизводства или на отказъ въ правосудіи не воспрещались.

Наконецъ, административная дѣятельность сената была крайне разнообразна; такъ, по отношенію къ военнымъ дѣламъ на сенатѣ лежала обязанность собирать людей для войны, пополнять армію офицерами, замѣщать происшедшую въ войскахъ убыль, снабжать армію всѣми необходимыми припасами и даже дѣлать распоряженія чисто военнаго характера. Съ учрежденіемъ коллегій кругъ вѣдомства сената въ военныхъ дѣлахъ нѣсколько съузился. Въ финансовомъ отношеніи на сенатъ возлагалось завѣдываніе приходами и расходами государства; онъ имѣлъ въ этой сферѣ не только контролирующее значеніе, но могъ самостоятельно распоряжаться государственной казной. Кромѣ изысканія источниковъ государственныхъ доходовъ и распоряженія послѣдними, сенатъ былъ обязанъ также прилагать свои заботы къ поощренію торговли и промышленности, наконецъ, на немъ же лежала забота о чеканкѣ монеты. Съ учрежденіемъ коллегій и въ этой сферѣ вся масса мелкихъ дѣлъ перешла изъ сената въ эти учрежденія. Помимо дѣлъ военныхъ и финансовыхъ сенатъ долженъ былъ заботиться о благосостояніи и безопасности государства, куда относились заботы о путяхъ сообщенія, благоустройствѣ городовъ, народномъ продовольствіи, народномъ образованіи, о созданіи условій безопасности жизни и собственности всѣхъ и каждаго и многое другое.

Въ составъ сената первоначально входили девять высшихъ сановниковъ и президенты учрежденныхъ коллегій. Участіе послѣднихъ въ дѣлахъ сената хотя и казалось Петру чрезвычайно неудобнымъ, въ виду того, что президенты коллегій не рѣдко становились судьями въ своихъ собственныхъ дѣлахъ, переносимыхъ изъ коллегій въ сенатъ, но вслѣдствіе недостатка подходящихъ лицъ для образованія состава сената, Петръ на время долженъ былъ примириться съ этимъ зломъ; но уже указомъ 27 апрѣля 1722 года президенты коллегій были лишены званія сенаторовъ, за исключеніемъ президентовъ двухъ воинскихъ коллегій—морской и сухопутной, а также иностранной и бергъ-коллегіи. Число сенаторовъ было увеличено лицами, выбранными изъ бывшихъ послами при иностранныхъ дворахъ. Что касается правъ сенаторовъ, то развѣ только въ отношеніи суда они пользовались привилегіей быть судимыми равными себѣ, т. е. въ сенатѣ же, или же въ судѣ чрезвычайномъ, такъ называемомъ „вышнемъ“; во всѣхъ

же прочихъ отношеніяхъ они приравнивались къ обыкновеннымъ должностнымъ лицамъ. Кромѣ собственно сенаторовъ въ сенатѣ находилось еще довольно значительное количество лицъ, облеченныхъ спеціальными обязанностями. Таковы были: коммиссары, оберъ-фискалъ, рекетмейстеръ, герольдъ-мейстеръ и наконецъ, генералъ-прокуроръ, оберъ-прокуроръ и прокуроры. Отъ каждой губерніи при сенатѣ находилось по два коммиссара; цѣль учрежденія этой должности заключалась въ установленіи наиболѣе легкаго сношенія съ губерніями, поэтому коммиссары должны были имѣть всѣ необходимыя свѣдѣнія относительно своей губерніи. На нихъ возлагалось также иногда и наблюденіе за исполненіемъ указовъ, посылаемыхъ въ губерніи. Съ учрежденіемъ коллегій коммиссары теряютъ свое значеніе, хотя и продолжаютъ еще существовать.

На обязанностяхъ оберъ-фискала, а съ 1723 года генералъ-фискала, лежало наблюденіе за правильнымъ отправленіемъ всѣхъ служебныхъ обязанностей должностными лицами, а главнымъ образомъ, наблюденіе за казенными интересами и ихъ охрана. Оберъ-фискалу были подчинены провинціалъ-фискалы, которые въ свою очередь имѣли своихъ фискаловъ. Вообще надо сказать, что не было ни одного вѣдомства, ни одной инстанціи, ни одного присутственнаго мѣста, гдѣ бы не было фискала. Подобное печальное явленіе можно объяснить только обстоятельствами того времени, той массой злоупотребленій въ чиновничьемъ мірѣ, съ которой пришлось бороться Петру. Первоначально фискалы были освобождены даже отъ всякой отвѣтственности, что, понятно, должно было привести къ другой крайности: сами фискалы, взятые изъ той же среды, не замедлили воспользоваться своей безотвѣтственностью и запятнали свою и безъ того уже неблаговидную дѣятельность неслыханными злоупотребленіями. Это привело къ преобразованію института фискаловъ и къ установленію ихъ отвѣтственности. Съ учрежденіемъ должности генералъ-прокурора и прокуроровъ фискалы оттѣсняются на задній планъ, пока наконецъ окончательно, въ силу своей ненужности, не были упразднены.

При сенатѣ состояли, далѣе, какъ сказано, генералъ-рекетмейстеръ и герольдъ-мейстеръ. На обязанности перваго было возложено первоначальное разсмотрѣніе дѣлъ, перенесенныхъ въ сенатъ изъ коллегій, а также дѣлъ по жалобамъ на кол-

легіи и ихъ канцеляріи; ему же поручено было ходатайствовать по дѣламъ иностранцевъ, а впослѣдствіи на него были возложены и другія обязанности. Въ случаѣ жалобы на какое-либо высшее судебное мѣсто, генералъ-рекетмейстеръ самъ лично предпринималъ ревизію и предавалъ виновныхъ суду сената. Что касается герольдъ-мейстера, онъ велъ родословную книгу дворянъ, долженъ былъ заботиться объ учрежденіи для дворянскихъ дѣтей учебныхъ заведеній; на его же обязанности лежало имѣть на готовѣ достаточное число запасныхъ дворянъ на случай требованія со стороны сената.

Наконецъ, одной изъ самыхъ важныхъ по своему значенію должностей въ сенатѣ является должность генералъ-прокурора. Къ учрежденію этой должности привело Петра стремленіе образовать прочный органъ контроля за производствомъ дѣлъ въ сенатѣ. Институтъ прокуратуры развился однако постепенно. Надзоръ за производствомъ дѣлъ въ сенатѣ переходилъ отъ одного должностнаго лица къ другому: такъ, первоначально для этой цѣли была образована должность генералъ-ревизора; отъ него обязанности надзора перешли къ оберъ-секретарю сенатской канцеляріи, затѣмъ къ штабъ-офицерамъ гвардіи, и уже въ концѣ концовъ явился прочно затѣмъ установившійся институтъ прокуратуры. Должность генералъ-прокурора была образована на болѣе раціональныхъ основахъ, нежели на какихъ покоились прежніе органы контроля. Генералъ-прокуроръ получилъ гораздо болѣе правъ, нежели его предшественники, а также и несравненно болѣе средствъ быть истиннымъ органомъ контроля и не только въ отношеніи сената, но и всѣхъ присутственныхъ мѣстъ имперіи. Въ сенатѣ онъ былъ главнымъ начальникомъ канцеляріи, благодаря чему получилъ возможность знакомиться со всѣмъ ходомъ производства дѣлъ, чего не имѣли прежніе органы контроля. Генералъ-прокуроръ являлся кромѣ того активнымъ членомъ сената; его дѣятельность не ограничивалась только однимъ наблюденіемъ, онъ не былъ только однимъ „окомъ государевымъ“, но являлся въ то же время и „стряпчимъ о государевыхъ дѣлахъ“, въ силу чего принималъ не рѣдко дѣятельное участіе въ рѣшеніи дѣлъ, долженъ былъ направлять всякое дѣло такъ, чтобы оно не могло принести какого-либо вреда государству. Власть генералъ-прокурора простиралась, какъ сказано, и на всѣ низшія учрежденія им-

періи; для ея осуществленія подъ его непосредственнымъ вѣдомствомъ находились учрежденные при коллегіяхъ и надворныхъ судахъ прокуроры, имѣвшіе въ отношеніи установленій, при которыхъ состояли, тѣ же права, какія генералъ-прокуроръ имѣлъ въ отношеніи сената. Кромѣ прокуроровъ подъ начальствомъ генералъ-прокурора находился въ качествѣ его помощника оберъ-прокуроръ.

Такимъ образомъ, должность генералъ-прокурора являлась элементомъ, связующимъ сенатъ—съ одной стороны съ государемъ, съ другой съ низшими учрежденіями. Нельзя, кромѣ того, не признать, что въ лицѣ генералъ-прокурора Петръ отчасти возвратился къ прежнему личному началу въ управленіи, противъ котораго онъ именно и боролся, но которое было слишкомъ живуче и слишкомъ укоренилось въ русской жизни, чтобы такъ скоро и внезапно исчезнуть. Впрочемъ, по мысли Петра, генералъ-прокуроръ долженъ былъ являться необходимымъ элементомъ сената, внѣ котораго утрачивалось всякое его значеніе. Вслѣдствіе этого сенатъ, какъ высшее государственное учрежденіе, являвшееся самымъ полнымъ выраженіемъ начала коллегіальнаго, и генералъ-прокуроръ, представлявшій собою личное начало, не были одинъ другому противоположны, но напротивъ какъ бы дополняли одинъ другаго. Контроль за всѣмъ управленіемъ есть дѣло коллегіальнаго сената; наблюденіе, чтобы ничто не было упущено, чтобы устранены были зловредные факторы, и чтобы вся дѣятельность установленій и должностныхъ лицъ направлялась къ одной цѣли—дѣло генералъ-прокурора, какъ представителя личнаго начала. Поэтому нельзя не согласиться съ Петровскимъ, что „съ генералъ-прокуроромъ сенатъ сталъ совершеннѣе, его власть могущественнѣе, дѣйствительнѣе. Генералъ-прокуроръ съ прокурорами дали ему цѣлую массу свѣдѣній, дотолѣ пропадавшихъ, невѣдомыхъ, возбудили сильнѣе его дѣятельность, онъ сталъ энергичнѣе, силы его какъ будто сконцентрировались. Генералъ-прокуроръ и сенатъ слились въ одно цѣлое и исторія связала ихъ одною участью: время высокаго положенія генералъ-прокурора есть вмѣстѣ съ тѣмъ время процвѣтанія, наибольшей энергіи и дѣятельности самого сената, время упадка генералъ-прокуроровъ при ближайшихъ преемникахъ Петра—время униженія сената, и наконецъ, когда генералъ-прокуроръ превратился въ министра

юстиціи, то и сенатъ сдѣлался почти только судебнымъ мѣстомъ".

Сенатское дѣлопроизводство при Петрѣ было организовано на слѣдующихъ основаніяхъ: всѣ дѣла, поступавшія въ сенатъ, шли прежде всего къ оберъ-секретарю, отъ котораго они или переносились прямо для рѣшенія въ собраніе сената, это именно въ томъ случаѣ, когда дѣло было не сложно и не требовало предварительныхъ справокъ, или же поступало въ столъ къ подъячимъ для наведенія справокъ. Въ собраніи дѣла докладывались оберъ-секретаремъ, а генералъ-прокуроръ контролировалъ слѣдовавшія затѣмъ подачу мнѣній и пренія. Рѣшенія постановлялись по большинству голосовъ; если практиковался и единогласный способъ рѣшенія, то весьма не долго, именно со времени основанія сената и до 1714 года, слѣдовательно не болѣе трехъ лѣтъ. Указъ 1714 года повелѣваетъ затѣмъ по всѣмъ дѣламъ вести протоколы засѣданій, чтобы было видно, что и какъ происходитъ въ засѣданіяхъ, и чтобы тѣмъ самымъ заставить сенаторовъ относиться къ дѣламъ осмотрительно и добросовѣстно. Требовалось далѣе, чтобы въ рѣшеніи дѣлъ участвовали непремѣнно всѣ сенаторы; неявившіеся въ засѣданіе безъ объясненія причинъ или хотя и по болѣзни, но безъ увѣдомленія о томъ, должны были уплачивать штрафъ по 50 рублей въ сутки.

Сенатская канцелярія съ оберъ-секретаремъ во главѣ раздѣлялась на четыре стола: секретный, приказный, губернскій и разрядный. Дѣла высшаго государственнаго управленія, въ особенности подлежащія тайнѣ, сосредоточивались въ столѣ секретномъ, хотя здѣсь же вѣдались и нѣкоторыя другія дѣла, отчасти финансовыя, отчасти по внѣшнимъ сношеніямъ. Въ приказномъ столѣ велись дѣла текущаго государственнаго управленія, требовавшія особаго разсмотрѣнія и разрѣшенія сената. Губернскій столъ завѣдывалъ дѣлами губерній, за исключеніемъ Московской, вѣдавшейся въ столѣ приказномъ. Разрядный столъ подобно прежнему „разряду" разсматривалъ дѣла, относившіяся къ служилому сословію. Существовалъ еще такъ называемый фискальный столъ, въ вѣдѣніи котораго сосредоточивались дѣла по доносамъ фискаловъ и на фискаловъ. Такое распредѣленіе дѣлъ по столамъ не оставалось однако чѣмъ-либо постояннымъ, но под-

вергалось болѣе или менѣе частымъ модификаціямъ и перемѣщеніямъ дѣлъ изъ одного стола въ другой.

Припоминая все сказанное о сенатѣ при Петрѣ Великомъ, мы приходимъ къ выводу, что онъ явился высшимъ государственнымъ установленіемъ, дѣйствующимъ какъ въ сферѣ верховнаго, такъ и подчиненнаго управленія. Если прежняя „боярская“ и „царская дума“ были гораздо болѣе личными совѣтами при особѣ монарха, нежели дѣйствительными государственными органами, то сенатъ напротивъ, получилъ характеръ государственнаго установленія въ истинномъ смыслѣ этого слова. Составъ „думы“ былъ болѣе аристократическимъ, нежели составъ сената, такъ какъ первая была такимъ именно учрежденіемъ, въ которомъ воплощалось государственное значеніе аристократіи, и положеніемъ котораго характеризовались отношенія между представителемъ верховной власти и высшимъ классомъ; сенатъ явился вполнѣ монархическимъ учрежденіемъ, не связаннымъ съ аристократіей никакими нитями; если же въ его составъ и входили представители высшаго класса, древнихъ боярскихъ фамилій, то не на основаніи освященнаго вѣками обычая, но лишь исключительно по личному усмотрѣнію монарха, и не какъ представители рода, но какъ равные съ другими члены коллегіальнаго учрежденія; наравнѣ съ ними въ сенатѣ были и лица не отличавшіяся древностью своего рода. Сенатъ впервые явился установленіемъ съ опредѣленнымъ постояннымъ составомъ и съ детально обозначенными задачами въ области законодательства, администраціи и суда. До учрежденія сената не было въ государствѣ высшаго органа контроля за всѣми установленіями и должностными лицами, который вмѣстѣ съ тѣмъ являлся бы блюстителемъ законности и правосудія; не было органа, поставленнаго въ возможность дѣйствовать при помощи подчиненныхъ ему лицъ и учрежденій на всѣ части управленія. Съ учрежденіемъ сената полагается основаніе единству государственнаго управленія, и становится на болѣе прочный базисъ отвѣтственность администраціи. Но высшее управленіе при Петрѣ не было еще въ достаточной степени дифференцировано, поэтому одинъ и тотъ же органъ дѣйствуетъ и въ сферѣ верховнаго, и въ сферѣ подчиненнаго управленія. Сенатъ при Петрѣ В. сосредоточивалъ въ себѣ все то, что гораздо позднѣе было распредѣлено между раз-

личными органами—государственнымъ совѣтомъ, комитетомъ министровъ и сенатомъ. Самое разграниченіе между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ при Петрѣ далеко не представлялось въ томъ видѣ, какъ это опредѣлилось впослѣдствіи, въ виду того, что и самъ Петръ не только былъ монархомъ и главою государства, но въ то же время и однимъ изъ самыхъ дѣятельныхъ администраторовъ, создавшихъ себѣ въ лицѣ сената помощника по всѣмъ дѣламъ государственнаго управленія. На сколько вновь образованное учрежденіе соотвѣтствовало дѣйствительнымъ потребностямъ государственной жизни, показываетъ то, что оно существуетъ и до настоящаго времени съ тѣми же главными задачами—быть органомъ контроля за всей администраціей, хранителемъ законовъ и блюстителемъ правосудія. Прочность и устойчивость, а равно и цѣлесообразность этого учрежденія вполнѣ подтверждаются также и тѣмъ, что сенату приходилось переживать трудныя времена, когда на поверхность государственной жизни выступали старыя начала московскаго управленія, когда сенату приходилось вести неравную борьбу, изъ которой въ концѣ концовъ онъ все же вышелъ побѣдителемъ. Борьба эта началась непосредственно послѣ смерти Петра Великаго.

§ 49. Сенатъ при преемникахъ Петра Великаго.

Замѣчательна судьба петровскихъ учрежденій при его преемникахъ. Сенатъ, высшее, контролирующее, законосовѣщательное и административно-судебное учрежденіе, лишившись своего основателя и руководителя, выдерживаетъ трудную борьбу. Въ этой борьбѣ онъ, смотря по обстоятельствамъ, то совсѣмъ почти уничтожается, лишившись своего значенія, то снова воскресаетъ въ прежнемъ величіи. Борьба эта понятна. Петровскія учрежденія еще при жизни своего основателя имѣли много враговъ; старое родовое дворянство, пользовавшееся до сихъ поръ выдающимся положеніемъ въ государствѣ благодаря только своему происхожденію, было заставлено табелью о рангахъ добиваться почета и значенія путемъ выслуги. Недовольное такимъ порядкомъ вещей, оно не замедлило по смерти Петра воспользоваться слабостью его преемниковъ и обратиться противъ Петровскихъ учрежденій со всей возможной энергіей и силой. Но самымъ первымъ и трудно одо-

лимымъ препятствіемъ къ возстановленію прежняго порядка былъ сенатъ, противъ котораго прежде всего и была направлена борьба.

Не находя надлежащей поддержки въ представителяхъ верховной власти, онъ вскорѣ дѣйствительно былъ низведенъ съ своего высокаго пьедестала, не возвышаясь по степени власти надъ коллегіями. Всѣ важнѣйшія государственныя дѣла перешли въ руки немногихъ вельможъ, приближенныхъ къ императрицѣ Екатеринѣ I и составившихъ собою новое государственное учрежденіе подъ именемъ „верховнаго тайнаго совѣта“, неожиданно появившагося на свѣтъ 10 февраля 1726 года, т. е. чрезъ годъ по смерти Петра [1]). Совѣтъ не ограничился только совѣщательной ролью, но присвоилъ себѣ власть и дѣйствительнаго управленія. Его непосредственная дѣятельность уже вскорѣ распространилась почти на всѣ части управленія, не исключая даже областнаго, гдѣ онъ поспѣшилъ усилить власть воеводъ и губернаторовъ. Сенатъ, какъ уже сказано, былъ низведенъ на степень простой коллегіи; въ немъ не осталось болѣе de facto ни генералъ-прокурора, ни прокуроровъ. Его контролирующая, административная и судебная власть потеряли свое прежнее значеніе. По постановленію верховнаго тайнаго совѣта онъ долженъ былъ представлять отчеты во вновь возстановленную „ревизіонъ-коллегію“. Прочія коллегіи стали сноситься съ верховнымъ тайнымъ совѣтомъ помимо сената. Но этимъ дѣло не кончилось. Верховный тайный совѣтъ былъ замѣненъ при Аннѣ Іоанновнѣ „кабинетомъ ея величества“, состоявшимъ только изъ трехъ членовъ подъ предсѣдательствомъ самой императрицы. Однако кабинетъ не имѣлъ никакой прочной организаціи, будучи лишь средствомъ для возвысившихся при „дворѣ“ иностранцевъ къ достиженію ихъ своекорыстныхъ плановъ; вслѣдствіе этого его дѣятельность была обращена болѣе на внѣшнюю политику и финансовую часть; для завѣдыванія послѣдней была образована особая, такъ называемая „доимочная канцелярія“; вмѣшательство же кабинета въ дѣла внутренняго управленія было незначительнымъ; благодаря этому сенатъ, если и былъ униженъ, то все же не въ такой степени, какъ при существованіи верховнаго тайнаго совѣта. Еще въ первые дни

[1]) *А. Филиппов*, Исторія сената въ правленіе Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета. 1895.

своего царствованія Анна Іоанновна, обѣщавши царствовать и управлять въ духѣ Петра В. и возстановивши сенатъ въ его значеніи, нашла необходимымъ, вслѣдствіе непосильныхъ задачъ, возлагавшихся на сенатъ, раздѣлить его на пять департаментовъ: 1) дѣлъ духовныхъ, 2) военныхъ, 3) хозяйственныхъ, 4) юстиціи и 5) мануфактуръ, торговли и горнаго дѣла. Совокупность всѣхъ членовъ департаментовъ составляла общее собраніе сената, куда вносились для рѣшенія важнѣйшія дѣла каждаго департамента. Каждый департаментъ разсматривалъ дѣла, поступавшія къ нему изъ коллегій, вновь подчиненныхъ сенату. Возстановлено было также его административное и судебное значеніе. Въ царствованіи Ивана Антоновича еще разъ увеличивается значеніе кабинета, и болѣе точно опредѣляется кругъ его вѣдомства, съ раздѣленіемъ его на три департамента: дѣлъ военныхъ, иностранныхъ и внутренняго управленія; но это послѣдняя вспышка, за которой кабинетъ перестаетъ существовать, уступая свое мѣсто болѣе законному господству сената. Елизавета Петровна, уничтоживши кабинетъ, возстановила въ прежней силѣ сенатъ и рѣшилась управлять въ духѣ своего родителя. Государственное управленіе принимаетъ съ этихъ поръ болѣе національный характеръ. Въ самомъ сенатѣ не происходитъ впрочемъ существенныхъ измѣненій, за исключеніемъ развѣ только того, что въ 1754 году учреждена была при сенатѣ, въ виду тогдашнихъ государственныхъ потребностей, такъ называемая, главная межевая канцелярія, въ видахъ начавшагося тогда государственнаго межеванія. Съ Екатерины II вновь начинаются ограниченія сената; по ея мнѣнію, сенатъ съ его высшей контролирующей, исполнительной, судебной и даже отчасти законодательной властью не удовлетворялъ требованіямъ правильной государственной жизни и брался не за свое дѣло. Она желала отвести ему болѣе скромное мѣсто. Мало по малу ограничивается его законодательная иниціатива, исполнительная власть сосредоточивается въ мѣстныхъ органахъ, которыя получаютъ право сноситься съ представителемъ верховной власти помимо сената; послѣднему правительство стремится придать характеръ лишь высшаго судебнаго учрежденія.

Что касается собственно внутренней организаціи сената, то онъ былъ раздѣленъ на шесть департаментовъ. Первый вѣдалъ большую часть дѣлъ административныхъ—внутреннихъ

и внѣшнихъ, всѣ дѣла по герольдіи и многія другія. Во главѣ этого департамента былъ поставленъ генералъ-прокуроръ, который вмѣстѣ съ тѣмъ долженъ былъ наблюдать за производствомъ дѣлъ въ общемъ собраніи, а также за дѣятельностью стоящихъ во главѣ прочихъ департаментовъ оберъ-прокуроровъ; онъ же былъ главнымъ начальникомъ, какъ сенатской канцеляріи, такъ и канцелярій всѣхъ департаментовъ. Второй департаментъ вѣдалъ судебныя и межевыя дѣла; третій—дѣла Малороссіи, остзейскихъ провинцій, Выборгской губ. и другія, а также имѣлъ надзоръ за нѣкоторыми высшими учебными заведеніями и присутственными мѣстами; четвертый—дѣла военныхъ коллегій и частію дѣла того же рода, что и третій; пятый занимался всякаго рода текущими дѣлами въ Москвѣ и шестой—дѣлами аппелляціонными также въ Москвѣ. Главное отличіе всѣхъ этихъ департаментовъ отъ прежнихъ заключалось въ томъ, что каждый изъ нихъ получилъ право рѣшать всѣ дѣла, поступавшія въ него, собственною властью, за исключеніемъ развѣ только тѣхъ случаевъ, когда въ департаментѣ при рѣшеніи дѣла произошли бы разногласія, и когда дѣло переносилось въ общее собраніе, а если не могло быть рѣшено и здѣсь, то на высочайшее усмотрѣніе. Вглядываясь въ характеръ предметовъ вѣдомства сенатскихъ департаментовъ, мы замѣчаемъ, что существенное значеніе имѣли лишь два первые департамента, гдѣ сосредоточивались всѣ дѣла по внутреннему управленію. Принимая затѣмъ во вниманіе, что во главѣ перваго департамента была поставлена могущественная теперь должность генералъ-прокурора, приходится констатировать весьма замѣтную тенденцію правительства выдвинуть на первый планъ въ управленіи личное начало.

Императоръ Александръ I, вступивши на престолъ, былъ, какъ извѣстно, озабоченъ кореннымъ преобразованіемъ всѣхъ высшихъ учрежденій въ государствѣ. Образовавши государственный совѣтъ, комитетъ министровъ и министерства, онъ не оставилъ безъ вниманія и сената, и его онъ имѣлъ намѣреніе поставить на болѣе прочныя основанія, нежели на какихъ онъ покоился ранѣе. Извѣстно, что императоръ Александръ I въ первые годы своего царствованія занимался вопросомъ о преобразованіи государственныхъ учрежденій самъ лично, въ совокупности со своими сотрудниками и единомышленниками. Эти занятія происходили, какъ мы видѣли, въ такъ называе-

момъ неоффиціальномъ комитетѣ; здѣсь же разсматривался вопросъ и о преобразованіи сената, на что было посвящено нѣсколько засѣданій комитета въ присутствіи самого государя. Въ комитетѣ обсуждались [1]): докладъ Новосильцева, развивавшій между прочимъ мысль, что сенату никоимъ образомъ не слѣдовало присваивать законодательной власти, и что всего правильнѣе было сдѣлать его исключительно судебнымъ учрежденіемъ; докладъ Воронцова, присвоивавшій сенату слишкомъ большую власть; записка Державина [2]), дѣлившая сенатъ на двѣ части—административную и судебную и детально излагавшая всю организацію сената; проектъ Зубова, предлагавшаго снабдить сенатъ законодательной властью; записка Строгонова, имѣвшая сходство съ запиской Державина; два проекта Новосильцева, мнѣнія оберъ-прокурора 1-го д-та Резанова, кн. Чарторійскаго, Воронцова и другія.

Результатомъ совѣщаній неоффиціальнаго комитета явилось въ 1802 году, въ одинъ день съ учрежденіемъ министровъ, новое образованіе сената. Указъ 1802 года опредѣляетъ права и обязанности сената, степень его власти, его отношенія къ другимъ установленіямъ, но ничего не говоритъ о внутренней организаціи сената, о раздѣленіи ввѣренныхъ ему дѣлъ; отсюда слѣдуетъ, что внутреннее устройство сената осталось на прежнихъ началахъ и преобразовывалось лишь постепенно послѣдующими узаконеніями. Что касается значенія сената въ ряду государственныхъ установленій, то указъ 8 сентября называетъ его „верховнымъ мѣстомъ имперіи“, „хранителемъ законовъ“, и потому возлагаетъ на него обязанность заботиться о повсемѣстномъ соблюденіи правосудія. Въ виду этой главной задачи, сенату, по словамъ указа, должна была принадлежать верховная ревизія по дѣламъ гражданскимъ, уголовнымъ и межевымъ; помимо того, на сенатъ возлагалось наблюденіе за сборомъ податей, за тишиной и спокойствіемъ въ государствѣ, заботы о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ и проч. [3]). Что касается степени

---

[1]) *Богдановичъ*, Исторія царствованія Александра I. Т. I. Приложенія.

[2]) Записки Державина 442—443.

[3]) Пол. Собр. Зак. № 20405. ст. I.

власти сената, то только государь могъ отмѣнять и останавливать сенатскія повелѣнія, такъ что сенатскіе указы должны были исполняться, какъ собственные указы государя. Даже предсѣдательствованіе въ сенатѣ возлагалось на государя [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ сенатъ получилъ право дѣлать представленія государю о тѣхъ утвержденныхъ уже указахъ, въ которыхъ онъ усматривалъ какія-либо большія неудобства въ отношеніи ихъ исполненія, или противорѣчія съ прежними указами, или, наконецъ, просто какую-либо неясность [2]).

Власть генералъ-прокурора была болѣе уравновѣшена съ властью сената; хотя генералъ-прокурору и была предоставлена власть не соглашаться съ постановленіями департаментовъ и общаго собранія сената, все же окончательное рѣшеніе по такого рода несогласіямъ зависѣло отъ государя, такъ что генералъ-прокуроръ не былъ поставленъ выше сената [3]). Дѣло, опротестованное оберъ-прокурорами по разногласію при рѣшеніи ихъ въ департаментахъ, переносилось въ общее собраніе; послѣднему, кромѣ того, былъ предоставленъ судъ надъ сенаторами [4]). Апелляціи на сенатскія рѣшенія допускались только въ крайнихъ случаяхъ, при чемъ съ жалобщиковъ бралась подписка въ томъ, что они знаютъ законы, воспрещающіе несправедливыя жалобы на сенатъ; виновные въ подачѣ жалобъ безъ достаточныхъ основаній предавались суду [5]).

По учрежденіи министерствъ всѣ министры были объявлены членами сената уже по самому ихъ званію [6]), а должность министра юстиціи должна была слиться съ должностью генералъ-прокурора [7]); въ то же время каждый министръ въ отдѣльности былъ подчиненъ сенату и долженъ былъ представлять ему отчеты по управленію; эта отчетность вскорѣ превратилась впрочемъ въ пустую формальность.

Послѣдующими узаконеніями были произведены нѣкоторыя измѣненія во внутреннемъ устройствѣ сената; такъ ука-

---

[1]) Ibid. ст. 2—4.
[2]) Ibid. ст. 9.
[3]) Ibid. ст. 17—19; № 20477.
[4]) Пол. Собр. Зак. № 20405. ст. 12.
[5]) Ibid. ст. 25 и 26.
[6]) Пол. Соб. Зак. № 20406, ст. XV.
[7]) Ibid. ст. III.

зомъ 1805 года число департаментовъ сената было увеличено двумя, такъ что вмѣстѣ съ прежними составилось всего девять департаментовъ, распредѣленные въ Петербургѣ и Москвѣ— шесть въ Петербургѣ и три въ Москвѣ.

1810 годъ, замѣчательный по кореннымъ преобразованіямъ высшихъ государственныхъ учрежденій, не породилъ однако почти никакихъ существенныхъ измѣненій въ сенатѣ. Сперанскій, главный виновникъ преобразованій 1810 года, предполагалъ правда произвести коренныя преобразованія и въ сенатѣ. Главное вниманіе Сперанскаго было обращено на то, чтобы отдѣлить административную часть въ сенатѣ отъ судебной; на этомъ основаніи онъ предполагалъ учредить сенатъ правительствующій и сенатъ судебный. Въ составъ перваго должны были входить всѣ министры, главные начальники разныхъ учрежденій и товарищи министровъ; правительствующій сенатъ, по плану Сперанскаго, являлся единственнымъ для цѣлаго государства; напротивъ, судебный сенатъ распредѣлялся по округамъ, при чемъ въ составъ его должны были входить члены какъ по назначенію отъ правительства, такъ и по выборамъ отъ дворянства [1]). Проектъ новаго устройства сената, при разсмотрѣніи его въ государственномъ совѣтѣ, вызвалъ жестокія возраженія, въ особенности со стороны консервативной партіи. Возраженія эти сводились въ сущности къ слѣдующему: „1) перемѣны учрежденія, великими монархами установленнаго и цѣлый вѣкъ существовавшаго, производятъ печальное впечатлѣніе на умы“; 2) раздѣленіе сената уменьшитъ его значеніе, вызоветъ большія издержки и увеличитъ трудность пріисканія людей для замѣщенія должностей сенаторовъ; 3) вдали отъ монарха въ сенатъ могутъ проникнуть злоупотребленія, слабость и пристрастіе; 4) назначеніе сенаторовъ по выбору противорѣчитъ духу самодержавія, при томъ же выборы всегда могутъ подпасть вліянію богатыхъ помѣщиковъ; 5) окончательное рѣшеніе дѣлъ въ сенатѣ умаляетъ права верховной власти, тѣмъ болѣе, что съ преобразованіемъ этого учрежденія нельзя еще ожидать улучшенія способностей и качествъ судей. Не смотря однако на всѣ эти возраженія, проектъ реорганизаціи сената, составленный Сперанскимъ, былъ одобренъ государственнымъ совѣтомъ, но

[1]) *Б. Корфъ*, Жизнь гр. Сперанскаго, ст. 128—129.

недостатокъ денежныхъ средствъ, угрожавшая война съ Наполеономъ и приготовленія къ ней, наконецъ, удаленіе Сперанскаго, все это взятое вмѣстѣ заставило правительство отложить реформу сената на неопредѣленное время [1]).

Однако, если предположенія Сперанскаго по поводу реорганизаціи сената и не осуществились, то благодаря возникновенію государственнаго совѣта и министерствъ на новыхъ началахъ, сенатъ eo ipso, по своей связи съ упомянутыми учрежденіями, долженъ былъ стать къ нимъ въ извѣстныя отношенія. Такъ, въ „общемъ учрежденіи министерствъ“ сенатъ былъ названъ средоточіемъ исполнительныхъ дѣлъ [2]); въ немъ они должны были разрѣшаться силою существующихъ законовъ; въ силу этого возникали отношенія сената къ министерствамъ; какъ разъ въ этомъ пунктѣ и обнаруживалась нѣкоторая ненормальность: на сенатъ, съ одной стороны, былъ возложенъ надзоръ за центральнымъ управленіемъ, съ другой онъ самъ принималъ участіе въ этомъ управленіи, т. е, выполнялъ двѣ трудно совмѣстимыя функціи [3]). Не было также установлено надлежащаго согласованія между дѣятельностью сената и комитета министровъ, предположеннаго Сперанскимъ къ упраздненію; комитетъ также являлся средоточіемъ исполнительныхъ дѣлъ. Гораздо менѣе противорѣчій вызывала судебная организація сената; если Сперанскому не удалось провести въ сенатѣ выборнаго начала, то все же его судебное значеніе было опредѣлено съ достаточной точностью. Власть судебная, сказано было въ „общемъ учрежденіи министерствъ“, во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ. Никакое министерство само собою никого судить и ни какихъ тяжбъ рѣшать не можетъ“ [4]).

Во вторую половину царствованія Александра I въ сенатѣ также не было произведено никакихъ существенныхъ перемѣнъ, такъ что онъ во многомъ остался не примиреннымъ съ прочими установленіями. Въ царствованіе императора Николая I сенатъ состоялъ уже изъ 12 департаментовъ, при чемъ, какъ бы въ осуществленіе мысли Сперанскаго, они были

---

[1]) Ibid. ст. 131.

[2]) Пол. Соб. Зак. № 24686 § 231.

[3]) *Дмитріевъ*, Сперанскій стр. 25.

[4]) Пол. Соб. Зак. № 24686. § 238.

распредѣлены между Петербургомъ, Москвою и Варшавой. Въ Петербургѣ находились: первый департаментъ, герольдіи, второй, третій, четвертый, пятый, и межевой; въ Москвѣ— шестой, седьмой и восьмой и въ Варшавѣ—девятый и десятый. Такимъ образомъ, по различнымъ городамъ распредѣлены были только судебные департаменты: шесть гражданскихъ и три уголовныхъ; между всѣми этими департаментами и были распредѣлены всѣ губерніи и области имперіи въ отношеніи гражданской и уголовной подсудности. Съ постепеннымъ преобразованіемъ судебной части въ царствованіе Александра II московскіе и варшавскіе департаменты были закрыты.

Новыя и существенныя преобразованіи сената, въ особенности его судебной части, произошли въ царствованіе императора Александра II, при чемъ произведенныя видоизмѣненія остаются въ основныхъ чертахъ незыблемыми до настоящаго времени.

§ 50. Современная организація сената.

Общее значеніе сената и по дѣйствующему законодательству осталось на прежнихъ основаніяхъ. Сенатъ и въ настоящее время является высшимъ учрежденіемъ по дѣламъ суда и управленія. Нельзя однако сказать, чтобы всѣ вообще судебныя и административныя учрежденія въ имперіи были подчинены сенату; ст. I учр. правит. сената (изд. 1892 г.) говоритъ, что сенатъ является верховнымъ мѣстомъ, „которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ имперіи“; слѣдовательно, сюда не принадлежатъ всѣ установленія духовнаго и военнаго вѣдомства; кромѣ того сенату не подчинены органы верховнаго управленія—государственный совѣтъ, комитетъ министровъ и совѣтъ министровъ, а также министерство императорскаго двора, административныя учрежденія по вѣдомству императрицы Маріи, канцелярія по принятію прошеній подаваемыхъ на Высочайшее имя. Такимъ образомъ государственное положеніе и значеніе современнаго сената далеко уступаетъ сенату времени Петра Великаго, когда въ государствѣ не было ни одного установленія, не подчиненнаго сенату. Но въ то время сенатъ былъ какъ органомъ верховнаго, такъ и

подчиненного управленія, въ настоящее же время органы верховнаго управленія отдѣлились отъ сената съ самостоятельной ролью; сенатъ же остался въ роли исключительно органа управленія подчиненнаго, не могущаго, слѣдовательно, простирать свою власть на тѣ дѣла и вопросы, которые подлежатъ рѣшенію самого представителя верховной власти.

Современная организація сената заключается въ слѣдующемъ. Сенатъ дѣлится на департаменты и общія собранія; департаментовъ восемь: первый, второй, третій, четвертый, пятый, герольдіи и два кассаціонныхъ. До 1888 года существовало девять департаментовъ, но въ этомъ году третій департаментъ, въ виду преобразованія судебной части въ прибалтійскихъ губерніяхъ, былъ упраздненъ, а часть оставшихся предметовъ его вѣдомства была передана въ департаменты четвертый и межевой [1]). Число общихъ собраній осталось прежнее, но значеніе и характеръ ихъ совершенно измѣнились. До судебной реформы общими собраніями были: первое, состоявшее изъ петербургскихъ департаментовъ; второе—изъ московскихъ; третье—изъ варшавскихъ; въ настоящее время первое общее собраніе составляется изъ департаментовъ перваго, втораго и герольдіи; второе—изъ департаментовъ судебныхъ и третье—это „общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ“, насящее именно это названіе [2]). Кромѣ того, въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ составляется общее собраніе перваго и кассаціонныхъ департаментовъ, отъ котораго различается соединенное присутствіе перваго и кассаціонныхъ департаментовъ; могутъ составляться также и отдѣльно соединенныя присутствія перваго департамента съ гражданскимъ или съ уголовнымъ кассаціонными. Помимо того, въ составъ сената входятъ: особое присутствіе и высшее дисциплинарное присутствіе. Установленіями второстепеннаго значенія являются: канцелярія сената, хозяйственный комитетъ, смотрительская часть сенатскаго зданія, сенатская типографія и сенатскій архивъ [3]).

---

[1]) Собр. Узак. и Распор. 1888 № 370 и 446. Новѣйшимъ законодательствомъ межевому департаменту дано названіе 3-го. См. Собр. Узак. и Распор. 1894 г. ст. 180 и 424.

[2]) Учрежд. Прав. Сената ст. 12 и 28.

[3]) Свода Зак. 1892 ст. 249—331.

Въ составъ департаментовъ сената входятъ: 1) сенаторы, опредѣляемые по непосредственному избранію Государя изъ лицъ первыхъ трехъ классовъ какъ гражданскаго, такъ и военнаго вѣдомства; сенаторы кассаціонныхъ департаментовъ опредѣляются изъ лицъ, состоявшихъ не менѣе трехъ лѣтъ въ должностяхъ оберъ-прокурора, товарища оберъ-прокурора или же предсѣдателя, члена или прокурора судебной палаты; [1]) министры или замѣняющіе ихъ товарищи и 3) главные начальники губерній во время своего пребыванія въ Петербургѣ; послѣднія двѣ категоріи лицъ присутствуютъ въ сенатѣ по самому ихъ званію [2]). Предсѣдательствованіе въ сенатѣ de jure принадлежитъ самому Государю: „единое лицо Императорскаго Величества, говорится въ 4 ст. учрежд. прав. сен., предсѣдательствуетъ въ сенатѣ". Статья эта въ настоящее время является анахронизмомъ. Еще въ отношеніи Петровскаго сената она имѣла значеніе, когда сенатъ былъ цѣльнымъ учрежденіемъ и единственнымъ органомъ верховнаго управленія; но въ настоящее время отношенія между государственными установленіями измѣнились. Конечно, Императоръ, по своему усмотрѣнію, можетъ предсѣдательствовать въ любомъ учрежденіи; но опредѣленіе въ законѣ, что одинъ только Государь предсѣдательствуетъ въ сенатѣ, не можетъ соотвѣтствовать дѣйствительности; во 1) сенатъ не является цѣльнымъ учрежденіемъ, но дѣйствуетъ въ лицѣ отдѣльныхъ департаментовъ, общихъ собраній и различныхъ соединенныхъ присутствій; во 2) сенатъ—органъ подчиненнаго управленія и предсѣдательствованіе въ немъ Императора превратило бы его въ органъ верховнаго управленія; 3) какъ въ департаментахъ сената, такъ и въ общихъ собраніяхъ назначаются особые первоприсутствующіе [3]). Къ составу департаментовъ принадлежатъ также оберъ-прокуроры въ видахъ наблюденія за порядкомъ дѣлопроизводства и правильностью рѣшеній; тѣ же обязанности по общимъ собраніямъ возлагаются на генералъ-прокурора, т. е. министра юстиціи [4]). Очевидно, постанов-

[1]) Судеб. уставы. Общ. учрежд. суд. уст. ст. 208 изд. 1892.

[2]) Учр. Прав. Сен. ст. 5—8.

[3]) Учрежд. Правит. сен. ст. 14; Судеб. Уставы Императора Александра II, общее учрежд. судеб. установленій ст. 118 и 119,

[4]) Ibid. ст. 16 и 30.

леніе это не можетъ имѣть того значенія, какое оно имѣло въ старомъ законодательствѣ, когда не существовало еще министерствъ; въ настоящее время за министромъ юстиціи, какъ генералъ-прокуроромъ, остаются нѣкоторыя формальныя права, тѣмъ болѣе, что по прямому указанію закона сенату подчинены всѣ мѣста и установленія, а слѣдовательно и министерство юстиціи; впрочемъ, по этому вопросу наше законодательство не чуждо противорѣчій. Всѣ предметы, подлежащіе вѣдомству сената, могутъ быть классифицированы по двумъ группамъ: 1) дѣла административныя и 2) дѣла судебныя; та и другая категорія допускаетъ, конечно, болѣе детальную классификацію.

Первый департаментъ вѣдаетъ дѣла по преимуществу административныя. Въ частности, въ сферу его компетенціи входитъ [1]): 1) обнародованіе законовъ; 2) ихъ толкованіе по предметамъ, относящимся къ вѣдомству этого департамента; 3) изданіе распоряженій; 4) управленіе подчиненными установленіями; 5) административная юстиція; 6) дѣла по охраненію и удостовѣренію правъ и преимуществъ разныхъ состояній и 7) всѣ вообще дѣла управленія, превышающія степень власти министровъ и главноуправляющихъ, по скольку они могутъ быть рѣшены на основаніи существующихъ законовъ и по скольку не относятся къ вѣдомству другихъ департаментовъ.

Каждый новый законъ для его обнародованія [2]) препровождается на имя сената при указѣ Императора; сенатъ, съ своей стороны, указомъ же сообщаетъ министрамъ о приведеніи новаго закона въ исполненіе. На сенатъ возложена обязанность печатанія новыхъ законовъ и разсылка ихъ во всѣ установленія; онъ же является и хранителемъ законовъ; на этомъ основаніи всѣ законы, въ какой бы формѣ они ни издавались, должны быть вносимы въ сенатъ: исключеніе отсюда представляютъ особенныя постановленія, издаваемыя по разнымъ отдѣльнымъ частямъ управленія; таковы постановленія по вѣдомствамъ—военному, морскому, финансовому, внутреннихъ дѣлъ и другимъ [3]).

---

[1]) Компетенція перваго департамента сената весьма обстоятельно разъяснена въ «Началахъ русскаго государственнаго права» проф. Градовскаго т. II, стр. 292—311.

[2]) Основ. Зак. ст. 57.

[3]) Учрежд. прав. сен. прилож. къ ст. 318 п. 21.

Распорядительная власть 1-го департамента заключается въ томъ, что онъ, при обнародованіи законовъ, имѣетъ право указывать порядокъ обнародованія на мѣстѣ и разрѣшать встрѣчающіяся при этомъ затрудненія или недоразумѣнія, а также и вообще разъяснять смыслъ дѣйствующихъ узаконеній и разрѣшать сомнѣнія, возникающія при примѣненіи законовъ; однако толкованіе смысла законовъ не составляетъ спеціальной функціи перваго департамента; это право принадлежитъ и другимъ департаментамъ примѣнительно къ характеру вѣдаемыхъ ими предметовъ. Распорядительная власть перваго департамента можетъ простираться затѣмъ на всѣ вообще предметы, подлежащіе его вѣдѣнію. Если уже министрамъ принадлежитъ право издавать распоряженія, то тѣмъ болѣе это право должно принадлежать сенату.

Дѣла по управленію подчиненными установленіями заключаются: 1) въ общемъ надзорѣ за дѣйствіями разныхъ мѣстъ управленія и въ происходящихъ отсюда мѣрахъ „взысканія, понужденія и поощренія“; 2) въ разрѣшеніи споровъ и пререканій о власти, возникающихъ между этими установленіями.

Право надзора осуществляется первымъ департаментомъ 1) по отношенію къ министрамъ и главноуправляющимъ; во 2) по отношенію къ мѣстнымъ установленіямъ. Въ отношеніи министровъ первому департаменту принадлежитъ право разсмотрѣнія подаваемыхъ на нихъ жалобъ, по скольку послѣднія имѣютъ въ виду отмѣну неправильныхъ распоряженій министровъ; въ виду однако того, что отмѣна распоряженій неразрывно связана иногда съ разъясненіемъ смысла узаконеній, слѣдуетъ признать, что и жалобы на министровъ могутъ быть подаваемы не исключительно въ первый департаментъ, но и въ другіе, смотря по характеру министерскихъ распоряженій.

По отношенію къ мѣстнымъ установленіямъ право надзора перваго департамента выражается въ разсмотрѣніи жалобъ на губернскія учрежденія, въ наложеніи на нихъ административнымъ порядкомъ взысканій и въ преданіи суду нѣкоторыхъ лицъ административнаго вѣдомства, куда относятся лица занимающія должности по опредѣленію Высочайшею властью, не выше четвертаго класса, а также губернскіе и уѣздные предводители дворянства [1]). Въ первый же департа-

[1]) Уст. Угол. Суд. ст. 1088.

ментъ сената подаются жалобы органами общественнаго управленія на постановленія губернскихъ по городскимъ и по земскимъ дѣламъ присутствій.

Что касается разрѣшенія пререканій о власти, то первому департаменту принадлежитъ право разрѣшать такого рода пререканія, возникающія между административными установленіями.

По охраненію и удостовѣренію правъ и преимуществъ разныхъ состояній первому департаменту принадлежитъ разсмотрѣніе дѣлъ о доказательствѣ правъ состоянія, о переходѣ изъ одного состоянія въ другое и нѣкоторыхъ другихъ [1]).

Послѣднюю группу дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію перваго департамента, составляютъ вопросы административной юстиціи. Предметомъ административной юстиціи являются дѣла, возникающія изъ нарушеннаго или спорнаго права, по скольку они не подлежатъ разсмотрѣнію общихъ судебныхъ мѣстъ; сюда относятся: 1) жалобы частныхъ лицъ на дѣйствія чиновниковъ или государственныхъ установленій по поводу нарушенія ими правъ и интересовъ частныхъ лицъ, 2) жалобы должностныхъ лицъ и установленій по поводу нарушенія частными лицами правилъ казеннаго управленія и 3) разрѣшеніе пререканій между высшими государственными установленіями по поводу казенныхъ интересовъ [2]).

Второй департаментъ сената, учрежденный вмѣсто упраздненнаго въ государственномъ совѣтѣ главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія, вѣдаетъ дѣла, которыя были предоставлены комитету, т. е. дѣла по устройству и управленію всего крестьянскаго сословія. Такимъ образомъ, бывшій второй департаментъ, вѣдавшій наравнѣ съ третьимъ и четвертымъ судебныя гражданскія дѣла, получилъ совершенно особое спеціальное назначеніе. Въ частности вѣдомству этого департамента подлежатъ представленія органовъ администраціи по дѣламъ крестьянскаго управленія, жалобы въ высшей инстанціи на постановленія этихъ органовъ касательно поземельнаго и хозяйственнаго устройства крестьянъ, а также по дѣламъ, касающимся правъ крестьянъ: личныхъ, по состоянію, по общественному и волостному ихъ устройству и проч.

---

[1]) Учрежд. Прав. сен. ст. 19 п. 2.

[2]) Ibid. ст. 19. п. 4 и 5.

Департаменты третій и четвертый являются судебными гражданскими для мѣстностей, на которыя не распространена реформа 1864 года. [1]) Пятый вѣдаетъ дѣла уголовныя; кромѣ того всѣ они вѣдаютъ дѣла судебнаго управленія, а равно толкованіе законовъ, касающихся судопроизводства по предметамъ вѣдомства этихъ департаментовъ. Дѣла судебнаго характера поступаютъ въ эти департаменты по апелляціи, по отзывамъ подсудимыхъ, по протестамъ прокуроровъ и по несоглашеніямъ губернаторовъ съ рѣшеніями соединенныхъ палатъ уголовнаго и гражданскаго суда. Кромѣ того, пятый департаментъ является судомъ первой инстанціи по отношенію къ должностнымъ лицамъ, подлежащимъ (по ст. 619 закон. о судопроиз. угол. изд. 76 г.) непосредственному суду сената [2]). Нѣкоторыя судебныя дѣла, разсматриваемыя судебными мѣстами въ мѣстностяхъ, въ которыхъ судебная реформа введена въ полномъ объемѣ, поступаютъ также въ четвертый и пятый департаменты; таковы дѣла по жалобамъ на неправильное толкованіе окружными судами указовъ этихъ департаментовъ сената, а также на рѣшенія этихъ судовъ, постановленныя ими по прежнимъ законамъ, въ качествѣ судовъ второй инстанціи. Вѣдомству этихъ департаментовъ подлежатъ также нѣкоторыя дѣла, неимѣющія судебнаго характера, таковы; 1) дѣла о продажѣ и залогѣ имущества лицъ, состоящихъ подъ опекой, а равно объ отдачѣ въ аренду недвижимыхъ имѣній таковыхъ лицъ; 2) дѣла объ округленіи заповѣдныхъ имѣній; 3) о залогѣ имѣній, находящихся въ пожизненномъ владѣніи; 4) объ освидѣтельствованіи умственныхъ способностей и нѣкоторыя другія [3]). Такимъ образомъ, и по введеніи судебной реформы въ полномъ объемѣ во всѣхъ мѣстностяхъ имперіи, остается еще довольно значительная категорія дѣлъ, подлежащихъ вѣдомству третьяго, четвертаго и пятаго департаментовъ.

Къ вѣдомству департамента герольдіи принадлежатъ: 1) дѣла о дворянствѣ и родословныхъ книгахъ; 2) о перемѣнѣ фамилій; 3) сочиненіе гербовъ; 4) дѣла о производствѣ

---

[1]) Собр. Узак. и Распор. 1895 г. ст. 481.

[2]) Учр. Прав. Сен. ст. 22. 35.

[3]) Ibid. ст. 27.

въ гражданскіе чины; 5) изданіе адресъ-календаря и нѣкоторыя другія [1]).

Наконецъ, кассаціонные департаменты, уголовный и гражданскій, образованы въ составѣ сената для завѣдыванія судебной частью въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда для мѣстностей, въ которыхъ введены уставы 1864 года [2]). Изъ этого общаго правила имѣется одно исключеніе, состоящее въ томъ, что пререканія о подсудности между прежними и новыми судами разсматриваются въ соединенномъ присутствіи кассаціонныхъ департаментовъ и перваго. Дѣла, подвѣдомственныя кассаціоннымъ департаментамъ, могутъ быть раздѣлены на три категоріи: 1) разсмотрѣніе кассаціонныхъ жалобъ и протестовъ; 2) дѣла судебныя, разсматриваемыя департаментами, въ качествѣ судовъ первой инстанціи и 3) дѣла по надзору за судебными установленіями. Къ вѣдомству гражданскаго кассаціоннаго департамента относятся просьбы объ отмѣнѣ рѣшеній, раздѣляющіяся, въ свою очередь, на три категоріи: 1) просьбы о кассаціи рѣшеній, 2) о пересмотрѣ рѣшеній и 3) просьбы не участвовавшихъ въ дѣлѣ лицъ [3]). Въ уголовный кассаціонный департаментъ поступаютъ жалобы и протесты на окончательные приговоры окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ, а также представленія и просьбы о возобновленіи уголовныхъ дѣлъ [4]).

Въ качествѣ суда первой инстанціи, кассаціонный уголовный департаментъ разсматриваетъ дѣла о преступленіяхъ по должности чиновниковъ, стоящихъ выше V класса [5]). Въ кассаціонные департаменты сената подаются также и аппеляціонные отзывы и протесты на приговоры судебныхъ палатъ, постановленные безъ участія присяжныхъ засѣдателей; таковы дѣла по нарушеніямъ постановленій о печати (Уст. гр. суд. ст. 1213[17]).

---

[1]) Ibid. ст. 21.

[2]) Судеб. уставы. Общее учр. суд. устан. ст. 114 изд. 1892 г.

[3]) Судеб. уставы. Уст. гражд. суд. ст. 792.

[4]) Уст. угол. суд. ст. 905 и слѣд. 934 и др.

[5]) Ibid. ст. 1075.

Кассаціоннымъ департаментамъ сената принадлежитъ надзоръ за судебными установленіями и должностными лицами судебнаго вѣдомства, исключая чиновъ прокурорскаго надзора, подлежащихъ контролю министра юстиціи [1]). Наконецъ, кассаціоннымъ департаментамъ принадлежитъ право разъясненія точнаго смысла законовъ; всѣ рѣшенія, касающіяся этого предмета, публикуются во всеобщее свѣдѣніе для руководства къ единообразному истолкованію и примѣненію законовъ [2]). Въ виду того, что каждый департаментъ сената имѣетъ право разъяснять точный смыслъ закона, надо признать, что и кассаціонные департаменты не идутъ въ этомъ отношеніи далѣе круга, очерчивающаго предметы ихъ компетенціи.

Къ предметамъ вѣдомства 1-го и 2-го общихъ собраній принадлежатъ: 1) дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе общихъ собраній по высочайшимъ повелѣніямъ, вслѣдствіе всеподданнѣйшихъ жалобъ на постановленія департаментовъ, составляющихъ каждое изъ общихъ собраній; 2) дѣла, переносимыя изъ этихъ департаментовъ за разногласіемъ; 3) дѣла, требующія постановленія новаго закона, поясненія, дополненія или отмѣны закона существующаго. Исключеніе составляютъ законодательные вопросы по предметамъ генеральнаго межеванія; третій департаментъ входитъ съ такого рода представленіями къ министру юстиціи для поднесенія ихъ на Высочайшее утвержденіе [3]), помимо общаго собранія. Постановленіе это страдаетъ однако нѣкоторый неясностью: по скольку дѣло касается введенія новаго закона, или измѣненія и отмѣны прежняго, установленный порядокъ согласуется съ общимъ духомъ законодательства; но толкованіе закона, его поясненіе—это дѣло сената, и въ отношеніи генеральнаго межеванія такія дѣла должны бы рѣшаться или въ третьемъ департаментѣ [4]) или во второмъ общемъ собраніи. Нельзя также не указать противорѣчія въ законѣ относительно вообще опредѣленія компетенціи общихъ собраній и компетен-

---

[1]) Общ. учр. суд. уст. ст. 249. 252.

[2]) Уст. гражд. судопр. ст. 815. уст. угол. суд. ст. 933.

[3]) Учрежд. прав. сен. ст. 32 и 33; ст. 173.

[4]) Ibid. ст. 23 и 24.

ціи департаментовъ; поясненіе и подтвержденіе законовъ относится къ вѣдомству департаментовъ [1]), но оно уже отнесено закономъ и къ вѣдомству общихъ собраній. Повидимому, департаментамъ должно принадлежать право окончательнаго разъясненія смысла законовъ; по крайней мѣрѣ относительно кассаціонныхъ департаментовъ законъ не оставляетъ въ этомъ отношеніи никакихъ сомнѣній. Въ виду далѣе того, что сенатъ есть установленіе подчиненнаго управленія, функціонирующее въ предѣлахъ закона, нѣтъ, повидимому, надобности вносить на разсмотрѣніе общихъ собраній сената вопросовъ законодательныхъ, т. е. касающихся введенія новыхъ законовъ, измѣненія, дополненія или отмѣны законовъ существующихъ; для обсужденія такихъ вопросовъ есть органы верховнаго управленія, и главнымъ образомъ конечно государственный совѣтъ. Если же сенату принадлежитъ и должна принадлежать иниціатива законовъ, то въ этомъ отношеніи достаточно участія департаментовъ, такъ какъ составленіе законодательныхъ проектовъ не дѣло сената; департаменты, встрѣтившись съ вопросомъ, требующимъ законодательнаго рѣшенія, могли бы ограничиваться лишь возбужденіемъ дѣла и вносить его установленнымъ порядкомъ въ соотвѣтствующія учрежденія для составленія проекта закона; если законодательныя дѣла по вопросамъ генеральнаго межеванія вносятся прямо, помимо общаго собранія, къ министру юстиціи для представленія ихъ установленнымъ порядкомъ на высочайшее усмотрѣніе, то законодательные вопросы по разнаго рода другимъ предметамъ могли бы идти непосредственно въ соотвѣтствующія министерства для составленія проектовъ и направленія въ законодательномъ порядкѣ.

Въ общемъ собраніи кассаціонныхъ департаментовъ разсматриваются: 1) аппелляціонные отзывы и протесты на приговоры уголовнаго кассаціоннаго департамента сената по дѣламъ о преступленіяхъ по должности [2]); 2) кассаціонныя жалобы и протесты на приговоры особаго присутствія правительствующаго сената по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ, по скольку въ этихъ приговорахъ обнаруживается несоглас-

---

[1]) Ibid. ст. 19. п. 6; ст. 23 п. 2; ст. 21 п. 7; ст. 20 п. 4.

[2]) Уст. угол. судопр. ст. 1113.

ное съ закономъ опредѣленіе преступленія и рода наказанія [1]). 3) Пререканія о подсудности между судами гражданскаго и военнаго или духовнаго вѣдомствъ [2]).

Кромѣ общаго собранія кассаціонныхъ департаментовъ составляются въ опредѣленныхъ случаяхъ соединенныя присутствія 1-го и кассаціонныхъ департаментовъ; такъ, въ нихъ разсматриваются: дѣла по надзору за судебными установленіями, просьбы о разрѣшеніи отыскивать убытки, понесенные вслѣдствіе неправильныхъ или пристрастныхъ дѣйствій предсѣдателей, членовъ и прокуроровъ высшихъ судебныхъ установленій [3]); дѣла по пререканіямъ между судебными палатами, а также между судебными палатами и губернскими присутствіями [4]); разсмотрѣніе представленій о перенесеніи дѣлъ изъ старыхъ судебныхъ установленій въ судебныя установленія новаго устройства и разрѣшеніе пререканій между старыми и новыми (по уст. 1864 и прод) судами; вопросы о перенесеніи дѣлъ изъ одного судебнаго округа въ другой, въ видахъ огражденія безпристрастія судебнаго приговора или обезпеченія общественнаго порядка и спокойствія, а также и по другимъ причинамъ, заключающимся въ удобствахъ судопроизводства [5]); вопросы о преданіи суду за преступленія подолжности лицъ судебнаго вѣдомства, какъ-то: оберъ-секретарей и ихъ помощниковъ, мировыхъ и городскихъ судей, предсѣдателей, товарищей ихъ и членовъ окружныхъ судовъ, предсѣдателей и членовъ судебныхъ палатъ, а также прокуроровъ, оберъ-прокуроровъ и товарищей ихъ [6]). Въ общемъ собраніи 1-го и кассаціонныхъ департаментовъ разрѣшаются пререканія о подсудности между судебными и административными властями, аппелляціонныя жалобы на рѣшенія соединеннаго присутствія гражданскаго кассаціоннаго и 1-го департаментовъ по поводу вознагражденія за вредъ и убытки, причиненные должностными лицами выше V класса; а также представленія министра юстиціи по вопросамъ, возбуждающимъ на практикѣ сомнѣнія или вызывающимъ неодинаковыя рѣшенія разныхъ

---

[1]) Ibid. ст. 1061^{7}.

[2]) Ibid. ст. 237. 245.

[3]) Уст. гражд. суд. ст. 1331.

[4]) уст. угол. суд. ст. 235^{1}—235^{2}.

[5]) Ibid. ст. 248.

[6]) Ibid. ст. 1080—1081. учр. суд. уст. ст. 119^{3}. прод. 1890.

судебныхъ мѣстъ (Учр. суд. уст. ст. 117). Въ соединенномъ присутствіи департаментовъ 1-го и кассаціоннаго уголовнаго разрѣшаются представленія о пререканіяхъ между административными начальствами и прокурорами по вопросу о преданіи суду лицъ, обвиняемыхъ въ преступленіи по должности [1]); въ этомъ же присутствіи производится пересмотръ уголовныхъ судебныхъ рѣшеній губернскихъ присутствій, въ видахъ установленія правильнаго и единообразнаго примѣненія закона и возстановленія нарушеннаго порядка; пересмотръ въ тѣхъ же видахъ гражданскихъ судебныхъ рѣшеній губернскихъ присутствій производится въ соединенномъ присутствіи 1-го департамента и кассаціоннаго гражданскаго [2]); въ томъ же присутствіи разсматриваются иски о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью лицъ, занимающихъ должности выше V класса [3]). Для разрѣшенія подвѣдомственныхъ сенату дисциплинарныхъ дѣлъ о должностныхъ лицахъ судебнаго вѣдомства, въ 1885 году было учреждено въ составѣ сената „высшее дисциплинарное присутствіе“, состоящее изъ первоприсутствующихъ кассаціонныхъ департаментовъ, всѣхъ сенаторовъ „соединеннаго присутствія перваго и кассаціонныхъ департаментовъ“ и четырехъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ по назначенію Государя. Предсѣдательствованіе въ дисциплинарномъ присутствіи возлагается на одного изъ первоприсутствующихъ по усмотрѣнію Государя (Учр. суд. уст. 1194.)

По особымъ высочайшимъ повелѣніямъ можетъ быть образовано въ составѣ сената „особое присутствіе правительствующаго сената“ для разсмотрѣнія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ, влекущихъ за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія и не заключающихся въ общихъ заговорахъ противъ Верховной власти или противъ установленнаго образа правленія или порядка престолонаслѣдія [4]). Въ составъ особаго присутствія входятъ: по высочайшему назначенію:

---

[1]) Ibid. ст. 1094.

[2]) Общее учрежд. судеб. уст. ст. 1195.

[3]) Уст. гражд. суд. ст. 1322.

[4]) Уст. угол. судопр. ст. 1030. п. 2 и 3.

первоприсутствующій, пять сенаторовъ и сословные представители: одинъ изъ губернскихъ предводителей дворянства, одинъ изъ уѣздныхъ предводителей, одинъ изъ городскихъ головъ губернскихъ городовъ Европейской Россіи и одинъ и волостныхъ старшинъ С.-Петербургской губерніи [1]).

Кромѣ департаментовъ, общихъ собраній и разнообразныхъ присутствій, въ составѣ сената имѣются еще особыя учрежденія, на которыя возложены спеціальныя задачи; таковы: хозяйственный комитетъ, завѣдующій всей финансовой и хозяйственной частью сената, а также пріемомъ, храненіемъ и распредѣленіемъ всѣхъ суммъ, поступающихъ въ сенатъ [2]); сенатскій архивъ, вѣдающій храненіе оконченныхъ дѣлъ [3]); смотрительская часть сенатскаго зданія, имѣющая своей задачей наблюдать за исправнымъ состояніемъ сенатскихъ зданій [4]) и сенатская типографія для печатанія всѣхъ узаконеній, издаваемыхъ отъ сената—сенатскихъ вѣдомостей, объявленій и проч. [5]).

Порядокъ дѣятельности сената различается смотря по тому, идетъ ли рѣчь о департаментахъ и другихъ учрежденіяхъ сената, дѣйствующихъ на основаніи „учрежденія“ сената или же на основаніи судебныхъ уставовъ. Такимъ образомъ, для кассаціонныхъ департаментовъ опредѣленъ особый порядокъ дѣятельности.

Всѣ дѣла поступаютъ въ сенатъ или чрезъ министра юстиціи, или непосредственно чрезъ канцелярію сената; первому пути слѣдуютъ дѣла наибольшей важности, напр. Высочайшія повелѣнія, утвержденныя представителемъ верховной власти мнѣнія государственнаго совѣта, положенія комитета министровъ и др. [6]). Разъ дѣло принято въ сенатъ для постановленія по нему рѣшенія, то оно должно быть предварительно подготовлено къ слушанію въ присутствіи департаментовъ или другихъ учрежденій сената; такое подготовленіе производится въ канцеляріи, по порядку вступленія дѣлъ, за

---

[1]) Ibid. ст. 1061[1]—1061[5].
[2]) Учрежд. прав. сен. ст. 310—319.
[3]) Ibid. ст. 334—343.
[4]) Ibid. ст. 320—323.
[5]) Ibid. ст. 324—333.
[6]) Ст. 47—50; 181.

исключеніемъ тѣхъ, которыя должны быть разсмотрѣны внѣ очереди; самое подготовленіе заключается въ собираніи справокъ и въ составленіи записки по дѣлу, долженствующей заключать въ себѣ въ краткихъ, но ясныхъ словахъ все существенное, относящееся къ данному дѣлу [1]).

По изготовленіи дѣла къ докладу, производится самый докладъ въ присутствіи сената, т. е. одного изъ входящихъ въ составъ сената учрежденій. Для законности засѣданій требуется наличность по крайней мѣрѣ трехъ сенаторовъ [2]). Министры и ихъ товарищи присутствуютъ въ сенатѣ по дѣламъ, касающимся ихъ вѣдомствъ; то же надо сказать относительно главныхъ начальниковъ губерній; но если присутствованіе въ сенатѣ главныхъ начальниковъ губерній имѣетъ болѣе или менѣе случайный характеръ и вовсе не обусловливаетъ собою того или иного способа рѣшенія дѣлъ, то присутствованіе министровъ имѣетъ, напротивъ, большое значеніе, и нѣкоторыя дѣла разсматриваются не иначе, какъ при участіи министровъ [3]). Наблюденіе за порядкомъ доклада дѣлъ и ихъ обсужденія возлагается на первоприсутствующаго, который, однако, пользуется голосомъ равнымъ съ прочими сенаторами [4]); такимъ же правомъ голоса пользуются и министры по дѣламъ ихъ вѣдомствъ. Дѣла рѣшаются въ департаментахъ или единогласно, или большинствомъ двухъ третей голосовъ или, наконецъ, простымъ большинствомъ голосовъ. Въ общихъ собраніяхъ дѣла рѣшаются или большинствомъ двухъ третей голосовъ [5]), или простымъ большинствомъ. Если сенаторы и министры по дѣламъ ихъ вѣдомствъ пользуются одинаковымъ правомъ голоса, имѣютъ, слѣдовательно, одинаковое вліяніе на рѣшеніе дѣлъ, то вліяніе и роль въ засѣданіи представителей прокурорскаго надзора оказываются, по точному смыслу нашего законодательства, гораздо болѣе значительными. Не говоря уже о томъ, что оберъ-прокурорамъ въ отношеніи рѣшеній департаментовъ и министру юстиціи—

---

[1]) Ibid. ст. 50—74.
[2]) Ibid. 75—78.
[3]) Ibid. ст. 35; 129, 132.
[4]) Ст. 85.
[5]) Ст. 108.

въ отношеніи рѣшеній общихъ собраній принадлежитъ право давать согласительныя предложенія въ тѣхъ случаяхъ, когда при голосованіи не получается узаконеннаго числа голосовъ и при недостиженіи цѣли переносить дѣло изъ департаментовъ въ общія собранія, а изъ общаго собранія на Высочайшее усмотрѣніе [1]), лицамъ прокурорскаго надзора принадлежитъ еще и право протеста по отношенію къ постановленіямъ департаментовъ и общихъ собраній, хотя бы эти постановленія и имѣли за себя—въ соотвѣтствующихъ случаяхъ—единогласное рѣшеніе или большинство двухъ третей голосовъ [2]). При несогласіи оберъ-прокуроровъ съ постановленіями департаментовъ, дѣло переносится въ соотвѣтствующее общее собраніе, а при несогласіи министра юстиціи съ резолюціей общаго собранія—на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государственный совѣтъ. Право протеста противъ резолюцій департаментовъ принадлежитъ также и товарищу министра юстиціи, и такой протестъ влечетъ за собою переносъ дѣла въ общее собраніе, хотя бы съ такимъ мнѣніемъ товарища министра былъ не согласенъ и самъ министръ юстиціи [3]). Протесту, а вмѣстѣ съ тѣмъ и просмотру представителей прокурорскаго надзора не подлежатъ только опредѣленія перваго департамента по дѣламъ о преступленіяхъ по должности, о вознагражденіи за вредъ и убытки, о преданіи за преступленія должности суду, о прекращеніи слѣдствій по государственнымъ преступленіямъ и дѣла о противозаконныхъ сообществахъ [4]), а также опредѣленія по дѣламъ, рѣшеннымъ вторымъ общимъ собраніемъ; исключеніе изъ этой послѣдней категоріи дѣлъ представляютъ постановленія о необходимости изданія новаго закона, поясненіи, дополненіи или отмѣнѣ существующаго [5]). Исполненіе рѣшеній сената также не обходится безъ участія лицъ прокурорскаго надзора; каждое опредѣленіе сената, за исключеніемъ тѣхъ, которыя по закону не идутъ на просмотръ оберъ-прокуроровъ и министра юсти-

---

[1]) Ст. 99—103; 111—118;
[2]) Ст. 105.
[3]) Ст. 107; 112.
[4]) Ст. 96 и 97.
[5]) Ст. 158.

ціи, прежде поступленія къ исполненію, возвращается по общему собранію къ министру юстиціи, а по департаментамъ къ оберъ-прокурорамъ, которые дѣлаютъ на нихъ надпись „исполнить“ [1]). Затѣмъ слѣдуетъ уже самое исполненіе въ видѣ указовъ и вѣдѣній, или въ видѣ всеподданнѣйшихъ докладовъ и рапортовъ, или, наконецъ, въ видѣ сообщенія, куда слѣдуетъ, копіи съ опредѣленій и указовъ [2]). Если указъ по своему значенію долженъ быть разосланъ для повсемѣстнаго исполненія, то печатный экземпляръ его представляется для одобренія министру юстиціи [3]); чрезъ министра же юстиціи поступаютъ въ указанныхъ закономъ случаяхъ постановленія сената на Высочайшее усмотрѣніе. Отсюда мы видимъ, что производство дѣлъ въ сенатѣ отъ начала до конца подлежитъ постоянному надзору оберъ-прокуроровъ и министра юстиціи.

Порядокъ дѣятельности въ кассаціонныхъ департаментахъ основанъ на началахъ, выработанныхъ судебными уставами 1864 года. Дѣлопроизводство сосредоточивается здѣсь не въ канцеляріи, но въ самомъ присутствіи департаментовъ или ихъ отдѣленій. Всѣ поступающія дѣла идутъ въ главное сенатское дежурство; бумаги, подаваемыя лично, принимаются или первоприсутствующими департаментовъ, или сенаторами, по очереди. Въ кассаціонномъ департаментѣ образуются: 1) присутствіе департамента и 2) присутствіе отдѣленій; въ составъ перваго входятъ не менѣе семи сенаторовъ, считая въ томъ числѣ и первоприсутствующаго; въ составъ присутствія отдѣленій не менѣе трехъ сенаторовъ [4]). Присутствіемъ департамента разсматриваются дѣла, по которымъ оказывается необходимость въ разъясненіи точнаго смысла законовъ, всѣ прочія дѣла разрѣшаются присутствіями отдѣленій департамента [5]).

Засѣданія кассаціонныхъ департаментовъ, согласно съ общими началами судопроизводства, раздѣляются на три категоріи: 1) распорядительныя, вѣдающія различные вопросы

---

[1]) Ст. 166.

[2]) Ст. 169.

[3]) Ст. 172.

[4]) Общ. учрежд. суд. уст. ст. 140^{1}.

[5]) Уст. гражд. судопр. ст. 802^{2}; уст. угол. суд. ст. 916^{2}.

судебнаго управленія, а также и тѣ, которые неодинаково разрѣшаются судебными мѣстами или возбуждаютъ на практикѣ сомнѣнія [1]); 2) судебныя засѣданія для рѣшенія судебныхъ гражданскихъ или уголовныхъ дѣлъ и 3) засѣданія общаго собранія кассаціонныхъ департаментовъ. Распорядительныя засѣданія и засѣданія общихъ собраній происходятъ при закрытыхъ дверяхъ [2]); напротивъ, судебныя засѣданія департаментовъ публичны. Докладъ дѣла производится однимъ изъ сенаторовъ; оберъ-прокуроръ даетъ свое заключеніе, по выслушаніи котораго сенатъ постановляетъ опредѣленіе [3]); участвующія въ дѣлѣ лица могутъ давать объясненіе въ видахъ защиты своихъ интересовъ. Рѣшеніе провозглашается первоприсутствующимъ публично. Вообще порядокъ судопроизводства въ судебныхъ засѣданіяхъ кассаціонныхъ департаментовъ имѣетъ въ своемъ основаніи общія начала, выработанныя уставами 20 ноября 1864 года. Всѣ рѣшенія и опредѣленія кассаціонныхъ департаментовъ, которыми разъясняется точный смыслъ законовъ, публикуются во всеобщее свѣдѣніе для руководства къ единообразному истолкованію и примѣненію ихъ. Такъ гласятъ ст. 933 уст. угол, судопр. и ст. 815 уст. гражд. суд. возбуждающія до сихъ поръ въ практикѣ недоразумѣнія о томъ, являются ли такія рѣшенія обязательными для всѣхъ судовъ. Есть весьма серьезныя соображенія, по которымъ общая обязательность такихъ постановленій кассаціонныхъ департаментовъ должна быть отвергнута. Во 1) аутентическое толкованіе законовъ принадлежитъ у насъ государственному совѣту, какъ учрежденію, участвующему въ законодательной дѣятельности Императора; во 2) выраженіе закона „*для руководства къ единообразному истолкованію*“ указываетъ на необязательность такихъ постановленій для всѣхъ судовъ; здѣсь каждое слово имѣетъ свой опредѣленный смыслъ; сказано: для руководства, слѣдовательно, не для точнаго исполненія; къ *единообразному* истолкованію, слѣдовательно, не къ одинаковому; наконецъ постановленія эти публикуются прежде всего ради единообразнаго *истолко-*

---

[1]) Общ. учрежд. суд. уст. ст. 150—151.

[2]) Ibid. ст. 152 и 161.

[3]) Уст. гражд. суд. ст. 803—804; уст. угол. суд. ст. 918 и слѣд.

ванія закона; т. е. судебнымъ мѣстамъ предоставляется право толкованія закона, не смотря на состоявшіяся по этому поводу опредѣленія кассаціонныхъ департаментовъ, только что при такомъ толкованіи эти опредѣленія могутъ служить руководствомъ; если бы опредѣленія кассаціонныхъ департаментовъ были для всѣхъ судовъ обязательны, то очевидно выраженіе къ единообразному *истолкованію* было бы вовсе излишне; достаточно было бы выраженія къ единообразному примѣненію; выраженіе *единообразный*, какъ сказано, слѣдовало бы въ такомъ случаѣ замѣнить словомъ одинаковый. Но если обратить вниманіе на то, что функція толкованія законовъ предоставлена и всѣмъ другимъ департаментамъ сената, какъ высшаго административнаго учрежденія, и что сенатскія постановленія въ этомъ случаѣ обязательны для подчиненныхъ учрежденій, то и сила всѣхъ вышеприведенныхъ соображеній нѣсколько ослабляется и самый вопросъ остается не вполнѣ яснымъ.

При кассаціонныхъ департаментахъ, какъ и при другихъ департаментахъ сената, состоятъ оберъ-прокуроры и ихъ товарищи. Для исполненія прокурорскихъ обязанностей при общемъ собраніи кассаціонныхъ департаментовъ, а также при соединенномъ присутствіи кассаціонныхъ и перваго департаментовъ и при высшимъ дисциплинарномъ присутствіи состоятъ особые оберъ-прокуроры [1]). Обязанности прокуратуры состоятъ здѣсь въ дачѣ заключеній по судебнымъ дѣламъ, слѣдовательно, значительно отличаются отъ обязанностей тѣхъ же лицъ по другимъ департаментамъ сената.

Чтобы вполнѣ опредѣлить значеніе сената въ составѣ русскихъ государственныхъ установленій, необходимо выяснить степень и предѣлы его власти, а также характеръ его отношеній къ другимъ установленіямъ. „Власть правительствующаго сената, говоритъ ст. 197 учрежд. прав. сен., ограничивается единою властью Императорскаго Величества; иной же высшей власти онъ надъ собою не имѣетъ“. Такое постановленіе содержалось еще и въ Петровскомъ законодательствѣ. Въ настоящее время оно имѣетъ условный характеръ. Сенатъ не представляетъ изъ себя одного цѣльнаго учрежде-

---

[1]) Общ. учрежд. суд. устан. ст. 127—128.

нія, а состоитъ изъ многихъ самостоятельныхъ учрежденій, часто не имѣющихъ между собою никакой связи, но дѣйствующихъ тѣмъ не менѣе отъ имени цѣлаго. Если по ст. 210 каждый департаментъ, въ частности, имѣетъ ту же власть, какая присвоена сенату вообще, то въ дѣйствительности это не вполнѣ такъ; общія собранія сената по степени ихъ власти стоятъ все же выше департаментовъ; на постановленія департаментовъ, за исключеніемъ кассаціонныхъ, допускаются жалобы [1]); на рѣшенія общихъ собраній жалобъ не допускается [2]); жалобы на департаменты разсматриваются по Высочайшему повелѣнію въ общихъ собраніяхъ; общія собранія въ нѣкоторыхъ случаяхъ являются въ отношеніи департаментовъ аппелляціонными инстанціями; такъ, общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ разсматриваетъ аппелляціонные отзывы и протесты на приговоры уголовнаго кассаціоннаго департаманта по дѣламъ о преступленіяхъ по должности [3]). Какова бы ни была власть отдѣльныхъ учрежденій, составляющихъ собою сенатъ, всѣ они постановляютъ свои рѣшенія не иначе, какъ на основаніи законовъ, „не перемѣняя въ нихъ, какъ сказано въ ст. 200 учр. сен., безъ доклада Императорскому Величеству, ни единой буквы“; поэтому сенатъ вовсе не приступаетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона; въ этихъ случаяхъ онъ дѣлаетъ представленія объ изданіи или дополненіи закона въ соотвѣтствующія учрежденія [4]); такимъ образомъ, сенатъ есть учрежденіе подчиненнаго управленія, поэтому важно выяснить его отношенія къ министерствамъ и въ особенности къ министру юстиціи.

Сенатъ, по точному указанію нашего законодательства, признается средоточіемъ всѣхъ тѣхъ дѣлъ, рѣшеніе которыхъ не требуетъ новаго закона. Поэтому всѣ дѣла, превышающія степень власти министровъ и не требующія новаго закона, разрѣшаются сенатомъ. Въ частности рѣшенію сената подле-

---

[1]) Учрежд. прав сен. ст. 217. Уст. угол. суд. ст. 927.

[2]) Ibid. ст. 220.

[3]) Уст. угол. суд. ст. 1113.

[4]) Учрежд. прав. сен. ст. 201.

жатъ тѣ вопросы, которые въ томъ или другомъ отношеніи касаются нѣсколькихъ министерствъ или вызываютъ сомнѣнія, или когда самые законы оказываются неясными [1]). Сенатъ имѣетъ право отмѣнять тѣ распоряженія министровъ, которыя противорѣчатъ закону [2]); въ случаѣ важныхъ злоупотребленій со стороны министровъ, сенату принадлежитъ право доводить о томъ до свѣдѣнія Императора [3]). Но ставя сенатъ выше каждаго отдѣльнаго министерства, законодательство наше все же не чуждо въ этомъ отношеніи нѣкоторой двойственности. Такъ, министры, не смотря на свое подчиненіе сенату, состоятъ, по самому своему званію, членами сената. Министръ юстиціи имѣетъ право протеста по постановленіямъ общихъ собраній, право просмотра многихъ рѣшеній; въ его полной зависимости находится канцелярія сената, онъ имѣетъ право доводить до свѣдѣнія Императора о тѣхъ случаяхъ, когда кто-либо изъ сенаторовъ не соблюдаетъ установленнаго порядка при отправленіи должности [4]). Такія обширныя права министра юстиціи, въ качествѣ генералъ-прокурора, объясняются чисто исторически: они представляютъ остатокъ тѣхъ еще болѣе обширныхъ правъ, которыя принадлежали генералъ-прокурору по законодательству Петра I. Обязанности прокуратуры въ судебныхъ установленіяхъ, организованныхъ по уставамъ 1864 года, а въ томъ числѣ слѣдовательно и въ кассаціонныхъ департаментахъ сената, имѣютъ опредѣленный и специфическій характеръ; представители прокурорской власти участвуютъ въ гражданскомъ и уголовномъ процессѣ на ряду съ судьями, истцами и отвѣтчиками; они даютъ по дѣламъ свои заключенія и въ случаѣ нарушенія закона могутъ опротестовать рѣшеніе суда. Совсѣмъ другое дѣло прокуратура по дѣламъ административнымъ или хотя бы и судебнымъ, но рѣшаемымъ по старому порядку. Въ отношеніи этого рода дѣлъ положеніе прокуратуры, въ особенности министра юстиціи, какъ генералъ-прокурора, не можетъ быть признано нормаль-

---

[1]) Учрежд. минист. ст. 211.

[2]) Ibid. ст. 234.

[3]) Учреж. прав. сен. ст. 203. учрежд. мин. ст. 259. п. 5.

[4]) Учрежд. прав. сен. ст. 247.

нымъ. Чтобы убѣдиться въ этомъ стоитъ сопоставить ст. 234 учрежд. мин. и ст. 118 учреж. прав. сената. По первой сенату принадлежитъ право отмѣнять незаконныя распоряженія министровъ, а въ томъ числѣ, слѣдовательно, и незаконныя распоряженія министра юстиціи; по послѣдней, министру юстиціи предоставлено право не соглашаться съ постановленіями общаго собранія, а по ст. 247 тотъ же министръ контролируетъ законность дѣятельности сенаторовъ. Противорѣчіе, вкравшееся въ законодательство, а вмѣстѣ съ тѣмъ и въ порядокъ дѣятельности высшихъ установленій со времени присвоенія правъ генералъ-прокурора министру юстиціи, остается, такимъ образомъ, неустраненнымъ и до настоящаго времени.

Въ западно-европейскихъ государствахъ мы не находимъ учрежденія, которое, по обширности и разнообразію своей компетенціи, вполнѣ соотвѣтствовало бы русскому сенату. Функціи, возложенныя на этотъ послѣдній, обыкновенно распредѣляются въ западной Европѣ между различными учрежденіями. Такъ, административная юстиція въ нѣкоторыхъ государствахъ возложена на особыя административные суды; сюда прежде всего относится Пруссія, гдѣ существуетъ одинъ для всего государства высшій административный судъ—Oberverwaltungsgericht. Всѣ члены суда назначаются пожизненно королемъ [1]). Подобная же организація административной юстиціи существуетъ въ Баваріи; въ Австріи хотя и существуетъ высшій административный судъ, Verwaltungsgerichtshof, но онъ функціонируетъ скорѣе въ качествѣ суда кассаціоннаго, не постановляя собственныхъ рѣшеній, но лишь отмѣняя незаконныя распоряженія. Во Франціи высшей инстанціей по дѣламъ административной юстиціи является государственный совѣтъ, хотя нѣкоторые административные вопросы онъ рѣшаетъ и въ качествѣ суда первой инстанціи [2]). Ту же роль государственный совѣтъ играетъ и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ (Швеція). Иногда вопросы административной юстиціи рѣшаются высшими кассаціонными судами; это мы видимъ въ Италіи.

---

[1]) *Schulze*, Staatsrecht der preuss. Monarchie S. 162.

[2]) *Hauriou*, Précis de droit admin. p. 744.

Право надзора за законностью дѣйствій административныхъ учрежденій и лицъ не возложено въ западно-европейскихъ государствахъ на одно какое-либо учрежденіе, какъ въ Россіи на сенатъ, но принадлежитъ общимъ судебнымъ установленіямъ. Значительную помощь въ этомъ отношеніи должны оказывать также общественное мнѣніе и свобода печати, а также значительно развитое въ обществѣ чувство законности.

Что касается пререканій о компетенціи между различными установленіями, разрѣшаемыхъ у насъ, какъ мы видѣли, или 1-мъ департаментомъ, или въ общихъ собраніяхъ кассаціонныхъ департаментовъ, то въ западно-европейскихъ государствахъ они вѣдаются опять таки различными учрежденіями. Такъ, въ Пруссіи этого рода дѣла вѣдаются въ Oberlandesgericht'ѣ [1]); въ Германіи существуетъ Имперскій судъ, имѣющій свою резиденцію въ Лейпцигѣ; онъ, кромѣ разрѣшенія пререканій, иногда постановляетъ рѣшенія по поводу превышеній чиновниками ихъ власти или же по поводу бездѣйствія; въ Пруссіи собственно говоря эти вопросы рѣшаются административными судами, но гдѣ нѣтъ такихъ судовъ, тамъ можетъ выступить имперскій судъ, Reichsgericht [2]). Въ Баваріи пререканія о подсудности вѣдаются высшимъ судомъ—Gerichtshof; пререканія между судебными и административными установленіями разрѣшались ранѣе королевской властью по выслушаніи мнѣнія государственнаго совѣта; тотъ же порядокъ былъ установленъ для разрѣшенія пререканій, возникавшихъ между установленіями административными; но по закону 1879 года пререканія между судебными и административными органами разрѣшаются особымъ установленіемъ, „Gerichtshof für Kompetenzconflicte", состоящимъ изъ президента и 10 совѣтниковъ; половина членовъ этого суда принадлежитъ къ составу высшаго судебнаго трибунала—Oberlandesgericht'а, другая половина—къ составу высшаго административнаго суда [3]). Пререканія между судами гражданскаго и военнаго вѣдомства разрѣшаются особымъ сенатомъ при Oberlandesgericht'ѣ (въ

---

[1]) *Schulze.* S. 91.

[2]) *Hänel,* Deutsches Staatsrecht I, 746.

[3]) *Seydel,* Das Staatsrecht d. Kon. Bayern. S. 100—103.

Мюнхенѣ), состоящимъ изъ призидента, трехъ членовъ этого суда и трехъ членовъ военнаго верховнаго суда. Въ Австріи пререканія меду судебными и административными установленіями разрѣшаются имперскимъ судомъ, Reichsgericht; его же разсмотрѣнію и разрѣшенію подлежатъ пререканія о компетенціи между министерствами и органами самоуправленія [1]); наконецъ онъ же естественный защитникъ политическихъ правъ гражданъ противъ незаконныхъ распоряженій администраціи. Напротивъ, пререканія исключительно между судебными органами разрѣшаются въ высшемъ кассаціонномъ судѣ, Oberster Gerichts und Kassationshof. Въ Венгріи пререканія между судебнымъ и административнымъ вѣдомствами разрѣшаются министрами; пререканія между одними судебными учрежденіями—высшимъ судомъ, Die Königliche Kurie [2]).

Русскій сенатъ является, какъ мы видѣли, также и чисто судебнымъ учрежденіемъ; это высшая кассаціонная, а по нѣкоторымъ дѣламъ и аппелляціонная инстанція; есть, наконецъ, дѣла, по которымъ сенатъ является судомъ первой инстанціи. Въ западно-европейскихъ государствахъ во главѣ судебной организаціи всюду мы также найдемъ особые высшіе судебные органы въ качествѣ послѣдней—аппелляціонной или кассаціонной инстанціи.

Такъ, во Франціи кассаціонный судъ состоитъ изъ 49 несмѣняемыхъ членовъ, назначаемыхъ президентомъ республики; кромѣ собственно членовъ, въ составъ этого учрежденія входятъ: генералъ-прокуроръ, шесть главныхъ стряпчихъ и секретари. Судъ дѣлится на три департамента. Онъ разсматриваетъ дѣла, вносимыя сюда по поводу постановленій послѣднихъ инстанцій, при томъ не только судовъ гражданкаго вѣдомства, но также военнаго и морскаго. Кромѣ того, онъ вѣдаетъ просьбы о переносѣ дѣлъ изъ одного суда въ другой въ виду безопасности и другихъ соображеній: онъ изслѣдуетъ, соблюденъ ли судомъ законъ и, если нѣтъ, то передаетъ дѣло въ другой судъ того же ранга. Если дѣло вторично подвергается протесту, то оно разсматривается въ общемъ собраніи

---

[1]) *Ulbrich.* Str. d. Ostr.-Und. Mon. S. 65. 133 и дру.

[2]) ibid. S. 166.

департаментовъ, приговоръ котораго обязателенъ для того суда, изъ котораго дѣло поступило.

Общеобязательнаго значенія для всѣхъ судовъ эти кассаціонныя рѣшенія однако не имѣютъ [1]). Организація подобная французской существуетъ въ Бельгіи, гдѣ составъ кассаціоннаго суда однако не столь значителенъ. На бельгійскій кассаціонный судъ, подобно тому какъ и на русскій сенатъ, возложена обязанность разъясненія точнаго смысла закона; его постановленія могутъ быть однако въ свою очередь кассированы, и тогда генералъ-прокуроръ вноситъ дѣло къ министру юстиціи, а этотъ послѣдній о такихъ дѣлахъ ежегодно доводитъ до свѣдѣнія палатъ; послѣднія рѣшаютъ такіе вопросы окончательно путемъ аутентическаго толкованія [2]). Въ Италіи существуетъ пять кассаціонныхъ судовъ, изъ которыхъ главнымъ считается тотъ, который находится въ Римѣ. Компетенція этихъ судовъ не ограничивается кассаціоннымъ производствомъ, но, подобно русскому сенату, они вѣдаютъ и многіе другіе вопросы: споры о подсудности, жалобы о признаніи нидѣйствительными приговоровъ аппелляціонныхъ судовъ, переносъ дѣлъ изъ одного суда въ другой, дисциплинарное производство, административную юстицію и проч. [3]). Въ Баваріи, въ качествѣ высшаго судебнаго трибунала, существуетъ Oberlandesgericht [4]); въ Австріи der Oberste Gericht und Kassationshof [5]); въ Швеціи „высшій королевскій судъ“ въ Стокгольмѣ; особенность его та, что его рѣшенія выходятъ за королевскою подписью и печатью. Члены этого суда подлежатъ конституціонной отвѣтственности [6]). Подобный же судъ существуетъ въ Норвегіи, въ качествѣ послѣдней инстанціи по всѣмъ дѣламъ [7]). Высшій судъ въ Даніи состоитъ изъ ординарныхъ и экстраординарныхъ (неоплачиваемыхъ) членовъ. Онъ—послѣдняя инстанція не только по гражданскимъ, но и по духовнымъ дѣламъ [8]).

---

[1]) *Simon'e.* Traité élem. d. droit publ. et adm. p. 149—150.
[2]) *Vauthier.* Staatsrecht d. Konig. Belgien. S. 61, 79 и др.
[3]) *Brusa.* Staatsrecht d. Konigr. Italien. 8. 234.
[4]) *Seydel.* S. 100 и др.
[5]) *Ulbrich.* S. 95 и др.
[6]) *Aschehoug.* S. 98, 117 и др.
[7]) ibid. S. 190 и др.
[8]) *Gous und Hansen.* S. 73. 88—129; 152 и др.

Въ заключеніе слѣдуетъ замѣтить, что отношенія министра юстиціи къ судебнымъ учрежденіямъ въ общемъ аналогичны съ существующими въ Россіи. Всюду министръ юстиціи стоитъ во главѣ судебнаго управленія и прокуратуры; на дѣла же административныя власть министра юстиціи не распространяется.

Глава пятая.

Святѣйшій Правительствующій Синодъ.

§ 51. Исторія высшаго церковнаго управленія въ Россіи до учрежденія Синода.

Исторія развитія высшаго церковнаго управленія въ Россіи находится, конечно, въ тѣсной и неразрывной связи съ исторіей распространенія христіанства въ Россіи. Сказать что либо опредѣленное о церковномъ управленіи въ періодъ, предшествовавшій крещенію русскихъ при князѣ Владимірѣ и признанію христіанской вѣры господствующей, не представляется возможнымъ. Христіанская вѣра появляется въ Россіи, правда, еще за долго до Владиміра, но положеніе христіанскаго населенія не было, такъ сказать, легальнымъ; если одни князья, какъ Игорь, относились къ новой вѣрѣ индифферентно, не преслѣдуя ея, но и не содѣйствуя ея развитію, то другіе, какъ Святославъ, въ распространеніи христіанской вѣры усматривали какъ бы оскорбленіе для языческихъ боговъ, приписывали ему, между прочимъ, и тѣ военныя неудачи, которыя имъ приходилось иногда испытывать, и вслѣдствіе всего этого враждебно относились къ христіанскому населенію. При такихъ условіяхъ не могла развиваться церковная іерархія и церковное управленіе. Только со времени Владиміра, принявшаго христіанство и распространявшаго его въ подчиненныхъ ему земляхъ, сдѣлалось возможнымъ церковное управленіе. Первое духовенство съ архіепископомъ во главѣ было взято Владиміромъ изъ побѣжденнаго имъ гор. Корсуня; но впо-

слѣдствіи Владиміръ обратился съ просьбой въ Византію о присылкѣ духовенства, которое и было прислано въ лицѣ одного митрополита, нѣсколькихъ епископовъ и множества священниковъ и діаконовъ. Этимъ и было положено начало церковнаго управленія въ Россіи [1]); вмѣстѣ съ тѣмъ, и по весьма понятной причинѣ, первое духовенство и все церковное управленіе становятся въ зависимость отъ церкви константинопольской и константинопольскаго патріарха. Первые митрополиты въ Россіи ставятся константинопольскимъ патріархомъ; тѣмъ не менѣе возникшая церковь считается единой для всей Руси, вслѣдствіе чего и русскіе митрополиты были и назывались митрополитами всей Руси. Правда, были случаи, когда константинопольскіе патріархи поставляли одновременно двухъ и даже трехъ митрополитовъ, вслѣдствіе чего и русская церковь раздѣлялась на нѣсколько митрополій; но это были исключенія. Первыми митрополитами всея Руси были митрополиты кіевскіе. Въ качествѣ отдѣльныхъ митрополій существовали галицкая и литовская митрополіи, возникшія по настоянію польскихъ королей и литовскихъ князей. Послѣ разоренія Кіева монголами митрополичья каѳедра переносится во Владиміръ на Клязьмѣ, чему въ особенности способствовало возвышеніе этого города въ качествѣ столицы сѣверныхъ русскихъ князей [2]). Съ возвышеніемъ Москвы митрополичья каѳедра переносится сюда, хотя еще долго митрополиты продолжаютъ называться митрополитами кіевскими и всея Руси.

Вліяніе константинопольскаго патріарха на дѣла русской церкви и въ особенности на отношенія между различными лицами духовной іерархіи было довольно значительно. Патріархъ, если не лично, то чрезъ уполномоченныхъ старался регулировать эти отношенія; онъ присвоилъ себѣ юрисдикцію по различнымъ спорнымъ дѣламъ русскихъ митрополитовъ съ ихъ епископами и вообще право суда надъ митрополитами и епископами. Патріархи требовали, чтобы русскіе митрополиты время отъ времени пріѣзжали въ Константинополь въ видахъ полученія инструкцій относительно различныхъ вопро-

---

[1]) *Т. Барсовъ*, Константинопольскій патріархъ и его власть надъ русскою церковью. 1878. стр. 359.

[2]) Ibid—стр. 425 и слѣд.

совъ церковнаго управленія; вмѣстѣ съ тѣмъ митрополиты должны были присутствовать въ патріаршемъ синодѣ. Если митрополиты почему-либо не могли являться лично, то должны были посылать уполномоченныхъ. При поставленіи митрополиты получали отъ патріарха такъ называемыя „ставленныя“ или „настольныя“ грамоты, въ которыхъ между прочимъ вмѣнялось въ обязанность всѣмъ и каждому оказывать митрополиту должное почтеніе и повиновеніе; такимъ образомъ, патріархи простирали свою власть какъ бы на все населеніе; на русскихъ князей они старались вліять то словомъ убѣжденія, то угрозами отлученія отъ церкви. Руководя всѣмъ церковнымъ управленіемъ въ Россіи, константинопольскій патріархъ иногда ставилъ не только митрополитовъ, но и епископовъ; вмѣстѣ съ тѣмъ патріархи сами иногда удостоивали русскихъ епископовъ особыхъ отличій и преимуществъ. Чрезъ уполномоченныхъ же патріархъ принималъ участіе въ борьбѣ съ религіозными сектами, охраняя всѣми зависящими отъ него мѣрами чистоту православія; содѣйствуя развитію и распространенію церковныхъ братствъ, патріархи старались вліять на укрѣпленіе вѣры, правильныхъ религіозныхъ понятій и духовнаго просвѣщенія среди населенія.

Если зависимость русской церкви отъ константинопольскаго патріарха представляется вполнѣ понятной въ виду принятія русскими православной вѣры именно изъ Греціи и при помощи греческой церкви и греческаго духовенства, то сама по себѣ эта зависимость была, конечно, явленіемъ ненормальнымъ, явленіемъ только временнымъ. По утвержденіи въ Россіи православной вѣры, русскіе князья начинаютъ тяготиться этой зависимостью; даже при несовсѣмъ еще сложившемся политическомъ строѣ, для представителей власти вмѣшательство константинопольскаго патріарха въ дѣла русской церкви казалось нарушеніемъ ихъ собственной самостоятельности, тѣмъ болѣе, что иногда константинопольскіе патріархи въ своихъ воззрѣніяхъ на дѣла русской церкви расходились съ воззрѣніями русскихъ князей. Отсюда постепенно развивавшееся стремленіе къ освобожденію отъ вліянія патріарха; если

---

[1]) Ibid—стр. 442—567; *Голубинскій*, Исторія русской церкви. I, 236 и слѣд.

первоначально митрополиты были почти исключительно изъ грековъ и прямо назначались и посылались въ Россію патріархомъ, то съ теченіемъ времени въ званіи митрополитовъ выступаютъ русскіе и при томъ по избранію ихъ въ Россіи собраніемъ епископовъ; нѣкоторое время сохранялся еще обычай, по которому и такіе избранные митрополиты должны были получать утвержденіе отъ константинопольскаго патріарха; но обычай этотъ просуществовалъ не долго, и русская церковь совершенно освободилась отъ вліянія византійской церкви. Въ княженіе вел. кн. Василія Васильевича митрополитомъ былъ поставленъ соборомъ русскихъ іерарховъ, безъ утвержденія константинопольскаго патріарха, Іона; съ этого времени русскіе митрополиты не обращались болѣе въ Константинополь къ патріарху ни за рукоположеніемъ, ни за утвержденіемъ [1]). Съ тѣхъ поръ, какъ русскіе митрополиты освободились отъ вліянія константинопольскихъ патріарховъ, они естественно стали въ бо́льшую зависимость отъ княжеской власти. Хотя право поставленія митрополита и суда надъ нимъ принадлежало собору русскихъ іерарховъ, тѣмъ не менѣе эти дѣйствія не могли совершаться безъ согласія и одобренія представителя государственной власти и это тѣмъ болѣе, что самая власть государственная укрѣпилась и объединилась въ лицѣ великихъ князей московскихъ. Отъ этихъ послѣднихъ поставлены были въ полную зависимость какъ митрополиты, такъ и вообще все церковное управленіе.

Высшая административная и судебная власть въ русской церкви, со времени освобожденія ея отъ вліянія константинопольскаго патріарха, сосредоточивалась въ соборахъ русскихъ іерарховъ. Первое время соборы собирались часто, по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ годъ, а иногда и чаще. Они созывались митрополитомъ съ разрѣшенія вел. князя; митрополитъ же и

---

[1]) Ibid. стр. 486. Случаи такого поставленія были и ранѣе; такъ, по словамъ Голубинскаго, первый такой случай былъ при Ярославѣ I, въ 1051 году, когда соборомъ епископовъ былъ поставленъ митрополитомъ Иларіонъ; второй случай былъ въ половинѣ 12 в., въ 1147 году, въ княженіе вел. кн. Изяслава Мстиславича, когда такимъ же образомъ былъ поставленъ митрополитъ Климентъ. *Голубинскій*, Истор. рус. церкви. I, 257—264. О томъ же у *Макарія*, Исторія русской церкви. I, IV. II, 1—7; III, 1—12.

предсѣдательствовалъ въ соборахъ; въ составъ ихъ входили, кромѣ епископовъ, архимандриты, игумены, священники; часто присутствовалъ и самъ государь, со своими дѣтьми, братьями и со всѣми боярами [1]).

Въ сферу компетенціи соборовъ входили церковное управленіе и судъ. Главнѣйшими дѣлами церковнаго управленія являлись: поставленіе митрополитовъ и епископовъ, установленіе новыхъ праздниковъ въ честь русскихъ святыхъ, постановленія о бракахъ лицъ царствующаго дома, о церковныхъ вотчинахъ и проч.; иногда соборы дѣлали постановленія и о дѣлахъ государственныхъ, по скольку, разумѣется, это допускалось представителями верховной власти. По дѣламъ судебнымъ соборамъ принадлежала власть, такъ сказать, установительная; они опредѣляли не только предметы и лица, подсудные церковной власти, но и церковное судоустройство и судопроизводство; сами соборы постановляли между прочимъ рѣшенія о ересяхъ, судили митрополитовъ и епископовъ [2]).

Что касается правъ митрополита въ области церковнаго управленія, то одни изъ нихъ онъ раздѣлялъ съ соборомъ епископовъ, другія принадлежали ему лично. Такъ, онъ участвовалъ въ избраніи и рукоположеніи епископовъ, а также въ судопроизводствѣ надъ епископами.

Лѣтописи передаютъ нѣсколько случаевъ суда надъ епископами, производимаго лично митрополитомъ. Всѣ епископы были подчинены митрополиту, вслѣдствіе чего послѣдній имѣлъ право вызывать ихъ для личныхъ объясненій или для иныхъ цѣлей, наприм. рукоположенія, когда вызывалось уже нѣсколько епископовъ одновременно. Въ видахъ непосреднаго управленія своей митрополіей, митрополиты разсылали грамоты, поученія ко всему русскому духовенству, а иногда и ко всѣмъ православнымъ христіанамъ русскимъ, посѣщали иногда лично тѣ или другія епархіи. Подобно цѣлымъ соборамъ, и митрополиты участвовали въ дѣлахъ общаго государственнаго управленія, хотя это участіе имѣло лишь совѣщательный характеръ, выражаясь въ совѣтахъ и благо-

---

[1]) *Макарій*, Исторія русской церкви. VIII, 172.

[2]) Ibid, стр. 174—175.

словеніяхъ; въ нѣкоторыхъ, лишь рѣдкихъ, случаяхъ митрополиты пользовались своей духовной властью, умиротворяя враждующихъ князей или вообще радѣя о благѣ государства, прибѣгая въ этомъ случаѣ къ весьма дѣйствительному средству—отлученію отъ церкви [1]). Но, говоря вообще, митрополиты были подчинены представителю государственной власти, и ни одно сколько-нибудь важное постановленіе ихъ не могло быть объявлено безъ согласія на то представителя верховной власти.

Въ концѣ XVI вѣка, именно въ 1589 году, вводится въ Россіи патріаршество. Фактически уже со времени освобожденія русской церкви отъ вліянія византійскаго патріарха русскіе митрополиты пользовались такою же властью и положеніемъ, какъ и восточные патріархи; можно даже сказать, что, послѣ завоеванія Константинополя турками, положеніе константинопольскаго патріарха сдѣлалось несравненно хуже, нежели положеніе русскихъ митрополитовъ; до какого упадка и обѣднѣнія дошла греческая церковь, видно уже изъ того, что греческіе патріархи не разъ обращались въ Россію съ просьбами о поддержкѣ; не разъ патріархи и сами лично являлись для той же цѣли въ Москву, гдѣ были принимаемы съ должными почестями и получали пособія на построеніе храмовъ и вообще улучшеніе положенія греческой церкви. Между тѣмъ русская церковь безпрепятственно распространяла свое вліяніе на многочисленное населеніе, занимавшее русскую территорію и являлась вполнѣ благоустроенной и самостоятельной въ отношеніи своей внутренней организаціи. „Русскій митрополитъ, говоритъ преосв. Макарій, по власти и значенію въ своей церкви, вполнѣ равнялся патріархамъ и даже превосходилъ ихъ: ему недоставало только патріаршаго имени“ [2]). При такомъ положеніи дѣлъ, въ представителяхъ верховной власти въ Россіи невольно должно было возникнуть стремленіе возвести митрополита въ болѣе почетный санъ патріарха и вмѣстѣ съ тѣмъ не только фактически, но и въ церковно-правовомъ отношеніи уравнять русскаго митрополита съ восточными патріархами. Эта мысль совер-

---

[1]) Ibid. V, 76—100, VIII, 176—181.

[2]) Ibid. X, 7.

шенно созрѣла и была осуществлена въ царствованіе Ѳеодора Ивановича, при чемъ царь воспользовался пребываніемъ въ Москвѣ константинопольскаго патріарха Іереміи II, при участіи и съ согласія котораго соборомъ русскихъ епископовъ были опредѣлены кандидаты въ патріархи, изъ которыхъ утвержденъ въ этомъ званіи государемъ митрополитъ Іовъ [1]). Въ видахъ упроченія новаго порядка церковнаго управленія, царь Ѳеодоръ Ивановичъ издалъ уложенную грамоту о русскомъ патріаршествѣ, въ которой было опредѣлено „для утвержденія отъ рода въ родъ и на вѣки“, что впредь русскіе патріархи должны поставляться въ царствующемъ градѣ Москвѣ соборомъ митрополитовъ, архіепископовъ и епископовъ, съ утвержденія государя и что новопоставленный патріархъ долженъ извѣщать о своемъ поставленіи вселенскаго патріарха, какъ, впрочемъ, и этотъ послѣдній долженъ былъ извѣщать о своемъ поставленіи патріарха русскаго.

Хотя по степени своей власти въ сферѣ церковнаго управленія патріархъ и не имѣлъ никакихъ преимуществъ предъ прежнимъ митрополитомъ, но, по словамъ Макарія, „патріаршество возвысило самого русскаго первосвятителя и русскую церковь предъ лицемъ всего христіанства. Онъ взошелъ на такую степень, выше которой нѣтъ въ православной церковной іерархіи, и изъ подчиненнаго цареградскому патріарху сдѣлался совершенно равнымъ ему и прочимъ патріархамъ, по достоинству. А русская церковь, считавшаяся доселѣ только одною изъ митрополій Константинопольскаго патріархата, сдѣлалась сама независимымъ патріархатомъ и самостоятельною отраслью церкви вселенской“ [2]).

Права и обязанности патріарховъ въ общемъ остались тѣ же, что и у митрополитовъ: управленіе всѣми епархіями, поставленіе митрополитовъ и епископовъ, установленіе, разумѣется, съ согласія собора и государя, новыхъ церковныхъ праздниковъ, борьба съ расколомъ и распространеніе христіанства среди инородцевъ; въ связи съ этимъ одною изъ главныхъ обязанностей патріарха было исправленіе богослужебныхъ книгъ; патріархъ, какъ и митрополитъ, являлся гла-

---

[1]) Ibid. X, 32 и слѣд.

[2]) Ibid. X, 52.

вою церковнаго суда, хотя въ важныхъ случаяхъ и здѣсь онъ никогда не дѣйствовалъ единолично, но вмѣстѣ съ церковнымъ соборомъ. Патріархъ принималъ также участіе и въ общихъ государственныхъ дѣлахъ, для чего имѣлъ совѣщанія съ представителями верховной власти и былъ постояннымъ членомъ на земскихъ соборахъ. Въ особенности большимъ авторитетомъ пользовался патріархъ въ смутное время, въ періодъ междуцарствія, когда не было свѣтскаго главы государства, а оставался только духовный глава русской церкви; но, какъ извѣстно, Россія въ это время скоро лишилась и патріарха. Съ избраніемъ на царство Михаила Ѳеодоровича патріархомъ былъ назначенъ его отецъ митрополитъ Филаретъ. Положеніе и авторитетъ патріарха Филарета были, можно сказать, недосягаемы; но при сужденіи о значеніи патріаршества въ Россіи этого патріарха именно и не слѣдуетъ брать во вниманіе, такъ какъ своимъ авторитетомъ онъ былъ обязанъ не столько званію патріарха, сколько тому, что былъ отцомъ государя. Не говоря о внѣшнемъ царскомъ почетѣ, которымъ пользовался патріархъ Филаретъ, этою же его близостью къ государю слѣдуетъ объяснить, между прочимъ, и то явленіе, что онъ имѣлъ въ своей епархіи право суда надъ всѣми лицами духовнаго званія, какъ по духовнымъ, такъ и по свѣтскимъ дѣламъ, между тѣмъ какъ въ другихъ епархіяхъ за епископами, по такъ называемымъ несудимымъ граматамъ, оставалось лишь судопроизводство по дѣламъ исключительно духовнымъ. Правда, эта привилегія патріарха осталась и послѣ смерти Филарета. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ царствованіе того же Михаила Ѳедоровича въ епархіи патріарха мы видимъ особыя административныя и судебныя учрежденія подъ именемъ патріаршихъ приказовъ; таковы дворцовой приказъ, вѣдавшій высшее управленіе и судъ надъ всѣми вотчинами и крестьянами патріаршаго дворца, надъ всѣми приказными и дворцовыми людьми, служившими при патріаршемъ дворцѣ или въ патріаршихъ вотчинахъ; тотъ же приказъ сосредоточивалъ въ себѣ высшее завѣдываніе доходами съ патріаршихъ вотчинъ и нѣкоторыми другими дѣлами; казенный приказъ завѣдывалъ казною, т. е. всей финансовой частью; въ судномъ приказѣ производились судъ и расправа надъ духовенствомъ и мирянами патріаршей епархіи. Въ патріаршемъ разрядѣ или въ разрядномъ приказѣ вѣдались дѣла по преимуществу админи-

стративныя; замѣчательно, что во всѣхъ этихъ приказахъ въ качествѣ чиновнаго персонала засѣдали лица свѣтскаго званія: дворецкіе, дьяки, бояре [1]).

Съ изданіемъ уложенія Алексѣя Михайловича былъ учрежденъ монастырскій приказъ, какъ особое учрежденіе, вѣдавшее судъ по частно-гражданскимъ дѣламъ въ отношеніи всѣхъ лицъ духовнаго званія, за исключеніемъ патріарха. Такимъ образомъ, правительственному суду были подчинены, въ указанномъ отношеніи, не только тѣ монастыри и духовныя лица, которые имѣли несудимыя грамоты, но и всѣ прочіе, такъ что и самыя грамоты упразднены. Вмѣстѣ съ тѣмъ, пространство церковной юрисдикціи было, такимъ образомъ, значительно сокращено въ пользу суда гражданскаго. Однако привилегіи патріарха и по уложенію были сохранены, такъ что всѣ лица, жившія на его вотчинахъ, были освобождены отъ суда монастырскаго приказа и подчинены суду самого патріарха [2]).

До какой степени, при благопріятныхъ условіяхъ, могъ возвыситься авторитетъ патріарха, показываетъ патріаршество Никона. Фактически онъ пользовался такою же властью, какъ и самъ государь; былъ безконтрольнымъ управителемъ всей русскою церковью и принималъ непосредственное участіе въ важнѣйшихъ государственныхъ дѣлахъ; въ отсутствіе государя утверждалъ приговоры боярской думы и титуловался титуломъ государя; разсылалъ по всему государству къ воеводамъ городовъ свои грамоты и давалъ указы гражданскимъ властямъ [3]); въ отсутствіи государя былъ главнымъ начальникомъ надъ всей администраціей. Если такова была его власть въ государствѣ, то въ его собственной епархіи эта власть не имѣла никакихъ предѣловъ. Въ патріаршей епархіи, которая, надо прибавить при Никонѣ была чрезвычайно обширна, существовали, какъ это было впрочемъ и ранѣе, различныя административныя и судебныя учрежденія, на подобіе учрежденій государственныхъ. „Подъ патріаршими покоями, говоритъ Павелъ алеппскій [4]),

---

[1]) Ibid. XI, 189 и слѣд.
[2]) Ibid. XII, 243.
[3]) Ibid. XII, 232 и слѣд.
[4]) Макарій. XII, 243.

находятся семь присутственныхъ комнатъ или залъ, въ которыхъ засѣдаютъ семь судей и при нихъ многіе чиновники. Въ каждой присутственной комнатѣ разсматриваются извѣстнаго разряда дѣла. Въ одной разбираются дѣла, касающіяся монаховъ и монастырей и всѣ обвиненія противъ нихъ. Въ другой— дѣла бѣлаго духовенства..... Есть также присутственная комната для разбора дѣлъ о наслѣдствахъ... О каждомъ дѣлѣ, которое происходитъ въ этихъ присутственныхъ мѣстахъ, судьи ежедневно докладываютъ патріарху и спрашиваютъ, какое ему угодно положить рѣшеніе... При каждой присутственной залѣ имѣется темница со множествомъ желѣзныхъ цѣпей и большихъ деревянныхъ колодокъ. Если кто изъ монастырскихъ властей или изъ старшаго клира совершитъ какое преступленіе, то виновнаго приговариваютъ къ кандаламъ и осуждаютъ на извѣстный срокъ сѣять муку въ монастырской пекарнѣ... Патріарха окружаютъ множество сановниковъ, состоящихъ на службѣ. Нѣкоторымъ изъ нихъ онъ ввѣряетъ управленіе цѣлыми областями, другіе суть депутаты, казначеи, секретари по разнымъ дѣламъ". Въ наложеніе наказаній Никонъ отличался чрезмѣрной строгостью; есть свидѣтельство о томъ, что провинившихся даже и въ незначительныхъ проступкахъ онъ приговаривалъ къ голодной смерти. Самомнѣніе Никона дошло до того, что онъ сталъ считать себя выше государя; желая и въ дѣйствительности еще болѣе возвыситься надъ государемъ, онъ, по одному незначительному случаю, сложилъ съ себя патріаршее званіе и удалился отъ дѣлъ, въ надеждѣ, что царь будетъ просить его возвратиться, и что пользуясь этимъ случаемъ, онъ выговоритъ себѣ еще большія права. Надежды его однако не оправдались и хотя вначалѣ Алексѣй Михайловичъ дѣйствительно приглашалъ его возвратиться на каѳедру, но поведеніе Никона и отношеніе его къ государю были на столько недоброжелательны, что государь, не смотря на свой мягкій характеръ, отступился отъ Никона и созвалъ церковный соборъ для суда надъ нимъ. Соборнымъ приговоромъ Никонъ, какъ извѣстно, лишенъ былъ званія патріарха и сосланъ въ монастырь.

Хотя положеніе патріарха Никона, благодаря его исключительной натурѣ и слабости характера государя, было совершенно исключительнымъ и на основаніи его вовсе нельзя судить о патріаршествѣ въ Россіи вообще, все же примѣръ Никона представляется довольно поучительнымъ и свидѣтель-

ствуетъ о томъ, что при извѣстныхъ условіяхъ положеніе патріарха могло возвышаться до несовмѣстимости съ Верховною государственною властью. Петръ Великій хорошо понялъ это обстоятельство и рѣшилъ измѣнить всю систему высшаго церковнаго управленія въ Россіи.

§ 52. Учрежденіе Святѣйшаго Правительствующаго Синода и его организація при Петрѣ Великомъ.

Когда въ 1700 году скончался патріархъ Адріанъ, то Петръ Великій не назначилъ ему преемника, а поручилъ управленіе всѣми церковными дѣлами Рязанскому митрополиту Стефану. Хотя Петръ и сознавалъ недостатки патріаршескаго управленія, однако мысль объ учрежденіи синода развилась не сразу, и самый синодъ возникъ позже другихъ высшихъ государственныхъ установленій — сената и коллегій и очевидно по одному съ ними плану. Лишь въ 1719 году была образована коммиссія для выработки новыхъ началъ церковнаго управленія, которыя и были опредѣлены въ составленномъ этой коммиссіей „духовномъ регламентѣ“, а вслѣдъ за тѣмъ въ 1721 году былъ учрежденъ и синодъ, въ составъ котораго вошли президентъ, два вице-президента, четыре совѣтника и четыре ассесора [1]). Кромѣ того, къ составу синода, въ качествѣ его помощниковъ въ дѣлѣ наблюденія за духовенствомъ, принадлежали тіуны и протоинквизиторы, а съ 1722 г. является должность оберъ-прокурора, обязанности котораго были тѣ же, что и генералъ-прокурора въ сенатѣ. Такимъ образомъ, вмѣсто единоличнаго главы русской церкви возникло коллегіальное учрежденіе, на которое и было возложено вѣдѣніе всего того, что раньше вѣдалъ патріархъ. Какъ учрежденіе новое, синодъ на первыхъ порахъ своего существованія встрѣтился съ разнаго рода затрудненіями; возникли пререканія съ сенатомъ, не признававшимъ синодъ равнымъ себѣ учрежденіемъ; съ большимъ трудомъ синодъ нашелъ даже и чиновниковъ для своей канцеляріи. Создавши синодъ въ качествѣ постоян-

---

[1]) *Образцовъ*, Первый годъ синодальнаго управленія. Жур. Мин. Нар. Просв. 1868, CXL, 148—149.

наго органа въ сферѣ церковнаго управленія, Петръ Великій, въ первое по крайней мѣрѣ время, не съумѣлъ согласовать власть и дѣятельность этого учрежденія съ положеніемъ другихъ имъ же созданныхъ учрежденій; власть синода первое время была мало опредѣленной, напоминавшей то власть сената, то власть коллегій. Самое названіе синода духовной коллегіей указываетъ какъ бы на желаніе законодателя поставить синодъ на ряду со всѣми другими коллегіями; но съ другой стороны, синодъ замѣнилъ собою патріарха, а власть и авторитетъ послѣдняго были весьма значительны; это послѣднее обстоятельство могло заставлять смотрѣть на синодъ какъ на учрежденіе, стоящее по степени своей власти выше коллегій, на равнѣ съ сенатомъ. Все это дѣлало положеніе синода въ ряду другихъ установленій мало опредѣленнымъ, что невыгодно отражалось и на его дѣятельности [1]). Самая дѣятельность синода проявлялась въ трехъ направленіяхъ: въ законодательствѣ, управленіи и судѣ. Въ отношеніи законодательства ему принадлежало право составленія законопроектовъ по вопросамъ церковнаго управленія; въ отсутствіи государя онъ могъ и самъ издавать законы и публиковать ихъ, но не иначе какъ по согласію съ сенатомъ; такимъ образомъ, законодательная власть синода при Петрѣ была ниже, нежели законодательная власть сената; послѣдній въ сферѣ гражданскаго управленія могъ издавать законы, въ отсутствіи государя, безъ всякаго соглашенія съ синодомъ. Административная дѣятельность синода была весьма обширна; сюда, между прочимъ, относились: духовное просвѣщеніе, изданіе богослужебныхъ книгъ, постройка церквей, учрежденіе приходовъ, наблюденіе за правильнымъ веденіемъ метрикъ и т. п.; вообще синодъ вѣдалъ, какъ сказано въ манифестѣ объ его учрежденіи, „всякія духовныя дѣла во всероссійской церкви“. Наконецъ, въ отношеніи суда синоду принадлежала высшая судебная власть надъ всѣмъ духовенствомъ. Но и свѣтскія лица уже и при Петрѣ подлежали суду синода имено по дѣламъ брачнымъ, бохохульнымъ, еретическимъ, по дѣламъ о принадлежности къ расколу, о занятіи колдовствомъ и проч. Налагавшіяся синодомъ наказанія были тѣ же что и во времена патріаршества; сюда относились: тѣлесное наказаніе,

---

[1]) *Н. Востоковъ*, Святѣйшій Синодъ при Императорѣ Петрѣ I. Ж. М. Н. Просв. 1875 т. 182 стр. 373.

посылка въ монастыри, иногда пожизненно, отлученіе отъ церкви [1]).

Установленіями подвѣдомственными синоду являлись приказы: духовный, церковныхъ дѣлъ, казенный и дворцовый.

Послѣ Петра В. существенныхъ измѣненій въ организаціи синода произведено не было; его дальнѣйшая исторія характеризуется главнымъ образомъ различными модификаціями въ отношеніи управленія церковными имуществами. Еще при Петрѣ В. завѣдываніе всѣми церковными имуществами возложено было на учрежденный при синодѣ монастырскій приказъ, въ замѣну прежняго самостоятельнаго монастырскаго приказа. Въ 1724 году была учреждена камеръ-контора для управленія сборами съ монастырскихъ вотчинъ и производства расходовъ; въ составъ ея были назначены лица свѣтскаго званія. Желая упорядочить управленіе церковными имуществами, Екатерина I раздѣлила синодъ на два отдѣленія или „апартамента“: одно для завѣдыванія духовными дѣлами, другое для управленія хозяйственной частью. Замѣчательнымъ представляется здѣсь, между прочимъ, то обстоятельство, что отдѣленіе, вѣдавшее хозяйственную часть, состояло изъ свѣтскихъ лицъ; разница между этимъ отдѣленіемъ и прежней камеръ-конторой заключалась только въ томъ, что послѣдняя состояла при синодѣ, между тѣмъ какъ первое было самъ синодъ. Хозяйственный апартаментъ однако вскорѣ уже былъ переименованъ въ „коллегію экономіи синодальнаго управленія“, которая явилась уже самостоятельнымъ и отдѣльнымъ отъ синода учрежденіемъ. Въ особенности учрежденіе это усилилось съ 1738 года, когда оно было освобождено отъ подчиненія синоду и подчинено было сенату. При Елизаветѣ Петровнѣ усиливается, напротивъ, значеніе и вліяніе синода; „коллегія экономіи закрывается, а завѣдываніе церковными имуществами возлагается на канцелярію синодальнаго экономическаго правленія; однако, не на долго; уже при Петрѣ III, коллегія была возстановлена въ прежнемъ видѣ, а при Екатеринѣ II значеніе ея еще болѣе увеличивается, такъ какъ ей присваиваются всѣ права другихъ коллегій. Наконецъ,

---

[1]) *В. Поповъ* О Святѣйшемъ Синодѣ при Петрѣ Великомъ. Ж. М. Н Просв. 1881 г. 213. стр. 226 и слѣд.

въ виду постоянной путаницы въ управленіи церковными имуществами, императрица Екатерина II рѣшилась на радикальную мѣру; въ 1764 году 24 февраля всѣ церковныя имущества были отобраны у духовенства и вновь присоединены къ числу государственныхъ имуществъ.

Любопытную страницу въ исторіи развитія и существованія синода представляетъ также время императора Александра I, къ которому относится учрежденіе у насъ министерства духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, возникшаго, какъ извѣстно, въ 1817 году. Это министерство должно было имѣть въ своемъ вѣдомствѣ дѣла духовныя всѣхъ вѣроисповѣданій и дѣла, касавшіяся народнаго образованія [1]). Мотивомъ такого соединенія являлось желаніе, „чтобы христіанское благочестіе, какъ выражено въ манифестѣ, было всегда основаніемъ истиннаго просвѣщенія“. Источникомъ подобныхъ воззрѣній и желаній совмѣстнаго существованія и развитія образованія и духовнаго управленія, является тогдашнее піэтическое и мистическое направленіе, проникшее какъ въ высшіе слои общества, такъ равно и въ самое правительство. Къ этому именно времени и самъ императоръ Александръ I, послѣ многихъ испытанныхъ имъ неудачъ, усумнился въ справедливости своихъ прежнихъ политическихъ воззрѣній и, желая найти успокоеніе, обратился къ мистицизму и піэтизму, тѣмъ болѣе, что и въ окружавшей средѣ онъ встрѣтилъ поддержку и содѣйствіе этому направленію мысли.

Министерство духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія заняло очень видное мѣсто среди другихъ министерствъ и подчинило себѣ святѣйшій синодъ. Для завѣдыванія духовными дѣлами въ немъ былъ образованъ департаментъ духовныхъ дѣлъ, одно изъ четырехъ отдѣленій котораго вѣдало дѣла православнаго исповѣданія [2]). Отношенія министра названнаго министерства къ синоду были въ сущности тѣ же, что и отношенія министра юстиціи къ сенату. Подчиненныя отношенія синода къ министру духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія въ частности заключались въ томъ, что синодъ обязанъ былъ представлять министру меморіи, разсматривать

---

[1]) П. С. З. № 27106.

[2]) Ibid. § 7.

по предложенію министра вторично уже рѣшенныя дѣла, представлять ему протоколы своихъ засѣданій, доклады государю, отчеты о дѣлахъ. Министръ объявлялъ синоду высочайшія повелѣнія, сносился по духовной части съ прочими министрами, присутствовалъ въ засѣданіяхъ синода; ему непосредственно были подчинены прокуроры синодальныхъ конторъ [1]). Такое зависимое положеніе синода продолжалось семь лѣтъ. Въ 1824 году, слѣдовательно еще при жизни императора Александра, духовныя дѣла православнаго исповѣданія были изъяты изъ вѣдомства министерства и снова введены въ вѣдомство синода, гдѣ для ихъ завѣдыванія было образовано отдѣленіе духовныхъ дѣлъ греко-россійскаго исповѣданія. Въ вѣдомствѣ же министерства народнаго просвѣщенія, какъ оно снова стало называться, были оставлены дѣла по народному просвѣщенію и духовныя дѣла иностранныхъ исповѣданій [2]).

§ 53. Современное устройство Св. Правительствующаго Синода.

Святѣйшій Правительствующій Синодъ является, по дѣйствующему законодательству, высшимъ установленіемъ въ государствѣ по дѣламъ церковнаго управленія. Синодъ служитъ какъ органомъ верховнаго управленія, такъ и подчиненнаго. Весьма многія его постановленія требуютъ утвержденія Государя, хотя все же преобладающая его функція относится къ области подчиненнаго управленія [3]). По своей организаціи синодъ по прежнему есть учрежденіе коллегіальное, состоящее изъ постоянныхъ и временныхъ членовъ, назначаемыхъ Государемъ какъ изъ бѣлаго, такъ и изъ чернаго духовенства. Предсѣдательствованіе въ синодѣ возлагаются на С.-Петербургскаго митрополита. При синодѣ, какъ и ранѣе, существуютъ должности оберъ-прокурора и его товарища [4]). Та и другая должность возлагается на лицъ свѣтскаго званія. Оберъ-прокуроръ синода пользуется весьма значительной властью и положеніе его представляется весьма своеобразнымъ; не будучи,

---

[1]) Ibid. § 112 –123.

[2]) П. С. З. № 29914 и 30037.

[3]) Въ 1881 году 9 мая было издано Высочайшее повелѣніе о сокращеніи круга дѣлъ, представляемыхъ синодомъ на Высочайшее утвержденіе.

[4]) Должность товарища оберъ-прокурора образована 15 декабря 1865 г.

какъ свѣтское лицо, предсѣдателемъ синода, онъ является однако его представителемъ въ сношеніяхъ со всѣми государственными установленіями; еще въ царствованіе императора Николая I оберъ-прокурору было предоставлено право присутствовать на правахъ члена, по дѣламъ касающимся синода, въ государственномъ совѣтѣ и комитетѣ министровъ [1]); это право принадлежитъ ему и до настоящаго времени. Онъ является посредникомъ между синодомъ и представителемъ верховной власти, такъ какъ чрезъ него именно синоду объявляются Высочайшія повелѣнія. Съ другой стороны онъ же представляетъ Государю ежегодные отчеты о состояніи церкви и о дѣятельности синода; наконецъ, оберъ-прокуроръ синода является непосредственнымъ начальникомъ синодской канцеляріи и всѣхъ составляющихъ ее должностныхъ лицъ. Такимъ образомъ, оберъ-прокуроръ синода служитъ органомъ, чрезъ который синодъ дѣйствуетъ и въ своихъ сношеніяхъ съ подчиненными ему установленіями, однако органомъ не пассивнымъ, но снабженнымъ весьма высокой степенью самостоятельной власти. Въ общемъ можно сказать, что сумма принадлежащей ему власти, въ особенности по вопросамъ хозяйственнымъ, учебнымъ и нѣкоторымъ другимъ, едвали даже не превосходитъ сумму власти, принадлежащую самому синоду. Оберъ-прокуроръ подчиненъ непосредственно представителю верховной власти и не находится въ зависимости отъ синода. Въ его непосредственное распоряженіе ассигнуются по Высочайшему повелѣнію весьма значительныя хозяйственныя средства для удовлетворенія тѣхъ или другихъ потребностей церковнаго управленія, въ особенности по части духовно-учебной. Отношенія оберъ-прокурора къ синоду не могутъ быть поставлены въ параллель съ отношенія министра юстиціи, въ качествѣ генералъ-прокурора, къ сенату. Положеніе оберъ-прокурора гораздо болѣе выдающееся и болѣе самостоятельное, нежели положеніе генералъ-прокурора; кромѣ того, дѣятельность послѣдняго вполнѣ точно опредѣлена закономъ, такъ что онъ функціонируетъ и въ своихъ отношеніяхъ къ сенату какъ органъ подчиненнаго управленія; между тѣмъ дѣятельность оберъ-прокурора относится по преимуществу къ области управленія верховнаго. Все это придаетъ нѣкоторый особенный характеръ и самому синоду, обнаруживая двойствен-

[1]) Второе Пол. Собр. Зак. X. №№ 8001 и 8007.

ность въ его организаціи. Нельзя поэтому утверждать, что синодъ есть учрежденіе чисто коллегіальное; но, конечно, это и не бюрократическое учрежденіе, такъ какъ все же оберъ-прокуроръ не есть начальникъ синода, и не вся власть этого учрежденія принадлежитъ ему. Синодъ учрежденіе особенное, не подходящее подъ одну какую-либо категорію вмѣстѣ съ другими учрежденіями. Обстоятельство это объясняется, конечно, самымъ характеромъ предметовъ вѣдомства этого учрежденія и отношеніями представителя верховной власти къ дѣлу церковнаго управленія. Такъ какъ управленіе вообще имѣетъ свѣтскій характеръ, и существующая въ Россіи форма государственнаго устройства не есть теократія, то и церковное управленіе, безъ всякаго отношенія къ догматической и обрядовой сторонѣ церковнаго ученія, есть управленіе свѣтское. Многіе вопросы этого управленія вызываютъ однако необходимость участія въ немъ и лицъ духовнаго званія; этимъ объясняется коллегіальный составъ синода; его дѣятельность по преимуществу распорядительная; въ немъ обсуждаются многіе вопросы церковнаго управленія. Представителемъ активнаго управленія служитъ оберъ-прокуроръ синода; въ немъ воплощается свѣтское начало управленія въ частномъ его приложеніи къ области управленія церковнаго.

Дѣла, подлежащія вѣдѣнію синода, могутъ быть сведены къ слѣдующимъ группамъ: 1) дѣла, касающіяся управленія церковью въ собственномъ смыслѣ этого слова; 2) дѣла по части духовно-учебной; 3) дѣла судебныя; 4) дѣла хозяйственныя; 5) дѣла частно-гражданскія.

По части церковной администраціи на синодъ возложено: наблюденіе за мѣстнымъ управленіемъ и дѣла по службѣ лицъ духовнаго вѣдомства; открытіе монастырей, приходовъ; избраніе и посвященіе епископовъ; переводъ ихъ съ одной каѳедры на другую и т. п.; многія изъ этихъ дѣлъ требуютъ утвержденія государя. Въ связи съ этимъ находится обязанность синода наблюдать за чистотой православной вѣры, искоренять расколъ и суевѣріе, обращать иновѣрцевъ въ православіе и т. д. Все это должно достигаться синодомъ отчасти непосредственно, отчасти чрезъ подчиненные ему мѣстные органы. Другою важнѣйшею обязанностью синода слѣдуетъ признать распространеніе духовнаго просвѣщенія въ народѣ, что достигается посредствомъ печатанія и распространенія въ народѣ книгъ религіознаго содержанія и забо-

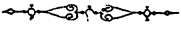
тами по части духовно-учебныхъ заведеній. Съ первой дѣятельностью находится въ тѣсной связи цензура духовныхъ книгъ, высшимъ органомъ которой и является святѣйшій правительствующій синодъ. Что касается учебной части, то въ вѣдомствѣ синода находится цѣлая обширная система учебныхъ заведеній, начиная съ церковно-приходскихъ школъ и кончая духовными академіями. Еще 1 марта 1839 года для завѣдыванія всѣмъ этимъ дѣломъ въ синодѣ было образовано духовно-учебное управленіе [1]), замѣненное 14 мая 1867 года духовно-учебнымъ комитетомъ [2]); спеціально для завѣдыванія церковно-приходскими школами былъ образованъ въ синодѣ 19 января 1885 года особый совѣтъ.

По дѣламъ судебнымъ синодъ является высшей инстанціей по отношенію къ епархіальнымъ судамъ. Въ важныхъ случаяхъ онъ выступаетъ и въ качествѣ суда первой инстанціи.

Имѣя обширное вѣдомство, синодъ нуждается, конечно, и въ большихъ финансовыхъ средствахъ, для завѣдыванія которыми, а также и вообще всей хозяйственной частью при немъ образованъ еще въ 1836 году хозяйственный комитетъ.

Наконецъ, въ области частно-гражданской вѣдѣнію синода подлежатъ дѣла бракоразводныя, хотя здѣсь синодъ выступаетъ обыкновенно лишь въ качествѣ высшей инстанціи.

Въ западно-европейскихъ государствахъ мы не находимъ учрежденія, которое соотвѣтствовало бы святѣйшему правительствующему синоду. Церковное управленіе сосредоточено здѣсь въ обыкновенныхъ министерствахъ и притомъ всегда въ связи съ какими-либо другими отраслями управленія. Такъ, въ Пруссіи въ связи съ народнымъ образованіемъ и медицинской частью; во Франціи до 1894 г. съ вѣдомствомъ министерства юстиціи, а съ этого года съ вѣдомствомъ министерства внутреннихъ дѣлъ; въ Австро-Венгріи въ связи съ народнымъ образованіемъ и т. д.



[1]) 2-е Пол. Собр. Зак. XIV, № 12070.

[2]) Ibid. XLII, № 44570.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Органы центральнаго управленія.

Глава первая.

РАЗВИТІЕ ЦЕНТРАЛЬНАГО УПРАВЛЕНІЯ ВЪ РОССІИ.

§ 54. Приказы и коллегіи.

Министерствами называются высшія государственныя установленія, вѣдающія отдѣльныя и самостоятельныя отрасли управленія на пространствѣ всего государства. Министерская система могла развиваться только съ большой постепенностью, находясь въ зависимости отъ признанія государствомъ тѣхъ или другихъ потребностей потребностями государственными. Надо было, чтобы предварительно образовались главныя отрасли государственной дѣятельности, чтобы впослѣдствіи государство имѣло возможность съ логической послѣдовательностью организовать тѣ или другія вѣтви управленія порядка подчиненнаго. Вообще, та или другая система организаціи государственныхъ учрежденій выростаетъ уже на почвѣ болѣе или менѣе развившихся государственныхъ потребностей. Въ Россіи развитіе государственныхъ потребностей шло очень медленнымъ путемъ. Только съ московскаго періода управленіе мало по малу теряетъ свой частновладѣльческій характеръ; съ наступленіемъ этого періода слагается, вмѣстѣ съ тѣмъ, такъ называемое служилое сословіе, на обязанность котораго было возложено—исключительно быть у дѣлъ государевыхъ. Состоя изъ двухъ элементовъ, старыхъ боярскихъ родовъ и людей незнатнаго происхожденія, это сословіе составляло тотъ базисъ,

на которомъ сложилось и развилось впервые центральное управленіе Россіи, что произошло не ранѣе XVII вѣка, съ появленіемъ такъ называемыхъ приказовъ

Существованіе приказовъ ведетъ свое начало еще съ В. кн. Іоанна III. Приказъ первоначально означалъ нечто иное, какъ отдѣльное порученіе, даваемое представителемъ верховной власти. Проф. Градовскій слѣдующимъ образомъ объясняетъ возникновеніе приказовъ: „Верховная власть могла брать для составленія учрежденія для той или другой части управленія изъ всей массы служилаго класса тѣ элементы, какіе находила пригодными для дѣла. Изъ людей родовитыхъ, знатныхъ, надо было выбрать одного или нѣсколькихъ судей, изъ людей письменныхъ сформировать канцелярію и поручить имъ извѣстную часть администраціи.... Составъ приказа зависѣлъ, слѣдовательно, отъ важности возлагаемаго на него порученія, отъ степени довѣрія царя къ боярамъ и наконецъ отъ случайныхъ обстоятельствъ, доказывавшихъ однако колебаніе царей отъ одного къ другому служилому элементу“. Такое объясненіе не заключаетъ въ себѣ ничего неправдоподобнаго, такъ какъ согласуется и съ общимъ характеромъ государственной жизни московскаго періода. Изслѣдователи этой системы учрежденій занимались также вопросомъ о томъ, какую организацію они имѣли, коллегіальную или бюрократическую. Смотря на эти учрежденія съ современной точки зрѣнія, ученые были однако поставлены въ затрудненіе относительно рѣшенія этого вопроса тѣмъ обстоятельствомъ, что въ организаціи приказовъ находили признаки той и другой системы; съ одной стороны констатировалось участіе нѣсколькихъ лицъ въ рѣшеніяхъ дѣлъ, что давало поводъ признавать ихъ учрежденіями коллегіальными, съ другой—рѣшающее значеніе предсѣдателя придавало имъ характеръ бюрократическій. Намъ кажется, ближе къ истинѣ стоятъ тѣ изъ ученыхъ, которые, подобно проф. Градовскому, видятъ въ приказахъ самобытное, своеобразное явленіе, начало котораго кроется въ ходѣ нашей государственной жизни и въ особенности въ организаціи служилаго сословія, не признавая за ними характера ни бюрократическихъ, ни коллегіальныхъ учрежденій; то и другое начало были слиты въ приказахъ: дѣла незначительныя рѣшались однимъ лицомъ, которое въ такихъ случаяхъ одно и составляло присутствіе; напротивъ, дѣла болѣе важныя рѣша-

лись собранiемъ членовъ приказа или судей, какъ тогда они назывались; въ число такихъ судей назначались, по усмотрѣнiю самого государя, бояре, окольничьи и думные дворяне. Напрасно было бы однако думать, что коллегiальный способъ рѣшенiя дѣлъ выдерживался въ приказахъ со всей послѣдовательностью; коллегiальное разсмотрѣнiе не рѣдко было пустою формальностью, такъ что дѣйствительное рѣшенiе дѣла зависѣло отъ предсѣдателя, который обыкновенно былъ знатнѣйшимъ по роду, и власть котораго была до того значительна, что всѣ остальные члены приказа должны были безпрекословно ему подчиняться. Присматриваясь ближе къ этому своеобразному явленiю, нельзя не замѣтить, что приказы, какъ учрежденiя, возникавшiя случайно, смотря по надобности, не носятъ на себѣ отпечатка какой-либо извѣстной системы. Уже при первомъ ихъ появленiи, администрацiя характеризуется чрезвычайною путаницей; ни предметы вѣдомства приказовъ, ни предѣлы ихъ власти, ни порядокъ дѣятельности и подчиненiя, ничто это не было опредѣлено сколько-нибудь точнымъ образомъ; все зависѣло отъ знатности того рода, къ которому принадлежало лицо, управлявшее приказомъ. Въ виду краткости и неопредѣленности законоположенiй былъ открытъ широкiй просторъ разнаго рода злоупотребленiямъ, не говоря уже о томъ, что въ основѣ всей администрацiи лежалъ принципъ личнаго усмотрѣнiя; иначе, конечно, и быть не могло, потому что, повторяемъ, законоположенiя были кратки, неопредѣленны, а иногда и вовсе отсутствовали. Къ этому надо прибавить, что строгаго раздѣленiя предметовъ вѣдомства не было даже между центральною властью и областною; вѣдомства ихъ смѣшивались; нѣкоторые приказы завѣдывали отдѣльными областями, другiе же были центральными учрежденiями для всей Россiи, такъ что вѣдомство этихъ послѣднихъ смѣшивалось съ вѣдомствомъ областныхъ приказовъ. Это, въ свою очередь, давало поводъ къ различнымъ злоупотребленiямъ въ сферѣ областнаго управленiя, во главѣ котораго стояли воеводы. Такой характеръ носило приказное управленiе во все время своего существованiя и развѣ только въ царствованiе Алексѣя Михайловича можно видѣть въ немъ нѣкоторый поворотъ къ лучшему; въ это время приказы какъ будто отчасти выходятъ изъ своего хаотическаго состоянiя и получаютъ болѣе опредѣленное положенiе, болѣе опредѣленный составъ и раз-

дѣленіе предметовъ вѣдомства, хотя въ общемъ эта центральная администрація не освободилась отъ коренныхъ своихъ недостатковъ до самаго уничтоженія приказовъ.

Каковы бы однако ни были недостатки „приказовъ", учрежденія эти замѣчательны, во всякомъ случаѣ, тѣмъ, что они впервые явились у насъ въ качествѣ центральныхъ органовъ управленія. Какъ первая попытка организаціи этого рода учрежденій, они и не могли быть совершенными. Недостатки ихъ объясняются несовершенствомъ и неразвитостью всей системы управленія и вмѣстѣ съ тѣмъ младенческимъ состояніемъ государственной жизни вообще. Идея государственности далеко не проникла еще въ общество, и даже лица, стоявшія во главѣ его, имѣли о ней лишь смутное представленіе. Поэтому и управленіе не могло быть совершеннымъ, какія бы внѣшнія формы ни были приданы государственнымъ учрежденіямъ. Современныя министерства въ сущности тѣ же приказы, такъ какъ глава государства, по личному своему усмотрѣнію, поручаетъ или приказываетъ тѣмъ или другимъ лицамъ вѣдать тѣ или другія отрасли управленія; самое назначеніе совершается „приказами", между тѣмъ разница между тѣми и другими представляется, какъ мы увидимъ ниже, весьма существенной и объясняется не чѣмъ инымъ, какъ различнымъ развитіемъ въ обществѣ и правительствѣ идеи государственности, т. е. сознанія, что дѣятельность органовъ управленія должна быть проникнута стремленіемъ къ общему благу всѣхъ членовъ государственнаго союза.

Въ началѣ XVIII вѣка на смѣну приказовъ являются Петровскія коллегіи, центральные органы, основанные, какъ показываетъ и самое названіе, на коллегіальномъ началѣ. При учрежденіи коллегій Петръ имѣлъ въ виду строго провести ту же идею, которая лежала въ основаніи организаціи сената. Появились они однако не сразу, но постепенно, при чемъ нѣкоторыя были преобразованы изъ приказовъ, другія учреждены вновь. Въ составъ каждой коллегіи входило нѣсколько лицъ, подъ именемъ совѣтниковъ и ассессоровъ, во главѣ которыхъ былъ поставленъ президентъ съ помощникомъ или вицепрезидентомъ. Президентъ коллегіи, не смотря на свое высокое положеніе, не пользовался однако такой значительною степенью власти, какою пользовался предсѣдатель въ приказахъ. Президентъ являлся только первымъ между

равными и по своему личному усмотрѣнію не имѣлъ права постановлять рѣшеній. По своему внутреннему устройству, съ технической стороны, коллегіи были уже болѣе совершенными учрежденіями, нежели приказы; такъ, при каждой коллегіи учреждена была особая канцелярія съ секретаремъ или оберъ-секретаремъ и нотаріусомъ, а также и другими канцелярскими служителями. Самое названіе должностныхъ лицъ показываетъ, что и здѣсь не обошлось безъ заимствованій.

Въ отношеніи раздѣленія предметовъ вѣдомства коллегіальные центральные органы также сдѣлали довольно значительный шагъ впередъ, хотя до опредѣленности и точности компетенціи каждаго изъ этихъ органовъ было еще далеко. Прежде всего слѣдуетъ замѣтить, что большинство этихъ учрежденій вѣдали дѣла, какъ административныя, такъ и судебныя. Каждая изъ коллегій имѣла право суда надъ должностными лицами, служившими въ ея вѣдомствѣ, а также и надъ другими лицами, прикосновенными къ предметамъ дѣятельности коллегіи; таковы были—коммерцъ-коллегія, мануфактуръ-коллегія, адмиралтействъ-коллегія и др.; но нѣкоторыя, какъ юстицъ-коллегія, были чисто судебными, иныя же чисто административными.

Изложимъ въ краткихъ чертахъ предметы вѣдомства каждой коллегіи въ отдѣльности. *Юстицъ-коллегія* была, какъ уже сказано, чисто судебнымъ учрежденіемъ; она вѣдала дѣла судебныя и розыскныя по доносамъ фискаловъ, а также и судъ надъ ними самими; разбирала тяжбы между служившими въ коллегіяхъ иноземцами, а также вѣдала судебныя дѣла, возникавшія между этими служащими въ коллегіяхъ иностранцами и другими лицами; по прочимъ дѣламъ она являлась аппеляціонной инстанціей. *Коммерцъ-коллегія* вѣдала дѣла торговыя; на ней, по преимуществу, лежала забота о торговлѣ заграничной и морской; она же разбирала судебныя дѣла, касавшіяся торговли, творила судъ надъ иностранными купцами и таможенными чиновниками; въ нее же поступали и аппелляціонныя жалобы по торговымъ дѣламъ. *Мануфактуръ-коллегія* заботилась о дѣлахъ и успѣхахъ промышленности и производила судъ надъ всякаго рода мастеровыми и заводчиками. *Военная коллегія* завѣдывала военною частью; на ея обязанности лежало попеченіе о всѣхъ военно-сухопутныхъ дѣлахъ. По части судебной эта коллегія была общимъ реви-

зіоннымъ мѣстомъ по отношенію къ военнымъ судамъ, въ которыхъ должны были разбираться политическія преступленія, совершавшіяся въ войскѣ совокупно цѣлымъ полкомъ или его частями; вѣдала судъ надъ высшими военными чиновниками, если за преступленія, въ коихъ они обвинялись, слѣдовало лишеніе чести. *Адмиралтействъ-коллегія* вѣдала управленіе флотомъ и судъ надъ флотскими и состоявшими при адмиралтействѣ чиновниками; на ея же обязанности лежалъ надзоръ по лѣсной части, въ виду того, что лѣса давали матеріалъ для постройки кораблей. *Коллегія иностранныхъ дѣлъ*, прежде посольскій приказъ, завѣдывала иностранными дѣлами; вмѣстѣ съ тѣмъ на нее было возложено все почтовое дѣло и управленіе Малороссіей. *Вотчинная коллегія* завѣдывала помѣстными и вотчинными дѣлами. *Бергъ-коллегія* заботилась о горномъ дѣлѣ, на которое въ до-петровское время не обращалось почти никакого вниманія. Петръ Великій старался развить горнозаводскую промышленность, привлекая къ занятію ею путемъ дарованія различныхъ льготъ. Еще до учрежденія бергъ-коллегіи, въ Москвѣ былъ образованъ Петромъ рудокопный приказъ, организованный на одинаковыхъ началахъ со всѣми другими приказами и уступившій свое мѣсто бергъ-коллегіи. *Камеръ-коллегія* завѣдывала финансовою частью; въ ея рукахъ сосредоточивалось управленіе государственными доходами, чеканка монеты, наложеніе податей, назначеніе чиновниковъ, завѣдывавшихъ финансовымъ управленіемъ въ губерніяхъ; соотвѣтственно своему финансовому характеру, она же вѣдала судъ надъ чиновниками, обвиняемыми въ казнокрадствѣ. *Штатсъ-конторъ-коллегія* сосредоточивала въ своемъ вѣдомствѣ управленіе государственными расходами. *Ревизіонъ-коллегія* контролировала всѣ государственные доходы и расходы и такимъ образомъ провѣряла дѣятельность всѣхъ прочихъ коллегій, по крайней мѣрѣ по части финансовой; въ 1722 году она была присоединена къ сенату подъ именемъ ревизіонъ-конторы.

На ряду съ коллегіями и съ одинаковымъ съ ними значеніемъ существовали еще другія учрежденія, носившія разныя названія. Такъ, сюда относились: *преображенскій приказъ* и *тайная канцелярія*. Оба учрежденія имѣли судебный характеръ. Преображенскій приказъ или, какъ онъ иначе назывался, преображенская канцелярія, вѣдалъ во 1-хъ, судъ надъ лицами, обвиняемыми въ оскорбленіи величества и въ стремленіи къ

нарушенію цѣлости государства, когда по этому случаю за ними кто-либо сказывалъ „слово и дѣло“; во 2-хъ, судъ надъ лицами, совершавшими преступленія въ столицѣ и въ 3-хъ, разсмотрѣніе дѣлъ по преступленіямъ, совершаемымъ въ гвардіи. Преображенскій приказъ былъ закрытъ въ 1729 году, слѣдовательно, уже послѣ Петра. Учрежденіями по управленію дѣлами государственнаго благоустройства при Петрѣ были— *медицинская канцелярія*, вѣдавшая всю медицинскую часть и *почтовый департаментъ*, вѣдавшій почтовую часть и находившійся первоначально подъ контролемъ коллегіи иностранныхъ дѣлъ; во главѣ его стоялъ генералъ-почтъ-директоръ. Дѣлами полиціи завѣдывалъ въ Петербургѣ генералъ-полиціймейстеръ, должность котораго была образована также Петромъ I. Было еще нѣсколько учрежденій, имѣвшихъ только временный характеръ и существовавшихъ большею частью лишь до открытія коллегій, какъ-то, канцеляріи: дворцовая, посольская, военная, ингерманландская, сибирская и другія.

По смерти Петра созданныя имъ коллегіи и другія высшія установленія подвергаются различнымъ модификаціямъ, выразившимся прежде всего въ различной группировкѣ ихъ и въ отношеніяхъ ихъ къ сенату. Въ существованіи коллегій мы не видимъ той прочности и устойчивости, какою отличался сенатъ, временно хотя и терявшій свое первенствующее значеніе, но продолжавшій однако непрерывно существовать и признаваться высшимъ государственнымъ учрежденіемъ. Коллегіи не имѣли такой устойчивости; конечно, и нѣкоторыя изъ нихъ продолжали существовать непрерывно до самаго учрежденія министерствъ, но большинство изъ нихъ имѣло очень неустойчивое положеніе; онѣ то закрывались, то вновь открывались, то присоединялись одна къ другой, то опять отдѣлялись подъ тѣмъ же или подъ другимъ названіемъ. Что касается отношеній коллегій къ сенату, то они не всегда являлись съ характеромъ подчиненности. Время униженія сената было вмѣстѣ съ тѣмъ временемъ высвобожденія изъ подъ его власти коллегій; такъ, при возвышеніи „верховнаго тайнаго совѣта“ и „кабинета ея величества“ коллегіи помимо сената вступали въ непосредственныя сношенія съ этими учрежденіями; иногда дѣло доходило до того, что нѣкоторыя изъ коллегій занимали даже высшее сравнительно съ сенатомъ положеніе. Само собою понятно, что подобнаго рода ненор-

мальныя явленія въ жизни и отношеніяхъ высшихъ государственныхъ учрежденій вызывались, хотя и вполнѣ опредѣленными, но временными и случайными причинами, къ числу которыхъ въ данномъ случаѣ относится, главнымъ образомъ, господство при „дворѣ“ верховниковъ и иностранной партіи, т. е. господство отдѣльныхъ лицъ, не преслѣдовавшихъ въ своей дѣятельности истинно государственныхъ цѣлей. Падало господство придворныхъ вельможъ, и коллегіи снова входили въ свою обычную колею подчиненности сенату и снова должны были выполнять всѣ его постановленія. При Екатеринѣ II коллегіи въ качествѣ центральныхъ органовъ начинаютъ сходить со сцены; коллегіально-бюрократическое начало кладется въ основу организаціи многихъ губернскихъ, слѣдовательно мѣстныхъ, учрежденій; въ центрѣ же мало по малу выдвигается на первый планъ начало личное; снова наступилъ моментъ радикальнаго преобразованія всего административнаго механизма; при императорѣ Александрѣ I возникаютъ министерства, учрежденіе которыхъ находилось въ тѣсной связи съ возникновеніемъ и другихъ высшихъ установленій; вмѣстѣ съ тѣмъ въ организаціи центральныхъ учрежденій коллегіальное начало было окончательно устранено и замѣнено началомъ бюрократическимъ, съ преобладаніемъ личнаго элемента.

§ 55 Первоначальное учрежденіе министерствъ при императорѣ Александрѣ I.

Возникновеніе министерствъ находится, какъ сказано, въ тѣсной связи съ общей административной реформой. Главнѣйшими причинами, обусловливавшими эту реформу, были во 1) нравственныя качества императора Александра I и окружавшихъ его лицъ; 2) внѣшнія вліянія и 3) состояніе государственной и общественной жизни. Хотя въ литературѣ и существуютъ разнообразныя мнѣнія о личныхъ качествахъ императора Александра I [1]), большинство согласно однако съ

[1]) Для ознакомленія съ личными качествами Александра I см. *Ковалевскаго*, графъ Блудовъ и его время; 55—63. *Пыпинъ*, Очерки общественнаго движенія при Александрѣ I, 722—768; *Русскій Архивъ* 1871 г.—Переписка кн. А. Чарторижскаго съ Александромъ I; *Богдановичъ*, Исторія царствованія Александра I, 1—36; *Storch*, Russland unter Alexander dem Ersten; B. IV, 331—370.

тѣмъ, что это былъ человѣкъ богато одаренный отъ природы, очень образованный и проникнутый искреннимъ стремленіемъ создать для русскаго народа наиболѣе благопріятныя условія для быстраго и успѣшнаго развитія политической и административной жизни. Наиболѣе замѣчательною чертой его характера было то, что, имѣя власть въ рукахъ, онъ не поддавался ея обаянію, понимая ее лишь какъ средство къ достиженію народнаго благоденствія и будучи чуждымъ какихъ бы то ни было честолюбивыхъ и властолюбивыхъ стремленій. Извѣстно, что онъ имѣлъ даже намѣреніе отречься отъ престола, чтобы жить спокойною жизнью частнаго человѣка [1]). „Когда Провидѣніе благословитъ меня возвести Россію на степень желаемаго мною благоденствія, писалъ онъ Лагарпу, первымъ моимъ дѣломъ будетъ сложить съ себя бремя правленія и удалиться въ какой-нибудь уголокъ Европы, гдѣ безмятежно буду наслаждаться добромъ, утвержденнымъ въ отечествѣ". Хотя намѣреніе отречься отъ престола и было временнымъ юношескимъ увлеченіемъ императора, все же приведенныя слова его письма очень выгодно характеризуютъ его какъ человѣка и государя. Справедливость требуетъ прибавить, что во вторую половину царствованія характеръ Александра I значительно измѣнился къ худшему, подъ вліяніемъ разныхъ неблагопріятныхъ условій, въ особенности подъ вліяніемъ многихъ испытанныхъ имъ неудачъ [2]).

Проведеніе въ жизнь всякой болѣе или менѣе важной реформы, а тѣмъ болѣе реформы всего высшаго государственнаго управленія, представляется, конечно, дѣломъ труднымъ и требующимъ большой осмотрительности. Вслѣдствіе этого, если на долю лица, задумавшаго реформу выпадаетъ иниціатива и руководство, то отъ его приближенныхъ зависитъ большій или меньшій успѣхъ проведенія въ жизнь задуманныхъ плановъ и соотвѣтствіе ихъ съ потребностями этой жизни. Вотъ почему и успѣхъ преобразованія центральныхъ органовъ при Александрѣ I много зависѣлъ отъ характера окружавшихъ императора лицъ, отъ ихъ умственнаго и нравственнаго

---

[1]) См. его письма къ гр. В. П. Кочубею у *Е. Ковалевскаго*, гр. Блудовъ и его время и письмо къ Лагарпу.

[2]) *Богдановичъ*, Исторія царствованія имп. Александра, I, V, 183—280.

развитія, отъ ихъ политическихъ взглядовъ. Наиболѣе близкими къ императору лицами были Новосильцевъ, графъ Строгановъ, кн. Кочубей, кн. Чарторижскій и кн. Голицынъ.

Мы позволимъ себѣ привести небольшія характеристики этихъ дѣятелей, чтобы уяснить, на сколько велико могло быть вліяніе этихъ лицъ на характеръ реформы высшихъ органовъ управленія. Н. Н. Новосильцевъ, входившій въ составъ такъ называемаго „тріумвирата“ и бывшій членомъ извѣстнаго „неоффиціальнаго комитета“, былъ человѣкъ „съ свѣтлымъ умомъ, образованный и даже въ нѣкоторой степени ученый. По смерти Екатерины II онъ удалился въ Англію, гдѣ и прожилъ четыре года, изучая тамошніе обычаи и уставы и удивляясь ихъ совершенству“ [1]). Графъ П. А. Строгановъ, къ которому не менѣе, чѣмъ къ другимъ, благосклонно относился Александръ I, былъ, можно сказать, ультра-либералъ. „Получивши исключительно французское воспитаніе, онъ принадлежалъ къ числу ревностныхъ почитателей Мирабо и гласно изъявлялъ заимствованный имъ отъ Запада свободный образъ мыслей“ [2]). Графъ В. П. Кочубей получилъ прекрасное заграничное воспитаніе, сначала въ Женевѣ, а потомъ въ Лондонѣ, гдѣ съ успѣхомъ занимался политическими науками. Подобно Новосильцеву, онъ въ царствованіе Павла жилъ въ отставкѣ и только при Александрѣ, питавшемъ къ нему искреннюю дружбу, онъ былъ снова призванъ къ государственнымъ дѣламъ. „Современники находили, что онъ зналъ Англію лучше Россіи“ и старался многое передѣлать на англійскій ладъ. Вообще же это былъ человѣкъ умный, одаренный превосходною памятью и умѣвшій распознавать людей и пользоваться ими [3]). Князь А. Чарторижскій, полякъ по происхожденію, получилъ многостороннее образованіе подъ руководствомъ болѣе или менѣе замѣчательныхъ преподавателей; онъ, подобно Кочубею, долго жилъ въ Англіи и занимался изученіемъ ея политическихъ учрежденій. Мнѣнія объ отношеніяхъ Чарторижскаго къ Александру I довольно разнорѣчивы; иные видятъ въ немъ прямодушнаго и преданнаго императору

---

[1]) *Богдановичъ.* Первая эпоха преобразованій Александра I. Вѣстн. Евр. 1866 г. кн. 3. 158—160.

[2]) Ibid. 163—164.

[3]) Ibid. p. 164—165.

человѣка, другіе же, напротивъ, представляютъ его человѣкомъ крайне честолюбивымъ и его преданность государю объясняютъ симпатіями къ Польшѣ и тайнымъ желаніемъ при содѣйствіи Александра I сдѣлаться ея королемъ. Какъ бы тамъ ни было, во всякомъ случаѣ Чарторижскій былъ человѣкъ очень развитой и образованный, работавшій, наравнѣ съ другими сотрудниками Александра I, на пользу преобразованій [1]). Изъ другихъ дѣятелей, если и не на столько приближенныхъ къ государю, то все же одинаковыхъ съ ними стремленій, можно назвать адмирала Н. С. Мордвинова [2]), гр. Н. П. Румянцева, гр. П. В. Завадовскаго, А. Р. Воронцова; все это люди извѣстные своими гуманными воззрѣніями и стремленіями быть полезными для государства.

Но если кто болѣе всѣхъ заслуживаетъ удивленія къ своимъ неустаннымъ трудамъ и искреннему желанію быть полезнымъ русскому народу и государству, такъ это графъ М. М. Сперанскій, который до 1812 года пользовался безграничнымъ довѣріемъ и дружбой государя [3]). Судьба этого государственнаго человѣка чрезвычайно замѣчательна по своимъ превратностямъ. Воспользуемся довольно мѣткою и картинною характеристикой этой личности, данной Богдановичемъ. „Сынъ сельскаго священника, получившій одностороннее воспитаніе, онъ брошенъ былъ волею прихоти и фортуны въ среду государственныхъ дѣлъ, требовавшую многосторонняго образованія. Онъ вышелъ на незнакомое ему поприще не во всеоружіи свѣдѣній, необходимыхъ для государственнаго человѣка, а съ неутолимою жаждою пріобрѣсть тѣ, коихъ ему недоставало; онъ явился одинъ, безъ громкаго имени, безъ связей; ему надлежало въ одно и то же время искать опоры въ людяхъ, стоящихъ у кормила имперіи, довершать свои природныя способности самообразованіемъ и составлять предположенія обширныхъ, весьма трудныхъ государственныхъ реформъ. И когда онъ, благодаря своимъ необыкновеннымъ дарованіямъ, сдѣлался

---

[1]) *Сухомлиновъ.* Матеріалы для исторіи образованія въ Россіи.

[2]) См. *Иконниковъ.* Графъ Мордвиновъ.

[3]) О Сперанскомъ см. барона *М. А. Корфа*—Жизнь гр. Сперанскаго. *Ѳ. Дмитріева.* Сперанскій. *Лонгинова*—гр. Сперанскій—помѣщено въ Русск. Вѣст. 1859 г. XXIII. *Погодина*—Сперанскій; въ Русск. Архивѣ 1871 г. *Пыпина*—Очерки обществ. движенія и пр.

главнымъ сотрудникомъ государя и уже не имѣлъ нужды въ покровителяхъ, тогда настала для него трудная пора борьбы со всѣми завидовавшими его возвышенію, видѣвшими въ немъ „счастливаго выскочку“ [1]). Уже и изъ этой краткой и отрывочной характеристики государственныхъ дѣятелей Александровской эпохи можно видѣть, на сколько много въ нихъ было элементовъ сродныхъ съ стремленіями государя. Все это были люди молодые, образованные, большею частью знакомые съ государственнымъ устройствомъ и бытомъ западно-европейскихъ государствъ; всѣ они были люди увлекающіеся, но къ сожалѣнію болѣе теоретики, чѣмъ практики; всѣ болѣе или менѣе стремились доставить Россіи благоденствіе путемъ многообразныхъ реформъ, но большая часть изъ нихъ не была однако знакома съ истинными потребностями государства и его внутренними недостатками.

Если правительство времени Александра I было проникнуто стремленіемъ къ реформамъ, въ самомъ обществѣ была партія выдающихся лицъ, всячески противодѣйствовавшихъ реформамъ и старавшихся сохранить въ Россіи старые порядки; то были дѣльцы вѣка Екатерины, люди уже почтеннаго возраста, не легко измѣнявшіе своимъ убѣжденіямъ. Какъ относилась эта партія къ первой, можно видѣть изъ слѣдующихъ словъ Шишкова, бывшаго приверженцемъ старыхъ воззрѣній: „молодые паперстники Александровы, напыщенные самолюбіемъ, не имѣя ни опытности, ни познаній, стали всѣ прежніе въ Россіи постановленія, законы и обряды порицать, называть устарѣлыми, невѣжественными. Имена вольности и равенства, пріемлемыя въ превратномъ и уродливомъ смыслѣ, начали твердиться предъ младымъ царемъ, имѣвшимъ по не счастію наставникомъ своимъ француза (?) Лагарпа, внушавшаго ему таковыя же понятія. Избранные по сходству мыслей любимцы сіи, поставляя главнѣйшее достоинство свое въ презрѣніи чинамъ и знакамъ отличій, вздумали безъ нихъ и безъ всякихъ заслугъ, по одной къ нимъ привязанности монаршей, сдѣлаться и законодателями и вельможами, и полководцами, равняясь со всѣми, хотѣли быть выше всѣхъ“ [2]). Если за приверженцами этой второй партіи и можно признать болѣе

---

[1]) *Богдановичъ*, Царствованіе императора Александра I, т. III, 32—33.

[2]) Вѣстн. Евр. 1877 г. 10, 507—508.

прочно установившіеся взгляды, а главное, въ чемъ и заключалось, между прочимъ, ихъ преимущество предъ молодыми дѣятелями, болѣе вѣрныя знанія администраціи, то тѣмъ не менѣе, эта вторая партія, какъ слишкомъ консервативная, не могла пользоваться тѣмъ расположеніемъ государя, какое онъ оказывалъ своимъ молодымъ сотрудникамъ. Имѣя однако во главѣ такихъ лицъ, какъ Карамзинъ, Державинъ, Шишковъ и др. и находя значительную поддержку въ общественномъ мнѣніи, эта консервативная партія много сдерживала увлеченія партіи прогрессивной. Впрочемъ слѣдуетъ замѣтить, что главныя усилія консервативной партіи были направлены противъ конституціонныхъ плановъ правительства; учрежденіе же министерствъ не вызывало, за немногими исключеніями, сильныхъ нападокъ, тѣмъ болѣе, что нѣкоторые изъ представителей этой партіи, какъ напр. Державинъ, на первыхъ же порахъ заняли министерскій постъ. Учрежденіе министерствъ, какъ и другихъ административныхъ органовъ, созданныхъ въ царствованіе Александра I, не обошлось, конечно, и безъ внѣшнихъ вліяній. Эти вліянія были отчасти посредственными, выразившимися въ томъ, что молодые сотрудники государя получили заграничное воспитаніе и образованіе, а это въ свою очередь должно было отразиться и на ихъ дѣятельности; но иностранное вліяніе было также и непосредственнымъ. Такъ, извѣстны, напр. отношенія русскаго двора къ Бентаму [1]), который предлагалъ свои услуги по части важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ Уже въ началѣ царствованія предполагалось обращаться къ нему за указаніями по части законодательства, въ видахъ чего велась переписка между Бентамомъ и государемъ. Въ особенности сильно было вліяніе Франціи, начало котораго слѣдуетъ отнести ко времени заключенія тильзитскаго мира; послѣ же эрфуртскаго свиданія это вліяніе было уже чрезвычайно замѣтнымъ [2]). Но едвали не самое сильное вліяніе на реформу всего высшаго управленія въ царствованіе Александра I оказало самое состояніе государственной и общественной жизни.

---

[1]) См. ст. *Пыпина*—Русскія отношенія Бентама. Помѣщ. въ Вѣст. Евр. 1869 г. кн. 2 и 4.

[2]) *Б. Корфъ*. Жизнь гр. Сперанскаго. I, 107.

Система управленія, оставленная Александру I императоромъ Павломъ, представляла собою значительную путаницу и отсутствіе правильныхъ административныхъ началъ. Раздробленіе дѣлъ въ высшей администраціи доходило до крайнихъ предѣловъ и вносило въ нее постоянный безпорядокъ; между различными частями управленія не было единства, въ слѣдствіе чего происходили столкновенія между административными органами; учрежденные при Павлѣ министры и главные директоры не только не имѣли надъ собою надлежащаго надзора, но за отсутствіемъ высшаго объединяющаго ихъ дѣятельность учрежденія съ трудомъ могли быть привлекаемы и къ отвѣтственности; если прибавить сюда множество совершенно ненужныхъ формальностей въ производствѣ дѣлъ, породившихъ одно изъ самыхъ чувствительныхъ золъ въ управленіи, медленность; если вспомнить, что все это съ избыткомъ дополнялось разными злоупотребленіями, между которыми первое мѣсто занимало взяточничество, то будетъ вполнѣ понятнымъ, почему реформа административнаго строя считалась необходимою. Мы видимъ, что уже въ началѣ царствованія возникаютъ новые административные органы: государственный совѣтъ, комитетъ министровъ и министерства.

Коллегіальное начало, лежавшее въ основаніи организаціи всѣхъ высшихъ установленій впродолженіе почти цѣлаго столѣтія, въ началѣ нынѣшняго столѣтія вытѣсняется и замѣняется единоличнымъ, или, какъ принято выражаться, министерскимъ. Императоръ Александръ I, стремясь водворить въ Россіи правосудіе и справедливость, старался поставить себя въ болѣе близкія отношенія къ администраціи, путемъ установленія особыхъ посредствующихъ органовъ, предъ нимъ лично отвѣтственныхъ и ему непосредственно подчиненныхъ; такими органами и должны были, по его мнѣнію, явиться министры. Это новое личное начало, въ противоположность старому, приказному, предполагалось организовать на тѣхъ же основаніяхъ, на какихъ оно покоилось въ государствахъ западно-европейскихъ. Однако и здѣсь въ сферѣ исполнительной, подобно тому какъ въ законодательной, реформа привилась не сразу; прошли цѣлыя десять лѣтъ прежде, нежели министерства получили болѣе или менѣе устойчивую организацію.

При учрежденіи министерствъ, какъ и во всѣхъ прочихъ дѣлахъ, Александръ I не обошелся безъ многократныхъ совѣ-

щаній со своими сотрудниками. Эти совѣщанія, о содержаніи которыхъ мы знаемъ изъ дошедшихъ до насъ записокъ, напримѣръ, Строганова, проливаютъ, по крайней мѣрѣ отчасти, свѣтъ на тѣ идеи и намѣренія, которыми руководилось правительство при учрежденіи министерствъ. Совѣщанія по поводу организаціи министерствъ происходили въ такъ называемомъ „неоффиціальномъ комитетѣ“, въ составъ котораго входили наиболѣе приближенные къ государю лица. Эти совѣщанія состояли въ обсужденіи представляемыхъ членами комитета проэктовъ; такіе проэкты были представлены Чарторижскимъ, Кочубеемъ, Новосильцевымъ и другими; наибольшее вниманіе обратилъ на себя проэктъ Новосильцева, по мнѣнію котораго вся администрація должна была раздѣляться на восемь частей, порученныхъ министрамъ: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, государственнаго казначейства, дѣлъ иностранныхъ, военныхъ, морскихъ и народнаго просвѣщенія. Въ виду того, что государь настаивалъ постоянно на томъ, чтобы организовать также особое министерство коммерціи, Новосильцевъ, уступая ему, предлагалъ учредить таковое министерство въ качествѣ установленія, завѣдующаго таможнями и подчинить ему коммерческую коллегію. Графъ Воронцовъ предлагалъ сюда же включить и пути сообщенія [1]). Надо замѣтить, что по мнѣнію Новосильцева должно было существовать, собственно говоря, одно министерство съ подраздѣленіемъ его на вышеуказанныя части. Министерскаго единства Новосильцевъ хотѣлъ достигнуть также путемъ особой организаціи министерскихъ докладовъ государю. Такіе доклады, прежде ихъ представленія на высочайшее утвержденіе, должны были поступать въ комитетъ министровъ для предварительнаго совмѣстнаго обсужденія, что мотивировалось органическою взаимною зависимостью всѣхъ частей управленія. Такой образъ доклада представлялъ, по мнѣнію Новосильцева, кромѣ того, гарантію въ томъ, что министры не будутъ вводить государя въ заблужденіе, и будучи связаны между собою взаимною отвѣтственностью, не выступятъ изъ предѣловъ данной имъ власти. Въ этомъ комитетѣ должны были обсуждаться также всѣ текущія дѣла, дѣла же особенной важности предполагалось вносить въ государственный совѣтъ.

[1]) *Богдановичъ*, Исторія; прилож. стр. 84.

Что касается внутренней организаціи министерствъ и министерскихъ обязанностей, то въ проектѣ указывалось на необходимость должности товарища министра. Компетенція министровъ должна была опредѣляться особыми инструкціями. Не смотря на то, что проектъ Новосильцева былъ сравнительно съ другими наиболѣе обстоятельнымъ, въ немъ мы не находимъ той систематичности и всесторонности, какая характеризуетъ проекты нѣсколько позднѣйшаго времени. Однако заслуживаетъ вниманія то обстоятельство, что при обсужденіи различныхъ проектовъ въ неофиціальномъ комитетѣ, государь стремился главнымъ образомъ къ установленію началъ министерской отвѣтственности.

Результатомъ совѣщаній неоффиціальнаго комитета явился указъ 8 сентября 1802 года, которымъ учреждались министерства. Указъ этотъ былъ совершенною неожиданностью даже для лицъ, стоявшихъ на высшихъ ступеняхъ чиновничьей іерархіи. Благодаря такой скрытности правительства, явилось конечно множество недовольныхъ, которые перетолковывали указъ въ неблагопріятномъ для него смыслѣ. Въ дѣйствительности указъ этотъ, хотя и основанный на неоднократныхъ совѣщаніяхъ государя съ его молодыми сотрудниками, хотя и одобренный лицами, стоявшими близко къ государю и искренно желавшими добра Россіи, былъ однако далекъ отъ совершенства. Въ немъ мы не находимъ ни надлежащаго опредѣленія компетенціи министерствъ, ни ихъ состава, ни организаціи, ни дѣлопроизводства. Отношенія министерствъ къ другимъ установленіямъ—высшимъ и низшимъ—также не выяснены. Всѣ эти недостатки объясняются конечно какъ новостью дѣла, такъ съ другой стороны и страстнымъ желаніемъ молодаго правительства какъ можно скорѣе обновить русскую администрацію, облечь ее въ новыя формы.

Цѣль учрежденія министерствъ заключалась въ томъ, какъ гласитъ манифестъ 1802 года, чтобы доставить государству наибольшее благосостояніе. Манифестъ указываетъ прямо на тѣ средства, путемъ которыхъ правительство могло бы достигнуть этой цѣли. „Благоденствіе народа, сказано въ манифестѣ, незыблемо и ненарушимо утверждено быть можетъ единственно, когда правительство будемъ имѣть спасительныя средства не только исправлять всякое явное, пагубными слѣдствіями обнаруживаемое зло, но въ особенности искоренять

самое начало онаго, отвращать всѣ причины, могущія подать поводъ къ нарушенію общаго и частнаго спокойствія, открывать нужды народа, предупреждать ихъ и благоразумно, ревностно и дѣятельно способствовать соблюденію и утвержденію необходимаго во всемъ порядка и умноженію богатства природныхъ и искусственныхъ произведеній, основаніемъ силѣ и могуществу имперіи служащихъ“ [1]). Такимъ образомъ, средствомъ къ достиженію благосостоянія является не пресѣченіе, но, главнымъ образомъ, предупрежденіе всякихъ золъ и такое средство съ удобствомъ, по смыслу законоположенія, могло бы практиковаться министерствами. Въ виду этого, всѣ государственныя дѣла были раздѣлены на части и каждая часть подчинена особому министру. Такихъ частей или министерствъ по закону 1802 года было образовано восемь: 1) министерство военныхъ сухопутныхъ силъ; 2) м. морскихъ силъ; 3) м. иностранныхъ дѣлъ; 4) м. юстиціи; 5) м. внутреннихъ дѣлъ; 6) м. финансовъ; 7) м. коммерціи и 8) м. народнаго просвѣщенія [2]). Дѣла по министерствамъ: военно-сухопутному, морскому и иностранныхъ дѣлъ должны были производиться въ первыхъ трехъ коллегіяхъ—военной, адмиралтействъ и иностранныхъ дѣлъ, съ подчиненіемъ этихъ коллегій министрамъ [3]). Такимъ образомъ, на первыхъ порахъ, мы видимъ одновременное существованіе коллегій и должности министровъ, что было допущено согласно желанію самого государя, поддержанному и княземъ Чарторижскимъ; между тѣмъ какъ другіе сотрудники государя высказывались противъ такого порядка вещей; такъ, Кочубей, Новосильцевъ, Строгановъ стояли за немедленное и полное уничтоженіе коллегій, доказывая, что коллегіи могли только затруднить ходъ дѣлъ въ министерствахъ и вызвали бы непреоборимую трудность согласовать ихъ съ духомъ новыхъ учрежденій. Какъ бы то ни было, мы видимъ, что на первыхъ порахъ коллегіи не были уничтожены, только что во главѣ ихъ были поставлены министры. Въ помощь каждому министру, за исключеніемъ министровъ коммерціи, военно-сухопутныхъ силъ и морскихъ,

---

[1]) П. С. З. № 20406.
[2]) Ibid. ст. I.
[3]) Ibid. ст. II.

образована была должность товарища министра [1]). Что касается предѣловъ власти министровъ, то въ манифестѣ 1802 года они не были опредѣлены точно; было сказано только, что въ скоромъ времени каждый министръ получитъ особую инструкцію, которою и долженъ будетъ руководствоваться. Мысль объ особыхъ инструкціяхъ министрамъ была высказана еще ранѣе Новосильцевымъ въ его проэктѣ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что на первыхъ порахъ само правительство было не въ силахъ установить законодательнымъ путемъ предѣлы министерской власти и ихъ предметы вѣдомства, имѣя, вѣроятно, въ виду воспользоваться для этой цѣли впослѣдствіи указаніями опыта. Однако манифестъ 1802 года предусматриваетъ тотъ случай, когда принятіе какой либо полезной мѣры превышаетъ степень власти министра и опредѣляетъ, какого образа дѣйствій долженъ въ этомъ случаѣ держаться министръ. Принятіе такихъ мѣръ, по словамъ манифеста, во всякомъ случаѣ требуетъ высочайшаго разрѣшенія; но законъ устанавливаетъ разницу между мѣропріятіями, требующими новыхъ законовъ или введенія новыхъ налоговъ и мѣропріятіями ничего такого не требующими. Въ первомъ случаѣ долженъ былъ издаваться указъ, въ послѣднемъ утверждался министерскій докладъ и возвращался министру для исполненія; разница такимъ образомъ чисто формальная; въ томъ и другомъ случаѣ манифестъ 1802 года требуетъ высочайшаго утвержденія.

Отношенія министровъ къ другимъ учрежденіямъ также не были въ точности опредѣлены, тѣмъ не менѣе заслуживаютъ вниманія постановленія закона, касающіяся прежде всего отношеній министерствъ къ сенату; законъ вмѣнялъ въ обязанность каждому министру представлять въ сенатъ ежегодно отчеты объ управленіи; кромѣ разсмотрѣнія такихъ письменныхъ министерскихъ отчетовъ, сенатъ имѣлъ право требовать отъ министровъ и устныхъ объясненій; при этомъ онъ долженъ былъ сопоставлять отчеты какъ съ рапортами, получаемыми отъ различныхъ мѣстъ въ продолженіи года, такъ равно и съ указами, изданными по части того или другаго министра,

---

[1]) Мысль о должности товарища министра предложена Новосильцевымъ и одобрена въ неоффиціальномъ комитетѣ 11 апрѣля 1802 г.

а также и съ высочайше утвержденными докладами. Министры были освобождены отъ представленія въ сенатъ только дѣлъ, подлежавшихъ особенной тайнѣ. Сенату, кромѣ того, дано было право привлекать министровъ къ отвѣтственности за злоупотребленія, доводя о такихъ злоупотребленіяхъ до свѣдѣнія императора [1]). Отсюда мы видимъ, что законодатель, создавая новую единоличную центральную власть, стремился въ то же время создать нѣкоторыя гарантіи въ видахъ регулированія этой власти и удержанія ея въ соотвѣтствующихъ предѣлахъ.

Что касается отношеній министровъ къ вновь созданному совѣту, то, какъ мы уже видѣли, разсматривая организацію непремѣннаго совѣта, всѣ министры, по своему званію, считались членами этого совѣта, который не иначе могъ заниматься и дѣлами, какъ въ присутствіи, по крайней мѣрѣ, пяти министровъ [2]).

Говоря объ отношеніяхъ министровъ къ подчиненнымъ установленіямъ, манифестъ 1802 года возлагаетъ на министровъ обязанность быть свѣдущими во всѣхъ дѣлахъ, производящихся въ этихъ установленіяхъ; поэтому всѣ министры должны находиться въ непрерывныхъ сношеніяхъ со всѣми подчиненными имъ мѣстами; манифестъ даетъ право подчиненнымъ установленіямъ дѣлать министру представленія по поводу его замѣчаній, касающихся текущаго управленія; это именно въ тѣхъ случаяхъ, когда мѣстныя установленія не были бы согласны съ такими замѣчаніями; однако, тотъ же законъ вмѣняетъ мѣстнымъ установленіямъ въ обязанность подчиняться мнѣнію министра при вторичномъ подтвержденіи его [3]). Слѣдовательно, законъ 1802 года не возвышается еще до пониманія и признанія принципа законномѣрнаго повиновенія.—Объ отношеніяхъ министровъ между собою мы не находимъ въ разсматриваемомъ законѣ ни одного слова, хотя изъ сопоставленія различныхъ статей можно вывести заклю-

---

[1]) *Пол. Соб. Зак.* № 20406; ст. XII—XIV. въ засѣданіи неоффиц. комитета 21 апрѣля 1802 года предложеніе относительно предоставленія сенату права разсматривать министерскіе отчеты не было одобрено государемъ; однако, какъ видимъ, положеніе о томъ вошло въ манифестъ.

[2]) П. С. З. № 20406; ст. XV.

[3]) *Пол. Соб. Зак.* № 20406, ст. IX.

ченіе, что всѣ они должны были пользоваться одинаковою степенью власти.—Не отличается обстоятельностью законъ и въ отношеніи опредѣленія порядка дѣлопроизводства; каждому министру вмѣнялось лишь въ обязанность заняться составленіемъ канцеляріи и порядка дѣлопроизводства и въ теченіи трехъ мѣсяцевъ то и другое представить на высочайшее утвержденіе; для избѣжанія же остановки дѣлъ, каждому изъ нихъ повелѣвалось составить временныя канцеляріи изъ тѣхъ чиновниковъ, которые находились подъ ихъ вѣдомствомъ [1]).

Такимъ образомъ, общее учрежденіе министерствъ, выраженное въ манифестѣ 8 сентября 1802 года, страдаетъ неопредѣленностью и наполнено слишкомъ бросающимися въ глаза недомолвками. Скажемъ еще нѣсколько словъ о томъ положеніи, въ какое стали вновь созданныя учрежденія къ другимъ учрежденіямъ, укажемъ на существенные ихъ недостатки и, наконецъ, обратимъ вниманіе на взглядъ по этому предмету современниковъ того періода.

При опредѣленіи тѣхъ отношеній, въ которыя de facto стали министерства къ другимъ учрежденіямъ, мы обратимъ главное вниманіе на сенатъ и коллегіи, такъ какъ наибольшая дисгармонія обнаружилась въ отношеніяхъ министерствъ именно къ этимъ установленіямъ. Въ засѣданіяхъ неоффиціальнаго комитета по вопросу о коллегіяхъ произошли, какъ извѣстно, разногласія; одни изъ членовъ стояли за сохраненіе ихъ, другіе за упраздненіе. Законъ сталъ на сторону первыхъ. Вѣроятнымъ мотивомъ сохраненія коллегій является неувѣренность въ цѣлесообразности и пользѣ учреждаемыхъ министерствъ; въ виду этого, въ сохраненіи хотя бы на время и прежняго порядка правительство видѣло нѣкотораго рода гарантію противъ возможнаго вреда отъ новыхъ учрежденій въ случаѣ ихъ неудачи. Какъ бы то ни было, но коллегіи остались и это произвело въ сферѣ административныхъ учрежденій путаницу.

Конечною цѣлью новаго порядка вещей было, понятно, уничтоженіе коллегій, замѣна коллегіальнаго начала министерскимъ; слѣдовательно, въ принципѣ министерства должны были стать на мѣсто коллегій; но если послѣднія не были

---

[1]) Ibid. ст. XVIII и XIX.

упразднены, то очевидно, что министерства стали не на свое мѣсто. Въ одно и то же время явилось два рода учрежденій и при томъ совершенно противоположныхъ, призванныхъ для осуществленія однѣхъ и тѣхъ же цѣлей. По мнѣнію извѣстнаго Трощинскаго это значило соединить всѣ выгоды коллегіальнаго управленія съ выгодами управленія единоличнаго; но, если въ принципѣ и можно защищать мысль о раціональномъ соединеніи двухъ началъ, то фактически установившіяся отношенія между министрами и коллегіями далеко не свидѣтельствуютъ о цѣлесообразности такой организаціи; тѣ и другія не были примирены и каждое изъ этихъ учрежденій пользовалось извѣстною долей самостоятельности. Однако, въ виду того, что оба рода учрежденій существовали для однихъ и тѣхъ же цѣлей, сама сила вещей требовала возвышенія однихъ надъ другими. Такъ на самомъ дѣлѣ и было: коллегіи такъ и остались коллегіями, министерства же явились чѣмъ-то крайне неопредѣленнымъ; это были какъ бы формы безъ содержанія; благодаря, конечно, только этому обстоятельству, сдѣлалась возможною какая бы то ни было административная дѣятельность. Установившійся временно порядокъ вещей заключался въ томъ, что вся дѣятельность по извѣстной части сосредоточивалась въ коллегіи, министръ же, какъ сказано въ докладѣ Кочубея, являлся только въ качествѣ главнаго директора, лишенный при томъ возможности давать общее направленіе подвѣдомственной ему части. „Министръ, говорилось въ докладѣ, долженъ получать отъ коллегіи меморіи о дѣлахъ текущихъ, разсматривать ея представленія, давать на нихъ предложенія, составлять доклады, предписывать по нимъ исполненіе—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 безполезныя подробности, отнимаетъ время и средства обозрѣвать ихъ въ совокупности“ [1]). Изъ этихъ словъ, сказанныхъ знатокомъ тогдашняго положенія дѣлъ, видно, что министры, не говоря уже о безполезной тратѣ времени на чисто механическую

[1]) П. С. З. № 20852.

работу, не имѣли возможности контролировать ввѣренныя имъ части, давать имъ общее направленіе и единство. Коллегіи, помимо уже того, что остались даже съ прежнимъ характеромъ дѣлопроизводства, сохранили за собою, какъ замѣчено выше, и извѣстную долю самостоятельности.

„Власти министровъ, говоритъ Трощинскій, впрочемъ въ похвалу этому порядку вещей, положены были уже предѣлы, ибо въ обыкновенныхъ случаяхъ они не должны были вмѣшиваться въ сужденія коллегій, а въ необыкновенныхъ должны были являться только посредниками между коллегіями и государемъ [1]). Очевидно, Трощинскій придавалъ коллегіямъ совсѣмъ иное значеніе, нежели какое они должны были имѣть по мысли правительства, хвалилъ въ нихъ то, что противорѣчило этой мысли. Министры безъ права распоряженій очевидно теряли значительную долю своего значенія; они являлись стоящими какъ бы внѣ коллегій; между тѣми и другими, не смотря на подчиненность послѣднихъ первымъ, не было, однако, никакой органической связи [2]). Если министерства при существованіи коллегій теряли значительную долю своего вліянія, то то же надо сказать и относительно коллегій, уступившихъ значительную долю своей самостоятельности въ пользу начала единоличнаго. Не смотря на похвалы такому порядку вещей со стороны старыхъ дѣльцовъ, какимъ былъ, напр. Трощинскій, продолжительное существованіе этого порядка уже на первыхъ порахъ было признано невозможнымъ. Правительство ясно должно было видѣть, что цѣль его стремленій не осуществилась и неосуществится, пока министерства и коллегіи существуютъ одновременно; вотъ почему уже съ 1803 года начинается постепенное упраздненіе коллегій и введеніе министерскаго управленія на болѣе близкихъ этому понятію началахъ. Инициатива упраздненія коллегій выпала на долю министерства внутреннихъ дѣлъ, благодаря, конечно, тому, что въ составѣ этого министерства находился Сперанскій. Спустя девять мѣсяцевъ послѣ учрежденія министерства внутреннихъ дѣлъ, Кочубей поднесъ государю всеподданнѣйшій докладъ, въ которомъ представилъ доказательства ненужности

---

[1]) Сборникъ Рус. Ист. Общ. 1868, III; записка Трощинскаго; стр. 35.

[2]) *Градовскій.* Высшая администрація XVII вѣка стр. 276.

коллегій вообще и въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ въ частности. Приступая къ изложенію этихъ доказательствъ, министръ въ началѣ представляетъ тѣ мотивы, которые заставили Петра Великаго ввести коллежское управленіе; „коллегіи учреждены въ такое время, сказано было въ докладѣ, когда не было еще точныхъ понятій о системѣ управленія". Изъ изученія исторіи коллегій авторъ доклада выводитъ слѣдующія заключенія: 1) „установленіе коллегій въ началѣ своемъ основано было на тогдашнемъ порядкѣ губернскаго управленія и на степени бывшаго въ то время просвѣщенія; 2) послѣдующими узаконеніями власть коллегій столько ограничена, что ничего почти не могутъ они рѣшать безъ сената или безъ главнаго директора.... удерживать тотъ порядокъ, который въ нихъ учрежденъ для ограниченія ихъ власти, когда самая власть уже отнята, нѣтъ никакого основанія". Такимъ образомъ, по мнѣнію автора доклада, порядокъ производства дѣлъ въ коллегіяхъ, если даже самъ по себѣ и могъ бы до нѣкоторой степени признаваться удовлетворительнымъ, то все же онъ не соотвѣтствовалъ значенію коллегій и потому представлялся безполезнымъ. Помимо этого, коллегіи, по мнѣнію Кочубея, обнаруживали еще слѣдующіе недостатки; медленность производства дѣлъ, отсутствіе правильнаго и систематическаго распредѣленія дѣлъ, множество ненужныхъ формальностей и недостатокъ отвѣтственности. Коррективомъ всего этого должны были являться централизація и единоличное начало. „Никакъ не должно употреблять, говорилъ Кочубей, къ такому дѣлу два или три лица, которое можетъ кончить одно съ равнымъ успѣхомъ, ибо всякое дѣйствіе излишнее, есть потому самому дѣйствіе вредное" [1]). Не смотря на сомнительность этихъ доводовъ, правительство немедленно привело докладъ Кочубея въ исполненіе и такъ какъ онъ касался непосредственно министерства внутреннихъ дѣлъ, то оно и было прежде всего преобразовано; коллегіальныя формы въ немъ исчезли; въ томъ же смыслѣ стали преобразовываться и другія министерства, и коллегіи мало по малу стали сходить со сцены.

---

[1]) *П. С. З.* № 20352.

Не всѣ однако отнеслись сочувственно къ уничтоженію коллегій; старая партія была этимъ недовольна. Такъ, Трощинскій съ жаромъ возсталъ противъ ихъ уничтоженія, доказывая, что коллегіи являлись единственнымъ средствомъ къ ограниченію произвола администраціи. Какъ ни ясно въ Трощинскомъ пристрастіе къ старому порядку вещей, какъ ни парадоксальны были нѣкоторые его выводы, надо отдать ему, однако, справедливость въ томъ, что въ его запискѣ о коллегіальной формѣ организаціи учрежденій можно найти много вѣрныхъ мыслей и что недостатки вновь образованныхъ министерствъ очерчены имъ также довольно мѣтко. Подробное разсмотрѣніе взглядовъ Трощинскаго на коллегіальную и единоличную форму управленія представляется, конечно, излишнимъ; но указанія Трощинскаго на недостатки министерскаго управленія послѣ упраздненія коллегій, заслуживаютъ вниманія. Трощинскій писалъ: 1) „въ столицѣ министры присутствовали повсюду и все дѣлали, не бывъ подчинены никакому наблюденію; 2) въ губерніяхъ и уѣздахъ всѣ мѣста и лица находились подъ непосредственнымъ вліяніемъ министровъ и служившіе въ разныхъ мѣстахъ чиновники ничто иное были, какъ простыя орудія воли министровъ; 3) воля министровъ и разнаго рода ихъ канцелярій, дѣйствовавшихъ по разнымъ частямъ управленія отдѣльно и не зависимо другъ отъ друга, не встрѣчали нигдѣ и ни отъ кого противудѣйствія, развѣ только когда сіи различныя воли, соединяясь у губернатора, очевидно сталкивались одна съ другою и приводили губернатора въ невозможность дѣлать исполненія по разнымъ повелѣніямъ другъ другу противорѣчащимъ и 4) ни въ министерскихъ департаментахъ, ни въ зависѣвшихъ отъ нихъ губернскихъ и уѣздныхъ управленіяхъ, не было никакого наблюденія за исполненіемъ законовъ и министры, не имѣвшіе за собой ни какого надзора, не могли надзирать и сами за своими подчиненными“ [1]).

Ниже мы увидимъ, что самъ Сперанскій, взявшій на себя инициативу закрытія коллегій, признавалъ въ преобразованныхъ за тѣмъ министерствахъ приблизительно тѣ же

---

[1]) Записка Трощинскаго—Сбор. Рус. Ист. Общ. 1868, III, 43.

недостатки; разница между Трощинскимъ и Сперанскимъ была, однако, въ томъ, что первый видѣлъ причину недостатковъ администраціи въ упраздненіи коллегій, между тѣмъ какъ послѣдній въ недостаточнымъ проведеніи министерскаго начала. Отзывы другихъ дѣльцовъ вѣка Екатерины о первыхъ министерствахъ проникнуты тою же, до нѣкоторой степени, справедливою непріязнью. Такъ, Державинъ, не смотря на назначеніе его министромъ юстиціи, возсталъ противъ образовавшагося порядка вещей. Говоря о нежеланіи прочихъ министровъ дѣйствовать по инструкціямъ, онъ заявляетъ: [1]) „и пошла путаница день ото дня болѣе, и стали сами по себѣ приходить законы въ неуваженіе день ото дня болѣе; все пошло по прихотливой волѣ каждаго министра, въ распоряженія коего никто не долженъ былъ вмѣшиваться и спала съ господъ министровъ всякая обузданность, а потому и забота; стали дѣлать, что кому захотѣлось". Такимъ образомъ, мы видимъ, что и Державинъ говоритъ о первыхъ министерствахъ почти то же, что и Трощинскій, указывая, главнымъ образомъ, на ихъ безконтрольность и отсутствіе точныхъ узаконеній, опредѣляющихъ ихъ дѣятельность.

Фактическія отношенія министерствъ къ сенату были также крайне неудовлетворительными. Мы видѣли, что законъ 1802 г. ставитъ сенатъ во главѣ министерствъ, даетъ ему право привлекать министровъ къ отвѣтственности и т. д.; на самомъ дѣлѣ, сенатъ не пользовался большимъ авторитетомъ и отвѣтственность передъ сенатомъ была призрачною. Причина этого заключалась, между прочимъ, и въ плохомъ составѣ самаго сената. „Сенатъ, о которомъ толковали такъ много, говоритъ Ѳ. Дмитріевъ, изъ котораго хотѣли сдѣлать верховнаго охранителя гражданъ, не только не могъ бдительно смотрѣть за министрами, но даже не умѣлъ повѣрить ни одного отчета. Въ сенатѣ не было ни сенаторовъ, ни дѣлопроизводителей, знающихъ въ подробности государственное управленіе, особенно же спеціальныя его части; не кому было указывать ошибки министровъ и отчеты превратились въ пустую формальность" [2]). Для повѣрки этихъ отчетовъ въ

[1]) Записки Державина стр. 406.

[2]) *Ѳ. Дмитріевъ.* «Сперанскій» стр. 92 см. также записки Державина; стр. 456, 467.

началѣ была образована даже цѣлая коммиссія, которая, однако, потратившн цѣлый годъ времени, не пришла ни къ какимъ результатамъ. Наконецъ, въ 1803 году сенатъ лишился важнаго права дѣлать замѣчанія на указы; ему было объявлено, что это право, данное ему манифестомъ въ 1802 году, могло впредь быть осуществляемо сенатомъ по отношенію лишь къ ранѣе изданнымъ указамъ и не могло простираться на вновь издаваемые [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ самая мысль о сенатскомъ контролѣ, кажется, совсѣмъ почти была оставлена. Зависимость министровъ отъ сената была ослаблена, главнымъ образомъ тѣмъ, что министры получили право личныхъ докладовъ у государя, а также не рѣдко стали получать для себя частныя полномочія [2]). Въ позднѣйшей запискѣ Сперанскаго мы находимъ его мнѣніе объ этихъ неопредѣленныхъ отношеніяхъ министерствъ къ сенату. „Какое мѣсто, спрашивалъ онъ, въ порядкѣ государственныхъ установленій должны были занять министерства?. Съ одной стороны они равнялись сенату, ибо независимо отъ него управляли и получали высочайшія разрѣшенія. Съ другой, они были подчинены сенату и по отчетамъ и по тому, что стояли на той же чредѣ, гдѣ были прежнія коллегіи и потому, что сенатъ, яко учрежденіе правительствующее, оставленъ былъ въ своей силѣ [3]). Изъ всего сказаннаго слѣдуетъ, что первые министерства имѣли существенные недостатки и не были примирены съ другими учрежденіями, что̀, какъ видимъ, вполнѣ понималось и современниками. Гораздо большую опредѣленность министерства получили уже во второй періодъ ихъ развитія, подъ непосредственнымъ вліяніемъ гр. Сперанскаго. Къ разсмотрѣнію этого втораго періода министерствъ мы и перейдемъ.

§ 56. Организація министерствъ по плану гр. Сперанскаго.

Новая организація министерствъ, предполагавшаяся по плану Сперанскаго, должна была стоять въ тѣсной связи, со

---

[1]) П. С. З. № 20676 п. I.

[2]) *Иконниковъ.* гр. Мордвиновъ, стр. 61.

[3]) Архивъ Калачева 1859 г. III, 43.

всею системою высшихъ государственныхъ учрежденій, задуманною, какъ извѣстно, на весьма широкихъ основаніяхъ. Однимъ изъ существенныхъ нововведеній, предполагавшихся Сперанскимъ, была особая организація министерской отвѣтственности, съ характеромъ не только юридическимъ, но и политическимъ. Въ виду, однако, того, что грандіозный планъ преобразованія государственныхъ учрежденій на конституціонныхъ началахъ осуществленъ не былъ, и реорганизація министерствъ была произведена не въ столь обширныхъ размѣрахъ, какъ предполагалось ранѣе. Главные недостатки учрежденныхъ уже министерствъ Сперанскій находилъ, какъ уже замѣчено, въ отсутствіи надлежащей отвѣтственности министровъ, въ неправильномъ распредѣленіи между министрами предметовъ дѣятельности, а равнымъ образомъ и въ самой внутренней организаціи министерствъ. Отвѣтственность министровъ по первоначальному учрежденію министерствъ оказалась призрачною, такъ какъ каждая мѣра предпринималась ими по полученіи на нее высочайшаго разрѣшенія. Говоря объ отсутствіи точнаго распредѣленія дѣлъ, Сперанскій указывалъ прежде всего на отсутствіе точныхъ разграниченій между министерствами и сенатомъ, замѣчая при этомъ, что „невозможно было опредѣлить, гдѣ начинается власть сената и гдѣ кончается власть министровъ“. Между самими министерствами дѣла были распредѣлены, по мнѣнію Сперанскаго, неправильно, потому что, какъ онъ заявляетъ, „болѣе былъ уваженъ порядокъ предшествовавшій, нежели естественная связь и отношеніе дѣлъ; произошло же это потому, что „казалось не сходственнымъ пуститься съ перваго шага въ большія уновленія и, строя новое зданіе, разрушить все прежнее до основанія“. Благодаря этой боязни нововведеній и произошла, по мнѣнію Сперанскаго, путаница въ распредѣленіи предметовъ вѣдомства между министерствами; какъ на примѣръ такой путаницы, онъ указываетъ на соединеніе въ одномъ вѣдомствѣ части полицейской, финансовой и промышленной. Внутренняя организація министерствъ не была создана вовсе; образована была только должность министровъ и при нихъ канцеляріи, переименованныя впослѣдствіи въ департаменты. „Ни внутри министерствъ, говоритъ Сперанскій, ни въ частяхъ отъ нихъ зависящихъ, не сдѣлано никакого правиль-

наго образованія [1]). Отсюда произошло, что дѣла не бывъ раздѣлены на свои степени, всѣ по прежнему стекаются въ однѣ руки и естественно производятъ пустое многодѣліе и безпорядокъ. Время главнаго начальника безпрестанно пожирается тѣмъ, что долженъ былъ дѣлать одинъ изъ низшихъ его подчиненныхъ". Соотвѣтственно съ указанными недостатками министерствъ, Сперанскій предлагалъ средства и къ ихъ исправленію; такими средствами были: другое распредѣленіе между министерствами предметовъ вѣдомства, упраздненіе министерства коммерціи, ограниченіе вѣдомства министерства финансовъ учрежденіемъ особыхъ органовъ контроля и храненія госуд. суммъ, образованіе самостоятельнаго министерства полиціи; вообще же детальная регламентація внутренняго распорядка въ каждомъ министерствѣ и, главнымъ образомъ, министерская отвѣтственность. „Министерство, говоритъ Сперанскій, на сихъ основаніяхъ составленное, т. е. окруженное законною отвѣтственностью, соразмѣрное въ дѣлахъ своихъ естественной ихъ связью и снабженное уставами и учрежденіями, будетъ дѣйствовать съ силою и уваженіемъ и станетъ на той высотѣ, которую ему первое его установленіе предназначало, но коей оно не могло достигнуть".

Новая организація дана была министерствамъ двумя законодательными актами: манифестомъ 25 іюля 1810 года, гдѣ изложены были новое распредѣленіе государственныхъ дѣлъ и компетенція каждаго министерства, и манифестомъ 25 іюня 1811 года, гдѣ излагались общія начала, на основаніи которыхъ должны были дѣйствовать министерства.

Всѣ государственныя дѣла были раздѣлены на слѣдующія пять частей: 1) внѣшнія сношенія—министерство иностранныхъ дѣлъ; 2) внѣшняя безопасность — министерства военное и морское; 3) государственная экономія—министерство финансовъ, госуд. казначейство, ревизія государственныхъ счетовъ, министерство внутреннихъ дѣлъ, министерство народнаго просвѣщенія и главное управленіе путей сообщенія; 4) гражданскій и уголовный судъ — министерство юстиціи и 5) внутренняя безопасность—министерство полиціи. Сверхъ того, дѣла духовныя иностранныхъ исповѣданій

---

[1]) *Б. Корфъ.* Жизнь гр. Сперанскаго I, 123.

были предоставлены главному управленію духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій [1]).

Цѣль преобразованія министерствъ заключалась, по словамъ манифеста, въ томъ, „чтобы въ раздѣленіе государственныхъ дѣлъ ввести болѣе соразмѣрности, установить въ производствѣ ихъ болѣе единообразія, сократить и облегчить ихъ движеніе, означить съ точностью предѣлы власти и отвѣтственности и тѣмъ самымъ доставить порядку исполнительному болѣе способовъ къ скорому и точному законовъ исполненію“ [2]). Такимъ образомъ, мы видимъ, что манифестъ 1810 года опредѣляетъ цѣль учрежденія министерствъ гораздо точнѣе, нежели законъ 1802 года, не ограничиваясь, подобно послѣднему, общими фразами о достиженіи государственнаго благосостоянія, но находя эту цѣль въ скоромъ и точномъ исполненіи законовъ, при помощи указанныхъ въ манифестѣ способовъ. „Общее учрежденіе министерствъ“ стремится точно опредѣлить самое понятіе министерствъ: „въ порядкѣ государственныхъ силъ, сказано сдѣсь, министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“ [3]). Если эта статья и подала поводъ Трощинскому упрекнуть законодателя въ неопредѣленности выраженій, если во фразѣ „верховная исполнительная власть“ онъ и видѣлъ какое-то „философическое отвлеченіе“, то въ сущности указаннымъ выраженіемъ законодатель имѣлъ въ виду опредѣлить лишь направленіе, въ которомъ должна дѣйствовать при помощи министерствъ верховная власть. „Существо власти, ввѣряемой министрамъ, сказано въ общ. учр. мин., принадлежитъ единственно къ порядку исполнительному; ни какой новый законъ, ни какое новое учрежденіе или отмѣна прежняго, не могутъ быть установляемы властью министра“ [4]); этими словами вполнѣ точно разъясняется и смыслъ вышеприведеннаго выраженія.

---

[1]) П. С. З. № 24686 ст. 3 п. п. 1—5.

[2]) П. С. З. № 24307 и № 24686 ст. 207.

[3]) П. С. З. № 24686 § 206.

[4]) Ibid. § 208.

Перейдемъ къ разсмотрѣнію самой организаціи министерствъ въ томъ ея видѣ, въ какомъ она была опредѣлена общимъ учрежденіемъ министерствъ.

„Управленіе каждаго министерства, сказано въ общемъ учрежденіи, ввѣряется лицу по непосредственному Его Императорскаго Величества избранію опредѣленному, съ званіемъ министра, главнаго директора или главноуправляющаго". [1]) Итакъ министерства явились учрежденіями единоличными: министръ вмѣщаетъ въ себѣ все министерство; всѣ прочія лица, какое бы названіе они ни имѣли, не пользуются въ министерствѣ рѣшающимъ голосомъ. По смыслу закона министръ ни съ кѣмъ не раздѣляетъ свой власти: въ этомъ отношеніи не представляетъ исключенія и должность товарища министра; „въ присутствіи министровъ, сказано въ общ. учрежд. ст. 216, товарищи ихъ сами собою не вступаютъ ни въ какое управленіе и не имѣютъ власти исполнительной, но присутствуютъ въ совѣтѣ министра, имѣя голосъ совѣщательный на равнѣ съ членами того совѣта". Министру было, однако, присвоено право возлагать на своего товарища управленіе отдѣльными частями, не иначе, впрочемъ, какъ съ высочайшаго разрѣшенія; но и въ этомъ случаѣ товарищу законъ не желалъ вовсе присвоить положенія равнаго министру; какова бы ни была его дѣятельность, онъ долженъ оставаться подчиненнымъ министру. Но главное назначеніе товарища министра, по смыслу общ. учр. заключается въ томъ, чтобы заступать мѣсто министра во время отсутствія или болѣзни послѣдняго. Получая въ этомъ случаѣ равную съ министромъ степень власти и отвѣтственности [2]), товарищъ министра на время самъ дѣлается какъ бы министромъ. О правахъ и обязанностяхъ министровъ общее учрежденіе министерствъ говоритъ лишь въ общихъ чертахъ, подробнѣе останавливаясь на мѣрахъ и способахъ контроля за дѣятельностью министровъ и на министерской отвѣтственности. Прежде всего законъ требовалъ отъ каждаго министра, приступающаго къ управленію своею частью, составленія особаго плана, въ которомъ должны излагаться главныя предположенія министра о мѣрахъ и способахъ улучшенія ввѣренной ему части управленія; за симъ

[1]) Ibid. § 16.

[2]) П. С. З. № 24686, § 214

общ. учр. возлагаетъ на министровъ обязанность представлять отчеты, какъ въ отношеніи выполненія общаго плана управленія, такъ и въ отношеніи дѣлъ текущихъ [1]). Одною изъ существенныхъ обязанностей министровъ, по смыслу разсматриваемаго закона, является также составленіе годоваго бюджета, необходимаго на содержаніе ввѣренной ему части и наблюденіе за тѣмъ, чтобы движеніе суммъ вполнѣ согласовалось съ ихъ назначеніемъ [2]).

Возлагая на министровъ общее руководство всѣмъ управленіемъ по опредѣленному плану и изысканіе средствъ къ улучшенію ввѣренной каждому изъ нихъ отрасли, общ. учреж. создаетъ въ каждомъ министерствѣ цѣлую серію учрежденій, вспомоществующихъ министру, и производящихъ второстепенную работу, безъ которой, однако, и личная дѣятельность министра была бы не мыслимой. Такими учрежденіями явились: совѣтъ министра, его канцелярія, департаменты, отдѣленія и проч. Въ большинствѣ министерствъ, въ особенности же въ тѣхъ, гдѣ сосредоточена масса разнообразныхъ предметовъ вѣдомства, общее учр. мин. образовало особые совѣты, въ составъ которыхъ должны были входить, подъ предсѣдательствомъ министра или его товарища, или, наконецъ, кого либо изъ директоровъ, всѣ директоры департаментовъ, а также по усмотрѣнію министра и постороннія лица, въ качествѣ спеціалистовъ или экспертовъ. [3]) Въ совѣтѣ должны были разсматриваться двоякаго рода дѣла: 1) тѣ, которыя вносились въ совѣтъ по желанію и усмотрѣнію самого министра и 2) тѣ, которыя министръ, въ силу самаго закона, долженъ былъ вносить на обсужденіе совѣта [4]). Эта послѣдняя категорія дѣлъ заключала въ себѣ, въ свою очередь, дѣла: 1) требующія изданія новаго зякона или какихъ либо въ этомъ отношеніи измѣненій; 2) дѣла, касавшіяся казенныхъ интересовъ, какъ напр. пріобрѣтеніе или отчужденіе казеннаго имущества, требованія суммъ для удовлетворенія различныхъ потребностей управленія и проч. 3) дѣла по службѣ чиновниковъ; 4) дѣла по наиболѣе важнымъ вопросамъ управленія, куда

---

[1]) П. С. З. № 24686, § 168, §§ 198 и 199. 201—204.
[2]) Ibid. § 244—256.
[3]) П. С. З. № 24686, §§ 25, 28 и 30
[4]) Ibid. §§ 115 и 116.

общ. учрежд. минист. относитъ, наприм. новыя изобрѣтанія и привиллегіи на нихъ, производство ревизій и нѣкот. другія. Какъ ни важны вопросы, обсуждаемые въ совѣтѣ, послѣднему все же не было присвоено, по смыслу разсматриваемаго закона, рѣшающаго голоса; его мнѣнія не были сдѣланы обязательными для министра и всѣ вопросы, рѣшаемые окончательно въ министерствѣ, зависѣли исключительно отъ воли самого министра; дѣла же, вносимыя въ совѣтъ по закону, должны были направляться изъ министерства въ высшія инстанціи, при чѣмъ послѣднія, при ихъ рѣшеніи, не должны были игнорировать и мнѣній министерскаго совѣта. Вотъ почему, общ. учр. вмѣняетъ въ обязанность министру, при представленіи дѣла въ высшую инстанцію, кратко излагать и мнѣніе совѣта [1]). Всѣ дѣла должны были вноситься въ совѣтъ въ видѣ краткихъ, но ясныхъ записокъ, излагающихъ сущность дѣла, откуда слѣдуетъ, что всѣ вопросы, разсматриваемые въ совѣтѣ, предварительно должны были разсматриваться въ соотвѣтствующемъ департаментѣ.

Другимъ установленіемъ, состоявшимъ, по общ. учр. минист., при особѣ министра, является его канцелярія. Какъ видно изъ самаго названія, учрежденіе это должно носить чисто исполнительный характеръ, сосредоточивая въ себѣ производство дѣлъ, относящихся ко всѣмъ департаментамъ вообще или дѣлъ, подлежащихъ непосредственному рѣшенію министра [2]). Такъ, къ числу дѣлъ, производящихся въ канцеляріи, общ. учр. относитъ: высочайшіе указы и повелѣнія, сношенія министровъ съ лицами имъ равными, донесенія мѣстныхъ установленій по дѣламъ особенной важности, жалобы на департаменты и др.; [3]) главнымъ же образомъ здѣсь должны были производиться дѣла секретныя и требующія немедленнаго разрѣшенія [4]). Канцелярія министра была подчинена непосредственно особому директору, [5]) которому не было, однако, присвоено какихъ либо особенныхъ правъ, такъ что de jure положеніе его было аналогичнымъ съ положеніемъ директоровъ департаментовъ. Канцелярія и совѣтъ министра явились уч-

[1]) ibid. §§ 130 и 132.

[2]) ibid. § 135.

[3]) ibid. § 71.

[4]) Ibid. §§ 75—78; 154, 315.

[5]) Ibid. § 316.

режденіями, стоящими непосредственно при особѣ министра: одно для цѣлей совѣщательныхъ, другое для цѣлей исполнительныхъ, по дѣламъ особенной важности. Но на ряду съ этими учрежденіями возникли, подъ именемъ департаментовъ и отдѣленій, другія учрежденія, предназначенныя для производства дѣлъ по дѣламъ текущимъ и обыкновеннымъ.

Департаменты образовались изъ коллегій; по первоначальному учрежденію 1802 г., въ каждомъ министерствѣ долженъ былъ существовать одинъ департаментъ; съ закрытіемъ коллегій число ихъ постепенно увеличивается. Цѣль дѣленія министерствъ на департаменты, а этихъ послѣднихъ на отдѣленія, хотя и не объяснена въ самомъ законѣ, представляется понятною сама собою. Въ каждомъ министерствѣ, какъ въ центральномъ органѣ, было сосредоточено завѣдываніе отдѣльными и самостоятельными отраслями управленія; но каждая такая отрасль должна заключать въ себѣ, въ свою очередь, отдѣльные предметы дѣятельности, классифицируемые въ особыя группы, соотвѣтственно ихъ взаимной связи. Общая связь всѣхъ этихъ группъ съ цѣлымъ выражается въ должности министра. Въ этомъ именно смыслѣ и слѣдуетъ понимать 20-ю ст. общаго учр., по которой „каждый департаментъ дѣлится на столько отдѣленій, сколько есть главныхъ частей и потому же порядку отдѣленія дѣлятся на столы“. Во главѣ каждаго департамента былъ поставленъ директоръ, имѣющій въ своемъ подчиненіи секретаря для завѣдыванія дѣлами общими всѣмъ отдѣленіямъ; во главѣ каждаго отдѣленія были поставлены начальники, а каждый столъ отдѣленія подчиненъ столоначальнику. При нѣкоторыхъ департаментахъ, въ виду самаго свойства ввѣренныхъ имъ дѣлъ, учреждены были особыя установленія, какъ то канцеляріи, ученые комитеты, счетныя отдѣленія, чертежныя, лабораторіи и т. п. Общее. учр. министерствъ очень подробно опредѣляетъ степень власти, права и обязанности директоровъ департаментовъ и подчиненныхъ имъ лицъ; все это основано на строгой іерархической подчиненности; на этомъ же началѣ опредѣленъ порядокъ отвѣтственности, ревизіи, представленія разнаго рода отчетовъ и свѣдѣній, а также и порядокъ опредѣленія и увольненія чиновниковъ, служащихъ въ министерствѣ. [1]) Подобно тому какъ при цѣломъ

[2]) Ibid. §§ 299. 21—24; 44—46; 49—60; 300—302; 307—312; 370; 169—174; 186; 202; 265.

министерствѣ, или лучше сказать при особѣ министра, образовано было особое коллегіальное установленіе подъ именемъ совѣта, такъ и при директорѣ департамента, съ тою же цѣлью, основано было общее присутствіе отдѣленій, значеніе котораго, слѣдовательно, однородно съ совѣтомъ; это совѣщательное учрежденіе при директорѣ департамента; въ составъ присутствія должны входить всѣ начальники отдѣленій, какъ непремѣнные члены; въ видахъ обсужденія какихъ либо спеціальныхъ или техническихъ вопросовъ, по усмотрѣнію директора, могли приглашаться и постороннія лица [1]). Такимъ образомъ, мы замѣчаемъ, что коллегіальное начало не было окончательно изгнано изъ министерской организаціи, только что ему было отведено второстепенное мѣсто; законодатель не полагается исключительно на знанія, способности и опытность министровъ или другихъ управляющихъ отдѣльными частями, но въ наиболѣе важныхъ случаяхъ вмѣняетъ имъ въ обязанность выслушивать мнѣніе совѣтовъ.

Что касается компетенціи министерствъ, по предметамъ вѣдомства, то она можетъ быть изложена лишь при разсмотрѣніи организаціи отдѣльныхъ министерствъ. Компетенція же министерствъ по степени власти опредѣляется тѣмъ, что власть ихъ есть власть исполнительная, слѣдовательно они дѣйствуютъ всюду, гдѣ требуется выполненіе или примѣненіе къ жизни закона, принимая для этой цѣли соотвѣтствующія мѣры, разрѣшая затрудненія и наблюдая за точнымъ выполненіемъ закона со стороны мѣстныхъ учрежденій [2]). Общее учр. мин. присваиваетъ министрамъ еще большую власть; они уполномочены дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ средствами даже и въ случаяхъ, превышающихъ степень ихъ власти, когда отъ бездѣйствія могъ бы произойти какой либо существенный ущербъ для государства. Такова по существу компетенція министровъ; исполнительная часть — вотъ та сфера, гдѣ они дѣйствуютъ всѣми ввѣренными имъ средствами или непосредственно по повелѣнію представителя верховной власти, или же своею собственною властью, основанною на законахъ; въ томъ и другомъ случаѣ они являются агентами представителя верховной власти, съ тою лишь разницею, что въ пер-

[1]) Ibid. §§ 31—34.

[2]) Ibid. §§ 210, 211 п. п. 1—4.

вомъ случаѣ они непосредственно осуществляютъ волю главы государства, въ послѣднемъ же, хотя и осуществляютъ ту же волю, но дѣйствуютъ, до нѣкоторой степени, самостоятельно, т. е. на основаніи разъ даннаго полномочія.

Указавши, такимъ образомъ, министрамъ ту область, гдѣ должна находить примѣненіе ихъ дѣятельность, общее учр. мин. стремится опредѣлить также отношенія министровъ къ прочимъ высшимъ и низшимъ установленіямъ, тѣмъ болѣе, что всѣ установленія, по мысли закона, должны были находиться между собою въ тѣсной и неразрывной связи. Такъ, прежде всего мы находимъ въ законѣ опредѣленіе отношеній министровъ къ законодательству, а вмѣстѣ съ тѣмъ и къ законодательному органу, государственному совѣту.

Сущность отношеній министровъ къ законодательной власти заключается, по общему учр. мин., въ ихъ законодательной иниціативѣ. Предоставляя министрамъ это важное право, общ. учр. ограничиваетъ или, лучше сказать, обставляетъ его различными условіями и требованіями. Желая представить проектъ новаго закона въ отмѣну прежняго, каждый министръ обязанъ предварительно убѣдиться въ томъ, дѣйствительно ли старый законъ пересталъ удовлетворять своимъ цѣлямъ и нѣтъ ли возможности, не вводя новаго закона, ограничиться принятіемъ соотвѣтствующихъ административныхъ мѣръ. Чтобы не впасть въ ошибку, пользуясь правомъ законодательной иниціативы, министръ обязанъ былъ всесторонне сравнивать возможныя и предполагаемыя послѣдствія новаго закона съ тѣми результатами, какіе имѣлъ прежній законъ, а также вникать въ тѣ мотивы, которые легли въ основаніе прежняго закона, и, за всѣмъ тѣмъ, всякій министерскій законопроектъ необходимо долженъ разсматриваться, прежде чѣмъ получить дальнѣйшее движеніе, въ совѣтѣ министра [1]). Если предлагаемый законъ такъ или иначе касается и другихъ вѣдомствъ, то министръ, представляющій законопроектъ, обязанъ входить въ сношенія и соглашеніе съ соотвѣтствующими министрами. Общ. учр. мин., въ частности, предостерегаетъ министровъ противъ излишней регламентаціи промышленной дѣятельности и вообще народнаго хозяйства. „Истинные способы сего (т. е. министерскаго) управленія, сказано въ общ. учр. мин., дол-

[1]) Ibid. §§ 222—224.

жны состоять болѣе въ отвращеніи препятствій, нежели въ точномъ и понудительномъ предписаніи путей, коими должна шествовать промышленность. Здѣсь скорѣе найти и указать ихъ можетъ частная польза, нежели законъ“ [1]). Едвали можно сомнѣваться въ томъ, что приведенныя мысли были высказаны законодателемъ подъ вліяніемъ господствовавшаго уже въ его время экономическаго ученія о свободѣ промышленности. Дальнѣйшее движеніе министерскаго законопроэкта должно было состоять, по общ. учр., въ представленіи его на обсужденіе въ государственный совѣтъ.

Присвоеніе министрамъ права законодательной иниціативы нельзя, въ самомъ дѣлѣ, не признать вполнѣ цѣлесообразнымъ. Централизаціонная организація министерствъ даетъ возможность министрамъ съ точностью знакомиться съ состояніемъ ввѣренныхъ имъ отраслей управленія, слѣдить за ихъ измѣненіемъ, знать, болѣе нежели кто-либо другой, истинныя нужды и потребности своихъ частей, а вмѣстѣ съ тѣмъ и самые способы къ ихъ удовлетворенію. Такимъ образомъ, по идеѣ, министры должны являться истинными представителями потребностей народной жизни и, какъ таковые, имѣть какую либо возможность приводить въ исполненіе свои планы относительно улучшенія ввѣренныхъ имъ отраслей управленія.

Самымъ лучшимъ средствомъ въ этомъ случаѣ и является именно право законодательнаго почина. Но отношенія министровъ къ законодательной власти этимъ еще не ограничиваются. Общее учреж. мин. считаетъ министровъ членами государственнаго совѣта по самому ихъ званію, [2]) откуда слѣдуетъ, что имъ было присвоено также и право разсмотрѣнія законопроектовъ. Это участіе министровъ въ общемъ собраніи государственнаго совѣта въ качествѣ членовъ и обсужденіе ими, на равнѣ съ другими, законопроектовъ также нельзя не признать весьма цѣлесообразнымъ. Право законодательной иниціативы безъ этого послѣдняго было бы далеко не полнымъ. Въ самомъ дѣлѣ, весьма понятно, что только министръ представившій законопроектъ, можетъ дать по поводу его наиболѣе обстоятельныя объясненія; поэтому отсутствіе мини-

---

[1]) Ibid. § 225.

[2]) П. С. З. № 24064 ст. VI.

стровъ въ госуд. совѣтѣ во время разсмотрѣнія представленныхъ ими законопроектовъ могло бы весьма вредно отразиться на дѣлѣ.

Не менѣе важнымъ считалъ законодатель опредѣленіе отношеній министровъ къ высшимъ административнымъ установленіямъ. Характеристическую черту этихъ отношеній составляетъ то, что предметъ ихъ не требуетъ никакого новаго закона, но касается лишь „общаго распорядка въ исполненіи принятыхъ правилъ или единообразнаго приложенія ихъ къ частнымъ случаямъ“. [1]) Самое содержаніе названныхъ отношеній опредѣляется не родомъ дѣлъ, но степенью власти, необходимой для ихъ разрѣшенія. Общее учр. мин. различаетъ при этомъ два случая: во 1) вопросы, поступившіе на разсмотрѣніе министра, превышая степень его власти, могутъ быть все же разрѣшены на основаніи закона высшимъ административнымъ установленіемъ, каковымъ и является сенатъ; отсюда отношенія министровъ къ сенату; во 2) тѣ или другіе вопросы могутъ быть и вовсе не предусмотрѣны закономъ или же относительно ихъ прямо можетъ существовать постановленіе о представленіи ихъ на утвержденіе представителя верховной власти; отсюда отношенія министровъ къ другому высшему административному учрежденію комитету министровъ, — органу уже управленія верховнаго. Къ первой группѣ общ. учр. относитъ весьма много случаевъ, изъ которыхъ значительная часть впослѣдствіи была перенесена во вторую группу; такъ, вопросы, касающіеся нѣсколькихъ вѣдомствъ, возбуждающіе въ министрахъ сомнѣніе или затрудненіе относительно способа исполненія закона или сомнѣніе относительно компетенціи, вопросы, вызывающіе коллизію учрежденій, и многіе другіе. Къ дѣламъ, вызывавшимъ отношенія министровъ къ комитету министровъ, были отнесены различные вопросы по службѣ чиновниковъ— о производствѣ въ чины, о наградахъ, объ отрѣшеніи отъ мѣста и преданіи суду, различные вопросы о дворянствѣ и причисленіи къ дворянскому сословію, нѣкоторые финансовые вопросы; наконецъ, сюда же были отнесены дѣла, подлежавшія особенной тайнѣ [2]). Установившаяся система личныхъ докладовъ однако и здѣсь въ высшей степени умалила значеніе

[1]) П. С. З. № 24686, § 229.

[2]) Ibid. §§ 235—237.

сената; если первоначально и эти дѣла должны были восходить на высочайшее утвержденіе чрезъ сенатъ, то впослѣдствіи это вышло изъ употребленія.

Общее учреж. минист. весьма опредѣленно высказалось и по поводу отношеній министровъ къ власти судебной. Помысли закона, министрамъ почти совершенно отказано въ судебной власти; „власть судебная, сказано здѣсь, во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ, [1]) и далѣе, „никакое министерство само собою ни кого судить и ни какихъ тяжбъ рѣшать не можетъ". Министрамъ предоставлено только право давать свои заключенія по тяжебнымъ дѣламъ, связаннымъ съ казеннымъ интересомъ [2]). Законодатель строго разграничиваетъ функцію судебную отъ административной; въ этомъ случаѣ министерства рѣзко отличаются отъ коллегій, бывшихъ какъ административными, такъ и судебными учрежденіями.

Признавая принципъ нераздѣльности управленія, общ. учр. мин. примѣняетъ этотъ принципъ, въ частности, и къ министерствамъ, которыя, согласно ему, должны составлять всѣ въ совокупности нѣчто единое и цѣльное. „Раздѣленіе разныхъ частей управленія по министерствамъ, сказано въ общ. учр. мин., не есть раздѣленіе самого управленія". Не смотря на признаніе этого принципа, каждому министру присвоено самостоятельное положеніе, и ни одинъ министръ, по смыслу закона, не долженъ вмѣшиваться въ сферу компетенціи другаго; общность интересовъ или предметовъ дѣятельности должна вызывать лишь соглашенія [3]). Если и можно допустить, что первоначальная идея установленія принципа единства управленія заключалась въ желаніи провести нѣкоторыя начала конституціоннаго режима, то проведеніе этого принципа въ законодательство, въ виду неосуществившихся плановъ общей коренной реформы государственнаго строя, конечно не могло уже имѣть той же цѣли; здѣсь имѣется уже въ виду единство не политическихъ убѣжденій министровъ, но лишь единство въ дѣлахъ управленія. Выше мы видѣли,

---

[1]) Ibid. § 238.
[2]) Ibid. § 240.
[3]) Ibid. §§ 241—243.

что главною задачею министрамъ общ. учр. поставило строгое и точное исполненіе законовъ; слѣдовательно, вотъ та общая цѣль, къ которой должны стремиться всѣ министры; но проникаясь этою задачею, министры не могутъ стоять другъ отъ друга изолированно. Различныя части управленія, ввѣренныя министрамъ, если по своему внѣшнему виду и являются какъ бы совершенно самостоятельными, не имѣющими между собою ничего общаго, въ сущности находятся въ тѣсной и неразрывной связи. Причины, вызвавшія тѣ или другія слѣдствія въ одной части, необходимо извѣстнымъ образомъ должны отразиться и на другой. Понимая эту неразрывную связь всѣхъ отраслей управленія, общ. учр. мин. и требуетъ единства дѣятельности министровъ, постояннаго между ними общенія и обмѣна мыслей; только при этомъ условіи мѣры, принимаемыя однимъ министромъ, не могли бы вредить дѣятельности другихъ.

Наконецъ, общ. учр. мин. не оставляетъ безъ опредѣленія и регламентаціи и отношеній министровъ къ подчиненнымъ имъ установленіямъ. Здѣсь мы впервые встрѣчаемся въ нашемъ законодательствѣ съ такимъ детальнымъ опредѣленіемъ правилъ закономѣрнаго повиновенія. Только законныя распоряженія министровъ должны исполняться подчиненными установленіями—вотъ основной принципъ отношеній между министерствами и мѣстными учрежденіями, проведенный въ законодательствѣ императора Александра I. Правда, ст. 257 общ. учр. какъ бы противорѣчитъ этому принципу, заявляя, что „мѣста и лица, подчиненныя министерству, исполняютъ предписанія его съ точностью и безпрекословно“; буквальное примѣненіе этой статьи повело бы, конечно, къ установленію безграничнаго простора для министерскихъ предписаній; но само собою понятно, что названная статья страдаетъ неточностью своей редакціи, такъ какъ въ ней пропущено слово законный; цѣлый рядъ послѣдующихъ статей весьма ясно подтверждаетъ, что подчиненныя мѣста и лица вовсе не обязаны исполнять *всѣ* предписанія министра *безпрекословно*. Прежде всего надо обратить вниманіе на то, что самыя распоряженія министровъ общ. учр. дѣлитъ на двѣ категоріи: 1) объявленія министрами именныхъ высочайшихъ повелѣній и 2) собственно министерскія распоряженія [1]). Законодатель былъ проникнутъ такимъ уваженіемъ

[1]) Ibid. § 258.

къ закону и его ненарушимости, что присвоилъ подчиненнымъ установленіямъ право не приводить въ исполненіе даже именныхъ высочайшихъ повелѣній, если бы они противорѣчили закону. Въ такихъ случаяхъ законъ вмѣнялъ въ обязанность подчиненнымъ установленіямъ доводить до свѣдѣнія министра о противозаконности объявленнаго имъ указа; при подтвержденіи со стороны министра, дѣло должно быть представлено подчиненнымъ установленіемъ въ сенатъ на окончательное разрѣшеніе [1]). Хотя сенатъ никогда фактически не возвышался и не могъ возвыситься до положенія учрежденія, уполномоченнаго признавать или отрицать законность высочайшихъ повелѣній, тѣмъ не менѣе въ вышеприведенномъ постановленіи общ. учр. мин. можно видѣть, по крайней мѣрѣ, указаніе на желательность строго законнаго управленія и строго законныхъ распоряженій, отъ кого бы они ни исходили. Въ томъ же смыслѣ общ. учр. рѣшаетъ вопросъ и о незаконности собственныхъ распоряженій министровъ; даже только неудобныя для исполненія распоряженія, слѣдовательно, такія, въ законности которыхъ не было бы сомнѣнія, мѣстныя установленія не обязаны были, по смыслу разматриваемаго закона, исполнять, но должны были дѣлать и въ этихъ случаяхъ представленія министру; права подчиненныхъ установленій не простирались здѣсь такъ далеко, какъ въ первыхъ двухъ случаяхъ; при подтвержденіи со стороны министра, мѣстныя установленія обязаны были повиноваться, не входя съ новымъ представленіемъ въ сенатъ [2]). Наконецъ, безпрекословное повиновеніе не должно было имѣть мѣста, по мысли закона, еще въ двухъ случаяхъ: 1) когда министерскія распоряженія не имѣли установленной формы и 2) когда входили въ сферу компетенціи другаго министра. Въ разсматриваемомъ законѣ ничего, однако, не сказано о томъ, какъ должны были бы поступать подчиненныя установленія, если бы они находили министерскія предписанія не согласными съ формальными требованіями; надо думать, что и въ этихъ случаяхъ законодатель имѣлъ въ виду обязать подчиненныя установленія представлять подобнаго рода предписанія министру. При вторженіи же одного министра въ область другаго, подчиненныя установленія, не выполняя распоряженія, должны были испрашивать разрѣше-

[1]) Ibid. §§ 259—260.
[2]) Ibid. § 261.

ніе того министра, въ кругъ вѣдомства котораго распоряженіе входило [1]); Это вполнѣ согласовалось и съ тѣмъ постановленіемъ, что „ни одинъ министръ не долженъ самъ собою и непосредственно входить въ управленіе дѣлъ, ввѣренныхъ другому“ [2]). Таковы собственно отношенія подчиненныхъ мѣстъ къ министрамъ, но общ. учр. мин. указываетъ также и на то, какъ должны были относиться министры къ подчиненнымъ имъ установленіямъ. Главнымъ образомъ, законодатель имѣлъ въ виду въ этомъ случаѣ вмѣнить министрамъ въ обязанность не оскорблять и не унижать правъ, присвоенныхъ подчиненнымъ установленіямъ, такъ напр. они не должны были: принимать жалобъ на низшія мѣста помимо высшихъ, давать ходъ бездоказательнымъ жалобамъ и ябедамъ и. т. д. [3]). Подобнаго рода предписанія закона носятъ, однако, характеръ скорѣе нравственныхъ указаній, нежели юридическихъ нормъ, такъ какъ законъ не указываетъ вовсе на тѣ послѣдствія, какія должны были бы наступать при неисполненіи со стороны министра этихъ требованій.

Изъ вышеизложеннаго слѣдуетъ, что законодательство императора Александра I, вызывая къ жизни министерскую систему управленія, выдвинуло въ то же время на первый планъ основныя начала, указывающія министерствамъ надлежащее мѣсто въ системѣ государственныхъ установленій вообще и опредѣляющія характеръ ихъ дѣятельности; такими основными началами являются: въ отношеніи законодательства—принадлежность министрамъ права законодательнаго почина и права участія въ обсужденіи законопроектовъ; въ отношеніи суда—непричастность министровъ къ судопроизводству, и въ отношеніи администраціи—единство управленія, законность его и въ связи съ этимъ принципъ закономѣрнаго повиновенія.

Всѣ эти основныя начала министерской дѣятельности, въ видахъ правильнаго и цѣлесообразнаго примѣненія ихъ къ дѣйствительной жизни, требовали установленія еще одного весьма важнаго условія,—именно: министерской отвѣтственности, на которую законодательство Александра I дѣйствительно и обращаетъ большое вниманіе.

---

[1]) Ibid. § 264.
[2]) Ibid. § 242.
[3]) Ibid. § 265.

Отвѣтственность министровъ въ неограниченной монархіи представляетъ громадное различіе отъ отвѣтственности министровъ въ конституціонномъ государствѣ. Это хорошо понималось и составителями общаго учр. министерства, которые организуютъ отвѣтственность не политическую, но исключительно юридическую. Общ. учр. указываетъ на двѣ главныя причины министерской отвѣтственности: 1) превышеніе власти и 2) бездѣйствіе; относительно перваго сказано, что министръ долженъ подвергаться отвѣтственности, когда „превысивъ предѣлы своей власти, постановитъ что либо въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ или учрежденій, или же собственнымъ своимъ дѣйствіемъ и миновавъ порядокъ для сего установленный, предпишетъ къ исполненію такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія". Выше мы видѣли, что подчиненныя министрамъ установленія не обязаны были, на основ. общ. учр. мин., исполнять тѣхъ предписаній министровъ, которыя требовали бы новаго закона, но должны были дѣлать по этому поводу представленія сначала самому министру, а затѣмъ въ сенатъ. Отсюда слѣдуетъ, что общ. учр. имѣло въ виду организовать отвѣтственность министровъ не за одно только исполненіе предписанныхъ министромъ мѣръ, но и за самое ихъ предписаніе; мѣра, предписанная министромъ и противорѣчащая существующему закону, по мысли законодательства, въ томъ только случаѣ могла быть исполнена, когда была бы одобрена сенатомъ; съ другой стороны, утвержденіе того или другаго министерскаго распоряженія сенатомъ очевидно должно было слагать съ министра всякую отвѣтственность и за его исполненіе. Отвѣтственность министровъ за исполненіе изданныхъ ими и противорѣчащихъ закону распоряженій была бы возможной въ томъ только случаѣ, когда подчиненныя установленія, получивши подобнаго рода распоряженія, по недоразумѣнію, незнанію или невниманію, не усмотрѣли бы въ нихъ ничего отмѣняющаго существующій законъ или требующаго новаго и благодаря только этому привели бы распоряженіе въ исполненіе; или же законодатель могъ предполагать исполненіе противозаконныхъ распоряженій министровъ подчиненными установленіями въ виду боязни или ложно понимаемаго долга безусловнаго іерархическаго подчиненія низшихъ установленій высшимъ. Такимъ образомъ, въ практическомъ отношеніи установленіе отвѣт-

ственности за исполненіе распоряженій несогласныхъ съ закономъ могло имѣть смыслъ въ томъ только случаѣ, когда сами мѣстныя установленія дѣйствовали бы противозаконно, исполняя подобнаго рода министерскія распоряженія; разсматривая же вопросъ теоретически, нельзя не замѣтить въ законѣ противорѣчія, и самый законъ теряетъ подъ собою почву. Въ самомъ дѣлѣ, какая практическая необходимость подвергать министровъ отвѣтственности за распоряженія, отмѣняющія законъ или требующія новаго закона, когда эти распоряженія безъ утвержденія сената никогда не могли бы быть и исполнены? Такія распоряженія всегда оказывались бы безвредными и свидѣтельствовали бы только или о недостаточномъ знаніи министрами существующихъ законовъ или же о ихъ неблагонадежности; но въ томъ и другомъ случаѣ нѣтъ еще на лицо преступленій, за которыя можно было бы подвергнуть министра юридической отвѣтственности.

Оказавшись безсильнымъ установить дѣйствительно реальныя основы отвѣтственности министровъ за противозаконныя распоряженія, общ. учр. мин. могло-бы по крайней мѣрѣ установить надлежащую отвѣтственность за такія министерскія распоряженія, которыя, не будучи противны закону, могли бы представлять крайнія неудобства ихъ исполненія въ виду тѣхъ или другихъ мѣстныхъ условій, и грозить, въ случаѣ исполненія, государственнымъ ущербомъ. Установленіе отвѣтственности въ такихъ случаяхъ тѣмъ болѣе должно было бы имѣть мѣсто, что мѣстныя установленія не уполномочены для разрѣшенія этихъ случаевъ обращаться въ сенатъ, а обязаны были ограничиваться лишь указаніемъ на неудобства исполненія министерскихъ распоряженій самимъ министрамъ. Общ. учр. минист. ничего, однако, по этому поводу не содержитъ и изъ ст. 282 можно вывести лишь заключеніе, что за такого рода распоряженія министры не должны были подвергаться никакой отвѣтственности.

Установивши призрачную отвѣтственность министровъ за превышеніе власти, въ смыслѣ изданія распоряженій несогласныхъ съ закономъ, общ. учр. мин. за всѣмъ тѣмъ старалось еще подыскать тѣ случаи, въ которыхъ дѣятельность министровъ не могла бы быть подведена подъ понятіе превышенія власти. Къ числу такихъ случаевъ общ. учр. относитъ: 1) уполномочіе представителемъ верховной власти въ какихъ-либо особен-

ныхъ случаяхъ на мѣру, для выполненія которой собственная власть министра недостаточна; 2) принятіе министромъ рѣшительныхъ мѣръ въ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда эти мѣры необходимы въ видахъ государственной пользы, и когда министръ не имѣлъ бы времени испросить высочайшаго разрѣшенія на ихъ принятіе; 3) мѣры, принимаемыя министромъ для исполненія закона и согласныя съ закономъ; 4) мѣры, хотя и предложенныя министромъ, но одобренныя законодательнымъ порядкомъ и утвержденныя представителемъ верховной власти; 5) мѣры, одобренныя сенатомъ; впрочемъ, законодатель сдѣлалъ здѣсь оговорку—„развѣ бы въ обстоятельствахъ представленія сдѣлано было умышленное и важное упущеніе [1])“.

Что касается бездѣйствія министровъ, то по этому вопросу въ общ. учр не имѣется вовсе никакихъ точныхъ указаній. Второй пунктъ ст. 279 говоритъ только: „что министръ отвѣтствуетъ, когда, оставивъ власть ему данную безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ попуститъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ“. Смыслъ этого изреченія очевидно тотъ, что министры должны были подвергаться отвѣтственности, за неисполненіе возложенныхъ на нихъ обязанностей, когда отъ такого неисполненія произошелъ бы вредъ для государства; постановленіе, какъ видимъ, мало опредѣленное, если принять въ особенности во вниманіе то обстоятельство, что, по тѣсной связи предметовъ вѣдомства, принятіе той или другой мѣры на столько же можетъ быть обязанностью одного министра, на сколько и другаго.

Общее учр. минист. предусмотрѣло также и способы или средства возбужденія отвѣтственности министровъ. Къ числу такихъ средствъ отнесены: 1) жалобы, подаваемыя на министровъ представителю верховной власти; 2) донесенія мѣстныхъ начальствъ въ тѣхъ случаяхъ, когда предписаніями министровъ они были бы понуждаемы къ отмѣнѣ существующихъ законовъ, или къ введенію новыхъ, не утвержденныхъ государемъ; 3) судъ надъ подчиненными министрамъ лицами, когда при этомъ было бы обнаружено, что эти лица дѣйствовали по предписаніямъ министровъ или же совершали преступное бездѣйствіе въ слѣдствіе того, что законъ не былъ имъ сообщенъ

---

[1]) Ibid. §§ 280—286.

министромъ; 4) ревизіи губерній особо уполномоченными на то лицами, когда при этомъ были бы обнаружены явныя превышенія власти министровъ или ихъ бездѣйствіе и 5) разсмотрѣніе ежегодныхъ министерскихъ отчетовъ. Указавши всѣ эти средства или поводы привлеченія министровъ къ отвѣтственности, общ. учр. мин. какъ бы опасаясь, не слишкомъ ли легко будетъ привлекать министровъ къ отвѣтственности, тутъ же прибавляетъ, что всѣ эти средства привлеченія къ отвѣтственности министровъ тогда только должны были имѣть силу, когда были бы основаны на ясныхъ и неопровержимыхъ доказательствахъ, и когда, кромѣ того, дѣйствіями министровъ былъ бы нанесенъ какой-либо важный государственный ущербъ[1]). Этимъ добавленіемъ закона сводились почти къ нулю всѣ вышеозначенные способы привлеченія министровъ къ отвѣтственности, такъ какъ, если на лицо не было бы важнаго госуд. ущерба, доказать который далеко не всегда легко, то и отвѣтственность министровъ не могла бы быть возбуждена, хотя бы превышеніе власти или бездѣйствіе стояли внѣ всякаго сомнѣнія. Самый порядокъ привлеченія министровъ къ отвѣтственности состоялъ, на основаніи общ. учр. мин. въ томъ, что донесенія на министровъ прежде всего должны были поступать на высочайшее усмотрѣніе и по признаніи представителемъ верховной власти ихъ основательности дѣло должно было поступать для производства слѣдствія въ общее собраніе государственнаго совѣта; для этой цѣли послѣдній долженъ былъ избирать изъ своей среды особую коммиссію, уполномоченную требовать отъ обвиняемыхъ министровъ всѣхъ необходимыхъ для дѣла объясненій; право окончательнаго заключенія по поводу произведеннаго коммиссіей слѣдствія было предоставлено государственному совѣту, сообразно съ чѣмъ министръ могъ быть или только удаленъ отъ должности, или же преданъ Верховному Уголовному Суду; первое должно было имѣть мѣсто тогда, когда слѣдствіе не нашло бы въ дѣйствіяхъ министра умышленныхъ злоупотребленій; послѣднее, напротивъ, въ случаѣ дѣйствительныхъ и важныхъ преступленій должности [2]). Припоминая все сказанное объ отвѣтственности министровъ, какъ опредѣлило ее законодательство императора Александра I, нельзя не придти

[1]) Ibid. §§ 287 и 288.

[2]) Ibid. §§ 295—296.

къ тому заключенію, что не смотря на все желаніе законодателя возможно точнѣе и строже формулировать положенія, касающіяся этого важнаго предмета, цѣль эта далеко не была достигнута; въ статьяхъ закона сталкивается масса противорѣчій и неясностей; на ряду съ стремленіемъ придать этому дѣлу серьезное значеніе, проглядываетъ какая-то боязнь, въ силу чего одни постановленія парализуются другими. Въ результатѣ всего этого оказывается, что составители общаго утрежденія министерствъ были не въ силахъ справиться надлежащимъ образомъ съ вопросомъ о министерской отвѣтственности въ абсолютной монархіи, и весь отдѣлъ объ этомъ, при всей внѣшней и формальной стройности, страдаетъ отсутствіемъ содержательности; истинныхъ и реальныхъ основъ министерской отвѣтственности положено не было.

§ 57. Значеніе реформы центральнаго управленія въ царствованіе императора Александра I.

Разсмотрѣвши исторію возникновенія и развитія центральныхъ учрежденій въ царствованіе императора Александра I, необходимо сказать еще нѣсколько словъ о значеніи этой реформы для государственной жизни вообще Произведенная въ началѣ текущаго столѣтія реорганизація центральнаго управленія принадлежитъ къ тѣмъ радикальнымъ реформамъ, которыя совершаются только разъ въ нѣсколько столѣтій и которымъ, слѣдовательно, выпадаетъ на долю положить свою печать на всю государственную жизнь на многіе грядущіе вѣка. Въ самомъ дѣлѣ, замѣна коллегіальной организаціи центральныхъ учрежденій организаціей единоличною представляется, даже при поверхностномъ разсмотрѣніи вопроса, въ высшей степени существенною, такъ какъ она обозначаетъ, что этимъ все вліяніе на государственную жизнь, на усовершенствованіе различныхъ отраслей этой жизни, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно и на благосостояніе цѣлыхъ милліоновъ людей, переносится на отдѣльныхъ личностей, такъ называемыхъ министровъ, замѣнившихъ собою учрежденія коллегіальныя, т. е. состоявшія изъ цѣлой совокупности лицъ и обсуждавшія всѣ сколько нибудь значительныя мѣры сообща. При оцѣнкѣ этой реформы невольно приходится поэтому сдѣлать нѣкоторыя сопоставленія съ реформой центральныхъ учрежденій, произведенной

столѣтіемъ ранѣе. Условія, при которыхъ пришлось вступить въ жизнь учрежденіямъ обѣихъ противоположныхъ другъ другу системъ управленія, представляются довольно схожими. Административный хаосъ, предшествовавшій введенію той и другой системы, доходилъ до чрезвычайныхъ размѣровъ; до-петровскіе приказы и павловскія коллегіи, перемѣшанныя съ министерствами, имѣли по своей безпорядочности много общаго. Такимъ образомъ, самыя условія жизни при Петрѣ, какъ и при Александрѣ I, требовали болѣе чѣмъ въ какое-либо другое время, организаторской, творческой дѣятельности, которая, по самой сущности своего характера, съ большимъ успѣхомъ можетъ быть выполняема совокупностью личностей, нежели единичными лицами, если имѣть въ виду людей обыкновенныхъ и не расчитывать на ихъ геніальность. „Коллегіи, справедливо замѣчаетъ Дмитріевъ, въ эту эпоху (т. е. при Петрѣ) были полезнѣе всякой другой формы правленія. Въ началѣ XVIII вѣка нужно было не столько управлять, сколько созидать и организовать управленіе. Все приходилось заводить снова или передѣлывать. Петру нужны были люди, которые бы помогали ему въ обширномъ дѣлѣ государственнаго устройства Для организаціи, для обсужденія новыхъ мѣръ, для пріисканія средствъ управленія, коллегіальныя мѣста, по своей сущности, способнѣе личной администраціи. Мѣра, обдуманная многими лицами, прошедшая чрезъ медленную повѣрку долгихъ преній, имѣетъ болѣе ручательствъ полноты и зрѣлости. Личныя цѣли, которыя могли бы исказить ее, при такихъ условіяхъ проявляются менѣе“. Едвали мы ошибемся, если скажемъ, что въ такомъ же приблизительно положеніи находились у насъ дѣла и въ началѣ нынѣшняго столѣтія. Общественныя и государственныя потребности на столько развились уже и усложнились, что существовавшія учрежденія перестали удовлетворять своей цѣли; административная организація и дѣятельность далеко отстали отъ дѣйствительной жизни; требовалось пересозданіе ихъ, обновленіе, приспособленіе къ потребностямъ народной жизни, а вмѣстѣ съ тѣмъ составленіе новыхъ уставовъ и правилъ дѣятельности. Молодому правительству начала текущаго вѣка предстояла довольно трудная дилемма: приходилось или возстановить съ прежнимъ значеніемъ коллегіальное начало, обновивши его и давши ему болѣе правильное выраженіе, или обратиться къ системѣ прямо противоположной; увлеченное примѣромъ

Запада, гдѣ господствовала уже министерская система, нашедшая полное и совершенное свое выраженіе въ администраціи наполеоновской Франціи, русское правительство склонилось также къ этой системѣ и коллегіи, вмѣсто того, чтобы быть улучшенными и обновленными, окончательно сошли съ государственной сцены. Однако, какъ самому Александру I, такъ равно и его сотрудникамъ по реформамъ, очень хорошо было извѣстно, что коренные недостатки министерской системы на Западѣ имѣли сильный противовѣсъ въ народномъ представительствѣ. Поэтому, если Александръ I рѣшился обратиться къ этой системѣ, то очевидно въ предположеніи коренного измѣненія въ самомъ государственномъ строѣ. Это подтверждается многими историческими документами; самый планъ министерской реорганизаціи въ первоначальномъ своемъ видѣ былъ иной, нежели въ какомъ онъ осуществился. Отвѣтственность министровъ, опредѣленная общимъ учрежденіемъ министерствъ, представляетъ собою нѣчто иное сравнительно съ отвѣтственностью предполагавшеюся ранѣе. Обстоятельства сложились такъ, что большая часть предположеній гр. Сперанскаго не осуществилась, отсюда и самыя учрежденія, будучи поставлены не на тѣ основанія, которыя для нихъ готовились, не могли имѣть и тѣхъ результатовъ, которыхъ можно было бы ожидать отъ нихъ при другихъ условіяхъ. Для того, чтобы власть министровъ всегда оставалась въ назначенныхъ для нея предѣлахъ, надо было, чтобы органы, которымъ предоставлено было право контроля, дѣйствительно пользовались этимъ правомъ. Этого на самомъ дѣлѣ и не было да и не могло быть; попытка возвратить сенату его прежнее значеніе оказалась безуспѣшною; Сперанскій имѣлъ въ виду посредствомъ сената объединить всю администрацію, для чего предполагалась и радикальная реорганизація сената; весь планъ этой реформы, будто бы былъ уже готовъ, но обстоятельства того времени—начавшаяся война, несчастная судьба самого Сперанскаго, воспрепятствовали проведенію этого плана въ жизнь. Сперанскій въ письмѣ къ императору Александру I изъ Перми по этому поводу говоритъ: „Дай Богъ, Всемилостивѣйшій Государь! чтобы время сіе настало (т. е. время преобразованія сената). Проэктъ можетъ быть перемѣненъ, исправленъ или совсѣмъ передѣланъ людьми болѣе меня свѣдущими, но я твердо увѣренъ, что безъ устройства сената, сообразнаго устройству министерствъ, безъ средоточія и твер-

дой связи дѣлъ, министерства всегда будутъ наносить болѣе вреда и Вамъ заботы, нежели пользы и достоинства". Такимъ образомъ, самъ творецъ министерской организаціи находилъ необходимымъ, для правильнаго хода дѣлъ, объединить министерства въ коллегіальномъ установленіи, сенатѣ, и тѣмъ самымъ создать противовѣсъ недостаткамъ единоличнаго управленія; замѣчательнымъ въ этомъ случаѣ представляется, конечно, то, что въ качествѣ лѣкарства противъ золъ единоличнаго управленія рекомендуется все то же коллегіальное начало. На самомъ дѣлѣ, однако, сенатъ такого значенія не получилъ, хотя de jure онъ и былъ признанъ средоточіемъ всѣхъ исполнительныхъ дѣлъ; но уже самое учрежденіе министерствъ не находило возможнымъ вносить въ сенатъ всякаго рода дѣла: дѣла, подлежавшія тайнѣ, въ сенатъ не вносились. Это, какъ говоритъ Дмитріевъ, и было зародышемъ тѣхъ личныхъ докладовъ, которые впослѣдствіи получили такое громадное значеніе и приносили такой громадный вредъ. Въ самомъ дѣлѣ, личные доклады, допущенные первоначально какъ исключенія, и развившіеся впослѣдствіи до значительныхъ размѣровъ, породили то, противъ чего собственно и направлена была реформа, т. е. безотвѣтственность высшихъ должностныхъ лицъ. Если и желательно было, чтобы министерства были учрежденіями самостоятельными, не стѣсняемыя безъ надобности въ своихъ дѣйствіяхъ какою-либо другою властью, то, съ другой стороны, законодатель едвали предполагалъ снабдить ихъ такою властью, которая могла бы выходить за должные предѣлы; между тѣмъ, на самомъ дѣлѣ, это легко могло имѣть мѣсто именно благодаря личнымъ докладамъ и въ силу отсутствія хорошо устроеннаго органа контроля.

Въ государствахъ, гдѣ контроль надъ управленіемъ принадлежитъ народу или его представителямъ, личные доклады министровъ главѣ государства надо признать не только полезными, но и необходимыми; тамъ глава государства долженъ находиться въ непрерывномъ общеніи со своими агентами, ибо каждое, сколько-нибудь важное распоряженіе главы государства должно быть контрасигновано тѣмъ или другимъ министромъ, отвѣтствующимъ за его законность предъ народнымъ представительствомъ. Нѣчто иное наблюдается въ неограниченной монархіи; министры, являясь агентами государя, предъ нимъ однимъ и отвѣтственны, такъ что, получивши полномочіе на

какую-либо мѣру непосредственно отъ главы государства, они тѣмъ самымъ слагаютъ съ себя всякую отвѣтственность. Здравый умъ Сперанскаго, конечно, не могъ этого не понимать; общ. учр. мин., какъ было уже замѣчено, желало поставить между государемъ и министрами сенатъ, чрезъ который и должны были идти всеподданнѣйшіе доклады; вышло какъ разъ наоборотъ: министры, какъ не разъ замѣчали еще и современники Александра I, стали между государемъ и сенатомъ и, докладывая государю, не подчинялись уже болѣе никакому другому учрежденію и тѣмъ самымъ присвоили себѣ власть, имѣющую возможность выходить за должные предѣлы. Карамзинъ по этому поводу писалъ: „Россіею правили министры, т. е. каждый по своей части могъ творить и разрушать“, и въ этихъ словахъ заключалась значительная доля правды. Одной изъ вредныхъ сторонъ министерской системы явилось также чрезмѣрное расширеніе вѣдомствъ министерствъ. Министры, получивши въ свое вѣдѣніе обширныя отрасли народной жизни, болѣе чѣмъ когда-либо, приняли на себя задачи, выполненіе которыхъ, по ихъ существу, должно было принадлежать или самому обществу, или, по меньшей мѣрѣ, мѣстнымъ административнымъ органамъ. Непосредственное вмѣшательство въ частную жизнь, въ дѣла второстепенныя и мелочныя, сдѣлалось причиною того, что въ министерства стали стекаться дѣла маловажныя, требовавшія тѣмъ не менѣе массу времени для ихъ разсмотрѣнія и разрѣшенія, что не могло не отзываться вредно на интересахъ и потребностяхъ общегосударственныхъ. Эти и другіе недостатки министерской системы обнаружились уже вскорѣ по ихъ учрежденіи. Не только люди консервативные, приверженцы старины, возставали противъ министерствъ, но и безпристрастные цѣнители также находили въ нихъ болѣе вреда, нежели пользы. Такъ въ 1827 году появилась записка, авторъ которой пожелалъ остаться неизвѣстнымъ; отличаясь вообще осторожностью и умѣренностью сужденій, записка отдавала все же предпочтеніе старой коллегіальной системѣ. „Опытъ доказалъ, сказано было въ запискѣ [1]), что учрежденіе въ Россіи министерствъ разрушило единство надзора, что съ перемѣною министровъ безпрестанно мѣняется система правленія, чего въ благоустроенномъ госу-

[1]) Архивъ Калачева. 1859 г. III, 58—59. См. также мою статью «Коллегіальное начало въ министерской организаціи». Журн. Юрид. Общ. 1895. кн. 9.

дарствѣ допускать не должно и чему коллегіальное учрежденіе служитъ препятствіемъ; что слабый министръ въ разрѣшеніи подлежащихъ ему предметовъ скорѣе бываетъ подверженъ ошибкамъ, а слишкомъ на себя надежный перейдетъ границу ввѣренной ему власти; что содержаніе министерствъ ежегодно потребляетъ чрезмѣрныя суммы; что каждое вступленіе новаго министра влечетъ за собою удаленіе многихъ чиновниковъ, для успокоенія коихъ раздавали рановременно пенсіи, аренды ордена и повышеніе чинами; что всѣ сіи награды, получаемыя преимущественно служащими въ министерствахъ, возбуждаютъ уныніе и ропотъ въ чиновникахъ другихъ мѣстъ, а паче губернскихъ, не имѣющихъ особаго покровительства, и что онѣ, умножая раздачу чиновъ и орденовъ, унижаютъ въ общемъ мнѣніи цѣну сихъ полезныхъ наградъ". Современники учрежденія министерствъ отмѣчаютъ между прочимъ, что министерская система усилила централизацію управленія и способствовала наибольшему развитію бюрократіи, съ ея патронатомъ и слѣпымъ повиновеніемъ низшихъ служащихъ непосредственно высшимъ. „Тщетно, писалъ Трощинскій, законы въ разныя времена усиливались положить предѣлы слѣпому повиновенію подчиненныхъ; но несогласно съ природою, чтобы подчиненный противупоставилъ законъ своему начальнику, отъ котораго зависитъ все его счастье и несчастье. Начальникъ опредѣляетъ его къ мѣсту, тотъ же начальникъ лишаетъ его мѣста, когда заблагоразсудитъ; слѣдственно, подчиненному не остается ничего дѣлать, какъ только содѣйствовать видамъ начальника, которому онъ всѣмъ обязанъ, отъ покровительства котораго онъ всего ожидаетъ и отъ неудовольствія котораго долженъ непрестанно опасаться худыхъ для себя послѣдствій; впрочемъ, и подчиненному не невыгодно исполнять то, чего отъ него требуетъ начальникъ, ибо, въ свою очередь, и онъ по своей части можетъ также позволять себѣ злоупотребленія, соразмѣрныя со степенью своего званія" [1]). Трощинскій былъ практикъ и въ его словахъ много жизненной правды; но онъ возвышался и до теоретическихъ соображеній, заявляя, что единоличная форма управленія безъ ущерба можетъ быть допущена тогда, „когда чиновники, пользующіеся личною властью,

[1]) Сборникъ Русск. Истор. Общества. 1868, III, 44—45.

встрѣчаютъ преграду въ народныхъ установленіяхъ, имѣющихъ достаточную силу для составленія противувѣсія ихъ произволу". Такимъ образомъ, Трощинскій былъ очень послѣдователенъ въ своихъ сужденіяхъ; будучи консерваторомъ и не сочувствуя конституціоннымъ планамъ правительства, онъ явился противникомъ и министерской системы управленія, долженствовавшей, по его мнѣнію, сопутствовать лишь конституціонному режиму.

Указывались и другія невыгоды министерской системы; такъ заявляли, что въ виду зависимости, при этой системѣ, всего управленія въ извѣстной отрасли отъ личности, но не отъ учрежденія, для главы государства представляется необходимымъ болѣе, чѣмъ когда-либо въ другомъ случаѣ, удостовѣряться, при избраніи министровъ въ ихъ способности управлять ввѣренными имъ частями; слѣдовательно и отъ главы государства требуется еще способность выбирать людей, понимать ихъ и вѣрно оцѣнивать, что возлагаетъ на него, такимъ образомъ, большую нравственную отвѣтственность.

Изъ сказаннаго видно, что уже и современники образованія министерствъ видѣли въ нихъ много недостатковъ чисто принципіальнаго характера и отдавали предпочтеніе коллегіямъ. Послѣднія, какъ учрежденія съ разнообразнымъ составомъ, рѣшающія каждое дѣло по большинству голосовъ, были чужды недостатковъ личнаго управленія. Правда, они имѣли свои недостатки, но недостатки эти могли быть исправлены; такъ, напр. сосредоточеніе въ коллегіяхъ судебной части не обусловливалось сущностью коллегіальной системы; выдѣленіе этой части изъ сферы вѣдомства коллегій не представляло никакого затрудненія. Медленность дѣлопроизводства, въ которой такъ часто упрекали коллегіальную систему, присуща дѣйствительно этой системѣ, однако далеко не въ такой степени, какъ это обыкновенно думаютъ; но, кромѣ того, отъ высшихъ центральныхъ учрежденій, вѣдающихъ общегосударственные интересы, постановляющихъ рѣшенія, отъ которыхъ зависитъ развитіе или упадокъ народной промышленности и благосостояніе цѣлыхъ милліоновъ людей, повидимому, и не требуется особенной быстроты рѣшеній; послѣдняя бываетъ необходима лишь въ исключительныхъ и, слѣдовательно, рѣдкихъ случаяхъ; въ дѣлахъ же обыкновенныхъ кромѣ вреда она ничего не можетъ принести. И въ

министерствахъ сколько нибудь важныя дѣла никогда не производились быстро; не говоря о разнаго рода комитетахъ и коммиссіяхъ, въ которыхъ такія дѣла обыкновенно разсматривались, по самому закону наиболѣе важныя дѣла должны были обсуждаться въ министерскомъ совѣтѣ, подготовленныя предварительно еще въ отдѣленіяхъ и департаментахъ. Иначе, конечно, не могло и быть. Общее учрежденіе министерствъ ошибалось, говоря, что министрамъ принадлежитъ исключительно исполнительная часть; право изданія распоряженій не только въ разъясненіе, но и въ развитіе и дополненіе закона также присвоено было министрамъ, если не по закону, то по крайней мѣрѣ, въ силу отчасти потребностей самой жизни, отчасти высокаго служебнаго положенія самихъ министровъ. Изданіе же распоряженій — трудъ, требующій многихъ соображеній и коллегіальнаго обсужденія, каковое въ министерствахъ и было возложено на министерскіе совѣты. Все это доказываетъ, что быстрота дѣлопроизводства въ министерствахъ, поставляемая обыкновенно на видъ какъ выдающееся достоинство этой системы, во 1) далеко не всегда есть дѣйствительное достоинство; во 2) далеко не всегда и присуща министерской дѣятельности. Правда, есть нѣкоторыя отрасли администраціи, гдѣ сравнительно чаще требуется быстрота дѣятельности; сюда относится дѣятельность полицейская, въ тѣсномъ смыслѣ слова. Поэтому и центральное учрежденіе, на обязанность котораго было бы возложено вѣдѣніе полиціи, могло бы быть организовано на единоличномъ началѣ. Такая организація полиціи не представляла бы ничего ненормальнаго, такъ какъ вообще устройство учрежденій должно быть приноровливаемо къ потребностямъ администраціи, а не на оборотъ. Справедливость требуетъ, однако, замѣтить, что быстрота полицейской дѣятельности является необходимою обыкновенно лишь на низшихъ стадіяхъ; дѣятельность же регулирующая, распорядительная и контролирующая даже и въ сферѣ полицейской не нуждается въ быстротѣ.

Недостатки министерской системы управленія, замѣченные еще и современниками введенія этой системы, оказывались многочисленными и существенными, такъ что невольно возбуждается вопросъ, почему же была введена эта система управленія, почему не осталась система коллегіальная, во многихъ отношеніяхъ ее превосходившая. Русскіе государствовѣ-

ды занимались уже этимъ вопросомъ. Такъ, Градовскій полагалъ, что министерства введены въ виду необходимости „сколько нибудь правильно распредѣлить задачи управленія, установить хотя какія нибудь условія отвѣтственности;“ кромѣ того, по его мнѣнію, и примѣръ западной Европы игралъ также не послѣднюю роль. [1]) Весьма возможно, что, обращаясь къ новой системѣ управленія, правительство имѣло въ виду вывести администрацію изъ того хаотическаго состоянія, въ которомъ она находилась; однако, очевидно, что указанные недостатки, какъ отсутствіе правильнаго распредѣленія задачъ управленія и неудовлетворительная организація отвѣтственности должностныхъ лицъ вовсе не обусловливаются сущностью коллегіальной системы. Если Градовскій далѣе полагалъ, что для дальнѣйшаго существованія коллегіальной системы не доставало у насъ двухъ условій: 1) общей и цѣльной системы администраціи и 2) надлежащимъ образомъ организованнаго учрежденія верховнаго контроля, то оба эти условія одинаково желательны для управленія, все равно, коллегіальную или единоличную организацію имѣютъ центральныя учрежденія. Если этихъ условій въ концѣ прошлаго вѣка не было, то отсюда повидимому можно вывести только то заключеніе, что правительство должно было стремиться къ ихъ созданію, а для этого не требовалось непремѣнно прибѣгать къ коренной ломкѣ организаціи учрежденій. Справедливость этого доказывается именно тѣмъ, что и послѣ учрежденія министерствъ сенатъ, въ качествѣ контролирующаго и регулирующаго учрежденія, ни сколько не выдвинулся впередъ.

Проф. Коркуновъ [2]) объясняетъ замѣну коллегіальныхъ органовъ министерскими лишь тѣмъ, что было признано необходимымъ обособить судебную функцію отъ административной, и что коллегіальныя учрежденія потому именно и существовали, что обѣ эти функціи въ нихъ были слиты. Едвали, однако, организацію учрежденій можно объяснять всецѣлородомъ ввѣряемыхъ имъ дѣлъ. Если дѣйствительно коллегіальная организація признается наиболѣе свойственной судеб-

---

[1]) *Градовскій.* Начала II, изд. 3 стр. 390.

[2]) Русское госуд. право II, 180.

нымъ учрежденіямъ, то во 1) дѣйствительная жизнь показываетъ намъ, что даже и судебная функція нерѣдко ввѣряется единоличнымъ органамъ, таковъ, напр. весьма распространенный институтъ мировыхъ судей; во 2) ни откуда не слѣдуетъ, чтобы коллегіальное начало вовсе уже было бы несвойственно административнымъ органамъ. Такимъ образомъ, судебная и административная функціи могутъ быть разграничены не зависимо отъ организаціи учрежденій. Проф. Коркуновъ полагаетъ также, что „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 настоятельная необходимость поставить въ болѣе живую и непосредственную связь администрацію съ верховнымъ управленіемъ и для этого пришлось замѣнить коллегіи единоличными органами.“ [1]) Въ этихъ соображеніяхъ прежде всего непонятно, почему формальная, отрицательная и полицейская дѣятельность государства требовала коллегіальной организаціи учрежденій, а осуществленіе культурныхъ задачъ требуетъ единоличной организаціи; повидимому можно было бы думать какъ разъ обратное. Едвали можно согласиться и съ оцѣнкой исторической дѣятельности государства. Стремленіе государства къ осуществленію культурныхъ задачъ общественной жизни обнаружилось несомнѣнно ранѣе вступленія на престолъ Александра I. Дѣятельность Петра I заслуживаетъ въ этомъ случаѣ полнаго признанія; а онъ именно и ввелъ у насъ коллегіальную организацію центральныхъ учрежденій. Наконецъ, непонятно и то, почему установленіе непосредственной связи между администраціей и верховнымъ управленіемъ возможно только при помощи единоличныхъ органовъ, и почему съ коллегіальными установленіями верховное управленіе можетъ сноситься только оффиціально, давать имъ указанія только формальными постановленіями и предписаніями. Если необходимы указанія верхов-

[1]) Ibid. стр. 185.

ной власти, то роль докладчиковъ предъ ней и посредниковъ между нею и администраціей могла быть предоставлена и президентамъ коллегій, безъ присвоенія, однако, имъ права единоличной дѣятельности. Вообще, обосновать и оправдать теоретически замѣну коллегій министерствами представляется весьма труднымъ. Но объяснить это явленіе исторически, конечно, возможно. Первые министры появились, какъ извѣстно, еще при императорѣ Павлѣ. Принимая во вниманіе направленіе государственной политики этого времени, можно думать, что единоличная организація центральныхъ учрежденій создается съ тою цѣлью, чтобы избавиться отъ нѣсколько сложныхъ и стѣснительныхъ формъ коллегіальной организаціи и обезпечить за собою большую свободу дѣйствій. Коллегіальная организація препятствуетъ этой свободѣ; при ней вся административная дѣятельность центральныхъ учрежденій имѣетъ тенденцію основываться по преимуществу на законѣ, въ противоположность личному усмотрѣнію. При единоличной организаціи, напротивъ, свободной дѣятельности власти открывается широкій просторъ. Если эти соображенія могли бы быть признаны достаточными для объясненія появленія министерскихъ должностей въ концѣ прошлаго вѣка, то они недостаточно разъясняютъ дальнѣйшее и болѣе совершенное развитіе министерской системы при императорѣ Александрѣ I. Послѣдній стремился организовать все государственное управленіе на началахъ законности, и потому, если и рѣшился, конечно, не безъ вліянія западно-европейскихъ порядковъ, ввести министерскую систему, то лишь въ предположеніи измѣненія всего государственнаго строя на западно-европейскій образецъ, благодаря чему и могла бы быть обезпечена строгая закономѣрность дѣятельности центральныхъ учрежденій и сокращены способы и формы дѣятельности по личному усмотрѣнію. Созданные въ этомъ предположеніи министерства остались существовать, хотя предполагавшаяся коренная реорганизація государственнаго строя и не была осуществлена. Такимъ образомъ, примѣръ западной Европы и стремленіе организовать высшее управленіе на началахъ, усвоенныхъ западно-европейскими государствами;—вотъ на нашъ взглядъ единственная причина появленія у насъ министерской системы управленія, въ замѣнъ коллегіальной. Думать же, что эта система была вызвана потребностями времени, вытекала съ

естественною и логическою послѣдовательностью изъ всего предшествовавшаго хода событій, мы не имѣемъ никакихъ основаній. Настоятельною потребностью было конечно улучшеніе организаціи высшихъ административныхъ учрежденій; но не слѣдуетъ думать, что единственнымъ средствомъ для этого было введеніе министерской системы.

Глава вторая.

СОВРЕМЕННАЯ ОРГАНИЗАЦІЯ МИНИСТЕРСТВЪ.

§ 58. Общія положенія.

Выше была подробно изложена организація министерствъ на основаніи общаго учрежденія ихъ, изданнаго въ царствованіе императора Александра I. Въ виду того, что эта организація остается почти безъ всякихъ измѣненій дѣйствующею и до настоящаго времени, намъ нѣтъ уже надобности, при разсмотрѣніи современной министерской организаціи, еще разъ излагать то, съ чѣмъ мы ознакомились уже ранѣе. Мы ограничимся, такимъ образомъ, лишь указаніемъ на тѣ модификаціи, которымъ подверглась первоначальная организація министерствъ по дѣйствующему законодательству. Модификаціи эти относились главнымъ образомъ, къ отдѣльнымъ министерствамъ, что же касается измѣненій общихъ всѣмъ министерствамъ, то они были очень не значительны. Общая организація министерствъ и по дѣйствующему законодательству остается вполнѣ согласною съ общимъ учрежденіемъ министерствъ 1811 года. Тѣ незначительныя измѣненія, которыя были съ тѣхъ поръ произведены, относятся отчасти къ дѣлопроизводству, отчасти къ распредѣленію дѣлъ между отдѣльными частями министерствъ, отчасти, наконецъ, къ министерской отвѣтственности. Такъ, еще въ 1852 году, въ виду изъ года въ годъ увеличивавшагося письмоводства въ министерствахъ и подчиненныхъ имъ установленіяхъ, неразрывно связаннаго съ увеличеніемъ ни къ чему не ведущаго формализма, министрамъ и главноуправляющимъ вмѣнено было въ обязанность постоянно заботиться объ изысканіи средствъ къ уменьшенію переписки и къ упрощенію канцелярскаго

производства. [1]) То же было подтверждено въ 1860 году [2]). Вмѣстѣ съ тѣмъ современное законодательство отказалось отъ той излишней регламентаціи, которой была обставлена дѣятельность каждаго министра по общ. учрежд. 1811 года; такъ, мы видѣли, что по первоначальному учрежденію министру вмѣнялось въ обязанность предпринятіе различнаго рода мѣръ и средствъ для ознакомленія съ положеніемъ ввѣренной ему отрасли управленія и для ея улучшенія. [3]) Въ настоящее время законодатель надѣется, что каждый министръ самъ уже найдетъ надлежащія средства для достиженія вышеуказанныхъ цѣлей и что установлять въ этомъ отношеніи строгую регламентацію значитъ только безъ надобности стѣснять дѣятельность министра. Въ частности, новѣйшее законодательство обратило большое вниманіе на исправленіе недостатковъ финансоваго производства въ министерствахъ. Такъ, въ 1862 году, были изданы правила, касающіяся составленія финансовыхъ смѣтъ министерствъ (смѣтныя правила); [4]) позднѣе были изданы правила для кассоваго и ревизіоннаго устройства, опредѣляющія характеръ дѣлопроизводства въ министерствахъ относительно пріема, храненія и расходованія денежныхъ суммъ.

Что касается дѣлъ, вѣдаемыхъ отдѣльными частями министерства, то можно указать, на примѣръ, на исключеніе изъ предметовъ вѣдомства министерскаго совѣта дѣлъ о привилегіяхъ на изобрѣтенія и о требованіяхъ суммъ для удовлетворенія потребностей подвѣдомственныхъ министерству учрежденій. Но, съ другой стороны, къ вѣдѣнію совѣта отнесены нѣкоторые предметы, не предусмотрѣнные старымъ законодательствомъ, куда относится установленіе особыхъ испытаній на такія должности, для успѣшнаго отправленія которыхъ нужны спеціальныя познанія. [5])

---

[1]) Св. Зак. т. I. Общ. образ. минист. ст. 37, изд. 1892 г.

[2]) Ibid. ст. 77 примѣчаніе.

[3]) См. Св. зак. т. I. изд. 1857 года, въ которомъ содержатся еще статьи 45—51, взятыя изъ общ. учрежд. 1811 года; въ изд. 1892 года этихъ статей уже не содержится.

[4]) Въ 1893 году былъ вновь нѣсколько измѣненъ порядокъ составленія смѣтъ и представленія ихъ въ госуд. совѣтъ. Собр. Узак. и Распоряж. 1893 г. ст. 838.

[5]) Св. Зак. т. I, изд. 1892. Общ. учр. мин. ст. 100 п. 9.

Постановленія объ отношеніяхъ министровъ къ законодательной власти дополнены требованіемъ, чтобы министры и главноуправляющіе отдѣльными частями входили съ представленіями въ государственный совѣтъ объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ законовъ не иначе, какъ испросивъ на то предварительно разрѣшенія Верховной власти. [1])

Къ числу болѣе существенныхъ измѣненій, произведенныхъ новѣйшимъ законодательствомъ, относятся правила, установляющія отвѣтственность высшихъ чиновъ государственнаго управленія.

Министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, равно какъ и члены государственнаго совѣта и генералъ губернаторы, за преступленія по должности не подлежатъ суду общихъ судебныхъ мѣстъ, но современное законодательство установляетъ въ этомъ отношеніи совершенно особый порядокъ. Прежде всего надо замѣтить, что всякое обвиненіе этихъ лицъ въ нарушеніи служебнаго долга должно быть представлено на Высочайшее усмотрѣніе. Слѣдовательно, никакое производство по обвиненію этихъ лицъ не можетъ быть начато безъ разрѣшенія Верховной Власти. Въ случаѣ же полученія такого разрѣшенія, жалобы и донесенія по дѣлу передаются въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ государственнаго совѣта, который обсуждаетъ ихъ въ составѣ не менѣе семи членовъ. При этомъ онъ пользуется правомъ требовать отъ обвиняемыхъ объясненій; результатомъ такого обсужденія дѣла является заключеніе департамента о дальнѣйшемъ направленіи дѣла. Если обстоятельства слагаются такъ, что требуется производство предварительнаго слѣдствія, то оно возлагается на одного изъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ сената по Высочайшему усмотрѣнію, при чемъ обязанности прокурора исполняетъ министръ юстиціи. Всѣ данныя, добытыя слѣдствіемъ, вмѣстѣ съ заключеніемъ министра юстиціи, вновь поступаютъ въ вышеназванный департаментъ государственнаго совѣта, который и постановляетъ, смотря по результатамъ произведеннаго слѣдствія: или о прекращеніи начатаго преслѣдованія, или о наложеніи на привлеченнаго къ отвѣтственности взысканія безъ суда, или, наконецъ, о преданіи обвиняемаго суду. Всѣ такого рода по-

[1]) Ibid. ст. 162.

становленіи департамента гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ требуютъ Высочайшаго утвержденія. Постановленіе департамента о преданіи обвиняемаго суду, по утвержденіи его Верховною Властью, передается министру юстиціи, который составляетъ на основаніи его обвинительный актъ, и вноситъ его въ Верховный Уголовный Судъ [1]).

Вышеизложеннымъ и исчерпываются всѣ сколько-нибудь существенныя измѣненія, произведенныя въ общемъ учрежденіи министерствъ 1811 года позднѣйшими узаконеніями.

§ 59. Отдѣльныя министерства.

Какъ ни сложною представляется государственная дѣятельность во всей ея совокупности, она все же допускаетъ извѣстную классификацію. Такъ, мы видимъ, что въ качествѣ самостоятельныхъ отраслей государственной дѣятельности являются: дѣятельность военная, международная, финансовая, судебная и, наконецъ, та дѣятельность, которая носитъ общее названіе внутренняго управленія. Каждая изъ этихъ категорій дѣятельности имѣетъ свой особый характеръ, свое особое значеніе для государственной жизни и вмѣстѣ съ тѣмъ свою особую исторію. Большинство этихъ отдѣльныхъ проявленій государственной дѣятельности возникаетъ вмѣстѣ съ возникновеніемъ самого государства, при чемъ дальнѣйшее ихъ развитіе находится въ тѣснѣйшемъ взаимодѣйствіи съ ростомъ всего государственнаго организма вообще. Разсматривая эти отрасли государственной дѣятельности въ ихъ исторической преемственности, мы находимъ, что зародыши ихъ возникаютъ вмѣстѣ съ самимъ государствомъ, т. е. относятся къ тому времени, когда само государство находится еще въ эмбріональномъ состояніи. Такъ, на первыхъ ступеняхъ развитія государства дѣятельность его принимаетъ, по преимуществу, военный характеръ. Обстоятельство это объясняется тѣмъ, что въ зачаточномъ состояніи государства всѣ его силы и средства направлены лишь къ самообразованію, укрѣпленію, сохраненію своей независимости и самаго своего бытія.

Военная отрасль государственной дѣятельности не уничтожается, однако, и по упроченіи государственнаго строя;

[1]) Сводъ Зак. т. I, изд. 1892 г. Учрежд. Госуд. Совѣта. ст. 87—94. Собр. узак. и расп. 1889 г. № 136 и 1891 г. № 800.

напротивъ, она еще болѣе развивается и, сообразно съ возможностью вести войну на сушѣ и на морѣ, раздѣляется на двѣ вѣтви, управляемыя особыми государственными органами, въ настоящее время—министерствами военнымъ и морскимъ. Причиною существованія военной администраціи до настоящаго времени служитъ, конечно, возможность и дѣйствительное существованіе войнъ; а существованіе послѣднихъ объясняется принципомъ суверенности отдѣльныхъ государствъ, ихъ независимостью и отсутствіемъ какого либо иного средства разрѣшать возникающія между ними споры и разногласія, когда каждое изъ нихъ не считаемъ нужнымъ отказываться отъ своего мнѣнія. Въ системѣ современныхъ государствъ не существуетъ какой либо высшей организаціи, которой каждое государство было бы обязано повиноваться. Устраиваемые весьма не рѣдко международные конгрессы и частныя соглашенія, хотя временно и могутъ иногда предупреждать военныя столкновенія между государствами, но въ концѣ концовъ все же не устраняютъ возможности войнъ. Пока эта возможность существуетъ, до тѣхъ поръ каждое государство будетъ имѣть военныя силы и военную администрацію.

Однако наряду съ отношеніями враждебнаго характера, съ самаго возникновенія государства, постепенно развиваются и мирныя отношенія между государствами. Различныя государства, въ виду отчасти необходимости удовлетворять развивающіяся потребности, отчасти ради сохраненія за собою независимости и, въ случаѣ враждебныхъ коллизій, преобладанія, вступаютъ между собою чрезъ посредство субъекта верховной власти, въ тѣ или другія мирныя отношенія; послѣднія вызываютъ со стороны субъекта этой власти извѣстную дѣятельность, получившую названіе международной, развившуюся постепенно въ особую самостоятельную отрасль съ опредѣленною системою органовъ и послужившую даже поводомъ къ образованію особой науки подъ именемъ международнаго права. Центральнымъ органомъ, вѣдающимъ эту отрасль государственной дѣятельнности, является въ настоящее время почти всюду министерство иностранныхъ дѣлъ.

Политическія организаціи на первыхъ ступеняхъ своего развитія должны были нуждаться и въ нѣкоторой суммѣ экономическихъ благъ, слѣдовательно должны были стремиться

къ ихъ пріобрѣтенію. Экономическая дѣятельность субъекта верховной власти въ государствѣ на первыхъ порахъ носила, большею частью, тотъ же военный и насильственный характеръ. Слабѣйшія политическія организаціи, теряя вообще свою самостоятельность, впадали въ то же время и въ зависимость экономическую, будучи принуждены жертвовать своими экономическими благами ради удовлетворенія потребностей организацій сильнѣйшихъ. Въ этой дѣятельности, заключавшейся первоначально, по преимуществу, въ сборѣ дани, съ укрѣпленіемъ же и упроченіемъ государственной организаціи обратившейся на внутренніе источники доходовъ, и слѣдуетъ видѣть зародышъ финансовой отрасли государственнаго управленія, организовавшейся въ настоящее время въ особое министерство финансовъ.

Однако и этимъ еще не ограничивалась дѣятельность субъекта верховной власти на первыхъ ступеняхъ государственнаго развитія. Не смотря на всю непрочность своей организаціи, не смотря на необходимость вести постоянную борьбу съ силами враждебными этой организаціи, представители верховной власти тѣмъ не менѣе должны были встрѣтиться съ вопросомъ о благѣ единичныхъ личностей, входящихъ въ составъ государства, должны были принять ихъ подъ свою охрану; этого требовали правовыя отношенія между членами образующейся политической организаціи. Регулированіе этихъ отношеній составляетъ также особую отрасль государственной дѣятельности, получившую названіе юстиціи или отрасли судебной и организовавшейся въ настоящее время въ видѣ особаго министерства юстиціи. Такимъ образомъ, уже на первыхъ ступеняхъ развитія государства мы видимъ возникновеніе четырехъ отраслей государственной дѣятельности: военной, международной, финансовой и судебной. Но когда государство достаточно уже окрѣпло, когда идея государственнаго единства и единой государственной власти воплотилась въ извѣстныхъ органахъ, когда, слѣдовательно заботы субъекта верховной власти о собственномъ существованіи и цѣлости государства отступили на задній планъ, онъ необходимо долженъ былъ стать въ тѣснѣйшія отношенія къ личности, долженъ былъ направить свою дѣятельность ко благу государственнаго населенія. Съ этого момента начинается по преимуществу внутренняя государственная дѣятельность, полу-

чившая названіе внутренняго управленія и нашедшая свою организацію въ настоящее время, главнымъ образомъ, въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, хотя нѣкоторыя вѣтви этой государственной дѣятельности и получили самостоятельную организацію; это послѣднее обстоятельство объясняется тѣмъ, что сфера внутренняго управленія представляется весьма обширною; здѣсь имѣется въ виду созданіе условій благосостоянія физическаго, духовнаго, экономическаго. Совмѣщеніе всѣхъ этихъ сложныхъ задачъ въ одномъ вѣдомствѣ было бы не цѣлесообразнымъ, такъ какъ далеко превышало бы силы одного учрежденія. Вотъ почему въ дѣйствительной жизни мы наблюдаемъ существованіе разныхъ министерствъ внутренняго управленія; таковы: министерство народнаго просвѣщенія, торговли, путей сообщенія, земледѣлія и промышленности и проч.

Изучая и излагая организацію и компетенцію отдѣльныхъ министерствъ, существующихъ въ настоящее время въ Россіи, мы считаемъ необходимымъ касаться каждый разъ и тѣхъ историческихъ основаній, на которыхъ покоится организація того или другаго министерства.

Прежде всего мы остановимся на министерствахъ, имѣющихъ своею задачей внѣшнюю безопасность государства, таковы министерства военное и морское; затѣмъ слѣдуютъ министерства: иностранныхъ дѣлъ, финансовъ, юстиціи и всѣ министерства внутренняго управленія.

Глава третья.

ВОЕННОЕ МИНИСТЕРСТВО И МОРСКОЕ.

§ 60. Развитіе органовъ военной администраціи.

Развитіе органовъ военной администраціи находится въ тѣсной связи съ развитіемъ вообще военнаго дѣла. Если забота о внѣшней безопасности государства характеризуетъ государственную дѣятельность уже на первоначальныхъ ступеняхъ государственной жизни, когда военная дѣятельность является обыкновенно даже преобладающею, то говорить о военной администраціи этого времени не представляется возможности, такъ какъ въ зарождающихся государствахъ и вообще не можетъ быть какихъ бы то ни было административныхъ установленій. Всѣ несложныя государственныя функціи сосредоточены обыкновенно въ однихъ и тѣхъ же рукахъ; какого либо раздѣленія ихъ не существуетъ; военное дѣло, судопроизводство, обезпеченіе государства хозяйственными средствами, сношенія съ другими государствами—все это сконцентрировано и вѣдается одними и тѣми же лицами, выдвинувшимися въ качествѣ военачальниковъ и правителей. Военная организація не отличается какою-либо сложностью; войскомъ является или все населеніе, способное переносить трудности военныхъ предпріятій, или это совокупность лицъ, стоящихъ наиболѣе близко къ правителю, въ особаго рода договорныхъ отношеніяхъ; участвовать въ походахъ вмѣстѣ съ правителемъ составляетъ ихъ прямое назначеніе; въ мирное время они совѣтчики правителя и несутъ разныя обязанности по порученію правителя; однимъ словомъ, это то, что извѣстно подъ именемъ дружины.

Въ древней Россіи, въ ея удѣльно-вѣчевой періодъ, дружина княжеская представляла собою и войско и органъ военной администраціи; она должна была защищать государство отъ враговъ, она же была озабочена и удовлетвореніемъ потребностей военнаго дѣла. Припомнимъ слова лѣтописи: „въ се же лѣто рекоша дружина Игореви: отроци Свѣнелъжи изодѣлися оружіемъ и порты, а мы нази; поиди, княже, съ нами въ дань, да и ты добудеши и мы“. Такимъ образомъ, средствомъ удовлетворенія потребностей военнаго дѣла являлся сборъ дани съ покоренныхъ народностей и война. Приведенное мѣсто лѣтописи замѣчательно еще тѣмъ, что оно доказываетъ существованіе дружинъ не только у князей, но и у частныхъ лицъ, бояръ [1]). Въ мирное время управленіе войскомъ не требовало никакихъ заботъ и расходовъ, такъ какъ отдѣльные дружинники—въ особенности бояре и вольные слуги—жили по своимъ вотчинамъ и лишь на случай войны собирались около князя [2]).

Съ объединеніемъ русскаго государства и установленіемъ единодержавія постепенно измѣняется, какъ характеръ организаціи военныхъ силъ, такъ и управленіе ими. Если въ прежнія времена можно было довольствоваться вольными услугами дружинниковъ, то теперь, возникшее на новыхъ началахъ государство, должно было болѣе прочнымъ образомъ обезпечить себя государственными средствами, въ томъ числѣ войскомъ, обязаннымъ по первому призыву идти на войну; это и было достигнуто прикрѣпленіемъ служилыхъ людей, ранѣе вольныхъ слугъ, къ служебному тяглу. Но служилые люди, какъ и ранѣе, живутъ по своимъ деревнямъ, отправляя тѣ или другія служебныя функціи и кормясь на счетъ мѣстнаго населенія; только въ случаѣ объявленія войны всѣ они обязаны были являться для участія въ походѣ. Однако, въ теченіи Московскаго періода составъ войска сдѣлался уже гораздо болѣе сложнымъ; такъ, въ царствованіе Михаила Ѳеодоровича существовали уже въ качествѣ отдѣльныхъ частей войска: конница, которую составляли нѣсколько разрядовъ населенія: дворяне, боярскіе дѣти, новокрещены, мурзы и

---

[1]) *В. Сергѣевичъ*, Русскія юридическія древности. т. I, 302.

[2]) Ibid. стр. 310.

князья татарскіе, казаки, рейтары, драгуны и даточные люди [1]); пѣхота, въ составъ которой входили стрѣльцы, солдаты, пѣшіе городовые казаки, пѣшіе даточные люди и вольные охочіе люди [2]). Наконецъ, артиллерія составляла также особую часть войска.

У Бѣляева приведенъ любопытный разсказъ стольника и намѣстника Переяславскаго Чемоданова, ѣздившаго посланникомъ въ Венецію въ 1657 году, о русскомъ войскѣ въ царствованіе Алексѣя Михайловича; такъ какъ разсказъ этотъ является дѣйствительно характернымъ и даетъ, какъ бы наглядное, представленіе, какъ о составѣ русскаго войска, такъ и о его вооруженіи, то мы позволимъ себѣ привести здѣсь его in extenso. „У Великаго Государя нашего, у Его Царскаго Величества, противъ его Государевыхъ недруговъ, рать сбирается многая и несчетная, и строенье многое, различными ученьи и строеніемъ. Перво устроены многія тысячи Копейныхъ ротъ Гусарскаго строю, а иныя многія тысячи устроены конныя съ огненнымъ боемъ Рейтарскаго строю; а иныя многія тысячи устроены Драгунскимъ строемъ съ большими мушкеты; а иныя многія тысячи устроены солдатскимъ строемъ: и надъ тѣми надо всѣми устроены начальные люди: Генералы и Полковники, и Подполковники и Майоры и всякіе начальные люди по чинамъ. А низовая сила, Казанская, Астраханская и Сибирская и иныхъ многихъ государствъ его Царскаго Величества, сбирается многая, несчетная рать; и бьются конныя лучнымъ боемъ; а Большаго и Меньшаго Ногаю Татарове и Башкирцы и Калмыки бьются лучнымъ же боемъ; а Стрѣльцовъ Московскихъ устроено на Москвѣ сорокъ тысящъ, опричь городовыхъ: а бои у нихъ солдатскаго строенья. А Донскіе и Терскіе и Яицкіе казаки бьются огненнымъ строемъ; а Запорожскіе Черкасы бьются лучнымъ и огненнымъ боемъ. Государевыхъ городовъ Дворяне и дѣти боярскіе, и всякихъ чиновъ люди, тѣ бьются разными обычаи: лучнымъ и огненнымъ боемъ, и кто къ которому бою навыченъ. А Его Царскаго Величества полку спальники, и стольники, и стряпчіе, и Дворяне Московскіе и жильцы: тѣ бьются своимъ

---

[1]) *Бѣляевъ И.* О русскомъ войскѣ въ царствованіе Михаила Ѳеодоровича 1846, стр. 3 и слѣд.

[2]) Ibid. стр. 44 и слѣд.

обычаемъ: только у нихъ бою, что подъ ними Аргамаки рѣзвы, да сабли у нихъ востры, на которое мѣсто не пріѣдутъ, ни какіе полки противъ нихъ не стоятъ: то у Великаго Государя нашего и строенье“ [1]). Такимъ образомъ, и приведенный разсказъ подтверждаетъ, что войско въ Московскомъ государствѣ отличалось уже весьма значительной сложностью, которая въ то же время порождала и сложность военной администраціи. Какъ управленіе разными частями войска, такъ и заботы объ удовлетвореніи потребностей военнаго дѣла были возложены въ XVII вѣкѣ на приказы, отчасти спеціально военные, отчасти же имѣющіе болѣе общій характеръ.

Наиболѣе важное и общее значеніе въ дѣлѣ военнаго управленія имѣлъ, по-видимому, разрядный приказъ, такъ какъ по свидѣтельству Кошихина, онъ управлялъ личнымъ составомъ войска, его передвиженіями, вѣдалъ войско (кромѣ стрѣльцовъ, иноземцевъ и рейтаровъ) въ служебномъ отношеніи; но на его же обязанности лежала забота о крѣпостяхъ, ихъ сооруженіи, снабженіи ихъ орудіями и гарнизономъ. Артиллерійское управленіе сосредоточивалось въ пушкарскомъ приказѣ, завѣдывавшемъ артиллерійскими парками, пушечными дворами, покупкою и приготовленіемъ въ Россіи новыхъ орудій и всѣмъ относящимся до артиллерійскаго вѣдомства; но здѣсь же, кромѣ того, сосредоточивалось и завѣдываніе пороховыми заводами. Для управленія казенными фабриками огнестрельнаго и холоднаго оружія былъ образованъ особый оружейный приказъ. На приказъ большой казны было между прочимъ возложено завѣдываніе перевозкою выдѣлываемыхъ въ Тулѣ желѣзныхъ орудій и ядеръ по разнымъ крѣпостямъ и городамъ и производствомъ отпусковъ денежныхъ суммъ на потребности военнаго дѣла; въ томъ и другомъ отношеніи онъ, повидимому, конкуррировалъ съ разрядным приказомъ. Хотя войско московскаго государства и не находилось еще на полномъ иждивеніи государства, однако дѣло военнаго продовольствія все же требовало нѣкоторыхъ заботъ со стороны государства, хотя бы для обезпеченія продовольствія въ военное время; заботы эти были возложены на

[1]) *Бѣляевъ И.* стр. 72, взято изъ Древней Россійской Вивліоѳики, VIII, 192.

„хлѣбный приказъ“. Контроль за всѣми расходами по военному вѣдомству былъ возложенъ на счетный приказъ. Весьма значительное число приказовъ управляло различными частями войскъ: такъ, иноземный приказъ завѣдывалъ военными лицами изъ иностранцевъ; рейтарскій приказъ вѣдалъ особый разрядъ конницы — рейтаровъ, бывшихъ, большею частью, также изъ иностранцевъ; стрѣлецкій приказъ управлялъ стрѣлецкими полками; приказъ казанскаго дворца распоряжался низовою силою, т. е. инородческими войсками изъ татаръ, калмыковъ, башкиръ и проч.; онъ же заботился о безопасности восточныхъ границъ. Та же обязанность въ отношеніи инородческихъ войскъ Сибири была возложена на сибирскій приказъ; посольскій приказъ управлялъ донскими казаками, хотя трудно понять, какая была связь между главною задачей этого приказа и донскими казаками. Были, наконецъ, и еще приказы, имѣвшіе связь съ военнымъ дѣломъ; такъ, приказъ новгородская-четверть завѣдывалъ военными границами съ Швеціей; приказъ устюжская четверть производилъ выдачу денежныхъ окладовъ начальникамъ рейтаровъ и солдатъ; въ приказѣ тайныхъ дѣлъ производились контроль за дѣйствіями воинскихъ воеводъ и судъ надъ ними [1]).

Изъ сказаннаго видно, такимъ образомъ, что организація военной администраціи отражала на себѣ характеръ состава самого войска; управленіе разными частями войска не было сконцентрировано въ одномъ учрежденіи, но раздроблялось между нѣсколькими приказами, что, конечно, въ результатѣ не могло имѣть единства военнаго управленія; кромѣ того, порученіе той или другой части войска въ завѣдываніе какого либо приказа обусловливалось иногда не потребностями военнаго дѣла, но иными соображеніями и причинами; въ общемъ, военная администрація представляла чрезмѣрную пестроту; при всемъ этомъ она была все же значительнымъ шагомъ впередъ сравнительно съ военными порядками до московскаго періода, когда не существовало вообще никакихъ военно-административныхъ учрежденій. Въ ней, наконецъ, мы видимъ зародыши современной военной администраціи; то, что

---

[1]) *Небольсинъ П.* О русскихъ солдатахъ и другихъ военныхъ чинахъ до Петра Великаго. Помѣщено въ Современникѣ 1849 г. т. XIII.

въ московской администраціи было разрознено, впослѣдствіи сконцентрировалось подъ вліяніемъ сознанія принадлежности отдѣльныхъ частей къ одному цѣлому. Но самыя потребности военнаго дѣла были на лицо уже и тогда; часть артиллерійская, инженерная, интенданская, судебная, административная въ тѣсномъ смыслѣ слова, вызывали заботы правительства, для чего и были созданы, какъ мы видѣли, особые органы, или же завѣдываніе указанными частями ввѣрялось учрежденіямъ съ общимъ характеромъ.

Съ Петра Великаго высшая военная администрація вступаетъ въ новую фазу развитія подъ вліяніемъ признанія необходимости сообщить военному устройству болѣе единства. Однако, цѣль эта была достигнута не сразу, хотя уже съ первыхъ же военныхъ преобразованій стремленіе къ достиженію ея обнаружилось довольно явственнымъ образомъ. Въ 1700 году изъ соединенія приказовъ иноземнаго и рейтарскаго былъ образованъ одинъ приказъ военныхъ дѣлъ, переименованный въ 1706 году въ военную канцелярію; во главѣ этого учрежденія былъ поставленъ „генералъ-плениипотенціаръ-кригсъ-коммиссаръ“, которому были подчинены не только распорядительная и хозяйственная часть, но и военное судопроизводство. Подвѣдомственными ему учрежденіями, кромѣ военной канцеляріи, были: генералъ-коммиссаріатъ, учрежденный въ 1711 году, провіантскій приказъ, учрежденный въ 1704 году, генералъ-аудиторъ съ подчиненными ему аудиторами и фискалы. Какъ ни велика была власть генералъ-кригсъ-коммиссара, на ряду съ нимъ и самостоятельно стояло другое должностное лицо — генералъ-фельдцейхмейстеръ, управлявшій артиллеріей и инженерами и имѣвшій въ своемъ вѣдѣніи матеріальную и техническую части (арсеналы и пороховые заводы). Ему были подвѣдомственны артиллерійская канцелярія, приказъ артиллеріи, оружейная канцелярія; онъ же завѣдывалъ и судебною частью въ артиллеріи. Кромѣ того, многія задачи военнаго управленія возложены были на сенатъ, съ учрежденіемъ котораго сходятъ со сцены различные военные приказы; такъ, на сенатъ было возложено: комплектованіе войскъ рекрутами, составленіе штатовъ для арміи, распредѣленіе расходовъ на довольствіе войскъ; продовольственная и вообще интендантская часть была возложена еще на особое учрежденіе „коммиссарство при войскѣ“, подчиненное непосредственно оберъ-кригсъ-коммиссару; сенатъ же былъ въ

этомъ отношеніи высшею инстанціей. Контроль за всѣми расходами на армію и флотъ былъ сосредоточенъ въ „ближней канцеляріи“ [1]).

Въ 1718 году концентрированіе высшей военной администраціи достигается путемъ образованія одного высшаго военнаго учрежденія—военной коллегіи [2]); въ ней было сосредоточено управленіе сухопутными военными силами. Въ составъ военной коллегіи входили: президентъ, вице-президентъ и нѣсколько совѣтниковъ изъ генералитета. Это было собственно присутствіе военной коллегіи, разсматривавшее самые разнообразные вопросы военнаго управленія; рѣшеніе присутствія должно было, однако, основываться на тѣхъ данныхъ, которыя были выработаны въ канцеляріи; въ этой послѣдней подготовленіе дѣлъ лежало на секретаряхъ: одинъ завѣдывалъ дѣлами кавалеріи и инфантеріи, другой дѣлами по гарнизонамъ, третій дѣлами по артиллеріи. Въ канцеляріи военной коллегіи сосредоточивались и дѣла коммиссаріатскія, для чего здѣсь была образована, какъ и по другимъ дѣламъ, должность нотаріуса. Предметъ вѣдомства военной коллегіи составляли всѣ вообще военно-сухопутныя дѣла, вѣдавшіяся ранѣе въ военномъ приказѣ [3]).

Итакъ мы видимъ, что при Петрѣ Великомъ вполнѣ сознается необходимость единства какъ въ области военной администраціи, такъ и въ сферѣ военно-административной дѣятельности. Это и достигается устройствомъ военной коллегіи, какъ одного для всего государства центральнаго органа военной администраціи.

Достигнуть объединенія военнаго управленія во всей его полнотѣ Петру Великому, однако, не удалось; военная коллегія хотя и была сдѣлана высшимъ военно-административнымъ органомъ, отдѣльныя части военнаго управленія оставались все же въ вѣдомствѣ различныхъ учрежденій, подчи-

---

[1]) *Бобровскій П.* Военное право въ Россіи при Петрѣ Великомъ. ч. II, 140—182.

[2]) 1-е Пол. Собр. Зак. № 3255 п. V.

[3]) *Вицынъ А.* Краткій очеркъ Управленія въ Россіи. 1855. стр. 116—117. См. также Юридическій Журналъ Салманова 1860 г. кн. 1-я и 4; ст. *Аргамакова*, Историческій очеркъ военныхъ учрежденій Петра Великаго.

ненныхъ военной коллегіи [1]). Только мало по малу, и уже по смерти Петра, эти отдѣльныя учрежденія входятъ въ составъ военной коллегіи. Такъ, въ 1736 году при военной коллегіи были образованы особыя конторы: 1) генералъ-кригсъ-коммиссаріатская для завѣдыванія денежными сборами на потребности военнаго дѣла; 2) цалмейстерская для раздачи жалованья войскамъ; 3) мундирная, вѣдавшая обмундировку войска; 4) провіантская, долженствовавшая заботиться о продовольствіи войска и 5) артиллерійская канцелярія, вѣдавшая артиллерійское дѣло [2]). Кромѣ того, были образованы контора фортификаціи и счетная. Во главѣ каждой конторы были поставлены директора, долженствовавшіе присутствовать и въ военной коллегіи [3]). Всѣ эти конторы существовали при военной коллегіи. Окончательное объединеніе военной коллегіи съ подчиненными ей высшими органами военной администраціи произошло уже въ концѣ XVIII вѣка, въ 1791 году, когда въ составъ коллегіи вошли, въ качествѣ департаментовъ и экспедицій конторы—коммиссаріатская, провіантская, артиллерійская, счетная, инспекторская; мундирная же и цалмейстерская конторы были упразднены. Въ этомъ видѣ военная коллегія съ самыми незначительными видоизмѣненіями существовала до образованія военнаго министерства въ царствованіе императора Александра I. Сравнивая высшую военно-административную организацію въ Россіи въ XVIII вѣкѣ съ такой же организаціей московскаго періода, мы опять имѣемъ возможность констатировать фактъ развитія и усовершенствованія этой организаціи. Въ противоположность чрезмѣрной дробности отдѣльныхъ частей военной администраціи московскаго періода, мы замѣчаемъ въ XVIII вѣкѣ постепенную концентрацію этихъ частей. Нельзя, конечно, упускать изъ виду и того обстоятельства, что дѣятельность военной администраціи въ теченіи XVIII вѣка значительно усложняется, въ виду образованія постояннаго войска, требовавша-

---

[1]) Коммиссаріатъ былъ подчиненъ военной коллегіи въ 1725 г. см. П. С. З. VII, № 4257. Генералъ-провіантъ-мейстеръ подчиненъ военной коллегіи въ 1726 году. П. С. З. VII, № 4837.

[2]) *Вицынъ А.* стр. 118.

[3]) П. С. З. 1-е т. VIII, № 6872.

го непрерывныхъ заботъ правительства о его продовольствіи, помѣщеніи, обмундированіи, обученіи, комплектованіи и распредѣленіи въ различныхъ частяхъ государственной территоріи. Вооруженіе войска вызывало новыя заботы правительства, опять таки болѣе усиленныя сравнительно съ дѣятельностью московскаго привительства, въ виду того, что послѣднее, при существованіи милиціи или помѣстныхъ войскъ, слагало съ себя значительную долю заботъ по вооруженію войска, возлагая эти заботы на само служилое сословіе. Упорядоченіе военныхъ отношеній въ арміи, развитіе дисциплины, борьба съ уклоняющимися отъ военной службы, установленіе военнаго суда, обезпеченіе правильности въ сферѣ военно-финансовой дѣятельности—все это вызывало уже усиленныя заботы главы государства и требовало соотвѣтствующихъ органовъ военной администраціи, которые и были вызваны къ жизни въ видѣ военной коллегіи и подчиненныхъ ей учрежденій.

Дальнѣйшее развитіе высшей военной администраціи, въ смыслѣ еще большаго объединенія военныхъ органовъ и упорядоченія дѣятельности этихъ органовъ, послѣдовало уже въ началѣ нынѣшняго столѣтія, съ учрежденіемъ военнаго министерства.

Хотя военное министерство и возникло вмѣстѣ съ другими въ 1802 году, но лишь по названію; военная коллегія продолжала существовать и функціонировать; во главѣ же всего военнаго дѣла была поставлена должность военнаго министра. Дѣйствительная же организація военнаго министерства относится лишь къ 1812 году. Такъ какъ устройство министерства и порядокъ его дѣятельности должны были согласоваться съ общими началами, высказанными въ общемъ учрежденіи министерствъ", то намъ необходимо обратить вниманіе лишь на компетенцію этого министерства и на устройство состоящихъ въ немъ особыхъ установленій.

Въ качествѣ учрежденія общаго для всего министерства явилась *канцелярія военнаго министра*, вѣдавшая дѣла по Высочайшимъ приказамъ и по повелѣніямъ военнаго министра, разсматривавшая, кромѣ того, различнаго рода донесенія на Высочайшее имя, а равно и всѣ вопросы, не относящіеся ни къ одному департаменту министерства въ отдѣльности; составленіе министерской смѣты расходовъ, а равно

и отчета по расходованію назначенныхъ на министерство суммъ, также входили въ предѣлы компетенціи канцеріи [1]).

Прежняя артиллерійская канцелярія превратилась въ *артиллерійскій департаментъ* министерства, съ правильнымъ раздѣленіемъ его на отдѣльныя части, сообразно съ раздѣленіемъ самого артиллерійскаго дѣла. Снабженіе арміи и крѣпостей артиллеріей, устройство пороховыхъ заводовъ и фабрикъ, снабженіе порохомъ, устройство арсеналовъ, приготовленіе всякаго рода орудій и артиллерійскихъ принадлежностей, приготовленіе огнестрѣльнаго и холоднаго оружія, наконецъ, контроль за всѣмъ этимъ, главнымъ образомъ, въ финансовомъ отношеніи—вотъ задачи, возложенныя на артиллерійскій департаментъ.

Инженерный департаментъ замѣнилъ прежнюю контору фортификаціи и долженъ былъ заботиться о постройкѣ и содержаніи крѣпостей и другихъ воинскихъ зданій [2]).

Весьма разнообразные вопросы военнаго управленія долженъ былъ вѣдать *департаментъ инспекторскій*; такъ, къ его вѣдомству относились: разсылка Высочайшихъ приказовъ и повелѣній министра по арміи, дѣла судебныя, дѣла по личному составу войска и комплектованію арміи, призрѣніе воинскихъ чиновъ и ихъ семействъ, организація внутренней стражи [3]). Помимо разнообразія задачъ, возложенныхъ на инспекторскій департаментъ, обращаетъ на себя вниманіе въ особенности то, что въ область задачъ военной администраціи вводятся задачи, вызываемыя не только потребностями военнаго дѣла, но и началами гуманности; таково именно призрѣніе воинскихъ чиновъ и ихъ семействъ.

Дѣла по службѣ лицъ военнаго званія разсматривались въ *аудиторіатскомъ департаментѣ*, который, кромѣ того, являлся и въ качествѣ высшей ревизіонной военно-судебной инстанціи, съ правомъ разъясненія и разрѣшенія разнаго рода сомнительныхъ случаевъ, встрѣчавшихся въ практикѣ военныхъ судовъ [4]).

---

[1]) Пол. Соб. Зак. № 24971. § 125—130.

[2]) Ibid. §§. 27—41.

[3]) Ibid. §§. 43—64.

[4]) Ibid. §§. 65—74.

Заботы о здоровьи войскъ, какъ въ мирное, такъ и въ военное время, также уже вызываютъ соотвѣтствующую дѣятельность военной администраціи; такъ, обезпеченіе войска всякаго рода медицинскими средствами и аптечными матеріалами было возложено на *коммиссаріатскій департаментъ* военнаго министерства; онъ же долженъ былъ вѣдать дѣла о госпиталяхъ, а равно и другія дѣла, не относящіяся къ медицинской части, какъ-то снабженіе арміи всякаго рода одеждой? [1]). Но для завѣдыванія военно-медицинскою частью былъ образованъ еще особый *медицинскій департаментъ*, вѣдавшій, какъ дѣла собственно медицинскія, такъ и всѣ дѣла по аптекарской части [2]). Все продовольствіе войска было возложено на *провіантскій департаментъ* [3]). Къ числу особыхъ установленій, образованныхъ при военномъ министерствѣ, относились: военный совѣтъ, ученый комитетъ и военно-топографическое дѣло. Въ составъ *совѣта* входили всѣ директора департаментовъ, члены генералитета—постоянные и опредѣляемые ежегодно [4]). Компетенція военнаго совѣта при первоначальной организаціи военнаго министерства не была опредѣлена; слѣдовательно, онъ долженъ былъ функціонировать по началамъ, указаннымъ въ общемъ учрежденіи министерствъ". Что касается *военнаго ученаго комитета*, то законодательство начала нынѣшняго вѣка отнеслось къ этому учрежденію съ большимъ вниманіемъ, опредѣливши весьма детально какъ его организацію, такъ и предметы дѣятельности. Цѣль учрежденія ученаго комитета въ военномъ министерствѣ заключалась въ совершенствованіи военнаго искусства, сообразно съ чѣмъ въ составъ комитета входили члены спеціалисты по различнымъ отраслямъ военнаго дѣла [5]). Къ обязанностямъ комитета относилась между прочимъ военная цензура, для чего въ комитетѣ была образована должность военнаго цензора, назначаемаго министромъ изъ членовъ комитета. Министерство имѣло уже и свой печатный органъ—

---

[1]) Ibid. §§. 75—95.

[2]) Ibid. §§. 115—122.

[3]) Ibid. §§ 96—114.

[4]) Ibid. §§ 149—152.

[5]) Ibid. Положеніе для военнаго ученаго комитета §§ 1—6.

военный журналъ, издававшійся подъ руководскомъ ученаго комитета [1]).

Наконецъ, *военное топографическое депо,* существовавшее подъ непосредственнымъ начальствомъ самого министра, имѣло своею задачей: собираніе, составленіе и храненіе картъ, плановъ, чертежей, топографическихъ и статистическихъ описаній, въ особенности же составленіе, на основаніи всѣхъ пріобрѣтенныхъ матеріаловъ, полныхъ записокъ и таблицъ изъ историческихъ военныхъ свѣдѣній [2]).

Вышеизложенная организація военнаго министерства просуществовала въ неизмѣненномъ видѣ весьма недолго. Вызванное военными событіями „учрежденіе объ управленіи большой дѣйствующей арміи“ было признано полезнымъ сохранить и послѣ окончанія военныхъ дѣйствій. Благодаря этому обстоятельству, въ 1815 году послѣдовали весьма значительныя измѣненія и въ военномъ министерствѣ. Между военнымъ министромъ и носителемъ верховной власти явилось третье лицо—начальникъ главнаго штаба; это послѣднее учрежденіе съ тѣхъ поръ стало сосредоточивать въ себѣ всѣ части военнаго управленія [3]). Военный министръ, подчиненный, на основаніи „общаго учрежд минист.“, непосредственно представителю верховной власти, теперь сталъ въ подчиненныя отношенія къ начальнику главнаго штаба [4]). Вмѣстѣ съ тѣмъ министръ потерялъ право личныхъ докладовъ, перешедшее также къ начальнику главнаго штаба [5]). Такимъ образомъ, власть военнаго министра была умалена и кругъ вѣдаемыхъ имъ предметовъ ограниченъ; за нимъ была оставлена только часть экономическая; все остальное перешло въ главный штабъ [6]). Съ ограниченіемъ круга предметовъ, вѣдаемыхъ военнымъ министерствомъ, послѣднее должно было измѣниться и въ отношеніи свой организаціи; въ немъ, очевидно, должны были остаться только тѣ части, которыя вѣдали дѣла экономическія. Дѣй-

---

[1]) Ibid. §§. 13—15.

[2]) Ibid. Положеніе для военнаго топографическаго депо.

[3]) П. С. З. № 26021, § 2.

[4]) Ibid. §. 4.

[5]) Ibid. §. 26.

[6]) Ibid. §. 6.

ствительно, съ этихъ поръ въ составъ военнаго министерства входили департаменты—коммиссаріатскій, провіантскій и медицинскій; артиллирійскій же и инженерный лишь по стольку, по скольку они вѣдали экономическую часть; въ другихъ же отношеніяхъ они были подчинены начальнику главнаго штаба [1]). Къ послѣднему вполнѣ отошли—инспекторскій деп., топографическое депо, ученый комитетъ и типографія [2]). Такимъ образомъ, послѣ указаннаго преобразованія, главною обязанностью военнаго министра являлось: составленіе бюджета для всего военнаго вѣдомства, распредѣленіе ассигнованныхъ суммъ по департаментамъ и арміямъ, надзоръ за правильнымъ ихъ расходованіемъ и, наконецъ, составленіе и представленіе отчетовъ о всѣхъ производимыхъ на удовлетвореніе военныхъ потребностей расходахъ [3]).—Такая организація военнаго министерства, какъ вызванная потребностами военнаго времени, не могла быть нормальною и министерство, рано или поздно, должно было возвратиться къ своему первоначальному типу. Это и произошло уже въ 1832 году, когда должность начальника главнаго штаба была упразднена и высшимъ учрежденіемъ по всему военному вѣдомству сдѣлалось опять военное министерство [4]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ министерству дана была новая организація. Военный министръ вновь получилъ право непосредственныхъ докладовъ государю. Въ качествѣ новыхъ установленій въ составѣ военнаго министерства явились департаментъ генеральнаго штаба, вѣдавшій, главнымъ образомъ, передвиженіе войскъ и временный департ. по военнымъ поселеніямъ. Организація „военнаго совѣта“ подверглась довольно значительнымъ измѣненіямъ въ смыслѣ увеличенія степени власти этого учрежденія; въ составъ совѣта стали входить лишь лица особо для этого назначенные представителемъ верховной власти. Законодательство опредѣляетъ и спеціальную задачу совѣта вѣдать хозяйственную часть, въ слѣдствіи чего департаменты министерства, вѣдающіе тѣ или другіе хозяйственные вопросы, были подчинены военному совѣту.

---

[1]) Ibid. §§. 16—23.

[2]) Ibid. §. 8.

[3]) Ibid. §. 24.

[4]) Пол. Собр. Зак. (2-е) т. VII, 5318.

Въ 1836 году военному министерству дано было новое образованіе по проэкту, выработанному военнымъ совѣтомъ. Это образованіе было, впрочемъ, подробною и обстоятельною разработкой тѣхъ началъ организаціи военнаго министерства, которыя были указаны или намѣчены въ учрежденіи министерства 1832 года. Главныя части министерства остались, однако, прежнія, съ нѣкоторыми лишь добавленіями: такъ, учреждена была должность инспектора военныхъ госпиталей; въ видѣ особыхъ установленій къ министерству были причислены „военно-походная канцелярія Его Императорскаго Величества“, во главѣ которой былъ поставленъ товарищъ военнаго министра, и „военно ученый комитетъ“. Всѣ дѣла военнаго министерства были раздѣлены между министромъ и военнымъ совѣтомъ. На послѣдній была спеціально возложена, по прежнему, часть хозяйственная и вновь введена въ кругъ его дѣятельности разработка военнаго законодательства. Военный совѣтъ, долженствовавшій функціонировать подъ предсѣдательствомъ министра, явился, однако, учрежденіемъ независимымъ отъ министра; послѣдній пользовался въ немъ только правами предсѣдателя. Военный совѣтъ былъ подчиненъ непосредственно представителю верховной власти, такъ что никакое учрежденіе не могло дѣлать ему предписаній или требовать отъ него отчетовъ. Постановленія совѣта о дополненіи и поясненіи законовъ, касающихся военнаго вѣдомства, должны были представляться непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе, помимо государственнаго совѣта [1]). Учрежденіе военнаго министерства 1836 года весьма детально опредѣляетъ какъ организацію, такъ и компетенцію каждой части, входившей въ составъ военнаго министерства, поэтому это учрежденіе должно быть признано основнымъ; послѣдующія измѣненія въ военномъ министерствѣ не были уже существенны; такъ, въ 1857 году былъ упраздненъ департ. военныхъ поселеній, и вмѣстѣ съ тѣмъ въ составъ министерства введено „управленіе иррегулярныхъ войскъ“; [2]) въ 1860 году произведены нѣкоторыя измѣненія въ медицинскомъ департаментѣ; [3]) въ 1862 году издано по-

---

[1]) 2-е Пол. Собр. Зак. т. XI, 9038 и 9039.

[2]) Пол. Собр. т. XXXII, 32535.

[3]) Ibid. XXXV, 36257.

ложеніе о „главномъ инженерномъ управленіи“; въ томъ же году артиллерійскій департаментъ былъ переименованъ въ главное артиллерійское управленіе“, подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ генералъ-фельдцейхмейстера [1]); 21 янв. 1863 года въ составъ военнаго министерства было включено „главное управленіе военно-учебными заведеніями“, существовавшее ранѣе отдѣльно [2]); въ томъ же году были образованы, „спеціальный комитетъ по устройству и образованію войскъ“ [3]), „главный военно-учебный комитетъ“ [4]), и „главное управленіе генеральнаго штаба“, подъ начальствомъ генералъ-квартирмейстера [5]). Черезъ два года изъ генеральнаго штаба и инспекторскаго департамента былъ образованъ „главный штабъ“. Въ 1864 году произошло соединеніе департаментовъ провіантскаго и коммиссаріатскаго въ одно „главное интендантское управленіе“, въ виду тѣсной связи между цѣлями обоихъ департаментовъ [6]).

Новое положеніе о военномъ министерствѣ было издано въ 1869 году. Этимъ положеніемъ болѣе опредѣленно выяснена законосовѣщательная роль военнаго совѣта [7]) и отношенія его къ другимъ государственнымъ установленіямъ. Для предварительной разработки законодательныхъ вопросовъ при совѣтѣ былъ образованъ „военно-кодификаціонный комитетъ“ [8]); преобразованный въ 1888 году въ „кодификаціонный отдѣлъ“, съ возложеніемъ на него исключительно изданія свода военныхъ постановленій, продолженій къ нему и общихъ для всѣхъ частей военнаго вѣдомства инструкцій [9]). Вся же предварительная и второстепенная работа по законодательнымъ вопросамъ въ томъ же 1888 году была возложена на законо-

---

[1]) Ibid. XXXVII, 39076.

[2]) Ibid. XXXVIII, 39192.

[3]) Ibid. № 39281.

[4]) Ibid. № 39291.

[5]) Ibid. № 40083.

[6]) *Андреевскій.* Русское государственное право. 302.

[7]) *Пол. Соб. Зак.* № 46611, ст. 73, 79, 80, 81.

[8]) Ibid. ст. 110 и слѣд.

[9]) 3-е Пол. Соб. Зак. № 4738.

дательный отдѣлъ, образованный при канцеляріи военнаго министра. Существовавшіе при военномъ совѣтѣ по положенію 1869 года „военно-учебный“ и „военно-теремный“ комитеты были въ 1884 году упразднены и дѣла перваго переданы въ вѣдѣніе „главнаго управленія военно-учебныхъ заведеній“, послѣдняго въ „главный штабъ“ [1]). Туда же были переданы дѣла и „комитета по устройству и образованію войскъ“ [2]), также существовавшаго съ 1869 года при военномъ совѣтѣ; образованный въ томъ же году при совѣтѣ „военно-госпитальный комитетъ“ оставленъ съ переименованіемъ его въ „главный военно-санитарный комитетъ“. Въ качествѣ военно-судебныхъ органовъ съ 1869 года при военномъ министерствѣ были образованы „главный военный судъ“ и „главное военно-судное управленіе“ [3]); всѣ прочія части министерства, существовавшія еще съ 1812 года или образованныя по положенію 1832 и 1836 годовъ, подверглись въ 1869 году также болѣе или менѣе существеннымъ измѣненіямъ и улучшеніямъ; положеніе 1869 года въ особенности обращаетъ на себя вниманіе тѣмъ, что при каждой самостоятельной части управленія военнаго министерства образуетъ особые комитеты, имѣющіе задачей давать, по возможности, научныя обоснованія для той или другой спеціальности военнаго вѣдомства. Въ составъ военнаго министерства съ 1869 года вошли „главная императорская квартира“ и „военно-походная канцелярія“.

§ 61. Современная организація военнаго министерства.

Организація, которую имѣетъ военное министерство въ настоящее время, слагалась постепенно въ теченіе едва не цѣлаго столѣтія, подъ вліяніемъ отчасти теоретическихъ взглядовъ, отчасти же, и главнымъ образомъ, практическихъ потребностей военнаго дѣла.

Останавливаясь на современной организаціи военнаго министерства, мы прежде всего не можемъ не констатировать совершенно особаго положенія этого министерства въ

---

[1]) 3-е Пол. Собр. Зак. № 1940.

[2]) Ibid. № 2207.

[3]) П. С. З. № 46611, ст. 280; ст. 122.

ряду другихъ министерствъ. Военный классъ или военное населеніе въ государствѣ стоитъ совершенно особнякомъ отъ другихъ классовъ; регулированіе отношеній между отдѣльными членами этого класса, равно какъ и управленіе имъ во всемъ его цѣломъ, составляетъ очень сложную задачу, во всякомъ случаѣ не менѣе сложную, нежели регулированіе разнообразныхъ отношеній класса духовнаго, ввѣренное особому высшему учрежденію Святѣйшему Синоду. Хотя формально у насъ и несуществуетъ военнаго учрежденія равнаго по своему рангу сенату или синоду, однако военное министерство въ сферѣ военной администраціи до нѣкоторой степени приближается къ этимъ учрежденіямъ, а въ мѣстѣ съ тѣмъ выдѣляется изъ среды другихъ министерствъ по степени своей власти. Военное министерство не только высшій органъ военной администраціи, но и органъ военнаго законодательства, функціонирующій въ этомъ отношеніи на ряду съ государственнымъ совѣтомъ. Эта функція военнаго законодательства возложена, какъ мы видѣли, на военный совѣтъ, являющійся совѣщательнымъ учрежденіемъ, но не при военномъ министрѣ, а при главѣ государства, чѣмъ онъ рѣзко и отличается отъ совѣтовъ въ другихъ министерствахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, и благодаря именно существованію военнаго совѣта, и положеніе военнаго министра отличается отъ положенія другихъ министровъ; оно менѣе самостоятельно; въ военномъ совѣтѣ военный министръ играетъ роль только предсѣдателя, не пользуясь рѣшающимъ голосомъ. Равное положеніе съ другими министрами онъ занимаетъ только по дѣламъ административнымъ и распорядительнымъ, а также по наблюденію за дѣйствіями всѣхъ мѣстъ и лицъ военнаго вѣдомства, гдѣ власть его опредѣляется на основаніи общаго учрежденія министерствъ.

Организація военнаго совѣта нѣсколько напоминаетъ организацію государственнаго совѣта; члены военнаго совѣта, какъ и государственнаго, назначаются представителемъ верховной власти; менѣе важные вопросы рѣшаются въ частныхъ присутствіяхъ, болѣе важные въ общемъ собраніи совѣта. Кромѣ дѣлъ законодательныхъ, совѣтъ вѣдаетъ всю хозяйственную и финансовую часть въ высшихъ отношеніяхъ. Законодательные вопросы поступаютъ изъ военнаго совѣта въ государственный въ томъ только случаѣ, когда они находятся въ связи съ про-

чими частями государственнаго управленія или же касаются гражданскаго управленія казачьими войсками [1]). Подобно тому какъ при государственномъ совѣтѣ существовалъ кодификаціонный отдѣлъ, такой же отдѣлъ существуетъ и при военномъ совѣтѣ; главная задача его—изданіе свода военныхъ постановленій, который для всего военнаго вѣдомства имѣетъ значеніе дѣйствующаго законодательства. Въ сводѣ законовъ мы найдемъ, въ отношеніи дѣлъ военныхъ, лишь общія и краткія указанія; всѣ же подробности находятся въ сводѣ военныхъ постановленій, который, подобно своду законовъ, имѣетъ и свои продолженія.

Кромѣ кодификаціоннаго отдѣла при военномъ совѣтѣ существуетъ, какъ мы видѣли, „главный-санитарный комитетъ“, задача котораго заключается въ обсужденіи вопросовъ, касающихся устройства и усовершенствованія военно-врачебной администраціи [2]). Существованіе особаго санитарнаго комитета при военномъ совѣтѣ объясняется, конечно, усиленными заботами главы государства о здоровьи войскъ; правда, при главномъ военно-медицинскомъ управленіи образованъ „военно медицинскій ученый комитетъ“, задачи котораго отчасти совпадаютъ съ задачами санитарнаго комитета; въ виду того, что оба комитета имѣютъ лишь совѣщательное значеніе, ихъ объединеніе въ одно учрежденіе вѣроятно не представило бы особыхъ затрудненій.

Благодаря законодательнымъ вопросамъ, военный совѣтъ стоитъ въ тѣсной связи съ канцеляріей военнаго министра, такъ какъ на „законодательный отдѣлъ“ послѣдней возложено предварительное разсмотрѣніе всѣхъ законодательныхъ вопросовъ военнаго вѣдомства; въ остальномъ канцелярія дѣйствуетъ на общихъ основаніяхъ.

Изъ прочихъ частей министерства едвали не самую обширную компетенцію по предметамъ вѣдомства и по общему значенію для всего министерства и вообще военнаго дѣла имѣетъ *„главный штабъ“*. Здѣсь сосредоточивается все управленіе личнымъ составомъ войска, дѣла по службѣ въ

---

[1]) Св. Зак. изд. 1892 г. т. I. учр. мин. ст. 856.

[2]) Пол. Собр. Зак. № 46611, ст. 116 и слѣд. Сводъ Зак. изд. 1892 т. I учр. мин. ст. 842.

военномъ вѣдомствѣ, въ частности по отбыванію воинской повинности; комплектованіе и мобилизація войскъ составляютъ главную задачу штаба; въ связи съ этимъ на главный штабъ возлагается устройство и образованіе войскъ, находившееся ранѣе въ вѣдѣніи особаго комитета этого названіе при военномъ совѣтѣ; въ связи съ задачей передвиженія войскъ, штабъ завѣдуетъ чрезъ посредство военно-топографическаго отдѣла, всею военно-топографическою частью; кромѣ того, главный штабъ вѣдаетъ военно-тюремное дѣло [1]).

Для того, чтобы войско удовлетворяло своей цѣли—быть надежнымъ защитникомъ государственной независимости и цѣлости государственной территоріи, оно должно обладать извѣстными свойствами и качествами и должно быть поставлено въ возможность пользоваться извѣстными способами и средствами защиты. То и другое возлагаетъ на военное министерство особаго рода заботы объ удовлетвореніи матеріальныхъ потребностей войска, объ обученіи войскъ военному искусству, объ ихъ физическомъ благосостояніи или здоровьи; стремленіе создать средства защиты вызываетъ дѣятельность министерства по вооруженію войскъ и постройкѣ крѣпостей; удовлетвореніе матеріальныхъ потребностей войска заключается въ обезпеченіи продовольствія войска пищей и одеждой, что и возложено на *„главное интендантское управленіе“*. Значеніе этого учрежденія становится яснымъ изъ того обстоятельства, что надлежащее удовлетвореніе матеріальныхъ потребностей войска въ весьма значительной степени обусловливаетъ успѣхъ его дѣятельности въ военное время.

Въ связи съ этимъ стоитъ дѣятельность военнаго министерства, направленная къ обезпеченію физическаго благосостоянія войска и осуществляемая чрезъ *„главное военно-медицинское управленіе“*. Если въ прежнія времена на этотъ предметъ обращалось очень мало вниманія, то въ настоящее время военно-медицинская дѣятельность вызывается не только соображеніями цѣлесообразности, но и соображеніями нравственнаго свойства. Если здоровье солдатъ необходимо для успѣха военныхъ дѣйствій, то, съ другой стороны, оно и само по себѣ является весьма цѣннымъ благомъ, и военное вѣ-

[1]) Пол. Собр. Зак. 3-е. № 1940.

домство настоящаго времени не игнорируетъ этого соображенія. Печальная необходимость вести войны заставляетъ государство жертвовать жизнью десятковъ и сотенъ тысячъ своихъ согражданъ; долгъ человѣколюбія побуждаетъ представителей государственной власти стремиться, по возможности, сократить число жертвъ путемъ надлежащей военно-медицинской организаціи въ военное время. Послѣдняя, однако, необходима и въ мирное время, такъ какъ лица воннаго званія, подобно всѣмъ прочимъ, ничѣмъ не застрахованы отъ нарушенія изъ здоровья со стороны тѣхъ или другихъ вліяній, между тѣмъ расчитывать на медицинскія установленія и врачебный персоналъ гражданскаго вѣдомства было бы рискованно; вотъ почему въ государствѣ существуетъ самостоятельная военно-медицинская организація, военные госпитали и военно-врачебный персоналъ. Въ цѣляхъ научныхъ при главномъ военно-медицинскомъ управленіи образованъ „военно-медицинскій ученыйк омитетъ“; это— высшее совѣщательное учрежденіе для разсмотрѣнія военно-медицинскихъ вопросовъ въ врачебно-ученомъ, медико-полицейскомъ и судебно-медицинскомъ отношеніяхъ. Въ видахъ подготовленія врачебнаго персонала главному управленію подчинена Императорская военно-медицинская академія.

Помимо обезпеченія матеріальныхъ потребностей и физическаго благосостоянія войска, безусловно необходимымъ оказывается и обученіе его военному искусству, что въ военномъ министерствѣ возложено на *„главное управленіе военно-учебныхъ заведеній“* и состоящій въ вѣдѣніи послѣдняго „педагогическій комитетъ“. Въ военномъ вѣдомствѣ, подобно тому какъ въ гражданскомъ или духовномъ, существуетъ цѣлая система учебныхъ заведеній, доставляющихъ не только спеціальное военное, но и общее образованіе; сюда относятся юнкерскія училища, кадетскія корпуса, военныя школы; всѣ эти учебныя заведенія подчинены главному управленію военно-учебныхъ заведеній.

Забота о средствахъ защиты возложена на два главныхъ управленія—*артиллерійское* и *инженерное*; въ первомъ сосредоточена дѣятельность по вооруженію войскъ, слѣдовательно, названіе этого главнаго управленія не обнимаетъ всѣхъ его задачъ, такъ какъ артиллерія съ ея артиллерійскимъ воруженіемъ составляетъ только часть войска. Изготовленіе всякаго рода, какъ огнестрѣльнаго, такъ и холоднаго оружія возложено на

это управленіе, въ видахъ чего ему подчинены всѣ пороховые, оружейные и орудійные заводы; въ качествѣ ученаго совѣщательнаго органа при главномъ управленіи образованъ „артиллерійскій комитетъ“.

Главное инженерное управленіе имѣетъ своею задачей также созданіе средствъ защиты въ видѣ постройки крѣпостей, фортовъ и другихъ военныхъ сооруженій. Содѣйствіе развитію научныхъ инженерныхъ свѣдѣній возложено на состоящій при управленіи „инженерный комитетъ“; въ тѣхъ же цѣляхъ образована въ вѣдомствѣ главнаго инженернаго управленія николаевская инженерная академія.

Наконецъ, въ виду того, что въ составъ войска входятъ у насъ и, такъ называемыя, иррегулярныя войска или казачьи, въ военномъ министерствѣ для управленія ими организовано особое учрежденіе подъ именемъ *„главнаго управленія казачьихъ войскъ“*.

Военное министерство является высшимъ въ государствѣ военнымъ учрежденіемъ не только по дѣламъ административнымъ, но и по дѣламъ судебнымъ. Въ военномъ вѣдомствѣ дѣйствуетъ совершенно обособленная отъ гражданской военно-судебная организація. Обстоятельство это объясняется тѣмъ, что вся совокупность лицъ военнаго званія управляется на основаніи военныхъ законовъ, во многомъ отступающихъ отъ законовъ гражданскаго и духовнаго вѣдомства. Здѣсь развились свои особыя воззрѣнія на преступленіе; при чѣмъ въ качествѣ таковыхъ выдвинулись дѣянія, которыя съ общегражданской точки зрѣнія не могли бы заключать въ себѣ признаковъ преступленія; въ военномъ кодексѣ мы отыскиваемъ и особые виды наказаній, неизвѣстные гражданскимъ судамъ. Все это объясняется, въ свою очередь, самымъ существомъ всего военнаго дѣла, имѣющемъ въ своемъ основаніи начала дисциплины и болѣе строгія требованія исполненія служебнаго долга, нежели какія существуютъ въ гражданскомъ вѣдомствѣ. Въ качествѣ высшаго судебнаго кассаціоннаго учрежденія выступаетъ образованный въ томъ же военномъ министерствѣ *„главный военный судъ“*, обсуждающій вопросы по внесеннымъ въ него кассаціоннымъ жалобамъ и протестамъ; кромѣ того его вѣдомству подлежатъ дѣла о преданіи суду за общія преступленія лицъ, имѣющихъ чинъ генерала, а равно и дѣла о наложеніи дисциплинарныхъ взысканій на лицъ военно-су-

дебнаго вѣдомства; наконецъ, тому же суду подлежитъ обсужденіе вопросовъ по военно-уголовному и военно-судебному законодательству [1]). Главный военный судъ состоитъ изъ постоянныхъ и временныхъ членовъ.

Въ качествѣ высшаго органа военно-судебнаго управленія выступаетъ, состоящее при военномъ министерствѣ, „*главное военно-судное управленіе*, въ которомъ сосредоточивается дѣлопроизводство по дѣламъ, подлежащимъ разсмотрѣнію главнаго военнаго суда и завѣдываеніе распорядительною частью и личнымъ составомъ чиновъ военно-судебнаго вѣдомства; во главѣ этого учрежденія поставленъ главный военный прокуроръ [2]). Очевидно, главное военно-судное управленіе играетъ въ военномъ вѣдомствѣ ту же роль, какую играетъ министерство юстиціи въ вѣдомствѣ гражданскомъ—это центральный органъ судебнаго управленія. Къ составу военнаго министерства относится также „*главная Императорская квартира*“, что объясняется сосредоточеніемъ въ особѣ Императора верховнаго начальства, всѣми военно-сухопутными силами имперіи. Самый составъ „главной квартиры“ заключаетъ въ себѣ исключительно лицъ военнаго званія; но всматриваясь въ положеніе этого учрежденія, нельзя не видѣть, что связь его съ военнымъ министерствомъ чисто внѣшняя. Командующій „главною Императорскою квартирой“ подчиняется непосредственно Императору; главная задача этого учрежденія состоитъ въ регулированіи отправленія почетной службы при особѣ Государя; сюда принадлежитъ: нарядъ дежурныхъ, долженствующихъ состоять при Государѣ, управленіе всѣмъ личнымъ составомъ „главной квартиры, часть хозяйственная, какъ въ обыкновенное время, такъ и во время путешествій Императора, разсмотрѣніе всеподданнѣйшихъ прошеній, подаваемыхъ во время путешествій Императора [3]); надо, однако, замѣтить, что и вообще всѣ прошенія, подаваемыя на Высочайшее имя, поступали ранѣе къ командующему „главною квартирой“; въ видахъ дѣлопроизводства по этой части въ подчиненіи командую-

---

[1]) *В. Кривенко*, Сборникъ краткихъ свѣдѣній о правительственныхъ учрежденіяхъ. СПБ. 1889 стр. 56—57.

[2]) Ibid. стр. 65.

[3]) *Сводъ зак.* изд. 1892 г. т. I учр. мин. ст. 851—854. *Кривенко*, стр. 23—25;

щему состояла *„канцелярія прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ“* получившая теперь самостоятельное положеніе. Командующій главною Императорскою квартирой, по ввѣреннымъ его вѣденію предметамъ, имѣемъ право личныхъ докладовъ Государю, слѣдовательно, стоитъ въ этомъ отношеніи наряду съ министрами. Изъ всего сказаннаго слѣдуетъ, что „главная Императорская квартира“ только внѣшнимъ образомъ соединена съ военнымъ министерствомъ, но что въ дѣйствительности это самостоятельное учрежденіе, съ характеромъ органа отчасти верховнаго управленія, отчасти подчиненнаго.

Вышеупомянутая организація военнаго министерства не представляетъ чего либо исключительнаго, присущаго военному строго лишь Россіи. Существо военнаго дѣла всюду одно и то же; всюду государство имѣетъ одни и тѣ же военныя потребности, удовлетворяемыя приблизительно одинаковыми способами; въ этой области управленія между государствами существуетъ въ особенности сильное соревнованіе, такъ какъ недостатки военной организаціи въ одномъ государствѣ ставятъ его въ опасное положеніе въ случаѣ столкновенія съ другими государствами; войско есть физическая сила государства, всецѣло обусловливаемая характеромъ военной администраціи; недостатки администраціи дѣлаютъ неудовлетворительнымъ и самое войско, а неудовлетворительность послѣдняго нарушаетъ политическое равновѣсіе и служитъ побудительнымъ поводомъ для начатія войнъ, въ которыхъ, разумѣется, и проигрываетъ то государство, военная администрація котораго сравнительно менѣе удовлетворительна. Вотъ причина, по которой въ военной администраціи разныхъ государствъ мы находимъ большое сходство; особенности если и есть, то не представляются значительными, и касаются, главнымъ образомъ, распредѣленія предметовъ вѣдомства между отдѣльными учрежденіями; въ однихъ государствахъ въ военномъ министерствѣ существуетъ больше самостоятельныхъ частей, въ другихъ меньше; но за то въ послѣднихъ каждая самостоятельная часть представляетъ болѣе обширный кругъ вѣдомства. Большинство самостоятельныхъ частей, имѣющихся въ русскомъ военномъ министерствѣ, существуетъ и въ военныхъ министерствахъ другихъ государствъ; въ особенности близко къ нашему военному министерству стоитъ въ этомъ отношеніи военное министерство во Франціи, гдѣ имѣется и

военный совѣтъ и канцелярія министра, гдѣ, какъ и въ Россіи, при каждой самостоятельной части военнаго министерства образованъ технический комитетъ или коммиссія съ научнымъ характеромъ [1]). Но здѣсь въ отличіе отъ русскаго военнаго министерства, образованы особыя учрежденія для управленія желѣзными дорогами, телеграфами и аэростатами; въ качествѣ особаго же органа функціонируетъ въ составѣ министерства и управленіе кавалеріей [2]). Въ нѣкоторыхъ государствахъ военный и морской совѣтъ слиты въ одинъ совѣтъ; такъ, это мы видимъ въ Испаніи [3]); въ Португаліи подобное сліяніе наблюдается относительно военнаго и морскаго суда [4]). Въ Пруссіи, помимо другихъ предметовъ, весьма большое вниманіе обращается на дѣло призрѣнія лицъ, бывшихъ въ военной службѣ, ихъ семействъ, для каковой цѣли въ военномъ министрествѣ образовано нѣсколько самостоятельныхъ учрежденій; здѣсь мы находимъ даже департаментъ, вѣдающій страхованіе жизни лицъ, служащихъ въ арміи и флотѣ; какъ самостоятельные органы военнаго министерства функціонируютъ также военно-телеграфное управленіе, ветеринарное, инспекція исправительныхъ военныхъ домовъ [5]).

Вышеизложенная организація русскаго военнаго министерства и сравненіе ея съ организаціей военныхъ министерствъ въ другихъ государствахъ дастъ намъ возможность придти къ нѣкоторымъ общимъ положеніямъ. Во первыхъ, организація военныхъ министерствъ представляетъ большое сходство, что обусловливается стремленіемъ каждаго государства не стать въ военномъ отношеніи позади другихъ. Во вторыхъ, хотя военное министерство и организовано всюду бюрократически, въ большинствѣ случаевъ мы находимъ въ составѣ министерствъ и коллегіальные органы общіе для цѣлаго министерства и таковые же, состоящіе при отдѣльныхъ частяхъ, главнымъ образомъ, съ научнымъ значеніемъ. Въ третьихъ, военное министерство обыкновенно является и высшимъ судебнымъ органомъ въ отношеніи лицъ военнаго вѣдомства, равно

---

[1]) Almanach National 1894 г. p. 183—200.

[2]) Almanach de Gotha 1894г. p. 837.

[3]) Ibid. p. 809.

[4]) Ibid. p. 1094.

[5]) Almanach de Gotha 1894 p. 620—621.

какъ и высшимъ учрежденіемъ по отношенію къ военно-церковному управленію; слѣдовательно, оно преслѣдуетъ не исключительно военныя цѣли. Въ четвертыхъ, въ основаніи организаціи и дѣятельности учрежденій военнаго министерства лежатъ не исключительно соображенія о военныхъ потребностяхъ, но иногда и начала гуманности, чѣмъ и вызвана организація военно-медицинскаго управленія и призрѣнія воинскихъ чиновъ и ихъ семействъ. Наконецъ, предметы вѣдомства военнаго министерства или военныя потребности, а вмѣстѣ съ тѣмъ и организація военнаго министерства, обусловливаются какъ международными отношеніями, такъ равно и техническими усовершенствованіями военнаго искусства.

§ 62. Морское министерство.

Военно-морская государственная дѣятельность хотя и представляетъ собою лишь часть военной дѣятельности вообще, является въ Россіи, однако, значительно позже военно-сухопутной; только съ Петра Великаго полагается основаніе русскому флоту, что разумѣется находилось въ прямой зависимости отъ расширенія территоріи русскаго государства и пріобрѣтенія морскихъ границъ; московское государство было государствомъ по преимуществу континентальнымъ и среди многочисленныхъ „приказовъ“ мы напрасно стали бы искать морскаго приказа, такъ какъ не существовало и самаго объекта, въ отношеніи котораго онъ могъ бы проявлять свою дѣятельность—флота. Петръ Великій заводитъ флотъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ появляются и центральныя административныя учрежденія морскаго вѣдомства. Въ качествѣ перваго такого учрежденія былъ образованъ въ 1700 году „адмиралтейскій приказъ“, переименованный въ 1807 году въ „канцелярію военнаго морскаго флота“. Въ 1819 году возникаетъ съ опредѣленною организаціей и точно указанными предметами вѣдомства адмиралтействъ коллегія“, существовавшая до самаго учрежденія морскаго министерства. Особенность въ организаціи адмиралтействъ коллегіи, сравнительно съ другими коллегіями, состояла въ томъ, что въ составъ ея присутствія входили лица морскаго вѣдомства, избиравшіеся обыкновенно изъ отставныхъ

„флагъ офицеровъ“ и капитанъ—командировъ[1]). Главнымъ предметомъ вѣдомства было управленіе флотомъ, а также и казенными лѣсами, доставлявшими матеріалъ для постройки кораблей. Нельзя не признать, что дѣятельность адмиралтействъ коллегіи встрѣчала большія затрудненія, по крайней мѣрѣ въ первое время, когда все приходилось только что заводить, Прежде чѣмъ управлять флотомъ, надо было еще его создать, поэтому одною изъ первыхъ и самыхъ важныхъ задачъ этой коллегіи должна была являться постройка военныхъ кораблей, на что дѣйствительно и обращалось очень большое вниманіе[2]). Дальнѣйшая дѣятельность этой коллегіи указывалась самою практикой морскаго дѣла и изъ оставшихся отъ того времени документовъ мы знаемъ, что коллегія на первыхъ же порахъ своего существованія должна была встрѣтиться съ большинствомъ тѣхъ вопросовъ, надъ которыми приходится работать и современному морскому министерству. Комплектованіе флота людьми, дѣла по службѣ въ морскомъ вѣдомствѣ, управленіе артиллерійскою, интендантскою и медицинскою частями—вотъ предметы вѣдомства адмиралтействъ—коллегіи еще при Петрѣ Великомъ[3]). Съ теченіемъ времени организація коллегіи подвергается различнымъ видоизмѣненіямъ въ смыслѣ внутренняго распредѣленія предметовъ вѣдомства между отдѣльными ея частями; такъ въ 1763 году мы находимъ коллегію раздѣленною на экспедиціи, при чемъ къ задачамъ ея, кромѣ прежнихъ, были отнесены части финансовая и контрольная[4]).

Адмиралтействъ коллегія не была уничтожена и съ образованіемъ должности министра морскихъ силъ, но продолжала еще нѣкоторое время существовать, причемъ и предметы ея вѣдомства продолжали оставаться прежними. Съ учрежденіемъ должности морскаго министра самостоятельность этой коллегіи должна была, конечно, исчезнуть; она превратилась въ совѣщательное учрежденіе; рѣшающій же голосъ перешелъ къ министру. При вновь учрежденномъ министерствѣ, кромѣ

---

[1]) *Вицынъ*, Краткій очеркъ; стр. 119—121

[2]) Матеріалы для исторіи морскаго дѣла при Петрѣ Великомъ въ 1717—1720 годахъ стр. 1, 17, 118 и многія другія. Помѣщено въ чтеніяхъ въ Императорскомъ обществѣ исторіи и древностей россійскихъ. 1859; кн. 4.

[3]) *Матеріалы* для исторіи морскаго дѣла. стр. 2, 10, 15, 24, 38, 154, 42, 52 и мног. другія.

[4]) *Вицынъ* стр. 122.

адмиралтействъ коллегіи, былъ образованъ адмиралтейскій департаментъ, на который были возложены части—ученая и строительная; по части ученой департаментъ долженъ былъ управлять всѣми заведеніями и учрежденіями, относящимися къ морскимъ наукамъ и искусствамъ, какъ то морскимъ кадетскимъ корпусомъ, морскими училищами, библіотеками, обсерваторіями, физическими кабинетами и т. п. Въ отношеніи строительной части департаментъ завѣдывалъ всѣми морскими укрѣпленіями, а также постройкою кораблей и другихъ строеній морскаго вѣдомства [1]). Въ 1827 году произошло преобразованіе морскаго министерства [2]), когда была организована канцелярія министра и адмиралтействъ совѣтъ, состоявшій изъ генералъ-гидрографа, дежурнаго генерала, генералъ-интенданта, двухъ непремѣнныхъ членовъ и двухъ членовъ ежегодно назначаемыхъ. Въ сферу вѣдомства совѣта, кромѣ нѣкоторыхъ дѣлъ административнаго характера, входила и судебная часть. Въ тоже время было образовано гидрографическое депо, съ возложеніемъ на него работъ по составленію картъ, плановъ, описанія береговъ, а также работъ астрономическихъ, геодезическихъ и другихъ. Въ вѣдѣніи генералъ-интенданта была сосредоточена вся хозяйственная часть; попеченіе о здоровьи чиновъ морскаго вѣдомства было возложено на „флота генералъ-штабъ доктора“; наконецъ, въ составъ морскаго министерства, въ качествѣ особаго учрежденія вошелъ морской ученый комитетъ, долженствовавшій изыскивать научныя основанія для дѣятельности различныхъ частей морскаго вѣдомства.

Новое образованіе морскаго министерства было дано въ 1860 году. Существенное видоизмѣненіе по новому закону состояло въ томъ, что во главѣ всего морскаго вѣдомства былъ поставленъ генералъ-адмиралъ; дѣла текущаго управленія были ввѣрены по прежнему управляющему морскимъ министерствомъ, который стоялъ въ подчиненномъ отношеніи къ генералъ-адмиралу. Адмиралтействъ—совѣтъ, подобно совѣту военному, получилъ въ свое вѣдѣніе, помимо дѣлъ административныхъ

---

[1]) Ibid. стр. 217—220.

[2]) Опытъ государственнаго права Россійской Имперіи. К. Д..... СПБ. 1833. стр. 326—331.

и хозяйственныхъ, также и дѣла по вопросамъ законодательства; дѣла же судебныя были возложены на генералъ-аудиторіатъ. По вопросамъ морскаго законодательства адмиралтействъ-совѣтъ былъ поставленъ на тѣ же основанія, какъ и военный совѣтъ, т. е., разсмотрѣнные въ немъ законопроэкты, если они не касались другихъ вѣдомствъ, должны были восходить, помимо государственнаго совѣта, непосредственно на утвержденіе носителя верховной власти. Такимъ образомъ, и адмиралтействъ—совѣтъ явился, на ряду съ государственнымъ совѣтомъ, законосовѣщательнымъ учрежденіемъ.

Дѣла по службѣ чиновниковъ морскаго вѣдомства должны были составлять предметъ вѣдомства инспекторскаго департамента; о хозяйственныхъ потребностяхъ флота долженъ былъ заботиться департаментъ коммиссаріатскій; кораблестроеніе по прежнему продолжало быть предметомъ особенныхъ заботъ правительства и возлагалось на техническій комитетъ и деп. кораблестроительный; отдѣльно отъ него существовало строительное управленіе, вѣдавшее постройку, ремонтъ и исправное содержаніе всѣхъ зданій морскаго вѣдомства. Вооруженіе флота было возложено на артиллерійскій департаментъ; прежнее гидрографическое депо переименовано въ департаментъ, хотя предметы его вѣдомства остались тѣ же, что были и ранѣе. Кромѣ того, въ качествѣ самостоятельнаго учрежденія, было организовано медицинское управланіе, ученый же комитетъ министерства остался на прежнихъ основапіяхъ [1]).

Данная морскому министерству въ 1860 году организація въ основныхъ своихъ чертахъ существуетъ и до настоящаго времени. Правда, въ 1867 году, а затѣмъ и въ 1885, изданы были для министерства новыя положенія, но произведеныя ими измѣненія въ организаціи и компетенціи морскаго министерства не коснулись установившихся уже началъ, будучи направлены отчасти къ большему упорядоченію существовавшихъ уже частей министерства, отчасти къ перемѣнѣ названій тѣхъ или другихъ учрежденій министерства и отчасти, наконецъ, ко введенію въ составъ министерства и нѣкоторыхъ новыхъ учрежденій.

Въ настоящее время, какъ и ранѣе, управляющій морскимъ министерствомъ, по степени своей власти и по само-

[1]) *М. М. Михайловъ*, Курсъ законовѣдѣнія вып. II, 134—136; СПБ. 1862.

стоятельности своего положенія, стоть нѣсколько ниже, нежели другіе министры, на томъ основаніи, что во главѣ всего морскаго вѣдомства поставленъ „главный начальникъ флота и морскаго вѣдомства (ранѣе генералъ-адмиралъ) [1]).

Даже въ адмиралтействъ-совѣтѣ министръ является только вице-предсѣдателемъ, уступая первенство главному начальнику флота. Но законъ въ широкихъ размѣрахъ опредѣляетъ права министра по хозяйственной части, гдѣ ему представляется утверждать хозяйственныя операціи на всякую сумму [2]). Конечно, наиболѣе важные хозяйственные вопросы находятся въ вѣдѣніи адмиралтействъ-совѣта. Значеніе послѣдняго, какъ законодательнаго органа по дѣламъ морскаго вѣдомства, также осталось до настоящаго времени, хотя въ этомъ отношеніи адмиралтействъ-совѣтъ стоитъ нѣсколько ниже военнаго совѣта; это слѣдуетъ изъ того, что еще по закону 1867 года, сохранившему свою силу и до сихъ поръ, проэкты новыхъ законовъ и штатовъ, а также всякихъ въ нихъ дополненій и измѣненій, по разсмотрѣніи ихъ въ адмиралтействъ-совѣтѣ, должны быть вносимы въ законодательномъ порядкѣ въ государственный совѣтъ; лишь проэкты новыхъ постановленій по технической и строевой части представляются на Высочайшее утвержденіе по всеподданнѣйшимъ докладамъ съ мнѣніемъ адмиралтействъ-совѣта [3]). Слѣдовательно, законодательная компетенція морскаго совѣта является ограниченною даже и по дѣламъ морскаго вѣдомства. Изданіе свода морскихъ постановленій и другихъ распоряженій по морскому вѣдомству возлагается на *„кодификаціонное отдѣленіе“*.

Главный морской штабъ, замѣнившій собою въ 1884 г. прежній инспекторскій департаментъ, играетъ въ морскомъ министерствѣ ту же роль, какую играетъ учрежденіе того же названія въ военномъ министерствѣ, примѣнительно, конечно, къ предметамъ вѣдомства морскаго министерства. Принятіе мѣръ къ безопасности мореплаванія, съемки и промѣры въ моряхъ, содержаніе и устройство маяковъ, составленіе морскихъ картъ и. т. подобные вопросы возложены на *„главное гидрографическое управленіе“*, замѣнившее того же названія

---

[1]) Сводъ Зак. т. I, изд. 1892 г. учрежд. минист. ст. 864.

[2]) Ibid. ст. 868.

[3]) Ibid. Основные законы ст. 50, примѣчаніе 2.

департаментъ. Но въ особенности большое вниманіе въ морскомъ министерствѣ обращено на строительную часть, для чего здѣсь образованы: „*главное управленіе кораблестроенія и снабженій*“, „*морской технической комитетъ*“ и „*морской строительный комитетъ*“. Часть медицинская находится въ вѣдѣніи „*главнаго управленія медицинскаго инспектора флота*“. Судебная часть морскаго вѣдомства обособлена отъ военныхъ судебныхъ учрежденій и ввѣрена „*главному военному морскому суду*“, замѣнившему прежній „генералъ-аудиторіатъ, дѣла же судебной администраціи вѣдаетъ „*главное военно-морское судное управленіе*“. Для всего министерства существуетъ одинъ „*морской ученый комитетъ*“, на который и возложена вообще научная разработка вопросовъ морскаго искусства; въ военномъ министерствѣ, какъ мы видѣли, каждая самостоятельная часть имѣетъ свой ученый комитетъ.

Сравнивая морское министерсто съ военнымъ, мы находимъ между ними много общаго, только что организація перваго представляется какъ бы болѣе упрощенною; то, что въ военномъ министерствѣ возложено на различныя учрежденіи, здѣсь нерѣдко вѣдается однимъ; такъ, здѣсь нѣтъ отдѣльныхъ главныхъ управленій: интендантскаго, инженернаго, артиллерійскаго. Организація морскаго министерства въ иностранныхъ государствахъ не представляетъ чего либо особеннаго сравнительно съ организаціей того же министерства въ Россіи. Одинаковость потребностей морскаго дѣла обусловливаетъ сходство административныхъ учрежденій. Конечно, здѣсь, многое зависитъ отъ того, какое географическое положеніе занимаетъ государство; приморскія государства, государства, имѣющія въ другихъ частяхъ свѣта колоніи, принуждены обращать на морское дѣло большее вниманіе, нежели государства континентальныя. Нѣкоторыя государства вовсе не имѣютъ флота и морскаго министерства: таковы Швейцарія, Румынія, Сербія; въ Португаліи управленіе морскимъ дѣломъ соединено съ управленіемъ колоніями, почему и самое министерство называется „министерствомъ морскимъ и колоній“. Въ Бельгіи морское вѣдомство не существуетъ самостоятельно, но входитъ въ составъ министерства желѣзныхъ дорогъ, почтъ и телеграфовъ, въ видѣ особой секціи [1]). Въ большинствѣ же

[1]) Almanach Royal. 1890, p. 185 и слѣд.

европейскихъ государствъ образованы для управленія военно-морскимъ дѣломъ особыя морскія министерства. Наиболѣе сложную организацію имѣетъ морское министерство въ Германіи, Франціи и Англіи. Число самостоятельныхъ частей въ морскомъ министерствѣ двухъ первыхъ государствъ достигаетъ болѣе значительной цифры, нежели въ русскомъ морскомъ министерствѣ, при чемъ все же ближе къ организаціи послѣдняго стоитъ морское министерство во Франціи; такъ, здѣсь мы находимъ въ числѣ установленій высшій морской совѣтъ, высшій санитарный совѣтъ; тѣ же установленіе существуютъ и въ русскомъ морскомъ министерствѣ; но въ отличіе отъ послѣдняго во французскомъ министерствѣ существуетъ значительное количество контрольныхъ учрежденій подъ именемъ ревизіонныхъ комитетовъ и коммиссій [1]). Въ Германіи образовано одно морское министерство для всѣхъ государствъ, входящихъ въ составъ германской имперіи. Кромѣ обычныхъ учрежденій морскаго министерства, здѣсь мы находимъ самостоятельную организацію статистической части, инспекцію минныхъ сооруженій и нѣкоторыя другія [2]). Въ Австро-Венгріи морское министерство представляетъ секцію военнаго [3]); въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ въ Испаніи, морское министерство, на ряду съ спеціальными предметами своего вѣдомства, вѣдаетъ и морскую торговлю [4]). Въ общемъ предметы вѣдомства морскаго министерства въ различныхъ государствъ остаются одни тѣ же.

Въ настоящее время существованіе въ большинствѣ европейскихъ государствъ морскаго министерства находится въ неразрывной связи съ существованіемъ флота, въ качествѣ морской военной силы, какъ военное министерство существуетъ благодаря организаціи сухопутной военной силы. Однако, между военнымъ и морскимъ министерствами можетъ быть обнаружена довольно значительная разница даже въ основаніяхъ ихъ существованія. Въ случаѣ всеобщаго разоруженія и установленія вполнѣ гарантированнаго мирнаго порядка международныхъ отношеній, военное министерство оказалось бы из-

---

[1]) Almanach de Gotha 1894. p. 837; Almanach national 1894 p. 202—117

[2]) Ibid. p. 542 и слѣд.

[3]) Hof und Staatshandbuch 1892 s. 249 Almanach d. Gotha 1894 p. 691.

[4]) Calendario Generale 1890 p. 965.

лишнимъ. Едвали то же самое можно сказать про морское министерство; при этихъ условіяхъ оно утратитъ своей военный характеръ, но отсюда еще не вытекаетъ, чтобы и самое существованіе его сдѣлалось не нужнымъ. Морское дѣло можетъ имѣть и мирный характеръ, и дѣятельность морскаго министерства можетъ обнаруживаться въ работахъ о развитіи мореплаванія, ради цѣлей торговыхъ, научныхъ, дипломатическихъ и международныхъ вообще.

Глава четвертая

МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХЪ ДѢЛЪ.

§63. Развитіе органовъ администраціи по внѣшнимъ сношеніямъ.

Выше было замѣчено, что, на ряду съ враждебными отношеніями, между государствами развиваются и мирныя отношенія, при чемъ эти послѣднія получаютъ преобладающее значеніе. Даже на первобытныхъ ступеняхъ государственной жизни отдѣльныя политическія организаціи вступаютъ между собою въ мирныя соглашенія, что объясняется отчасти стремленіемъ ихъ, въ союзѣ съ другими государствами, обезпечить собственную безопасность, отчасти требованіями возникающей международной торговли. Во всякомъ случаѣ, военная и международная дѣятельность государствъ въ первичныя стадіи ихъ развитія направлена, главнымъ образомъ, къ самосохраненію, къ защитѣ собственнаго ихъ существованіи противъ всякихъ посягновеній на ихъ независимость со стороны другихъ подобныхъ же возникающихъ и развивающихся политическихъ организацій. Поэтому, если между такими организаціями наблюдаются международныя отношенія, то послѣднія не имѣютъ какого либо правильнаго характера, не покоются на какихъ либо постоянныхъ и прочныхъ соглашеніяхъ, но болѣе или менѣе случайны и непостоянны.

При отсутствіи государственныхъ установленій, международныя отношенія вѣдаются непосредственно правителями и военачальниками, при содѣйствіи, въ важныхъ случаяхъ, народныхъ собраній, въ обыкновенныхъ же наиболѣе приближенныхъ къ правителю лицъ. Дружина, игравшая у древне-европейскихъ народовъ столь видную роль въ военномъ дѣлѣ, не могла оставаться въ сторонѣ и въ дѣлѣ мирныхъ международныхъ сношеній. Какихъ либо спеціальныхъ органовъ, вѣдав-

шихъ международныя сношенія, не существовало. Такъ было у всѣхъ европейскихъ народовъ въ начальную эпоху ихъ существованія, такъ было и въ Россіи.

Есть свидѣтельства, указывающія на то, что еще въ удѣльно—вѣчевой періодъ между русскими княженіями и иностранными государствами существовали болѣе или менѣе оживленныя сношенія, вызываемыя, главнымъ образомъ, торговыми интересами. Нѣкоторые русскіе князья находились даже въ родственныхъ отношеніяхъ съ нѣкоторыми иностранными дворами. Достигнутыя по тѣмъ или другимъ вопросамъ соглашенія закрѣплялись договорами: такъ, извѣстны договоры русскихъ съ Греками, заключенные въ 912 году и въ 945 г. [1]); договоры Смоленска съ нѣмцами въ 1219 и 1230 годахъ, Полоцка съ нѣмцами въ 1407 г., Новгорода съ нѣмцами въ 1270 году [2]). За всѣмъ тѣмъ, въ виду самостоятельности отдѣльныхъ княженій, существовали различнаго рода соглашенія, закрѣпляемыя договорами, и между отдѣльными русскими князьми, хотя эти отношенія и нельзя отнести къ числу международныхъ, такъ какъ они касались внутреннихъ порядковъ, установившихся въ русской землѣ. Сношенія съ иностранными государствами въ древней Руси велись чрезъ особо назначенныхъ каждый разъ для этой цѣли лицъ; слѣдовательно, какихъ бы то нибыло постоянныхъ учрежденій, вѣдавшихъ иностранныя дѣла въ это время на Руси не существовало. Дѣятельность по международнымъ дѣламъ возникаетъ, такимъ образомъ, гораздо ранѣе возникновенія спеціальныхъ органовъ по этого рода дѣламъ.

Съ образованіемъ Московскаго государства сношенія съ иностранными государствами усиливаются, хотя все же не получаютъ еще характера правильности и постоянства, чему много препятствовала религіозная нетерпимость. Съ XVI вѣка Россія вступаетъ въ довольно оживленныя сношенія со многими европейскими государствами, заключая съ ними по разнымъ вопросамъ, въ особенности по вопросамъ торговли, договоры. По мѣрѣ развитія и укрѣпленія Московскаго государ-

---

[1]) *Лѣтопись* Лавр. стр. 13—16; 19—23 изд. 1846 г.

[2]) *Андреевскій.* О договорѣ Новгорода съ нѣмецкими городами и Готландомъ 1270 г. СПБ. 1855.

ства, постепенно развивается въ сознаніи русскихъ правителей мысль войти въ постоянныя сношенія съ иноземными государствами, чтобы имѣть возможность пользоваться всѣми выгодами международнаго общенія не только въ торговомъ или вообще экономическомъ отношеніи, но и въ отношеніи политическомъ; если политика московскихъ государей была чисто національною, то и она заставляла ихъ стремиться къ достиженію самостоятельнаго и авторитетнаго положенія среди иностранныхъ государствъ. Съ другой стороны, и эти послѣднія не могли не придти къ мысли, что Россія, все болѣе и болѣе расширяясь и усиливаясь, дѣлается такимъ государствомъ, миролюбивыя отношенія къ которому важны не только въ торговомъ, но и въ политическомъ отношеніи; отсюда стремленія различныхъ государствъ образовать постоянныя сношенія съ Россіей, найти въ ней своего союзника на случай войны и открыть своимъ товарамъ выгодный рынокъ. Въ XVII вѣкѣ Россія находилась уже въ международномъ сношеніяхъ со всѣми европейскими государствами и съ нѣкоторыми государствами азіятскими, посылала своихъ уполномоченныхъ для упроченія дружескихъ отношеній, снабжая ихъ вѣрительными граматами [1]), хотя посольства въ современномъ смыслѣ являются позднѣе. Главными задачами русской дипломатіи въ XVII вѣкъ было—признаніе со стороны иностранныхъ государствъ за правителями русскими царскаго титула, опредѣленіе границъ русскаго государства, заключеніе союзовъ на случай войны и содѣйствіе торговлѣ съ иностранными государствами. Вступленіе Россіи въ европейскій союзъ народовъ выражалось, кромѣ признанія за ея правителями царскаго титула, во взаимныхъ извѣщеніяхъ правителей о вступленіе на престолъ, во вмѣшательствѣ Россіи въ дѣла другихъ государствъ, въ принятіи на себя гарантій мира, въ допущеніи посредничества другихъ государствъ въ своихъ дѣлахъ и т. п. [1]).

---

[1]) *С. Доброклонскій.* Краткая исторія Россійской дипломатіи. М. 1830, с. 29—63. *Его-же*—Указатель трактатовъ и сношеній Россіи съ 1462 по 1826 г. М. 1838, стр. 1—26. См. также *Ю. Толстой.* Первыя сорокъ лѣтъ сношеній между Россіею и Англіей 1553—1593. СПБ. 1875 г.

[2]) *М. Капустинъ.* Дипломатическія сношенія Россіи съ Западною Европою во второй половинѣ XVII в. М. 1852 стр. 47 и многія другія.

Если въ XVII вѣкѣ Россія преслѣдовала уже довольно сложныя задачи по международнымъ дѣламъ, то къ этому времени относится уже и существованіе особаго высшаго спеціальнаго органа, предназначеннаго вѣдать международныя сношенія. Такимъ органомъ былъ посольскій приказъ. Посольскій приказъ возникъ еще въ началѣ московскаго періода; по крайней мѣрѣ первыя дѣла этого приказа относятся къ 1474 году [1]). Во главѣ приказа стоялъ „думный дьякъ", которому были подчинены нѣсколько подъячихъ; во второй половинѣ XVII в. приказъ назывался „государственнымъ приказомъ посольскія печати" и управленіе его ввѣрялось наиболѣе приближеннымъ къ государю и выдающимся людямъ (Ордынъ Нащокинъ, Матвѣевъ, Волынскій, князь Голицынъ), что объясняется, конечно, важностью тѣхъ дѣлъ, которыя входили въ компетенцію приказа; всѣ эти дѣла прямо и непосредственно зависѣли отъ самаго царя. Въ составъ посольскаго приказа входили также переводчики и толмачи въ весьма значительномъ количествѣ. Что касается компетенціи посольскаго приказа, то она была довольно обширна, такъ какъ, кромѣ собственно дѣлъ иностранныхъ, приказъ вѣдалъ и разнаго рода другія дѣла. Самое понятіе „иностранныхъ дѣлъ" для этого времени должно быть значительно расширено сравнительно съ современнымъ; въ это понятіе входили не только дипломатія или политика по международнымъ дѣламъ, но и вообще всякаго рода дѣла, къ которымъ такъ или иначе были прикосновены иностранцы; такъ, приказъ вѣдалъ дѣла о въѣздѣ иностранцевъ въ Россію и выѣздѣ ихъ изъ Россіи, церковное управленіе иностранныхъ исповѣданій, торговлю, производимую въ Россіи иностранцами; также и вообще всѣхъ иностранцевъ, жившихъ въ нѣмецкой слободѣ; здѣсь же вѣдались разнаго рода ремесла, промыслы и профессіи, по скольку ими занимались иностранцы—таковы желѣзныхъ, бархатныхъ дѣлъ мастерство, аптечное дѣло и медицинская часть; сношенія съ иностранными государствами вызвали организацію почтоваго дѣла, находившагося также въ вѣдѣніи посольскаго приказа; въ связи съ этимъ приказъ завѣдывалъ полученіемъ иностранныхъ газетъ (курантовъ). Къ числу иностран-

[1]) ibid. стр. 72.

ныхъ дѣлъ относились и такія, какъ посылка молодыхъ людей за границу для полученія образованія и выкупъ плѣнныхъ. Компетенція посольскаго приказа въ отношеніи иностранцевъ, жившихъ въ Россіи, простиралась, какъ на дѣла административныя, такъ и судебныя [1]). Кромѣ всего этого, посольскому приказу было подчинено нѣсколько самостоятельныхъ приказовъ, какъ-то: малороссійскій, литовскій, новгородскій, устюжскій, галицкій, великороссійскій, владимірскій, смоленскій и полоняничный. Нѣкоторые изслѣдователи нашей старины [2]) объясняютъ подчиненіе большинства изъ перечисленныхъ приказовъ посольскому приказу тѣмъ обстоятельствомъ, что присоединявшіяся къ Россіи области составляли первоначально предметъ дипломатическихъ сношеній и вѣдались поэтому въ посольскомъ приказѣ; когда же по присоединеніи они ввѣрялись вѣдѣнію особыхъ приказовъ, то эти послѣдніе, по зависимости отъ первоначальнаго производства дѣла, подчинялись приказу посольскому. Другіе изъ упомянутыхъ приказовъ подчинялись посольскому по инымъ соображеніямъ: такъ, „приказъ новгородскій былъ подчиненъ посольскому потому, что въ немъ вѣдались города, лежавшіе на шведской границѣ; устюжскій—потому, что поступавшіе въ него доходы шли на жалованье начальникамъ войскъ, которые были по большей части изъ иноземцевъ; галицкій—потому, что въ немъ предсѣдательствовалъ тотъ же бояринъ, что и въ малороссійскомъ приказѣ. Приказы великороссійскій и владимірскій подчинялись посольскому потому, что въ областяхъ московской и владимірской даны были помѣстья и вотчины взятымъ въ плѣнъ татарамъ, которые были подсудны посольскому приказу. По аналогіи съ новгородскимъ, можно опредѣлить подчиненность смоленскаго приказа, такъ какъ послѣдній вѣдалъ польскую границу; наконецъ, полоняничный приказъ имѣлъ прямое отношеніе къ вѣдомству посольскаго приказа, потому что имѣлъ предметомъ своимъ выкупъ плѣнныхъ“ [3]).

---

[1]) *А. Вицынъ.* Краткій очеркъ, стр. 31—34.

[2]) *М. Капустинъ.* Дипломатическія сношенія, стр. 73.

[3]) Ibid. стр. 74. *Кошихинъ*, стр. 85 и др.

Кромѣ означенныхъ приказовъ, посольскому приказу подчинялась, въ административномъ отношеніи, область Великая Пермь съ городами, царица имеретинская и молдавскій господарь [1]). Къ дѣламъ этого приказа относились также церемоніальныя дѣла о коронованіи, бракосочетаніи, о титулахъ и гербахъ и др.; въ этомъ же приказѣ хранились государственныя печати.

Такимъ образомъ, кругъ предметовъ, подлежавшихъ вѣдѣнію посольскаго приказа, представляется довольно обширнымъ, а самые предметы вѣдомства весьма разнообразными. Съ Петра Великаго посольскій приказъ замѣняется „коллегіей иностранныхъ дѣлъ". Организація этой коллегіи покоилась на общихъ основаніяхъ съ другими коллегіями, съ небольшими лишь видоизмѣненіями. Канцелярія коллегіи раздѣлялась на два департамента—одинъ для дѣлопроизводства по сношеніямъ съ иностранными государствами, другой для дѣлъ по управленію инородцами, казаками и Малороссіей; здѣсь же велось все счетоводство по коллегіи; только въ 1797 году при коллегіи была образована особая экспедиція для дѣлъ по сношеніямъ съ азіятскими народами, а годомъ раньше образована особая экспедиція для управленія дѣлами голштинскими, ангальтъ-цербтскими и эверискими.

Въ общихъ чертахъ, коллегія иностранныхъ дѣлъ продолжала вѣдать всѣ тѣ предметы, которые ранѣе вѣдалъ посольскій приказъ. Только въ концѣ XVIII столѣтія почтовая часть изъемлется изъ вѣдѣнія иностранной коллегіи и почтовый департаментъ дѣлается самостоятельнымъ учрежденіемъ; то же надо сказать и объ управленіи Малороссіей, которое, съ изданіемъ учрежденія о губерніяхъ 1775 года, было поставлено на общія основанія съ управленіемъ всѣми другими мѣстностями, входившими въ составъ государства [2]).

Особенность существованія и дѣятельности иностранной коллегіи въ XVIII вѣкѣ заключалась въ томъ, что иностранныя дѣла, какъ тѣсно связанныя съ верховнымъ управленіемъ, вѣдались въ другихъ высшихъ установленіяхъ—верховномъ тайномъ совѣтѣ, кабинетахъ, конференціяхъ и совѣтахъ, уч-

---

[1]) Ibid. стр. 72.

[2]) *А. Вицынъ.* Краткій очеркъ, стр. 132—136.

реждавшихся при особѣ государя, такъ что въ коллегіи иностранныхъ дѣлъ могло сосредоточиваться лишь предварительное дѣлопроизводство по наиболѣе важнымъ дѣламъ и рѣшеніе текущихъ вопросовъ меньшей важности.

Манифестомъ 8 сентября 1802 года, которымъ были образованы первыя министерства, министерства иностранныхъ дѣлъ создано не было, а была образована только должность министра иностранныхъ дѣлъ, съ подчиненіемъ ему иностранной коллегіи [1]) и съ присоединеніемъ къ его вѣдомству также дѣлъ церемоніймейстерскихъ [2]). Для вспомоществованія министру при разсмотрѣніи и рѣшеніи дѣлъ, при немъ образована была должность товарища министра [3]). Въ 1809 году при министрѣ иностранныхъ дѣлъ была образована экспедиція консульскихъ дѣлъ, на обязанность которой было возложено завѣдываніе консульскими дѣлами, какъ въ торговомъ, такъ и въ политическомъ отношеніи [4]). Въ сферу вѣдомства министра иностранныхъ дѣлъ по прежнему входили дѣла по сношеніямъ съ иностранными державами, при чемъ, для сношеній съ государствами азіятскими, былъ образованъ изъ прежней экспедиціи азіятскій департаментъ.

Однако, министерство иностранныхъ дѣлъ въ царствованіе Александра I не получило своей окончательной организаціи. Манифестами 1810 и 1811 годовъ его компетенція была оставлена въ тѣхъ же предѣлахъ, какія были поставлены для него манифестомъ 8 сентября 1802 года [5]); причина этого обстоятельства заключалась отчасти въ характерѣ самыхъ дѣлъ, отчасти же въ событіяхъ тогдашняго времени. Отношенія европейскихъ государствъ въ первую четверть нынѣшняго столѣтія были, какъ извѣстно, крайне напряженными и колеблющимися; нѣкоторымъ государствамъ приходилось отстаивать свое существованіе и независимость; наполеоновскія войны грозили нѣкоторымъ изъ нихъ совершен-

---

[1]) Первымъ министромъ иностранныхъ дѣлъ былъ назначенъ государственный канцлеръ графъ Воронцовъ. Пол. Собр. Зак. № 20409.

[2]) Ibid. ст. II.

[3]) Товарищемъ министра былъ назначенъ А. Чарторыжскій.

[4]) Пол. Собр. Зак. № 23627. п. 3.

[5]) Ibid. №№ 24307 § 5 и 24686 § 4.

нымъ уничтоженіемъ. Благодаря всему этому не трудно объяснить, почему Александръ I занимался внѣшними дѣлами по преимуществу самъ лично и мало заботился о томъ, чтобы дать министерству иностранныхъ дѣлъ какую либо прочную организацію. Окончательное устройство дано было этому министерству уже въ слѣдующее царствованіе, въ 1832 году, когда, вмѣстѣ съ тѣмъ, была упразднена и государственная коллегія иностранныхъ дѣлъ. Въ министерствѣ, кромѣ существовавшаго уже азіятскаго департамента, было образовано еще нѣсколько самостоятельныхъ учрежденій; таковы совѣтъ министра и департаменты: внѣшнихъ сношеній, внутреннихъ сношеній, хозяйственныхъ и счетныхъ дѣлъ [1]). Законъ 1832 года вовсе не опредѣляетъ компетенціи министерства, оставляя ее на прежнихъ основаніяхъ. Въ томъ же году было сдѣлано лишь указаніе, что министерство иностранныхъ дѣлъ должно взять на свою обязанность защиту русскихъ подданныхъ по ихъ просьбамъ въ иностранныхъ судебныхъ мѣстахъ [2]).

Организація министерства иностранныхъ дѣлъ и въ слѣдующіе годы не подвергалась какимъ либо существеннымъ измѣненіямъ; правда, число департаментовъ впослѣдствіи [3]) было сокращено упраздненіемъ департамента внѣшнихъ сношеній; но за то при министрѣ образованы были двѣ канцеляріи: одна для дѣлопроизводства по дѣламъ политическимъ, подлежащимъ личному разсмотрѣнію министра; другая, называвшаяся особой, вѣдала цензуру политическихъ статей, печатавшихся въ русскихъ газетахъ, издававшихся въ С.-Петербургѣ, а равно и дѣла по церемоніальной части, т. е. наблюденіе за этикетомъ при пріемѣ и отпускѣ иностранныхъ пословъ, посланниковъ и другихъ дипломатическихъ агентовъ, извѣщеніе ихъ о приглашеніи ко Двору, о траурахъ, налагаемыхъ по кончинѣ иностранныхъ владѣтельныхъ особъ и т. п. [4]).

---

[1]) Пол. Собр. Зак. № 5286.

[2]) Ibid. № 5868 п. 5. см. также *Михайлова.* Курсъ законовѣдѣнія. СПБ. 1862. стр. 143 и слѣд.

[3]) Сводъ Зак. изд. 1857 г. т. I. Учрежд. минист. ст. 2322.

[4]) Ibid. ст. 2347.

Законъ 1846 года уже подробно опредѣляетъ компетенцію каждаго учрежденія, входившаго въ составъ министерства иностранныхъ дѣлъ; въ особенности, обширную компетенцію получилъ департаментъ внутреннихъ сношеній, вѣдавшій сношенія съ европейскими государствами: онъ долженъ былъ завѣдывать дѣлами дипломатическими, торговыми, карантинными, частногражданскими (о наслѣдствахъ и долгахъ) и друг. Въ азіятскомъ департаментѣ, помимо разнаго рода дѣлъ по сношеніямъ съ азіятскими государствами, было сосредоточено управленіе оренбургскими киргизами или киргизами, такъ называемой, Малой Орды и дѣла о киргизахъ Большой Орды [1]). Въ этомъ нельзя не видѣть вліянія историческихъ традицій; мы видѣли, что дѣла объ инородцахъ вѣдалъ еще посольскій приказъ.

Наконецъ, всѣ дѣла по службѣ чиновниковъ вѣдомства министерства иностранныхъ дѣлъ, а равно и вся финансовая часть того же вѣдомства, сосредоточивались въ департаментѣ хозяйственныхъ и счетныхъ дѣлъ [2]).

Кромѣ указанныхъ учрежденій, при министерствѣ иностранныхъ дѣлъ были образованы архивы: с.-петербургскій, предназначеный для храненія актовъ и дѣлъ этого министерства съ 1801 года и московскій для храненія тѣхъ же актовъ прежняго времени по 1801 годъ [3]). Особо отъ этихъ архивовъ существовалъ государственный архивъ для храненія актовъ и бумагъ, касающихся особенно выдающихся внутреннихъ дѣлъ и важнѣйшихъ происшествій имперіи [4]).

§ 64. Современная организація министерства иностранныхъ дѣлъ и его значеніе.

Современная оргинація министерства иностранныхъ дѣлъ покоится на законѣ 1868 года и позднѣйшихъ узаконеніяхъ, хотя внутреній составъ министерства и по изданіи этихъ узаконеній остался въ своемъ прежнемъ видѣ; измѣнены только

---

[1]) Ibid. ст. 2341.

[2]) Ibid. ст. 2351.

[3]) Ibid. ст. 2359—2363.

[4]) Ibid. ст. 2355—2358.

въ нѣкоторыхъ случаяхъ названія: такъ, департаментъ дѣлъ хозяйственныхъ и счетныхъ нынѣ называется департаментомъ личнаго состава и дѣлъ хозяйственныхъ; это значитъ, что дѣла по службѣ чиновниковъ были перенесены изъ вѣдомства канцеляріи въ этотъ департаментъ [1]).

Что касается вообще опредѣленія современнымъ законодательствомъ компетенціи министерства, то оно заключаетъ въ себѣ указанія на слѣдующіе предметы вѣдомства: 1) политическія сношенія съ иностранными государствами; 2) покровительство въ чужихъ краяхъ русской торговлѣ и вообще русскимъ интересамъ; 3) ходатайства о законной защитѣ русскихъ подданныхъ по дѣламъ ихъ за границею и 4) содѣйствіе къ удовлетворенію законныхъ требованій иностранцевъ по дѣламъ ихъ въ Россіи [2]). Такимъ образомъ, задачи министерства иностранныхъ дѣлъ остались тѣ же, что были и ранѣе, только что формулированы они болѣе кратко и ясно. Однако, есть нѣкоторыя дѣла, входящія въ сферу вѣдомства разсматриваемаго министерства, которыя по существу дѣла не относятся къ этому вѣдомству: такъ, на министерство иностранныхъ дѣлъ возлагается храненіе государственной печати, прилагаемой къ государственнымъ актамъ, въ знакъ утвержденія ихъ представителемъ верховной власти [3]). Всѣ предметы вѣдомства, касающіеся внѣшнихъ сношеній, распредѣлены между двумя департаментами—азіятскимъ и внутреннихъ сношеній; задачи того и другаго законъ опредѣляетъ болѣе детально, хотя по существу дѣла и не вноситъ въ эту область чего либо новаго, за исключеніемъ развѣ только того, что управленіе инородцами не составляетъ болѣе предмета вѣдомства министерства иностранныхъ дѣлъ [4]). Архивы существуютъ въ министерствѣ на прежнихъ основаніяхъ.

Припоминая все сказанное о вѣдомствѣ иностранныхъ дѣлъ и его организаціи, мы должны придти къ выводу, что вѣдомство это развивалось въ Россіи съ крайнею постепенностью, въ связи съ развитіемъ самой государственной орга-

---

[1]) Св. Зак. изд. 1892; т. I, учр. министр. ст. 812.

[2]) Ibid. ст. 786.

[3]) Ibid. ст. 787.

[4]) Ibid. ст. 804—814.

низаціи вообще и подъ вліяніемъ развитія отношеній къ иностраннымъ государствамъ въ частности. Центральныя установленія по иностраннымъ дѣламъ возникаютъ въ Россіи уже въ началѣ московскаго государства, вѣдая не только внѣшнія сношенія, но и всякаго рода дѣла, въ которыхъ принимали то или другое участіе иностранцы. Выдѣленіе изъ вѣдомства иностранныхъ дѣлъ функцій, не подлежащихъ по существу дѣла этому вѣдомству, происходитъ уже въ теченіи императорскаго періода, такъ что съ учрежденіемъ министерства иностранныхъ дѣлъ въ вѣдомствѣ послѣдняго сосредоточивались, по преимуществу, дѣла по внѣшнимъ сношеніямъ; однако, окончательное освобожденіе министерства иностранныхъ дѣлъ отъ вѣдѣнія посторонннихъ его вѣдомству вопросовъ произошло сравнительно лишь въ недавнее время.

Сравнивая организацію русскаго министерства иностранныхъ дѣлъ съ организаціей того же министерста въ другихъ европейскихъ государствахъ, мы находимъ въ общемъ между ними много сходнаго, хотя отдѣльныя европейскія государства въ частностяхъ представляютъ свои особенности.

Сходство между всѣми европейскими государствами въ отношеніи организаціи внѣшній сношеній обнаруживается, по преимуществу, въ главныхъ предметахъ дѣятельности министерства иностранныхъ дѣлъ; такими предметами служатъ— дипломатическія сношенія, торговля и вопросы, такъ называемаго, частнаго международнаго права. Что министерство иностранныхъ дѣлъ всюду вѣдаетъ эти предметы, это вполнѣ объясняется взаимнымъ характеромъ дѣятельности государствъ въ международныхъ вопросахъ, такъ что организація этого министерства въ одномъ государствѣ терпитъ на себѣ вліяніе организаціи того же министерства въ другихъ государствахъ; вліяніе это всюду взаимное, чѣмъ и объясняется сходство.

Останавливаясь, однако, на деталяхъ организаціи и компетенціи разсматриваемаго министерства въ томъ видѣ, какъ оно существуетъ въ иностранныхъ государствахъ, мы наблюдаемъ, что, по крайней мѣрѣ въ главныхъ государствахъ, эта организація оказывается болѣе сложною и, такъ сказать, болѣе выработавшеюся, нежели въ Россіи, и что за тѣмъ она представляетъ довольно значительное разнообразіе и пестроту въ зависимости, главнымъ образомъ, отъ различій въ государственномъ устройствѣ. Такъ какъ среди европейскихъ госу-

дарствъ одни являются простыми, другія сложными—въ видѣ ли уній, или союзнаго государства, то и организація министерства иностранныхъ дѣлъ представляетъ тѣ или другія модификаціи, въ зависимости отъ этихъ различій въ государственномъ устройствѣ.

Между государствами простыми весьма детально выработанную организацію имѣетъ министерство иностранныхъ дѣлъ во Франціи, являющееся какъ будто образцомъ и для другихъ по крайней мѣрѣ романскихъ, государствъ. Отдѣльными и самостоятельными частями этого министерства здѣсь служатъ: кабинетъ, департаментъ дѣлъ политическихъ, деп. дѣлъ торговыхъ и консульскихъ; отдѣленіе архивовъ и хозяйственное отдѣленіе. Кабинетъ въ сущности тотъ же департаментъ, только что въ область его компетенціи входятъ такіе вопросы, вѣдѣніе которыхъ требуетъ ближайшаго участія самого министра; такъ, здѣсь сосредоточена личная переписка министра по дѣламъ его вѣдомства, дѣла секретныя, дѣла по пріему и отправленію свякаго рода корреспонденціи по внѣшнимъ сношеніямъ и проч. Особое учрежденіе въ министерствѣ (protocole) завѣдуетъ предметами церемоніала, пріемомъ дипломатическихъ агентовъ, аудіенціями, равно какъ и предварительною подготовкой разнаго рода договоровъ и соглашеній съ иностранными государствами и др. Все производство по дипломатическимъ сношеніямъ сосредоточено въ деп. дѣлъ политическихъ; здѣсь вѣдаются вопросы публичнаго международнаго права и морскаго, спорные вопросы, консульская юрисдикція и смѣшанные суды. Торговый департаментъ, кромѣ собственно торговыхъ и консульскихъ дѣлъ, вѣдаетъ договоры и соглашенія по вопросамъ литературной, художественной и промышленной собственности, а равно по монетному дѣлу, и вопросы частнаго международнаго права; содержаніе этого послѣдняго французское законодательство опредѣляетъ довольно детально. Что касается отдѣленій архивовъ и хозяйственнаго отдѣленія, то задачи ихъ понятны изъ самаго названія.

Особенность въ организаціи министерства иностранныхъ дѣлъ во Франціи представляетъ существованіе при немъ еще довольно значительнаго количества разнаго рода вспомогательныхъ и совѣщательныхъ учрежденій, къ числу которыхъ принадлежатъ: комитетъ по внѣшнимъ и административнымъ дѣламъ, совѣщательный комитетъ по дѣламъ протектората,

имѣющій въ своемъ составѣ представителей разныхъ министерствъ, коммиссія дипломатическихъ архивовъ, въ составъ которой входятъ сенаторы, депутаты, члены академіи наукъ, публицисты и лица другихъ профессій; совѣщательные комитеты существуютъ также по дѣламъ международной административной юстиціи и по дѣламъ консульскимъ; въ составъ перваго входятъ, между прочимъ, члены кассаціоннаго суда; въ составъ послѣдняго—представители министерствъ: иностранныхъ дѣлъ, торговли, земледѣлія [1]).

Весьма сходную съ французскою организаціей имѣетъ министерство иностранныхъ дѣлъ въ Италіи, гдѣ существуютъ, однако, особое колоніальное отдѣленіе и особое отдѣленіе по вопросамъ частнаго международнаго права; но изъ совѣщательныхъ учрежденій есть только совѣтъ по спорнымъ дѣламъ [2]). Въ Бельгіи совѣщательныхъ учрежденій мы не находимъ вовсе, но за то, кромѣ обычныхъ дипломатическихъ, торговыхъ и проч. учрежденій, мы встрѣчаемся здѣсь съ особымъ департаментомъ, вѣдающимъ дѣла, касающіяся дворянства и вообще знати, комитетъ по дѣламъ о пенсіяхъ, экзаменахъ для поступленія на дипломатическую службу [3]). Въ Испаніи это министерство называется государственнымъ министерствомъ, заключающимъ въ себѣ отдѣленія по сношеніямъ: во 1) съ Америкой и Азіей; во 2) съ Европой и Африкой; кромѣ того, учрежденія для завѣдыванія торговлей, хозяйственною частью, дѣлами дворянства, архивами и проч. [4]).

Въ сложныхъ государствахъ положеніе и организація министерства иностранныхъ дѣлъ представляетъ свои особенности. Такъ, въ реальной уніи Австро—Венгріи для обѣихъ частей существуетъ одно общее „министерство иностранныхъ дѣлъ и Императорскаго Дома“, вѣдающее, кромѣ обычныхъ

---

[1]) *M. Block.* Dictionnaire de l'administration française 1891, p. 57. Almanach national 1894 p. 136—142.

[2]) *Brusa.* Das Staatsrecht des Königreich Italien 1891, s. 255 и слѣд. Calendario Generale 1890, p. 105—108.

[3]) *Vauthier.* Das Staatsrecht des Königreich Belgien 1886, 52; Almanach Royal 1890, p. 139—143.

[4]) *Torres Campos.* Das Staatsrecht des Königreich Spanien. 1889. S. 42. Almanach de Gotha 1894, p. 809.

дѣлъ, еще и интересы царствующей династіи [1]); въ личной уніи Швеціи и Норвегіи для обѣихъ государствъ существуетъ также одно министерство иностранныхъ дѣлъ, но оно, по существу своему, собственно шведское министерство, вѣдающее въ то же время дѣла по внѣшнимъ сношеніямъ не только общія обоимъ государствамъ, но и касающіяся исключительно Норвегіи [2]) Союзныя государства Швейцарія, Германія и С. Американскіе Штаты представляютъ свои особенности. Въ то время какъ въ первомъ кантоны, въ послѣднемъ штаты не пользуются правомъ отдѣльнаго и самостоятельнаго представительства въ международныхъ сношеніяхъ, уступая это право цѣлому союзу, въ Германіи, хотя въ общемъ и наблюдается почти то же самое, въ частностяхъ есть отступленія, свидѣтельствующія о нѣкоторой самостоятельности отдѣльныхъ государствъ; самостоятельность эта, однако, не слишкомъ большая, такъ какъ отдѣльныя государства, хотя и могутъ имѣть особыя посольства и консульства, хотя и могутъ заключать съ иностранными государствами отдѣльные договоры, однако, всякая подобнаго рода дѣятельность по внѣшнимъ сношеніямъ ограничивается интересами цѣлаго союза, т. е. признается законною и терпимою до тѣхъ лишь поръ, пока она не стала въ коллизію съ этими интересами [3]). Главнѣйшее значеніе по этому имѣетъ учрежденіе, носящее названіе Auswärtiges Amt—это министерство иностранныхъ дѣлъ для цѣлой Германіи. Самая организація этого министерства не представляетъ, однако, какихъ либо существенныхъ особенностей; кромѣ отдѣленій политическаго, торговаго и юридическаго, здѣсь образованы еще колоніальное отдѣленіе, испытательная коммиссія и археологическій институтъ, съ отдѣленіями въ Римѣ и Аѳинахъ [4]).

Изъ выше сказаннаго выясняется и общее значеніе министерства иностранныхъ дѣлъ въ европейскихъ государст-

---

[1]) *Ulbrich.* Das Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie. 1884, S. 20, 74 и др. Hof und Staatshandbuch 1892, S. 193—213.

[2]) *Achehoug.* Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schveden und Norwegen. 1886, S. 20—21. Almanach de Gotha 1894, p. 1183.

[3]) *A. Haenel.* Deutsches Staatsrecht 1892, I, 531—562. *Laband.* Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 1883, S. 58.

[4]) Handbuch für das Deutsche Reich 1891. S. 43—48.

вахъ. Это министерство занимаетъ среди другихъ министерствъ совершенно особое положеніе; оно является органомъ, при помощи котораго государство, какъ самостоятелная политическая организація, вступаетъ въ сношеніе съ другими подобными же организаціями. Компетенція его можетъ быть на столько же обширною и разнообразною, на сколько обширны и разнообразны могутъ быть международныя отношенія. Поэтому одно министерство иностранныхъ дѣлъ можетъ въ области международныхъ отношеній преслѣдовать всѣ тѣ задачи, которыя во внутренней государственной жизни выполняются цѣлою совокупностью центральныхъ учрежденій. Чѣмъ болѣе развиваются мирныя международныя отношенія, тѣмъ болѣе усложняется дѣятельность министерства иностранныхъ дѣлъ. Развитіе же международныхъ отношеній обусловливается не только интересами отдѣльныхъ государствъ, какъ цѣльныхъ организацій, но и интересами и потребностями частныхъ лицъ; на ряду съ публичнымъ международнымъ правомъ, все болѣе и болѣе развивается частное международное право. Дипломатія, въ смыслѣ искусства занимать, сообразно съ обстоятельствами, наиболѣе выгодное положеніе среди государствъ, умѣнье во время заключать выгодные союзы съ оборонительными или наступательными цѣлями, все это въ настоящее время не составляетъ уже исключительной задачи министерства иностранныхъ дѣлъ; наряду съ этимъ, дѣятельность этого учрежденія распространяется на покровительство и содѣйствіе удовлетворенію разнообразныхъ потребностей и интересовъ отдѣльныхъ лицъ и общественныхъ союзовъ, по скольку это удовлетвореніе становится въ зависимость отъ международныхъ отношеній. Все болѣе и болѣе сознается идея, что успѣхъ въ развитіи торговли, промышленности, образованія, науки, литературы, и т. д. обусловливается не исключительно условіями внутренней государственной и общественной жизни, не исключительно внутренними мѣрами съ національнымъ характеромъ, но что этотъ успѣхъ обусловленъ также возможно большею общительностью между народами, что національная жизнь не въ силахъ уже удовлетворить всѣхъ развивающихся потребностей и что для этой цѣли необходимъ союзъ народовъ. Яснымъ доказательствомъ этого служитъ то, что уже и теперь созданіе нѣкоторыхъ условій благосостоянія приняло

международный характеръ; таково почтовое дѣло, телеграфное, желѣзно-дорожное и т. п. Можно съ увѣренностью сказать, что для этой формы государственной дѣятельности предстоитъ великое будущее.

Глава пятая.

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВЪ.

§ 65. Развитіе финансовой администраціи.

Хозяйственная дѣятельность государства возникла уже на первыхъ ступеняхъ государственной жизни, такъ какъ первоначальныя, хотя и несложныя, государственныя потребности, все же требовали нѣкоторыхъ матеріальныхъ средствъ для ихъ удовлетворенія. Защита государства отъ внѣшнихъ враговъ, мирныя сношенія съ другими государствами, отправленіе правосудія—все это для своего осуществленія требовало матеріальныхъ средствъ; кромѣ того, жизнь правителей и военачальниковъ, стоявшихъ въ главѣ первоначальныхъ политическихъ союзовъ, также должна была быть экономически обезпеченною. Вотъ почему уже и на первыхъ ступеняхъ государственной жизни наблюдается дѣятельность государства, направленная къ пріобрѣтенію предметовъ матеріальнаго міра.

Предполагать, однако, чтобы въ эти первоначальныя эпохи государственной жизни существовала какая либо спеціальная финансовая администрація, нѣтъ, конечно, никакого основанія. Органами хозяйственной дѣятельности являются правители—военачальники и окружавшій ихъ военный классъ; самая хозяйственная дѣятельность носитъ, въ значительной степени, военный характеръ и выражается, по преимуществу, въ сборѣ дани съ покоренныхъ народностей, хотя, на ряду съ этимъ, слѣдуетъ допустить и существованіе тѣхъ или другихъ внутреннихъ сборовъ. Такъ, въ древней Россіи органами финансовой и вообще всей администраціи были сами князья и окру-

жавшая ихъ дружина, впослѣдствіи „княжеская дума“. Для обогащенія себя матеріальными средствами, они, время отъ времени, отправлялись для сбора дани, какъ о томъ свидѣтельствуютъ лѣтописи. Но какой характеръ носили внутренніе сборы, объ этомъ до насъ дошло не много достовѣрныхъ извѣстій. Сохранились свѣдѣнія о томъ, что въ качествѣ источниковъ, дававшихъ матеріальныя средства, съ древнѣйшихъ временъ являлись въ Россіи государственныя имущества и разные промыслы, монополизированные правительствомъ. Что касается государственныхъ имуществъ, то уже первые русскіе князья владѣли обширными пространствами земли, пріобрѣтенными путемъ завоеванія [1]); эти земли должны были давать значительныя средства. Къ числу промысловъ, монополизированныхъ правительствомъ или которые правительство стремилось, по крайней мѣрѣ, монополизировать, относились: рыбный промыселъ, охота, добываніе соли, винокуреніе; въ тѣхъ случаяхъ, когда монополизированіе представлялось неосуществимымъ, правительство облагало эти промыслы сборами. Къ числу сборовъ принадлежали также съ древнѣйшихъ временъ судебныя пошлины—виры, заставныя пошлины, сборы за право торговли и съ продававшихся товаровъ и другія таможенныя пошлины. Даже подати въ собственномъ смыслѣ этого слова существовали уже въ удѣльный періодъ русской исторіи—таковы: подымная подать, поземельная и въ нѣкоторыхъ случаяхъ поголовная. За всѣмъ тѣмъ, существовали еще разныя натуральныя повинности—ямская, строительная, и другія [2]). Существовали ли для управленія всѣми этими сборами какія либо центральныя учрежденія, объ этомъ до насъ не дошло никакихъ извѣстій; всего вѣроятнѣе, такихъ учрежденій вовсе не было въ виду того, что дифференціація государственныхъ учрежденій есть явленіе сравнительно позднѣйшаго времени. Но что тѣ или другіе мѣстные или временные органы для взиманія сборовъ и доставленія ихъ на княжскій дворъ должны были существовать, въ этомъ, конечно, не можетъ быть никакого сомнѣнія. Въ качествѣ такихъ органовъ

---

[1]) *Д. Толстой.* Исторія финансовыхъ учрежденій въ Россіи. СПБ. 1848. стр. 225 и слѣд.

[2]) *Ibid.* 6 и слѣд.

и функціонировали княжескіе „мужи“, потомъ намѣстники и волостели.

Центральная финансовая администрація въ Россіи возникаетъ лишь со времени политическаго объединенія государства и достигаетъ довольно значительнаго развитія не ранѣе XVII вѣка.

Хозяйственная дѣятельность государства въ Московскій періодъ пріобрѣтаетъ очень сложный характеръ, въ виду стремленія правительства къ изысканію наивозможно большаго количества источниковъ государственныхъ доходовъ; это послѣднее обстоятельство, въ свою очередь, должно было обусловливаться расширеніемъ государственныхъ потребностей, какъ въ количественномъ, такъ и въ качественномъ отношеніи. Напрасно, однако, мы стали бы искать въ Московскомъ государствѣ одного центральнаго органа, на который было бы возложено управленіе всѣмъ государственнымъ хозяйствомъ; многочисленные подати, сборы, пошлины и проч. завѣдывались разнообразными „приказами“, среди которыхъ были и чисто финансовые приказы. Надо замѣтить, что большинство приказовъ, вѣдавшихъ финансовую часть, были областными и, слѣдовательно, на ряду съ финансами, вѣдали еще цѣлую массу другихъ предметовъ. Къ числу приказовъ, вѣдавшихъ между прочимъ, финансовую часть, относились слѣдующіе: 1) „приказъ большаго дворца“, древнѣйшій по происхожденію и имѣвшій, повидимому, довольно обширную финансовую компетенцію; такъ, его вѣдомству подлежали: сборъ податей съ посадскихъ людей—торговцевъ и ремесленниковъ, болѣе чѣмъ въ 40 городахъ, со слободами, винная религія также въ 40 городахъ, но въ тѣхъ же ли, или въ другихъ, и вообще въ какихъ, неизвѣстно, горный промыселъ и разнаго рода сборы съ государственныхъ крестьянъ [1]); 2) „приказъ казанскаго дворца“, вѣдавшій подати и сборы понизовыхъ городовъ, въ числѣ 86 (Лапо-Данилевскій стр. 547), всѣ дѣла винной регаліи въ этихъ городахъ [2]); 3) „сибирскій приказъ“, управлявшій дохо-

[1]) *Д. Толстой* стр. 41, 139, 191 и 231. Цитируемый авторъ излагаетъ организацію и компетенцію приказовъ по Кошихину. Въ спискѣ, составленномъ г. *Лапо-Данилевскимъ*, указывается только 20 городовъ, подчиненныхъ этому приказу. См. его организація прямого обложенія въ московскомъ государствѣ. СПБ. 1890. стр. 542—543. На стр. 446 говорится о 40 городахъ.

[2]) Ibid. стр. 42 и 138. *Вицынъ* стр. 36.

дами съ царства Сибирскаго, (24 города) какъ денежными, такъ и натуральными; онъ же завѣдывалъ рудными промыслами въ Сибири, а равно покупкой и подрядомъ ревеня [1]); 4) „приказъ большой казны“, собиравшій подати съ торговыхъ людей, крестьянъ и бобылей многихъ городовъ, вѣдавшій до 1668 года горное дѣло и управлявшій монетной и винной регаліей; съ Петра Великаго онъ нѣкоторое время завѣдывалъ табачной регаліей [2]); это былъ спеціально финансовый приказъ; 5) „приказъ новгородская четверть“, въ который поступали подати съ торговыхъ людей Новгорода, Пскова, Нижняго Новгорода, Архангельска, Вологды и другихъ городовъ [3]); 6) приказы: „устюжская четверть (22 города) „костромская четверть (21)“, „галицкая четверть (22)“, приказъ „малые Россіи“ „великороссійскій приказъ“ вѣдали финансовое управленіе городовъ и уѣздовъ имъ подчиненныхъ [4]); 7) монастырскій приказъ, завѣдывавшій податями и сборами съ монастырскихъ крестьянъ [5]); 8) приказъ „новая четверть“, вѣдавшій спеціально винную регалію, пока она не перешла въ вѣдѣніе приказа „большаго дворца“ [6]); 9) „хлѣбный приказъ“, также взимавшій подати, но съ какихъ городовъ и мѣстностей, неизвѣстно; 10) „каменный приказъ“, взимавшій подати съ жителей тѣхъ мѣстностей, гдѣ добывали камень и дѣлали известь; 11) „земскій приказъ“, получавшій подати съ московскихъ посадскихъ людей и съ жителей нѣкоторыхъ небольшихъ городовъ [7]); 12) „ямской приказъ“, управлявшій ямскою повинностью и замѣнявшими ее денежными сборами [8]); 13) приказъ „большаго прихода“, завѣдывавшій таможенными сбо-

---

[1]) Ibid. стр. 42, 138, 191 и 219. *Вицынъ*, стр. 37.

[2]) Ibid. стр. 174, 190 и 206. *Вицынъ*. стр. 28.

[3]) Ibid. стр. 42, 138. *Вицынъ*. стр. 32. По списку Лапо-Данилевскаго 65 городовъ. См. стр. 543—544.

[4]) Ibid. стр. 42 и 43.

[5]) Ibid. стр. 43.

[6]) Ibid. стр. 138.

[7]) Ibid. стр. 43.

[8]) Ibid. стр. 51.

рами [1]) и съ 1690 года вошедшій въ составъ приказа большой казны [2]); 14) „помѣстный приказъ“, завѣдывавшій соляным промысломъ [3]); 14) „разрядъ“, вѣдавшій въ финансовомъ отношеніи значительное число городовъ; 15) стрѣлецкій приказъ, вѣдавшій стрѣлецкую подать.

Сопоставляя между собою всѣ эти приказы и предметы ихъ дѣятельности, мы видимъ, что большинство приказовъ вѣдало не ту или другую отрасль финансоваго управленія, но отдѣльныя мѣстности и въ нихъ всѣ уже отрасли финансовой дѣятельности, заключавшіяся почти исключительно во взиманіи различныхъ податей и сборовъ, и въ завѣдываніи нѣкоторыми промыслами и правительственными регаліями. Лишь немногіе приказы вѣдали финансовыя дѣла на пространствѣ всего государства; таковы приказы: „большой казны“, „большаго прихода“, „ямской“, „помѣстный“ „новая четверть“. Въ распредѣленіи предметовъ финансоваго управленія между приказами не наблюдается ни какого плана и ни какой системы. Одни и тѣ же лица нерѣдко управляли двумя и даже болѣе приказами, не имѣвшими, повидимому, между собою ничего общаго; такъ, одинъ и тотъ же бояринъ завѣдывалъ нѣкоторое время приказами „большой казны“, „стрѣлецкимъ“ приказомъ, новою четвертью и кромѣ того рейтарскимъ, иноземнымъ и аптекарскимъ; соединеніе областныхъ приказовъ подъ управленіемъ одного и того же лица было явленіемъ заурядным [4]). Всѣ вышеупомянутые приказы не были равноправными учрежденіями, но степень ихъ значенія и правъ обусловливалась рангомъ тѣхъ лицъ, которые стояли во главѣ приказовъ; а извѣстно, что лица эти занимали не одинаковое положеніе въ государствѣ; такъ, во главѣ приказовъ стояли: бояре, думные дворяне, думные дьяки, окольничьи, дворяне, оружейничьи и др. Обширность финансовой компетенціи приказовъ была также очень неравномѣрной. Въ особенности обширною и разнообразною была дѣятельность приказа „большаго прихода“, завѣдывавшаго таможенными

[1]) Ibid. стр. 115.

[2]) *Вицынъ*. стр. 28.

[3]) *Д. Толстой* стр. 182 *Лапо-Данилевскій*. Организація прямого обложенія стр. 442—507.

[4]) *Лапо-Данилевскій* стр. 483 и слѣд.

сборами. Таможенныя пошлины были чрезвычайно многочисленны и стѣснительны, въ особенности потому, что они нерѣдко отдавались на откупъ частнымъ лицамъ. Государство московскаго періода, въ изысканіи источниковъ государственныхъ доходовъ, небыло особенно разборчивымъ, лишь бы государственная казна не была пуста. Разнообразныя пошлины взимались по нѣскольку разъ съ однихъ и тѣхъ же предметовъ по различнымъ поводамъ. Монополіи и откупа были весьма распространеннымъ явленіемъ; полученіе сборовъ было какъ денежное, такъ и натуральное; на ряду съ этимъ существовали натуральныя повинности—имущественныя и личныя, лежавшія тяжелымъ бременемъ исключительно на низшихъ сословіяхъ. Высшее сословіе было избавлено отъ всякихъ финансовыхъ сборовъ въ виду того, что несло повинность служебную. Способъ уплаты разнаго рода податей и сборовъ отличался тѣмъ неудобствомъ, что мѣстные сборщики податей, большею частью выборныя лица, должны были сами лично доставлять собранныя подати въ Москву. Характерною чертой финансоваго управленія этого времени является также то, что правительство смотрѣло на различныя отрасти внутренняго управленія какъ на источники дохода.

Со времени Петра В. [1]) въ финансовой административной организаціи наблюдаются нѣкоторыя существенныя измѣненія. Не говоря уже о введеніи въ управленіе коллегіальнаго начала, мы замѣчаемъ процессъ концентраціи предметовъ финансоваго управленія въ сравнительно небольшомъ числѣ центральныхъ органовъ, наблюдаемъ стремленіе правительства уже къ нѣкоторой систематичности въ распредѣленіи предметовъ вѣдомства между различными учрежденіями. Главнѣйшими органами центральнаго финансоваго управленія съ Петра В. являются двѣ коллегіи: „камеръ-коллегія“ и „штатсъ-конторъ-коллегія“. Первая вѣдала государственные доходы; послѣдняя—расходы. Большинство предметовъ вѣдомства многочисленныхъ приказовъ московскаго времени было сосредоточено въ камеръ-коллегіи. Подъ ея главнымъ завѣдываніемъ нахо-

[1]) Для исторіи финансовыхъ учрежденій при Петрѣ Великомъ см. *П. Милюковъ.* Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII столѣтія и реформа Петра Великаго. СПБ. 1892.

дились всѣ мѣстные финансовые органы, взиманіе подати съ крестьянскаго сословія, а равно и центральный органъ по дѣламъ городскаго сословія—Ратуша, вѣдавшій разнаго рода сборы съ торговаго и ремесленнаго класса [1]). Въ камеръ-коллегіи было сосредочено и управленіе нѣкоторыми правительственными регаліями, какъ винной, табачной и промыслами, напр. соляным. Взысканіе пошлинъ также входило въ ея компетенцію, хотя здѣсь многое зависѣло и отъ коммерцъ-коллегіи; надо замѣтить, что многія внутреннія пошлины были упразднены по ихъ стѣснительности еще въ концѣ московскаго періода; однако, и оставшіяся продолжали еще давать государству довольно значительный доходъ. Въ видахъ увеличенія государственныхъ доходовъ, камеръ-коллегіи вмѣнено было въ обязанность заботиться о развитіи земледѣлія, скотоводства, рыболовства и сельско-хозяйственной промышленности вообще, о сельскомъ благоустройствѣ, народномъ продовольствіи, а равно и о государственныхъ имуществахъ [2]).

Правительство XVIII ст., реорганизуя высшее финансовое управленіе, возвышалось уже до пониманія того финансоваго принципа, что, при наложеніи и взысканіи податей, не слѣдуетъ излишними и непосильными поборами истощать самыхъ источниковъ доходовъ, такъ какъ, въ противномъ случаѣ, „государственные доходы со временемъ весьма умалятся, а бѣдныхъ плачъ привлечетъ гнѣвъ Божій на все государство, а наипаче на учинителей такихъ неправдъ“ [3]). Вотъ почему камеръ-коллегіи предписывалось, чтобы подати „зѣло накрѣпко“ были сообразны обстоятельствамъ провинціи и цѣнамъ на товары. Такимъ образомъ, если въ московскомъ государствѣ главнѣйшею цѣлью финансовой политики и администраціи было возможно большее наполненіе государственной казны, хотя бы это вредно отражалось на развитіи хозяйственной жизни народа, въ теченіи императорскаго періода въ финансовую администрацію проникаетъ идея о согласованіи финансовыхъ мѣропріятій съ мѣропріятіями внутренняго управленія.

---

[1]) *Д. Толстой.* стр. 43, 44; 139. *П. Милюковъ*, стр. 597.

[2]) *Вицынъ*, стр. 92 и слѣд. *В. А. Лебедевъ.* Финансовое право. изд. II т. I, 352. СПБ. 1891.

[3]) *Вицынъ*, стр. 92.

На ряду съ камеръ-коллегіей, вопроеы финансоваго управленія вѣдали и нѣкоторыя другія коллегіи; таковы: бергъ-коллегія, мануфактуръ коллегія, коммерцъ-коллегія, главный магистратъ. Первая изъ упомянутыхъ коллегій, на ряду съ заботами о развитіи горнаго производства, вѣдала и горныя подати; вторая—обработывающую промышленность и сборы съ этой промышленности; коммерцъ-коллегія вѣдала торговлю и торговыя пошлины съ привоза и вывоза товаровъ. Главный магистратъ, замѣнившій собою московскую ратушу, завѣдывалъ разнаго рода сборами съ городскихъ обывателей; наконецъ, существовала еще ингерманляндская канцелярія, въ которой сосредоточивалось также управленіе довольно многочисленными сборами, въ особенности внутренними пошлинами, вѣдавшимися ранѣе въ приказѣ „большаго прихода“ [1]). Сказанное убѣждаетъ насъ въ томъ, что если идея концентраціи предметовъ финансоваго управленія уже занимала собою правительство конца XVII и всего XVIII вѣка, то осуществленіе этой идеи не могло быть проведено разомъ; традиціи московскаго періода были еще живы и оказывали свое вліяніе на организацію всей финансовой системы управленія.

Для характеристики финансовыхъ центральныхъ учрежденій въ Россіи въ разсматриваемый періодъ времени слѣдуетъ упомянуть еще объ одномъ учрежденіи, носившемъ названіе штатсъ-конторъ-коллегіи. Она должна была вѣдать государственные расходы и составлять по нимъ смѣты. Въ 1726 году правительство пришло было къ вѣрной мысли соединить это учрежденіе съ камеръ-коллегіей, но уже съ 1730 года мы вновь видимъ отдѣльное существованіе штатсъ-конторы, продолжавшееся до 1781 года [2]).

Наконецъ, нельзя упускать изъ виду, что въ теченіи всего XVIII ст. высшимъ контролирующимъ финансовымъ учрежденіемъ былъ сенатъ, за исключеніемъ краткаго періода времени господства „верховнаго тайнаго совѣта“. Въ 1730 году при немъ былъ образованъ департаментъ мануфактуръ, торговли и горныхъ дѣлъ; въ концѣ столѣтія особеннымъ вліяніемъ на все финансовое управленіе начинаетъ пользоваться сенат-

---

[1]) *Лебедевъ*. Финансовое право, стр. 352—353. *П. Милюковъ*. стр. 604 и слѣд.

[2]) *Вицынъ* стр. 95—96. *П. Милюковъ* стр. 595.

скій генералъ-прокуроръ, подъ управленіемъ котораго въ 1780 году была образована въ сенатѣ экспедиція о госуд. доходахъ [1]).

8 Сентября 1802 года, на ряду съ другими министерствами, было образовано и министерство финансовъ. Въ извѣстномъ неоффиціальномъ комитетѣ вопросъ относительно организаціи министерства финансовъ обращалъ на себя достаточное вниманіе и не разъ дебатировался; главное затрудненіе заключалось въ опредѣленіи предметовъ вѣдомства этого министерства, такъ какъ, хотя общая задача его и была понятною, отдѣльные предметы вѣдомства все же вызывали разногласіе въ членахъ упомянутаго комитета [2]).

Главная задача, возложенная манифестомъ 8 сентября 1802 года на министра финансовъ, заключалась въ управленіи всѣми доходами и расходами государства [3]), при чемъ ему [4]) въ особенности ставилось на видъ, чтобы финансовая система не была обременительна для народа и въ тоже время была бы выгодна для казны; онъ долженъ былъ остерегаться истощать источники доходовъ; что касается до распредѣленія доходовъ, т. е. ихъ употребленія, то оно должно было согласоваться съ ясными и точными экономическими началами. Отсюда мы видимъ, что законъ 1802 года и въ отношеніи министерства финансовъ отличается такою же теоретичностью и неопредѣленностью, какъ и въ отношеніи другихъ министерствъ. Указанный законъ не создаетъ ни организаціи министерства, образуя только должность министра, ни компетенціи министерства, ограничиваясь лишь указаніемъ на тѣ существовавшія уже финансовыя учрежденія, которыя должны были подчиниться министру финансовъ, таковы бергъ-коллегія, монетный департаментъ, лѣсной департаментъ и проч. Кромѣ того, даны были нѣкоторыя указанія относительно составленія государственной росписи [5]). Послѣдующими уза-

---

[1]) *Лебедевъ*. стр. 353—355.

[2]) *Богдановичъ*. Исторія царствованія Александра I. Т. 1. Приложенія стр. 78—86.

[3]) Пол. Соб. Зак. № 20406; ст. V.

[4]) Первымъ министромъ финансовъ былъ назначенъ Васильевъ См. *Иконниковъ*. Гр. Мордвиновъ стр. 62.

[5]) Пол. Собр. Зак. № 20406; ст. VIII.

коненіями были сдѣланы въ министерствѣ финансовъ лишь нѣкоторыя частныя измѣненія; такъ, въ 1806 году была упразднена бергъ-коллегія, взамѣнъ которой при министерствѣ былъ образованъ горный департаментъ [1]). Въ 1807 году отъ министерства финансовъ были отдѣлены банки, управленіе которыми было поручено, на равнѣ съ экспедиціей заготовленія госуд. бумагъ и монетнымъ департаментомъ, государственному казначею; ему же было подчинено управленіе оброчными статьями, арендами и питейною частью [2]). Только при второмъ образованіи министерствъ въ 1810 и 1811 годахъ и министерство финансовъ получило болѣе опредѣленную организацію. Въ манифестѣ о раздѣленіи государственныхъ дѣлъ, изданномъ 25 іюля 1810 года, главною задачею министерства финансовъ было опредѣлено завѣдываніе всѣми источниками доходовъ [3]). Въ наказѣ министру финансовъ эта задача выяснена полнѣе; она должна была состоять въ охраненіи и усиленіи источниковъ государственныхъ доходовъ, а также, согласно съ „общимъ учрежд. министерствъ“, въ доставленіи финансовымъ законамъ точнаго и скораго исполненія. Такимъ образомъ, главными обязанностями, возложенными на министра финансовъ, были: 1) управленіе государственными доходами и составленіе годовой финансовой смѣты этихъ доходовъ; 2) управленіе государственными расходами по отношенію къ ихъ назначенію и составленіе финансовой ихъ смѣты и 3) исполненіе годовой финансовой смѣты доходовъ и расходовъ [4]). Правительство начала нынѣшняго вѣка понимаетъ, слѣдовательно, все финансовое управленіе, какъ одно цѣлое, возвышается, так. образомъ, до обобщенія хозяйственной дѣятельности государства, чего не было ни въ XVIII столѣтіи, ни, тѣмъ болѣе, въ московскомъ государствѣ.

Всѣ источники доходовъ, управленіе которыми было возложено на министра финансовъ, были сведены къ немногимъ группамъ, куда относились: 1) государственныя имущества, 2) горное и соляное дѣло, 3) внѣшняя торговля и, 4) разнаго рода подати и сборы; сообразно съ этимъ, и само министер-

---

[1]) Ibid. № 22208.
[2]) П. С. З. № 22609.
[3]) П. С. З. № 24307; § 8.
[4]) П. С. З. № 24688; §§ 154 и 155.

ство было раздѣлено на соотвѣтствующіе четыре департамента, заключая въ себѣ, кромѣ того, совѣтъ и канцелярію [1]). Такому распредѣленію предметовъ вѣдомства нельзя, конечно, отказать въ систематичности; но, съ другой стороны, мы убѣждаемся въ томъ, что и министерство финансовъ, подобно ранѣе существовавшимъ финасовымъ учрежденіямъ, не избавилось отъ вѣдѣнія предметовъ, по существу своему чуждыхъ его основной задачѣ. Таковы: горное и соляное дѣло, а равно и внѣшняя торговля; заботы о развитіи этихъ отраслей хозяйственной жизни ототносятся, по существу своему, къ вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ [2]); попечительная дѣятельность, направленная къ обезпеченію благосостоянія государственныхъ крестьянъ, относится также къ этому вѣдомству. Основаніемъ для порученія этихъ предметовъ вѣдомству министерства финансовъ является, конечно, финансовая сторона дѣла; но разъ она ввѣрялась вѣдѣнію этого министерства, представлялось удобнымъ возложить на него же и заботу о развитіи вышеупомянутыхъ отраслей хозяйственной дѣятельности въ цѣломъ. Исключительно финансовымъ учрежденіемъ въ министерствѣ финансовъ былъ, такимъ образомъ, только департаментъ разныхъ податей и сборовъ, вѣдавшій какъ окладные, такъ и неокладные сборы и подати. По предметамъ вѣдомства этого департамента и дѣятельность министерства финансовъ была подвергнута наибольшей регламентаціи. Въ особенности подробными указаніями закона было обставлено составленіе годовой финансовой смѣты доходовъ и расходовъ, для чего изъ всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій должны были доставляться въ министерство финансовъ смѣты по каждому вѣдомству. При составленіи годовой финансовой смѣты, министру финансовъ вмѣнялось въ обязанность наблюдать соразмѣрность доходовъ съ расходами; поэтому онъ долженъ былъ стремиться къ покрытію расходовъ соотвѣтствующими доходами; такъ, общіе государственные расходы покрывать общими же государственными доходами; расходы полезные по возможности изъ тѣхъ же источниковъ, на улучшеніе которыхъ тратились; расходы избыточные — изъ остатковъ отъ обыкновенныхъ доходовъ; расходы излишніе

[1]) Ibid. §§ 2 по 293.

[2]) До 1811 года соляное дѣло дѣйствительно находилось въ вѣдѣніи минис. внутр. дѣлъ.

не должны были допускаться [1]). Въ случаѣ признанія необходимости увеличенія государственныхъ доходовъ, министру финансовъ рекомендовалась дѣятельность осторожная и требовалось соблюденіе нѣкоторыхъ условій; такъ, новыми налогами онъ не долженъ былъ истощать внутреннихъ богатствъ государства; не долженъ былъ обременять правительство излишними расходами и притѣснять частныхъ лицъ способами взиманія налоговъ; законодатель возвышается даже до мысли о подоходномъ налогѣ. Такъ, въ 192 ст. наказа, даннаго министру финансовъ [2]), говорилось: „отъ частнаго лица или общества, или одного какого либо сословія, ни въ какихъ случаяхъ не можно требовать болѣе, нежели отъ другаго. Всѣ классы народа должны, соразмѣрно состоянію и выгодамъ, участвовать въ удовлетвореніи государственныхъ потребностей". Въ этихъ словахъ, очевидно, проводится идея подоходнаго налога, хотя для установленія такого налога правительствомъ не было предпринято никакихъ подготовительныхъ мѣръ и слова закона остались, конечно, безъ всякаго практическаго приложенія, какъ и многія другія теоретическія взгляды, свидѣтельствовавшія во всякомъ случаѣ о благихъ намѣреніяхъ правительства, но въ тоже время доказывавшія, что для ихъ осуществленія не было надлежащей почвы въ дѣйствительной жизни.

Въ теченіи царствованія императора Александра I организація и кругъ вѣдомства министерства финансовъ не были устойчивыми; мнѣнія правительства о томъ, что должно было относиться къ вѣдомству этого министерства, колебались. Такъ, уже въ 1819 году въ составъ министерства вошли экспедиція заготовленія государственныхъ бумагъ и департаментъ мануфактуръ и внутренней торговли [3]). Надо замѣтить, что попеченіе о мануфактурной промышленности съ самаго учрежденія министерствъ было возложено на министерство внутреннихъ дѣлъ, а заботы о развитіи внутренней торговли возложены были на то же министерство съ 1810 года. До этого времени какъ внѣшняя, такъ и внутренняя торговля находились въ вѣдомствѣ особаго министерства коммерціи. Званіе

[1]) Ibid. §§ 182—189.

[2]) П. С. З. № 24688.

[3]) Пол. Собр. Зак. №№ 27496 и 27964.

министра коммерціи было учреждено еще до появленія манифеста 8 сентября 1802 года; этимъ послѣднимъ манифестомъ образовано было и особое министерство коммерціи, благодаря, главнымъ образомъ, желанію самаго императора [1]). По ст. VI манифеста министръ коммерціи долженъ былъ управлять коммерцъ-коллегіей, вѣдавшей всю торговлю, и считался главнымъ начальникомъ надъ всѣми таможенными чиновниками [2]). Съ 1810 года попеченіе о развитіи торговли внѣшней перешло въ министерство финансовъ, внутренней въ министерство внутреннихъ дѣлъ; но, какъ замѣчено выше, и внутренняя торговля въ 1819 году перешла въ вѣдомство также министерства финансовъ. Такимъ образомъ, это министерство уже съ первой четверти текущаго столѣтія получило чрезвычайно обширную компетенцію, вѣдая не только въ собственномъ смыслѣ часть финансовую, но и важнѣйшія вѣтви хозяйственной жизни— обработывающую промышленность, внутреннюю и внѣшнюю торговлю, земледѣліе, по крайней мѣрѣ на обширной площади населенной государственными крестьянами, промышленность добывающую, наконецъ, управленіе кредитомъ и кредитными установленіями [3]). Важнѣйшими измѣненіями, происшедшими въ разматриваемомъ министерствѣ въ послѣдующее время, были: изъятіе изъ его вѣдомства въ 1837 году управленія государственными крестьянами, учрежденіе въ 1828 г. мануфактурнаго совѣта, преобразованіе въ 1863 году департамента разныхъ податей и сборовъ въ два департамента: окладныхъ и неокладныхъ сборовъ, сосредоточеніе въ 1865 г. управленія внутреннею и внѣшнею торговлей, а равно и обработывающею промышленностью, въ одномъ д тѣ торговли и мануфактуръ, таможенные же сборы возложены на особое учрежденіе—д-тъ таможенныхъ сборовъ. До 1874 года министерство завѣдывало, при помощи горнаго д—та, горнымъ дѣломъ; въ видахъ содѣйствія управленію кредитною частью еще ранѣе были образованы совѣтъ госуд. кредитныхъ установленій и коммиссія

---

[1]) См. засѣданія неоффиц. комитета въ исторіи царств. Александра I *Богдановича*, т. I, приложеніе, стр. 83—86.

[2]) Пол. Соб. Зак. № 20406, 19554. ст. X — XV; первымъ министромъ коммерціи былъ назначенъ гр. Румянцевъ.

[3]) Пол. Собр. Зак. № 30139.

погашенія государственныхъ долговъ [1]). Въ 1879 году завѣдываніе монетною частью поручено департаменту государственнаго казначейства; въ 1882 г. учреждена должность главнаго фабричнаго инспектора, недавно вновь упраздненная. Въ 1889 году при министерствѣ образованъ департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ и въ самое послѣднее время совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ и тарифный комитетъ.

§ 66. Современная организація министерства финансовъ.

Министерство финансовъ въ Россіи возникло и развилось, такимъ образомъ, на исторической почвѣ. Въ настоящее время оно имѣетъ довольно сложную организацію, въ виду завѣдыванія не только финансами, но и дѣлами внутренняго управленія. Конечно, финансовая дѣятельность министерства является преобладающею и предметомъ ея по прежнему служитъ управленіе государственными доходами и расходами. Система государственныхъ доходовъ является въ настоящее время значительно упорядоченною и упрощенною; въ нее входятъ налоги: окладные, неокладные, таможенные и разнаго рода торговопромышленные сборы или пошлины; сообразно съ этимъ, въ министерствѣ финансовъ образованы департаменты: окладныхъ, неокладныхъ и таможенныхъ сборовъ; управленіе же торговопромышленными сборами ввѣрено департаменту „торговли и мануфактуръ“, что съ теоретической точки зрѣнія не можетъ быть признано правильнымъ, какъ и вообще нахожденіе этого департамента въ составѣ министерства финансовъ. Что касается департамента *окладныхъ сборовъ*, то къ нему, главнымъ образомъ, относятся тѣ общія указанія, которыя наше законодательство старается преподать для руководства министру финансовъ. Замѣчательно, однако, что эти указанія не идутъ далѣе указаній „учрежденія министерства финансовъ“ 1811 года, на которое исключительно и дѣлаются ссылки. Такъ, и по опредѣленію современнаго законодательства главная задача министра финансовъ должна заключаться въ охраненіи и усиленіи источниковъ государственныхъ доходовъ, а равно и въ обезпеченіи вѣрнаго и

[1]) *Михайловъ*. Курсъ законовѣдѣнія 1862 г. стр. 136 и слѣд.

точнаго исполненія изданныхъ по этой части законовъ [1]). И современное законодательство, вслѣдъ за закономъ 1811 года, повторяетъ тѣ же наставленія министру финансовъ относительно изысканія новыхъ источниковъ доходовъ и взысканія сборовъ, которыя и въ началѣ текущаго столѣтія являлись лишенными всякаго практическаго значенія, не отвѣчая дѣйствительному и установленному тѣмъ же закономъ характеру финансовой системы; такъ, министру финансовъ вмѣняется въ обязанность: не „осушать“ источниковъ внутренняго государственнаго богатства, распредѣлять подати уравнительно, на всѣ состоянія и промыслы, по мѣрѣ выгодъ каждаго, взимать ихъ съ чистаго дохода и отъ однихъ сословій не требовать болѣе, нежели отъ другихъ; всѣ классы народа, говоритъ законъ, должны, соразмѣрно состоянію ихъ и выгодамъ, участвовать въ удовлетвореніи государственныхъ потребностей [2]). Для всякаго очевидно, что приведенныя требованія закона расчитаны на гораздо болѣе совершенную финансовую систему, нежели та, которая, по всѣмъ условіямъ нашей государственной жизни, существуетъ у насъ въ настоящее время. Въ законодательствѣ удержалось даже указаніе на предпочтеній введенія временныхъ налоговъ заключенію займовъ [3]), хотя ни современная финансовая наука, ни практика не признаютъ цѣлесообразности временныхъ налоговъ.

Всѣ эти указанія касаются, какъ сказано, по преимуществу, департамента окладныхъ сборовъ, который, кромѣ окладныхъ податей въ собственномъ смыслѣ слова, завѣдуетъ также земскими повинностями, пошлинами крѣпостными и съ безмезднаго перехода имуществъ, а ровно и ревизскою частью [4]).

Въ виду упраздненія въ 1895 г. главнаго выкупнаго учрежденія, завѣдываніе выкупною операціею возложено на деп. окладныхъ сборовъ, для чего при немъ и образованъ особый отдѣлъ по выкупной операціи [5]).

Изъ косвенныхъ налоговъ, порученныхъ вѣдѣнію департамента *неокладныхъ сборовъ*, нѣкоторые имѣютъ свою продол-

---

[1]) Сводъ Зак. т. I, изд. 1892. учрежд. минист. ст. 471.

[2]) Ibid. ст. 473—475.

[3]) Ibid. ст. 476.

[4]) Ibid. ст. 516 и 517.

[5]) Собр. Узак. и Распор. 1895 г. ст. 563.

жительную уже исторію; такъ, извлеченіе доходовъ съ такъ называемыхъ, питей ведетъ свое начало отъ основанія русскаго государства; акцизъ съ табаку существуетъ съ Петра Великаго; различнаго рода гербовые и канцелярскіе сборы также давняго происхожденія; напротивъ, сборы съ сахара, нефтяныхъ маслъ, зажигательныхъ спичекъ и нѣкоторые другіе установлены лишь въ новѣйшее время. Въ видахъ обсужденія и разработки техническихъ вопросовъ, возникающихъ по производствамъ, обложеннымъ акцизомъ, при департаментѣ неокладныхъ сборовъ образованъ техническій комитетъ съ лабораторіей и мастерскими; въ видахъ завѣдыванія всякаго рода гербовыми знаками, образовано при разсматриваемомъ департаментѣ „гербовое казначейство“ [1]).

Для завѣдыванія таможенными сборами, а равно и дѣлами карантинно-таможеннаго управленія, образованъ департаментъ „*таможенныхъ сборовъ*“ [2]) и „особое присутствіе“ по вопросамъ таможеннаго тарифа и по жалобамъ на рѣшенія таможеннаго департамента. Если не считать дѣлъ о карантинахъ, то это исключительно финансовыя учрежденія; при этомъ обращаетъ на себя вниманіе то обстоятельство, что внѣшняя торговля и таможенные сборы раздѣлены и ввѣрены отдѣльнымъ учрежденіямъ, между тѣмъ какъ внутренняя торговля и внутреннія торгово-промышленные сборы вѣдаются однимъ и тѣмъ же учрежденіемъ; логически было бы, конечно, правильнѣе, если бы управленіе пошлинами—таможенными и внутренними было сосредоточено въ одномъ учрежденіи. Къ числу чисто финансовыхъ учрежденій министерства финансовъ относится также *департаментъ государственнаго казначейства* [2]), съ подчиненными ему главнымъ казначействомъ, С.-петербургскимъ монетнымъ дворомъ, пробирными палатками и лабораторіей министерства финансовъ. Главными задачами этого департамента являются движеніе казенныхъ суммъ, счетоводство по нимъ, монетное дѣло, участіе въ составленіи росписи доходовъ и расходовъ и въ разсмотрѣніи также законопроэктовъ, послѣдствіемъ введенія которыхъ можетъ быть учрежденіе новаго налога.

---

[1]) Сводъ Зак. т. I. учр. мин. ст. 520—535.

[2]) Сводъ Зак. т. I. учр. мин. ст. 536—538.

[3]) Ibid. ст. 538—557.

Къ числу учрежденій министерства финансовъ, вѣдающихъ какъ вопросы финансовые, такъ и вопросы внутренняго управленія, относятся: *совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ, тарифный комитетъ, желѣзнодорожный департаментъ, департаментъ торговли и мануфактуръ и совѣтъ государственныхъ кредитныхъ установленій.* Первыя три учрежденія завѣдуютъ тарифной частью, при чемъ совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ является высшимъ учрежденіемъ, какъ въ отношеніи тарифнаго комитета, такъ и желѣзнодорожнаго департамента. Въ составъ совѣта входятъ представители различныхъ вѣдомствъ и постановленія его имѣютъ не только совѣщательное, но до нѣкоторой степени и рѣшающее значеніе [1]).

Гораздо большее значеніе въ дѣлѣ внутренняго управленія играютъ департаментъ торговли и мануфактуръ и состоящій при немъ совѣтъ торговли и мануфактуръ. Учрежденія эти имѣютъ задачей содѣйствовать развитію обработывающей промышленности, внутренней и внѣшней торговли, а равно и взимать разнаго рода внутреннія торгово-промышленныя пошлины. Совѣтъ торговли и мануфактуръ, состоящій изъ спеціалистовъ по торговой и промышленной части въ числѣ 24 членовъ, избираемыхъ министромъ финансовъ и имѣющій свое отдѣленіе въ Москвѣ изъ 32 членовъ, избираемыхъ тѣмъ же порядкомъ, есть учрежденіе исключительно совѣщательное и принятыя имъ предположенія по поводу улучшеній и развитія промышленности и торговли представляются на усмотрѣніе министра финансовъ. Такого рода представленія могутъ касаться хозяйственной, санитарной и полицейской части торгово-промышленнаго дѣла [2]).

Кромѣ совѣта, при департаментѣ торговли и мануфактуръ состоятъ: „особое податное присутствіе“ для предварительнаго обсужденія вопросовъ, касающихся дополнительнаго сбора съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій [3]), „депо образцовыхъ мѣръ и вѣсовъ“ [4]); обязанности главнаго фабричнаго инспектора возложены, съ упраздненіемъ этой

---

[1]) ibid. ст. 488—501.
[2]) ibid. ст. 558—583.
[3]) ibid. ст 559.
[4]) ibid. ст. 560.

должности, непосредственно на департаментъ торговли и мануфактуръ; они заключатся въ наблюденіи за исполненіемъ законовъ, касающихся работъ малолѣтнихъ и женщинъ на фабрикахъ, исполненія фабрикантами и заводчиками всѣхъ предписанныхъ имъ правилъ и регулированія вообще отношеній между рабочими и работодателями въ сферѣ обрабатывающей промышленности [1]).

Наконецъ, въ министерствѣ финансовъ образовано довольно значительное число кредитныхъ установленій, между которыми видное мѣсто занимаетъ *совѣтъ государственныхъ кредитныхъ установленій*, состоящій изъ предсѣдателя государственнаго совѣта, министра финансовъ, государственнаго контролера и представителей отъ дворянства и купечества. Это высшее административное учрежденіе въ государствѣ по дѣламъ кредита. Совѣтъ представляетъ ежегодно на усмотрѣніе Верховной Власти отчеты о состояніи кредитной части, которые содержатъ въ себѣ богатый матеріалъ для исторіи государственнаго кредита въ Россіи [2]). Дѣлопроизводство этого совѣта сосредоточено въ „особой канцеляріи министерства финансовъ по кредитной части“, которая въ то же время является и вообще распорядительнымъ при министрѣ органомъ по кредитнымъ дѣламъ, совѣтъ же играетъ роль главнымъ образомъ контролирующаго учрежденія [3]). Другими кредитными установленіями, находящимися подъ вѣдѣніемъ министра финансовъ, являются: банки—государственный, дворянскій и крестьянскій—земельные, коммиссія погашенія долговъ и экспедиція заготовленія государственныхъ бумагъ [4]). Помимо всѣхъ вышеуказанныхъ установленій, въ министерствѣ финансовъ образованы и дѣйствуютъ на общемъ основаніи совѣтъ министра [5]) и его общая канцелярія съ ученымъ комитетомъ [6]). Цѣль ученаго комитета заключается въ томъ, чтобы обсуждать разнаго

---

[1]) *В. Кривенко.* Сборникъ краткихъ свѣдѣній о правительственныхъ учрежденіяхъ. 1889 стр. 123.

[2]) *Д. Львовъ.* Курсъ финансоваго права. 1888 стр. 462.

[3]) Сводъ Зак. изд. 1892 г. т. I. учрежд. минист. ст. 593—596.

[4]) ibid. ст. 468, 597. Собр. Узак. и Распор. 1895 г. ст. 506.

[5]) ibid. ст. 487.

[6]) ibid. ст. 584—592.

рода финансовые проекты, слѣдить за развитіемъ финансовой части въ европейскихъ государствахъ и изыскивать способы распространенія финансовыхъ свѣдѣній между служащими министерства финансовъ.

Изъ всего вышесказаннаго о современной организаціи министерства финансовъ мы видимъ, что это не исключительно финансовое учрежденіе, но и учрежденіе внутренняго управленія, содѣйствующее развитію торговли, обработывающей промышленности и кредита.

Общій ходъ развитія высшихъ финансовыхъ учрежденій въ Россіи, закончившійся образованіемъ министерства финансовъ и дальнѣйшимъ его развитіемъ, заключается въ слѣдующемъ: зародышемъ такихъ учрежденій являются дворцовыя хозяйственныя учрежденія и должностныя лица въ до-московскомъ періодѣ, основанныя на вотчинномъ, частно-владѣльческомъ началѣ. Въ теченіе московскаго періода, подъ вліяніемъ отчасти процесса объединенія государства, отчасти по другимъ причинамъ, высшія финансовыя учрежденія развиваются, по преимуществу, на началѣ сословно-территоріальномъ; въ это время мы видимъ массу финансовыхъ учрежденій, но не видимъ въ ихъ существованіи никакой планообразности и системы. Отсутствіе единства въ финансовомъ управленіи является характернымъ признакомъ этого времени. Для возникновенія такого единства необходима была концентрація финансовыхъ органовъ; первый шагъ къ этому полагается учрежденіемъ камеръ-коллегіи, сдѣлавшейся, если не единственнымъ, то во всякомъ случаѣ главнымъ финансовымъ учрежденіемъ въ государствѣ; между этимъ учрежденіемъ и другими высшими финансовыми органами установляется тѣсная связь, благодаря которой и достигалось уже нѣкоторое единство въ финансовой дѣятельности. Начало территоріальное замѣняется началомъ реальнымъ, т. е. высшія финансовые органы начинаютъ вѣдать тѣ или другіе вопросы финансоваго управленія на пространствѣ всего государства; существованіе въ одно и то же время нѣсколькихъ финансовыхъ органовъ обусловливается не территоріальнымъ началомъ, но свойствами и характеромъ самыхъ задачъ финансоваго управленія.

Дальнѣйшій шагъ въ отношеніи концентраціи финансовыхъ учрежденій и централизаціи предметовъ финансоваго управленія представляетъ учрежденіе министерства финансовъ;

процессъ этотъ уклонился однако нѣсколько въ сторону, такъ какъ въ министерствѣ финансовъ сконцентрировались и такія ранѣе самостоятельныя учрежденія, которыя, по существу своему, относились къ другому вѣдомству и только отчасти вѣдали финансовые вопросы—таковы мануфактуръ коллегія, коммерцъ коллегія; захватывая торговлю и промышленность, министерство финансовъ выходитъ уже за предѣлы своего истиннаго назначенія вѣдать государственное хозяйство и принимаетъ на себя часть задачъ, осуществленіе кототорыхъ должно быть возложено на органы внутренняго управленія. Съ другой стороны, остаются еще и до настоящаго времени нѣкоторыя отрасли финансовой дѣятельности, не состоящія въ вѣдомствѣ министерства финансовъ; таково управленіе государственными имуществами. Все это заставляетъ думать, что процессъ развитія организаціи министерства финансовъ далеко не представляется еще законченнымъ.

Бросая общій взглядъ на развитіе центральныхъ финансовыхъ учрежденій въ европейскихъ государствахъ, мы наблюдаемъ, что общій характеръ самаго процесса развитія этихъ учрежденій и общія начала ихъ современной организаціи представляются въ значительной степени сходными, что объясняется зависимостью этихъ учрежденій отъ однихъ и тѣхъ же факторовъ—государственной организаціи и хозяйственной жизни народа; тотъ и другой факторъ, подчиняясь сами закону постепенности развитія, въ каждую стадію такого развитія, усваивая тѣ или другія опредѣленныя черты, опредѣленнымъ же образомъ вліяютъ на характеръ организаціи и дѣятельности финансовыхъ учрежденій.

Въ древнѣйшихъ европейскихъ государствахъ Греціи и Римѣ государственное хозяйство, можно сказать, почти не выходило изъ своего первобытнаго состоянія и во всякомъ случаѣ не дошло до тѣхъ стадій развитія, какихъ удалось достигнуть хозяйству современныхъ европейскихъ государствъ. Государственные доходы не основывались на правовыхъ началахъ, а получались большею частью случайно и изъ источниковъ нерѣдко антигражданскаго характера, куда относились: сборъ дани, конфискаціи, разные поборы съ покоренныхъ провинцій, вмѣстѣ съ тѣмъ и во всемъ финансовомъ хозяйствѣ древняго міра трудно отыскать какую-либо планосообразность или руководящіе принципы.

Въ средніе вѣка государственное хозяйство европейскихъ государствъ характеризуется частно правовымъ началомъ, поэтому главными источниками государственныхъ доходовъ были государственныя имущества, пошлины и, въ меньшей степени, налоги. По мѣрѣ сложенія современныхъ государствъ, т. е. объединенія отдѣльныхъ феодальныхъ владѣній въ болѣе обширные политическіе организмы, по мѣрѣ развитія абсолютной государственной власти, и государственное хозяйство принимаетъ нѣсколько иной характеръ; новыя государственныя потребности вызываютъ стремленіе къ отысканію новыхъ источниковъ доходовъ; это періодъ государственныхъ монополій и регалій, періодъ многочисленныхъ пошлинъ, когда государство каждый актъ своей дѣятельности стремилось оцѣнить на деньги, стоя такимъ образомъ не столько на почвѣ публичнаго, сколько частнаго права [1]). Въ новое время, благодаря значительному развитію какъ государственной организаціи, такъ и хозяйственной жизни народовъ, государственное хозяйство получило характеръ гораздо большей правомѣрности; вмѣстѣ съ тѣмъ частно-гражданскія начала отступили на задній планъ, давши мѣсто началамъ права публичнаго; государство, въ лицѣ представителя верховной власти, осуществляетъ свое финансовое право путемъ принудительнаго, по возможности уравнительнаго, обложенія налогами всѣхъ гражданъ, имѣющихъ платежную способность.

Центральныя финансовыя учрежденія вполнѣ соотвѣтствовали вышеизложеному состоянію государственнаго хозяйства въ различныхъ его стадіяхъ. Хотя финансовыя учрежденія и появляются рано, но съ ними конкуррируютъ органы общаго управленія, при чемъ между всѣми вообще учрежденіями, вѣдавшими тѣ или другіе финансовые вопросы, не существовало никакого единства. Въ эпоху абсолютизма, блогодаря проведенію въ жизнь начала централизаціи, въ системѣ финансовыхъ органовъ установляется сравнительно большій порядокъ. Но какъ въ Россіи, такъ и въ западно-европейскихъ государствахъ, наибольшее единство финансовой организаціи и дѣятельности, а вмѣстѣ съ тѣмъ установленіе тѣсной связи

---

[1]) *И. И. Янжулъ.* Основныя начала финансовой науки. Спб. 1890. стр. 38—51.

того и другаго со всѣми остальными вѣтвями государственной дѣятельности, наибольшая планообразность и систематичность всей финансовой организаціи достигается лишь съ XIX столѣтія.

Современная организація министерства финансовъ въ главнѣйшихъ европейскихъ государствахъ представляетъ весьма много общаго. Во главѣ всего финансоваго управленія всюду поставлено одно лицо, при которомъ образованы различныя коллегіальныя установленія; нельзя однако сказать, чтобы все финансовое управленіе безраздѣльно было всюду ввѣрено одному министерству финансовъ; на ряду съ нимъ иногда существуютъ и самостоятельныя спеціальныя финансовыя учрежденія; такъ, въ Италіи особо существуетъ министерство казначейства (Ministero del Tesoro), вѣдающее движеніе государственныхъ суммъ, пенсіи, государственныя имущества, управленіе государственными долгами и проч. [1]); въ Пруссіи образованы самостоятельныя учрежденія по управленію и погашенію государственнаго долга [2]); но въ большинствѣ государствъ эта часть находится въ вѣдомствѣ министерства финансовъ, кромѣ того, въ Пруссіи нѣкоторые финансовые вопросы вѣдаютъ: министерство торговли и промышленности, министерство публичныхъ работъ и министерство сельскаго хозяйства, государственныхъ имуществъ и лѣсовъ [3]); подобнаго же рода отступленія встрѣчаются и въ другихъ государствахъ.

Министерство финансовъ въ западно-европейскихъ государствахъ вѣдаетъ тѣ же главные предметы, что и министерство финансовъ въ Россіи: сюда относятся: налоги—прямые и косвенные, пошлины, кредитное и монетное дѣло, составленіе государственной росписи доходовъ и расходовъ и т. п. Характерную черту, отличающую финансовыя министерства важнѣйшихъ западно-европейскихъ государствъ отъ русскаго министерства финансовъ, составляетъ то, что ни одно изъ нихъ не завѣдуетъ ни торговлей, ни промышленностью, какъ относящимися къ области внутренняго управленія; отдѣльныя министерства торговли и промышленности существуютъ: въ

---

[1]) *Brusa.* Des Staatsrecht des Königreichs Italien. 1890, S. 202. *Calendario Generale* 1890. стр. 162 и слѣд.

[2]) *Schulze.* Das Staatsrecht d. Königr. Preussen. S. 69 ff. S, 97 ff.

[3]) *Лебедевъ.* Финансовое право. 1891, стр. 342.

Пруссіи, Даніи, Англіи, Португаліи, Франціи; въ соединеніи съ земледѣліемъ въ Италіи; не большое отступленіе представляютъ только тѣ государства, въ которыхъ монополизированы въ пользу государства нѣкоторыя отрасли производства; такъ, во Франціи министерство финансовъ завѣдуетъ табачною и спичечною мануфактурами не только въ финансовомъ, но и въ хозяйственномъ отношеніи. Въ видахъ наиболѣе цѣлесообразной постановки всего этого дѣла, здѣсь, подобно тому, какъ и въ Россіи, образованы главное управленіе мануфактуръ и мануфактурный совѣтъ [1]). Табачная монополія существуетъ также въ Австро-Венгріи [2]) и Испаніи [3]), находясь и здѣсь въ вѣдѣніи министерства финансовъ. Во многихъ государствахъ на министерство финансовъ возложено и управленіе государственными имуществами, т. е. эксплоатація этихъ имуществъ въ пользу государства; такъ какъ это предметъ чисто финансоваго характера, то подобный порядокъ завѣдыванія вполнѣ согласенъ съ теоретическими требованіями; его мы находимъ въ Даніи [4]) Испаніи, Швеціи [5]) Португаліи [6]), Франціи, Австро-Венгріи, Бельгіи [7]); въ прочихъ государствахъ эта часть, какъ и у насъ, входитъ въ вѣдомство другихъ министерствъ. Стремленіе извлекать доходы изъ тѣхъ отраслей дѣятельности, которыя составляютъ собою правительственныя регаліи, заставляетъ нѣкоторыя государства ввѣрять завѣдываніе этими отраслями министерству финансовъ; такова почтовая регалія, находящаяся въ вѣдомствѣ этого министерства въ Англіи, Швеціи, Даніи.

Въ частностяхъ организація и компетенція министерства финансовъ въ различныхъ европейскихъ государствахъ пред-

---

[1]) *Simonet.* Traité élémentaire de droit public et administratif. 1885. p. 887. *Lebon.* Das Staatsrecht d. franzosischen Republik. 1886. S. 83 ff. *Almanach National* 1894. p. 421—423.

[2]) *Ulbrich.* Das Staatsrecht d. Osterreich. Ungarisch. Monarchie. 1884. S. 100. 155. *Hof und Staatskalender* 1892. S. 286—294; 783—795.

[3]) *Torres Campos.* Das Staatsrecht des Königreich Spanien. S. 114 ff.

[4]) *Almanach de Gotha* 1894. p. 792.

[5]) *Aschehoug.* Das Staatsrecht des Konigreich Schweden und Norvegen. 1886. S. 72 ff.

[6]) *Tovares de Medeiros.* Das Staatsrecht des Königreichs Portugal. 1892. S. 40 и 60.

[7]) *Vauthier.* Das Staatsrecht des Königreichs Belgien 1892. S. 52, 84, ff. 96.

ставляетъ свои различія и особенности, вызываемыя временными или мѣстными условіями.

Въ союзныхъ государствахъ, кромѣ финансовыхъ министерствъ отдѣльныхъ государствъ, существуютъ и общія министерства; такъ, въ Германіи такое министерство носитъ названіе Имперскаго Казначейства и вѣдаетъ: монетное дѣло, государств. долгъ, налоги и пошлины, расходы военнаго вѣдомства. Имперскій банкъ существуетъ особо [1]). Въ Австро-Венгріи общее министерство финансовъ завѣдуетъ финансовымъ управленіемъ, касающимся всего государства и въ частности распредѣленіемъ расходовъ между обѣими частями государства, монетнымъ дѣломъ, кредитнымъ, монополіями и регаліями [2]). Въ С. А. Соединенныхъ Штатахъ существуетъ министерство финансовъ, торговли и мореплаванія [3]).

Изъ вышесказаннаго слѣдуетъ, что какъ исторія развитія организаціи и дѣятельности высшихъ финансовыхъ учрежденій въ европейскихъ государствахъ, такъ и современная ихъ организація и компетенція проникнуты одними и тѣми же общими и основными началами. Въ отношеніи организаціи начала эти выражаются въ концентраціи высшихъ финансовыхъ органовъ и въ развитіи все большаго и большаго единства финансовой организаціи подъ главенствомъ министерства финансовъ, усвоившаго себѣ, какъ и другіе министерства, бюрократическое устройство. Въ отношеніи предметовъ вѣдомства общія начала выражаются въ стремленіи министерства финансовъ вѣдать исключительно финансовые вопросы; завѣдываніе предметами, по существу своему, не имѣющими финансоваго характера, представляется явленіемъ сравнительно уже рѣдкимъ и объясняется тѣмъ, что государства, въ видахъ обогащенія своей кассы, иногда склонны разсматривать нѣкоторыя изъ отраслей своей дѣятельности не только съ точки зрѣнія созданія условій благосостоянія, но и съ точки зрѣнія чисто коммерческой—куда относятся, напр. почтовое и телеграфное дѣло. Предметы же чисто финансоваго характера всюду одни и тѣ же: составленіе госуд. рос-

---

[1]) *Laband.* Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. S. 59 ff. Handbuch des Deutschen Reiches. 1891. S. 192—202; 347—365

[3]) *Ulbrich.* S. 101. 155. Hof. u. Staats Kalender. S. 286 ff.

[2]) *Лебедевъ.* Финансовое право. стр. 344.

писи, налоги и пошлины, кредитное дѣло, монетное дѣло, движеніе суммъ и во многихъ случаяхъ эксплоатація государственныхъ имуществъ.

Замѣчательнымъ, между прочимъ, является то обстоятельство, что въ министерствѣ финансовъ всюду встрѣчаются одни и тѣ же ненормальныя явленія, куда относятся, напр. учрежденія по управленію государственными долгами и по ихъ погашенію. Государственные долги—это больное мѣсто всей европейской финансовой системы; они свидѣтельствуютъ объ отсутствіи правильныхъ отношеній между государственными доходами и расходами и съ теоретической точки зрѣнія могли бы быть оправданы въ томъ только случаѣ, если-бы государство было коммерческимъ предпріятіемъ. Едвали можно сомнѣваться въ томъ, что главная причина государственной задолженности заключается въ условіяхъ современной военной организаціи.

Глава шестая.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ.

§ 67. Развитіе администраціи контроля.

Мысль о необходимости надзора за правильностью финансовой дѣятельности государственныхъ органовъ возникаетъ, конечно, уже на первичныхъ ступеняхъ государственной жизни, но приведеніе ея въ исполненіе, т. е. организація дѣйствительнаго контроля, требуетъ уже нѣкотораго развитія административнаго механизма, и потому есть дѣло сравнительно позднѣйшаго времени. Такъ, въ Россіи не ранѣе половины XVII столѣтія возникаетъ приказъ „счетныхъ дѣлъ“, на обязанность котораго было возложено провѣрять доходы и расходы всего государства, для чего всѣ приказы должны были представлять въ этотъ приказъ ежегодно свои приходо-расходныя книги [1]; онъ же принималъ „остаточныя деньги“, не поступившіе въ казну своевременно и остатки отъ расходовъ разныхъ вѣдомствъ. Счетный приказъ существовалъ до 1701 года [2]) и былъ замѣчательнымъ, конечно, въ томъ отношеніи, что дѣятельность его простиралась на все государство. Въ замѣну его, при Петрѣ Великомъ возникаетъ „ближняя канцелярія“, а затѣмъ уже „ревизіонъ-коллегія“. Послѣдняя должна была производить ревизію доходовъ и расходовъ на основаніи такъ

---

[1]) *А. Вицынъ.* Краткій очеркъ управленія. стр. 28.

[2]) *Лебебевъ В. А.* Финансовое право. 1891. стр. 352. По мнѣнію *Вигина* этотъ праказъ существовалъ до 1714 года, когда контроль перешелъ въ вѣдомство «ближней канцеляріи». См. назв. соч. стр. 28. *П. Милюковъ*, напротивъ, говоритъ, что послѣднія свѣдѣнія о немъ относятся къ 1666 году. См. Госуд. Хозяйство Россіи стр. 112.

называемыхъ „счетныхъ выписокъ“, представляемыхъ въ ревизіонъ коллегію всѣми другими коллегіями и канцеляріями; провѣрка же по подлиннымъ документамъ производилась въ самыхъ коллегіяхъ и лишь въ сомнительныхъ случаяхъ въ ревизіонъ-коллегіи [1]). Въ 1722 году эта коллегія была присоединена къ сенату, но съ 1725 года вновь существуетъ отдѣльно. Съ усложненіемъ ея дѣятельности усложняется и ея организація; такъ, въ 1763 году она была раздѣлена на нѣсколько департаментовъ, при чемъ ей вмѣнялось въ обязанность наблюдать не только за соотвѣтствіемъ расходовъ съ приходами, но и затѣмъ, чтобы всѣ расходы производились согласно съ требованіями закона. Высшій контроль за всей финансовой частью сосредоточивался, однако, въ сенатѣ, при которомъ для этой цѣли была образована во второй половинѣ XVIII стол. особая „экспедиція о государственныхъ доходахъ“, а ревизіонъ-коллегія, была признана излишней и подверглась упраздненію. Въ концѣ столѣтія и въ дѣлахъ ревизіонныхъ первенствующее значеніе получаетъ генералъ-прокуроръ сената.

Съ образованіемъ министерствъ вновь было положено основаніе для самостоятельнаго развитія высшаго органа контроля. Въ манифестѣ 25 іюля 1810 года упоминается, наряду съ другими частями, и ревизія государственныхъ счетовъ [2]), долженствовавшая состоять въ повѣркѣ счетовъ по всѣмъ министерствамъ; однако, первое время ревизіонная часть не была отдѣлена отъ министерства финансовъ и только 28 января 1811 года было образовано самостоятельное контрольное учрежденіе подъ именемъ „главнаго управленія ревизіи государственныхъ счетовъ“. Во главѣ его былъ поставленъ государственный контролеръ на положеніи министра [3]). Въ составъ главнаго управленія входили два департамента: 1) гражданскій и 2) военный, съ подчиненіемъ имъ всѣхъ учрежденій и должностныхъ лицъ, подлежащихъ финансовому контролю. Главная задача, возложенная на государственнаго контролера, состояла въ томъ, чтобы повѣрять и ревизовать приходъ и расходъ всѣхъ казенныхъ суммъ и капиталовъ и

---

[1]) *П. Милюковъ.* стр. 598.

[2]) Пол. Собр. Зак. № 24307. § 3.

[3]) Пол. Собр. Зак. № 24502. § 3—10.

наблюдать за ихъ движеніемъ; въ виду этой главной цѣли, высшее контрольное учрежденіе должно было, въ частности, наблюдать: во 1) за законнымъ поступленіемъ суммъ по каждой части въ приходъ и за употребленіемъ ихъ въ расходъ; во 2) за удовлетвореніемъ казенныхъ интересовъ; въ 3) за вѣрностью самыхъ счетовъ и 4) за тѣмъ, чтобы ассигнованныя суммы не оставались безъ движенія. Въ результатѣ ревизій главное управленіе или выдавало учрежденіямъ и лицамъ найденнымъ исправными такъ называемыя разсчетныя свидѣтельства или же неисправныхъ подвергало закономъ установленнымъ взысканіямъ. Сверхъ ревизіи, главное управленіе должно было составлять, собственно для общихъ соображеній правительства, „сличительные расчеты и балансы“, изъ которыхъ можно было бы видѣть, получило ли правительство при разнаго рода своихъ операціяхъ выгоду или понесло убытки [1]). Отъ контроля главнаго управленія были избавлены лишь банки, воспитательные дома и другія учрежденія, находившіяся подъ покровительствомъ императрицы или въ вѣдѣніи кабинета Его Величества [2]). Въ царствованіе Императора Николая I, именно въ 1836 году, въ организаціи государственнаго контроля были произведены нѣкоторыя измѣненія; такъ, введена коллегіальная организація, если не для всего установленія, то покрайней мѣрѣ, для тѣхъ его частей, которыя функціонировали, какъ высшія счетныя и контрольныя инстанціи; сюда относились совѣтъ государственнаго контроля и общія присутствія департаментовъ. Къ числу дальнѣйшихъ нововведеній относилось установленіе различія между двумя моментами ревизіи государственныхъ счетовъ—производствомъ ревизіи и утвержденіемъ ея. Обязанность производить ревизію была возложена на департаменты, утвержденіе же ея предоставлялось совѣту государственнаго контроля [3]). Послѣдній занялъ гораздо болѣе высокое положеніе, нежели другіе министерскіе совѣты, такъ какъ являлся учрежденіемъ самостоятельно рѣшавшимъ предоставленныя его вѣдѣнію дѣла; государствен-

---

[1]) Ibid. § 1—2.

[2]) Ibid. § 15 и 16. срав. Опытъ государственнаго права Россійской Имперіи. К. Д... 1833 г. стр. 342—345 *М. М. Михайловъ.* Курсъ законовѣдѣнія. СПБ. 1862 стр. 145.

[3]) Сводъ Зак. 1857 г. I учр. мин. ст. 1676—1679.

ный контролеръ сталъ играть въ этомъ совѣтѣ роль только председателя, не имѣя права собственною властью измѣнить ни одного постановленія совѣта [1]). Главными же задачами совѣта было поставлено [2]): 1) удостовѣряться въ удовлетворительности производимыхъ контрольными департаментами ревизій, разсматривать ихъ результаты и подготовлять матеріалы для составленія ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ; 2) разрѣшать силою законовъ и особой, предоставленной совѣту власти, всѣ затрудненія, могущія возникнуть при ревизіи счетовъ; 3) изыскивать способы къ постепенному улучшенію счетоводства, отчетности и ревизіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ законодательство впервые весьма детально опредѣлило и самый характеръ производства ревизій, установивши порядокъ требованія отчетовъ, ихъ ревизіи провѣрки книгъ и т. д. [3]). Въ 1862 году значеніе государственнаго контроля было еще болѣе увеличено тѣмъ, что ему было предоставлено право участвовать въ составленіи государственной смѣты доходовъ и расходовъ; вмѣстѣ съ тѣмъ на его повѣрку стали поступать смѣты министерства финансовъ и другихъ министерствъ и главныхъ управленій, ему же было ввѣрено разсмотрѣніе прошеній объ открытіи дополнительныхъ или экстраординарныхъ кредитовъ для представленія своихъ заключеній въ государственный совѣтъ. Въ 1863 году на государственный контроль была возложена обязанность документальной ревизіи суммъ, для чего была основана особая ревизіонная коммиссія и введено единство кассы. Въ 1866 году учреждены были мѣстные органы контроля, въ видахъ ревизіи суммъ, обращающихся въ мѣстныхъ установленіяхъ; такими органами явились контрольныя палаты.

§ 68. Современная организація Государственнаго Контроля.

Основныя черты современной организаціи государственнаго контроля были выработаны, такимъ образомъ, постепенно въ теченіе почти цѣлаго столѣтія; законодательство позд-

---

[1]) Ibid. ст. 1696.

[2]) Ibid. ст. 1687.

[3]) Ibid. ст. 1806—1904.

нѣйшаго времени производитъ въ ней сравнительно уже не существенныя улучшенія и лишь болѣе правильно формулируетъ главнѣйшія задачи этого учрежденія. По современному законодательству „государственный контроль, составляя отдѣльную часть государственнаго управленія, наблюдаетъ за законностью и правильностью распорядительныхъ и исполнительныхъ дѣйствій по приходу, расходу и храненію капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ передъ нимъ учрежденій, а равно составляетъ соображенія о выгодности или невыгодности хозяйственныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства“ [1]). Это опредѣленіе задачъ государственнаго контроля отличается весьма значительною обстоятельностью; въ немъ указаны: положеніе государственнаго контроля среди другихъ высшихъ установленій, главное направленіе его дѣятельности, содержаніе послѣдней, органы подлежащіе контролю, отдѣльные виды дѣятельности этихъ органовъ. Изъ этого же опредѣленія мы видимъ, что задачи разсматриваемаго учрежденія не ограничиваются собственно контрольной частью, но простираются и на другіе предметы, куда относится составленіе соображеній о выгодности или невыгодности хозяйственныхъ предпріятій. Для болѣе точной характеристики этого учрежденія слѣдуетъ прибавить, что оно 1) повѣряетъ смѣтныя предположенія всѣхъ министровъ и главныхъ управленій до утвержденія ихъ законодательнымъ порядкомъ и 2) производитъ ревизію правильности поступленій государственныхъ доходовъ и производства расходовъ, а также оборотовъ спеціальныхъ средствъ и партикулярныхъ суммъ [2]). Всѣ дѣла, подвѣдомственныя государственному контролю, по прежнему распредѣляются между двумя главными категоріями установленій, заключающихся въ его составѣ— совѣтомъ государственнаго контроля и департаментами: 1) гражданской отчетности, 2) военной и морской отчетности и 3) желѣзнодорожной отчетности. Кромѣ того, въ составѣ государственнаго контроля образованы: канцелярія, центральная бухгалтерія и двѣ контрольныхъ коммиссіи.

---

[1]) Сводъ Зак. 1892 г. т. I учреж. мин. ст. 943.

[2]) Обзоръ учрежденія контрольной части въ Россіи. СПБ. 1888. изд. госуд. контроля. стр. 12.

Совѣтъ государственнаго контроля, состоя изъ государственнаго контролера, какъ предсѣдателя, его товарища, генералъ-контролеровъ и членовъ, назначаемыхъ Верховною Властью, является высшей контролирующей инстанціей, руководящей ревизіонною дѣятельностью всѣхъ учрежденій государственнаго контроля, разрѣшающей, на основаніи дѣйствующихъ законовъ, всѣ недоумѣнія и сомнѣнія въ дѣлѣ производства контроля и утверждающей акты ревизіонной дѣятельности всѣхъ органовъ контроля. Изъ совѣта же исходятъ представленія въ государственный совѣтъ о дополненіи и измѣненіи дѣйствующихъ по хозяйственной части узаконеній[1]).

Самое производство ревизіи и вся исполнительная дѣятельность контрольнаго вѣдомства производится департаментами госуд. контроля и подчиненными имъ мѣстными органами контроля. *Департаменты гражданской и военной и морской отчетности* повѣряютъ смѣты и отчеты каждый по своему вѣдомству. *Департаментъ желѣзнодорожной отчетности* повѣряетъ смѣтныя предположенія по росходамъ на устройство и эксплоатацію казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, а также и расходы, производимые центральнымъ желѣзнодорожнымъ управленіемъ; въ немъ сосредоточиваются и вообще вопросы по упорядоченію финансовой части желѣзнодорожнаго дѣла. Въ состоящей при немъ особой коммиссіи повѣряются отчеты частныхъ желѣзныхъ дорогъ, получающихъ отъ правительства приплаты по гарантіи [2]).

На обязанности центральной бухгалтеріи, учрежденной въ составѣ государственнаго контроля въ 1888 году, возлагается составленіе ежегодныхъ отчетовъ государственнаго контроля по исполненію государственныхъ росписей и нѣкоторые другіе предметы меньшей важности [3]). Канцелярія вѣдаетъ дѣлопроизводство по управленію контрольной частью и, наконецъ, особая коммиссія повѣряетъ отчетность установленій государственнаго контроля [4]).

---

[1]) Ibid. стр. 27.

[2]) Ibid. стр. 29. Сводъ Зак. 1892 учрежд. мин. ст. 986—1005.

[3]) Сводъ Зак. 1892 г. т. I учр. мин. ст. 1010. Собр. Узак. 1888 г. ст. 737. Обзоръ учрежд. контрол. части стр. 29.

[4]) Ibid. ст. 1006—1007; 1011—1012;

Въ государствахъ западно-европейскихъ всюду, конечно, существуютъ контрольныя учрежденія, безъ которыхъ не можетъ обходиться ни одно цивилизованное государство; но въ однихъ эти учрежденія поставлены въ неразрывную связь съ министерствомъ финансовъ, въ другихъ существуютъ самостоятельно, какъ и въ Россіи; къ послѣднимъ относятся: Германія, Пруссія, Австро-Венгрія, Англія и нѣкоторыя другія.

Глава седьмая.

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ.

§ 69. Развитіе органовъ судебнаго управленія.

Понятіе судебнаго управленія принадлежитъ къ числу тѣхъ, которыя развиваются чрезвычайно медленно, благодаря чему съ такой же медленностью развиваются и органы судебнаго управленія. Если отдѣльные акты судебнаго управленія возникаютъ вмѣстѣ съ появленіемъ судебныхъ учрежденій, куда относится, напримѣръ, самое назначеніе на судебныя должности, удаленіе отъ должности, тѣ или другія измѣненія во внѣшнемъ порядкѣ судопроизводства и т. д., то возникновеніе судебнаго управленія, какъ цѣльной и самостоятельной вѣтви управленія, потребовало весьма длиннаго процесса и подготовительнымъ условій; къ числу послѣднихъ должно отнести, между прочимъ, признаніе принципа отдѣленія судебной функціи отъ административной и постепенное проведеніе этого принципа въ самую жизнь. Вотъ почему ни въ теченіи московскаго періода, ни тѣмъ болѣе періода до—московскаго, мы не встрѣчаемъ ничего похожаго на органы судебнаго управленія; среди многочисленныхъ приказовъ московскаго времени не было приказа судебнаго управленія; судебные же приказы были органами судебными, но не административными; то же самое слѣдуетъ сказать и относительно юстицъ-коллегіи, которая была, какъ при Петрѣ Великомъ, такъ и послѣ него до самаго ея упраздненія въ 1786 году, главнымъ образомъ, высшею аппелляціонною инстанціей, изъ которой дѣла, въ извѣстныхъ случаяхъ, переносились въ сенатъ.

Лишь въ началѣ нынѣшняго столѣтія возникаетъ министерство юстиціи въ качествѣ высшаго органа судебнаго управленія, контролирующаго въ то же время законность дѣятельности всѣхъ судебныхъ учрежденій. Права министра юстиціи перешли къ нему непосредственно отъ генералъ-прокурора, должности, получившей въ царствованіи Екатерины II огромное административно-судебное значеніе [1]). Въ манифестѣ 8 сентября 1802 года министру юстиціи предписано было дѣйствовать на основаніи инструкціи генералъ-прокуру [2]). Въ 1803 году былъ образованъ департаментъ министерства и въ томъ же году ему была подчинена коммиссія составленія законовъ [3]). Въ общемъ учрежденіи министерствъ было сказано, что все, что принадлежитъ къ устройству судебнаго порядка, составляетъ предметъ министерства юстиціи [4]). Хотя въ этихъ словахъ чрезвычайно вѣрно было опредѣлено значеніе министерства юстиціи, какъ именно органа судебнаго управленія, однако, въ виду того, что министръ юстиціи для своего руководства не имѣлъ иныхъ указаній, кромѣ тѣхъ, которыя заключались въ генералъ-прокурорской инструкціи, то и въ сферу его правъ и дѣятельности съ перваго же разу вторгается элементъ противорѣчія, что, въ особенности, обнаруживалось въ его отношеніяхъ къ сенату и прочимъ министерствамъ. Бывшій генералъ-прокуроръ имѣлъ огромную, какъ судебную, такъ и административную власть; подъ его главенствомъ сосредоточивалось нѣсколько вѣдомствъ, возложенныхъ впослѣдствіи, въ царствованіи Императора Александра I, на отдѣльныхъ министровъ. Министръ юстиціи, какъ министръ, былъ равенъ прочимъ министрамъ, но какъ генералъ-прокуроръ, онъ стоялъ гораздо ихъ выше, онъ долженъ былъ имѣть надъ ними надзоръ. Трощинскій, отстаивая свое право личныхъ докладовъ государю, ссылается на инструкцію

---

[1]) Значеніе должности генералъ-прокурора весьма обстоятельно разъяснено въ соч. проф. *Градовскаго* «Высшая администрація Россіи XVIII столѣтія и генералъ-прокуроры. СПБ. 1866 г. стр. 200—284. См. также *Н. Мудавьева.* Русскій прокурорскій надзоръ отъ Петра Великаго до Екатерины II. Юрид. Вѣстникъ 1888 г. т. XXIX.

[2]) Пол. Собр. Зак. № 20406, ст. 3.

[3]) Первымъ министромъ юстиціи былъ назначенъ Державинъ.

[4]) Пол. Собр. Зак. № 24686, § 13.

генералъ-прокурорамъ и на „секретнѣйшее наставленіе“, данное Екатериной II генералъ прокурору Вяземскому. „Я за нужное призналъ, говоритъ онъ, начать сію записку приведенными здѣсь узаконеніями по разнымъ причинамъ: 1) что министръ юстиціи не имѣетъ ничего болѣе въ руководство для выполненія своихъ обязанностей по службѣ, кромѣ генералъ-прокурорской инструкціи и высочайшихъ наставленій, данныхъ чинамъ, сіе званіе на себѣ носившимъ; 2) что генералъ-прокуроръ отъ самаго учрежденія его столь много приближенъ былъ къ особѣ государя, что не только признанъ окомъ государевымъ, но даже въ особенности повелѣвалось ему быть чистосердечнымъ, откровеннымъ, говорить безъ ласкательствъ и спорить безъ всякаго опасенія, лишь бы только сіе ко благу клонилось; 3) что отъ всѣхъ таковыхъ его обязанностей происходятъ премногія нужды въ личныхъ докладахъ по дѣламъ, которыя онъ долженъ доводить и до высочайшаго свѣдѣнія государя Императора“ [1]). Такимъ образомъ, Трощинскій, добиваясь личныхъ докладовъ, смотрѣлъ на себя какъ на прежняго генералъ-прокурора; онъ претендовалъ, ради своего званія, на особенную, не въ примѣръ прочимъ, довѣренность государя. Но если гдѣ положеніе министра юстиціи оказалось до послѣдней степени ненормальнымъ, такъ это въ его отношеніяхъ къ сенату. На основаніи „общаго учрежденія министерствъ“, всѣ министры были подчинены сенату, который былъ объявленъ средоточіемъ всѣхъ высшихъ административныхъ и судебныхъ дѣлъ. Всѣ дѣла, превышавшія власть министровъ, должны были представляться ими въ сенатъ; но министръ юстиціи, руководствуясь генералъ-прокурорскою инструкціей, долженъ былъ наблюдать за сенатомъ: „также долженъ накрѣпко смотрѣть, сказано въ инструкціи генералъ-прокурору, дабы сенатъ въ своемъ званіи правильно и нелицемѣрно поступалъ; а ежели что увидитъ противное сему, тогда въ тотъ же часъ повиненъ предлагать сенату явно и съ полнымъ изъясненіемъ, въ чемъ они, или нѣкоторые изъ нихъ, не такъ дѣлаютъ, какъ надлежитъ, а ежели непослушаютъ, то долженъ въ тотъ же часъ

[1]) Чтеніе въ обществѣ исторіи и древностей 1859. IV. Записка Трощинскаго, смѣсь стр. 49 и слѣд.

протестовать и оное дѣло остановить и немедленно донесть намъ и проч. Такимъ образомъ, министръ юстиціи, внесши въ сенатъ дѣло, превышавшее его власть, могъ въ то же время учить сенатъ, какъ надо было рѣшать это дѣло. Эти противорѣчія, существовавшія de jure, безъ особыхъ затрудненій устранялись de facto, такъ какъ при новомъ порядкѣ вещей не было вовсе мѣста для генералъ-прокурора въ его прежнемъ значеніи; правда, лица, занимавшіе постъ министра юстиціи, боролись за свои генералъ-прокурорскія права [1]), но борьба эта не была въ ихъ пользу и, въ концѣ концовъ, министръ юстиціи сдѣлался не столько высшимъ органомъ контроля, сколько органомъ судебнаго управленія. Слѣдуетъ, однако, констатировать, что вышеуказанное противорѣчіе въ отношеніяхъ министра юстиціи къ сенату не было устранено законодательствомъ и въ послѣдующее время; не устранено оно и современнымъ законодательствомъ [2]). Въ ст. 771 учрежд. минист. юстиціи (изд. 1892 г.) сказано: „съ званіемъ министра юстиціи соединяется званіе генералъ-прокурора“.

§ 70. Министерство юстиціи по дѣйствующему праву.

Въ составъ министерства юстиціи, по дѣйствующему законодательству, входятъ, кромѣ министра, его товарищъ съ нѣкоторыми особенными правами [3]), два департамента, чиновники особыхъ порученій при министрѣ юстиціи, московскій архивъ министерства, управленіе межевою частью и консультація. Къ предметамъ вѣдомства перваго департамента принадлежатъ: 1) дѣла, относящіяся къ вопросамъ законодательства; 2) дѣла, касающіяся организаціи учрежденій судебнаго вѣдомства; 3) производство дѣлъ, поступающихъ изъ 1-го, 2-го департаментовъ и 1-го общаго собранія правительствующаго сената; 4) завѣдываніе вопросами по части распорядительной, хозяйственной, бухгалтерской, контрольной, счетной и статистической; 5) дѣла пенсіонныя; 6) составленіе всеподданѣйшихъ

[1]) Записки Державина стр. 465—471.

[2]) См. главу о сенатѣ.

[3]) Сводъ Зак. изд. 1892 г. т. I, учр. минист. юстиціи ст. 773.

отчетовъ [1]). Къ вѣдомству этого же департамента относится и завѣдываніе эмеритурой.

Второй департаментъ вѣдаетъ: 1) переписку по обнародованію Высочайшихъ повелѣній, касающихся постороннихъ вѣдомствъ; 2) дѣла по личному составу судебныхъ установленій, по производству ревизій и денежныхъ выдачъ; 3) производство по судебнымъ дѣламъ, поступающимъ въ министерство юстиціи; 4) производство по всеподданѣйшимъ ходатайствамъ о дарованіи милостей въ изъятіе изъ дѣйствующихъ законовъ; 5) дѣла объ обращеніи недвижимыхъ имуществъ въ заповѣдныя; 6) дѣла по судебному надзору; 7) герольдейскія дѣла; 8) разсмотрѣніе проектовъ уставовъ частныхъ и общественныхъ предпріятій и 9) переписка по сношеніямъ судебныхъ установленій имперіи съ иностранными судебными мѣстами [2]).

Вглядываясь въ характеръ вѣдомства обоихъ департаментовъ министерства юстиціи, мы видимъ, что всѣ предметы, возложенные на нихъ, сводятся къ слѣдующимъ группамъ: 1) дѣла судебнаго управленія, въ собственномъ смыслѣ этого слова; 2) дѣла судебныя, поступающія въ министерство изъ сената и другихъ судебныхъ мѣстъ и 3) дѣла, по существу своему, не относящіяся ни къ судебному управленію, ни къ судопроизводству.

Первая категорія дѣлъ и заключаетъ въ себѣ предметы, исключительно относящіяся къ вѣдомству министерства юстиціи; судебное управленіе—это та область, гдѣ дѣятельность разсматриваемаго министерства имѣетъ настоящее и главное свое приложеніе и въ отношеніи которой оно функціонируетъ по тѣмъ же общимъ началамъ, какъ и всѣ прочія министерства. Не такъ понятна вторая категорія дѣлъ. Еще при первоначальномъ учрежденіи министерствъ была высказана весьма правильная мысль, что министерства—органы административные и что они ни кого судить не могутъ, равно какъ и не могутъ рѣшать никакихъ гражданскихъ исковъ. Въ общемъ, этотъ основной принципъ отдѣленія суда отъ администраціи имѣетъ свое приложеніе и къ министерству юстиціи; но по тѣсной связи этого министерства съ сенатомъ и благодаря, въ

---

[1]) Ibid. ст. 775.

[2]) Ibid. ст. 778.

особенности, остающемуся и до сихъ поръ взгляду законодателя на министра юстиціи, какъ на генералъ-прокурора, въ старомъ значеніи этого званія, наконецъ, въ виду новыхъ началъ судопроизводства, выдвинувшихъ прокуратуру не только въ значеніи института контролирующаго законность судопроизводства, но и въ значеніи органа обвиненія, министерство юстиціи имѣетъ въ своемъ производствѣ дѣла чисто судебныя.

Судебныя права министерства юстиціи вызываются прежде всего его отношеніями къ старымъ судебнымъ департаментамъ сената. Выше мы видѣли, что эти департаменты вѣдаютъ судебныя дѣла не только возникающія въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены судебные уставы 1864 года или введены не въ полномъ объемѣ, но и такія дѣла, которыя возникаютъ въ мѣстностяхъ, имѣющихъ уже въ полномъ объемѣ судебныя установленія, дѣйствующія по уставамъ 1864 года [1]). При рѣшеніи нѣкоторыхъ изъ этихъ дѣлъ, существенное значеніе имѣетъ голосъ министра юстиціи; такъ, опредѣленія сената, которыми дворяне и чиновники присуждаются къ наказаніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія, или всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ имъ правъ и преимуществъ, а также по дѣламъ, гдѣ дворянство подсудимыхъ сомнительно, ходатайства сената о смягченіи виновнымъ наказанія или помилованіи — представляются оберъ-прокуроромъ на предварительное разсмотрѣніе министра юстиціи; при несогласіи министра съ мнѣніемъ департамента, эти дѣла переносятся во второе общее собраніе сената [2]). Кромѣ того, министру юстиціи принадлежатъ нѣкоторыя права въ отношеніи преслѣдованія политическихъ преступленій; такъ онъ дѣлаетъ распоряженія о производствѣ по такого рода дѣламъ предварительнаго слѣдствія или же о прекращеніи производства [3]). Когда дѣло о политическомъ преступленіи подлежитъ разсмотрѣнію въ Верховномъ Уголовномъ Судѣ, то на министра юстиціи возлагается выполненіе прокурорскихъ обязанностей, какъ на предварительномъ слѣдствіи, такъ и во время самого судопроизводства [4]). Наконецъ, весьма значительная

---

[1]) Сводъ Зак. 1892 г. т. I. Учрежд. правит. Сената, ст. 27.

[2]) Ibid. ст. 106.

[3]) Уст. Угол. Судопр. ст. 1035[11].

[4]) Ibid. ст. 1063 и 1064.

часть предметовъ, входящихъ въ сферу вѣдомства разсматриваемаго министерства, не относится ни къ судебному управленію, ни къ судопроизводству. Таковы дѣла по составленію и разсмотрѣнію законопроэктовъ и разнаго рода вопросы внутренняго управленія. Въ отношеніи составленія и разсмотрѣнія законопроектовъ и вообще законодательныхъ вопросовъ, министерство юстиціи не пользуется никакими исключительными правами, но функціонируетъ на равнѣ со всѣми другими министерствами; что же касается вопросовъ внутренняго управленія, то разсмотрѣніе ихъ въ министерствѣ юстиціи объясняется отношеніями министра этого министерства къ сенату и его генералъ-прокурорскими правами. Такъ, первый и второй департаменты сената, суть учрежденія съ административнымъ характеромъ и постановленія этихъ учрежденій идутъ въ министерство юстиціи въ случаѣ несогласія оберъ-прокуроровъ съ ихъ резолюціями, принятыми единогласно, или большинствомъ двухъ третей наличныхъ сенаторовъ; то же самое надо сказать и относительно перваго общаго собранія сената, изъ котораго дѣла поступаютъ въ министерство юстиціи за разногласіемъ сенаторовъ; задача же министра юстиціи заключается въ этомъ случаѣ въ томъ, чтобы привести сенаторовъ къ единогласію посредствомъ, такъ называемаго, „согласительнаго предложенія“, составляемаго въ консультаціи министерства [1]). Кромѣ того, опредѣленія вышеуказанныхъ департаментовъ, за немногими исключеніями (см. 96 и 97 ст. учр. сената), подлежатъ просмотру и пропуску оберъ-прокуроровъ, а опредѣленія 1-го общаго собранія просмотру и пропуску министра юстиціи [2]); по всѣмъ такого рода дѣламъ министръ юстиціи имѣетъ право несоглашаться съ постановленіями общаго собранія и переносить ихъ на усмотрѣніе Верховной Власти [3]). Отсюда мы видимъ, что въ отношеніи большинства административныхъ вопросовъ, разсматриваемыхъ въ правительствующемъ сенатѣ, министру юстиціи принадлежатъ генералъ-прокурорскія права, что ставитъ его не только выше прочихъ министровъ, но и выше самого сената [4]).

---

[1]) Учрежд. сената изд. 1892 г. ст. 105, 111.

[2]) Ibid. ст. 157.

[3]) Ibid. ст. 118.

[4]) Объ этомъ см. также главу о правител. сенатѣ.

Если министру юстиціи въ Россіи присваиваются особенныя права, ставящія его до нѣкоторой степени выше другихъ министровъ или, по крайней мѣрѣ, придающія ему особенное значеніе, то и въ иностранныхъ государствахъ положеніе министра юстиціи представляетъ не меньшія особенности. Прежде всего обращаетъ на себя вниманіе то обстоятельство, что въ нѣкоторыхъ изъ европейскихъ государствъ, какъ то въ Бельгіи, Италіи, Португаліи, Испаніи министерство юстиціи является въ тоже время и министерствомъ церковнаго управленія, т. е. вѣдаетъ тѣ вопросы, которые въ Россіи ввѣрены вѣдѣнію Святѣйшаго Правительствующаго Синода; въ другихъ государствахъ, какъ въ Норвегіи и Швейцаріи, это министерство завѣдуетъ на ряду съ судебнымъ управленіемъ, и полиціей. Всюду, однако, главною задачей названнаго министерства служитъ судебное управленіе въ различныхъ его отношеніяхъ; контроль за дѣятельностью судебныхъ установленій гражданскаго вѣдомства и функція обвиненія, т. е. обязанности такъ называемой прокуратуры, состоящей въ вѣдомствѣ этого министерства. Но, помимо этихъ главныхъ задачъ, министерство юстиціи завѣдуетъ обыкновенно и многими другими дѣлами, имѣющими нерѣдко лишь весьма отдаленное отношеніе къ главнымъ его задачамъ. Такъ, во Франціи на министерство юстиціи, между прочимъ, возложено обнародованіе законовъ и декретовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда это дѣло не относится ни къ какому другому вѣдомству; въ связи съ этимъ оно завѣдуетъ государственной типографіей; въ немъ сосредоточивается дѣлопроизводство по вопросамъ гражданскаго состоянія, натурализаціи, нотаріата, дѣла герольдіи и т. д. Но что въ особенности обращаетъ на себя вниманіе, такъ это то, что министръ юстиціи ipso jure является во Франціи президентомъ государственнаго совѣта, высшаго административнаго суда и предсѣдателемъ суда по разрѣшенію пререканій о власти между административными и обыкновенными судами [1]). Такое положеніе министра юстиціи значительно выдвигаетъ его среди другихъ министровъ. Довольно большое сходство съ Франціей имѣетъ въ разсмат-

[1]) *Lebon.* Das Staatsrecht der französischen Republik. S. 79—80. Almanach National 1894. p. 129—135.

риваемомъ отношеніи Бельгія, въ которой министерство юстиціи вѣдаетъ большинство тѣхъ же вопросовъ, какіе возложены на это министерство во Франціи; но въ качествѣ различія можно указать на то, что министерство юстиціи въ Бельгіи озабочено также охраной общественной безопасности, управленіемъ тюрьмами, общественнымъ призрѣніемъ [1]). Къ этой же категоріи учрежденій слѣдуетъ причислить министерства юстиціи въ Италіи, Испаніи и Португаліи. Особенность положенія министра юстиціи въ Италіи заключается въ томъ, что онъ состоитъ предсѣдателемъ совѣта министровъ и членомъ семейнаго совѣта (Familienrath), на который возлагается забота объ имуществѣ и личности несовершеннолѣтнихъ принцевъ и принцессъ королевскаго дома [2]). Министръ юстиціи въ Италіи, какъ и всюду, является начальникомъ прокуратуры, которая пользуется здѣсь довольно широкими правами; такъ генералъ-прокуроръ кассаціоннаго, суда въ извѣстныхъ случаяхъ, имѣетъ право и обязанность требовать въ интересахъ закона уничтоженія постановленныхъ судомъ приговоровъ не только по уголовнымъ, но и по гражданскимъ дѣламъ [3]). Министерство юстиціи въ Швеціи, на ряду съ другими вопросами, вѣдаетъ дѣла печати [4]), а въ Норвегіи дѣла полицейскія и медицинскія гражданскаго вѣдомства. Но наибольшая особенность судебнаго управленія въ Швеціи заключается въ томъ, что контроль за законностью дѣятельности судей и другихъ должностныхъ лицъ возложенъ здѣсь на особаго уполномоченнаго отъ парламента и на юстицъ-канцлера, какъ представителя короля. Оба они по своему рангу и авторитету занимаютъ одинаковое положеніе [5]). Что касается Германіи, то въ ней судебное управленіе распредѣляется между Reichs Justiz-Amt—органомъ судебнаго управленія для всего союза и министерствами юстиціи отдѣльныхъ государствъ. Дѣятельность перваго касается, однако, общихъ руководящихъ началъ,

---

[1]) Almanach Royal 1890. p. 148—152. *Vauthier.* Das Staatsrecht des Konigreich Belgien. 1892. p. 52.

[2]) *Brusa.* Das Staatsrecht des Konigreich Italien. 1890. S. 203.

[3]) Ibid. S. 238—240.

[4]) *Aschehaug.* Das Staatsrecht der vereinigten Konigreiche Schweden u Norwegen. 1886. S. 38 и 102.

[5]) Ibid. S. 72, 110 и 111. ср. The Statesman's Year-Book 1892 p. 967.

въ видахъ достиженія возможно большаго единства всей судебной организаціи, всѣ же подробности судебнаго управленія предоставлены вѣдѣнію отдѣльныхъ министерствъ [1]). Напротивъ, въ Австро-Венгріи мы не находимъ общаго для всего государства органа судебнаго управленія; послѣднее ввѣрено министерству юстиціи каждой части государства [2]). Въ Швейцаріи и С. Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ существуютъ органы судебнаго управленія, простирающіе свою дѣятельность на территорію всего союза. Эти учрежденія, равно какъ и органы судебнаго управленія въ Англіи, не могутъ, однако, быть вполнѣ приравнены къ такого же рода учрежденіямъ въ другихъ европейскихъ государствахъ, что объясняется особымъ положеніемъ и значеніемъ функціонирующихъ въ нихъ судебныхъ органовъ. Если на континентѣ Европы всюду признанъ принципъ контроля администраціи за законностью дѣйствій судебныхъ органовъ, то въ трехъ только что указанныхъ государствахъ, въ особенности въ Америкѣ и Англіи, развился совершенно обратный принципъ контроля судебныхъ учрежденій надъ административными; мало того, въ С. Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ судьи пользуются правомъ признавать незаконными даже самые законы, если они противорѣчатъ конституціи [3]).

Изъ вышеизложеннаго слѣдуетъ, что министерство юстиціи въ различныхъ государствахъ представляетъ свои особенности, какъ въ отношеніи его предметовъ вѣдомства, такъ и въ отношеніи его значенія въ качествѣ органа контроля за дѣятельностью судебныхъ учрежденій. Всюду на континентѣ Европы министерство юстиціи является въ большей или меньшей степени органомъ контроля за законностью и правильностью судопроизводства; напротивъ, въ Англіи и Америкѣ оно не играетъ такой выдающейся роли, подчиняясь еще и само, на ряду съ другими органами, особаго рода кон-

---

[1]) *Schulze.* Das Staatsrecht des Konigreichs Preussen. S. 68—69; *Laband* Das Staatsrecht des Deutschen Reiches; S. 59. *Haenel.* Deutsches Staatsrecht. 1892. S. 724.

[2]) *Ulbrich.* Das Staatsrecht der Osterreichisch-Ungarischen Monarchie. 1884. S. 20. 101 и 105.

[3]) *А. В. Дайси.* Основы государственнаго права Англіи перев. О. В. Полторацкой. 1891. стр. 123 и друг.

тролю судебныхъ учрежденій. Въ первой группѣ государствъ администрація стоитъ выше суда, въ послѣдней судъ выше администраціи. Хотя принципъ отдѣленія суда отъ администраціи всюду уже признанъ, но въ дѣйствительной жизни примѣненіе его не вездѣ одинаково; за администраціей въ большинствѣ европейскихъ государствъ остаются еще довольно значительные судебныя права, въ особенности въ сферѣ, такъ называемой, административной юстиціи. Англія и С. Американскіе Штаты и здѣсь выдѣляются въ особую группу, не признавая административной юстиціи и предоставляя рѣшеніе всѣхъ судебныхъ дѣлъ судебнымъ учрежденіямъ. Гдѣ судебнымъ учрежденіямъ присвоено такое огромное значеніе, тамъ и министерство юстиціи, какъ органъ чисто административный, не играетъ первостепенной роли, ограничиваясь вѣдѣніемъ вопросовъ внѣшняго судебнаго благоустройства и рѣшеніемъ нѣкоторыхъ дѣлъ, не касающихся суда и судопроизводства.

Глава восьмая.

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ.

§ 71. Развитіе органовъ внутренняго управленія.

Внутреннее управленіе является такою же самостоятельною отраслью государственной дѣятельности, какъ и военная, международная, финансовая и судебная. При помощи различнаго рода мѣръ и средствъ внутренняго управленія субъектъ верховной власти въ государствѣ создаетъ условія безопасности и благосостоянія. Всѣ такого рода мѣры могутъ быть сведены, какъ мы видѣли уже и выше, къ двумъ группамъ: мѣры, содѣйствующія благосостоянію физическому и духовному; особую группу могутъ составлять тѣ мѣры, которыя содѣйствуютъ какъ тому такъ другому; сюда относятся, по преимуществу, мѣры экономическаго характера, такъ какъ обладаніе экономическими благами служитъ условіемъ удовлетворенія какъ физическихъ, такъ и духовныхъ потребностей человѣка, и мѣры соціальнаго характера, такъ какъ совокупность соціальныхъ отношеній также порождаетъ своеобразныя потребности, для удовлетворенія которыхъ не только отдѣльныя личности, но и цѣлые общественные классы, нуждаются въ государственной помощи. Такова, въ самыхъ общихъ чертахъ, система мѣръ, которыя государство можетъ предпринимать, функціонируя въ сферѣ внутренняго управленія. Это послѣднее представляетъ, такимъ образомъ, ту область государственной дѣятельности, гдѣ государство становится въ извѣстныя отношенія къ дѣлу индивидуальнаго развитія своихъ членовъ, къ дѣлу ихъ благосостоянія; отсюда, далѣе слѣдуетъ, что дѣятельность, осущест-

вляемая въ настоящее время министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и другими министерствами внутренняго управленія, является не только одною изъ самыхъ обширныхъ, но, по крайней мѣрѣ для каждаго сложившагося и окрѣпшаго государства, и одною изъ самыхъ главныхъ вѣтвей управленія. Если мы признаемъ, что цѣль и смыслъ государственной организаціи заключается въ пополненіи человѣческой личности, въ возмѣщеніи недостаточности ея силъ въ дѣлѣ достиженія возможно большаго развитія и благосостоянія, то эта цѣль достигается и осуществляется государственною организаціей, главнымъ образомъ, при посредствѣ дѣятельности, называемой внутреннимъ управленіемъ; какъ ни важны прочія, указанныя выше отрасли государственной дѣятельности, они имѣютъ все же подчиненный характеръ, т. е. они необходимы не сами по себѣ, а лишь въ видахъ правильной и успѣшной дѣятельности государства въ области внутренняго управленія. Исключеніе представляетъ, повидимому, судебная дѣятельность государства, но, по существу дѣла, она и относится къ внутреннему управленію, хотя въ силу специфическаго характера своей цѣли и получила особую самостоятельную организацію.

Если таковы задачи внутренняго управленія, то становится понятнымъ и то обстоятельство, почему оно, въ качествѣ самостоятельной вѣтви государственной дѣятельности, имѣетъ, сравнительно съ прочими видами той же дѣятельности, позднѣйшее происхожденіе; оно появляется, говоря вообще, лишь съ того момента, когда государство не только организовалось въ самостоятельное цѣлое, но и пріобрѣло достаточную устойчивость. Это и понятно. Для того, чтобы человѣческая личность могла находить пополненіе своего бытія въ общеніи, необходимо чтобы и самое общеніе пріобрѣло характеръ цѣльности, единства, необходимо, чтобы внутри его образовалась вполнѣ устойчивая организація власти. Но и этого мало. Необходимо еще, чтобы подобная организація пріобрѣла достаточно прочности и могущества, благодаря которымъ заботы о существованіи и безопасности государства, какъ цѣлаго, могли бы отступить на задній планъ. Вотъ причина, почему не только въ Россіи, но въ другихъ европейскихъ государствахъ, внутреннее управленіе и его органы возникаютъ сравнительно лишь въ недавнее время.

Обширностью задачъ внутренняго управленія объясняется его раздѣленіе на нѣсколько центральныхъ вѣдомствъ. Не только ранѣе, но и теперь, мы нигдѣ не видимъ, чтобы все внутренне управленіе было ввѣрено одному министерству внутреннихъ дѣлъ; на ряду съ нимъ, въ большемъ или меньшемъ числѣ, функціонируютъ другія министерства внутренняго управленія, причемъ характеръ задачъ, вѣдаемыхъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, не представляетъ ничего строго опредѣленнаго; то же слѣдуетъ сказать о числѣ и предметахъ вѣдомства другихъ министерствъ внутренняго управленія. Вообще распредѣленіе тѣхъ или другихъ задачъ внутренняго управленія между самостоятельными центральными органами не представляетъ ничего постояннаго и зависитъ отъ временныхъ и мѣстныхъ условій.

Внутреннее управленіе въ Россіи и его организація имѣютъ свою продолжительную исторію, въ общемъ не представляющую какихъ либо существенныхъ отступленій отъ характера историческаго развитія этой отрасли государственной дѣятельности въ западно-европейскихъ государствахъ. Какъ въ Россіи, такъ и въ другихъ европейскихъ государствахъ, внутреннее управленіе, въ качествѣ самостоятельной отрасли дѣятельности, возникаетъ, какъ замѣчено выше, лишь съ періода образованія абсолютнаго государства; въ предшествовавшіе періоды государственнаго развитія забота о благосостояніи личности не входила еще въ сферу государственной дѣятельности, хотя нѣкоторыя отдѣльныя мѣропріятія на пользу и благо членовъ государственнаго союза предпринимались представителями государственной власти и въ отдаленнѣйшіе періоды его существованія, когда главнѣйшія заботы были направлены на образованіе и упроченіе государственной независимости въ борьбѣ за существованіе [1]). Вообще же человѣческая личность, въ дѣлѣ удовлетворенія своихъ потребностей и обезпеченія благосостоянія, была предоставлена самой себѣ,

---

[1]) Такъ, въ Россіи нѣкоторыя мѣры внутренняго управленія предпринимались еще при Владимірѣ, Ярославѣ и др. Въ Англіи при королях: Эдвинѣ, Инѣ (688—726), Альфредѣ Великомъ (871); во Франціи при Карлѣ Великомъ и нѣкот. др. См. *Шлоссера.* Всемірная исторія т. V. *Андреевскій.* Полицейское право, т. I, введеніе LII. *Стасюлевичъ.* Исторія среднихъ вѣковъ т. II стр. 21, 324 и слѣд.

тѣмъ болѣе, что какъ потребности, такъ и средства ихъ удовлетворенія, были несложны [1]). При недостаточности своихъ силъ, личность находила ихъ пополненіе въ особенномъ устройствѣ мѣстной жизни. Затѣмъ органомъ, хотя отчасти содѣйствовавшимъ благосостоянію личности, являлась христіанская церковь, первоначальная роль которой, выражалась въ смягченіи нравовъ, въ обузданіи своеволія и насилія; органами, взявшими на себя трудъ распространенія христіанскаго ученія, были церкви и монастыри, въ которыхъ, отчасти подъ вліяніемъ самаго духа христіанскаго ученія, отчасти въ силу самостоятельнаго положенія и значенія, какое получило духовенство, наконецъ благодаря значительнымъ матеріальнымъ средствамъ, находившимся въ его рукахъ, сосредоточивались и заботы о благѣ человѣческой личности. Въ особенности, въ церквахъ и монастыряхъ впервые зарождается стремленіе къ распространенію духовнаго развитія; ими же предпринимаются мѣры по общественному призрѣнію; мѣста нахожденія епископовъ дѣлаются торговыми и промышленными центрами [2]) Такое выдающееся положеніе церковь занимала не только на Западѣ, но и въ Россіи, что доказывается ея богатствами, ея громадною юрисдикціей, ея самостоятельною администраціей и проч [3]).

Лишь съ образованіемъ абсолютнаго государства, слѣдовательно, въ Россіи съ Московскаго періода, начинается внутреннее управленіе и возникаютъ самостоятельные его органы. Такъ, среди многочисленныхъ приказовъ встрѣчаются уже и такіе, которые вѣдами спеціально тѣ или другія отрасли внутренняго управленія; таковы: сыскной и приказъ тайныхъ розыскныхъ дѣлъ—высшіе органы полиціи безопасности; аптекарскій приказъ завѣдывалъ медицинскою частью;

---

[1]) Какъ мало была развита въ начальную эпоху европейскихъ государствъ напр. потребность въ интеллектуальномъ развитіи, видно изъ того, что Карлъ В., одинъ изъ замѣчательнѣйшихъ государей своего времени, не умѣлъ писать; Альфредъ В. научился читать уже будучи королемъ. *Стасюлевичъ.* Исторія среднихъ вѣковъ. I, 27; 343. Въ Россіи только въ IX в. изобрѣтена азбука.

[2]) *Андреевскій.* Полицейское право. I, L, LI, LV, LVI и многія др. *Бестужевъ-Рюминъ.* Русская исторія т. I. *Чичеринъ.* Очерки Англіи и Франціи стр. 169—170.

[3]) *Градовскій.* Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи I, 40.

приказъ книгопечатнаго дѣла—печатаніемъ книгъ; каменный приказъ строительною частью. Кромѣ того, разные вопросы внутренняго управленія сосредоточивались въ вѣдомствѣ и другихъ приказовъ, не относящихся къ внутреннему управленію; такъ, посольскій приказъ вѣдалъ почтовое дѣло; областные приказы могли предпринимать всякаго рода мѣры, клонившіяся къ благосостоянію и безопасности ввѣренныхъ ихъ управленію областей, хотя въ дѣйствительности эти мѣры были крайне не многочисленны и не сложны. Идея внутренняго управленія не вполнѣ еще проникла въ сознаніе правительства; оно шло, такъ сказать, ощупью, наталкиваясь на потребности, выдвигаемыя самою жизью и удовлетворяя тѣ изъ нихъ, которыя требовали этого наиболѣе настоятельно. Вообще говоря, внутреннее управленіе Московскаго періода играетъ еще очень незначительную роль въ государственной жизни; дѣятельность военная, финансовая и судебная имѣютъ преобладающее значеніе; не рѣдко случалось, что мѣры внутренняго управленія имѣли въ своемъ основаніи фискальныя соображенія и предпринимались, въ сущности, не ради цѣлей благосостоянія, но лишь для обогащенія государственной казны; таковы, въ особенности, многія мѣры въ отношеніи торговли и промысловъ, что подтверждается, между прочимъ, тѣмъ, что торговля и промыслы состояли въ вѣдѣніи финансовыхъ приказовъ.

Съ Петра Великаго внутреннее управленіе и его организація получаютъ гораздо большее развитіе, усвоивая себѣ въ то же время полицейскій характеръ, т. е. выражаясь въ принудительныхъ мѣрахъ, предпринимаемыхъ представителями государства въ видахъ обезпеченія населенію благосостоянія. Правительство этого времени возвышается уже до пониманія внутренняго управленія, какъ самостоятельной отрасли государственной дѣятельности, которой и присвоивается, сообразно съ общими господствовавшими въ то время въ Европѣ воззрѣніями, названіе „полиціи“. На сколько широко понимались ее задачи, видно между прочимъ, изъ регламента „главному магистрату“, въ которомъ Петръ В. старался возможно точно формулировать задачи внутренняго управленія. „Оная, т. е. полиція, сказано въ регламентѣ, споспѣшествуетъ въ правахъ и правосудіи, рождаетъ добрые порядки и нравоученія; всѣмъ безопасность подаетъ отъ разбойниковъ, воровъ, насильниковъ

и обманщиковъ и симъ подобныхъ, непорядочное и непотребное житіе отгоняетъ и принуждаетъ каждаго къ трудамъ и къ честному промыслу, чинитъ добрыхъ домостроителей, тщательныхъ и добрыхъ служителей, города и въ нихъ улицы регулярно сочиняетъ, препятствуетъ дороговизнѣ и приноситъ довольство во всемъ потребномъ къ жизни человѣческой; предостерегаетъ всѣ приключившіяся болѣзни, производитъ чистоту по улицамъ и въ домахъ, запрещаетъ излишество въ домовыхъ расходахъ и всѣ явныя погрѣшенія; призираетъ нищихъ, бѣдныхъ, больныхъ, увѣчныхъ и прочихъ неимущихъ, защищаетъ вдовицъ, сирыхъ и чужестранныхъ; по заповѣдямъ Божіимъ воспитываетъ юныхъ въ цѣломудренной чистотѣ и честныхъ наукахъ, въ кратцѣ жъ, надъ всѣми сими полиція есть душа гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ, и фундаментальный подпоръ человѣческой безопасности и удобности“ [1]). Не смотря на своеобразность стариннаго языка и описательную форму изложенія, мы находимъ въ приведенномъ отрывкѣ указанія на главнѣйшія функціи внутренняго управленія—безопасность, содѣйствіе физическому и духовному благосостоянію, заботы о развитіи промышленности, о чистотѣ нравовъ, о призрѣніи бѣдныхъ, городскомъ благоустройствѣ, народномъ продовольствіи. Не надо думать, чтобы всѣ эти функціи возлагались на полицію въ современномъ смыслѣ слова; подъ именемъ полиціи разумѣется въ данномъ случаѣ вообще внутреннее управленіе, осуществляемое различными государственными учрежденіями; полицейскихъ учрежденій въ тѣсномъ смыслѣ этого слова при Петрѣ В., за исключеніемъ немногихъ городовъ, вовсе еще и не существовало, такъ какъ полиція не была отдѣлена отъ прочихъ отраслей администраціи и возлагалась на одни и тѣ же учрежденія. Если обратить вниманіе на то, что регламентъ, опредѣлявшій функціи внутренняго управленія, былъ данъ „главному магистрату“, то необходимо признать, что это именно учрежденіе и являлось главнымъ и центральнымъ органомъ внутренняго управленія при Петрѣ В., по крайней мѣрѣ въ отношеніи безопасности и благосостоянія городовъ. На ряду съ „главнымъ магистратомъ“ существовали и другія высшія учрежденія; та-

[1]) Пол. Соб. Зак. № 3708.

ковы: медицинская канцелярія и медицинская коллегія, канцелярія строенія дорогъ, экспедиція водяныхъ коммуникацій, почтовый департаментъ, бергъ-коллегія, мануфактуръ коллегія и коммерцъ-коллегія. За исключеніемъ главнаго магистрата, эти учрежденія существовали до образованія министерствъ.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что съ Петра В. главнѣйшія вѣтви внутренняго управленія получаютъ самостоятельную организацію. Содѣйствіе развитію торговли и промышленности не находилось въ зависимости отъ финансовыхъ коллегій, но, преслѣдуя самостоятельныя цѣли внутренняго управленія, имѣло особую организацію; впослѣдствіи правительство отступило отъ этого правильнаго принципа, поставивши внутреннее управленіе разсматриваемыхъ отраслей въ зависимость отъ центральныхъ финансовыхъ учрежденій. Однако, центральные органы внутренняго управленія, возникшія съ Петра Великаго, все же не были свободны отъ нѣкоторыхъ элементовъ, чуждыхъ ихъ истинной природѣ: такъ, всѣ они были не только органами внутренняго управленія въ тѣсномъ смыслѣ слова, но и учрежденіями судебными; этотъ недостатокъ ихъ имѣетъ чисто историческія основанія; судебная функція государства долгое время была единственною самостоятельною отраслью внутренняго управленія, не будучи въ то же время отдѣлена, по внѣшней своей организаціи, отъ другихъ, чисто административныхъ, государственныхъ функцій; то же начало легло въ основаніе и вновь возникшихъ органовъ внутренняго управленія; и имъ была присвоена судебная власть. На ряду съ этимъ общимъ недостаткомъ учрежденій внутренняго управленія въ XVIII столѣтіи, невольно обращаетъ на себя вниманіе и то обстоятельство, что нѣкоторыя важнѣйшія отрасли внутренняго управленія вовсе не имѣли ни какой самостоятельной организаціи. Таково было народное образованіе; среди различныхъ коллегій XVIII вѣка мы не находимъ коллегіи народнаго просвѣщенія, что несомнѣнно свидѣтельствуетъ о томъ, что государство этого времени не возвышалось еще до признанія духовнаго развитія гражданъ государственною потребностью, т. е. такою, для удовлетворенія которой государство должно оказывать частнымъ лицамъ свое содѣйствіе [1]).

[1]) Болѣе подробно это обстоятельство будетъ объяснено ниже, въ отдѣлѣ о министерствѣ народнаго просвѣщенія.

Въ началѣ XIX столѣтія возникаютъ центральные органы внутренняго управленія въ видѣ министерствъ—внутреннихъ дѣлъ, полиціи, народнаго просвѣщенія, путей сообщенія. Здѣсь мы остановимся только на министерствѣ внутреннихъ дѣлъ.

Задачи, возложенныя манифестомъ 8 сентября 1802 года на министерство внутреннихъ дѣлъ, были весьма сложны; сюда относились: забота о народномъ благосостояніи, спокойствіи, тишинѣ и благоустройствѣ всего государства; попеченіе о государственной промышленности, публичныхъ зданіяхъ и о народномъ продовольствіи; по проэкту Новосильцева сюда же должны были относиться и мѣры по улучшенію путей сообщенія [1]), но, какъ извѣстно, въ томъ же 1802 году было образовано самостоятельное министерство путей сообщенія. Чтобы точнѣе представить себѣ сферу компетенціи министерства внутреннихъ дѣлъ, слѣдуетъ имѣть въ виду, что ему были подчинены: 1) мануфактуръ-коллегія, кромѣ экспедиціи заготовленія и храненія векселей и гербовой бумаги; 2) медицинская коллегія; 3) главная соляная контора; 4) главное почтовое правленіе и 5) экспедиція государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства [2]). Хотя всѣ эти учрежденія и существовали первое время отдѣльно отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, но въ послѣднемъ сосредоточивалось высшее руководительство дѣятельностью подчиненныхъ ему учрежденій, что̀ явствуетъ и изъ самой организаціи министерства. Образованный 7 янв. 1803 года въ составѣ министерства департаментъ внутреннихъ дѣлъ былъ раздѣленъ на четыре экспедиціи съ отнесеніемъ къ каждой изъ нихъ опредѣленнаго числа предметовъ вѣдомства; такъ, на первую возлагались: забота о народномъ продовольствіи и публичныхъ зданіяхъ; на вторую дѣла по земской и городской полиціи; на трѣтью дѣла, относившіяся къ государственному хозяйству въ тѣсномъ смыслѣ слова, какъ то разработка каменнаго угля, торфа и т. п. и попеченіе о народной промышленности; наконецъ, четвертая экспедиція вѣдала часть мѣдицинскую и все то, что было возложено на приказы общественнаго призрѣнія. Такова была пер-

---

[1]) *Богдановичъ.* Исторія царствованія Александра I. I. Приложеніе. стр. 78.

[2]) *Вараднновъ.* Исторія министерства внутреннихъ дѣлъ. I, 8—9. См также Пол. Собр. Зак. № 20406; ст. IV.

воначальная организація министерства внутреннихъ дѣлъ, созданная пока еще въ видѣ опыта и долженствовавшая совершенствоваться сообразно съ возникающими потребностями и обнаруживавшимися недостатками. Замѣчательно, между прочимъ, что въ этомъ министерствѣ впервые выдвинулся Сперанскій, назначенный директоромъ департамента [1]).

Уже 18 іюня 1803 года министерство подверглось, по составленному министромъ Кочубеемъ [2]) докладу, значительнымъ измѣненіямъ; учрежденія, существовавшія ранѣе отдѣльно отъ министерства, входятъ въ его составъ; не смотря на это, число экспедицій было сокращенно съ четырехъ до трехъ [3]). Такими экспедиціями были: 1) экспедиція государственнаго хозяйства, завѣдывавшая промышленностью сельско-хозяйственною и обрабатывающею; въ ней же было сосредоточено и управленіе соляномъ промысломъ; [4]) 2) экспедиція государственнаго благоустройства, вѣдавшая безопасность, часть строительную, пути сообщенія, рекрутскую, земскую и городскую повинности, сношенія по дѣламъ духовнымъ, переписку по цензурѣ книгъ и проч. [5]) Здѣсь же должны были разсматриваться всякаго рода жалобы какъ на нарушеніе правъ состоянія, законовъ о власти, такъ и на медленность производства дѣлъ и несправедливости со стороны полицейскихъ мѣстъ. Наконецъ, сюда же перешло управленіе дѣлами приказовъ общественнаго призрѣнія [6]). 3) Экспедиція государственной медицинской управы, при которой уже въ 1803 году былъ образованъ мидицинскій совѣтъ съ научнымъ характеромъ [7]). 7 іюня 1806 года къ вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ было просоединено все почтовое управленіе подъ именемъ „главнаго почтоваго правленія“ [8]). Въ виду преобразованій по строительной части, при департаментѣ внутреннихъ дѣлъ былъ образованъ 7 сент.

---

[1]) *Б. Корфъ.* Жизнь гр. Сперанскаго. I, 97.

[2]) Собственно Сперанскимъ.

[3]) Пол. Собр. Зак. № 20582.

[4]) Пол. Собр. Зак. № 20582. п. 3. *Варадиновъ* I, 43—44.

[5]) Пол. Собр. Зак. № 22102; ст. 1—12; *Варадиновъ.* I. 57—59.

[6]) Пол. Ссбр. Зак. № 21105; ст. 5.

[7]) *Варадиновъ.* I, 45. Пол. Собр. Зак. № 20582 отд. III; Пол. Соб. Зак. № 21105. Положеніе для медицинскаго совѣта, ст. I—XII.

[8]) Пол. Собр. Зак. № 22168; 22452.

1806 года строительный комитетъ [1]). Въ 1808 году, въ виду событій военнаго времени, было обращено особенное вниманіе на мануфактурную промышленноеть, собственно выдѣлку суконъ и другихъ фабрикатовъ, необходимыхъ для удовлетворенія потребностей войны; вмѣстѣ съ тѣмъ выдвинуто было на болѣе важное мѣсто и управленіе этою частью путемъ образованія, взамѣну отдѣленія мануфактуръ при первой экспедиціи, „главнаго правленія мануфактуръ“ [2]).

Новое образованіе министерствъ, послѣдовавшее въ 1810 и 1811 годахъ, повліяло довольно существеннымъ образомъ и на министерство внутреннихъ дѣлъ; едвали не самымъ важнимъ видоизмѣненіемъ было выдѣленіе изъ его вѣдомства полиціи и образованіе особаго министерства полиціи; въ вѣдомство этого послѣдняго перешли не только полиція въ собственномъ смыслѣ этого слова, но и народное продовольствіе, переселенія, общественное призрѣніе, медицинская часть, дѣла по опекѣ надъ малолѣтними; далѣе, на него же было возложено тюремное управленіе, цензурная часть, дѣла о раскольникахъ, нотаріальныя дѣла, лоттереи, аукціоны и многія другія, входившія прежде въ вѣдомство второй экспедиціи министерства внутреннихъ дѣлъ [3]). Такимъ образомъ, министерство полиціи явилось, въ сущности, вторымъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ — на столько обширенъ былъ кругъ его вѣдомства. Однако, оно просуществовало сравнительно не долго; въ 1819 году оно было упразднено и всѣ дѣла въ немъ вѣдавшіяся вновь были переданы въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Одновременно съ этимъ произошло другое существенное видоизмѣненіе въ разсматриваемомъ министерствѣ: торговля и обрабатывающая промышленность перешли въ вѣдѣніе министерства финансовъ [4]), а часть почтовая въ вѣдѣніе министерства духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія; послѣ этихъ модификацій въ составъ министерства, къ концу царствованія императора Александра I, входили: 1) департаментъ государственнаго хозяйства и публичныхъ зданій; 2) вре-

---

[1]) Пол. Собр. Зак. № 22267; *Варадиновъ*. I, 68—69.
[2]) Пол. Собр. Зак. № 23126.
[3]) Пол. Собр. Зак. №№ 24307; 24686; 24687; 24326.
[4]) Пол. Собр. Зак. № 27964.

менная коммиссія для дѣлъ царскаго грузинскаго „дома“; 3) хозяйственный департаментъ; 4) департаментъ медицинскій и медицинскій совѣтъ; 5) цензурный комитетъ; 6) департаментъ исполнительной полиціи; 7) совѣтъ министра и 8) канцеляріи.

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что характеръ предметовъ вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ въ первое двадцатипятилѣтіе его существованія подвергался довольно значительнымъ колебаніямъ. Правительство не успѣло еще прочно установить, какіе предметы, по существу дѣла, должны быть возложены на это министерство. Весьма вѣроятно, что въ этихъ колебаніяхъ не послѣднюю роль играли и побочныя вліянія, напримѣръ соображенія фискальнаго характера; иначе трудно себѣ объяснить такое отступленіе отъ вполнѣ правильнаго пониманія внутренняго управленія, какъ перенесеніе торговли и промышленности въ вѣдѣніе министерства финансовъ. Большое скопленіе самостоятельныхъ задачъ также заставляло выдѣлять нѣкоторые предметы изъ вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ и возлагать ихъ на другія министерства. Какого либо руководящаго принципа для распредѣленія отдѣльныхъ функцій между министерствами внутренняго управленія правительство не имѣло. Только этимъ и можно объяснить такую мѣру, какъ отнесеніе всего почтоваго управленія, хотя и не надолго, къ вѣдомству министерства народнаго просвѣщенія. Впрочемъ, подобнаго рода неустойчивость предметовъ вѣдомства разсматриваемаго министерства замѣчается и въ послѣдующее время; его компетенція то расширяется, то съуживается; такъ, въ 1832 году въ составъ министерства внутреннихъ дѣлъ вошло управленіе иностранными исповѣданіями, а часть строительная, напротивъ, отдѣлилась и была передана въ вѣдѣніе главнаго управленія путей сообщенія; только въ 1865 году строительная часть вновь была возложена на министерство внутреннихъ дѣлъ. Завѣдываніе цензурною частью также переходило изъ одного министерства въ другое—изъ министерства внутреннихъ дѣлъ въ министерство полиціи, народнаго просвѣщенія и въ 1862 году вновь въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Тоже надо сказать и о почтовомъ управленіи; изъ министерства внутреннихъ дѣлъ оно перешло не надолго въ вѣдомство министерства духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, а затѣмъ получило самосто-

лительную организацію подъ именемъ „главнаго управленія почтъ“ (въ 1830 г.), преобразованнаго въ 1865 году въ министерство почтъ и телеграфовъ [1]); послѣднее просуществовало до 1868 года, когда почтово-телеграфное дѣло вновь было передано въ министерство внутреннихъ дѣлъ, гдѣ для завѣдыванія этою частью были образованы два департамента: почтовый и телеграфный, соединенные въ 1884 году въ одно учрежденіе подъ именемъ „главнаго управленія почтъ и телеграфовъ“. Такимъ образомъ, мы можемъ констатировать то замѣчательное явленіе, что разныя задачи внутренняго управленія, будучи выдѣлены изъ сферы вѣдѣнія министерства внутреннихъ дѣлъ, въ концѣ концовъ вновь были возложены на это же министерство.

Но съ развитіемъ внутренняго управленія въ Россіи, компетенція разсматриваемаго министерства расширялась и на него были возложены такія задачи, которыхъ оно не знало при своемъ возникновеніи; такъ, уже въ 30-хъ годахъ на него была возложена статистическая часть, для завѣдыванія которой въ немъ былъ образованъ „статистическій комитетъ“ получившій впослѣдствіи (1858 г.) названіе „центральнаго“ и вспомоществуемый съ 1863 года статистическимъ совѣтомъ.

Съ освобожденіемъ крестьянъ изъ крѣпостной зависимости, министерство внутреннихъ дѣлъ взяло на себя новую и серьезную задачу—управленіе дѣлами крестьянскаго сословія; для чего въ его составѣ было образовано въ 1861 году новое учрежденіе—земскій отдѣлъ.

§ 72. Современная организація министерства внутреннихъ дѣлъ.

Послѣ всѣхъ модификацій, происходившихъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ въ теченіи почти столѣтія его существованія, въ настоящее время въ его составъ входятъ: 1) министръ, 2) товарищи министра; 3) совѣтъ министра; 4) главныя управленія: а) почтъ и телеграфовъ; б) по дѣламъ печати; в) тюремное; 5) департаменты: а) полиціи, б) хозяйственный; в) медицинскій; г) духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій

[1]) *Андреевскій.* Русское государственное право I, 296.

и д) общихъ дѣлъ; 6) совѣты: медицинскій и статистическій; 7) земскій отдѣлъ, 8) комитеты: центральный статистическій, техническо-строительный и совѣщательный ветеринарный; наконецъ, 9) канцелярія министра [1]). Отсюда мы видимъ, что огромное большинство перечисленныхъ составныхъ частей министерства внутреннихъ дѣлъ имѣетъ уже свою довольно продолжительную исторію и сравнительно старинное происхожденіе. Ограничиваясь тѣми немногими историческими указаніями, которыя изложены выше, мы обратимся къ уясненію современнаго значенія каждой изъ составныхъ частей министерства внутреннихъ дѣлъ.

Такъ какъ все внутреннее управленіе вообще раздѣляется на двѣ части: полицію безопасности и дѣятельность попечительную, т. е. направленную къ созданію условій благосостоянія, то и въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ всѣ входящія въ него учрежденія относятся къ которой либо одной изъ этихъ частей.

Полиція безопасности вѣдается различными учрежденіями министерства; сюда относятся: самъ министръ, какъ шефъ жандармовъ, одинъ изъ товарищей министра, департаментъ полиціи и главное управленіе по дѣламъ печати. Если первые являются органами общей полиціи, какъ государственной, такъ и единичной, имѣя въ виду предупрежденіе и пресѣченіе всякаго рода преступленій и обезпеченіе общегосударственной и индивидуальной безопасности, то послѣднее преслѣдуетъ въ сферѣ полиціи безопасности одну опредѣленную цѣль—предупрежденіе и пресѣченіе преступленій, совершаемыхъ при посредствѣ печатнаго слова. Вотъ почему „главное управленіе по дѣламъ печати“ является учрежденіемъ часто полицейскимъ и главнымъ руководящимъ законоположеніемъ какъ для него, такъ и для подчиненныхъ ему цензурныхъ установленій, служитъ цензурный уставъ. Содѣйствіе развитію печатнаго слова и необходимыхъ для него установленій не входитъ въ область задачъ, преслѣдуемыхъ главнымъ управленіемъ. Что касается полиціи безопасности вообще, то для руководительства этою дѣятельностью и осуществленія ея, въ министерствѣ имѣются, какъ сказано, нѣсколько органовъ. Полиція безопасности является одною изъ самыхъ главныхъ задачъ разсматриваемаго

[1]) Сводъ Зак. 1892 г. т. I. учрежд. минист. ст. 308—310.

министерства. Не слѣдуетъ, однако, думать, что полиція безопасности, въ строгомъ смыслѣ слова, представляетъ единственный предметъ дѣятельности вышеназванныхъ полицейскихъ органовъ: эти послѣдніе служатъ вспомогательными органами при выполненіи различныхъ задачъ другими вѣдомствами; въ особенности въ тѣсномъ отношеніи они стоятъ къ вѣдомствамъ военному, судебному и фанансовому. Законъ возлагаетъ на эти учрежденія и непосредственно многія задачи, не имѣющія въ сущности полицейскаго характера; такъ, департаментъ полиціи между прочимъ вѣдаетъ: учрежденіе опекъ въ особыхъ случаяхъ, дѣла по службѣ чиновниковъ, разрѣшеніе выставокъ и съѣздовъ, утвержденіе уставовъ разныхъ обществъ, дѣла о мѣстожительствѣ евреевъ и многія другія [1]). Вообще компетенція департамента полиціи и другихъ полицейскихъ органовъ является весьма общирною и безъ строго опредѣленныхъ границъ. Къ учрежденіямъ министерства внутреннихъ дѣлъ, имѣющихъ предметомъ своей дѣятельности безопасность, можетъ быть отчасти отнесенъ и техническо-строительный комитетъ; неумѣлая постройка жилищъ можетъ грозить опасностью въ различныхъ отношеніяхъ—пожарномъ, санитарномъ и проч.; самая прочность сооруженій обусловливается соблюденіемъ извѣстныхъ требованій строительнаго искусства; вотъ почему представители государственной власти не могутъ предоставить это дѣло на личное усмотрѣніе всѣхъ и каждаго, но установляютъ надзоръ за нимъ, при помощи подчиненныхъ имъ органовъ; высшимъ изъ такихъ органовъ и является у насъ технически - строительный комитетъ. Такъ какъ, однако, въ дѣлѣ управленія строительною частью это учрежденіе преслѣдуетъ не исключительно цѣли безопасности, но и благосостоянія, то и отнесеніе его въ одну категорію съ департаментомъ полиціи можетъ быть допущено лишь съ этою оговоркой.

Къ учрежденіямъ министерства внутреннихъ дѣлъ, имѣющимъ цѣлью созданіе условій благосостоянія, относятся прежде всего тѣ, которыя озабочены созданіемъ условій благосостоянія физическаго; таковы: медицинскій департаментъ и медицинскій совѣтъ. Въ вѣдѣніи медицинскаго департамента находятся: часть медицинская, дѣла судебной медицины и ме-

---

[1]) Сводъ зак. 1892. т. I. учрежд. минист. ст. 362.

дицинской полиціи [1]). Не надо, однако, думать, что дѣятельность медицинскаго департамента въ отношеніи медицинской части ограничивается созданіемъ условій для возстановленія нарушеннаго здоровья, т. е. организаціей медицинскихъ установленій и медицинскаго персонала и управленіемъ всѣмъ этимъ дѣломъ; не менѣе важную задачу этого учрежденія составляютъ и заботы по части санитарной, т. е. всѣ тѣ мѣры, благодаря которымъ могло бы быть предупреждено нарушеніе здоровья. Въ отношеніи мѣръ, такъ называемой, медицинской полиціи, дѣятельность департамента находится въ связи съ дѣятельностью полицейскихъ органовъ, въ отношеніи же судебной медицины съ дѣятельностью учрежденій судебныхъ.

Если медицинскій департаметъ стоитъ во главѣ текущаго медико-санитарнаго управленія, то медицинскій совѣтъ является высшимъ въ государствѣ распорядительнымъ учрежденіемъ въ отношеніи научномъ и судебномъ. Такъ, на совѣтѣ лежитъ цензура медицинскихъ сочиненій, но опять таки въ научномъ отношеніи, при томъ же касающихся, главнымъ образомъ, медицинской полиціи и судебной медицины, а равно народныхъ лечебниковъ, поваренныхъ, кондитерскихъ и химико-экономическихъ книгъ; удостоенные совѣтомъ къ напечатанію изданія отсылаются, однако, на разсмотрѣніе въ цензурный комитетъ. На медицинскомъ совѣтѣ лежитъ, далѣе, обязанность изслѣдованія открытій по врачебной наукѣ и всякаго рода новыхъ лекарственнахъ средствъ, изданіе наставленій медицинскому персоналу, установленіе аптекарской таксы, дозволеніе медицинской практики лицамъ, получившимъ медицинское образованіе за границей и нѣкот. другія; по части судебной, на совѣтъ возлагается разсмотрѣніе слѣдствій о скоропостижно умершихъ и ревизія свидѣтельствъ въ сомнительныхъ случаяхъ по дѣламъ гражданскимъ и уголовнымъ, когда требуется заключеніе медицинскаго вѣдомства, а равно химическое испытаніе разныхъ составовъ при судебныхъ слѣдствіяхъ [2]). Вообще же, какъ сказано, медицинскій совѣтъ является высшимъ въ государствѣ врачебно-ученымъ, врачебно-полицейскимъ и врачебно-судебнымъ мѣстомъ [3]). О высокомъ

---

[1]) Сводъ Зак. 1892, т. I, учрежд. минист. ст. 369.

[2]) Ibid. 396.

[3]) Ibid. 386.

значеніи и авторитетѣ этого учрежденія свидѣтельствуетъ уже и самый составъ его; въ него входятъ не только чины того же министерства, но и высшіе чины медицинскаго управленія другихъ вѣдомствъ; таковы: начальникъ главнаго военно-медицинскаго управленія, главный медицинскій инспекторъ флота, инспекторъ по медицинской части учрежденій императрицы Маріи и инспекторъ врачебной части министерства императорскаго двора; всѣ эти лица являются непремѣнными членами совѣта; кромѣ того, въ числѣ непремѣнныхъ же членовъ состоятъ—одинъ представитель министерства народнаго просвѣщенія и одинъ отъ министерства финансовъ. Дѣла рѣшаются въ совѣтѣ по большинству голосовъ и рѣшенія утверждаются министромъ; законъ, однако, ничего не говоритъ о томъ, предоставляется ли министру право не утверждать постановленій совѣта. Если мы примемъ во вниманіе, что министръ внутреннихъ дѣлъ не является непремѣнно лицомъ съ научнымъ медицинскимъ образованіемъ, то и предоставленіе ему права неутверждать постановленій медицинскаго совѣта оказывается лишеннымъ достаточнаго основанія; противъ такого права говоритъ также и то, что большинство членовъ совѣта принадлежатъ къ другимъ вѣдомствамъ и слѣдовательно не подчинены министру внутреннихъ дѣлъ. Вышеприведенныя соображенія не рѣшаютъ, однако, юридической стороны даннаго вопроса; въ ст. 400 и 401 учр. мин. внутр. дѣлъ сказано, что постановленія совѣта представляются къ *разсмотрѣнію и утвержденію министра*, что утвержденіе министра означается на самыхъ журналахъ словомъ: *исполнить* и его подписаніемъ. Если министру предоставлено право утверждать, то было бы логическимъ противорѣчіемъ не предоставить ему права не утверждать. Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что хотя теоретическія соображенія говорятъ противъ такого права министра внутреннихъ дѣлъ, самый законъ долженъ быть толкуемъ въ пользу такого права.

Съ медицинскимъ совѣтомъ внѣшнимъ образомъ связанъ „совѣщательный ветеринарный комитетъ“, такъ какъ то и другое учрежденіе имѣетъ одного предсѣдателя. Однако, между ними нѣтъ никакой внутренней связи, такъ какъ первый имѣетъ предметомъ своихъ заботъ человѣческое здоровье, послѣдній, главнымъ образомъ, развитіе скотоводства, т. е. всѣ его мѣры относятся къ совершенно иной отрасли внутренняго

управленія—сельско-хозяйственной промышленности. Соединеніе въ одномъ вѣдомствѣ такихъ, по существу своему различныхъ, предметовъ объясняется конечно тѣмъ, что между медицинскою и ветеринарною частью въ научномъ отношеніи обнаруживается болѣе или менѣе тѣсная связь; но разъ практическія цѣли представляются различными, то было бы послѣдовательнѣе отнести „ветеринарный комитетъ“ къ вѣдомству министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ.

Созданіе условій духовнаго благосостоянія не входитъ въ сферу компетенціи разсматриваемаго министерства; для этой цѣли образованы особыя учрежденія; однако, есть одинъ предметъ въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ, который, съ нѣкоторымъ правомъ, можно отнести къ этой категоріи; таково именно управленіе духовными дѣлами иностранныхъ исповѣданій. Духовныя потребности личности могутъ быть интеллектуальными, нравственными, эстетическими и религіозными. Удовлетвореніе послѣднихъ, сообразно съ характеромъ современныхъ вѣрованій, также нуждается въ содѣйствіи со стороны органовъ государства; подобнаго рода содѣйствіе въ отношеніи православной религіи возлагается у насъ на святѣйшій правительствующій синодъ; въ отношеніи, такъ называемыхъ, иностранныхъ исповѣданій—на департаментъ духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій. Допуская свободу вѣроисповѣданія, представители верховной власти при помощи названнаго учрежденія, не только регулируютъ отношенія между различными вѣроисповѣданіями, но и охраняютъ неприкосновенность каждаго изъ нихъ; кромѣ того, одною изъ важныхъ задачъ является также организація церковнаго управленія; обоснованіе и регулированіе послѣдняго, несмотря на разнообразіе формъ, соотвѣтствующее разнообразію вѣрованій, сосредоточивается все же въ одномъ высшемъ учрежденіи—вышеупомянутомъ департаментѣ разсматриваемаго министерства. Для управленія дѣлами нѣкоторыхъ вѣроисповѣданій при департаментѣ образованы особыя учрежденія; такъ, по дѣламъ еврейской вѣры существуютъ особая „раввинская коммиссія“ и должность „ученаго еврея“ [1]).

[1]) Ibid. ст. 366.

нистерство финансовъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ и министерство внутреннихъ дѣлъ. На послѣднее возложены заботы о народномъ продовольствіи, т. е. о мѣрахъ въ случаѣ неурожая и чрезвычайной дороговизны хлѣба, о продовольственныхъ капиталахъ, а отчасти и вообще заботы о развитіи экономической жизни, куда относятся, напр. дѣла по разрѣшенію съѣздовъ сельскихъ хозяевъ, естествоиспытателей и т. д., дѣла по городскому и земскому хозяйству. По дѣламъ продовольствія и сельско-хозяйственной промышленности министерство внутреннихъ дѣлъ стоитъ въ тѣсной связи съ министерствомъ земледѣлія и государственныхъ имуществъ; нѣкоторыя обязанности, возложенныя закономъ на хозяйственный департаментъ министерства внутреннихъ дѣлъ, какъ-то собираніе и соображеніе свѣдѣній о посѣвѣ, произрастаніи и урожаѣ хлѣба, прямо и непосредственно относятся къ компетенціи министерства земледѣлія. Однако, въ данномъ отношеніи, задачи того и другаго министерства различаются между собою по ихъ цѣли; министерство внутреннихъ дѣлъ, при помощи хозяйственнаго департамента, изыскиваетъ мѣры и способы къ предупрежденію и устраненію опасности недостатка въ средствахъ продовольствія; между тѣмъ министерство земледѣлія имѣетъ задачей содѣйствіе развитію сельскохозяйственной промышленности вообще. Вотъ почему въ тѣсной связи съ продовольственною дѣятельностью хозяйственнаго департамента находится его дѣятельность по общественному призрѣнію. Къ вѣдѣнію хозяйственнаго департамента отнесены и такія задачи, которыя не имѣютъ тѣсной и исключительной связи съ хозяйственною жизнью народа; такъ, сюда относятся: причисленіе въ мѣщане и исключеніе изъ мѣщанъ, дѣла по удаленію изъ мѣщанскихъ обществъ порочныхъ членовъ и по недоимкамъ на мѣщанскихъ обществахъ; разсмотрѣніе уставовъ пожарныхъ обществъ и нѣкот. другія. Возложеніе подобныхъ задачъ на хозяйственный департаментъ объясняется, очевидно, тѣмъ, что на тотъ же департаментъ, какъ мы видѣли, возложены и вообще задачи по городскому и общественному управленію [1]).

[1]) Ibid. ст. 363—364.

Къ числу учрежденій, преслѣдующихъ хозяйственныя цѣли, относится и „земскій отдѣлъ“ [1]), на обязанность котораго возложены заботы по хозяйственному устройству сельскихъ обывателей, а равно и вообще по общественному ихъ управленію. Какъ нѣкоторый диссонансъ съ характеромъ задачъ этого учрежденія представляется воинская повинность, завѣдываніе которой возложено также на земскій отдѣлъ. Объяснить это обстоятельство можно лишь тѣмъ, что до 1874 года отправленіе воинской повинности было обязанностью исключительно податныхъ классовъ и, главнымъ образомъ, конечно, земледѣльческаго, какъ наиболѣе многочисленнаго. Дѣятельность „земскаго отдѣла“ простирается и на привислянскія губерніи, въ видахъ чего при немъ образовано особое „присутствіе по крестьянскимъ дѣламъ губерній Царства Польскаго“ [2]).

Къ учрежденіямъ министерства внутреннихъ дѣлъ, озабоченнымъ созданіемъ условій, облегчающихъ сношенія между отдѣльными лицами или обществами, раздѣленными болѣе или менѣе значительнымъ территоріальнымъ пространствомъ, является „главное управленіе почтъ и телеграфовъ“. Въ вѣдѣніе этого учрежденія въ послѣднее время была постановлена и телефонная часть. Для разсмотрѣнія техническихъ вопросовъ при главномъ управленіи образованъ „технической комитетъ“.

Существуютъ въ разсматриваемомъ министерствѣ и такія учрежденія, которыя, не преслѣдуя по существу тѣ или другія цѣли благосостоянія, оказываются, однако, чрезвычайно полезными не только для дѣятельности министерства внутреннихъ, но и для всѣхъ другихъ учрежденій. Таковы статистическія учрежденія—центральный статистическій комитетъ и статистическій совѣтъ. На комитетъ возложено производство статистическихъ работъ, главнымъ образомъ, по предметамъ вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ; сюда стекается весь статистическій матеріалъ изъ губернскихъ, областныхъ и городскихъ статистическихъ комитетовъ, производится его обработка и сводка. Въ видахъ научнаго развитія статистической части существуетъ совѣтъ, призванный содѣйствовать

---

[1]) Ibid. ст. 374 и слѣд.

[2]) Ibid. ст. 384.

министерствамъ и другимъ высшимъ учрежденіямъ въ работахъ по административной статистикѣ; въ частности, совѣтъ содѣйствуетъ производству періодическихъ переписей, единству и правильности разработки всякаго рода статистическихъ свѣдѣній, улучшенію пріемовъ и способовъ собиранія статистическихъ данныхъ и проч. [1]). Что совѣтъ обязанъ содѣйствовать своею дѣятельностью не одному министерству внутреннихъ дѣлъ, но и другимъ учрежденіямъ, на это прямо указываетъ уже и самый составъ его, заключающій въ себѣ представителей разныхъ вѣдомствъ. Научный характеръ дѣятельности этого учрежденія доказывается участіемъ въ немъ статистиковъ-спеціалистовъ, къ числу которыхъ, кромѣ другихъ, относятся: академикъ Императорской академіи наукъ по каѳедрѣ статистики и профессоръ по той же каѳедрѣ въ С.-Петербургскомъ университетѣ. Результаты дѣятельности статистическихъ учрежденій разсматриваемаго министерства представлялись бы весьма цѣнными, если бы мѣстные статистическіе органы получили удовлетворительную организацію, чего на самомъ дѣлѣ пока нѣтъ.

Нѣкоторыя изъ учрежденій министерства внутреннихъ дѣлъ, какъ напримѣръ, „главное тюремное управленіе“, съ бо́льшимъ основаніемъ, повидимому, можно было бы отнести къ министерству юстиціи, такъ какъ судебное управленіе имѣетъ тѣсную связь съ тюрьмовѣдѣніемъ и тюрьмоуправленіемъ; въ сущности, тюремное управленіе составляетъ часть судебнаго управленія, такъ какъ, хотя тюрьмы и не судебныя учрежденія, они стоятъ въ неразрывной связи съ послѣдними. Тюремное заключеніе есть одинъ изъ видовъ наказанія, а наказаніе, по крайней мѣрѣ, въ формальномъ смыслѣ, есть осуществленіе судебнаго приговора; отсюда и самое устройство тюремъ и все тюремное управленіе находится въ тѣсной связи съ дѣятельностью судебныхъ учрежденій и должно составлять предметъ заботъ органовъ судебнаго управленія.

Возложеніе обязанности тюремнаго управленія на министерство внутреннихъ дѣлъ объясняется, по нашему мнѣнію, тѣмъ, что въ вѣдомствѣ того же министерства находится вся полиція; помощь же послѣдней въ дѣлѣ тюремнаго управле-

---

[1]) Ibid. ст. 409.

нія оказывается безусловно необходимою; кромѣ того, и вообще тюрьмовѣдѣніе имѣетъ связь съ вопросами общественной безопасности.

Начальникъ главнаго тюремнаго управленія завѣдуетъ всѣми мѣстами заключенія гражданскаго вѣдомства и арестантскою пересыльною частью; въ вѣдѣніи его состоятъ также исправительные пріюты. Въ видахъ всесторонняго разсмотрѣнія вопросовъ, касающихся тюремнаго устройства, организаціи частныхъ тюремныхъ учрежденій и обществъ, порядка пересылки арестантовъ, нравственнаго исправленія заключенныхъ и другихъ болѣе или менѣе важныхъ вопросовъ, при главномъ управленіи образованъ совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ“ [1]).

Наконецъ, есть въ разсматриваемомъ министерствѣ одно учрежденіе, въ которомъ сосредоточено завѣдываніе самыми разнообразными и не имѣющими между собою ни какой связи вопросами. Таковъ именно „департаментъ общихъ дѣлъ“. Какъ показываетъ и самое названіе, здѣсь сосредоточиваются прежде всего дѣла общія всѣмъ учрежденіямъ министерства; таковы, главнымъ образомъ, дѣла по службѣ чиновниковъ, дѣлопроизводство по дѣламъ вносимымъ въ совѣтъ министра и нѣкоторыя другія; но, наряду съ этими общими, дѣлами то же учрежденіе вѣдаетъ: дворянскіе выборы, дѣла по вопросамъ о правахъ состоянія, административную организацію въ губерніяхъ и областяхъ, губернскія типографіи, сооруженіе памятниковъ, разсмотрѣніе уставовъ музыкальныхъ и пѣвческихъ обществъ любителей искусствъ и проч. [2]). Очевидно, въ этотъ департаментъ собрано все то, что не могло быть пріурочено къ другимъ учрежденіямъ, чѣмъ и объясняется такой разнохарактерный составъ предметовъ его вѣдомства.

Изъ всего сказаннаго о министерствѣ внутреннихъ дѣлъ въ Россіи слѣдуетъ, что, возникнувши въ началѣ нынѣшняго столѣтія, на ряду съ другими министерствами, и сконцентрировавши въ своемъ вѣдѣніи многіе предметы внутренняго управленія, составлявшіе ранѣе цѣль дѣятельности отдѣльныхъ и самостоятельныхъ учрежденій, министерство внутрен-

---

[1]) Ibid. ст. 339—360.

[2]) Ibid. ст. 372.

нихъ дѣлъ, послѣ довольно значительныхъ медификацій въ предметахъ его вѣдомства, успѣло въ теченіи XIX вѣка пріобрѣсти болѣе или менѣе опредѣленную физіономію, въ качествѣ высшаго центральнаго учрежденія по вопросамъ безопасности, общей администраціи и нѣкоторымъ вопросамъ благосостоянія, каковы народное здоровье, общественное призрѣніе, народное продовольствіе, сношенія и проч. Не смотря, однако, на упрочившуюся организацію этого министерства, нельзя сказать чтобы она въ точности отвѣчала требованіямъ планосообразности и систематичности. Что министерство внутреннихъ дѣлъ не обнимаетъ всю обширную сферу предметовъ внутренняго управленія, это, конечно, понятно; но обосновать правильность и цѣлесообразность отнесенія къ его вѣдѣнію тѣхъ именно предметовъ, которые дѣйствительно входятъ въ кругъ его компетенціи по дѣйствующему законодательству, представляется невозможнымъ; въ этомъ виновато не законодательство, но самый характеръ внутренняго управленія; значительное число весьма важныхъ отраслей послѣдняго необходимо требуетъ существованія нѣсколькихъ самостоятельныхъ министерствъ внутренняго управленія; но какихъ именно и какъ между ними должны быть распредѣлены различные предметы, на этотъ вопросъ можетъ быть множество рѣшеній, тѣмъ болѣе, что рѣшенія эти въ государственной практикѣ отыскиваются не на основаніи какихъ либо теоретическихъ соображеній и научныхъ принциповъ, но подъ вліяніемъ практическихъ требованій. Въ данномъ отношеніи министерство внутреннихъ дѣлъ въ Россіи вовсе не занимаетъ какого либо исключительнаго положенія; картина министерствъ внутренняго управленія въ западно-европейскихъ государствахъ представляетъ ту же пестроту, то же отсутствіе планосообразности.

До чего мало господствуетъ въ европейскихъ государствахъ какое либо одно начало въ распредѣленіи различныхъ отраслей внутренняго управленія между отдѣльными министерствами, доказывается тѣмъ, что нѣтъ ни одного предмета, который всюду находился бы въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ; между тѣмъ существованіе особаго министерства внутреннихъ дѣлъ всюду признается необходимымъ.

Обращая вниманіе на самую систему министерствъ внутренняго управленія въ западно-европейскихъ государствахъ, мы наблюдаемъ, какъ сказано, большую пестроту, хотя все

же, по крайней мѣрѣ, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ обнаруживается нѣкоторое господство общихъ началъ, такъ, въ значительной части государствъ существуютъ министерства земледѣлія, обработывающей промышленности и торговли; но комбинируются эти отрасли государственной дѣятельности далеко не одинаково; отдѣльныя министерства земледѣлія существуютъ въ Австріи, Венгріи, Пруссіи, Англіи и Франціи; въ связи съ торговлей и промышленностью—въ Италіи, Бельгіи (М. земледѣлія, промышленности и публичныхъ работъ), Португаліи, Швейцаріи; въ связи съ народнымъ просвѣщеніемъ и торговлей въ Испаніи; отдѣльныя министерства торговли образованы—въ Австріи, Венгріи, Англіи; въ связи съ промышленностью обработывающею во Франціи. Отдѣльныя министерства народнаго просвѣщенія имѣются въ Италіи, Англіи; въ очень многихъ государствахъ министерство народнаго просвѣщенія находится въ связи съ церковнымъ управленіемъ; таковы: Швеція, Норвегія, Австрія, Венгрія, Пруссія, Данія; въ связи съ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ въ Бельгіи, а равно и въ С. Амер. Соединенныхъ Штатахъ; въ нѣкоторыхъ государствахъ существуютъ отдѣльныя министерства полиціи, какъ-то въ Австріи и Венгріи; иногда же полиція соединяется съ юстиціей, какъ это мы видимъ въ Швейцаріи и Норвегіи. Есть даже отдѣльныя министерства почтъ и телеграфовъ, что мы находимъ въ Германіи, Англіи, Норвегіи, Италіи и Соединенныхъ Штатахъ Америки.

Приведенныхъ примѣровъ, надѣемся, достаточно, чтобы убѣдиться, что система министерствъ внутренняго управленія въ главнѣйшихъ цивилизованныхъ государствахъ отличается значительною пестротой, но что при всемъ томъ въ этой системѣ нельзя совершенно отрицать и нѣкоторыхъ общихъ началъ; нѣтъ ни одного государства, которое имѣло бы совершенно своеобразную и отличную отъ другихъ систему министерствъ внутренняго управленія.

Обращаясь, въ частности, къ предметамъ вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ, мы и здѣсь наблюдаемъ только что указанное явленіе. Въ большей части государствъ въ этомъ министерствѣ сосредоточивается общая администрація, полиція, медико-санитарная часть, довольно часто общественное призрѣніе, рѣже тюремное управленіе и управленіе дѣлами печати. Управленіе почтами и телеграфами входитъ въ вѣдом-

ство этого министерства въ Даніи и Испаніи; въ другихъ государствахъ почтово-телеграфное дѣло или организовано самостоятельно или же вѣдается, по преимуществу, министерствомъ торговли. Строительное дѣло сосредоточивается въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ въ Германіи, Австріи, Даніи; во многихъ государствахъ существуетъ, обыкновенно въ связи съ нѣкоторыми другими отраслями управленія, министерство публичныхъ работъ, гдѣ и сосредоточивается строительная часть. Въ значительномъ числѣ государствъ въ этомъ министерствѣ вѣдается и статистическая часть, таковы Австро-Венгрія, Пруссія, Швейцарія, Норвегія, Германія и Бельгія.

Наблюдаются, однако, и нѣкоторыя особенности въ отношеніи предметовъ вѣдомства разсматриваемаго министерства. Такъ, въ Германіи Reichs-Amt des Innern, на ряду съ другими предметами, управляетъ школьнымъ дѣломъ, дѣлами мореплаванія и проч.; въ Бельгіи министерство внутреннихъ дѣлъ завѣдуетъ народнымъ образованіемъ и милиціей; въ Австріи, какъ и въ Даніи, дорожнымъ дѣломъ; въ послѣднемъ государствѣ къ вѣдомству того же министерства относятся: промышленность, земледѣліе, охота, публичныя работы, желѣзныя дороги, почты и телеграфы. Такимъ образомъ, министерство внутреннихъ дѣлъ въ Даніи имѣетъ, повидимому, самую обширную сферу дѣятельности, простирая свои заботы на всѣ главнѣйшія отрасли внутренняго управленія, за исключеніемъ народнаго образованія. Очень обширную компетенцію имѣетъ и министерство внутреннихъ дѣлъ въ Швеціи, вѣдая, между прочимъ, мореплаваніе, горное дѣло, желѣзнодорожное, земледѣліе, торговлю, страхованіе и проч. Въ Швейцаріи въ этомъ министерствѣ сосредоточивается, между прочимъ, управленіе изящными искусствами, публичными работами, музеями и проч., въ Англіи—фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣломъ; въ Норвегіи—земледѣліемъ и лѣсоводствомъ; въ Соединенныхъ Штатахъ Америки—народнымъ образованіемъ и желѣзными дорогами.

Сопоставляя министерство внутреннихъ дѣлъ въ Россіи съ иностранными, мы находимъ ближайшее сходство между нимъ и французскимъ министерствомъ, и при томъ не только въ отношеніи компетенціи, но и организаціи; въ обоихъ существуютъ, кромѣ департаментовъ, вѣдающихъ текущія дѣла по различнымъ отраслямъ управленія, еще особые совѣты съ болѣе или менѣе научнымъ характеромъ; таковы медицинскій

совѣтъ и тюремный; во Франціи, кромѣ того, совѣтъ по дѣламъ общественнаго призрѣнія. Впрочемъ, разнаго рода учрежденія подъ именемъ комитетовъ, коммиссій и совѣтовъ существуютъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ.

Послѣ всего вышеизложеннаго, современное значеніе министерства внутреннихъ дѣлъ въ европейскихъ государствахъ можетъ быть опредѣлено лишь условно, въ смыслѣ преобладающаго характера его функцій и при томъ не во всѣхъ государствахъ, но лишь въ большинствѣ. Такимъ образомъ, характеристику этого министерства дѣлаютъ не всѣ его функціи, даже не всѣ главныя функціи, но лишь тѣ, которыя мы имѣемъ возможность констатировать въ большинствѣ государствъ. Поэтому, значеніе министерства внутреннихъ дѣлъ, съ указанной оговоркой, выражается въ его заботахъ о внутренней безопасности, въ регулированіи дѣятельности мѣстныхъ учрежденій общей администраціи и въ попеченіи о развитіи благосостоянія въ томъ или другомъ отношеніи.

Глава девятая

МИНИСТЕРСТВО НАРОДНАГО ПРОСВѢЩЕНІЯ.

§ 73. Развитіе административныхъ органовъ народнаго образованія.

Если органы внутренняго управленія вообще возникаютъ въ государствѣ сравнительно поздно, то то же самое, въ частности, слѣдуетъ сказать и о тѣхъ государственныхъ учрежденіяхъ, которыя имѣютъ своей задачей содѣйствіе интеллектуальному развитію общества и отдѣльныхъ лицъ. О причинѣ позднаго возникновенія внутренняго управленія мы говорили выше; та же причина обусловливала и сравнительно позднее происхожденіе административныхъ органовъ народнаго образованія, а вмѣстѣ съ тѣмъ, конечно, и органовъ учебныхъ. Но въ отношеніи народнаго образованія отыскивается еще особая причина объясняющая, почему въ этой области государство лишь сравнительно съ недавняго времени выступаетъ со своей вспомогательной дѣятельностью; причина эта заключается въ крайне медленномъ развитіи въ самомъ обществѣ потребности въ образованіи и интеллектуальномъ развитіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ и носители верховной власти, какъ представители цѣлаго государства, въ значительной степени отражающіе на себѣ характеръ общества, лишь съ большимъ трудомъ и въ теченіи очень долгаго времени успѣваютъ возвыситься до признанія народнаго образованія однимъ изъ главнѣйшихъ факторовъ культурной жизни вообще; только послѣ усвоенія этой истины носителй государственной власти выступаютъ со своей дѣятельностью на помощь народному развитію, возлагая эту дѣятельность на свои административные органы. Сказанное относится не только

къ Россіи, но и ко всѣмъ европейскимъ и неевропейскимъ государствамъ. Конечно, каждое общество, на какой бы ступени политическаго развитія оно ни находилось, имѣетъ извѣстный уровень интеллектуальнаго развитія; этотъ уровень медленно, но непрерывно возвышается, сначала подъ вліяніемъ различнаго рода соціальныхъ факторовъ и только позднѣе подъ вліяніемъ, между прочимъ, и фактора политическаго. Какъ въ Россіи, такъ и въ западно-европейскихъ государствахъ, образовательные административные органы появляются не ранѣе возникновенія, такъ называемаго, абсолютнаго государства; до этого момента уровень интеллектуальнаго развитія въ европейскихъ обществахъ поднимался, главнымъ образомъ, подъ вліяніемъ факторовъ соціальнаго свойства. Хотя отдѣльныя мѣры по народному образованію и предпринимались въ Россіи еще съ древнѣйшихъ временъ, однако, возникновеніе административныхъ органовъ, на которые спеціально была возложена обязанность заботиться о распространеніи въ народѣ образованія, относится лишь къ концу XVIII столѣтія. Въ теченіи всего московскаго періода мы не находимъ подобнаго рода учрежденій; среди многочисленныхъ „приказовъ“ не было приказа народнаго просвѣщенія; представители государственной власти не выступали еще со своей спеціальной дѣятельностью по этому предмету [1]); главнѣйшимъ факторомъ интеллектуальнаго развитія русскаго общества являлась церковь, въ силу чего о самоеразвитіе получилорелигіозно-нравственное направленіе. Въ этомъ отношеніи въ особенности большое вліяніе принадлежало монастырямъ; сосредоточивъ въ своихъ рукахъ источники Византійской образованности, они естественно сдѣлались регулирующими центрами въ общественной жизни Россіи. „Въ ихъ стѣнахъ заключалась почти вся книжная дѣятельность и потому неудивительно, что умственной жизни общества былъ данъ монастырскій колоритъ“ [2]). Само государство, въ лицѣ его пред-

---

[1]) *Андреевскій.* Полицейское право; II, 302; *его же*, о намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ, стр. 91 и слѣд. *Градовскій.* Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи, стр. 337; *Чичеринъ.* Областныя учрежденія въ Россіи въ XVII вѣкѣ, стр. 178 и слѣд.

[2]) *Иконниковъ.* Опытъ изслѣдованія о культурномъ значеніи Византіи въ русской исторіи. Кіевъ 1869 стр. 234. Для разсматриваемаго вопроса это сочиненіе имѣетъ важное значеніе.

ставителей, находилось въ этомъ отношеніи подъ сильнымъ вліяніемъ церкви.

Лишь съ Петра Великаго представители государственной власти становятся въ болѣе близкія отношенія къ дѣлу народнаго образованія. Признавая неудовлетворительность существовавшаго ранѣе государственнаго порядка, въ особенности системы управленія, и стремясь къ ихъ улучшенію, они возвышаются до мысли, что наиболѣе дѣйствительнымъ средствомъ для достиженія этой цѣли должно быть образованіе. Упроченію этой мысли, въ значительной степени, содѣйствуетъ начавшееся съ этого періода наиболѣе тѣсное сближеніе съ западной Европой, гдѣ образованіе достигло въ это время уже значительнаго развитія и стояло, во всякомъ случаѣ, выше, нежели въ Россіи. Создавая новые органы управленія, носители государственной власти стремятся отличить ихъ отъ прежнихъ не только по формѣ, но и по сущности, требуя отъ нихъ соотвѣтствующаго ихъ административнымъ задачамъ спеціальнаго образованія. Такимъ образомъ, послѣднее является средствомъ для достиженія цѣлей управленія и потому пріобрѣтаетъ характеръ образованія профессіональнаго [1]). Для разныхъ видовъ этого образованія были созданы соотвѣтствующія учебныя заведенія. Правители государства стремились, во-первыхъ, упрочить существованіе школъ для образованія духовенства, и такими спеціальными образовательными органами являются возникшія еще въ теченіи московскаго періода славяно-греколатинскія школы; въ этихъ школахъ должны были получать образованіе дѣти духовныхъ лицъ, обязанные слѣдовать профессіи ихъ родителей [2]); затѣмъ, существовали школы для доставленія юридическаго образованія— это, такъ называемыя, „подъяческія школы“; главная цѣль ихъ—подготовленіе къ гражданской службѣ; въ нихъ обязаны были получать спеціальное юридическое образованіе дѣти приказныхъ, дьяковъ и подъячихъ. Не только гражданская служба вообще, но и отдѣльные ея виды требовали спеціальнаго образованія [3]). Медицинское образованіе, необходимое для медицин-

[1]) Главнымъ пособіемъ при изученіи образованія въ Россіи и отношенія къ нему со стороны представителей государственной власти въ этотъ періодъ служитъ соч. *Владимірскаго-Буданова* «государство и народное образованіе въ Россіи XVIII вѣка. «Ярославль. 1874.

[2]) *Владимірскій-Будановъ*, стр. 99.

[3]) Ibid. стр. 118.

ской дѣятельности, пріобрѣталось при ботаническихъ садахъ; къ медицинской дѣятельности должны были готовиться дѣти всѣхъ служившихъ въ медицинской канцеляріи [1]). Военная служба требовала военнаго образованія, которое пріобрѣталось въ гарнизонныхъ школахъ и высшихъ военныхъ училищахъ; первыя предназначались для низшихъ военныхъ чиновъ, послѣднія для высшихъ [2]). Морская служба требовала особаго образованія, которое доставлялось „навигацкими“ школами и морской академіей, преобразованной впослѣдствіи (1752 г.) въ морской кадетскій шляхетный корпусъ [3]). Спеціальное образованіе требовалось также и для другихъ отраслей военной службы, каковы напр. инженерная, артиллерійская. Изъ сдѣланнаго перечня мы видимъ, что для каждаго рода службы стремились создать особыя подготовительныя школы, которыя и носили, такимъ образомъ, вполнѣ профессіональный характеръ. Такому характеру образованія въ точности соотвѣтствовала и административная организація въ этой сферѣ. Какъ не было общаго образованія, такъ не было и общихъ органовъ управленія. Между значительнымъ количествомъ учрежденныхъ Петромъ Великимъ коллегій мы не находимъ коллегіи образованія, которая являлась бы центральнымъ органомъ, вѣдающимъ народное образованіе. „Каждая вѣтвь образованія перешла въ управленіе къ соотвѣтствующему профессіи органу администраціи: военное образованіе находится въ вѣдѣніи военной коллегіи; морское—адмиралтейской; духовное въ вѣдѣніи Синода, или правильнѣе, мѣстныхъ архіереевъ; горное—въ вѣдѣніи бергъ-коллегіи, медицинское—медицинской канцеляріи, юридическое или въ вѣдѣніи каждой соотвѣтствующей коллегіи, или въ непосредственномъ завѣдываніи юстицъ-конторы“ [4]). Такимъ образомъ, мы имѣемъ полную возможность констатировать неразрывную связь между положеніемъ народнаго образованія въ XVIII вѣкѣ и административною организаціей этой части.

Съ начала XIX вѣка, какъ само образованіе, такъ и административная его организація, вступаютъ въ новую ста-

---

[1]) Ibid. стр. 123.

[2]) Ibid. стр. 125, 286, 290 и друг.

[3]) Ibid. стр. 133, 134. 289 и др.

[4]) Ibid. стр. 253.

дію. Впервые возникаетъ самостоятельный центральный органъ по дѣламъ народнаго образованія—это министерство народнаго просвѣщенія.

Сознавая великое значеніе образованія и вліяніе его на народную жизнь, императоръ Александръ I обратилъ на эту часть свое особенное вниманіе и съ большимъ стараніемъ разработывалъ, вмѣстѣ съ своими ближайшими сотрудниками, планъ преобразованія этой части. Трудность предпринятаго дѣла заключалась, конечно, въ томъ, что приходилось въ одно и тоже время и создавать школы различныхъ видовъ и типовъ и впервые организовать центральное административное учрежденіе, на которое можно было бы возложить дальнѣйшую работу по распространенію народнаго образованія. Что касается самаго характера образованія, то въ началѣ XIX вѣка хорошо уже сознавали, что одного профессіональнаго образованія недостаточно, и что прежде всего слѣдуетъ подумать о системѣ общаго образованія. Оба вопроса, т. е. вопросъ о системѣ образованія и вопросъ объ административной его организаціи обсуждались въ извѣстномъ неоффиціальномъ комитетѣ; проэкты были представлены Лагарпомъ, Новосильцевымъ, барономъ Клингеромъ. Если члены комитета не всегда сходились въ мнѣніяхъ о системѣ образованія, то всѣ единогласно стояли за необходимость образованія особаго центральнаго органа; о названіи этого органа также возникли разныя мнѣнія: одни предлагали назвать его министерствомъ „общественнаго воспитанія“, другіе совѣтовали замѣнить слово „воспитаніе“ болѣе скромнымъ словомъ „образованіе“; наконецъ, порѣшили на томъ, чтобы назвать это министерство „министерствомъ народнаго просвѣщенія“ [1]).

Цѣлью министерства народнаго просвѣщенія и главною задачей, возложенною на министра этой части манифестомъ 8-го сентября 1802 года, является забыта о воспитаніи юношества и распространеніи наукъ [2]). Въ указѣ объ учрежденіи училищъ мы читаемъ: „народное просвѣщеніе въ Россійской Имперіи составляетъ особую государственную часть, ввѣренную министру сего отдѣленія и, подъ его вѣдомствомъ, рас-

---

[1]) *Богдановичъ*. Исторія I. Прилож. стр. 85—86.

[2]) Пол. Собр. Зак. № 20406. ст. VII,

поряжаемую главнымъ училищъ правленіемъ [1]). Такимъ образомъ, главнымъ орудіемъ, посредствомъ котораго министру народнаго просвѣщенія поручено было достиженіе столь высокихъ цѣлей, является главное правленіе училищъ. Это установленіе есть ни что иное, какъ учрежденная Екатериною II, въ 1782 году, коммиссія, цѣль образованія которой была приблизительно та же, что и министерства народнаго просвѣщенія. По мнѣнію Ѳ. Булгарина, учрежденіе это перешло къ намъ изъ Польши, гдѣ оно существовало подъ именема „воспитательной коммиссіи (Kommissya Edukacyina) [2]). Съ возникновеніемъ министерства народнаго просвѣщенія, Екатерининская коммиссія была переименована въ „главное правленіе училищъ“, а предсѣдатель ея [3]) былъ назначенъ министромъ народнаго просвѣщенія. „Съ учрежденіемъ министерствъ, говоритъ Сухомлиновъ [4]), былъ усиленъ личный составъ коммиссіи и ввѣрено ей высшее управленіе всѣми учебными заведеніями имперіи, которыя она обязана была раздѣлять по полосамъ или провинціямъ, т. е. по учебнымъ округамъ“. Вся дѣятельность министерства народнаго просвѣщенія, на первыхъ порахъ его существованія, сосредоточивалась, такимъ образомъ, въ „главномъ правленіи училищъ“. Въ составъ этого учрежденія должны были входить попечители университетовъ и ихъ округовъ и другіе члены по назначенію Верховной Власти [5]). Такъ, на первый разъ, въ составъ „правленія“ вошли: попечитель Виленскаго учебнаго округа и товарищъ министра иностранныхъ дѣлъ кн. Ад. Чарторижскій, Харьковскаго округа, гр. Северинъ—Потоцкій, Дерптскаго—Клингеръ [6]), Московскаго—Муравьевъ, Петербургскаго—Новосильцевъ [7]), товарищъ министра внутреннихъ дѣлъ Строгановъ, академики Фусъ и Озерецковскій [8]) и, наконецъ, гене-

---

[1]) Пол. Собр. Зак. № 20597.

[2]) *Ѳ. Булгаринъ.* Воспоминанія. V, 249.

[3]) Предсѣдателемъ ея въ то время былъ Завадовскій.

[4]) Матеріалы для исторіи образованія въ Россіи. Жур. Мин. Народ. Просв. ч, CXXVIII, стр. 13. 1865 г.

[5]) Пол. Соб. Зак. № 20597: ст. 19.

[6]) Пол. Соб. Зак. № 20598.

[7]) Ibid. № 20598. *Сухомлиновъ*, «Матеріалы», стр. 20.

[8]) Пол. Соб. Зак. № 20407.

ралъ-майоръ Хитровъ. Какъ видимъ, въ составъ правленія входили, между прочимъ, наиболѣе приближенные къ государю лица, участвовавшіе въ совѣщаніяхъ неоффиціальнаго комитета. Члены главнаго правленія, въ званіи попечителей учебныхъ округовъ, обязаны были заботиться каждый объ устройствѣ своей части и представлять о всѣхъ текущихъ дѣлахъ отчеты министру [1]). Главною обязанностью правленія поставлялось учрежденіе университетовъ, которые, съ своей стороны, могли бы явиться дѣятельными его помощниками и приняли бы на себя управленіе всѣми училищами [2]). Университеты являлись, слѣдовательно, учрежденіями непосредственно подчиненными главному правленію. Указомъ 26 Января 1803 года учреждалось шесть университетовъ, въ число которыхъ вошли три уже существовавшіе — въ Москвѣ, Вильнѣ [3]) и Дерптѣ и три образованные вновь—въ С.-Петербургскомъ округѣ, Казани и Харьковѣ; кромѣ того, предполагалось учредить еще, по мѣрѣ возможности, въ Кіевѣ, Тобольскѣ и Устюгѣ Великомъ [4]). Благодаря такимъ благодѣтельнымъ начинаніямъ, министерство народнаго просвѣщенія вскорѣ пріобрѣло общее сочувствіе и заняло среди другихъ министерствъ одно изъ самыхъ видныхъ мѣстъ; вмѣстѣ съ тѣмъ и вообще царствованіе императора Александра I, замѣчательное коренною реорганизаціей административнаго строя, по справедливости можетъ быть названо также эпохой возрожденія умственной жизни русскаго общества; безъ университетовъ—этихъ разсадниковъ истиннаго просвѣщенія и органовъ науки—не было бы возможно дальнѣйшее гражданское развитіе Россіи.

Будучи наиболѣе озабочено распространеніемъ въ обществѣ образованія, путемъ созданія необходимыхъ для этого условій—учебныхъ заведеній, правительство начала текущаго столѣтія не придавало особенно большаго значенія детальной

---

[1]) Пол. Соб. Зак. № 20597, ст. 20, 46, № 20406, ст. 12.

[2]) Пол. Соб. Зак. № 20407.

[3]) Въ Вильнѣ еще въ 1599 году была основана высшая школа подъ именемъ академіи, которая въ 1803 году получила новое устройство и была переименована въ университетъ. См. *Булгарина*, Воспоминанія, V, 250.

[4]) Пол. Соб. Зак. № 20597; ст. 13.

разработъѣ вопроса объ административной организаціи этой части. Вотъ почему первое время министерство народнаго просвѣщенія остается почти неорганизованнымъ и дѣйствуетъ чрезъ вышеупомянутое правленіе. Самая компетенція его не была точно опредѣлена; къ его вѣдомству были отнесены, между прочимъ, такіе вопросы, какъ цензура медицинскихъ сочиненій, производство въ ученыя медицинскія степени, разсмотрѣніе опытовъ, открытій и т. п.; въ его вѣдѣніи находились, между прочимъ, медицинскій совѣтъ, медицинскія учебныя заведенія и архивы [1]).

„Общее учрежденіе министерствъ“ яснѣе опредѣлило предметы, относившіеся къ вѣдомству разсматриваемаго министерства, говоря что сюда относятся: „всѣ ученыя общества, академіи, университеты, всѣ общія учебныя заведенія, исключая духовныя, военныя и тѣ училища, кои особенно учреждены для образованія юношества къ отдѣльной какой либо части управленія, какъ-то: горный корпусъ и другія ему подобныя установленія, кои, находясь въ особенномъ вѣдомствѣ, сохраняютъ однако же въ дѣлахъ общихъ нужную связь и сношеніе съ министромъ просвѣщенія“ [2]). Что касается самой организаціи министерства, то она дана была ему только въ 1817 году, когда, съ присоединеніемъ къ нему дѣлъ всѣхъ вѣроисповѣданій, оно получило названіе „министерства духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія“.

Министерство духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія должно было имѣть въ своемъ вѣдомствѣ дѣла духовныя всѣхъ вѣроисповѣданій и дѣла по народному образованію [3]). Мотивомъ такого соединенія являлось желаніе, чтобы „христіанское благочестіе, какъ выражено въ манифестѣ, было всегда основаніемъ истиннаго просвѣщенія“; слѣдовательно, соединеніе въ одномъ вѣдомствѣ обоихъ указанныхъ предметовъ не было только внѣшнимъ, но имѣло въ своемъ основаніи опредѣленную идею. Едвали мы ошибемся, если скажемъ, что источникомъ подобнаго рода мѣропріятій въ области управленія народнымъ образованіемъ является тогдашнее піэтическое и мистическое направленіе мышленія, проникшее какъ

---

[1]) Пол. Собр. № 24307, § 7. № 24326.

[2]) Пол. Собр. Зак. № 24686, § 11.

[3]) Пол. Соб. Зак. № 27106.

въ высшіе слои общества, такъ и въ самое правительство. Императоръ Александръ I, послѣ многихъ испытанныхъ имъ неудачъ, усумнился въ правильности своихъ прежнихъ воззрѣній и сошелъ съ того пути, по которому онъ слѣдовалъ съ начала своего царствованія; желая вмѣстѣ съ тѣмъ найти успокоеніе для своего душевнаго міра, онъ отдавался религіозному настроенію, что должно было отразиться и на характерѣ государственной дѣятельности.

Въ составъ вновь образованнаго министерства, согласно съ характеромъ ввѣренныхъ его вѣдѣнію предметовъ, вошли: 1) департаменты—духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, 2) главное правленіе училищъ, 3) комитеты—ученый и хозяйственный.

Въ департаментѣ духовныхъ дѣлъ сосредоточивалось управленіе дѣлами всѣхъ вѣроисповѣданій; слѣдовательно какъ тѣми, которыя до этого времени всецѣло вѣдались Св. синодомъ, такъ и тѣми, управленіе которыми было возложено ранѣе на особое учрежденіе—„главное управленіе духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій“. Съ передачей духовныхъ дѣлъ православнаго исповѣданія въ вѣдомство министерства народнаго просвѣщенія, должны были возникнуть особенно тѣсныя отношенія между этимъ министерствомъ и синодомъ. Это на дѣлѣ, конечно, и обнаружилось и при томъ въ формѣ подчиненія синода министерству. Для всякаго понятно, что это было явленіе ненормальное; синодъ въ теченіи цѣлаго столѣтія по своемъ образованіи оставался высшимъ въ государствѣ учрежденіемъ по дѣламъ церковнаго управленія; если въ теченіи XVIII вѣка наблюдаются иногда ограниченія его власти, то исключительно въ отношеніи его хозяйственной дѣятельности и притомъ въ пользу сената. Теперь же министръ духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія сталъ къ синоду въ тѣ же отношенія, въ какихъ стоялъ къ сенату генералъ-прокуроръ, несмотря на то, что въ самомъ синодѣ была должность оберъ-прокурора [1]). Подчиненныя отношенія синода къ министру духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, въ частности, выразились въ томъ, что синодъ обязанъ былъ представлять министру меморіи, разсматривать по предложенію

[1]) Пол. Соб. Зак. № 27106, § 7 и слѣд.

министра вторично рѣшенныя уже дѣла, представлять ему протоколы своихъ засѣданій, доклады государю, отчеты о дѣлахъ. Министръ объявлялъ синоду Высочайшія повелѣнія, сносился по духовной части съ прочими министрами, присутствовалъ въ засѣданіяхъ синода; ему непосредственно были подчинены прокуроры синодальныхъ конторъ [1]); духовно учебная часть также была поставлена въ зависимость отъ разсматриваемаго министерства, почему ему подчинена была и коммиссія духовныхъ училищъ [2]),

Управляя дѣлами иностранныхъ исповѣданій, министръ духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія сталъ въ отношенія начальника къ такимъ учрежденіямъ, какъ римско-католическая духовная коллегія и другіе органы церковнаго управленія разныхъ вѣроисповѣданій [3]).

Что касается управленія дѣлами народнаго образованія, то оно перешло во вновь образованный департаментъ этого названія [4]), главное же правленіе училищъ низошло на степень простаго министерскаго совѣта [5]), при чемъ главною задачей, возложенною на правленіе было: составлять правила для учебныхъ заведеній, разрѣшать вопросы по удостоенію ученыхъ званій, снабжать училища пособіями и проч. [6]). Министръ имѣлъ, однако, право вносить на разсмотрѣніе правленія всякаго рода дѣла, по своему усмотрѣнію; этимъ правомъ, какъ извѣстно, пользовались всѣ министры по отношенію къ своимъ совѣтамъ. Подобно этимъ послѣднимъ, и правленіе училищъ пользовалось лишь совѣщательнымъ голосомъ, уступая въ степени власти министру [7]). Въ составъ главнаго правленія по прежнему входили всѣ попечители учебныхъ округовъ во время ихъ пребыванія въ Петербургѣ, члены по назначенію Верховной Власти и лица временно приглашаемыя по усмотрѣнію министра [8]). Къ составу главнаго прав-

---

[1]) Ibid. §§ 112—123.
[2]) Ibid. §§ 123—130.
[3]) Ibid. §§ 11—26; 141—148.
[4]) Ibid. § 27, 42—62.
[5]) Ibid. § 63.
[6]) Ibid. § 66, 68.
[7]) Ibid. § 73. № 24686, § 130.
[8]) Пол. Соб. Зак. № 27106, §§ 65 и 66 № 24686, § 30.

ленія относились также ученый и хозяйственный комитеты; первый имѣлъ своей задачей занятія по ученой части, въ видахъ чего на него возлагалось разсмотрѣніе учебниковъ и всякаго рода книгъ и проэктовъ по ученой части, изданіе журнала департамента народнаго просвѣщенія, возникшаго еще въ 1802 г. подъ именемъ „періодическаго сочиненія“.

Рѣшенія ученаго комитета подлежали утвержденію главнаго правленія [1]). Хозяйственный комитетъ завѣдывалъ всѣми экономическими вопросами по департаменту народнаго просвѣщенія [2]). Въ такомъ видѣ существовало министерство духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія безъ всякихъ перемѣнъ въ продолженіи семи лѣтъ. Въ 1824 году духовныя дѣла православнаго исповѣданія были отдѣлены отъ министерства и снова введены въ вѣдомство синода подъ именемъ отдѣленія духовныхъ дѣлъ греко-россійскаго исповѣданія; въ вѣдомствѣ же министерства народнаго просвѣщенія, какъ оно вновь стало называться, были оставлены дѣла по народному просвѣщенію и духовныя дѣла иностранныхъ исповѣданій [3]); послѣднія въ 1832 году были переданы въ вѣдомство министерства внутреннихъ дѣлъ; въ замѣну того, на министерство народнаго просвѣщенія въ 1834 году была возложена обязанность собиранія и изданія источниковъ отечественной исторіи, а въ слѣдующемъ году завѣдываніе цензурой, въ видахъ чего при немъ были образованы „археографическая коммиссія“ и „главное управленіе цензуры“; послѣднею министерство завѣдывало въ теченіи болѣе, нежели четверти вѣка; въ 1862 году признано было необходимымъ передать ее вновь въ министерство внутреннихъ дѣлъ.

§ 74. Современная организація министерства народнаго просвѣщенія.

Вышесказаннымъ опредѣляется уже отчасти и современная организація министерства народнаго просвѣщенія; всѣ тѣучрежденія, которыя получили въ теченіи всего періода существованія этого министерства болѣе или менѣе устойчивое положеніе,

---

[1]) Пол. Соб. Зак. № 27106, § 81—95.

[2]) Ibid. §§ 96—108.

[3]) Пол. Соб. Зак. № 29914 и 30037.

сохраняются и до настоящаго времени. Главное правленіе училищъ усвоило себѣ не только значеніе, но и названіе *совѣта министра*, имѣющаго свои особенности, какъ въ отношеніи организаціи, такъ и въ отношеніи предметовъ вѣдомства. Въ составъ совѣта, подъ предсѣдательствомъ министра, входятъ: товарищъ министра, директоръ департамента, предсѣдатель ученаго комитета и два штатныхъ члена по назначенію Государя, по усмотрѣнію послѣдняго число назначаемыхъ такимъ образомъ членовъ можетъ быть въ отдѣльныхъ случаяхъ и увеличиваемо. Въ составъ совѣта, кромѣ того, входятъ попечители учебныхъ округовъ въ бытность ихъ въ Петербургѣ [1]); такимъ образомъ, въ совѣтѣ постоянно присутствуетъ попечитель Петербурскаго учебнаго округа. Составъ совѣта можетъ быть и еще болѣе разширяемъ, такъ какъ въ него приглашаются по дѣламъ соотвѣтствующихъ вѣдомствъ: предсѣдатель археографической коммиссіи, непремѣнный секретарь академіи наукъ, директоръ Николаевской обсерваторіи и ректоры университетовъ въ бытность ихъ въ Петербургѣ или въ особыхъ чрезвычайныхъ случаяхъ, по усмотрѣнію министра; всѣ эти лица, по дѣламъ имъ ввѣреннымъ, или по тѣмъ, для которыхъ они приглашены, подаютъ голосъ на правахъ членовъ совѣта. Такимъ образомъ, въ составъ совѣта входятъ не только представители администраціи, но и науки, что вполнѣ соотвѣтствуетъ и самымъ задачамъ этого учрежденія. Въ отношеніи этихъ послѣднихъ совѣтъ, согласно съ общимъ учрежденіемъ министерствъ, разсматриваетъ всякаго рода вопросы, которые находитъ нужнымъ предлагать ему министръ, но кромѣ того, въ силу самаго закона, въ совѣтѣ министра народнаго просвѣщенія должны разсматриваться: 1) проэкты законовъ по учебной части и вопросы по преобразованію тѣхъ или другихъ учрежденій даннаго вѣдомства; 2) годовая денежная смѣта министерства и годовые отчоты по всѣмъ учрежденіямъ подвѣдомственнымъ министерству; 3) хозяйственные вопросы и 4) дѣла, относящіяся до внутренняго устройства учебныхъ заведеній и внутренняго ихъ управленія въ учебномъ и воспитательномъ отношеніи; дѣла этой категоріи разсматриваются предварительно

---

[1]) Сводъ Зак. 1892 т. I. учр. мин. ст. 434 и слѣд.

въ ученомъ комитетѣ. Отсюда мы видимъ, что совѣтъ министра, принявши въ свое вѣдѣніе дѣла прежняго хозяйственнаго комитета, является въ настоящее время высшимъ въ государствѣ хозяйственно-педагогическимъ учрежденіемъ по вѣдомству народнаго просвѣщенія. Однако, по степени своей власти, онъ стоитъ гораздо ниже другихъ сходныхъ съ нимъ учрежденій, какими являются напр. военный совѣтъ, медицинскій совѣтъ и др.; онъ сохраняетъ, согласно общему учрежденію министерствъ, лишь совѣщательное значеніе и постановленія его получаютъ силу лишь по согласіи съ ними министра. Въ 1895 году при министерствѣ учреждена должность юрисконсульта, хотя законъ и не опредѣляетъ, въ чемъ собственно должны состоять обязанности этого лица [1]).

Вся текущая административная дѣятельность министерства возложена на *департаментъ народнаго просвѣщенія*, который въ то же время служитъ исполнительнымъ органомъ въ отношеніи вопросовъ, рѣшенныхъ въ совѣтѣ министра и въ ученомъ комитетѣ. Въ 1893 году въ составѣ департамента образовано особое отдѣленіе для завѣдыванія промышленными училищами, въ видахъ содѣйствія развитію промышленнаго образованія [2]).

Задачи и обязанности *ученаго комитета* остаются, въ общихъ чертахъ, прежнія; разсмотрѣніе педагогическихъ вопросовъ, учебныхъ пособій, изданій, рекомендуемыхъ для учебныхъ заведеній, сочиненій, предназначенныхъ для поднесенія Государю Императору и Особамъ Императорской фамиліи, предположеній объ ученыхъ экспедиціяхъ, командировкахъ и другихъ предпріятіяхъ по ученой части, проэктовъ учрежденія ученыхъ обществъ и т. п. вотъ главнѣйшія задачи разсматриваемаго учрежденія [3]).

Обязанность *археографической коммиссіи* осталась прежняя—систематическое изданіе источниковъ отечественной исторіи, въ видахъ чего въ составъ коммиссіи, подъ предсѣдательствомъ лица, назначеннаго Верховной Властью, входитъ опредѣленное число членовъ, сотрудниковъ, корреспондентовъ и

---

[1]) Собр. Узак. и Распор. 1895 ст. 316.

[2]) Сводъ зак. изд. 1892 г. учр. мин. ст. 440 и слѣд.

[3]) Ibid. ст. 445 и слѣд.

художниковъ [1]). Наконецъ, при министерствѣ народнаго просвѣщенія образованы: 1) „редакція журнала министерства народнаго просвѣщенія“, имѣющаго цѣлью обнародованіе постановленій и распоряженій по данному вѣдомству, а равно и вообще ознакомленіе этого вѣдомства съ ходомъ учебной части, какъ въ Россіи, такъ и въ другихъ государствахъ [2]); 2) особый „газетный разрядъ“ для завѣдыванія „С.-Петербургскими вѣдомостями“ и „S.-Petersburger-*Zeitug*“, 3) особая коммиссія изъ лицъ отъ разныхъ правительственныхъ учрежденій, изъявившихъ согласіе принять участіе въ международномъ обмѣнѣ изданій по части наукъ и искусствъ; 4) архивъ министерства для храненія всѣхъ оконченныхъ дѣлъ разныхъ учрежденій министерства [3]).

Изъ всего вышеизложеннаго о министерствѣ народнаго просвѣщенія въ Россіи слѣдуетъ, что это министерство, возникнувшее, на ряду съ другими, въ началѣ текущаго столѣтія, впервые явилось спеціальнымъ центральнымъ органомъ по дѣламъ народнаго образованія, Послѣ нѣкоторыхъ колебаній въ отношеніи характера завѣдуемыхъ предметовъ, данное министерство уже въ теченіи тридцати лѣтъ существуетъ безъ всякихъ существенныхъ измѣненій, имѣя въ своемъ вѣдѣніи исключительно вопросы образованія; это обстоятельство выгодно отличаетъ его отъ многихъ другихъ министерствъ, имѣющихъ болѣе или менѣе разнохарактерную компетенцію.

Въ большинствѣ важнѣйшихъ западно-европейскихъ государствъ завѣдываніе дѣлами образованія находится обыкновенно въ связи съ нѣкоторыми другими предметами, въ соотвѣтствіи съ чѣмъ находится и названіе министерства; такъ, во Франціи и Португаліи въ этомъ министерствѣ вѣдаются изящныя искусства; въ Австро-Венгріи, Пруссіи, Даніи, Швеціи и Норвегіи въ одномъ и томъ же министерствѣ вѣдаются дѣла народнаго образованія и церковнаго управленія. Въ Бельгіи и Соединенныхъ Штатахъ Америки дѣла просвѣщенія соединены съ многими другими дѣлами въ министерствѣ „внутреннихъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія.“ Въ Испаніи—въ министер-

---

[1]) Ibid. ст. 450 и слѣд.
[2]) Ibid. ст. 457 и слѣд.
[3]) Ibid. ст. 460 и слѣд.

ствѣ „народнаго просвѣщенія, торговли и земледѣлія; въ Италіи и Англіи существуютъ самостоятельныя министерства народнаго просвѣщенія; въ послѣдней образовано даже два министерства—одно для завѣдыванія первоначальнымъ образованіемъ, другое—науками и искусствами, хотя ни то, ни другое не называется министерствомъ.

Наиболѣе развитую центральную административную организацію по дѣламъ народнаго образованія мы находимъ во Франціи. Характеръ историческаго развитія этой организаціи заключается въ постепенномъ ослабленіи централизаціонныхъ и бюрократическихъ формъ организаціи и въ постепенномъ допущеніи нѣкотораго участія общественнаго элемента. До 30-хъ годовъ нынѣшняго столѣтія французская административная система по дѣламъ образованія представляла собою замѣчательный образчикъ правительственной опеки образованія, при которой искусственнымъ образомъ соединялась, по словамъ Л. Штейна [1]), военно-клерикальная субординація съ бюрократическими формами. Послѣ 1830 года эти формы народно-образовательной организаціи были нѣсколько ослаблены закономъ Гизо въ 1833 году; благодаря этому закону была допущена нѣкоторая самостоятельность общества въ этой сферѣ, что и не замѣдлило отразиться весьма благотворно на образованіи въ видѣ быстраго возростанія учебныхъ заведеній. Законъ 1850 года и дальнѣйшіе законы и декреты второй имперіи возвратили дѣло управленія народнымъ образованіемъ къ прежнимъ формамъ. Сознавая громадное вліяніе образованія на народъ, французское правительство стремилось сдѣлать его средствомъ для достиженія своихъ политическихъ цѣлей. Но въ это время образованіе вновь стало клониться къ упадку, что доказывается точными статистическими данными [2]). Съ учрежденіемъ третьей республики административная организація народнаго образованія вступаетъ въ новую фазу. Не говоря уже о томъ, что министерство народнаго просвѣщенія получило стройную и детальную организацію съ отдѣльными учрежденіями по управленію высшимъ, среднимъ и элементарнымъ образованіемъ, изящными искусствами, а

---

[1]) *Stein, L.* Die Verwaltungslehre, V, 50.

[2]) *Schmid.* Encyklopëdie des Erziehungswesen II, 626.

также и по другимъ предметамъ, особенное вниманіе обращаетъ на себя существующій здѣсь еще съ 1850 года и преобразованный въ 1880 году „высшій совѣтъ народнаго просвѣщенія“. Въ составъ его, подъ предсѣдательствомъ министра народнаго просвѣщенія, входятъ компетентныя лица и спеціалисты по всѣмъ отраслямъ учебнаго дѣла; съ другой стороны, изъ него удалены всѣ члены постороннихъ вѣдомствъ [1]); кромѣ того, личный составъ совѣта опредѣляется въ настоящее время не назначеніемъ министра, но выборами разныхъ заведеній и учрежденій министерства народнаго просвѣщенія; небольшое число членовъ совѣта, именно 9 человѣкъ изъ 60 назначается декретомъ президента республики [2]).

Совѣтъ представляетъ собою высшее административно-педагогическое учрежденіе. Всѣ новые проэкты законовъ по части образованія разсматривается въ совѣтѣ, чрезъ него же проходятъ и всѣ важнѣйшія мѣры по учебному дѣлу. Хотя мнѣнія совѣта за исключеніемъ не многихъ, по закону не связываютъ дѣйствій правительства, но послѣднее и само не можетъ обходиться безъ совѣта, составленнаго, какъ замѣчено выше, изъ свѣдущихъ людей. Однако, въ виду того, что совѣтъ собирается только два раза въ годъ, при министерствѣ существуетъ постоянная коммиссія совѣта изъ 15 членовъ, назначаемыхъ президентомъ республики и министромъ изъ состава совѣта [3]). Подобнаго рода совѣты существуютъ также въ Италіи и Португаліи.

Кромѣ высшаго совѣта и постоянной коммиссіи въ вѣдомствѣ министерства народнаго просвѣщенія функціонируютъ и другіе высшіе комитеты и коммиссіи, таковы: совѣщательный комитетъ по вопросамъ преподаванія, комитетъ историческихъ работъ, напоминающій по своимъ задачамъ отчасти нашу археографическую коммиссію, но имѣющій болѣе сложную организацію и компетенцію. Особыя учрежденія существуютъ для управленія библіотеками, архивами и проч.

---

[1]) По закону 1850 года въ составъ совѣта входили 10 лицъ духовнаго званія и 17 правительственныхъ чиновниковъ; всѣ члены по назначенію отъ правительства.

[2]) *Bulletin des lois* 1880. pp. I, 265 и слѣд. *Simonet.* Traité élémentaire. p. 744; Журналъ Мин. Нар. Просв. 1881, № 3, стр. 24. Вѣст. Евр. 1881, III, 598.

[3]) *Bulletin des lois* 1880. pp. I, 972. *Simonet.* Traité, p. 747.

Въ Пруссіи управленіе дѣломъ образованія сосредоточивалось до 1817 года въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ; но въ этомъ году было образовано особое министерство „народнаго образованія, дѣлъ медицинскихъ и духовныхъ“; содѣйствіе развитію изящныхъ искусствъ также входитъ въ сферу вѣдомства этого министерства [1]). Соединеніе въ одномъ министерствѣ всѣхъ вышеупомянутыхъ предметовъ имѣетъ за себя нѣкоторыя теоретическія основанія, состоящія въ томъ, что физическія и духовныя потребности человѣческой личности находятся между собою въ извѣстной связи, какъ двѣ стороны одного и того же цѣлаго. Такимъ образомъ, прусское министерство имѣетъ своей задачей созданіе условій физическаго и духовнаго блогосостоянія населенія. Однако, указанное соединеніе едвали можетъ быть оправдано соображеніями практическаго свойства; дѣло въ томъ, что народное образованіе само по себѣ представляетъ весьма важный и сложный предметъ управленія, требующій большаго вниманія со стороны учрежденій, завѣдующихъ этимъ дѣломъ; завѣдываніе въ то же время и другими столь же важными предметами должно подавляющимъ образомъ дѣйствовать на энергію учрежденія, организованнаго къ тому же бюрократически, т. е. подчиненнаго начальству одного лица. Соединеніе въ однихъ рукахъ управленія народнымъ образованіемъ и дѣлами духовными представляетъ, кромѣ того, нѣкоторую опасность въ смыслѣ возможнаго подчиненія образованія клерикальнымъ принципамъ. Опасность эта въ протестантскихъ странахъ, правда, меньшая, нежели въ католическихъ. Такимъ образомъ, сказанное относится не только къ Пруссіи, но и къ Австро-Венгріи [2]), Даніи [3]), Швеціи и Норвегіи.

Если на континентѣ Европы, въ особенности во Франціи, мы находимъ сложную, но въ то же время болѣе или менѣе стройную административную организацію народнаго образованія, требующую огромныхъ матеріальныхъ средствъ, то это конечно, потому, что народное образованіе считается здѣсь дѣломъ государственнымъ. Совершенно иныя явленія мы наблюдаемъ въ Англіи. Характерною чертой организаціи народ-

---

[1]) *Schulze.* Das Staatsrecht d. K. Preussen. 1884. S. 65—66.

[2]) *Ulbrich.* S. 100.

[3]) *Goos und Hansen.* S. 44.

наго образованія въ этой странѣ является крайне незначительное участіе въ этой сферѣ представителей государственной власти. Заботы объ интеллектуальномъ развитіи общества сосредоточиваются здѣсь, главнымъ образомъ, въ рукахъ частныхъ лицъ и органовъ самоуправленія. Здѣсь нѣтъ той стройности, той іерархической послѣдовательности въ устройствѣ учебной администраціи, которая характеризуетъ собою организацію этой отрасли внутренняго управленія на континентѣ Европы. Это обстоятельство объясняется именно тѣмъ, что государственная дѣятельность стоитъ здѣсь на второстепенномъ планѣ; здѣсь составилось убѣжденіе, что пріобрѣтеніе знаній посредствомъ школы дѣло самихъ частныхъ лицъ, что, для удовлетворенія духовныхъ потребностей, найдутся предприниматели, имѣющіе въ виду окупить издержки и труды, т. е. что дѣло учрежденія образовательныхъ заведеній есть дѣло свободной частной предпріимчивости [1]). Однако и Англія должна была признать, что есть въ обществѣ классы, которымъ нельзя расчитывать на эти частныя коммерческія предпріятія и которые нуждаются въ непосредственной помощи государственныхъ учрежденій; къ этимъ классамъ принадлежитъ вся масса низшихъ слоевъ населенія, экономически необезпеченныхъ. Въ виду этого обстоятельства, государственная образовательная дѣятельность пришла здѣсь въ самую тѣсную связь съ дѣятельностью по призрѣнію бѣдныхъ. Необходимостью созданія учебныхъ заведеній для бѣдныхъ и вызывается здѣсь впервые административная организація въ этой области. Въ 1839 году при „тайномъ совѣтѣ“ былъ учрежденъ особый комитетъ—Commitee for Education—исключительно для управленія низшими школами, по преимуществу для собиранія статистическихъ свѣдѣній, раздачи пособій и надзора за школами [2]). Въ 1856 году была сдѣлана попытка учредить министерство народнаго просвѣщенія; однако неудачно; былъ учрежденъ лишь департаментъ народнаго образованія при тайномъ совѣтѣ—Committee of Privy Council on Education, въ видахъ по преимуществу надзора за учебными заведеніями.

---

[1]) *Андреевскій.* Полицейское право, II, 294. *L. Stein.* Die Verwaltungslehre, V, 93.

[2]) *L. Stein.* Die Verwaltungslehre, V, 98—99. *Бунге.* Полицейское право, II, 182—183.

Кромѣ того, въ качествѣ самостоятельнаго учрежденія существуетъ департаментъ наукъ и изящныхъ искусствъ.

Все вышеизложенное о министерствѣ народнаго просвѣщенія свидѣтельствуетъ о томъ, что его организація въ европейскихъ государствахъ не представляетъ однообразія, что одни государства ставятъ это министерство самостоятельно и отдѣльно отъ прочихъ вѣдомствъ, другія, напротивъ, дѣло управленія народнымъ образованіемъ соединяютъ съ посторонними вѣдомствами; въ однихъ государствахъ вся организація носитъ чисто бюрократическій характеръ, въ другихъ къ участію въ управленіи этимъ дѣломъ привлекается въ весьма значительномъ числѣ элементъ общественный, наконецъ, въ нѣкоторыхъ дѣло образованія находится почти всецѣло въ рукахъ самого общества и административная организація государства имѣетъ лишь самое слабое развитіе. Типичными представителями этихъ трехъ системъ являются Пруссія, Франція и Англія. Административная организація образованія въ Россіи примыкаетъ, очевидно, къ первой.

Глава десятая.

МИНИСТЕРСТВО ПУТЕЙ СООБЩЕНІЯ.

§ 75. Исторія и современная организація министерства путей сообщенія.

Хорошее состояніе путей и средствъ сообщенія является однимъ изъ главныхъ условій общественнаго благосостоянія и культуры; благодаря усовершенствованнымъ средствамъ сообщенія, успѣхи цивилизаціи имѣютъ возможность довольно быстро распространяться отъ государственныхъ центровъ къ периферіи. Экономическое состояніе той или другой мѣстности находится въ прямомъ отношеніи къ состоянію путей сообщенія, такъ какъ улучшеніе послѣднихъ ведетъ къ увеличенію и сбереженію хозяйственныхъ силъ и ихъ производительности; оно облегчаетъ передвиженіе труда и способствуетъ сбереженію капитала; благодаря ему обмѣнъ и распредѣленіе продуктовъ производства могутъ получить болѣе правильности и равномѣрности. Въ соціально-политическомъ отношеніи усовершенствованіе путей и средствъ сообщенія, при другихъ благопріятныхъ условіяхъ, ведетъ къ національному объединію и равномѣрному развитію культуры; въ административномъ отношеніи оно облегчаетъ задачи управленія, въ военномъ—способствуетъ быстрому передвиженію войскъ и т. д. Сознаніе такого важнаго значенія хорошихъ путей и средствъ сообщенія заставляетъ представителей современной государственной власти выступать со своей вспомогательной дѣятельностью на помощь частнымъ лицамъ, въ видахъ созданія наиболѣе благопріятныхъ условій и средствъ сообщенія. Для осу-

ществленія этой дѣятельности организуются какъ центральныя, такъ и мѣстныя учрежденія; въ качествѣ центральнаго органа выступаетъ министерство путей сообщенія.

Если бы, однако, мы рѣшились, хотя въ общихъ чертахъ, прослѣдить исторію отношеній государственной власти къ дѣлу улучшенія путей и средствъ сообщенія, то мы увидѣли бы, что возникновеніе государственной дѣятельности въ этой области не восходитъ къ сколько нибудь отдаленнымъ временамъ; спеціальная дорожная администрація появляется не ранѣе прошлаго вѣка, а въ нѣкоторыхъ государствахъ только съ начала текущаго столѣтія. Обособленіе и развитіе центральныхъ органовъ всюду относится лишь къ нынѣшнему вѣку.

Въ начальныя эпохи существованія европейскихъ государствъ до самаго возникновенія абсолютнаго государства не существовало вовсе никакой государственной дѣятельности, которая имѣла бы цѣлью содѣйствовать улучшенію путей сообщенія; не могло быть, слѣдовательно, и дорожной администраціи. Въ феодальный періодъ въ городскихъ общинахъ предпринимались городскими совѣтами нѣкоторыя мѣры по улучшенію городскихъ улицъ; внѣ городовъ дороги были несвободны, находясь въ собственности землевладѣльцевъ, взимавшихъ за проѣздъ по ихъ дорогамъ особыя пошлины—telloniim и passalium [1]). Съ возникновеніемъ абсолютныхъ государствъ и паденіемъ феодализма, дороги мало по малу становятся предметомъ государственныхъ заботъ, сначала въ видѣ ограниченій правъ частныхъ землевладѣльцевъ, затѣмъ въ видѣ регулированія средствъ сообщенія при помощи дорожныхъ регламентовъ и дорожной полиціи; установилась дорожная регалія и средства сообщенія сдѣлались болѣе легкими и свободными, нежели какими они были во времена средневѣковаго частнаго произвола. Изобрѣтеніе пароваго двигателя и открытіе электричества произвели эпоху въ дѣлѣ улучшенія путей и средствъ сообщенія, чему способствовали также различнаго рода усовершенствованія въ кораблестроительной техникѣ и желѣзномъ производствѣ. Для государственной дѣятельности открылись новыя и сложныя задачи, потребовавшія для ихъ осуществленіи созданія спеціальныхъ центральныхъ органовъ

[1]) Исключеніе представляетъ Англія, гдѣ никогда не признавалось правъ частныхъ поземельныхъ собственниковъ на дороги.

дорожной администраціи. Таковъ былъ общій ходъ отношеній государственной власти къ этому дѣлу.

Россія въ разсматриваемомъ отношеніи не представляетъ, конечно, ни какого исключенія. Носители государственной власти начинаютъ здѣсь обращать свое вниманіе на улучшеніе путей сообщенія и создаютъ необходимыя въ этихъ видахъ административные органы не ранѣе XVIII стол.

Въ древности ни какихъ мѣръ къ улучшенію путей сообщенія не предпринималось и никакихъ административныхъ учрежденій для этой цѣли не существовало. Въ виду того, что сухопутныя сообщенія представляли значительныя затрудненія, наиболѣе употребительными путями были рѣки и вообще водяныя сообщенія [1]). Въ московскій періодъ, если правители и становятся къ этому вопросу въ извѣстныя отношенія, то не ради дорожнаго дѣла, но по соображеніямъ фискальнаго характера; по дорогамъ и мостамъ сооружаются заставы и проѣздъ затрудняется установленіемъ разнообразныхъ проѣздныхъ пошлинъ; вотъ почему спеціально дорожной администраціи въ теченіи московскаго періода не существовало; завѣдываніе же финансовой стороной дорожнаго дѣла возложено было на органы финансовой администраціи; то же мы видимъ и при Петрѣ Великомъ, когда обращено уже было вниманіе на улучшеніе, по крайней мѣрѣ, большихъ дорогъ; все дѣло сосредоточивалось, однако, по прежнему въ финансовыхъ учрежденіяхъ, главнымъ образомъ, въ камеръ-коллегіи [2]). Въ царствованіе Елизаветы Петровны мы впервые встрѣчаемся со спеціальнымъ центральнымъ органомъ дорожной администраціи—„канцеляріей отъ строеній государственныхъ дорогъ“, открытой въ 1755 году; если эта канцелярія и не имѣла пока возможности проявлять сколько нибудь плодотворную дѣятельность по сооруженію и улучшенію путей и средствъ сообщенія, за отсутствіемъ спеціалистовъ по этой части, то важно было уже и одно то, что необходимость государственныхъ заботъ объ улучшеніи путей сообщенія была уже вполнѣ признана.

---

[1]) См. Русскій Историческій Сборникъ, изд. Погодина, за 1837 г. ст. «пути сообщенія древней Россіи», сообщенная Погодинымъ, но принадлежащая Ходаковскому.

[2]) *Андреевскій.* Полицейское право, 1873 г. II, 758.

При императорѣ Павлѣ было обращено нѣкоторое вниманіе на улучшеніе водяныхъ сообщеній и образовано центральное учрежденіе подъ именемъ департамента водяныхъ коммуникацій. Но успѣхъ дѣятельности дорожной администраціи вполнѣ обусловивался степенью техническихъ знаній, необходимыхъ въ этой отрасли; вотъ почему, только въ царствованіе Императора Александра I, съ учрежденіемъ профессіональныхъ учебныхъ заведеній вѣдомства путей сообщенія, успѣхи дорожнаго управленія дѣлаются сколько нибудь замѣтными; въ связи съ этимъ и организація центральныхъ учрежденій получаетъ болѣе сложныя и правильныя формы. Въ 1809 году, 20-го ноября, управленіе водяными сообщеніями было соединено съ управленіемъ сухопутными сообщеніями въ одномъ учрежденіи—главномъ управленіи путей сообщенія, состоявшемъ изъ экспедиціи водяныхъ и сухопутныхъ сообщеній подъ начальствомъ одного лица—директора, при которомъ былъ образованъ совѣтъ [1]). Директоръ пользовался правами и властью министра; всѣ его предписанія должны были исполняться съ такою же точностью, какъ и Высочайшія повелѣнія [2]); онъ, по своему усмотрѣнію, распоряжался всѣми суммами, ввѣренными ему для потребностей его вѣдомства; по этому всѣ работы, требовавшія денежныхъ средствъ, производились по его назначенію [3]); однако, въ основаніе своихъ рѣшеній онъ долженъ былъ класть заключенія совѣта [4]); ему были подчинены: корпусъ инженеровъ, мастерская бригада, полицейская команда и институтъ для приготовленія инженеровъ [5]). Въ 1832 году въ вѣдѣніе главнаго управленія была перенесена изъ министерства внутреннихъ дѣлъ и вся строительная часть гражданскаго вѣдомства, при чемъ и главное управленіе было переименовано въ „главное управленіе путей сообщенія и публичныхъ зданій“. Законъ 1832 года касается не только центральнаго управленія, но болѣе или менѣе детально стремится регламентировать и дѣятельность мѣстныхъ дорожныхъ и строительныхъ учрежденій [6]). Строительная часть находилась въ вѣдѣніи главнаго

---

[1]) Пол. Соб. Зак. № 23996.
[2]) Ibid. § 41.
[3]) Ibid. 43 и 44.
[4]) Ibid. §§ 53, 57—60.
[5]) Ibid. §§ 3—10.
[6]) Пол. Соб. Зак. 2-е т. VII, № 5624.

управленія до 1865 года, когда все учрежденіе было преобразовано и впервые получило названіе министерства путей сообщенія. Кромѣ совѣта и канцеляріи министра, долженствовавшихъ дѣйствовать на общихъ основаніяхъ, въ составъ министерства вошли: 1) ученый комитетъ, вѣдавшій всю научно-техническую часть дорожнаго управленія; 2) департаментъ желѣзныхъ дорогъ; 3) департаментъ сухопутныхъ сообщеній и 4) департаментъ водяныхъ сообщеній [1]). Въ послѣдующіе годы министерство путей сообщенія не разъ подвергалось различнымъ преобразованіямъ, касавшимся его внутренней организаціи, компетенціи входящихъ въ него учрежденій и ихъ степени власти. Но съ 1865 года этому министерству не было уже ввѣряемо завѣдываніе какими либо предметами, чуждыми его главному назначенію, въ слѣдствіи чего оно имѣло возможность посвящать себя исключительно улучшенію путей и средствъ сообщенія въ трехъ главныхъ направленіяхъ: въ отношеніи сообщеній—сухопутныхъ естественныхъ, сухопутныхъ искусственныхъ, по преимуществу желѣзнодорожныхъ, и водяныхъ. Въ послѣднее время наибольшее вниманіе министерства поглощается заботами желѣзнодорожнаго управленія, о чемъ свидѣтельствуетъ даже и самая организація министерства, имѣющая въ своемъ составѣ весьма значительное число желѣзнодорожныхъ учрежденій. Въ этомъ мы убѣждаемся изъ разсмотрѣнія современной организаціи даннаго министерства [2]).

Главнѣйшею задачей современнаго министерства путей сообщенія въ Россіи является желѣзнодорожное управленіе; даже управленіе водяными сообщеніями, игравшее ранѣе первенствующую роль, отступаетъ въ насвоящее время на второй

---

[1]) *Андреевскій.* Русское госуд. право. I, 295.

[2]) Въ Сводѣ Законовъ, изд. 1892 г. въ «учрежденіи министерства путей сообщенія» обнаруживаются трудно объяснимые пропуски: такимъ важнымъ учрежденіямъ, какъ департаменты: «желѣзныхъ дорогъ» и «шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній», не удѣлено не только ни одной главы, но даже и ни одной статьи, какъ будто бы ихъ вовсе и не существовало. Объ нихъ только упоминается въ главѣ объ инженерномъ совѣтѣ; но ни какихъ указаній ни на организацію, ни на кругъ дѣятельности этихъ учрежденій въ Сводѣ 1892 г. мы не находимъ. Это тѣмъ болѣе непонятно, что другимъ, сравнительно менѣе важнымъ учрежденіямъ министерства, каковы напр. «учебный отдѣлъ и инспекція училищъ, главная заводская инспекція, посвящены отдѣльныя главы.

планъ, не говоря уже о такъ называемыхъ шоссейныхъ сообщеніяхъ, т. е. правильнѣе вообще сухопутныхъ естественныхъ. Въ сказанномъ насъ убѣждаетъ самая организація разсматриваемаго министерства; кромѣ совѣта министра и канцеляріи, въ составѣ министерства мы находимъ: совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, департаментъ желѣзныхъ дорогъ, управленіе казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, инспекцію желѣзныхъ дорогъ, состоящихъ въ вѣдѣніи министерства, главную заводскую инспекцію—все это учрежденія, вызываемыя потребностями желѣзно-дорожнаго управленія. Всѣ сухопутныя естественныя и водяныя сообщенія сосредоточиваются въ одномъ учрежденіи—департаментѣ „шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній"; къ числу учрежденій болѣе или менѣе общаго характера относится *„инженерный совѣтъ"*, образованный для разработки и обсужденія техническихъ вопросовъ общаго значенія и проэктовъ, смѣтъ и техническихъ условій наиболѣе важныхъ работъ, требующихъ значительныхъ расходовъ [1]). Едвали можно сомнѣваться, что и это учрежденіе имѣетъ значеніе главнымъ образомъ въ отношеніи желѣзныхъ дорогъ.

Между желѣзнодорожными учрежденіями министерства первое мѣсто принадлежитъ *совѣту по желѣзнодорожнымъ дѣламъ*. Учрежденіе это характеризуется такими чертами, которыя сообщаютъ ему особое значеніе и до нѣкоторой степени выдвигаютъ его по степени власти изъ круга всѣхъ прочихъ учрежденій, подчиненныхъ министру. Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ учрежденъ, по словамъ закона „для обсужденія и, въ извѣстныхъ случаяхъ, установленія мѣръ, относящихся до сооруженія, эксплоатаціи и хозяйства желѣзныхъ дорогъ въ Имперіи". Не смотря на названіе, это, однако, не совѣщательное учрежденіе при министрѣ, но самостоятельное, рѣшающее подлежащіе его разсмотрѣнію вопросы по большинству голосовъ. Для окончательныхъ постановленій совѣта, не идущихъ на утвержденіе высшихъ установленій законъ правда требуетъ согласія министра путей сообщенія; но во 1) такое согласіе относится не къ одному министру, но и къ другимъ членамъ совѣта, къ тѣмъ именно, которые являются здѣсь представителями постороннихъ вѣдомствъ; во 2) несогласіе министра еще не уничтожаетъ постановленій совѣта,

[1]) Сводъ Зак. 1892. Учр. мин. пут. сообщ. ст. 720—723.

только что въ такомъ случаѣ, а равно и въ томъ, когда несогласіе высказано кѣмъ либо изъ членовъ по другимъ самостоятельнымъ вѣдомствамъ, все дѣло поступаетъ или въ комитетъ министровъ, когда оно не касается вопросовъ законодательныхъ, или же, при наличности именно послѣдняго условія, въ государственный совѣтъ. Въ отношеніи совѣта министръ не является, такимъ образомъ, начальникомъ, принимающимъ или отвергающимъ по своему усмотрѣнію мнѣнія подчиненнаго ему учрежденія, но лишь предсѣдателемъ. Министръ путей сообщенія въ совѣтѣ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ пользуется, какъ видимъ, не бо́льшею властью, чѣмъ и представители отъ другихъ министерствъ—финансовъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, военнаго и государственнаго контроля. Этимъ представителямъ принадлежитъ, какъ и министру путей сообщенія, право внесенія вопросовъ на разсмотрѣніе совѣта; законъ говоритъ, что разсмотрѣнію совѣта, кромѣ прочихъ указанныхъ вопросовъ, подлежатъ: „всѣ вообще относящіеся до устройства, эксплоатаціи и хозяйства желѣзныхъ дорогъ вопросы, обсужденіе которыхъ въ совѣтѣ признано будетъ полезнымъ министромъ путей сообщенія или другими главными начальниками отдѣльныхъ частей управленія, предметовъ вѣдомства которыхъ касаются сіи вопросы".

Организація желѣзнодорожнаго совѣта также представляетъ свои особенности. Кромѣ указанныхъ представителей отъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, въ составъ его входятъ: товарищъ министра путей сообщенія, директоръ департамента желѣзныхъ дорогъ, предсѣдатель управленія желѣзныхъ дорогъ, директоръ департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ въ министерствѣ финансовъ и еще два члена отъ министерства путей сообщенія; всѣ члены отъ отдѣльныхъ министерствъ, по одному отъ каждаго, а равно и два члена отъ министерства путей сообщенія, назначаются Верховной Властью; такимъ же путемъ, по представленіямъ министровъ финансовъ и государственныхъ имуществъ, назначаются въ члены совѣта представители торговли, мануфактуръ, земледѣльческой и горнозаводской промышленности, по одной отъ каждой изъ названныхъ отраслей хозяйственной дѣятельности; наконецъ, въ составъ совѣта входятъ два представителя частныхъ желѣзныхъ дорогъ, по выбору

общаго съѣзда такихъ представителей и съ утвержденія министра путей сообщенія [1]).

Все вышесказанное о совѣтѣ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ заставляетъ признать это учрежденіе весьма важнымъ и по своей организаціи и по степени власти.

Подобно не многимъ другимъ совѣтамъ, образованнымъ при нѣкоторыхъ министерствахъ, и желѣзнодорожный совѣтъ доказываетъ, что коллегіальному началу и при министерской системѣ управленія отводится иногда довольно значительная роль; разсматриваемый совѣтъ по степени своей власти стоитъ даже выше, нежели общій министерскій совѣтъ, такъ какъ этотъ послѣдній имѣетъ исключительно совѣщательный характеръ, между тѣмъ какъ желѣзнодорожный совѣтъ пользуется, какъ мы видѣли, правомъ самостоятельно постановлять рѣшенія. Замѣчательнымъ представляется совѣтъ и въ томъ отношеніи, что въ его составѣ допущено представительство интересовъ; частные лица, представители желѣзныхъ дорогъ и хозяйственныхъ отраслей дѣятельности имѣютъ возможность участвовать въ административной дѣятельности и оказывать то или другое вліяніе. Благодаря своему составу, при которомъ одинаково имѣютъ возможность обнаруживаться, какъ соображенія политическаго и административнаго характера, такъ и чисто практическаго свойства, гдѣ искусство государственнаго управленія удачнымъ образомъ можетъ быть комбинировано и сообразуемо съ потребностями жизни, благодаря всему этому совѣтъ дѣйствительно могъ бы представлять значительныя гарантіи правильнаго и полезнаго желѣзнодорожнаго хозяйства, если бы, конечно, цѣлесообразность и правильность управленія обусловливались исключительно правильностью постановленій.

Дѣйствительное управленіе желѣзнодорожнымъ дѣломъ сосредоточивается въ двухъ учрежденіяхъ — *департаментѣ желѣзныхъ дорогъ* и въ *управленіи казеныхъ желѣзныхъ дорогъ*. Послѣднее завѣдуетъ постройкою и эксплоатаціей собственно казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и пріемомъ частныхъ дорогъ въ казну. Личный составъ управленія характеризуется участіемъ въ немъ представителей отъ министерства путей сообщенія въ числѣ

---

[1]) Ibid. ст. 724—739.

семи, отъ министерства финансовъ двухъ и отъ министерства внутреннихъ дѣлъ одного. Правила по эксплоатаціи дорогъ составляются министромъ путей сообщенія по соглашенію съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ; при разрѣшеніи вопросовъ о новыхъ сооруженіяхъ и тарифахъ, а также и вообще объ измѣненіи общихъ дѣйствующихъ по желѣзнымъ дорогамъ правилъ, въ присутствіи управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ участвуютъ съ правомъ голоса представители департамента желѣзныхъ дорогъ. Отсюда мы видимъ, что организація и дѣятельность управленія не имѣютъ характера изолированности и что какъ постороннія вѣдомства, такъ и другія учрежденія того же вѣдомства имѣютъ возможность вносить въ управленіе свою долю вліянія. Къ обязанностямъ этого учрежденія относится также и производство ревизій казенныхъ желѣзныхъ дорогъ [1]); ревизіи же частныхъ дорогъ, наблюденіе за исправнымъ ихъ состояніемъ, за исполненіемъ всѣхъ относящихся сюда законовъ и распоряженій правительства, а равно разслѣдованіе причинъ несчастныхъ случаевъ происшествій на желѣзныхъ дорогахъ возлагается на инспекцію желѣзныхъ дорогъ, во главѣ которой поставленъ главный инспекторъ [2]). Особыя учрежденія образованы въ министерствѣ для завѣдыванія инспекціею училищъ, состоящихъ въ вѣдомствѣ министерства и инспекціею заводовъ, изготовляющихъ желѣзнодорожныя принадлежности [3]). Завѣдываніе дѣлами текущими по управленію частными желѣзными дорогами возлагается на департаментъ желѣзныхъ дорогъ. Наконецъ, управленіе водяными и шоссейными сообщеніями возлагается на *департаментъ водяныхъ и шоссейныхъ сообщеній*, дѣйствующій, чрезъ своихъ органовъ въ округахъ путей сообщенія, а общій надзоръ за состояніемъ шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній возложенъ на главную инспекцію шоссейныхъ и водяныхъ путей [4]).

Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ министерствѣ путей сообщенія наибольшая часть учрежденій завѣдуетъ желѣзнодорожнымъ дѣломъ. Въ этомъ, конечно, нѣтъ ничего неестественнаго, если принять во вниманіе то значеніе, какое

---

[1]) Ibid. ст. 740—749.

[2]) Ibid. ст. 750—761.

[3]) Ibid. ст. 761—767.

[4]) Собр. Узак. 1893. ст. 807.

въ настоящее время имѣютъ желѣзныя дороги въ государственной и общественной жизни. Желѣзнодорожное управленіе представляется въ то же время дѣломъ довольно сложнымъ, что и вызываетъ у насъ существованіе въ разсматриваемомъ министерствѣ нѣсколькихъ желѣзнодорожныхъ учрежденій. Что желѣзнодорожное управленіе дѣйствительно дѣло сложное—это доказывается и практикой западно-европейскихъ государствъ, гдѣ мы встрѣчаемся даже съ самостоятельными министерствами желѣзныхъ дорогъ; такъ это мы находимъ въ Бельгіи и Германіи; въ Бельгіи министерство желѣзныхъ дорогъ является въ тоже время и министерствомъ почтъ и телеграфовъ; желѣзнодорожное управленіе въ Бельгіи страдаетъ, однако, нѣкоторою разбросанностью въ виду того, что постройка желѣзныхъ дорогъ подлежитъ здѣсь вѣдѣнію другаго министерства, именно министерства „земледѣлія, промышленности и публичныхъ работъ“; здѣсь же сосредоточено и управленіе другими видами путей сообщенія [1]). Въ Германіи образованы особыя центральныя учрежденія для имперскаго управленія желѣзными дорогами и для управленія имперскими желѣзными дорогами [2]). Обращая вниманіе на прочіе европейскіе государства, мы встрѣчаемъ довольно пеструю картину центральнаго управленія путей сообщенія. Въ большинствѣ случаевъ, дорожное управленіе соединяется со строительнымъ въ одномъ министерствѣ „публичныхъ работъ“; такъ, это мы находимъ во Франціи [3]), Италіи [4]), Норвегіи [5]), Пруссіи [6]) и другихъ, при чемъ это министерство или прямо называется министерстомъ публичныхъ работъ, или же носитъ другія названія, соотвѣтствующія другимъ предметамъ вѣдомства того же министерства; въ только что приведенныхъ государствахъ оно называется „министерствомъ публичныхъ работъ“. Въ Австро-

---

[1]) *Vauthier*. Das Staatrecht des Königreichs Belgien. S. 52.

[2]) Handbuch fur das Deutsche Reich auf d. Jahr 1891. S. 203 и 338.

[3]) *Lebon*. Das Staatsrecht d. französischen Republik. S. 94.

[4]) *Brusa*. Das. Staatsrecht d. Konigreich's Italien. S. 204—205.

[5]) *Almanach* de Gotha. 1894. p. 1189.

[6]) Ibid. p. 621.

Венгріи [1]) и Англіи [2]), дорожное управленіе вѣдается министерствомъ торговли, отчасти же, именно въ Австріи, министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, гдѣ сосредоточено управленіе водяными и шоссейными сообщеніями. Надо замѣтить, что министерство внутреннихъ дѣлъ весьма не рѣдко всецѣло завѣдуетъ путями сообщенія; такой порядокъ вещей встрѣчается въ Даніи, Испаніи, Швеціи; отчасти же въ Германіи и Бельгіи. Возложеніе на министерство внутреннихъ дѣлъ дорожнаго управленія имѣетъ за себя извѣстныя основанія, состоящія въ томъ, что улучшеніе сухопутныхъ естественныхъ путей сообщенія всюду обыкновенно возлагается на органы самоуправленія; послѣдніе же состоятъ въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, по крайней мѣрѣ въ громадномъ большинствѣ случаевъ. Что касается внутренней организаціи министерствъ, завѣдующихъ дорожнымъ управленіемъ, то она всюду болѣе или менѣе одинакова, по скольку дѣло идетъ именно о путяхъ сообщенія; всюду, какъ замѣчено, наибольшее вниманіе обращено на желѣзнодорожное управленіе, въ виду чего и число занятыхъ этимъ дѣломъ учрежденій въ министерствахъ наиболѣе значительно; кромѣ главныхъ органовъ, завѣдующихъ текущимъ управленіемъ путей сообщенія, въ большинствѣ случаевъ существуютъ различнаго рода учрежденія съ распорядительною властью или же только совѣщательнымъ значеніемъ по отдѣльнымъ отраслямъ дорожнаго дѣла, подъ именемъ совѣтовъ, коммиссій, комитетовъ и. т. п. Изъ всего сказаннаго выше о министерствѣ путей сообщенія, или лучше сказать о центральномъ управленіи путями сообщенія, выясняются нѣкоторыя особенности этого управленія, отличающія его отъ другихъ центральныхъ управленій. Къ числу такихъ особенностей принадлежитъ, напр. тѣсная связь этого управленія съ нѣкоторыми другими центральными вѣдомствами. Такъ, на связь этого управленія съ вѣдомствомъ министерства внутреннихъ дѣлъ было указано выше; съ финансовымъ вѣдомствомъ

---

[1]) *Ulbrich.* Das Staatsrecht der Österreichisch-Ungarischen Monarchie p. p. 101, 156.

[2]) *F. Wicks.* The british Constitution and Government. 5-е изд. 1892. p. 27.

связь эта обнаруживается хотя бы по вопросу о желѣзнодорожномъ управленіи; у насъ, какъ извѣстно, въ министерствѣ финансовъ образованъ даже особый желѣзнодорожный департаментъ; съ министерствомъ торговли дорожное управленіе поставлено въ наиболѣе тѣсную связь тамъ, гдѣ торговля и промышленность достигли наивысшаго развитія; таковы, какъ мы видѣли, Англія, отчасти Бельгія; если подобный порядокъ дорожнаго управленія мы встрѣчаемъ также въ Австро-Венгріи, то значитъ и здѣсь наибольшее значеніе придается улучшенію путей сообщенія въ виду ихъ вліянія на торговлю и промышленность. Такое воззрѣніе на дорожное управленіе представляется, конечно, одностороннимъ, ибо хорошее состояніе путей и средствъ сообщенія содѣйствуетъ развитію всѣхъ сторонъ народной жизни—не только торговли, но и хозяйственной жизни вообще, а равно и жизни интеллектуальной. Не можетъ подлежать никакому сомнѣнію, что значеніе центральныхъ дорожныхъ учрежденій возвысилось, главнымъ образомъ, съ появленіемъ желѣзныхъ дорогъ, которыя до настоящаго времени и составляютъ главный предметъ дѣятельности министерства путей сообщенія.

Глава одиннадцатая

МІНИСТЕРСТВО ЗЕМЛЕДѢЛІЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ ИМУЩЕСТВЪ.

§ 76. Развитіе органовъ администраціи сельскаго хозяйства и государственныхъ имуществъ.

Министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ, называющееся у насъ такъ лишь съ недавняго времени, принадлежитъ, по преметамъ своего вѣдомства, къ двумъ различнымъ категоріямъ центральныхъ учрежденій; по управленію государственными имуществами оно является учрежденіемъ финансовымъ, по управленію сельско-хозяйственною промышленностью учрежденіемъ внутренняго управленія. Между обоими предмѣтами управленія нѣтъ органической связи и соединеніе ихъ въ одномъ вѣдомствѣ объясняется причинами историческими. Такимъ образомъ, для того, чтобы уяснить себѣ современную организацію и современныя задачи министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ, необходимо прослѣдить, хотя въ общихъ чертахъ, исторію отношеній государственной власти къ обоимъ упомянутымъ предметамъ управленія.

Отношенія представителей государства къ государственнымъ имуществамъ возникаютъ съ момента возникновенія этихъ имуществъ; такимъ историческимъ моментомъ слѣдуетъ признать первоначальную эпоху возникновенія и развитія самаго государства; это такъ, по крайней мѣрѣ, въ отношеніи государствъ ново-европейскихъ, не исключая и Россіи.

Въ Россіи, уже въ начальный удѣльновѣчевой періодъ, существовали государственныя имущества, т. е. земли пріобрѣ-

тенныя отдѣльными князьями путемъ завоеванія и покупки. Въ виду господства въ древности частно-владѣльческихъ воззрѣній въ сферѣ государственной жизни, такія имущества считались собственностью князей, которые пользовались ею, однако, не въ видахъ удовлетворенія исключительно своихъ личныхъ потребностей, но и потребностей государственныхъ; можно сказать даже, что въ начальныя времена русской исторіи, при совершенной еще неразвитости финансоваго управленія и въ частности системы податей и сборовъ, государственныя имущества служили главнѣйшимъ источникомъ для удовлетворенія государственныхъ потребностей. Конечно, здѣсь не было никакой правильной организаціи, не существовало спеціальныхъ учрежденій для завѣдыванія этимъ дѣломъ; государственныя, или лучше сказать княжескія земли, обрабатывались въ пользу князей, при помощи плѣнныхъ, рабовъ и наймитовъ [1]); въ лѣтописяхъ сохранились указанія на то, что древніе русскіе князья занимались земледѣліемъ, пчеловодствомъ и скотоводствомъ [2]); это явленіе проходитъ, впрочемъ, чрезъ всю русскую исторію и доживаетъ до нашихъ дней, только что въ древности не проводилось строгаго различія между землями государственными и личною земельною собственностью князей. Казенный способъ обработки земель могъ практиковаться, однако, лишь въ незначительныхъ размѣрахъ, большинство же земель отдавалось въ частное пользованіе, главнымъ же образомъ во временное пользованіе княжескихъ служилыхъ людей, какъ вознагражденіе за ихъ службу. Дѣйствительное развитіе и упроченіе помѣстной системы относится, какъ извѣстно, уже къ московскому періоду. По мѣрѣ развитія началъ государственности, вся огромная площадь государственныхъ земель подвергается нѣкоторому процессу дифференціаціи; государственныя помѣстныя земли съ развитіемъ новыхъ началъ государственной службы, постепенно превращаются сначала въ вотчины, а затѣмъ и въ собственность служащаго класса, выдѣляясь, такимъ образомъ, совершенно изъ состава государственныхъ имуществъ; другая категорія земель, находившихся фактически въ непо-

---

[1]) *Д. Толстой.* Исторія финансовыхъ учрежденій Россіи. стр. 226.
[2]) *Д. Львовъ.* Курсъ финансоваго права, стр. 119.

средственномъ пользованіи представителей княжеской власти съ древнѣйшихъ временъ и составлявшихъ собственность князей на ряду со всѣми остальными государственными землями, хотя бы и не находившимися въ ихъ непосредственномъ пользованіи, съ теченіемъ времени, по мѣрѣ разграниченія частно-владѣльческихъ и государственныхъ взглядовъ и понятій, обособляется, подъ разными наименованіями, какъ частная земельная собственность правителей, въ противоположность, какъ землямъ, принадлежащимъ въ собственность частнымъ лицамъ, такъ и государственнымъ землямъ или имуществамъ; послѣднія, такимъ образомъ, постепенно высвободились изъ частнаго владѣнія правителей и составили собою особую категорію земель, принадлежащихъ, правда по праву собственности, однако не отдѣльнымъ лицамъ, но цѣлому государству. Въ концѣ XVIII столѣтія изъ состава государственныхъ земель была выдѣлена еще одна категорія земель — подъ именемъ удѣльныхъ, предназначенныхъ для удовлетворенія потребностей царствующаго дома; не принадлежа никому въ личную собственность и оставаясь въ сущности землями государственными, удѣльныя имущества выдѣляются изъ состава послѣднихъ только по особой, точно опредѣленной и постоянной, ихъ цѣли.

Такъ какъ главная цѣль при управленіи государственными имуществами заключалась въ извлеченіи изъ нихъ доходовъ, то и завѣдываніе ими возлагалось на финансовыя учрежденія, коль скоро таковыя успѣли образоваться; такъ, въ московскомъ государствѣ эти имущества находились въ вѣдѣніи приказовъ большаго дворца [1]), казанскаго дворца, сибирскаго приказа, хлѣбнаго помѣстнаго и нѣкоторыхъ другихъ [2]); съ Петра I управленіе государственными имуществами концентрируется въ камеръ-коллегіи. Съ образованіемъ государственныхъ имуществъ въ собственномъ смыслѣ слова, въ противоположность имуществамъ дворцовымъ или впослѣдствіи удѣльнымъ и частнымъ, правители государства счи-

---

[1]) *Толстой.* Исторія финансовыхъ учрежденій, стр. 231. *Лебедевъ.* Финансовое право. I, 350—351.

[2]) *Вицынъ.* Краткій очеркъ управленія, стр. 27. *Чугуновъ А.* Историческій обзоръ мѣръ правительства къ развитію земледѣлія въ Россіи, стр. 122.

тают себя обязанными заботиться не только об извлеченіи изъ этихъ имуществъ доходовъ, но и о благосостояніи живущаго на государственныхъ земляхъ населенія; благосостояніе это обусловливалось, главнымъ образомъ, успѣхами сельско-хозяйственной культуры; отсюда заботы носителей государственной власти о земледѣліи и вообще сельскомъ хозяйствѣ государственныхъ крестьянъ; тѣ же учрежденія, которыя завѣдывали государственными имуществами, должны были изыскивать мѣры къ поднятію благосостоянія государственныхъ крестьянъ; впослѣдствіи дѣятельность этого рода еще болѣе обобщилась въ томъ смыслѣ, что центральные органы, управлявшіе государственными имуществами, стали вмѣстѣ съ тѣмъ вѣдать и все сельское хозяйство, т. е. изыскивать мѣры и способы къ его улучшенію, все равно, на какихъ бы земляхъ оно ни велось. Такимъ образомъ, соединеніе управленія государственными имуществами съ заботами о развитіи сельско-хозяйственной промышленности имѣетъ свои историческія основанія.

Отношенія носителей государственной власти къ земледѣлію и вообще сельско-хозяйственной дѣятельности были въ древней Руси весьма несложны. Начало земледѣльческой культуры въ Россіи теряется въ глубинѣ доисторическихъ вѣковъ; древнѣйшій лѣтописецъ отмѣчаетъ разныя племена, занимавшіяся уже обработкою земли; земли принадлежали князьямъ, боярамъ, дружинникамъ, церквамъ и монастырямъ и всякаго рода свободнымъ людямъ; воздѣлываніе земель, принадлежавшихъ высшимъ слоямъ населенія, возлагалось на рабовъ и закуповъ; напротивъ, земли, принадлежавшія простому народу, воздѣлывались, понятно, имъ самимъ. При огромномъ количествѣ свободныхъ земель и при незначительности населенія, главная забота древне-русскихъ правителей и другихъ крупныхъ землевладѣльцевъ состояла въ увеличеніи населенія на принадлежавшихъ имъ земляхъ; однимъ изъ средствъ для достиженія этой цѣли было дарованіе пришлому населенію различнаго рода льготъ [1]). Но колонизація незанятыхъ земель происходила и сама собою, помимо воздѣйствія со стороны крупныхъ землевладѣльцевъ; крестьяне отыскивали подходящіе для обработки

---

[1]) *Чугуновъ А.* Историческій обзоръ мѣръ правительства къ развитію земледѣлія въ Россіи, 1858 г. стр. 19.

участки, селились на нихъ, заводили починки и деревни, считая занятыя и воздѣленныя ими земли своею собственностью. Самая обработка земли была въ высшей степени экстенсивною, такъ какъ земли не удобрялись и при ихъ истощеніи крестьяне переходили на новыя, нетронутыя еще земледѣльческими орудіями, мѣста [1]). Дѣятельность князей не простиралась далѣе заботъ о заселеніи незанятыхъ мѣстъ; никакихъ мѣръ къ улучшенію сельско-хозяйственной культуры не существовало и никакихъ административныхъ органовъ для этой цѣли образовано не было. Князья обращали вниманіе лишь на воздѣлываніе земель лично имъ принадлежавшихъ, т. е. тѣхъ именно, доходы съ которыхъ шли въ ихъ пользу. Такимъ образомъ, можно констатировать, что въ древней Руси, какъ государственныя имущества, такъ и сельско-хозяйственная дѣятельность правителей не носили еще государственнаго характера, всецѣло подчиняясь началамъ частновладѣльческимъ.

Этотъ порядокъ вещей необходимо долженъ былъ измѣниться съ установленіемъ политическаго единства. Расширеніе государственной территоріи, необходимость всюду, въ самыхъ отдаленныхъ отъ центра мѣстахъ, имѣть служилыхъ людей, строить крѣпости и содержать гарнизоны—все это заставляло московское правительство болѣе внимательно относиться къ вопросамъ земледѣлія, заводить казенную обработку въ отдаленныхъ окраинахъ, населенныхъ кочевыми инородцами, такъ какъ доставка хлѣба изъ внутреннихъ областей обходилась очень дорого. Земли, на которыхъ водворялись выходцы или переселенцы, долженствовавшіе заняться введеніемъ земледѣльческой культуры въ отдаленныхъ окраинахъ, носили названіе государевыхъ, а сами крестьяне назывались „пашенными“; часть земли они обработывали на себя и часть на государя. Представители государственной власти не только предоставляли такимъ поселенцамъ разнаго рода льготы, но и давали имъ пособія деньгами и натурою—въ видѣ земледѣльческихъ орудій и сѣмянъ. Такимъ образомъ, и мѣры правительства московскаго государства въ отношеніи земледѣлія заключались прежде всего въ его распространеніи, но не въ его улучше-

1) *Аристовъ Н.* Промышленность древней Руси. Спб. 1866, стр. 48—64.

ніи. Съ другой стороны, земледѣліе и вообще сельско-хозяйственная промышленность встрѣчала на пути своего естественнаго развитія различныя и нерѣдко весьма существенныя препятствія, виновникомъ которыхъ было отчасти само государство. Эти препятствія носили характеръ юридическій, административный и финансовый. Къ числу первыхъ относится прикрѣпленіе крестьянъ къ землѣ и постепенное развитіе несвободнаго труда и крѣпостнаго состоянія; административныя препятствія состояли въ системѣ кормленія и сопряженныхъ съ нимъ злоупотребленіяхъ; наконецъ, финансовыя выражались въ безчисленномъ множествѣ внутреннихъ таможенныхъ сборовъ, лежавшихъ тяжелымъ бременемъ на земледѣльческомъ населеніи [1]).

Если, однако, ни въ удѣльный, ни въ московскій періоды правительство не выступало съ дѣятельностью, содѣйствующей развитію земледѣлія, то заботы о народномъ продовольствіи были дѣломъ неизбѣжнымъ даже въ удѣльно-вѣчевой періодъ, что обусловливалось довольно частыми и гибельными для народа голодовками [2]); тѣ же явленія наблюдаются и въ теченіи московскаго періода. При обиліи земель и ихъ плодородіи, населеніе воздѣлывало ихъ лишь по стольку, по скольку было необходимо для ежегоднаго прокормленія; существовало достаточно много причинъ, препятствовавшихъ образованію хлѣбныхъ запасовъ; первое мѣсто принадлежитъ здѣсь узкости кругозора вообще; затѣмъ отсутствіе хорошихъ путей сообщенія и многочисленныя пошлины отбивали охоту воздѣлывать земли въ большемъ размѣрѣ, чѣмъ требовалось для годоваго пропитанія; между тѣмъ, отсутствіе такихъ запасовъ гибельно отражалось на населеніи въ голодные годы, когда подъ вліяніемъ тѣхъ или другихъ причинъ обнаруживался полный неурожай, что было далеко не рѣдкимъ явленіемъ. Правительство, наконецъ, обратило вниманіе на это печальное явленіе и предписало, уже при Іоаннѣ III, образовать въ каждомъ городѣ житные дворы, въ которыхъ долженъ былъ заготовляться хлѣбъ. Въ концѣ московскаго періода,

---

[1]) Кромѣ указаннаго соч. *А. Чугунова* см. объ этомъ у *О. Турчановича* исторія сельскаго хозяйства Россіи. 1854, стр. 28 и слѣд.

[2]) *Турчановичъ, О.* Исторія сельскаго хозяйства Россіи, стр. 7—9; 21—30.

благодаря уничтоженію многихъ внутреннихъ пошлинъ, а также особеннымъ мѣрамъ правительства, предпринимавшимся для улучшенія земледѣлія, по крайней мѣрѣ на государственныхъ земляхъ, сельско-хозяйственная промышленность нѣсколько оживляется. Положительныя мѣры, направленныя къ улучшенію и развитію земледѣлія и сельскаго хозяйства начинаются въ Россіи, однако, не ранѣе вступленія на престолъ Петра Великаго, возложившаго всю подобнаго рода дѣятельность на камеръ-коллегію. Послѣдней вмѣнялось въ обязанность заботиться о разведѣніи полезныхъ растеній, о введеніи у крестьянъ болѣе цѣлесообразныхъ способовъ уборки хлѣба, а вмѣстѣ съ тѣмъ и о приготовленіи необходимыхъ для этого земледѣльческихъ орудій и т. д. Въ 1723 году при камеръ-коллегіи была образована особая контора для собиранія свѣдѣній и составленія вѣдомостей объ урожаяхъ; кромѣ того, на нее же возлагалось наблюденіе за надлежащею обработкою земли крестьянами не только на земляхъ государственныхъ, но и на помѣщичьихъ. Наиболѣе усиленная дѣятельность правительства въ разсматриваемомъ отношеніи начинается съ Екатерины II; изъ числа предпринимавшихся въ видахъ развитія земледѣлія мѣръ обращаютъ на себя вниманіе: вызовъ въ Россію иностранцевъ для поселенія въ отведенныхъ имъ мѣстахъ и занятія земледѣліемъ, облегченіе способовъ пріобрѣтенія сѣмянъ полезныхъ растеній и усовершенствованныхъ земледѣльческихъ орудій, распространеніе сельско-хозяйственныхъ знаній, облегченіе способовъ пріобрѣтенія права собственности на землю, содѣйствіе развитію сельскохозяйственнаго кредита, облегченіе сбыта продуктовъ сельскаго хозяйства и друг. Что касается высшихъ учрежденій, вѣдавшихъ сельское хозяйство, то они оставались прежними; только въ 1797 году, слѣдовательно уже при императорѣ Павлѣ, было образовано въ составѣ сената особое учрежденіе подъ именемъ „экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства“. Къ обязанностямъ экспедиціи относилось: „изысканіе надежныхъ и полезныхъ средствъ для приведенія въ лучшее состояніе земледѣлія“, изслѣдованіе мѣстныхъ потребностей каждой губерніи, „дабы тѣмъ вѣрнѣе открывала она точный путь, по которому бы не только рукодѣлія, но даже и самыя произведенія природы искусствомъ и тщаніемъ удобнѣе могли бы быть при-

водимы въ лучшее часъ отъ часу состояніе и совершенство“ [1]). Для облегченія дѣятельности экспедиціи, въ отношеніи указанной цѣли, подъ ея наблюденіемъ была образована особая „практическая школа земледѣлія“ для преподаванія теоретическихъ и практическихъ свѣдѣній по части сельскаго хозяйства. Мѣры правительства имѣли въ виду по преимуществу государственныхъ крестьянъ. Въ это же время въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ введены были новые административные порядки, при чемъ на выборныхъ лицъ крестьянскаго управленія, волостныхъ головъ, старшинъ и др. было возложено, между прочимъ, и наблюденіе на мѣстѣ за точнымъ выполненіемъ крестьянами тѣхъ практическихъ указаній по сельскому хозяйству, которыя признавались въ то время цѣлесообразными правительствомъ и распространялись при помощи циркуляровъ и предписаній.

Съ учрежденіемъ министерствъ не было образовано особаго министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ и правительство колебалось, на какой изъ центральныхъ органовъ возложить управленіе этими столь важными въ Россіи предметами. Экспедиція государственнаго хозяйства сначала поступила въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ и уже вскорѣ была соединена въ одно управленіе съ департаментомъ этого министерства, образовавши въ немъ первое отдѣленіе. Но уже по общему учрежденію министерствъ всѣ управленіе государственными имуществами и государственными крестьянами, а слѣдовательно и все сельско-хозяйственное управленіе, было возложено на министерство финансовъ, т. е. правительство осталось въ этомъ отношеніи вѣрнымъ тому началу управленія этими предметами, которое развилось и существовало въ теченіи многихъ предшествовавшихъ вѣковъ—началу соединенія этого управленія въ одно цѣлое съ финансовымъ управленіемъ. Но если такой порядокъ управленія могъ существовать въ періоды слабаго какъ политическаго, такъ и хозяйственнаго развитія Россіи, то съ усиленіемъ того и другаго, съ усложненіемъ задачъ сельско-хозяйственнаго управленія съ одной стороны и финансоваго съ другой, соединеніе

---

[1]) *Чугуновъ.* Историческій обзоръ мѣръ правительства, стр. 124 и слѣд. *Вицынъ.* Краткій очеркъ управленія Россіи, стр. 71—73.

обоихъ вѣдомствъ въ одномъ цѣломъ стало уже превышать силы одного министерства финансовъ и его мѣстныхъ органовъ, вызывая неудовлетворительные результаты, какъ въ области финансовой дѣятельности, такъ и сельско-хозяйственной. Вотъ почему мысль о необходимости спеціальнаго центральнаго органа для управленія сельскимъ хозяйствомъ и государственными имуществами начинаетъ все болѣе и болѣе прокладывать себѣ путь и, наконецъ, осуществляется въ 1837 году съ учрежденіемъ министерства государственныхъ имуществъ. Однако, образованіе такого спеціальнаго вѣдомства совершилось не разомъ; еще въ 1833 году былъ образованъ „комитетъ для усовершенствованія земледѣлія въ Россіи", задача котораго заключалась въ указаніи общихъ мѣръ, которыя вели бы къ возвышенію успѣховъ земледѣлія и вообще сельскаго хозяйства въ Россіи, а равно и въ опредѣленіи самыхъ способовъ къ осуществленію этихъ мѣръ [1]); результатомъ дѣятельности комитета было образованіе сельско-хозяйственныхъ учебныхъ заведеній и основаніе спеціальнаго органа печати по сельско-хозяйственнымъ вопросамъ (земледѣльческая газета). Съ учрежденіемъ министерства государственныхъ имуществъ „комитетъ для усовершенствованія земледѣлія въ Россіи" былъ преобразованъ въ ученый комитетъ этого министерства.

Министерство государственныхъ имуществъ, по первому своему образованію, должно было имѣть своей задачей—управленіе государственными имуществами, попечительство надъ свободными сельскими обывателями и завѣдываніе сельскимъ хозяйствомъ [2]). Хотя эти задачи имѣлись въ виду и ранѣе, но теперь законодатель болѣе точно ихъ формулировалъ, разграничивая три отдѣльныя и самостоятельныя направленія дѣятельности вновь образованнаго министерства; управляя государственными имуществами, министерство функціонируетъ въ области финансовой, заботясь объ умноженіи государственныхъ доходовъ; попечительство надъ свободными сельскими обывателями должно было заключаться во всякаго рода мѣропріятіяхъ, клонившихся къ благосостоянію государственныхъ

---

[1]) 2-е Пол. Собр. Зак. т. VIII, № 6567.

[2]) 2-е Пол. Собр. Зак. № 10334, ст. I.

крестьянъ; послѣдніе, въ противоположность помѣщичьимъ крестьянамъ, были свободными обывателями, хотя, конечно, эта свобода была очень условная, такъ какъ административная зависимость могла проявляться въ формахъ не менѣе стѣснительныхъ и суровыхъ, нежели и зависимость юридическая. Къ разряду свободныхъ обывателей относились также: однодворцы, поселенные на своихъ или казенныхъ земляхъ, иностранные поселенцы, евреи земледѣльцы, водворенные на казенныхъ земляхъ и инородцы. По словамъ закона, министерство государственныхъ имуществъ имѣло своею задачей попечительство надъ крестьянами; это значитъ, что вся крестьянская жизнь, во всѣхъ ея деталяхъ, составляла предметъ вѣдомства названнаго министерства; наконецъ, завѣдываніе сельскимъ хозяйствомъ относится уже не къ однимъ государственнымъ землямъ и свободнымъ крестьянамъ, но ко всему государству; содѣйствіе развитію сельско-хозяйственной промышленности въ Россіи являлось также одною изъ главныхъ задачъ министерства государственныхъ имуществъ.

Министерство государственныхъ имуществъ является самымъ позднимъ по своему происхожденію; поэтому оно съ перваго же разу получило весьма детальную организацію, воспользовавшись указаніями опыта министерствъ, существовавшихъ уже съ начала столѣтія. Въ составъ министерства, на основаніи закона 1837 года и позднѣйшихъ, вошедшихъ въ изданіе свода законовъ 1857 года, входили: два департамента государственныхъ имуществъ, департаментъ сельскаго хозяйства и главное управленіе лѣсной части, состоявшее, въ свою очередь, изъ департамента лѣснаго и корабельныхъ лѣсовъ, съ главнымъ управленіемъ корпуса лѣсничихъ и лѣснымъ аудиторіатомъ; особую часть составляло управленіе государственнаго коннозаводства. Товарищъ министра, совѣтъ и канцелярія были образованы на общихъ основаніяхъ. На сколько широко были очерчены задачи разсматриваемаго министерства, видно уже изъ того, что оба департамента государственныхъ имуществъ заключили въ себѣ вмѣстѣ шестнадцать отдѣленій (9 въ первомъ и 7 во второмъ), завѣдуя не только государственными имуществами, но и попечительствомъ надъ крестьянами, при чемъ къ первому департаменту были отнесены 35 губерній европейской Россіи центральной и восточной части, а равно и губерніи и области Сибири; ко второму—

одинадцать губерній бѣлорусскихъ и малороссійскихъ и Закавказскій край. Для разсмотрѣнія научныхъ вопросовъ сельскаго хозяйства былъ учрежденъ ученый комитетъ, дѣятельность котораго должна была являться вспомогательною для всѣхъ учрежденій министерства.

Въ 1855 году министру государственныхъ имуществъ данъ былъ особый наказъ, въ которомъ разъяснялись его права и обязанности. Прежде всего въ основеніе всей дѣятельности министра наказъ кладетъ знакомство съ дѣйствительнымъ состояніемъ ввѣренной ему части; для этой цѣли должны были собираться подробныя свѣдѣнія „для извлеченія изъ нихъ общихъ выводовъ, на основаніи которыхъ можно было бы судить безошибочно о пользѣ предлагаемыхъ къ улучшенію мѣръ“ [1]); вмѣстѣ съ тѣмъ министру предлагалось озаботиться отысканіемъ наиболѣе способныхъ къ дѣлу и свѣдущихъ людей. Въ частности, въ отношеніи управленія государственными имуществами, министру вмѣнялось въ обязанность ограждать цѣлость и неприкосновенность этихъ имуществъ, приводить ихъ въ лучшее состояніе и доставлять въ казну своевременно всѣ получаемые съ нихъ доходы. Въ отношеніи государственныхъ крестьянъ министръ долженъ былъ заботиться объ улучшеніи ихъ благосостоянія, о ихъ нравственномъ и интеллектуальномъ развитіи, въ особенности о распространеніи между ними свѣдѣній полезныхъ въ ихъ быту; въ то же время министръ объявлялся защитникомъ правъ, дарованныхъ сельскому свободному сословію и обязывался охранять ихъ при всякаго рода ихъ нарушеніяхъ. По управленію инородцами на министра государственныхъ имуществъ возлагалось попеченіе о переходѣ ихъ отъ кочевой и бродячей жизни къ осѣдлой, по собственному, впрочемъ, ихъ желанію; о сохраненіи между ними порядка и благоустройства и о побужденіи ихъ къ трудолюбію и хозяйству. Въ отношеніи содѣйствія развитію сельско-хозяйственной промышленности министръ долженъ былъ поощрять общества сельскаго хозяйства, устраивать таковыя вновь, устранять препятствія, встрѣчающіяся на пути развитія той или другой отрасли сельско-хозяйственнаго производства, способствовать усовершенствованію земледѣльческой культуры и т. п. Въ видахъ достиженія та-

[1]) 2-е Пол. Соб. Зак. № 29180.

кихъ цѣлей, министру между прочимъ рекомендовалось содѣйствовать развитію и успѣхамъ періодическихъ и другихъ изданій по сельско-хозяйственнымъ вопросамъ; само министерство къ этому времени издавало уже два журнала—земледѣльческую газету и журналъ министерства государственныхъ имуществъ [1]). Въ отношеніи сельско-хозяйственныхъ учебныхъ заведеній министръ долженъ былъ въ особенности слѣдить за тѣмъ, чтобы теорія соединялась съ практикой [2]).

Подобнаго же рода наказы были даны товарищу министра, департаментамъ и канцеляріи; на товарища министра спеціально было возложено управленіе лѣсоводствомъ, въ слѣдствіе чего ему непосредственно были подчинены департаменты: лѣсной и корабельныхъ лѣсовъ.

Дальнѣйшее существованіе министерства государственныхъ имуществъ и производившіяся въ его организаціи измѣненія обусловливались тѣми крупными реформами, которыя коснулись всѣхъ сторонъ государственной жизни съ начала шестидесятыхъ годовъ. Самою первою и важною изъ такихъ реформъ было, конечно, освобожденіе крестьянъ въ слѣдъ зачѣмъ, въ 1866 г. и государственные крестьяне также были освобождены отъ чрезмѣрной регламентаціи ихъ жизни и дѣятельности, изъяты изъ вѣдѣнія министерства государственныхъ имуществъ, сравнены со всѣми другими разрядами крестьянъ и подчинены вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ.

Однако, за министерствомъ государственныхъ имуществъ осталось и до настоящаго времени попечительство надъ нѣкоторыми разрядами крестьянскаго населенія, куда относятся: евреи земледѣльцы, водворенные на казенныхъ земляхъ херсонской и екатеринославской губерній, колонисты кавказскаго края и инородцы въ Сибири и нѣкоторыхъ губерніяхъ европейской Россіи [3]).

---

[1]) О книгахъ, изданныхъ министерствомъ и вообще о его дѣятельности см. «Обзоръ дѣйствій департамента сельскаго хозяйства» 1844—1854; а также журналъ министерства государственныхъ имуществъ за соотвѣтствующіе годы.

[2]) Сводъ Зак. 1857 г. т. I. учрежд. мин. ст. 1129—1193.

[3]) Сводъ Зак. изд. 1892. I. учрежд. минист. ст. 619 и слѣд.

До послѣдняго преобразованія министерства, въ составъ его входили общія учрежденія и должностныя лица: министръ, его товарищъ и совѣтъ министра, при которомъ существовалъ съ прежнимъ назначеніемъ ученый комитетъ; съ 1873 года министерство вѣдаетъ горнозаводскую промышленность, для чего въ его составѣ образованы—горный совѣтъ, горный ученый комитетъ и горный департаментъ съ состоящимъ при немъ „геологическимъ комитетомъ“; прежній департаментъ сельскаго хозяйства былъ преобразованъ въ деп. земледѣлія и сельской промышленности; лѣсной департаментъ имѣлъ въ своемъ вѣдомствѣ все лѣсное хозяйство имперіи, слѣдовательно и, такъ называемые, корабельные лѣса, находившіеся ранѣе въ вѣдомствѣ особаго учрежденія; бывшая канцелярія министра была преобразована въ деп. общихъ дѣлъ, вѣдавшій нѣкоторые вопросы, не отнесенные къ другимъ департаментамъ и въ то же время касавшіеся всѣхъ отдѣльныхъ частей министерства; таковы дѣла по инспекціи, счетоводству, судебной части и др., а равно дѣла по попечительству надъ нѣкоторыми колоніями и инородцами, дѣла о денежныхъ арендныхъ производствахъ, о капиталахъ бывшаго колоніальнаго вѣдомства, дѣла по окончанію поземельнаго устройства поселянъ разныхъ наименованій, по межеванію и регулированію и нѣкот. другія [1]). Кромѣ вышеуказанныхъ учрежденій въ составѣ министерства были образованы: юрисконсультская часть, должности чиновниковъ особыхъ порученій, врача, секретарей и общій архивъ [2]).

Вглядываясь въ эту организацію, невозможно не замѣтить, что она имѣетъ по преимуществу финансовый характеръ; управленіе государственными имуществами разныхъ категорій и извлеченіе изъ нихъ доходовъ—вотъ главнѣйшая цѣль этой организаціи; въ этомъ убѣждаетъ насъ существованіе въ разсматриваемомъ министерствѣ отдѣльныхъ и самостоятельныхъ учрежденій для завѣдыванія отдѣльными же видами государственныхъ имуществъ; кромѣ того, въ видахъ наиболѣе цѣлесообразнаго управленія этими имуществами, при названныхъ учрежденіяхъ образованы, какъ мы видѣли, различныя сове-

---

[1]) Ibid. ст. 715.

[2]) Ibid. ст. 620.

щательныя и ученыя установленія; между тѣмъ, обширная отрасль сельскаго хозяйства, подраздѣляющаяся на весьма значительное количество отдѣльныхъ и самостоятельныхъ производствъ, имѣющихъ въ такой странѣ какъ Россія первостепенное значеніе, сосредоточна всецѣло въ единственномъ департаментѣ сельскаго хозяйства, при которомъ къ тому же не было образовано ни одного ни совѣщательнаго, ни ученаго учрежденія; дѣятельность образованнаго при совѣтѣ министра ученаго комитета простиралась, какъ извѣстно, на всякаго рода вопросы, вѣдаемые министерствомъ, слѣдовательно далеко не исключительно на вопросы сельско - хозяйственные.

Какъ ни важно само по себѣ управленіе государственными имуществами, если, въ особенности, принять во вниманіе ихъ площадь, все же преобладаніе финансовой дѣятельности и организаціи разсматриваемаго министерства являлось несомнѣнною аномаліей, къ сожалѣнію не обращавшею на себя до послѣдняго времени достаточнаго вниманія. Между тѣмъ, положеніе сельско - хозяйственной промышленности въ Россіи давно уже заслуживало подобнаго вниманія; земледѣльческая культура въ Россіи и все сельское хозяйство до настоящаго времени стоятъ на низкой ступени развитія, что̀ всего лучше доказывается экономическою необезпеченностью крестьянскаго сословія, періодически повторяющимися голодовками и продажею съ публичнаго торга частныхъ земельныхъ имѣній за долги дворянскому поземельному банку. Преобразованіе министерства государственныхъ имуществъ въ министерство земледѣлія, совершившееся въ 1894 году, указываетъ на то, что имѣется въ виду обратить на этотъ предметъ особенное вниманіе; существенныя черты организаціи этого министерства заключаются въ слѣдующемъ.

§ 77. Современная организація министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ.

Министерство государственныхъ имуществъ по закону 21 марта 1894 года стало называться „министерствомъ земледѣлія и государственныхъ имуществъ“, что̀ указываетъ на перенесеніе центра тяжести управленія этого министерства на заботы о земледѣліи и вообще сельскохозяйственной промышленности.

Однако, въ кругъ предметовъ вѣдомства названнаго министерства по прежнему входятъ, какъ попеченіе о развитіи сельскаго хозяйства, такъ и управленіе государственными имуществами; въ первомъ отношеніи министерство, кромѣ главныхъ отраслей сельскаго хозяйства, должно также имѣть въ виду развитіе кустарныхъ промысловъ сельскаго населенія, для чего въ министерствѣ образованы, какъ увидимъ ниже, особыя учрежденія. Управленіе государственными имуществами касается по прежнему всѣхъ видовъ этихъ имуществъ и преслѣдуетъ цѣль раціональной ихъ эксплоатаціи. Наконецъ, министерство земледѣлія не освобождено и отъ обязанности попечительства надъ нѣкоторыми разрядами земледѣльческаго населенія.

Общими учрежденія министерства земледѣлія по прежнему служатъ: совѣтъ министра, ученый комитетъ и канцелярія министра съ юрисконсультскою частью.

Особенность министерскаго совѣта, дѣйствующаго на общемъ основаніи въ качествѣ совѣщательнаго органа при министрѣ, заключается въ томъ, что на его обязанность законъ возлагаетъ двѣ спеціальныхъ функціи: 1) присужденіе премій за лѣсоразведеніе на частныхъ земляхъ и за устройство частныхъ лѣсныхъ дачъ; 2) разсмотрѣніе жалобъ частныхъ лицъ, обществъ и установленій на постановленія лѣсоохранительныхъ комитетовъ въ случаяхъ, указанныхъ въ лѣсномъ уставѣ [1]). Въ составъ совѣта входятъ начальники отдѣльныхъ учрежденій министерства и лица, назначенные представителемъ верховной власти.

Организація ученаго комитета характеризуется участіемъ въ ней спеціалистовъ по разнымъ отраслямъ естествознанія и сельскаго хозяйства; но, кромѣ того, въ составъ этого учрежденія входятъ и начальники нѣкоторыхъ отдѣльныхъ учрежденій министерства. Комитетъ принадлежитъ, какъ мы сказали, къ общимъ учрежденіямъ министерства, такъ какъ, хотя по ст. 50 учрежденія министерства земледѣлія онъ и учрежденъ для обсужденія и разработки научныхъ и техническихъ вопросовъ по сельскому хозяйству, очевидно, однако, что въ данномъ случаѣ законъ понимаетъ сельское хозяйство въ об-

[1]) Учрежд. мин. земледѣлія. ст. 17—24.

широмъ смыслѣ слова, такъ что сюда же должно быть отнесено и управленіе государственными имуществами, т. е. сельское хозяйство на земляхъ казенныхъ. Ученый комитетъ самостоятельной рѣшающей власти не имѣетъ; всѣ журналы комитета представляются на утвержденіе министра [1]).

Заботы о развитіи сельскаго хозяйства должны служить, какъ сказано, главнѣйшимъ предметомъ дѣятельности разсматриваемаго министерства, въ слѣдствіе чего въ его составѣ мы находимъ теперь, въ противоположность прежнему времени, довольно значительное количество разнаго рода сельско-хозяйственныхъ учрежденій. Всѣ эти учрежденія можно раздѣлить на двѣ категоріи 1): общія учрежденія по сельскому хозяйству, имѣющія цѣлью изысканіе средствъ и способовъ его улучшенія и 2) учрежденія, вѣдающія текущее управленіе отдѣльными отраслями сельскаго хозяйства. Къ числу учрежденій первой категоріи принадлежитъ сельско-хозяйственный совѣтъ; ко второй — департаментъ земледѣлія, отдѣлъ сельской экономіи и сельско-хозяйственной статистики съ кустарнымъ комитетомъ, отдѣлъ земельныхъ улучшеній. Всѣ эти учрежденія, за исключеніемъ департамента земледелія, впрочемъ, также преобразованнаго, являются учрежденіями новыми.

Сельско-хозяйственный совѣтъ долженъ быть признанъ учрежденіемъ выдающимся, какъ по цѣлямъ своей дѣятельности, такъ и по своей организаціи. Давно назрѣвшія нужды сельскаго хозяйства, въ особенности земледѣлія, требовали образованія спеціальнаго органа, на который были бы возложены заботы объ изысканіи средствъ и способовъ удовлетворенія этихъ нуждъ. Такимъ органомъ и явился сельско-хозяйственный совѣтъ. Желая видѣть не только формальную, но и дѣйствительно полезную дѣятельность такого учрежденія, законодатель сообщилъ ему и соотвѣтствующую организацію, въ которой скомбинированы разные элементы, могущіе быть полезными дѣлу. Разсматриваемый совѣтъ принадлежитъ къ категоріи совѣтовъ смѣшаннаго состава, заключающихъ въ себѣ не только представителей даннаго министерства, но и представителей другихъ самостоятельныхъ вѣдомствъ. Подъ предсѣдательствомъ министра, въ составъ совѣта входятъ начальники отдѣльныхъ учрежденій министерства по части сельскаго хозяйства, за исклю-

[1]) Ibid. ст. 50—69.

ченіемъ представителей горнаго вѣдомства и государственныхъ имуществъ, два члена того же министерства по назначенію Государя и по одному члену, назначенному такимъ же путемъ, отъ министерствъ: внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, народнаго просвѣщенія, путей сообщенія и Императорскаго двора и удѣловъ. Кромѣ того, въ составъ совѣта входятъ 15 членовъ изъ числа сельскихъ хозяевъ и вообще лицъ близко знакомыхъ съ нуждами и интересами сельскаго хозяйства, по приглашенію министра и съ утвержденія Государя, срокомъ на одинъ годъ.

Совѣтъ не есть учрежденіе постоянно дѣйствующее; онъ созывается министромъ ежегодно на одну сессію, продолжительностью не свыше шести недѣль. Могутъ быть, однако, и экстренныя сессіи.

Разсмотрѣнію совѣта подлежатъ: 1) предположенія объ изданіи новыхъ законовъ, относящихся до сельскаго хозяйства, а равно и о дополненіи, измѣненіи и отмѣнѣ такихъ законовъ; 2) заявленія и ходатайства сельско-хозяйственныхъ обществъ и съѣздовъ, земскихъ и иныхъ учрежденій и частныхъ лицъ по вопросамъ сельскаго хозяйства и 3) всѣ вообще вопросы и дѣла по сельскому хозяйству, по которымъ министръ найдетъ нужнымъ выслушать мнѣніе совѣта. Весьма существеннымъ въ этомъ случаѣ оказывается то, что всѣ законопроэкты по сельско-хозяйственной части обязательно должны разсматриваться въ этомъ совѣтѣ, хотя право допускать тѣ или другіе проэкты къ разсмотрѣнію принадлежитъ исключительно министру земледѣлія. Во всякомъ случаѣ, изъ буквальнаго смысла ст. 33 учрежд. мин. землед. слѣдуетъ, что законопроэкты по сельско-хозяйственной части не могутъ идти по усмотрѣнію министра прямо на разсмотрѣніе государственнаго совѣта, но должны быть обсуждены въ сельско хозяйственномъ совѣтѣ. Постановленія этого совѣта законъ называетъ мнѣніями и заключеніями; слѣдовательно, совѣтъ ни какой рѣшающей власти не имѣетъ. Отсюда, однако, не слѣдуетъ, чтобы министръ во всѣхъ случаяхъ могъ игнорировать постановленія совѣта; они представляются въ государственный совѣтъ и комитетъ министровъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда вопросы въ нихъ разсмотрѣнные, подлежатъ еще разсмотрѣнію этихъ высшихъ установленій; заключенія совѣта постановляются по большинству голосовъ и законъ ничего не говоритъ о томъ, чтобы они требовали утвержденія министра земледѣлія; къ послѣднему

они препровождаются лишь для дальнѣйшаго направленія дѣла. Въ журналы вносятся, однако, и мнѣнія меньшинства, а особыя мнѣнія прилагаются къ журналамъ. Такимъ образомъ, если не подлежитъ сомнѣнію, что совѣтъ есть только учрежденіе совѣщательное, то все же принятіе или непринятіе резолюцій совѣта по предметамъ, обсужденіе которыхъ производится въ совѣтѣ по самому закону, не зависитъ отъ личнаго усмотрѣнія министра. Кромѣ того, слѣдуетъ упомянуть, что совѣтъ обязательно долженъ быть созванъ по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ годъ; слѣдовательно министръ не можетъ обходиться безъ его содѣйствія [1]).

Учрежденіемъ, вѣдающимъ текущее управленіе по сельскохозяйственной части, служитъ прежде всего *департаментъ земледѣлія*. Названіе этого учрежденія не соотвѣтствуетъ тѣмъ задачамъ, выполненіе которыхъ на него возложено; не только земледѣліе и его улучшеніе составляетъ предметъ дѣятельности названнаго департамента, но сельское хозяйство во всей своей совокупности; въ часности, здѣсь же вѣдаются: вскаго рода сельско-хозяйственныя учебныя заведенія, учрежденія, съѣзды и выставки [2]).

Отдѣлъ сельской экономіи и сельско-хозяйственной статистики является совершенно новымъ учрежденіямъ, имѣющимъ дѣло не съ сельскимъ хозяйствомъ, какъ таковымъ, но съ условіями и явленіями экономическаго характера, стоящими въ тѣсной связи съ сельскимъ хозяйствомъ; такова торговля сельско-хозяйственными продуктами, такова кустарная промышленность и специфическія условія крестьянскаго хозяйства. Сюда же относятся закономъ сельско-хозяйственная статистика и изслѣдованіе состоянія какъ сельскаго хозяйства вообще, такъ и отдѣльныхъ его отраслей. Кустарная промышленность обращаетъ на себя особенное вниманіе законодателя, образовавшаго даже особый кустарный комитетъ въ составѣ отдѣла сельской экономіи. Личный составъ комитета представляетъ ту особенность, что содержитъ въ себѣ, на ряду съ представителями отъ департаментовъ земледѣлія, лѣснаго и горнаго, лицъ *обоего пола*, приглашаемыхъ министромъ къ

---

[1]) Ibid. ст. 25—41.

[2]) Ibid. ст. 70.

занятіямъ по отдѣльнымъ отраслямъ кустарной промышленности; это едвали пока не единственный примѣръ возможности участія въ административной дѣятельности министерствъ лицъ женскаго пола; такое участіе въ данномъ случаѣ обусловливается, конечно, тѣмъ, что существуютъ кустарные промыслы, въ которыхъ бываютъ заняты исключительно лица женскаго пола; слѣдовательно и спеціалисты или свѣдущіе люди могутъ быть отысканы также только среди лицъ женскаго пола. Кромѣ выше указанныхъ лицъ, въ составъ комитета входятъ и другіе, какъ-то директоръ Императорскаго сельско-хозяйственнаго музея, хранитель кустарнаго отдѣла въ этомъ музеѣ и другіе.

Отдѣлъ земельныхъ улучшеній долженъ заботиться о предпринятіи соотвѣтствующихъ мѣръ по орошенію и обводненію земель, по осушенію болотъ и добыванію торфа. Въ немъ же сосредоточивается завѣдываніе геодезическою и чертежною частью [1]).

Выше разсмотренные отдѣлы, по степени своей власти, стоятъ на равнѣ съ департаментами [2]) Таковы учрежденія министерства по сельско-хозяйственной части; но учрежденія по лѣсному и горному дѣлу поставлены, какъ это было и ранѣе, особнякомъ. *Лѣсной департаментъ* призванъ къ завѣдыванію лѣсною частью по преимуществу на казенныхъ земляхъ, но, со введеніемъ правилъ о сбереженіи лѣсовъ, его дѣятельность простирается и на частные лѣса. Для обсужденія и разработки техническихъ вопросовъ образованъ лѣсной спеціальный комитетъ. Болѣе многочисленными оказываются учрежденія министерства по горной части.

Здѣсь мы встрѣчаемся прежде всего съ горнымъ совѣтомъ, учрежденіемъ выдающимся уже потому, что оно дѣйствуетъ подъ предсѣдательствомъ самого министра и состоитъ изъ отдѣльныхъ начальниковъ учрежденій министерства по горной части и нѣкоторыхъ другихъ лицъ. Всѣ постановленія этого совѣта, касающіяся многихъ вопросовъ текущаго управленія по горной части, утверждаются министромъ, слѣдовательно — это учрежденіе вовсе независящее отъ горнаго департамента;

---

[1]) Ibid. ст. 71—78.

[2]) Ibid. ст. 8.

въ послѣднемъ производится только исполненіе по дѣламъ совѣта [1]). *Горный департаментъ* завѣдуетъ горными учебными заведеніями, соляными источниками и минеральными водами, а также вообще хозяйственною, техническою и контрольною частями горнаго вѣдомства. *Геологическій кабинетъ* имѣетъ характеръ спеціальнаго ученаго учрежденія по части геологіи. *Горный ученый комитетъ* есть также ученое учрежденіе, но касающееся всей горной части вообще. Особенность его организаціи составляетъ между прочимъ то, что, на ряду съ другими лицами, представителями горнаго вѣдомства, въ составъ его входятъ также представители отъ военнаго и морскаго министерствъ [2]).

Наконецъ, въ министерствѣ земледѣлія мы находимъ *департаментъ государственныхъ земельныхъ имуществъ*, которому въ самомъ законѣ посвящена только одна статья (129), между тѣмъ какъ ранѣе все министерство называлось министерствомъ государственныхъ имуществъ. Главною задачей этого департамента служитъ управленіе казенными землями и обрачными статьями, но къ обязанностямъ этого учрежденія относятся и многія другія задачи, стоящія въ нѣкоторой связи съ главною. Сюда относятся: поземельное устройство государственныхъ крестьянъ въ Сибири и на Кавказѣ, отводъ свободныхъ казенныхъ земель и, въ связи съ этимъ, дѣла о крестьянскихъ переселеніяхъ; попечительство надъ инородцами и завѣдываніе принадлежащими имъ капиталами; наконецъ, завѣдываніе находящимися въ Безсарабской губерніи имѣніями заграничныхъ монастырей. Такимъ образомъ, объемъ задачъ, возложенныхъ на департаментъ государственныхъ имуществъ гораздо шире, нежели какъ о томъ можно судить по самому названію этого учрежденія. Вышеизложенная организація приближаетъ наше министерство земледѣлія къ типу нѣкоторыхъ западно-европейскихъ министерствъ того же названія.

Правда, организація центральнаго управленія сельскохозяйственною промышленностью въ западно-европейскихъ государствахъ не представляетъ никакого единства; въ однихъ государствахъ на этотъ предметъ обращается особенное вни-

---

[1]) Ibid. ст. 42—49.

[2]) Ibid. ст. 97—128.

маніе, вслѣдствіе чего организованы самостоятельныя и отдѣльныя министерства земледѣлія, въ другихъ, напротивъ, управленіе этою частью соединено съ управленіемъ другими предметами, по преимуществу торговлей и промышленностью. Къ числу государствъ, въ которыхъ существуютъ особыя министерства земледѣлія, относятся: Франція, Англія, Австрія, Венгрія, Пруссія. Нужно замѣтить, что въ названныхъ государствахъ, за исключеніемъ Австріи и Пруссіи, особое министерство земледѣлія существуетъ лишь очень съ недавняго времени; во Франціи съ 1881 года; ранѣе предметы вѣдомства этого министерства распредѣлялись между министерствомъ финансовъ, министерствомъ торговли и министерствомъ публичныхъ работъ [1]). Въ Англіи комитетъ земледѣлія (The Board of Agriculture) только въ 1889 году выдѣлился въ качествѣ болѣе или менѣе самостоятельнаго учрежденія изъ состава тайнаго совѣта [2]); въ Венгріи сельское-хозяйство входило въ вѣдомство министерства земледѣлія, промышленности и торговли, гдѣ, наряду со всѣмъ этимъ, вѣдалось еще и почтово-телеграфное дѣло; но въ восьмидесятыхъ годахъ было образовано особое министерство земледѣлія, вѣдающее сельское хозяйство и управленіе государственными имуществами; напротивъ, въ Австріи [3]) министерство земледѣлія существуетъ съ 1868 года, въ Пруссіи [4]) съ 1848; то и другое завѣдуетъ, какъ сельскимъ хозяйствомъ, такъ и государственными имуществами. Министерство земледѣлія въ Австро-Венгріи и Пруссіи, по своей организаціи и предметамъ вѣдомства, напоминаетъ министерство того же названія въ Россіи. Разница въ предметахъ вѣдомства очень незначительная; между прочимъ, названное министерство въ указанныхъ иностранныхъ государствахъ вѣдаетъ и государственное коннозаводство, между тѣмъ какъ въ Россіи съ 1882 года существуетъ самостоятельное главное управленіе государственнаго коннозаводства, при чемъ главноуправляющій этою частью пользуется правами и властью министра, а главное управленіе организо-

---

[1]) *Lebon.* Das Staatsrecht d. französischen Republik. 1886, p. 95.

[2]) *Anson.* The Law and Custom of the Constitution. 1892, II, 186.

[3]) *Ulbrich.* Das Staatsrecht d. Osterreichisch-Ungarischen Monarchie. S. 100—101, 155. Hof—und Staatshandbuch. 1892. S. 302 flg. 822 flg.

[4]) *Schulze.* Das Staatsrecht d. Konigreichs Preussen. 1884. S. 67.

вано на подобіе министерства, съ совѣтомъ, канцеляріей и другими учрежденіями [1]).

Организація министерства земледѣлія въ Англіи не получила надлежащаго развитія; вышеупомянутое учрежденіе—The Board of Agriculture—очень мало напоминаетъ собою континентальныя министерства; это скорѣе коллегіальное учрежденіе подъ предсѣдательствомъ президента, являющагося въ данной коллегіи главнымъ дѣйствующимъ лицомъ, вѣдающимъ все текущее управленіе по сельско-хозяйственной части [2]); къ его обязанностямъ относится контроль надъ всѣмъ тѣмъ, что связано съ вопросами земледѣлія и сельскаго хозяйства, собираніе и обработка относящихся до этого предмета статистическихъ свѣдѣній, регулированіе ввоза сельско-хозяйственныхъ продуктовъ и т. п. [3]); въ общемъ, ни организація, ни компетенція этого учрежденія не представляются на столько развитыми, на сколько они развиты въ государствахъ на континентѣ Европы.

Особое министерство земледѣлія имѣется, какъ сказано, и во Франціи, которая, въ данномъ отношеніи, представляетъ прямую противоположность Англіи, такъ какъ организація французскаго министерства земледѣлія достигаетъ высокой степени развитія. Не говоря о четырехъ главныхъ управленіяхъ министерства, вѣдающихъ—земледѣліе, орошеніе, коннозаводство и лѣсоводство, здѣсь существуетъ цѣлая масса совѣтовъ, комитетовъ и коммиссій, отчасти съ административнымъ, отчасти съ научнымъ характеромъ. Въ особенности обращаетъ на себя вниманіе высшій замледѣльческій совѣтъ—conseil supérieur de l'agriculture—состоящій изъ 96 членовъ и дѣлящійся на четыре секціи—земледѣлія, лѣсоводства, орошенія и коннозаводства; первую секцію составляютъ 61 членъ, вторую 13, третью 11 и послѣднюю 11; предсѣдательствуетъ министръ земледѣлія; въ составѣ совѣта преобладаютъ спеціалисты по разнымъ отраслямъ сельскаго хозяйства, агрономы, землевладѣльцы, а также значительное число депутатовъ, сенаторовъ, членовъ

---

[1]) Сводъ Зак. 1892 г., т. I, учрежд. министер. ст. 930—942.

[2]) *G. Wendt.* England, seine Geschichte, Verfassung und staatlichen Einrichtungen. 1892. S. 155.

[3]) *E. Wicks.* The british Constitution and Government. 1892, p. 29.

академіи наукъ и профессоровъ, издателей земледѣльческихъ журналовъ и проч [1]). Кромѣ высшаго земледѣльческаго совѣта образованы еще отдѣльны спеціальные совѣты и комитеты по разнымъ вопросамъ, подлежащимъ вѣдомству министерства земледѣлія; число всѣхъ учрежденій, входящихъ въ составъ этого министерства, болѣе двадцати.

Въ другихъ главнѣйшихъ европейскихъ государствахъ не существуетъ отдѣльныхъ министерствъ земледѣлія, но управленіе этою частью соединено обыкновенно съ управленіемъ другими не менѣе важными предметами.

Организацію близко подходящую къ французской имѣетъ министерство „земледѣлія, промышлености и торговли“ въ Италіи;—здѣсь тѣ же четыре главные предмета управленія и тѣ же соотвѣтствующія имъ учрежденія; земледѣльческій совѣтъ имѣетъ такую же приблизительно организацію, какъ и во Франціи; число разнаго рода комитетовъ, коммиссій и совѣтовъ по отдѣльнымъ вопросамъ сельскаго хозяйства на столько же значительно, какъ и во Франціи. Нѣкоторую особенность составляетъ существованіе здѣсь „главнаго управленія статистики“ и „высшаго статистическаго совѣта“—учрежденій, завѣдующихъ статистическою частью на пространствѣ цѣлаго государства и по всѣмъ отраслямъ хозяйственной жизни [2]).

Въ Бельгіи, Испаніи и Португаліи существуютъ министерства „земледѣлія, промышленности и публичныхъ работъ“, слѣдовательно, компетенція этихъ учрежденій еще обширнѣе и разнообразнѣе, нежели въ Италіи; если въ Италіи, на ряду съ земледѣліемъ, разсматриваемое министерство завѣдуетъ также торговлей и промышленностью, то сюда присоединяется еще: въ Бельгіи вся строительная часть и кромѣ того попеченіе о народномъ здоровьи [3]), въ Испаніи народное образованіе, содѣйствіе наукамъ и искуствамъ [4]), въ Португаліи—почты и телеграфы [5]). Управленіе сельскимъ хозяйствомъ въ сканди-

---

[1]) Almanach National. 1894, 306.

[2]) *Brusa.* Das Staatsrecht des Konigreichs Italien. 1890. S, 205 flg.

[3]) *Vauthier.* Das Staatsrecht d. Konigreichs Belgien. 1892. S. 52; 199 flg.

[4]) *Torres Campos.* Das Staatsrecht des Konigreichs Spanien. 1889. S 42.

[5]) *Tavares de Medeiros.* Das Staatsrecht des Konigreichs Portugal. 1892. S. 41; 114 flg.

навскихъ государствахъ и въ Даніи входитъ въ вѣдомство министерства внутреннихъ дѣлъ, хотя существующія здѣсь центральные органы не имѣютъ характера министерствъ въ общепринятомъ ихъ значеніи [1]).

---

[1]) *Aschehoug.* Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen. 1886. S. 38; 127 flg.

Глава двѣнадцатая.

МИНИСТЕРСТВО ИМПЕРАТОРСКАГО ДВОРА.

§ 78. Развитіе органовъ администраціи „Двора“ и современная организація министерства Императорскаго Двора.

Министерство Императорскаго Двора является центральнымъ органомъ въ монархическихъ государствахъ, имѣющимъ своею задачей удовлетвореніе потребностей царствующаго Дома; отсюда дѣлается понятнымъ, что учрежденіе это занимаетъ въ государствѣ совершенно особое мѣсто и не можетъ быть отнесено ни къ одной изъ вышеразсмотрѣнныхъ категорій высшихъ учрежденій. Удовлетвореніе потребностей царствующаго Дома есть ничто иное, какъ созданіе условій существованія и дѣятельности органа верховной власти; слѣдовательно, данное министерство, скорѣе можетъ быть отнесено къ организаціи государственнаго устройства, нежели къ системѣ управленія; это такое высшее учрежденіе, при помощи котораго верховная власть, въ лицѣ монарха, обезпечиваетъ свое существованіе. Изъ даннаго опредѣленія далѣе слѣдуетъ, что министерство Императорскаго Двора можетъ существовать только тамъ, гдѣ есть царствующій Домъ, т. е. въ государствахъ съ наслѣдственною монархическою властью; одною изъ главныхъ обязанностей этого министерства, какъ мы увидимъ ниже, и является веденіе родословной книги царствующаго Дома.

Образованіе и развитіе высшаго органа, призваннаго къ удовлетворенію потребностей царствующаго Дома, имѣетъ въ Россіи, какъ и въ другихъ государствахъ, свою исторію. Общій ходъ этого развитія заключается въ томъ, что, по мѣрѣ

установленія и развитія монархической неограниченной власти, развиваются и учрежденія, необходимыя для удовлетворенія потребностей лица—носителя этой власти, а равно и другихъ лицъ, связанныхъ съ нимъ тѣсными узами кровнаго родства. Поэтому, до установленія московскаго единодержавія, въ Россіи не существовало особыхъ учрежденій въ видахъ удовлетворенія потребностей органовъ, воплощавшихъ въ себѣ идею верховной власти. Въ теченіи московскаго періода образуются постепенно различныя учрежденія для указанной цѣли; весьма долго они носятъ на себѣ характеръ учрежденій частнаго, вотчиннаго управленія, что вполнѣ понятно, ибо и дѣятельность самихъ представителей верховной власти долгое время сохраняла черты частновладѣльческаго, вотчиннаго режима. Только въ текущемъ столѣтіи частное вѣдомство Двора получило государственный характеръ, будучи подчинено одному центральному органу—министерству Императорскаго Двора. Но приданіе государственнаго характера прежнимъ частнымъ учрежденіямъ не измѣнило еще самыхъ задачъ дѣятельности этихъ учрежденій; измѣнились лишь ихъ организація и способы дѣятельности.

Отдѣльныя учрежденія по удовлетворенію потребностей царствующаго Дома возникали въ теченіи московскаго періода постепенно и въ соотвѣтствіи съ развивавшимися потребностями царской фамиліи. Имъ присвоивалось, большею частью, названіе приказовъ, а учрежденія непосредственно занятыя изготовленіемъ тѣхъ или другихъ предметовъ, необходимыхъ для удовлетворенія названныхъ потребностей, именовались палатами, дворцами и дворами. Наиболѣе видное мѣсто занималъ приказъ большаго дворца, завѣдывавшій всѣмъ дворцовымъ хозяйствомъ; ему были подчинены дворы: кормовой, хлѣбный, житный и сытный [1]), а равно дворцовыя города и села, сборы и доходы съ которыхъ были назначены на содержаніе царскаго двора; какъ особое отдѣленіе приказа „большаго дворца“, существовалъ „дворцовый судный приказъ“ для производства суда надъ лицами, подчиненными приказу „большаго дворца“. Рядомъ съ приказомъ „большаго дворца“ дѣйствовалъ „казенный приказъ“, управлявшійся царскимъ

[1]) *Забѣлинъ И.* Домашній бытъ русскихъ царей въ XVI и XVII ст. 1862. I, 84 и слѣд.

казначеемъ и вѣдавшій царскую казну [1]). Завѣдываніе конюшенною частью было ввѣрено особому „конюшенному приказу", подъ управленіемъ конюшаго боярина [2]); въ тѣсной связи съ этимъ приказомъ дѣйствовали приказы „ловчій" и „сокольничій", управлявшіе царскою охотою. Царскія увеселенія сосредоточивались, кромѣ того, въ потѣшныхъ и комидійныхъ палатахъ [3]). Для изготовленія предметовъ роскоши, употреблявшихся при царскомъ дворѣ, существовали особыя разнообразныя палаты, подчиненныя особымъ приказамъ; такъ, оружейный приказъ завѣдывалъ живописью, золотымъ и серебрянымъ дѣломъ, токарнымъ, столярнымъ и проч.; кромѣ того существовали особые приказы: ствольный, приказъ золотаго и алмазнаго дѣла, приказъ серебряный и др. Для распоряженія по отправленію панихидъ по умершимъ членамъ царскаго Дома существовалъ въ XVII ст. нѣкоторое время „панихидный приказъ" [4]). Вообще, какъ видимъ, число разныхъ приказовъ по завѣдыванію потребностями царствующаго Дома было весьма значительно; большинство изъ нихъ были совершенно самостоятельны и не подчинялись какому либо одному центральному органу.

Съ отмѣною приказной системы управленія и съ образованіемъ коллегій не было учреждено особой коллегіи для завѣдыванія дѣлами, касающимися царствующаго Дома. Отсюда, конечно, не слѣдуетъ, чтобы въ XVIII стол. и вообще не существовало никакихъ учрежденій для управленія и завѣдыванія потребностями царствующаго Дома. Если приказы были уничтожены, то многія учрежденія второстепеннаго характера, подчинявшіяся ранѣе приказамъ, продолжали существовать; таковы дворы: житный, дровяной, сытный, хлѣбный, потѣшный, псарный и друг. Высшими административными установленіями придворнаго вѣдомства были: придворная контора и главная дворцовая канцелярія; послѣдняя, какъ учрежденіе съ исполнительнымъ характеромъ, въ то время какъ придворная контора была учрежденіемъ распорядительнымъ и состояла изъ гофмаршаловъ подъ предсѣдательствомъ оберъ-гофмаршала.

---

[1]) *Забѣлинъ* I, 68; *Андреевскій* Русское Госуд. право. I, 262.

[2]) Ibid. I, 87. Андреевскій. I, 262.

[3]) О царскихъ увеселеніяхъ у *Забѣлина* I, 297; II, 388—493.

[4]) *Андреевскій*. I, 263.

Канцеляріи были подчинены конторы: провіантская, завѣдывавшая продовольственною частью; контора интендантскихъ дѣлъ и камеръ-цалмейстерская, завѣдывавшія строительною и декоративною частью; завѣдываніе всѣми дворцовыми садами было возложено до императора Петра II на особую садовую контору, но въ его царствованіе контора эта была упразднена и придворное садоводство возложено было на „канцелярію отъ строеній“; впрочемъ, этому учрежденію были подвѣдомственны лишь петербургскіе дворцовые сады; московскіе же состояли въ вѣдѣніи интендантской конторы.

Организація разнаго рода увеселеній и празднествъ и удовлетвореніе возникавшихъ отсюда потребностей не было ввѣрено какому либо одному учрежденію, но лежало на обязанности различныхъ придворныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ, главнымъ образомъ на цалмейстерской и интендантской канторахъ; иногда же организовались временныя коммиссіи; такъ, въ 1739 году была образована „маскарадная коммиссія“. Однако, для организаціи нѣкоторыхъ отдѣльныхъ видовъ развлеченій лицъ императорскаго Дома существовали самостоятельныя учрежденія; къ числу такихъ развлеченій относится императорская охота; если еще въ московскомъ государствѣ существовали для завѣдыванія этимъ дѣломъ особые приказы, то и въ XVIII столѣтіи охота составляла одинъ изъ наиболѣе выдающихся видовъ удовольствій царскаго семейства и вызывала существованіе соотвѣтствующихъ учрежденій. Главнымъ учрежденіемъ, заправлявшимъ этимъ дѣломъ, была оберъ-егермейстерская канцелярія подъ начальствомъ оберъ-егермейстера, подчиненнаго непосредственно и исключительно Императорскому Кабинету, а впослѣдствіи придворной конторѣ. Въ тѣсной связи съ егермейстерскою частью стояло конюшенное вѣдомство, управлявшееся „придворною конюшенною конторой“, подъ начальствомъ оберъ-шталмейстера, и дворцовой конюшенной концелярій. Придворное духовенство и капелла состояли въ вѣдѣніи различныхъ конторъ, смотря по характеру потребностей этой части. Наконецъ, время отъ времени возникали разнаго рода временныя учрежденія; такъ въ 1739 году была образована „дворцовая слѣдственная коммиссія“; въ 1740 году дворцовая счетная коммиссія и проч. Если въ московскомъ государствѣ многочисленныя и разнообразныя учрежденія по удовлетворенію потребностей царствующаго Дома

носили на себѣ по преимуществу характеръ частныхъ учрежденій и не объединялись ни въ какомъ центральномъ органѣ, за исключеніемъ, разумѣется, особы самого Царя. то около половины XVIII ст. мы видимъ уже нѣчто иное. Учрежденія придворнаго вѣдомства являются учрежденіями государственными, получаютъ указы, сносятся съ прочими высшими и низшими государственными органами рапортами и промеморіями; всѣ они, кромѣ того, подчиняются одному высшему учрежденію Императорскому Кабинету; кромѣ Кабинета ни одно изъ высшихъ учрежденій, не исключая и сената, не имѣло права давать имъ „повелительные указы“ и требовать отъ нихъ отчетовъ. Слѣдуетъ, однако, замѣтить, что дѣла хозяйственныя, домашнія, производились исключительно придворными учрежденіями, получавшими приказы непосредственно отъ носителя верховной власти и до Кабинета доходили рѣдко; только вопросы наиболѣе выдающіеся вызывали непосредственную дѣятельность Кабинета; сюда относились: всенародное объявленіе манифестами о радостныхъ и печальныхъ событіяхъ въ царской семьѣ, важнѣйшія распоряженія по случаю придворныхъ празднествъ, крупныя дворцовыя постройки, ассигнованіе изъ казны денегъ на содержаніе Двора и на придворные расходы и. т. п. [1]). Такимъ образомъ, мы имѣемъ возможность констатировать, что въ теченіи XVIII стол., въ отношеніи удовлетворенія потребностей царствующаго Дома, развилось два новыхъ принципа, неизвѣстныхъ московскому времени—это государственный характеръ учрежденій, завѣдующихъ всею придворною частью и концентрація этихъ учрежденій подъ главенствомъ одного высшаго органа. Дальнѣйшее, болѣе строгое и послѣдовательное развитіе этихъ началъ относится уже къ XIX вѣку.

При образованіи министерствъ не было создано министерства Императорскаго Двора; управленіе этой частью покоилось на прежнихъ основаніяхъ и особое министерство возникло лишь въ 1826 году 22 августа, подъ именемъ „министерства Императорскаго Двора и удѣловъ“. Чтобы объяснить такое наименованіе министерства, надо припомнить, что еще въ концѣ прошлаго столѣтія былъ образованъ „департаментъ

---

[1]) «Внутренній бытъ русскаго государства съ 17 октября 1740 года по 25 ноября 1741 года» по документамъ, хранящимся въ московскомъ архивѣ министерства юстиціи. Книги I и II. 1880 и 1886.

удѣловъ“ въ видахъ завѣдыванія имѣніями и доходами, особо назначенными на содержаніе Императорскаго Дома и выдѣленными изъ общаго числа государственныхъ имѣній и доходовъ [1]). Управленіе названнымъ департаментомъ было возложено на особое лицо съ званіемъ министра. При Императорѣ Александрѣ I департаментъ удѣловъ, по организаціи, данной ему въ 1809 году, въ общихъ чертахъ имѣлъ слѣдующій видъ: въ составъ департамента входили три отдѣленія и общее присутствіе; послѣднее состояло изъ четырехъ членовъ [2]). Къ компетенціи департамента удѣловъ относилось: 1) „исполненіе всѣхъ назначеній, относящихся до удовлетворенія Высочайшихъ Особъ Императорской фамиліи, какъ имѣніями, такъ и доходами. 2) хозяйственное управленіе имѣніями, заботы о благосостояніи удѣльныхъ крестьянъ, отчетность о доходахъ и расходахъ; 3) попеченіе о сохраненіи въ цѣлости всѣхъ удѣльныхъ имѣній“.

Кромѣ департамента удѣловъ продолжалъ существовать Кабинетъ Его Императорскаго Величества, сосредоточивавшій въ себѣ управленіе всѣмъ, что относилось до Императорскаго Дома; вотъ эти два учрежденія—департаментъ удѣловъ и Кабинетъ, при образованіи въ 1826 году особаго министерства Императорскаго Двора, вошли въ его составъ вмѣстѣ со всѣми придворными канторами и канцеляріями.

Если уже въ прошломъ вѣкѣ всѣ придворныя учрежденія были выдѣлены изъ общей системы государственныхъ установленій съ подчиненіемъ ихъ исключительно Кабинету и представителю верховной власти, то и съ образованіемъ особаго министерства Двора принципъ этотъ былъ удержанъ, при чемъ и самое министерство съ перваго же момента своего учрежденія стало особнякомъ отъ прочихъ министерствъ, будучи освобождено отъ контроля сената или какого бы то ни было другаго высшаго установленія; министръ Императорскаго Двора долженъ былъ состоять подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ носителя верховной власти [3]).

---

[1]) Пол. Соб. Зак. № 17906.

[2]) Ibid. № 23020, §§ 1—5.

[3]) Опытъ государственнаго права Россійской Имперіи К. Д.... Спб. 1833; стр. 317—319.

Всѣ разнообразныя придворныя учрежденія, какъ существовавшія ранѣе, такъ и возникшія уже въ теченіи XIX стол. были подчинены, какъ уже замѣчено, министру Императорскаго Двора; внутренній составъ послѣдняго время отъ времени подвергался нѣкоторымъ модификаціямъ; такъ, съ 1852 года по 1856 г. департаментъ удѣловъ былъ выдѣленъ изъ министерства Двора и подчиненъ особому министру удѣловъ; кромѣ существовавшихъ уже конторъ, дворцовыхъ правленій и проч. въ составъ министерства были введены въ 1858 г. экспедиція церемоніальныхъ дѣлъ, въ 1859 году Императорская археологическая коммиссія; позднѣе, именно въ 1883 г. преобразованы финансовыя и контрольныя установленія министерства. По дѣйствующему законодательству организація этого министерства представляется въ слѣдующемъ видѣ.

Министерство Императорскаго Двора занимаетъ въ системѣ министерствъ совершенно особенное мѣсто, въ виду того, что министръ Двора непосредственно подчиненъ носителю верховной власти и ни одно изъ учрежденій не можетъ дѣлать ему никакихъ предписаній, а равно и требовать отъ него какихъ либо отчетовъ по управленію [1]). Объясняется это несомнѣнно тѣмъ, что предметы дѣятельности этого министерства не имѣютъ общегосударственнаго характера въ томъ смыслѣ, какъ это мы говоримъ о дѣятельности всѣхъ прочихъ министерствъ; они касаются, напротивъ, исключительно потребностей царствующаго Дома; вотъ почему въ началѣ этого параграфа было замѣчено, что вопросъ о министерствѣ Двора относится скорѣе къ ученію объ организаціи верховной власти, нежели къ ученію о дѣятельности этой власти и установленіяхъ, при помощи которыхъ эта дѣятельность осуществляется; вотъ почему, далѣе, слѣдуетъ, что разсматриваемое министерство должно быть поставлено на ряду съ государственнымъ совѣтомъ, комитетомъ министровъ и нѣкоторыми другими установленіями, въ число органовъ верховнаго управленія; но опять таки это органъ верховнаго управленія sui generis, такъ какъ самая дѣятельность его только условно можетъ быть признана управленіемъ или дѣятельностью государственною. Единственное установленіе, входящее въ составъ министерства Двора и приближающее его къ другимъ централь-

[1]) Сводъ Зак. 1892 г. т. I. Учрежд. министерствъ. 878.

нымъ органамъ общегосударственнаго управленія—это капитулъ императорскихъ и царскихъ орденовъ, при чемъ министръ Двора состоитъ въ званіи канцлера этихъ орденовъ; для всякого, однако, очевидно, что присоединеніе капитула орденовъ къ разсматриваемому министерству чисто внѣшнее; дѣятельность капитула не имѣетъ ничего общаго со всѣми другими установленіями этого министерства и было бы болѣе послѣдовательнымъ выдѣлить это установленіе изъ названнаго министерства, давши ему или самостоятельное положеніе или же нашедши ему мѣсто въ составѣ какого либо другого учрежденія.

При министрѣ Двора существуетъ должность помощника [1]), а равно, какъ и при другихъ министерствахъ, совѣтъ. Указывая на составъ совѣта, законъ совершенно умалчиваетъ о предметахъ дѣятельности этого учрежденія, такъ же какъ и о порядкѣ дѣятельности; законодатель, повидимому, не вполнѣ былъ убѣжденъ въ необходимости существованія совѣта, такъ какъ говоритъ, что совѣтъ созывается въ случаѣ надобности [2]); едвали, однако, можетъ подлежать сомнѣнію, что совѣтъ есть учрежденіе безусловно зависимое отъ министра. Прочія установленія, входящія въ составъ разсматриваемаго министерства, законъ дѣлитъ на двѣ категоріи общія и особенныя, выдѣляя, однако, изъ той и другой главное управленіе удѣловъ, и давая ему на ряду съ капитуломъ орденовъ, особое положеніе. Общія установленія министерства—это тѣ, которыя имѣютъ общее значеніе для всего министерства или лучше сказать для всего вѣдомства Двора: къ числу ихъ относятся: 1) канцелярія министра Императорскаго двора и удѣловъ; 2) кабинетъ Его Императорскаго Величества; 3) контроль министерства Императорскаго Двора; 4) касса министерства; 5) инспекція врачебной части и 6) общій архивъ. Особыя установленія—это тѣ, которыя имѣютъ своей задачей удовлетвореніе отдѣльныхъ потребностей двора.

Кабинетъ Его Императорскаго Величества имѣетъ своей задачей завѣдывать вопросами, касающимися отчасти всего вѣдомства Двора, отчасти нѣкоторыми спеціальными вопросами;

---

[1]) Собр. узак. 1893 г. ст. 1475.

[2]) Сводъ зак. изд. 1892 г. т. I. учрежд. мин. ст. 882—883.

къ числу первыхъ принадлежатъ дѣла по службѣ въ придворномъ вѣдомствѣ, возложенныя на административный отдѣлъ Кабинета и дѣла хозяйственныя, финансовыя и счетныя, возложенныя на хозяйственный отдѣлъ. Ко второй категоріи относится управленіе Алтайскими и Нерчинскими горными округами, императорскими фарфоровымъ и стекляннымъ заводами, екатеринбургскою гранильною фабрикой и княжествомъ Ловичскимъ—все это возложено на земельно-заводскій отдѣлъ Кабинета; наконецъ, камеральное отдѣленіе вѣдаетъ дѣла о драгоцѣнныхъ вещахъ, жалуемыхъ въ подарки, дѣла по сбору ясака и по храненію Императорскихъ регалій и коронныхъ брилліантовъ; въ кабинетѣ, кромѣ того, хранятся: родословная книга Россійскаго Императорскаго Дома и, въ опредѣленныхъ случаяхъ, завѣщанія членовъ Императорской фамиліи. Во главѣ кабинета стоитъ особый управляющій, на котораго, помимо всего вышеизложеннаго, возложена переписка съ сенатомъ, министрами и другими установленіями и должностными лицами [1]). Такимъ образомъ, главное назначеніе кабинета состоитъ въ завѣдываніи собственностью, принадлежащею Императорскому Дому и въ управленіи служебными и хозяйственными дѣлами по вѣдомству Двора.

Министерство Двора имѣетъ свой контроль, не находящійся ни въ какой зависимости отъ государственнаго контроля и свою особую кассу.

Въ виду принадлежности къ вѣдомству Двора весьма значительнаго числа лицъ, при министерствѣ существуетъ особая инспекція врачебной части [2]).

Что касается особыхъ установленій министерства, то большинство изъ нихъ существовало уже, только подъ другими названіями, въ XVIII и XVII столѣтіяхъ. Они могутъ быть классифицированы по самой цѣли своего существованія; такъ, одни изъ нихъ завѣдуютъ придворною хозяйственною частью—продовольствіемъ Императорской фамиліи и ея помѣщеніемъ; сюда относятся гофмаршальская часть, С.-Петербургское дворцовое управленіе, управленіе дворцомъ Императора, Московское и Варшавское дворцовыя управленія, Царскосельское, Петергофское и Гатчинское дворцовыя управленія, управленіе

[1]) Ibid. 887—893.

[2]) Ibid. 894—897.

городомъ Павловскомъ; другія завѣдуютъ художественною и научною частью; таковы: завѣдующій придворнымъ музыкальнымъ хоромъ, управляющій нѣвческою капеллой, директоръ Императорскаго Эрмитажа, дирекція Императорскихъ театровъ; библіотека Его Императорскаго Величества; къ вѣдомству Двора отнесена также Императорская академія художествъ и Императорская археологическая коммиссія; придворное духовенство состоитъ въ завѣдываніи протопресвитера придворныхъ соборовъ Сношенія съ дипломатическимъ корпусомъ и дѣла по устройству церемоніаловъ, торжествъ, бывающихъ при Высочайшемъ Дворѣ, находятся въ вѣдѣніи экспедиціи церемоніальныхъ дѣлъ, управляемой оберъ-церемоніймейстеромъ. Наконецъ, съ древнѣйшихъ временъ и до настоящаго времени сохранилось особое управленіе Императорскою охотой, въ связи съ которымъ находится и придворная конюшенная часть [1]).

„Главное управленіе удѣловъ“, входящее въ составъ министерства Императорскаго Двора, управляетъ всѣми удѣльными имѣніями, а ровно и Государевыми имѣніями, вотчинами и дворцами.

Капитулъ орденовъ, завѣдующій всѣми орденами и знаками отличія, состоитъ подъ главнымъ начальствомъ канцлера Россійскихъ Императорскихъ и Царскихъ орденовъ, т. е. министра Двора, изъ оберъ-церемоніймейстера, управляющаго дѣлами капитула и канцеляріи. Кромѣ того, къ вѣдомству капитула орденовъ принадлежатъ также временныя собранія: 1) кавалеровъ орденовъ подъ названіемъ Кавалерскихъ Думъ; 2) Думы знака отличія безпорочной службы и знака отличія ордена св. Анны въ награду нижнихъ чиновъ за особые подвиги и заслуги.

При нѣкоторыхъ орденахъ состоятъ церемоніймейстеры и каждый орденъ имѣетъ своего секретаря и двухъ геральдовъ [2]).

Въ тѣсной связи съ капитуломъ и подъ предсѣдательствомъ канцлера орденовъ, хотя и не въ вѣдомствѣ министерства Императорскаго Двора, существуетъ „комитетъ для разсмотрѣнія представленій къ Высочайшимъ наградамъ“. Въ

---

[1]) Ibid. ст. 898—919;

[2]) Св. зак. изд. 1892 г. I. учрежд. орденовъ.

его составъ входятъ: управляющій собственною Его Императорскаго Величества канцеляріей и четыре члена по назначенію Верховной Власти. Его обязанность заключается въ предварительномъ разсмотрѣніи представленій о награжденіи чинами за отличіе орденами и медалями и т. д. [1]).

Такова организація министерства Императорскаго Двора въ Россіи. Сдѣланное нами выше замѣчаніе о томъ, что ученіе объ этомъ учрежденіи, по существу дѣла, относится не столько къ ученію объ органахъ управленія, сколько къ ученію объ организаціи верховной власти, подтверждается тѣмъ, что въ системѣ министерствъ европейскихъ и другихъ государствъ мы далеко не всегда находимъ министерство Императорскаго Двора. Это министерство есть принадлежность наслѣдственныхъ, по преимуществу неограниченныхъ, монархій; если мы встрѣчаемъ его и въ конституціонныхъ монархіяхъ, то лишь потому, что королевская власть въ нихъ также наслѣдственна; тамъ, гдѣ нѣтъ наслѣдственной королевской власти или гдѣ, какъ въ республикахъ, нѣтъ вообще королевской власти, мы не находимъ и министерства Двора.

Особое министерство Двора имѣется въ Австро-Венгріи и нѣкоторыхъ Германскихъ государствахъ, кромѣ того въ Италіи существуетъ званіе министра королевскаго дома.

Въ Австро-Венгріи это министерство называется министерствомъ Императорскаго Дома и иностранныхъ дѣлъ, слѣдовательно оно вѣдаетъ также и внѣшнія ношенія. Въ отношеніи двора въ его вѣдѣніи сосредоточиваются всѣ вопросы, касающіеся политико-юридическаго положенія династіи, слѣдовательно, вопросы общегосударственнаго значенія; само собою разумѣется, что это министерство является здѣсь общимъ для обѣихъ частей государства [2]). Удовлетвореніе разнообразныхъ потребностей правящей династіи не входитъ въ сферу компетенціи министерства Императорскаго Дома, но вѣдается придворными учрежденіями и должностными лицами. Что касается придворнаго штата должностей и учрежденій, то всѣ они распредѣляются по четыремъ придворнымъ штабамъ, управляемымъ особыми начальниками: оберъ-гофмейстеромъ, оберъ-камереромъ, оберъ-гофъ-маршаломъ и оберъ-шталмейстеромъ; императорская гвардія занимаетъ особое положеніе. Помимо

[1]) Св. зак. учрежд. комитета для разсмотрѣнія представленій къ Высочайшимъ наградамъ.

[2]) *Ulbrich.* S. Staatsrecht. S. 20.

многочисленныхъ придворныхъ должностей и учрежденій, въ вѣдомствѣ двора состоятъ также: королевская библіотека, естественно-историческій музеумъ, театръ и проч. [1]). Въ Пруссіи во главѣ придворнаго вѣдомства стоитъ министръ королевскаго дома, онъ же оберъ-каммереръ; который, какъ таковый, не занимаетъ, однако, положенія государственныхъ министровъ, но функціонируетъ лишь въ качествѣ главы придворнаго вѣдомства [2]).

Министерство королевскаго дома и иностранныхъ дѣлъ въ Баваріи вѣдаетъ вопросы, касающіеся юридическаго положенія всѣхъ членовъ королевскаго дома, часть геральдическую, имущества, находящіяся во владѣніи королевскаго дома, придворный и государственный архивы. То же министерство управляетъ внѣшними сношеніями, путями сообщенія, почтами и телеграфами [3]). Министерство королевскаго дома и дѣлъ иностранныхъ существуетъ также въ Вюртембергѣ [4]). Въ Италіи, какъ сказано, во главѣ придворнаго вѣдомства стоитъ министръ королевскаго дома; главнѣйшими должностями являются: префектъ дворца, первый генералъ-адъютантъ, оберъ маршалъ и оберъ-егермейстеръ. Однако и здѣсь должность министра двора не принадлежитъ къ общей министерской системѣ; это лишь высшая придворная должность [5]).

Изъ сказаннаго о министерствѣ двора мы имѣемъ право вывести слѣдующее довольно важное заключеніе: тамъ, гдѣ это министерство существуетъ исключительно въ интересахъ правящей династіи и не управляетъ никакими общегосударственными интересами, оно и не входитъ въ общую систему министерствъ, нося на себѣ черты частно-гражданскаго характера; хотя и нельзя сказать, чтобы это было вполнѣ частное учрежденіе. Гдѣ, напротивъ, министерство двора вѣдаетъ какіе либо предметы общегосударственнаго управленія, тамъ оно входитъ въ общую систему министерствъ, но въ отношеніи

---

[1]) Подробности см. Hof und-Staatshandbuch der Österreichisch-Ungarischen Monarchie. 1894.

[2]) *Schulze.* S. 44. L. *Rönne.* Das Staatsrecht der Preussichen Monarchie 1881. S. 156,

[3]) *Seydel.* Das Staatsrecht des Königreichs Bayern. S. 80.

[4]) *Gaupp.* Das. Staatsrecht d. Konigreichs Württemberg. 1884. S. 59 flg. Almanach de Gotha. 1894 г.

[5]) *Brusa* S. 103 flg. Подробности придворнаго управленія въ Calendario Generale del regno d'Jtalia.

двора или правящей династіи оно вѣдаетъ лишь то, что опять-таки имѣетъ не частное, но общегосударственное значеніе; все же, касающееся частныхъ потребностей членовъ царствующей династіи, вѣдается придворными учрежденіями, не относящимися къ составу министерства двора. Только что сказаннымъ министерство двора въ западно-европейскихъ государствахъ довольно рѣзко отличается отъ того же министерства въ Россіи, такъ какъ въ послѣдней всѣ придворныя учрежденія входятъ въ составъ министерства Императорскаго двора; оно заботится объ удовлетвореніи всѣхъ потребностей царствующаго дома, какой бы характеръ они ни носили, частный или общегосударственный; и въ то же время оно есть учрежденіе не съ частнымъ, но съ публичнымъ характеромъ; функціонирующій въ его составѣ персоналъ пользуется всѣми правами государственной службы и даже нѣкоторыми служебными привиллегіями. Конечно, министерство Императорскаго Двора и въ Россіи не можетъ быть помѣщено въ общую систему министерствъ, такъ какъ оно, какъ замѣчено выше, не подчиняется ни одному изъ государственныхъ учрежденій, признавая надъ собою власть одного лишь Императора. Такимъ образомъ, министерство Императорскаго Двора, по своей цѣли и по самому содержанію своей дѣятельности, является учрежденіемъ частнымъ, по своему же юридическому положенію, по своимъ правамъ и преимуществамъ, учрежденіемъ публичнымъ. Такая двойственность, гораздо менѣе дающая себя знать въ того же рода учрежденіяхъ западно-европейскихъ государствъ, есть съ одной стороны результатъ историческихъ условій, съ другой результатъ стремленія законодателя сообщить, какъ юридическому, такъ и фактическому положенію царствующаго дома наибольшій авторитетъ и значеніе.

Всѣми вышеизложенными министерствами исчерпывается система министерствъ, существующихъ въ Россіи. Чтобы закончить вопросъ о высшихъ государственныхъ установленіяхъ, намъ остается сказать еще нѣсколько словъ о тѣхъ высшихъ установленіяхъ, которыя не носятъ названія министерствъ и занимаютъ особое положеніе; таковы: собственная Его Императорскаго Величества канцелярія и канцелярія прошеній, подаваемыхъ на Высочайшее Имя.

Глава тринадцатая.

СОБСТВЕННАЯ ЕГО ИМПЕРАТОРСКАГО ВЕЛИЧЕСТВА КАНЦЕЛЯРІЯ, КАНЦЕЛЯРІЯ ПРОШЕНІЙ, ПОДАВАЕМЫХЪ НА ВЫСОЧАЙШЕЕ ИМЯ, И КОМИТЕТЪ СИБИРСКОЙ ЖЕЛѢЗНОЙ ДОРОГИ.

§ 79. Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія.

Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія получила свое названіе и болѣе или менѣе стройную организацію въ 1812 году. Однако и ранѣе, подъ тѣми или другими названіями всегда существовали учрежденія, завѣдовавшія дѣлами, относящимися къ непосредственной личной компетенціи монарха, а равно и другими дѣлами, возлагавшимися на подобныя учрежденія по тѣмъ или другимъ соображеніямъ. Въ царствованіе императора Николая I канцелярія дѣлается весьма сложнымъ учрежденіемъ, вѣдающимъ самые разнообразные вопросы; съ 1826 года по 1828 въ ней были образованы четыре отдѣленія: первое,—завѣдовавшее дѣлами, подлежавшими личному разсмотрѣнію императора и наблюдавшее за исполненіемъ Высочайшихъ повелѣній. Съ 1846 года по 1857 въ сферу вѣдѣнія этого отдѣленія было введено также завѣдываніе дѣлами государственной службы гражданскаго вѣдомства, для чего въ его составѣ былъ образованъ инспекторскій департаментъ гражданскаго вѣдомства. По исключеніи въ 1857 году дѣлъ этого рода изъ вѣдѣнія 1-го отдѣленія, къ нему въ 1859 году былъ присоединенъ „комитетъ призрѣнія заслужен-

ныхъ гражданскихъ чиновъ", образованный еще при Императорѣ Александрѣ I, въ 1822 году [1]).

Въ 1826 году было образовано второе отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, вмѣсто упраздненной „коммиссіи составленія законовъ", учрежденной въ 1810 году при государственномъ совѣтѣ; цѣль 2-го отдѣленія была та же, что и упраздненной коммиссіи, т. е. дѣятельность по составленію свода законовъ и полнаго собранія законовъ [2]).

Въ 1882 году второе отдѣленіе было упразднено; и дѣятельность по изданію законовъ вновь возложена была на государственный совѣтъ, при которомъ для этой цѣли былъ образованъ кодификаціонный отдѣлъ, упраздненный въ свою очередь въ 1894 году, съ возложеніемъ его дѣятельности на государственную канцелярію.

Въ томъ же 1826 году было образовано третье отдѣленіе канцеляріи для управленія дѣлами высшей полиціи; въ частности, къ вѣдѣнію этого отдѣленія, состоявшаго подъ начальствомъ шефа корпуса жандармовъ, относилось: собираніе свѣдѣній и соотвѣтствующая распорядительная дѣятельность по дѣламъ раскола, выдѣлки фальшивой монеты, высылки и размѣщенія вредныхъ и подозрительныхъ лицъ, завѣдыванія мѣстами заключенія государственныхъ преступниковъ и многія другія дѣла по государственнымъ преступленіямъ [3]). Въ 1880 году третье отдѣленіе было упразднено и сосредоточивавшаяся въ немъ дѣятельность была возложена на министерство внутреннихъ дѣлъ.

Въ 1828 году было образовано четвертое отдѣленіе канцеляріи для завѣдыванія установленіями—благотворительными и учебными, состоящими подъ покровительствомъ Ихъ Величествъ. Основаніе такому учрежденію было положено императрицей Маріей Ѳеодоровной. Въ 1874 году въ разсматриваемомъ отдѣленіи были произведены нѣкоторыя модификаціи; къ числу важнѣйшихъ изъ нихъ принадлежитъ учрежденіе опекунскаго совѣта. Четвертое отдѣленіе существуетъ и до

---

[1]) Пол. Соб. Зак. №№ 20.401; 29.326; 31.772.

[2]) 2-е Пол. Соб. Зак. № 114; 16728; 16882.

[3]) 2-е Пол. Соб. Зак. №№ 449; 1979; 2513 и др.

настоящаго времени, но не подъ именемъ отдѣленія, а подъ именемъ „собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи по учрежденіямъ вѣдомства Императрицы Маріи“ и завѣдуетъ по прежнему учебными и благотворительными заведеніями, число которыхъ возрасло въ настоящее время до весьма крупной цифры [1]). Главнѣйшимъ органомъ по вѣдомству Императрицы Маріи является по прежнему Опекунскій Совѣтъ въ качествѣ законосовѣщательнаго и финансоваго учрежденія; часть же административная возложена на канцелярію, раздѣляющуюся на шесть экспедицій. Въ составъ Совѣта входятъ два присутствія—С.-Петербурское и Московское состоящія изъ членовъ, называемыхъ почетными опекунами. При канцеляріи состоятъ: учебный комитетъ, строительный комитетъ, юрисконсультъ и инспекторъ по медицинской части, подъ управленіемъ котораго находится „врачебное совѣщаніе“. Къ числу учрежденій вѣдомства Императрицы Маріи принадлежатъ, сверхъ вышеуказанныхъ, „контроль“, находящійся въ непосредственномъ подчиненіи главноуправляющему и повѣряющій правильность денежнаго и матеріальнаго хозяйства даннаго вѣдомства, и „канцелярія по управленію всѣми дѣтскими пріютами“ [2]).

Въ 1836 году при собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи было открыто „временное 5-ое отдѣленіе“, учрежденное въ видахъ преобразованія управленіе казенныхъ крестьянъ [3]); оно было закрыто въ 1860 году. Въ 1843 году было учреждено „временное 6-ое отдѣленіе“ для разработки правилъ по устройству Закавказскаго края [4]). Отдѣленія этого также уже болѣе не существуетъ, какъ не существуетъ и вообще никакихъ отдѣленій канцеляріи. Къ предметамъ вѣдомства „канцеляріи“ относятся довольно разнообразные

---

[1]) Въ 1889 году въ вѣдомствѣ императрицы Маріи имѣлось 129 пріютовъ, 10 больницъ, 19 богадѣленъ и сиротскихъ домовъ, воспитательны дома въ Петербургѣ (1) и Москвѣ (1), одно родовспомогательное заведеніе 4 мужскихъ учебныхъ заведенія, 77 женскихъ, 10 благотворительныхъ обществъ, карточная фабрика, общество садоводства, 1 банкъ. См. *В. Кругенко* сборникъ краткихъ свѣдѣній о правительственныхъ учрежденіяхъ 1889. стр. 287 и слѣд.

[2]) Нѣкоторыя измѣненія въ канцеляріи по учрежденіямъ Императрицы Маріи произведены въ 1895 году. См. Собр. Узак. 1895 г. № 951.

[3]) Пол. Соб. Зак. № 9119.

[4]) Ibid. № 16.008.

вопросы, какъ-то исполненіе полученныхъ отъ Государя повелѣній и порученій, изготовленіе, въ извѣстныхъ случаяхъ, Высочайшихъ указовъ, рескриптовъ и проч. представленіе Ему поступающихъ въ канцелярію на Высочайшее Имя бумагъ по нѣкоторымъ изъ высшихъ государственныхъ учрежденій, а также всеподданнѣйшихъ донесеній начальниковъ губерній и объявленіе по этимъ представленіямъ резолюцій; въ компетенцію канцеляріи далѣе входитъ: разсмотрѣніе и представленіе на Высочайшее усмотрѣніе ходатайствъ благотворительныхъ и общеполезныхъ учрежденій, не состоящихъ въ прямомъ вѣдѣніи министерствъ или главныхъ управленій; первоначальное разсмотрѣніе и дальнѣйшее направленіе, согласно указаніямъ представителя верховной власти, вопросовъ, касающихся общихъ, преимущественно формальныхъ, условій гражданской службы, а равно и вопросовъ относящихся до награднаго дѣла и проч. [1]). Въ 1894 году къ вѣдомству собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи были вновь отнесены дѣла по службѣ гражданской именно, по такъ называемой, инспекторской части Всѣ такого рода дѣла должны разсматриваться въ „Комитетѣ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ", дѣлопроизводство же по этой части возложено на инспекторскій отдѣлъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи. Такимъ образомъ, какъ назначеніе на должности, такъ и увольненіе отъ должностей, должно быть санкціонировано Высочайшимъ приказомъ [2]). Въ виду, однако, возникшихъ затрудненій, въ видѣ чрезмѣрно сложнаго дѣлопроизводства, компетенція комитета и инспекторскаго отдѣла была въ 1895 году вновь сокращена выдѣленіемъ изъ нея дѣлъ по службѣ чиновниковъ высшихъ классовъ.

Изъ всего вышеизложеннаго слѣдуетъ, что собственная Его Императорскаго Величества канцелярія есть дѣйствительно личная канцелярія Императора, необходимая для дѣлопроизводства по вопросамъ, подлежащимъ его непосредственному вѣдѣнію; какъ таковая она относится къ органамъ верховнаго управленія, ибо самасобственною властью никакихъ постановленій дѣлать не можетъ. Если ранѣ время отъ времени возникалии суще-

---

[1]) *В. Кривенко.* стр. 21—12.

[2]) Собран. Узак. и Распор. 1894. ст. 508. 798. 1895. ст. 298.

ствовали различныя отдѣленія, то это объясняется тѣмъ, что нѣкоторыя дѣла управленія представители верховной власти считали на столько важными, что ставили ихъ подъ свое непосредственное руководство.

§ 80. Канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній на Высочайшее Имя приносимыхъ.

Для принятія прошеній и жалобъ, приносимыхъ на Высочайшее Имя, существуетъ, однако, особое учрежденіе подъ именемъ „канцеляріи прошеній, на Высовайшее Имя приносимыхъ". Это учрежденіе не стоитъ ни въ какой связи съ Собственной Его Императорское Величества канцелярій, но до послѣдняго времени находилось подъ непосредственнымъ начальствомъ Командующаго Императорскою Главною Квартирою. Въ 1895 году этотъ порядокъ признанъ былъ нецѣлесообразнымъ и канцелярія прошеній заняла особое и самостоятельное положеніе, будучи подчинена особому главноуправляющему концеляріей. Должность этого послѣдняго, по словамъ закона, не можетъ быть соединяема съ другою должностью министра или главноуправляющаго [1]). Всѣ жалобы и прошенія подаются главноуправляющему канцелярій. Въ законѣ мы находимъ и указаніе на то, какія именно жалобы и прошенія могутъ быть подаваемы на Высочайшее Имя. Сюда относятся: 1) жалобы на опредѣленія департаментовъ сената, кромѣ кассаціонныхъ; 2) жалобы на другія высшія установленія, когда они приносятся по дѣламъ не судебнымъ и не по существу дѣла, но лишь по поводу неправильнаго указанія въ постановленіяхъ тѣхъ или другихъ высшихъ установленій на фактическія обстоятельства; 3) жалобы на дѣйствія и распоряженія министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями и генералъ-губернаторовъ, когда эти дѣйствія не могутъ быть обжалованы въ сенатѣ; 4) прошенія о дарованіи милостей въ особыхъ случаяхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ и прошенія о помилованіи и смягченіи участи лицъ, осужденныхъ или отбывающихъ наказанія.

---

[1]) Собр Узак. и Распор. 1895. ст. 242 и 423.

Главноуправляющій канцеляріей по принятіи прошеній и жалобъ прежде всего убѣждается въ томъ, удовлетворяютъ ли они всѣмъ указаннымъ въ законѣ условіямъ, и тѣ изъ нихъ, которыя такимъ условіямъ не удовлетворяютъ, оставляетъ безъ послѣдствій. Жалобы и прошенія, поданныя на законномъ основаніи и съ соблюденіемъ всѣхъ установленныхъ правилъ, подлежатъ предварительному разсмотрѣнію различныхъ высшихъ установленій, смотря по характеру самыхъ жалобъ. Такъ, жалобы на опредѣленія департаментовъ сената препровождаются въ учрежденное при государственномъ совѣтѣ „особое присутствіе“, которое рѣшаетъ, есть ли основаніе для переноса дѣла, по поданной жалобѣ, въ общее собраніе сената; такое рѣшеніе должно быть утверждено представителемъ верховной власти, въ противномъ случаѣ жалоба оставляется безъ послѣдствій [1]). Жалобы на постановленія высшихъ государственныхъ установленій по повелѣнію Верховной Власти или оставляются безъ послѣдствій, или же вносятся въ тѣ высшія установленія, въ которыхъ эти постановленія состоялись. Главноуправляющій канцеляріей обязанъ присутствовать въ этихъ случаяхъ въ засѣданіяхъ высшихъ установленій; состоявшіяся по жалобамъ заключенія и объясненія представляются на Высочайшее усмотрѣніе. Тотъ же порядокъ соблюдается и относительно жалобъ, поданныхъ на министровъ, главноуправляющихъ и генералъ-губернаторовъ, только что всѣ эти должностные лица должны дать свои объясненія, рѣшенія же по жалобамъ постановляются государственнымъ совѣтомъ, комитетомъ министровъ или правительствующимъ сенатомъ по принадлежности и по утвержденіи ихъ носителемъ верховной власти.

Прошенія о милостяхъ, дарованіе коихъ сопряжено съ изъятіемъ изъ закона, или докладываются Государю непосредственно министрами, или же вносятся предварительно на разсмотрѣніе государственнаго совѣта или комитета министровъ. Прошенія о всякаго рода милостяхъ докладываются Государю самимъ главноуправляющимъ канцеляріей. Прошенія о помилованіи или смягченіи наказанія, хотя и принимаются главноуправляющимъ, но препровождаются, относительно лицъ гражданскаго вѣдомства къ министру юстиціи, относительно лицъ военнаго

---

[1]) Учреж. Госуд. Сов. ст. 124—137.

вѣдомства къ военному министру или къ управляющему морскимъ министерствомъ, которые и представляютъ уже эти ходатайства на Высочайше усмотрѣніе. Прошенія по дѣламъ Великаго Княжества Финляндскаго и тѣ прошенія и жалобы по духовному вѣдомству, которыя относятся до духовныхъ дѣлъ и управленія православной церкви, передаются министру статсъ секретарю В. К. Финляндскаго [1]) и оберъ-прокурору св. синода по принадлежности. Высочайшія повелѣнія, состоящіяся по жалобамъ и прошеніямъ, сообщаются главноуправляющему канцеляріей для свѣдѣнія лицамъ, принесшимъ таковыя [2]).

§ 81. Комитетъ сибирской желѣзной дороги.

Всѣ вышеразсмотрѣнныя учрежденія, какъ верховнаго, такъ и подчиненнаго управленія, являются учрежденіями постоянными, расчитанными на постоянное и регулярное выполненіе тѣхъ или другихъ функцій государственнаго управленія; удовлетвореніе какихъ либо временно возникающихъ потребностей государственной жизни не вызываетъ обыкновенно образованія самостоятельныхъ учрежденій; дѣло ограничивается въ такихъ случаяхъ по большей части образованіемъ какихъ либо дополнительныхъ органовъ въ составѣ уже существующихъ учрежденій; они носятъ названіе коммиссій, комитетовъ, отдѣленій и т. п. Какъ исключеніе изъ этого общаго правила является учрежденіе комитета сибирской желѣзной дороги въ 1893 году. Такое грандіозное предпріятіе, какъ проведеніе чрезъ всю Сибирь желѣзной дороги и соединеніе, такимъ образомъ, этой отдаленной страны не только съ Европейскою Россіей, но и со всей Европой, является несомнѣнно дѣломъ высокой важности, требующимъ при томъ большой осмотрительности, ибо въ каждомъ великомъ предпріятіи даже и малыя ошибки

---

[1]) Для веденія дѣлъ, требующихъ рѣшенія носителя верховной власти, учрежденъ статсъ-секретаріатъ великаго княжества Финляндскаго, состоящій изъ министра статсъ-секретаря съ помощникомъ и канцеляріи Его Величества по дѣламъ Финляндіи.

[2]) Правила о порядкѣ принятія и направленія прошеній и жалобъ, на Высочайшее Имя приносимыхъ.

могутъ влечь за собою значительный государственный ущербъ. Вотъ почему осуществленіе этого предпріятія не было возложено на какую либо коммиссію или какой либо комитетъ въ составѣ министерства путей сообщенія, но для этой цѣли было образовано особое, самостоятельное и ни отъ одного министерства независимое учрежденіе подъ вышеприведеннымъ названіемъ.

Въ составъ комитета входятъ, предсѣдатель и вице-предсѣдатель, особо назначаемые Императоромъ, министры: внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, финансовъ, путей сообщенія, военный, управляющій морскимъ министерствомъ и государственный контролеръ; такимъ образомъ, большинство министровъ являются членами комитета, что и объясняется тѣмъ значеніемъ, какое вообще пути сообщенія имѣютъ въ отношеніи различныхъ сторонъ государственной жизни. Въ составѣ комитета мы не находимъ министровъ народнаго просвѣщенія и юстиціи, хотя между улучшеніемъ путей сообщенія и распространеніемъ просвѣщенія; существутъ несомнѣнно тѣсная связь точно также сибирская желѣзная дорога окажетъ не маловажную услугу въ дѣлѣ улучшенія въ Сибири судопроизводства. Впрочемъ, предсѣдателю комитета предоставляется приглашать въ присутствіе комитета всѣхъ тѣхъ лицъ, участіе коихъ будетъ признано полезнымъ; при этомъ приглашаемые министры пользуются такимъ же правомъ голоса, какъ и постоянные члены.

Управленіе дѣлами комитета возлагается на управляющаго дѣлами комитета министровъ и все дѣлопроизводство организовано на тѣхъ же началахъ, которыя приняты въ комитетѣ министровъ.

Въ сферу компетенціи комитета сибирской желѣзной дороги входитъ: 1) общее руководство дѣломъ сооруженія этой дороги; 2) разрѣшеніе вопросовъ, поступающихъ отъ министровъ; 3) разрѣшеніе вопросовъ о разныхъ предпріятіяхъ, возникающихъ въ связи съ сооруженіемъ сибирской дороги и распоряженіе назначенными для этой цѣли суммами. Разсматриваемое учрежденіе является отчасти органомъ подчиненнаго управленія, отчасти верховнаго. Комитетъ рѣшаетъ самостоятельно вопросы, касающіеся общаго руководительства и вспомогатель-

ныхъ предпріятій; прочіе вопросы, не подходящіе подъ эти категоріи, представляются непосредственно на утвержденіе Императора. По дѣламъ же законодательнымъ составляется, каждый разъ съ особаго Высочайшаго разрѣшенія, соединенное присутствіе изъ членовъ комитета и департаментовъ государственнаго совѣта по принадлежности Вопросы, разсмотрѣнные этимъ присутствіемъ идутъ на утвержденіе Государя Императора чрезъ общее собраніе государственнаго совѣта. Собственной исполнительной власти комитетъ не имѣетъ; его постановленія приводятся въ исполненіе соотвѣтствующими министрами [1]).

Съ окончаніемъ сооруженія сибирской желѣзной дороги управленіе ею должно войти въ компетенцію постоянно дѣйствующихъ установленій, главнымъ образомъ, конечно, министерства путей сообщенія.

[1]) Сводъ зак. 1892. I. Учрежденіе комитета Сибирской желѣзной дороги ст. 1—16.

ОПЕЧАТКИ.

Стр.	*Строка.*	*Напечатано.*	*Слѣдуетъ.*
5.	16 св.	общее	и общее
8.	12	на какой	никакой
14.	15	это	эта
15.	20	проводчиковъ	проводниковъ
18.	6	вь	къ
72.	10 сн.	употребляется	употребляется
78.	5 св.	монархичессихъ	монархическихъ
—	7 св	прнсяги	присяги
91.	11 сн.	Неприкосновенность	2) Неприкосновенность
96.	11	Новагорода,	Новагорода—
100.	2 сн. пр.	Monaschie	Monarchie
103.	1 сн	званіемъ	званіемъ и
105	13 св.	членовь	членовъ
118.	14	отвѣтственностю	отвѣтственностью
123.	19 сн.	олязательности	обязательности
124.	8	оно приложимо .... обращепо	она приложима... обращена
142.	6	верховнаг	верховнаго
158.	11 св	администратнвная	административная
183.	4 сн.	смѣтамъ	пользамъ
184.	3 св.	хозяйственная	хозяйственныя
187.	19 сн	не многихъ	немногихъ
212.	6 св.	Высочайшимъ	Высочайшихъ
218.	5	принровленными	принаровленными
236.	8	министры	2) министры
246.	4 св.	одинъ и	одинъ изъ
257.	14 сн.	нидѣйствитель-ными	недѣйствитель-ными

Стран.	*Строка.*	*Напечатано*	*Слѣдуетъ.*
278	5 св.	нечто	ни что
280	19 сн.	не чѣмъ	ни чѣмъ
305	16 сн.	сдѣсь	здѣсь
307	6 —	зякона	закона
365	7 —	1819	1719
—	8 —	1807	1707
375	15 св.	Россій	Россіей
376	1 сн.	нностранныхъ	иностранныхъ
382	6 св.	опредѣленія	опредѣленія
383	20 сн.	внѣшній	внѣшнихъ
411	13 сн.	public	public
439	2 сн.	мѣдицинскую	медицинскую
446	12 —	лекарственнахъ	лекарственныхъ
453	1 св.	медификацій	модификацій
477	15 сн.	passalium	passagium
501	5 св.	сосредоточна	сосредоточена
506	11 сн.	образованъ	образованъ
529	6 св.	прносимыхъ	приносимыхъ

ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
Общественных Наук
Академии Наук СССР