БИБЛІОТ
13732.

ФАБРИКА
Н.В.ГАЕВСКАГО
В.О. 5 лин. 54
СПБ. ВЛАДИМІРСК. ПР. 4

13732

БИБЛІОТЕКА
УЧЕНАГО КОМИТЕТА МИН. ФИН.

13732
17108.
БИБЛІОТЕКА
24
УЧЕНАГО КОМИТЕТА МИН. ФИН.

РУССКОЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

КОНСПЕКТЪ ЛЕКЦІЙ

ОРДИНАРНАГО ПРОФЕССОРА ИМПЕРАТОРСКАГО МОСКОВСКАГО УНИВЕРСИТЕТА

А. С. Алексѣева.

78270

ИЗДАНІЕ ЧЕТВЕРТОЕ.

39

Москва.

Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ.

Моховая, противъ манежа, д. кн. Гагарина.

1897.

Л.
Библиотека ИНИОН СССР

78270

БИБЛІОТЕКА
УЧЕБНАГО КОМИТЕТА МИН. ФИН.

ВВЕДЕНІЕ.

ОПРЕДѢЛЕНІЕ ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

Муромцевъ. Опредѣленіе и основное раздѣленіе права. *Коркуновъ*. Лекціи по общей теоріи права гл. III. *Ренненкампфъ*. Юридическая энциклопедія.

§ 1. **Разграниченіе права публичнаго отъ гражданскаго**. Если подъ правомъ въ объективномъ смыслѣ понимается совокупность нормъ, разграничивающихъ интересы людей ради ихъ мирнаго существованія и культурнаго развитія,то матеріальное различіе между отдѣльными областями права должно обусловливаться различіемъ интересовъ. И дѣйствительно принципіальное различіе между гражданскимъ правомъ и правомъ публичнымъ сводится къ тому, что публичное право разграничиваетъ интересы общественные, а право гражданское интересы индивидуальные.

Интересы индивидуальные суть тѣ, которые по силамъ индивидуальной дѣятельности, общественными-же мы называемъ такіе интересы, которые превышаютъ силы отдѣльнаго человѣка, и которые онъ можетъ осуществить не иначе, какъ въ союзѣ съ себѣ подобными.

Обмѣнивать, продавать, торговать, вести промышленное дѣло, нанимать землю, обрабатывать ее,—все это такого рода дѣятельность, съ которой могутъ совладать мои личныя силы и для веденія которой я не долженъ непремѣнно соединяться въ союзы съ другими. Интересы же общественнаго порядка, интересы религіознаго міра, интересы культурнаго развитія и т. п.,—это такіе интересы, предъ которыми я со своими индивидуальными силами совершенно безпомощенъ и которые я не могу преслѣдовать иначе, какъ въ союзѣ съ другими.

Въ области интересовъ первой группы человѣкъ преслѣдуетъ только свои интересы; мотивомъ его дѣятельности является эгоизмъ. Купецъ идетъ на рынокъ продавать свой товаръ; его интересъ не ищетъ другого купца, предлагающаго такой же товаръ, какъ и онъ,—онъ ищетъ не купца, а покупателя; тутъ происходитъ не союзъ общихъ интересовъ, а обмѣнъ противуположныхъ интересовъ. Человѣкъ же, который ищетъ охраны порядка, охраны безопасности, который нуждается въ общественной школѣ, въ церкви, въ путяхъ сообщенія,—такой человѣкъ ищетъ подкрѣпленія своимъ силамъ, такой человѣкъ ищетъ союза, который объединилъ бы его силы съ силами другихъ ради общихъ цѣлей. Онъ не ищетъ людей съ противуположными инте-

Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ.
Лекціи по рус. гос. праву.
Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева.
Листъ 1-й.

ресами; онъ не идетъ одинъ по дорогѣ, чтобы встрѣтиться съ другимъ, идущимъ съ противуположной стороны, онъ ищетъ попутчика, чтобы идти съ нимъ рука объ руку къ общей цѣли. Тутъ, въ этой области интересовъ, сказываются уже другіе мотивы; одинъ эгоизмъ тутъ недостаточенъ, тутъ требуется и умѣнье желать того, чего желаютъ другіе, и способность подчинять свои интересы интересамъ другихъ. Это— не область индивидуальной свободы, а область общественной связанности; тутъ человѣкъ не только свободно распоряжается, но и безмолвно повинуется, тутъ складывается и идея власти, и идея подчиненія. Эти общественные интересы вызываютъ общественные союзы, существованіе которыхъ обусловливаетъ *существованіе, рядомъ съ гражданскимъ правомъ, еще другой области права, въ которой отдѣльное лицо не является болѣе абстрактной личностью, представителемъ совершенно обособленныхъ, другъ другу противуположныхъ интересовъ, а живымъ членомъ большого цѣлаго, представителемъ общихъ высшихъ интересовъ.*

§ 2. **Отличительные признаки публичнаго права.** Сравнивая оба опредѣленія, мы видимъ, что публичное право отличается отъ гражданскаго тѣмъ, 1) *что субъектомъ его являются не отдѣльныя лица, а союзъ.* Если поэтому мы видимъ, что должностныя лица имѣютъ публичныя права, то не иначе, какъ органы государства; если отдѣльныя частныя лица имѣютъ политическія права, то опять же лишь какъ члены союза. Они являются лишь посредственными субъектами публичныхъ правъ и, пользуясь своими полномочіями, осуществляютъ ихъ не въ своихъ интересахъ, а только въ интересахъ цѣлаго.

2) Вотъ почему (и въ этомъ заключается второе отличіе публичнаго права отъ гражданскаго) *публичныя права не подлежатъ произвольному распоряженію отдѣльныхъ заинтересованныхъ лицъ, а могутъ быть видоизмѣнены лишь волею союза, какъ цѣлаго, между тѣмъ какъ гражданскія права могутъ быть опредѣлены волею частныхъ лицъ.* Эти частныя лица не могутъ договорами видоизмѣнять или измѣнять публичныя права, между тѣмъ какъ въ большинствѣ случаевъ имѣютъ полную возможность по произволу опредѣлять сдѣлками и договорами гражданскія отношенія. Это сознавали уже римляне, и Папиньянъ говоритъ: „ius publicum privatorum pactu mutari non potest“. А въ „Code civil“ тотъ же принципъ выражается слѣдующими словами: „on ne peut déroger par des conventions particulières aux lois qui interessent l'ordre public et les bonnes moeurs“ (Code civil, art. 6).

3) Наконецъ, третій отличительный признакъ публичнаго права заключается въ томъ, что *публичнымъ правамъ всегда соотвѣтствуютъ публичныя обязанности, чего въ гражданскомъ правѣ мы не видимъ.* Это вытекаетъ опять же изъ того, что субъектами гражданскихъ правъ являются отдѣльныя лица, частные интересы которыхъ этими правами защищаются, и которыя вольны пользоваться ими по своему усмотрѣнію, между тѣмъ какъ субъектомъ публичнаго права является только союзъ, и если отдѣльныя лица имѣютъ политическія права, то лишь какъ органы союза или члены его. Являясь поэтому носителями не своихъ частныхъ правъ, а правъ союза, они не могутъ пользоваться ими по своему усмотрѣнію, а обязаны осуществлять ихъ сообразно воли союза.

§ 3. **Различныя области права публичнаго.** Поэтому гражданское право было бы вѣрнѣе назвать индивидуальнымъ правомъ, публичное же право—союзнымъ. Это союзное право распадается, въ свою очередь, на нѣсколько подраздѣленій, которыя обусловливаются существованіемъ различныхъ союзовъ. Между этими союзами, по важности защищаемыхъ ими интересовъ, по совершенству организаціи этой защиты, по своимъ культурнымъ задачамъ и по той роли, которую они играютъ въ исторіи человѣчества, первое мѣсто занимаютъ *государство, Церковь и международный союзъ. Отсюда вся область публичнаго права распадается на право государственное, церковное и международное. Если публичное право вообще есть поэтому право союзовъ, то государственное право есть право государства, церковное—право Церкви, международное—право международнаго союза.*

§ 4. **Опредѣленіе государственнаго права.** Такъ какъ характеръ и отличительныя свойства этихъ трехъ областей права опредѣляются характеромъ и отличительными свойствами этихъ трехъ союзовъ, то, для болѣе точнаго опредѣленія государственнаго права, мы должны прежде всего отвѣтить на вопросъ, что̀ такое государство.

А. Опредѣленіе государства. *Государство есть осѣдлый народъ, организованный въ самостоятельное цѣлое подъ единой верховной властью.* Если мы разложимъ это опредѣленіе на его составныя части, то получимъ всѣ существенные признаки государства.

1. *Первый признакъ государства—народъ.* Государство не случайное скопленіе, не толпа ничѣмъ не связанныхъ между собою людей, а союзъ, связь котораго держится народомъ, единствомъ, предшествующимъ государству и коренящимся не въ одномъ только подчиненіи общей государственной власти. Если государство предполагаетъ прежде всего народъ, то оно и не есть добровольный союзъ людей, соединившихся въ политическое цѣлое по взаимному соглашенію. Настаивая на этомъ признакѣ государства, мы противопоставляемъ наше опредѣленіе опредѣленію послѣдователей абстрактной философіи, которые видѣли въ государствѣ совокупность индивидовъ, ничѣмъ между собою не связанныхъ кромѣ добровольнаго соглашенія, формою котораго является будто бы договоръ. Утверждая, что единство государства держится единствомъ народа, и что главною государственною связью является народная связь, мы этимъ самымъ утверждаемъ, что государство не есть искусственное учрежденіе, а самобытное историческое явленіе, сложившееся помимо доброй воли людей, историческій союзъ, связь между отдѣльными членами котораго держится всѣми условіями, подъ вліяніемъ которыхъ слагается народное единство, т.-е. совмѣстной жизнью на одной территоріи, одинаковыми историческими судьбами, единствомъ обычаевъ и нравовъ, единствомъ языка и вѣрованій. Опредѣляя государство организованнымъ народомъ, мы не хотимъ этимъ сказать, что каждое государство должно быть непремѣнно національнымъ государствомъ. Мы знаемъ, что существуютъ государства, которыя обнимаютъ нѣсколько національностей или, обнимая одну преобладающую національность, подчинили своему владычеству чуждые этой національности племена, народы. Смыслъ нашего опредѣленія тотъ, что государственная связь не обусловливается только

подчиненіемъ государственной власти, а коренится главнымъ образомъ въ народной связи. Связь эта можетъ быть въ одномъ государствѣ крѣпче, въ другомъ слабѣе, въ одномъ держаться единствомъ національности (Германія, Италія), въ другомъ—союзомъ равноправныхъ національностей (Швейцарія), въ третьемъ—преобладаніемъ одной національности, подчинившей себѣ другіе племена и народы (Россія, Англія, Турція). Но какъ бы различенъ племенной составъ государства ни былъ, всегда и вездѣ мы видимъ, что основною связью между гражданами государства является племенное родство; конечно, оно не является единственною связью, а народная связь закрѣпляется подчиненіемъ государственной власти и системою общихъ политическихъ учрежденій. Нигдѣ мы, однако, не видали, чтобъ одно подчиненіе государственной власти могло создать политическое цѣлое изъ толпы людей, ничѣмъ между собою не связанныхъ и случайно соединившихся на общей территоріи; всегда и вездѣ мы видимъ, что основою государства является народъ, который не можетъ разбрестись на всѣ четыре стороны и распасться на отдѣльные индивиды съ исчезновеніемъ той политической организаціи, которая возводитъ этотъ народъ на степень государства. Безъ народа нѣтъ государства. Опредѣляя государство народомъ, мы этимъ самымъ устраняемъ праздный вопросъ о томъ, какое требуется количество гражданъ для образованія государства. Этимъ вопросомъ могли заниматься писатели, видѣвшіе въ государствѣ добровольный союзъ отдѣльныхъ людей, соединившихся въ государство путемъ договора. Такъ Руссо, одинъ изъ выдающихся представителей этого направленія, утверждаетъ, что государство должно состоять изъ 10000 гражданъ. Если же мы утверждаемъ, что государство безъ народа существовать не можетъ, то для насъ ариѳметическое число гражданъ теряетъ всякое значеніе, и весь вопросъ сводится къ тому, составляетъ ли это количество самостоятельное единство—народъ, или нѣтъ. Дѣло не въ томъ, чтобы государство обнимало столько-то тысячъ гражданъ, а въ томъ, чтобы эти граждане составляли не механическое скопленіе, а историческое, органическое цѣлое, способное къ самостоятельной жизни и сознающее свое единство.

2. *Второй признакъ государства—территорія.* Опредѣляя государство осѣдлымъ народомъ, организованнымъ въ правовой порядокъ, мы этимъ самымъ указываемъ и на второй признакъ государства—территорію. Въ самомъ дѣлѣ, если государство есть осѣдлый народъ, то онъ предполагаетъ извѣстную территорію, ибо народъ безъ территоріи не есть народъ, а кочующая орда, кочующее племя. Лишь осѣдлое племя, состоящее въ извѣстныхъ постоянныхъ отношеніяхъ къ территоріи, можетъ образовать государство. Евреи не образовали государства при Моисеѣ, хотя имѣли въ его лицѣ законодателя и организатора, и начали вести государственную жизнь лишь съ тѣхъ поръ, какъ осѣлись въ Палестинѣ. Потерявъ же свое отечество и разойдясь по земному шару, они вмѣстѣ съ тѣмъ потеряли и государство и, несмотря на свое религіозное единство, никогда не образуютъ государства, пока не найдутъ себѣ территоріи. Германскія племена въ эпоху переселенія народовъ обладали политическимъ могуществомъ, разрушали города и государства, но сами положили основаніе новымъ

государствамъ лишь тогда, когда миновала эпоха броженія, и они заняли постоянныя жилища и окончательно осѣлись въ своихъ территоріяхъ.

3. *Третій признакъ государства—верховная власть.* Народомъ и территоріей признаки государства не исчерпываются; государство не есть только осѣдлый народъ, но и народъ организованный въ правовой порядокъ. Народъ самъ по себѣ еще не составляетъ государства: и существовали въ исторіи и существуетъ не мало народовъ, которые, живя въ государствѣ, не составляютъ государства. Пока народъ не имѣетъ самостоятельной политической организаціи, онъ не образуетъ государства, онъ находится или на пути къ государству, или же составляетъ часть государства. Признакомъ этой организаціи является верховная власть. Верховною же властью называется та власть, которая возникаетъ изъ организаціи народа, какъ самостоятельнаго носителя цѣлаго, и она отличается отъ властей всѣхъ другихъ союзовъ тѣмъ, что она власть верховная, во-первыхъ, въ томъ смыслѣ, что она власть юридически неограниченная, не признающая надъ собой никакой высшей власти, во-вторыхъ, въ томъ смыслѣ, что она регулируетъ и защищаетъ не тотъ или другой разрядъ интересовъ, какъ какой-нибудь промышленный союзъ или Церковь, или международный, а всю совокупность интересовъ народа, какъ цѣлаго, не исключая интересовъ, составляющихъ спеціальный предметъ вѣдомства другихъ союзовъ.

В. Государственное устройство и управленіе. Если только организація подъ единой верховной властью возводитъ народъ на степень государства, то понятно, что во всякомъ государствѣ его организація является наисущественнымъ элементомъ. Какъ неизмѣненъ организмъ человѣка, несмотря на тѣ различныя задачи, которыя преслѣдуетъ человѣкъ въ различныя эпохи жизни, такъ и устройство государства устойчиво, несмотря на текучесть народной жизни. И эти постоянныя, устойчивыя формы государственной организаціи, въ рамкахъ которыхъ народъ живетъ своей самостоятельной жизнью, преслѣдуетъ и защищаетъ свои интересы, мы называемъ государственнымъ устройствомъ. Но изъ этого предварительнаго опредѣленія государственнаго устройства, которое мы замѣнимъ впослѣдствіи болѣе точнымъ, уже вытекаетъ существованіе, рядомъ съ государственнымъ устройствомъ, еще другой области государственнаго права. Если государственное устройство опредѣляетъ устойчивыя формы государства, то постоянное русло, по которому течетъ жизнь народа, то на ряду съ нимъ должна существовать еще другая область учрежденій и нормъ, которыя регулируютъ это теченіе народной жизни, регулируютъ дѣятельность государства, направленную на осуществленіе тѣхъ различныхъ задачъ, которыя возникаютъ на пути народной жизни. Эту область юридическихъ нормъ мы называемъ государственнымъ управленіемъ. Если поэтому государственное устройство есть совокупность учрежденій и нормъ, опредѣляющихъ устойчивую организацію государства, то государственное управленіе есть совокупность нормъ и учрежденій, регулирующихъ текущую дѣятельность государства, направленную на осуществленіе различныхъ задачъ народной жизни. Государственное устройство обнимаетъ за-

коны, опредѣляющіе основныя черты политическаго строя, которыя отличаютъ данное государство отъ всѣхъ другихъ; государственное же управленіе обнимаетъ тѣ стороны государственной жизни, которыя, не касаясь самаго существа политическаго строя, могутъ быть одинаковыми въ различныхъ государствахъ. Къ государственному устройству относятся законы, которые опредѣляютъ организацію верховной власти, права подданныхъ и отношенія послѣднихъ къ первой; къ управленію же относится вся область подчиненной администраціи, т.-е. законы, опредѣляющіе какъ организацію административныхъ учрежденій, такъ и нормы ихъ дѣятельности.

Если государственное право исчерпывается этими двумя областями,—государственнымъ устройствомъ и государственнымъ управленіемъ, то мы можемъ опредѣлить его какъ совокупность нормъ, опредѣляющихъ существо и организацію верховной власти, составъ и дѣятельность властей подчиненныхъ, права и обязанности подданныхъ.

КНИГА I.

НАУКА ОБЩАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

ГЛАВА I.

Наука государственнаго права.

§ 5. **Наука государственнаго права общаго и особеннаго.** Наука государственнаго права распадается на двѣ области: на государственное право *общее* и государственное право особенное, ius publicum universale et speciale. *Предметомъ изученія особеннаго государственнаго права является положительное государственное право даннаго народа; общее же государственное право не имѣетъ дѣла съ тѣмъ или съ другимъ государствомъ, а имѣетъ цѣлью изучить тѣ основные юридическіе принципы, на которыхъ покоится государственная жизнь культурныхъ народовъ.* Это послѣднее опредѣленіе нуждается въ объясненіи.

§ 6. **Наука общаго государственнаго права.** Носителемъ современной культуры является извѣстный кругъ народовъ, находящихся въ тѣсномъ общеніи между собою, испытавшихъ одинаковыя политическія судьбы и развивавшихся подъ вліяніемъ общихъ культурныхъ началъ. Нѣкоторые изъ этихъ народовъ и, между прочимъ, русскій примкнули къ этой общей культурной жизни сравнительно поздно, но и они поддались цивилизующему вліянію своихъ старшихъ братьевъ и, такъ или иначе, восприняли тѣ начала, которымъ ихъ учителя обязаны своимъ нравственнымъ и матеріальнымъ ростомъ.

Между тѣми культурными началами, которыя объединили эту семью народовъ, первое мѣсто принадлежитъ началамъ государственной жизни. Они являются главными факторами человѣческаго прогресса и тѣми условіями, отъ которыхъ зависитъ накопленіе и ростъ всѣхъ

остальныхъ культурныхъ благъ. И, дѣйствительно, современныя культурныя государства, несмотря на существенныя различія во внѣшнемъ механизмѣ учрежденій, покоятся на извѣстныхъ общихъ началахъ, признанныхъ во всѣхъ государствахъ и составляющихъ характерныя черты современнаго государства, рѣзко отличающагося отъ государства античнаго и средневѣкового.

Существованіе такихъ общихъ принциповъ государственнаго быта есть явленіе новаго времени и объясняется тѣмъ тѣснымъ общеніемъ, въ которомъ живутъ цивилизованные народы новаго времени.

Если прежде политическій строй народа слагался лишь изъ элементовъ, выработавшихся на его родной почвѣ, то въ новое время этотъ строй нерѣдко искусственно насаждается по образцу конституцій другихъ народовъ и сразу даетъ народу то, что другимъ доставалось вѣками многотрудной исторической жизни. Конституціонныя учрежденія слагались на англійской почвѣ цѣлыми вѣками. Но съ тѣхъ поръ, какъ ими овладѣла наука, и они породили политическія теоріи, которыя проповѣдывались выдающимися умами Англіи, Франціи и Германіи, а государственный строй этихъ послѣднихъ странъ рушился подъ напоромъ новыхъ потребностей, новыхъ идей и воззрѣній, тогда они послужили образцами, по которымъ были преобразованы въ сравнительно короткое время большинство европейскихъ государствъ.

Если прежде политическія учрежденія вырастали самобытно на національной почвѣ и лишь затѣмъ порождали политическую доктрину, то теперь, наоборотъ, политическія доктрины нерѣдко являются самостоятельными факторами государственнаго развитія и создаютъ учрежденія на невспаханной еще почвѣ, не имѣющей историческаго прошедшаго и не способной самостоятельно выработать учрежденія, которыя насаждаетъ политическая доктрина. Эта политическая доктрина является теперь самостоятельной силой, подчиняющей своему владычеству культурные народы, нивеллирующей ихъ политическій бытъ и распространяющей на нихъ сѣть однообразныхъ учрежденій.

Тѣсное общеніе между отдѣльными культурными государствами имѣетъ своимъ результатомъ то, что явленія государственной жизни не стоятъ болѣе разрозненно и внѣ связи одного съ другимъ, а стремятся прійти въ состояніе гармоніи, или согласія, или, такъ сказать, прійти къ одному знаменателю. И этимъ однимъ знаменателемъ являются тѣ принципы государственной жизни, которые сводятся въ наше время къ основному требованію—къ требованію правового государства. Мы можемъ поэтому точнѣе опредѣлить задачу общаго государственнаго права и сказать, что предметъ этой науки — изученіе современнаго правового государства. Въ чемъ же отличительные признаки этого государства?

§ 7. **Понятіе правового государства.** Государство новаго типа характеризуется прежде всего тѣмъ, что оно замѣняетъ личную власть властью закона, который признается высшею нормой государственной жизни и который подчиняетъ себѣ всѣ отправленія политическаго организма. Въ государствѣ стараго порядка, типомъ котораго можетъ служить Французская монархія XVII вѣка, вся полнота верховной

власти сосредоточивалась въ одномъ лицѣ, и эта власть была поэтому личной и надзаконной.

Современное же государство такой власти не знаетъ и распредѣляетъ основныя функціи государственной власти между нѣсколькими органами, изъ которыхъ ни одинъ не обладаетъ поэтому неограниченною властью и изъ которыхъ каждый находитъ свой предѣлъ въ компетенціи другихъ органовъ.

Если въ абсолютной монархіи стараго порядка въ рукахъ короля сливались всѣ функціи власти, и никакой органъ не имѣлъ по отношенію къ его волѣ самостоятельности, если онъ изъ сферы своей непосредственной дѣятельности выдѣлялъ извѣстныя задачи и поручалъ ихъ своимъ слугамъ съ тѣмъ, чтобы во всякое время мочь взять ихъ обратно и вновь распредѣлить ихъ по своему усмотрѣнію, то *въ современномъ государствѣ каждая функція государственной власти имѣетъ свой, ея природѣ соотвѣтствующій, органъ, и каждый изъ этихъ органовъ имѣетъ свою самостоятельную, закономъ гарантированную, компетенцію.* А если въ современномъ государствѣ существуютъ рядомъ разнородныя компетенціи, то должны существовать юридическія нормы, которыя предупреждали бы столкновенія между этими разнородными компетенціями. Въ особенности важно предупреждать столкновенія между органами установленными выражать государственную волю, т.-е между властью, издающей законы, и властью, издающей правительственныя распоряженія, и этимъ обезпечить основной принципъ конституціоннаго государства, который гласитъ, что *новое право не создается односторонней волею правителя, а можетъ состояться лишь въ формѣ закона*, и что правительственные органы своею властью имѣютъ только право издавать административныя распоряженія, которыя должны держаться въ предѣлахъ закона. Гарантія охраненія границъ между закономъ и административнымъ распоряженіемъ заключается прежде всего въ томъ, что правительственные органы отвѣчаютъ за закономѣрность своихъ правительственныхъ актовъ. Другой не менѣе существенной гарантіей является контроль судовъ, которые судятъ о юридической силѣ правительственныхъ распоряженій и примѣняютъ лишь тѣ, которыя согласны съ закономъ. И современное государство, которое призвало судъ къ охраненію публичныхъ правъ, создало этимъ одну изъ важнѣйшихъ гарантій законнаго порядка. И въ самомъ дѣлѣ тамъ, гдѣ существуетъ законъ, но отсутствуетъ судъ, возстановляющій нарушенный законъ, тамъ этотъ законъ—пустой звукъ и дѣйствительной силы не имѣетъ; законъ получаетъ настоящую силу лишь тамъ, гдѣ для своего осуществленія имѣетъ въ своемъ распоряженіи приговоръ суда. Права гражданскія и въ абсолютномъ государствѣ пользовались защитой суда; создать такую же защиту для правъ публичныхъ есть одно изъ основныхъ требованій современнаго правового государства.

Это понятіе правового государства сложилось путемъ долгаго историческаго процесса, который зачинается въ періодъ образованія новаго государства на развалинахъ средневѣкового быта. Колыбелью же этого новаго государства нужно признать Италію въ эпоху Возрожденія. И изученіемъ политической литературы въ эту эпоху мы и начинаемъ нашъ обзоръ политическихъ теорій, выработавшихъ понятіе современнаго государства.

ГЛАВА II.

Политическая литература Италіи въ эпоху Возрожденія.

Burckhardt Jacob, Die Cultur der Renaissance in Italien. *Villari,* Machiavelli e il suo tempo (нѣмецкій переводъ: Machiavelli und seine Zeit). *Алексѣевъ,* Макіавелли, какъ политическій мыслитель.

§ 8. **Раннее развитіе городской жизни.** Италія въ эпоху Возрожденія представляла въ политическомъ отношеніи своеобразную картину. Между тѣмъ какъ на сѣверѣ Европы уже слагались крупныя политическія тѣла въ формѣ сословныхъ монархій, Италія распадалась на мелкія государства, въ которыхъ зарождается безсословное общество. Причина этого явленія кроется въ раннемъ развитіи городской жизни въ Италіи.

Въ то время, какъ въ остальной Европѣ города и ихъ территоріи выдѣлялись въ самостоятельные округа лишь съ возникновеніемъ торговыхъ и промышленныхъ интересовъ, въ Италіи оставшіяся еще отъ Рима въ большомъ количествѣ муниципіи никогда не исчезали, хотя и претерпѣвали важныя измѣненія въ своемъ внутреннемъ устройствѣ; феодальная система, тормазившая городское развитіе въ Западной Европѣ, здѣсь также не достигала того развитія, какого она достигла тамъ; наконецъ, торговля и промышленность, главная причина роста городовъ въ Средніе вѣка, здѣсь зародились и развились очень рано, особенно въ приморскихъ городахъ, какъ Генуя, Пиза, Венеція, игравшихъ такую роль въ Средніе вѣка, какъ ни одинъ изъ городовъ въ Западной Европѣ. Такимъ образомъ, на западѣ Европы города возникаютъ поздно и рано останавливаются въ своемъ развитіи, снисходя на степень административныхъ округовъ при развитіи территоріальнаго верховенства; въ Италіи же вся политическая жизнь вращается въ городахъ, которые по исчезновеніи послѣднихъ остатковъ феодальнаго быта превращаются въ самостоятельныя государства.

§ 9. **Зарожденіе безсословнаго общества.** Господствующее значеніе въ этихъ городахъ пріобрѣтаетъ торговый классъ, такъ какъ именно этому классу они были обязаны и своимъ благосостояніемъ, и своимъ политическимъ могуществомъ. Дворянство, феодальные владѣльцы здѣсь не могли играть роли, потому что ихъ интересы были прямо противуположны интересамъ городовъ. Города, нуждаясь въ прочномъ правовомъ порядкѣ, въ безопасности торговыхъ путей, въ мирѣ, необходимыхъ вообще условіяхъ производительности труда, вступаютъ въ борьбу съ феодалами, жившими войной и грабежами, признававшими только кулакъ да мечъ, и, успѣвъ обзавестись военною силою, подчиняютъ себѣ одинъ замокъ за другимъ, расширяя свою власть за предѣлы своихъ стѣнъ и умиротворяя обширные округа. Феодальные владѣльцы отчасти переселяются въ города и сливаются съ его населеніемъ или же становятся предводителями наемныхъ войскъ, въ которыхъ стали нуждаться города, когда они превратились въ независимыя государства и имъ пришлось имѣть дѣло съ тяжелой нѣмецкой и испанской кавалерій, такъ что уже нельзя было удовлетворяться город-

ской милиціей; эти феодальные владѣльцы ведутъ кочевой образъ жизни, служа то одному, то другому государству - городу, смотря по денежной выгодѣ. Такими предводителями наемныхъ шаекъ, такими кондотьерами дѣлаются иногда, изучивъ военное искусство, и тѣ изъ горожанъ, которые были выброшены изъ своего родного города, напр., политическими междоусобіями; равно какъ и феодальные владѣльцы, селясь въ городахъ, становились во главѣ городскихъ партій. Въ городахъ Италіи даже и духовенство не было обособлено такъ рѣзко, какъ въ остальной Европѣ, потому что его монастыри находились въ самыхъ городахъ, а не были удаленными отъ нихъ замкнутыми мірами; оно являлось важнымъ элементомъ умственнаго развитія городского общества.

Такимъ образомъ населеніе итальянскихъ государствъ-городовъ распадалось не на дворянъ—grandi и народъ—popolani, а на богатыхъ горожанъ—popolo grando и на мелкихъ торговцевъ и ремесленниковъ—popolo minuto, т.-е. сложилось общество, не похожее на средневѣковое общество, не знающее ни корпоративныхъ связей, ни сословныхъ привилегій.

§ 10. **Зарожденіе новаго человѣка.** Кругозоръ средневѣкового человѣка ограничивался только своей корпораціей. Кромѣ того, что онъ могъ прожить всю жизнь, не переступая рубежа своего родного города, его жизнь, не только общественная, но и частная, находилась подъ контролемъ общества, корпораціи; субъективному сужденію, личному почину мѣста не было: человѣкъ мыслилъ мыслями корпораціи, жилъ ея жизнью. Въ совершенно иныхъ условіяхъ находился итальянецъ эпохи Возрожденія. Какъ человѣкъ, ведшій обширную торговлю, онъ сносился и съ отдаленнымъ Востокомъ, и со всѣми главными центрами остальной Европы, и въ силу этого онъ сталкивался съ представителями различныхъ національностей, различныхъ вѣроисповѣданій, съ людьми, стоявшими на разныхъ ступеняхъ культуры, имѣвшими различныя воззрѣнія. Но и въ предѣлахъ своего отечества итальянецъ видѣлъ многое, расширявшее его кругозоръ. Разнообразіе, подвижность и неустойчивость политическихъ формъ порождали и людей съ различными взглядами и воззрѣніями, и гражданинъ демократической Флоренціи, сталкиваясь съ жителемъ аристократической Венеціи или съ подданнымъ тираническаго государства, не могъ остаться при томъ узкомъ міросозерцаніи, которое было удѣломъ средневѣкового человѣка. Борьба партій въ республикахъ, coup d'état въ тираніяхъ заставляли многихъ покидать свои родные города и искать новыхъ мѣстъ, уживаться съ новыми людьми, въ новой обстановкѣ, что также способствовало расширенію ихъ кругозора. Этому же способствовали и существовавшіе въ то время въ Италіи классы людей, которые по самому своему общественному положенію не знали осѣдлой жизни. Таковы были, наприм., упомянутые уже кондотьеры, таковы были художники и поэты, профессора и ихъ ученики. Художники и поэты перекочевывали отъ одного мецената къ другому, воспѣвая то республиканскаго героя, то тирана; профессора также не засиживались на однихъ мѣстахъ, такъ какъ университеты, школы, академіи наперерывъ соперничали между собою учеными силами, приглашая ихъ

къ себѣ и даже прибѣгая къ насилію, чтобы удержать въ своихъ стѣнахъ ученую знаменитость, а вмѣстѣ съ профессорами кочевали и ихъ ученики. Не трудно представить, какое вліяніе должны были имѣть на умственное развитіе итальянскаго общества такой обмѣнъ ученыхъ силъ, такое соперничество и конкурренція въ дѣлахъ науки и высшаго образованія.

При такихъ условіяхъ политической и общественной жизни нетерпимость, исключительность, партикуляризмъ, односторонность, предубѣжденность человѣка Среднихъ вѣковъ должны были исчезнуть, а вмѣстѣ съ ними и привязанность къ преданіямъ и традиціямъ, къ условнымъ формамъ общежитія, и уступить мѣсто болѣе широкому міросозерцанію, болѣе объективному отношенію къ людямъ и общественнымъ отношеніямъ. Если въ исторіи Среднихъ вѣковъ общины, союзы, корпораціи, цехи, партіи заслоняютъ собою отдѣльныхъ лицъ, то теперь на первомъ планѣ выступаетъ въ Италіи отдѣльный человѣкъ: въ искусствѣ, въ наукѣ, въ политикѣ выступаетъ одна величавая личность за другой, каждая со своими особенными индивидуальными чертами.

§ 11. **Возрожденіе наукъ и искусствъ.** Внутренній строй человѣка оставался скрытымъ въ Средніе вѣка; сердечныхъ влеченій, чувствъ, душевныхъ движеній средневѣковые поэты и писатели не затрогивали въ своихъ произведеніяхъ, ибо средневѣковая жизнь не давала имъ и повода выступать наружу. Когда же условія политической и общественной жизни въ Италіи выдвинули на первый планъ человѣческую личность, и индивидуальная жизнь развернулась въ своемъ богатствѣ и разнообразіи, тогда необходимымъ сдѣлалось обратить вниманіе и на тѣ внутренніе пружины и мотивы, которые опредѣляютъ ея содержаніе и направленіе. И вотъ внутренній міръ человѣка дѣлается источникомъ вдохновенія для поэтовъ, предметомъ наблюденія и изученія для историковъ, политиковъ и государственныхъ людей. Данте, а за нимъ Петрарка и Боккачіо въ своихъ сонетахъ даютъ намъ возможность заглянуть въ потаеннѣйшіе уголки своей души. Характеристики и біографіи выдающихся личностей порождаютъ цѣлую литературу; вспомнимъ, наприм., біографію Данте, написанную Боккачіо, жизнеописаніе знаменитыхъ флорентинцевъ Виллани, а позднѣе книгу Джорджіо Вазари изъ Арреццо, которая содержитъ біографіи знаменитыхъ итальянскихъ скульпторовъ и живописцевъ и является первой попыткой прагматической исторіи искусствъ, а въ историческихъ трудахъ Макіавелли, Гвичардини, Варки, Веттори мы встрѣчаемъ образцовыя біографіи и характеристики отдѣльныхъ дѣятелей. Вообще внутренняя природа человѣка все болѣе и болѣе дѣлается предметомъ изученія, и никто, можетъ быть, не былъ такимъ знатокомъ человѣческой природы, какъ итальянцы эпохи Возрожденія.

Изученіе человѣкомъ самого себя навело его и на изученіе народовъ, обстановки, условій ихъ жизни, а торговыя путешествія, въ которыхъ итальянцы знакомились съ разнообразнѣйшими народами, давали для этого обильную пищу. Этими путешествіями былъ возбужденъ интересъ къ географіи, къ математическимъ и естественнымъ наукамъ, который выразился въ трудахъ Паоло Тосканелли, Лукка

Паччіоли и Леонардо да-Винчи. Всѣ эти условія сдѣлали Италію колыбелью точныхъ наукъ и родиной великихъ мореплавателей, какимъ, наприм., былъ Колумбъ, современникъ Макіавелли, уроженецъ Генуи.

На эту, вызванную такими условіями, новую культуру особенную печать наложили оживленіе изученія древнихъ классическихъ памятниковъ и возрожденіе древняго строя въ наукѣ и искусствѣ. Древніе писатели изучались и въ Средніе вѣка, но увлеченіе ими итальянцевъ начинается лишь съ XIV в. Когда разрушились средневѣковые идеалы и разсѣялся фантастическій міръ, въ которомъ вращалась отвлеченная мысль средневѣкового человѣка, эта мысль не могла сразу создать себѣ новаго міросозерцанія, разрѣшить задачъ, выступившихъ предъ ней, и нуждалась въ руководителѣ, которымъ и явился классическій міръ. И вотъ поэты, риторы, историки усвоиваютъ себѣ языки и стиль древнихъ, художники воспитываются на образцахъ, созданныхъ ими, мыслители ищутъ у Платона и Аристотеля отвѣта на мучившіе ихъ вопросы, основывается школа Аристотеля въ Падуѣ и академія Платона во Флоренціи, изучаются творенія Гераклита, Архимеда, Плинія, Ѳукидида, Ливія и т. д., начинается изученіе римскаго права и возникаетъ знаменитый Болонскій университетъ. Все богатое содержаніе древне-классической культуры возрождается въ трудахъ итальянскихъ гуманистовъ, и эта культура дѣлается достояніемъ не только ученыхъ, но и всего итальянскаго общества, которое даже въ образѣ жизни старается подражать древнимъ.

§ 12. **Причины упадка итальянской культуры.** Но эта разнообразная и богатая по содержанію политическая жизнь Италіи быстро клонится къ упадку, и Италія погружается въ тотъ сонъ, отъ котораго она еще и по сіе время не успѣла очнуться. Причины этого были тѣ же самыя, которыя и вызвали эту жизнь.

Какъ извѣстно, городскія общины Италіи образовали цѣлый рядъ мелкихъ самостоятельныхъ государствъ. Эта-то раздробленность и отсутствіе объединяющей власти имѣли своимъ послѣдствіемъ то, что Италія оказалась безсильною передъ своими сѣверными сосѣдями и должна была лишиться самостоятельной политической жизни, а вмѣстѣ съ нею и самостоятельной культуры. Итальянцы сознавали этотъ недугъ своего государственнаго быта, сознавали и то, что объединенная такъ или иначе Италія могла бы отразить опасность съ сѣвера, но каждый изъ нихъ слишкомъ дорожилъ своей свободой и политической самостоятельностью, чтобы пожертвовать ими ради Италіи. Дѣло въ томъ, что, кто бы ни объединилъ Италію, объединеніе влекло за собой ея рабство. Объединенная тираномъ Италія подверглась бы участи несравненно худшей, чѣмъ Франція или Англія, объединенныя властью королей. Въ Италіи не было тѣхъ сословныхъ средневѣковыхъ учрежден й, которыя умѣряли бы центральную власть, и единовластіе въ ней сложилось бы не въ сословную ограниченную монархію, какъ во Франціи и Англіи, а въ тиранію, не терпящую самостоятельности общественныхъ элементовъ, какъ то и было, наприм., въ Ломбардіи, Романьи, Римской области, Неаполѣ. Объединеніе какой-нибудь республикой досталось бы тоже дорогой цѣной, такъ какъ города-побѣдители при завоеваніи лишали побѣжденныхъ всякихъ правъ гражданства,

обращая ихъ въ безправныхъ; такъ демократическая Флоренція, завоевавъ демократическую Пизу, обращалась съ ней какъ съ завоеванной провинціей, почему пизанцы и подчинились бы даже охотнѣе иноземной державѣ, которая не уничтожила бы ихъ муниципальнаго строя, подобно Флоренціи. Подобно демократической Флоренціи поступала и аристократическая Венеція и всѣ другія. Возмутительное неравенство между побѣдителями и побѣжденными и даетъ право Макіавелли сказать, что самое тяжелое иго это то, которое налагаетъ республика на своихъ подданныхъ. Такимъ образомъ итальянцы боялись и внѣшнихъ враговъ, боялись и объединенія, и Италія была обречена на постоянную раздробленность, а вслѣдствіе этого въ концѣ-концовъ на потерю самостоятельной жизни.

Другимъ политическимъ недугомъ было безправіе большей части населенія. Итальянцы эпохи Возрожденія знали понятіе гражданина, но понятіе человѣческой личности было имъ недоступно. Городскія общины не знали начала представительства, потому-то и право гражданства было преимуществомъ и распространялось лишь на немногихъ; такъ во Флоренціи въ 1494 г. изъ 9000 жителей только 3200 были полноправными, остальные были исключены изъ активной политической жизни, не говоря уже о сельскомъ населеніи и населеніи территорій завоеванныхъ. Понятно, эти исключенные были безпокойнымъ элементомъ, готовымъ на всякіе перевороты.

Наконецъ, въ Италіи въ это время сильно падаетъ общественная нравственность. Какъ уже извѣстно, итальянцы не находились теперь въ зависимости отъ средневѣковыхъ корпорацій и личной энергіей должны были прокладывать себѣ дорогу въ жизни. Общество дѣлилось не на сословія, а на классы и политическія партіи, при чемъ время было таково, что нищій сегодня—завтра могъ сдѣлаться богачомъ, простой гражданинъ, приверженецъ извѣстной партіи,—главою государства, вождь шайки разбойниковъ — тираномъ. Вообще положеніе лица въ обществѣ опредѣлялось не рожденіемъ, не принадлежностью къ извѣстному слою общества, а исключительно случаемъ и личными способностями; такъ Сфорца, сначала кондотьеръ, былъ потомъ королемъ въ Миланѣ, монахъ Савонаролла стоялъ во главѣ правительства во Флоренціи, купецъ Медичи держалъ въ своихъ рукахъ судьбы одного изъ могущественнѣйшихъ городовъ Италіи. Понятно, что это такіе владыки, положеніе которыхъ въ государствѣ было лишено всякихъ легальныхъ основъ, и они—были-ли это самостоятельные тираны, какъ Цезарь Борджіа, или вожаки партій — должны были прибѣгать и къ хитрости, и къ обману, и къ насилію, пользоваться законами какъ ширмами, чтобы власть не ускользнула отъ нихъ, чтобы скрыть отъ народа свои настоящіе планы и намѣренія. Вокругъ этихъ владыкъ, этихъ солнцъ, вращается цѣлый рядъ мелкихъ планетъ,—политиковъ, художниковъ, ученыхъ, поэтовъ и т. п. людей, создавшихъ себѣ положеніе въ обществѣ или своимъ богатствомъ, или своими талантами. Всѣ эти люди должны были чувствовать, что они стоятъ не на твердой почвѣ, что—новый государственный переворотъ, и они станутъ въ ряды тѣхъ, надъ которыми они стоятъ; они должны были чувствовать, что и эти послѣдніе, стоявшіе внѣ правительства,

точатъ кинжалы на нихъ, заготовляютъ ядъ, составляютъ заговоры и ждутъ взрыва, чтобы ворваться во дворцы, въ которыхъ живутъ ихъ враги. Поэтому пользоваться своимъ выгоднымъ положеніемъ, жить, пока живется, и держать ухо востро — вотъ кодексъ правилъ, которыми руководились въ своей дѣятельности итальянцы эпохи Возрожденія. Понятно, что это неуваженіе къ существующему порядку, произволъ отдѣльныхъ личностей, погоня за почестями и богатствомъ хотя и раскрывали широкій просторъ развитію личности, но узаконяли эгоизмъ, разнуздывали страсти, порождали небреженіе чужими интересами и тѣми благами, которыя не служатъ наслажденіямъ минуты.

§ 13. **Характеристика политической литературы.** Эпоха Возрожденія въ Италіи была переходной эпохой. Человѣческая личность, отказавшись отъ средневѣковыхъ воззрѣній, вступила въ новый, невѣдомый ей міръ, искала новыхъ точекъ опоры, но не могла ихъ сразу найти. Она обратилась къ древнему міру, но ни одна изъ древнихъ философскихъ системъ не могла удовлетворить итальянца этой эпохи. Такъ, наприм., знаменитый Лаврентій Медичи является отличнымъ знатокомъ Платона, считаетъ себя его приверженцемъ, но въ своей практической дѣятельности онъ сознаетъ всю безполезность этихъ философскихъ началъ; итальянскіе тираны восхищаются древними, но не руководятся ихъ воззрѣніями въ своей политикѣ. Отдѣльныя философскія воззрѣнія борятся между собою, идетъ усиленная умственная работа, но она не даетъ еще осязательныхъ результатовъ, и новыя философскія системы зарождаются лишь съ натурфилософіей Телезія и Джордано Бруно; во второй половинѣ XVI в. итальянцы пока только борятся со средневѣковыми воззрѣніями, сознаютъ неспособность средневѣковой философіи разрѣшить новыя проблемы, воздвигнутыя новою жизнью, но дальше критики они не идутъ. Такъ Помпонацій все отрицаетъ, порицаетъ, критикуетъ, но взамѣнъ разрушеннаго не выставляетъ никакого положительнаго ученія. Такое же отсутствіе опредѣленнаго, законченнаго и научно обоснованнаго міросозерцанія мы видимъ и у политиковъ этой эпохи. Они какъ бы отчаиваются найти отвѣты на свои вопросы, ищутъ идеаловъ и не находятъ ихъ, ихъ не удовлетворяетъ христіанское міросозерцаніе, они не хотятъ вѣрить въ цѣлесообразность мірового порядка, въ прирожденность человѣку нравственныхъ понятій. Религіозный индифферентизмъ, крайній пессимизмъ — отличительныя черты міровоззрѣнія итальянскихъ политиковъ этого времени. „Что такое міръ, — говоритъ, наприм., Гвичардини, — кѣмъ, для кого и для чего онъ созданъ — мы не знаемъ. Мы только чувствуемъ и на каждомъ шагу убѣждаемся, что онъ не созданъ любящимъ Творцомъ на благо человѣчества. Человѣкъ повсюду встрѣчается съ враждебными силами, и какимъ бы онъ умомъ, какою бы житейскою мудростью вооруженъ ни былъ, онъ не можетъ завоевать себѣ прочнаго счастья, удовлетворить всѣхъ желаній и стремленій. Міръ, въ которомъ человѣку живется такъ плохо, въ которомъ побѣда остается не на сторонѣ праваго дѣла, а выпадаетъ на долю ловкихъ и сильныхъ, такой міръ не можетъ быть цѣлесообразнымъ порядкомъ, управляемымъ Божественнымъ Промысломъ“. „Жестоко ошибаются тѣ, — восклицаетъ Гвичардини, — которые вѣрятъ

въ конечное торжество справедливости: не разумъ управляетъ міромъ, а ловкость, грубая сила и слѣпая судьба". „Эта судьба, вмѣшивающаяся въ дѣла людей, не есть, какъ думаютъ иные мечтатели, — говоритъ онъ дальше, — справедливый судья, споспѣшествующій благимъ намѣреніямъ и тормазящій злыя начинанія, эта судьба не дѣйствуетъ по разумному плану, она бросаетъ человѣка изъ стороны въ сторону, распредѣляетъ свои дары случайно и безъ разбора. Она непостоянна, и горе, кто, соблазнившись ея улыбкой, положится на нее; но горе и тому, кто не хочетъ считаться съ этой темной силой и въ своемъ высокомѣріи или въ сознаніи правоты своего дѣла забываетъ, что послѣднее слово въ людскихъ дѣлахъ принадлежитъ ей".

Какъ не имѣютъ опредѣленнаго міросозерцанія итальянскіе политики, такъ они не имѣютъ и опредѣленнаго политическаго идеала. Многочисленность разнообразныхъ конституцій, частая смѣна ихъ въ одномъ и томъ же государствѣ должна была наводить на размышленія о достоинствахъ и недостаткахъ различныхъ государственныхъ формъ, о причинахъ паденія и прочности политическихъ учрежденій, но въ то же время и поколебать вѣру въ ихъ устойчивость, въ преемственность историческаго развитія, въ возможность долговѣчнаго и примѣнимаго всегда и вездѣ государственнаго устройства. Въ то же время должно было поколебаться уваженіе къ существующему строю и родиться безпокойство въ умахъ и тотъ духъ критики, который признаетъ за отдѣльными государственными формами лишь относительныя достоинства. Поэтому итальянскіе политики говорятъ не столько о государственныхъ законахъ и учрежденіяхъ, сколько о переворотахъ и средствахъ введенія и поддержанія государственныхъ учрежденій. Въ Италіи не было государственной формы, въ которой итальянскіе патріоты могли бы видѣть исходъ изъ безурядицы, охватившей ихъ отечество, а потому у нихъ не было и политическаго идеала.

78270

Одною изъ отличительныхъ чертъ политической доктрины эпохи Возрожденія является взглядъ на человѣка, какъ на главный факторъ государственной жизни, обусловливающійся развитіемъ личнаго начала. Итальянскіе политики были поражены той ролью, какую играли въ политической жизни Италіи выдающіяся личности и въ республикахъ, и въ тираніяхъ, и при государственныхъ переворотахъ, и не удивительно, что они сводили всѣ явленія общественной жизни къ свободной дѣятельности человѣка, т.-е. именно къ фактору, вліяніе котораго было для нихъ всего яснѣе. И разсуждая объ отдаленныхъ эпохахъ, о возникновеніи государствъ и религій, они объясняютъ все это тѣми же причинами, которыя на глазахъ дѣйствовали въ политической и общественной жизни Италіи. Такъ складывается основное положеніе ихъ ученія, которое гласитъ: свободная дѣятельность людей создаетъ государства и религіи, ею держатся всѣ государственныя и религіозныя учрежденія, она направляетъ общественную жизнь и является причиною всего того, что не физическая природа.

Политическая доктрина при такомъ взглядѣ на дѣятельность людей естественно должна была стоять въ связи со взглядомъ на природу ихъ. Этотъ взглядъ итальянскихъ политиковъ обусловливается

испорченностью итальянскихъ нравовъ, и именно преобладаніемъ эгоистическихъ влеченій: личный интересъ, по ихъ ученію, служитъ единственнымъ мотивомъ человѣческихъ поступковъ. „Люди,—говоритъ, наприм., Гвичардини,—корыстолюбивы, алчны, завистливы, мстительны, трусливы; они безъ конца соперничаютъ другъ съ другомъ въ погонѣ за земными благами. Люди непостоянны въ своихъ чувствахъ и привязанностяхъ; они неблагодарны и злопамятны: оказанныя имъ благодѣянія забываютъ, за обиды мстятъ".

Этотъ пессимистическій взглядъ на природу человѣка и является источникомъ безнравственныхъ политическихъ правилъ. Живя среди злыхъ людей, разсуждаютъ итальянскіе политики, нужно имѣть и считаться съ ихъ слабостями. Нужно или отказаться отъ всякой дѣятельности, или примириться съ мыслью, что честность и справедливость еще не обезпечиваютъ успѣха. „Нельзя,—говоритъ, наприм., Гвичардини,—управлять подданными иначе, какъ строгостью, ибо того требуетъ злоба людей". „Если бы всѣ люди,—замѣчаетъ онъ въ другомъ мѣстѣ,—были честны и умны, то гуманность была бы умѣстнѣе жестокости; но такъ какъ большинство людей не честны и не умны, то и приходится прибѣгать къ строгости, а тѣ, которые думаютъ иначе, жестоко ошибаются". Недовѣрчивость людей, ихъ завистливость и пронырство требуютъ, чтобы политики умѣли притворствовать и скрывать свои настоящія намѣренія. Открытый обманъ, грубое насиліе всегда производятъ на людей дурное впечатлѣніе,—политикъ поэтому долженъ казаться откровеннымъ и гуманнымъ, что не должно однако мѣшать ему проводить свои планы и намѣренія.

Бороться съ этими дурными сторонами людей, съ темными силами, управляющими міромъ, можетъ лишь государство. Это воззрѣніе на государство, какъ на нравственную школу, стоитъ въ полномъ противорѣчіи съ воззрѣніемъ Среднихъ вѣковъ. Итальянскіе политики въ отличіе отъ средневѣковыхъ писателей учили, что религія возникаетъ лишь въ государствѣ (а не до) и сильна лишь тѣмъ мечомъ, который оно ей вручаетъ; лишь государство (не одна только религія) создаетъ условія, развивающія въ людяхъ нравственныя понятія, вооружаетъ ихъ орудіями для борьбы противъ зла, и лишь въ немъ это зло можетъ быть побѣждено; они утверждали, что пренебреженіе земными интересами есть одна изъ причинъ тѣхъ золъ, которыя преслѣдуютъ современное человѣчество.

Вопросы государственной жизни господствуютъ у итальянскихъ политиковъ надъ всѣми остальными. Они говорятъ о морали и религіи только для того, чтобы опредѣлить ихъ отношеніе къ государству, о религіозныхъ интересахъ, чтобы выяснить въ нихъ ихъ служебную роль. Религія, наприм., для Макіавелли—политическое орудіе, долженствующее служить цѣлямъ общежитія, именно для поддержанія единенія и дисциплины въ народѣ и уваженія къ государственнымъ законамъ. Откровенной религіи для него нѣтъ, она, какъ и государство,—дѣло рукъ человѣческихъ, и при ея установленіи возможны ошибки такъ же, какъ и при установленіи государства. Гвичардини относится къ религіознымъ вѣрованіямъ или индифферентно, или скептически. Религіозная точка, по его мнѣнію, неумѣстна при изученіи политиче-

ской жизни, и не слѣдуетъ смѣшивать эти двѣ области. Большинство чудесъ, думаетъ онъ, можно объяснить естественными причинами; но если они и не плодъ болѣзненнаго воображенія, то это тайны природы, недоступныя человѣческому уму. Гвичардини выражается еще рѣзче, когда говоритъ о вліяніи религіи и папства на нравы и судьбы Италіи. „Излишняя религіозность, — говоритъ онъ, — развращаетъ міръ, разслабляетъ умы, вводитъ людей въ заблужденія, отвлекаетъ ихъ отъ благородныхъ и сильныхъ предпріятій". „Я всегда желалъ разрушенія папства,—восклицаетъ онъ въ другомъ мѣстѣ,—и если бы судьба не сдѣлала меня служителемъ папы, то я любилъ бы Мартина Лютера болѣе, чѣмъ самого себя, ибо надѣялся бы, что расколъ его положитъ конецъ этому безсовѣстному тиранству поповъ".

БИБЛІОТЕКА УЧЕБНАГО КОМИТЕТА МИН. ФИН.

ГЛАВА III.

Политическое ученіе Макіавелли.

§ 14. **Взглядъ на человѣка и природу.** Міръ, по воззрѣнію Макіавелли, не гармоническій порядокъ, созданный любящимъ Творцомъ, это хаосъ силъ, враждующихъ съ человѣкомъ. И среди этого міра стоитъ одиноко человѣкъ, самая безпомощная тварь: плачемъ привѣтствуетъ онъ этотъ міръ страданій, отвратительнымъ хрипѣньемъ заканчиваетъ свое жалкое существованіе. Природа вооружила всѣхъ животныхъ орудіями борьбы, одинъ человѣкъ рождается безпомощнымъ. И если онъ чѣмъ-нибудь превосходитъ остальныхъ тварей, то это своими непомѣрными желаніями, которыя даны ему на то, чтобы страдать и мучиться.

Человѣкъ, по воззрѣнію Макіавелли, не царь природы, а самая жалкая и безпомощная тварь. Но онъ имѣетъ общее всѣмъ животнымъ чувство самосохраненія, и это чувство заставляетъ его бороться съ природою и съ самимъ собою. И чѣмъ безпомощнѣе человѣкъ, тѣмъ необузданнѣе его страсти, чѣмъ враждебнѣе ему природа, тѣмъ отчаяннѣе его борьба за существованіе. И эта-то борьба породила все то, что составляетъ не физическую природу: она создала государство, нравственность, религію.

Сознавая свое безсиліе въ борьбѣ съ природою, человѣкъ сталъ искать союза съ себѣ подобными. Люди, жившіе первоначально разрозненно, стали сближаться между собою, дабы общими силами отражать общихъ враговъ. Такъ возникло государство.

Нашедши въ общежитіи средства отражать внѣшнихъ враговъ, человѣкъ обратился къ борьбѣ съ самимъ собою, со своими страстями. Пока люди жили разрозненно, ничто не побуждало ихъ сдерживать страсти; соединившись же въ государство, люди поняли, что эти страсти—враги всякаго общежитія, и что внутренній миръ можетъ быть обезпеченъ лишь тогда, когда люди откажутся отъ исключительнаго преслѣдованія своихъ эгоистическихъ стремленій и въ интересахъ мирнаго общежитія наложатъ узду на свои страсти. Изъ этой борьбы лю-

дей со своими страстями возникли нравственность и религія, обуздавшія человѣческія влеченія.

Зло—безпомощность человѣка среди враждебнаго ему міра и необузданность его страстей—породило добро: государство, нравственность, религію.

Но это добро порождаетъ новое зло. Люди, забывая уроки прошедшаго, разрушаютъ дѣла рукъ своихъ и легкомысленно стираютъ съ лица земли все то, что въ потѣ лица своего отвоевали ихъ предки. Они не удовлетворяются завоеванными благами. Выросши среди благоустроеннаго общежитія и не испытавши измѣнчивости судьбы, люди забываютъ, какою цѣною были куплены блага, которыми они наслаждаются. И покой, наступающій въ государствѣ, въ которомъ процвѣтаетъ нравственность и уважается религія, порождаетъ праздность и довольство, источники пороковъ. Покой, который отвоевали себѣ люди, учредивъ религію и нравственность, является, такимъ образомъ, причиною новаго зла, разрушающаго государство. Такъ порождаетъ зло добро, а добро—зло, и одно является причиною другого.

Но не только люди разрушаютъ созданное ими. Существуетъ еще другая сила, врывающаяся въ область, которую отвоевалъ себѣ человѣкъ. Эта сила—сила судьбы. Судьба, какъ ее понимаетъ Макіавелли,—какая-то стихійная сила, вмѣшивающаяся въ дѣла людей лишь въ эпохи броженія, въ эпохи всеобщихъ переворотовъ, и вмѣшательствомъ судьбы Макіавелли объясняетъ и тѣ перевороты, которые, по его воззрѣнію, наступаютъ въ извѣстные промежутки времени и разрушаютъ всѣ результаты предшествующаго историческаго развитія. Эти перевороты уничтожаютъ не только все выработанное человѣкомъ, но и изглаживаютъ самую память о прошедшемъ. Міръ представляетъ собою опять tabula rasa, и человѣкъ долженъ снова начать свою работу—наполнить этотъ бѣлый листъ содержаніемъ. И, несмотря на всеобщее разрушеніе, зло съ корнемъ не вырвано, ибо зло лежитъ въ самомъ человѣкѣ, это зло—природа человѣка. И вотъ почему бѣлый листъ снова наполняется тѣмъ же содержаніемъ, которое только-что было стерто съ него. Повторяется сызнова весь процессъ, который человѣчество только-что пережило. И этотъ процессъ порождаетъ тѣ же результаты и продолжается до тѣхъ поръ, пока міръ не наполнится вновь людской злобой, которая влечетъ за собою новое разрушеніе. Отсюда вѣчное круговращеніе. Но человѣчество, описывая эти круги, не двигается впередъ, а постоянно возвращается къ своей первоначальной исходной точкѣ. Описавъ радіусъ круга, оно ничему не научилось, никакихъ результатовъ не добыло и возвращается къ своему прежнему состоянію, дабы сызнова и съ роковой необходимостью вступить на прежній путь. Исторія человѣчества не есть, слѣдовательно, прогрессивное движеніе, разложеніе стараго, нарожденіе новыхъ силъ и ихъ развитіе. Люди не способны къ усовершенствованію; они даже не способны устоять на томъ уровнѣ, на которомъ застаетъ ихъ естественное состояніе. Люди живутъ лишь для того, чтобы спускаться все ниже со ступеньки на ступеньку, пока испорченность ихъ не достигнетъ крайнихъ размѣровъ, и новый переворотъ не очиститъ міръ отъ накопившейся людской злобы.

§ 15. **Племя, національность и государство.** Макіавелли чуждо понятіе племени, какъ цѣлаго, связаннаго единствомъ происхожденія. То, что заставило соединиться людей въ общежитіе,—не родство, а исключительно общность интересовъ. Государство не выросло изъ семьи, и родственныя отношенія никогда не служили связующимъ началомъ общежитія. Люди жили первоначально разрозненно, и единство происхожденія не сближало ихъ. Лишь когда необходимость защищаться общими силами была сознана людьми, они рѣшились сблизиться и основать государство.

Макіавелли чуждо и понятіе національности, какъ культурнаго цѣлаго. Для него существуетъ лишь политическое единство—народъ, который, въ его глазахъ, не что иное, какъ совокупность отдѣльныхъ гражданъ, связанныхъ своимъ сожительствомъ въ государствѣ.

Государство создано людьми, держится и направляется свободною волею людей. Оно не имѣетъ никакого самостоятельнаго бытія; человѣкъ, которому оно обязано своимъ существованіемъ, держитъ его въ своей власти и можетъ по произволу видоизмѣнять его, разрушать и вновь созидать. Созданное всѣми и для всѣхъ государство должно и служить интересамъ всѣхъ: цѣль государства—общее благо.

Но по силамъ ли такая задача государству, какъ его понимаетъ Макіавелли? Дабы отвѣтить на этотъ вопросъ, мы должны познакомиться съ воззрѣніемъ Макіавелли на человѣческую природу.

§ 16. **Человѣческая природа.** Въ человѣкѣ живутъ самыя разнообразныя влеченія, которыя и управляютъ его дѣятельностью. Человѣкъ не имѣетъ врожденныхъ нравственныхъ понятій, онъ лишенъ всякой внутренней силы, которая сдерживала бы его влеченія и направляла бы ихъ въ ту или другую сторону. Человѣческія влеченія возбуждаются внѣшними впечатлѣніями и дѣйствуютъ тѣмъ сильнѣе, чѣмъ чувствительнѣе полученный ими извнѣ толчокъ. Человѣка, какъ его намъ рисуетъ Макіавелли, можно сравнить съ музыкальнымъ инструментомъ, который не дѣйствуетъ самопроизвольно, а издаетъ звуки лишь тогда, когда по его клавишамъ ударяетъ какая-либо внѣшняя сила. Если дѣятельность людей направляется влеченіями, возбуждаемыми внѣшними случайными обстоятельствами, то эта дѣятельность не можетъ быть ни устойчивой, ни послѣдовательной.

Въ человѣкѣ, по воззрѣнію Макіавелли, преобладаютъ дурныя влеченія. Люди, говоритъ онъ, болѣе склонны ко злу, чѣмъ къ добру. Про нихъ можно вообще сказать, что они неблагодарны, непостоянны, лицемѣрны, трусливы, корыстолюбивы. Исторія множествомъ примѣровъ доказываетъ, что всякій, устраивающій общежитіе и вводящій въ немъ законы, долженъ выходить изъ того предположенія, что люди дурны и что они даютъ просторъ злобѣ своего сердца каждый разъ, какъ только имъ представляется случай безпрепятственно проявлять ее.

Но какъ бы разнообразны эти влеченія ни были, они связаны однимъ общимъ мотивомъ. И этотъ мотивъ—эгоизмъ. Эгоизмъ—отличительная черта человѣческой природы; изъ него вытекаютъ всѣ человѣческія влеченія, между которыми Макіавелли отводитъ корыстолюбію и властолюбію первое мѣсто. Макіавелли неоднократно также указываетъ и на зависть, какъ на одинъ изъ главнѣйшихъ мотивовъ чело-

вѣческой дѣятельности. И любовь, которая является однимъ изъ главныхъ двигателей человѣческой дѣятельности, по воззрѣнію Макіавелли, ничто иное, какъ чувство, обусловленное эгоистической природой человѣка, ничто иное, какъ плата за полученныя благодѣянія. Любовь, говоритъ Макіавелли, есть связь, обусловленная чувствомъ благодарности, и эта связь можетъ быть порвана любымъ соображеніемъ личной пользы. Но какъ скоро любовь есть лишь плата за добро, лишь отраженіе впечатлѣній, полученныхъ извнѣ, то чувство это должно быть крайне непостояннымъ и держаться въ людяхъ, лишь пока они испытываютъ тѣ пріятныя ощущенія, которыми оно было вызвано. Пока ты оказываешь людямъ добро, говоритъ Макіавелли, они всецѣло преданы тебѣ, предлагаютъ тебѣ свой кровъ, свое имущество, свою жизнь, своихъ сыновей, но лишь пока ты въ этомъ не нуждаешься; но стóитъ тебѣ только потребовать этихъ благъ, и они отворачиваются отъ тебя.

§ 17. **Перевоспитаніе человѣка въ государствѣ.** Цѣль государства — общее благо, люди же, которыми только и держится это государство, узкіе эгоисты, умѣющіе дѣйствовать только подъ напоромъ своекорыстныхъ влеченій. Какъ же, спрашивается теперь, могутъ эти эгоисты, соединившись въ государство, отказаться отъ исключительнаго преслѣдованія своихъ личныхъ интересовъ и сдѣлаться носителями общаго блага? Макіавелли не избѣгаетъ этого вопроса. Напротивъ, онъ постоянно имѣетъ въ виду несоотвѣтствіе между природою людей и обязанностями, которыя возлагаетъ на нихъ жизнь въ государствѣ. Все его политическое ученіе есть не что иное, какъ рядъ правилъ, имѣющихъ цѣлью указаніе тѣхъ средствъ, съ помощью которыхъ это несоотвѣтствіе можетъ быть сглажено. И средства эти заключаются въ обузданіи своекорыстныхъ влеченій людей и въ привитіи гражданамъ нравственныхъ качествъ, которыя сдѣлали бы ихъ способными служить общему благу. Но возможно ли обуздать своекорыстныя влеченія людей и заставить ихъ дѣйствовать на общее благо?

Мы знаемъ изъ предыдущаго, что влеченія людей возбуждаются внѣшними впечатлѣніями. Эти впечатлѣнія, воздѣйствуя на человѣка, не встрѣчаютъ съ его стороны никакого отпора. Кто знакомъ съ влеченіями человѣка и тѣми внѣшними мотивами, которыми они возбуждаются, тотъ можетъ заставить человѣка дѣйствовать такъ, а не иначе. Мы сравнивали выше человѣческія влеченія съ клавишами музыкальнаго инструмента: посвященный въ устройство этихъ клавишей можетъ, ударяя по нимъ, издавать любые звуки. Когда люди предоставлены самимъ себѣ, и мотивами ихъ дѣятельности служатъ влеченія, возбуждаемыя случайными обстоятельствами, тогда дѣятельность ихъ лишена всякаго смысла: страсти людей, ничѣмъ не сдержанныя, бросаютъ ихъ изъ стороны въ сторону. Люди дѣйствуютъ хорошо лишь тогда, когда ихъ влеченія сдерживаются и направляются разумной силой; тамъ же, гдѣ влеченія людей ничѣмъ не обузданы, люди безсильны, и дѣятельность ихъ безплодна. Дѣла людей, говоритъ Макіавелли, никогда не достигли бы такой высоты, если бы люди не были принуждены къ тому необходимостью. Люди дѣйствуютъ въ силу необходимости или по свободному выбору; и мы видимъ бóльшую добродѣтель

тамъ, гдѣ выборъ имѣетъ наименѣе мѣста. Люди не иначе дѣлаютъ добро, какъ въ силу необходимости: тамъ, гдѣ имъ предоставленъ свободный выборъ, и свобода ихъ ничѣмъ не стѣснена, тамъ возникаетъ замѣшательство и безпорядокъ.

Этой стороной человѣческой природы и должны воспользоваться основатели и организаторы государства. Они должны устроить государственную жизнь такимъ образомъ, чтобы внѣшняя сила воздѣйствовала на людей и заставляла ихъ дѣйствовать лишь въ направленіи, полезномъ общежитію. Эта сила, въ виду крайней впечатлительности и неустойчивости человѣческой природы, должна быть, во-первыхъ, силою принудительной, во-вторыхъ, постоянно воздѣйствующей на людей. Она должна быть какъ бы мечомъ Дамокла, висящимъ надъ головами гражданъ и напоминающимъ имъ объ ихъ обязанностяхъ. Очевидно, что такой силой не обладаетъ ни школа, ни Церковь. Какъ бы хороши ни были правила, которыя прививаетъ человѣку воспитаніе, они не въ состояніи развить въ человѣкѣ нравственной устойчивости: сталкиваясь съ соблазнами жизни, поддаваясь вліянію новой среды, человѣкъ измѣняетъ правиламъ, вложеннымъ ему воспитаніемъ. Но и религія, пока она дѣйствуетъ на людей путемъ проповѣди, безсильна обуздать страсти людей. Лишь когда она является политическимъ орудіемъ въ рукахъ государства или когда она говоритъ устами вооруженнаго пророка, она перестаетъ быть гласомъ вопіющаго въ пустынѣ. Но вооруженные пророки и религія, опирающаяся на авторитетъ государства, сильны не своимъ словомъ, а тѣмъ мечомъ, которымъ надѣлило ихъ государство. Сила, долженствующая обуздать страсти людей и воспитать въ нихъ гражданскія добродѣтели, можетъ заключаться, по воззрѣнію Макіавелли, лишь въ условіяхъ государственной жизни. Только государство обладаетъ авторитетомъ, способнымъ сдержать страсти людей и направить ихъ влеченія на благую цѣль. Влеченія сами по себѣ не вредны: они дѣлаются таковыми лишь тогда, когда имъ дается полный просторъ и когда ихъ не направляетъ и не регулируетъ разумная сила, сознательно стремящаяся къ благой цѣли. Одно и то же влеченіе является то рычагомъ для великихъ гражданскихъ подвиговъ, то источникомъ безразсудныхъ и гибельныхъ поступковъ. Задача государства въ борьбѣ съ человѣческими влеченіями—сдержать эти влеченія, гдѣ они могутъ имѣть лишь вредныя послѣдствія, и давать имъ волю тамъ, гдѣ они могутъ служить стимуломъ плодотворной дѣятельности.

Главныя влеченія, съ которыми приходится бороться государству—корыстолюбіе и властолюбіе.

Корыстолюбивыя влеченія людей вредны всякому общежитію. Государство должно поэтому препятствовать развитію этихъ влеченій и съ этой цѣлью дѣлать ихъ безвредными. И средство къ тому—законы, установляющіе равномѣрное распредѣленіе имуществъ и препятствующіе накопленію матеріальныхъ богатствъ въ рукахъ немногихъ.

Властолюбіе, по воззрѣнію Макіавелли,—главный источникъ тираній, и нельзя назвать государство благоустроеннымъ, которое даетъ широкій просторъ властолюбію отдѣльныхъ гражданъ. Съ другой стороны, величайшіе гражданскіе подвиги совершаются людьми не изъ

безкорыстнаго служенія общему благу, а изъ жажды власти. Великіе основатели и реформаторы государствъ были и великими властолюбцами, и если бы ихъ служеніе государству не сулило бы имъ земныхъ благъ, не удовлетворяло бы ихъ тщеславію, они никогда не совершили бы славныхъ дѣяній, которыя сдѣлали ихъ имена безсмертными. Считать властолюбцевъ безусловно вредными людьми значитъ отрицать заслуги Моисея, Тезея, Кира, Александра. Мало того, ни одно государство не можетъ существовать безъ сильныхъ людей, обязанныхъ высокимъ положеніемъ въ обществѣ своей жаждѣ власти. Республика Макіавелли не можетъ существовать безъ сильныхъ людей и не можетъ быть управляема. Съ другой стороны, авторитетъ отдѣльныхъ гражданъ—источникъ тираніи. Необходимо поэтому надѣлять гражданъ лишь такимъ авторитетомъ, который былъ бы полезенъ, а не вреденъ городу и его свободѣ.

Чей же авторитетъ полезенъ и чей вреденъ?

Люди стремятся къ власти не ради власти. То, что дѣлаетъ властолюбіе вреднымъ,—это тѣ своекорыстныя влеченія, ради которыхъ люди ищутъ власти. Поэтому вредны тѣ властолюбцы, которые живутъ въ обстановкѣ, благопріятствующей развитію влеченій. А въ такой обстановкѣ живутъ люди, обладающіе матеріальными богатствами. Богатство обезпечиваетъ людямъ досугъ, позволяющій имъ жить праздно. Праздность же разслабляетъ человѣка и даетъ перевѣсъ животной сторонѣ его природы. Властолюбіе богатыхъ людей, имѣющее такіе мотивы, не можетъ быть полезно государству. Бѣдность, по Макіавелли,—самое дѣйствительное воспитательное средство: она не даетъ развиться тѣмъ дурнымъ страстямъ, ради которыхъ люди ищутъ власти. Уничтожить богатство отдѣльныхъ лицъ значитъ уничтожить источникъ вредныхъ общежитію властолюбивыхъ влеченій. Средство противъ властолюбцевъ, говоритъ Макіавелли,—содержать людей въ бѣдности, дабы они своимъ богатствомъ безъ добродѣтели не портили ни себя, ни другихъ. Но не только матеріальное богатство, но и всякое другое благо, выпавшее случайно на долю человѣка, а не добытое имъ собственными усиліями, развиваетъ въ немъ влеченія, вредныя общежитію. Государство должно быть устроено такимъ образомъ, чтобы общественныя власти покоились лишь въ рукахъ людей, которые своими заслугами успѣли доказать свою способность къ государственному служенію. Власть, порученная имъ, не должна быть случайнымъ подаркомъ, но наградою за оказанныя государству услуги. И человѣкъ, который пріобрѣлъ власть цѣною долговременнаго и добросовѣстнаго служенія, будетъ пользоваться ею не для удовлетворенія своекорыстныхъ цѣлей, а въ интересахъ того общества, которое поручило ему эту власть во вниманіе къ заслугамъ. Жизнь, посвященная общественному служенію, воспитала въ немъ любовь къ труду, обуздала похоти плоти, развила болѣе благородныя стремленія. Властолюбіе такого человѣка не вредно обществу: не удовлетворяясь своимъ положеніемъ, онъ не уступаетъ напору низкихъ страстей, имъ двигаетъ жажда дѣятельности, его соблазняетъ тотъ почетъ, тѣ награды, то всеобщее уваженіе, которое выпадаетъ на долю достойныхъ слугъ государства.

Но властолюбіе лицъ, достигшихъ власти, высокаго положенія въ обществѣ личными заслугами и могущихъ похвалиться всѣми качествами, которыя составляютъ украшеніе государственнаго дѣятеля, можетъ при извѣстныхъ обстоятельствахъ сдѣлаться гибельнымъ для государства. Человѣку, вкусившему разъ всю сладость власти, всѣ тѣ выгоды и преимущества, съ которыми связано высокое положеніе въ обществѣ, привыкшему къ общественной дѣятельности и полюбившему ее, трудно возвратиться къ частной жизни. Если общество устраняетъ такого человѣка отъ всякаго участія въ политической дѣятельности, то оно само воспитываетъ себѣ въ немъ врага и наталкиваетъ его на опасный путь. Изъ полезнаго общественнаго дѣятеля онъ превратится въ опаснаго врага государственнаго порядка и употребитъ свои силы и способности на дѣятельность, проникнутую желаніемъ отомстить своимъ неблагодарнымъ согражданамъ. Если государство хочетъ обезопасить себя со стороны властолюбивыхъ влеченій, имѣющихъ подобные мотивы, то оно должно раскрывать широкій просторъ всѣмъ даровитымъ и заслуженнымъ гражданамъ и вознаграждать ихъ заслуги по достоинству. Если всѣ сильные и достойные умы и таланты найдутъ себѣ законное приложеніе, то они не будутъ искать незаконныхъ путей, и государственному порядку не будетъ грозить опасность.

Воспитаніе людей къ гражданской жизни не можетъ заключаться въ одномъ пресѣченіи и обузданіи вредныхъ общежитію влеченій. Быть добродѣтельнымъ, по Макіавелли, значитъ не только воздерживаться отъ зла, но и творить благо.

Въ чемъ же заключаются эти гражданскія добродѣтели? Мы знаемъ, что цѣль государства—общее благо. Всѣ нравственныя качества, которыми должны быть вооружены граждане, дабы быть носителями общаго блага, и являются, по воззрѣнію Макіавелли, тѣми гражданскими добродѣтелями, которыя составляютъ главную основу государства. И дѣятельная любовь общаго блага — первая изъ этихъ добродѣтелей, изъ которой вытекаютъ всѣ остальныя. Дабы эта добродѣтель могла развиться въ людяхъ, необходимъ цѣлый рядъ условій.

Человѣкъ Макіавелли—крайній матеріалистъ. Ему не доступны абстрактныя идеи, онъ не способенъ воодушевляться идеальными благами. То, чего онъ не видитъ и не осязаетъ, то для него и не существуетъ. Общее благо не можетъ быть поэтому для человѣка предметомъ служенія, пока оно идеальная цѣль, теряющаяся въ туманѣ грядущихъ временъ. Граждане государства, въ которомъ власть покоится въ рукахъ одного или многихъ и правители эксплуатируютъ эту власть въ своихъ интересахъ, граждане такого государства способны лишь любить свой очагъ и свое добро; въ ближнемъ они видятъ или своего личнаго друга, или своего личнаго врага, или своего соперника, или своего пособника въ погонѣ за земными благами; понятіе общаго блага лежитъ за предѣлами ихъ умственнаго и нравственнаго кругозора. Гражданскія добродѣтели могутъ, по воззрѣнію Макіавелли, развиваться лишь въ свободномъ государствѣ, ибо лишь въ такомъ государствѣ общее благо не пустозвонная фраза, прикрывающая своекорыстныя влеченія правителей, не требованіе немногихъ избранныхъ

умовъ, а та реальная цѣль, которой служатъ всѣ граждане, живущіе сознательной общественной жизнью.

Мы знаемъ изъ предыдущаго, что любовь, по Макіавелли, есть не что иное, какъ плата за полученныя благодѣянія. Любовь общаго блага можетъ по этому развиться лишь подъ сѣнью такого государственнаго строя, который не ложится тяжелымъ бременемъ на народъ, не требуетъ отъ него однѣхъ жертвъ и услугъ, а надѣляетъ гражданъ видимыми, осязаемыми благами. Она можетъ окрѣпнуть лишь въ государствѣ, которое является защитникомъ и покровителемъ гражданъ. Гражданинъ, который можетъ спокойно пользоваться плодами своихъ трудовъ, который довѣрчиво предоставляетъ защиту своего имущества и своей чести государству и видитъ въ немъ вѣрнаго стража своихъ интересовъ, такой гражданинъ не можетъ не дорожить благами общежитія и не видѣть въ нихъ необходимаго условія своего благосостоянія. И, проникаясь благодарностью къ учрежденіямъ, которыя охраняютъ его очагъ, его семью, его добро, къ тѣмъ общественнымъ дѣятелямъ, которые пекутся объ его интересахъ, онъ научается любить и уважать ихъ, какъ своихъ естественныхъ защитниковъ и покровителей. И эта любовь является здѣсь не безкорыстнымъ чувствомъ, а ни чѣмъ инымъ, какъ платою за благодѣянія, которыми надѣляетъ его государство.

Любовь общаго блага не должна однако остаться на степени простого благожеланія: она становится добродѣтелью лишь тогда, когда выражается въ дѣятельномъ служеніи на пользу государства. Эта дѣятельная любовь предполагаетъ въ людяхъ энергію и мужество. Развитію же этихъ качествъ, по воззрѣнію Макіавелли, всего болѣе способствуетъ экономическая обстановка. Богатство обезпечиваетъ людямъ досугъ, а досугъ пріучаетъ людей къ праздности. Бѣдность же принуждаетъ людей къ труду и развиваетъ въ нихъ силу воли и любовь къ дѣятельной жизни.

Развитію въ людяхъ мужества и энергіи способствуетъ и религіозное воспитаніе. И если эти гражданскія добродѣтели не процвѣтаютъ болѣе въ наше время, между тѣмъ какъ въ античномъ мірѣ онѣ украшали гражданъ и являлись источникомъ подвиговъ, удивлявшихъ міръ, то эту перемѣну, по воззрѣнію Макіавелли, должно приписать вліянію католической Церкви. Если современный человѣкъ ослабъ физически и утратилъ бодрость духа, то онъ обязанъ упадкомъ своихъ душевныхъ и физическихъ силъ религіозному воспитанію новаго времени, которое научаетъ людей страдать и унижаться и видѣть въ презрѣніи къ земнымъ благамъ высшую добродѣтель.

Мы видѣли, что любить государство можетъ заставить гражданъ лишь личный интересъ. И только этотъ личный интересъ можетъ, по воззрѣнію Макіавелли, заставить людей служить государству. Государство должно поэтому вознаграждать услугу гражданъ и обставлять ихъ общественную дѣятельность такими условіями, которыя заставляли бы ихъ искать общественной службы въ своихъ личныхъ интересахъ. Гражданскія добродѣтели могутъ, по воззрѣнію Макіавелли, процвѣтать лишь въ государствѣ, которое умѣетъ цѣнить эти добродѣтели и вознаграждать ихъ по заслугамъ.

§ 18. **Вліяніе мѣстности.** Макіавелли считаетъ условія мѣстности

важнымъ факторомъ жизни. Они, по его мнѣнію, опредѣляютъ внѣшнюю политику государства, вліяютъ на его строй и воздѣйствуютъ на нравственный складъ народа. Государство, основанное въ защищенной природою мѣстности, можетъ развиваться успѣшнѣе, чѣмъ общежитіе, которому приходится тратить свои силы на отраженіе внѣшнихъ враговъ. Быстрое развитіе Венеціанской республики Макіавелли объясняетъ ея географическимъ положеніемъ, которое защищало ее отъ нападенія варваровъ, опустошавшихъ остальную Италію. Но такое географическое положеніе, ставящее врагамъ естественныя преграды, имѣетъ и важныя неудобства: необходимость не заставляетъ гражданъ упражняться въ военномъ искусствѣ, что развиваетъ въ нихъ праздность и изнѣженность, качества, въ которыхъ Макіавелли видитъ источникъ вредныхъ общежитію влеченій. Такое государство прочно лишь, пока остается въ своихъ естественныхъ границахъ, но стоитъ ему только переступить ихъ, и всѣ преимущества его географическаго положенія исчезаютъ и обращаются въ невыгоды; распространившись за предѣлы защищаемыхъ природою границъ, оно раскрываетъ врагамъ настежь двери въ свою территорію и, сравнявшись въ этомъ отношеніи съ другими государствами, оно далеко отстаетъ отъ нихъ въ способности защищать свою территорію: оно не можетъ выставить надежной военной силы, ибо населеніе его не велико и испорчено праздною жизнью. Такое государство можетъ поэтому существовать лишь, пока остается въ своихъ естественныхъ границахъ.

Плодородіе почвы имѣетъ важное значеніе для государственной жизни. Оно, съ одной стороны, вліяетъ на нравственный складъ народа, съ другой—на внѣшнее могущество государства. Почва, которая вознаграждаетъ трудъ человѣка лишь цѣною продолжительныхъ и настойчивыхъ усилій, развиваетъ въ людяхъ энергію и любовь къ труду. Но бѣдность почвы—важное препятствіе къ размноженію населенія, а густота населенія является первымъ условіемъ внѣшняго могущества государства, ибо лишь государство съ густымъ населеніемъ можетъ выставить войско, способное отражать внѣшнія нападенія. Основатели государствъ должны поэтому избирать плодородныя мѣстности и устранять законами неудобства, проистекающія изъ богатства природы.

Если условія мѣстности являются такими важными факторами государственной жизни, то руководители государствъ должны принимать ихъ во вниманіе и согласовать съ ними цѣли и средства своей политики. Но они не должны безусловно подчиняться имъ, ибо предоставлять природѣ полный просторъ и безропотно признавать надъ собою ея господство значитъ заранѣе отказаться отъ всякой благоустроенной жизни. Люди должны отказаться отъ мысли найти страну, которая удовлетворяла бы всѣмъ требованіямъ общежитія, а трудомъ и энергіей создавать условія, которыхъ не уготовила имъ природа. Они должны избѣгать лишь такихъ мѣстностей, невыгоды которыхъ не могутъ быть устранены, и вступать въ борьбу съ природою вездѣ, гдѣ эта борьба обѣщаетъ имъ успѣхъ. Исторія Рима показываетъ, что энергія и мудрость людей въ силахъ побороть препятствія, которыя

съ перваго взгляда кажутся непреодолимыми. Римляне жили въ странѣ, которая щедро вознаграждала трудъ человѣка, и, тѣмъ не менѣе, это богатство не изнѣжило римлянъ: они и среди счастливыхъ условій сумѣли развить въ себѣ тѣ гражданскія добродѣтели, которымъ Римъ обязанъ своимъ величіемъ.

§ 19. **Вліяніе историческаго прошедшаго.** Историческое прошедшее, по воззрѣнію Макіавелли, имѣетъ значеніе лишь настолько, насколько оно живо въ людяхъ въ формѣ извѣстныхъ привязанностей и привычекъ ума. Общественный строй, среди котораго люди прожили извѣстное время, вліяетъ на ихъ образъ жизни и на ихъ частную обстановку. Они привыкаютъ къ этой обстановкѣ, и если она не противорѣчитъ ихъ болѣе настоятельнымъ потребностямъ и обезпечиваетъ имъ мирное существованіе, то они привязываются къ ней и держатся ея. Вотъ эти-то привычки и привязанности и являются, по воззрѣнію Макіавелли, тѣми слѣдами историческаго прошедшаго, съ которыми приходится считаться политику. Но эти привязанности не пускаютъ глубокихъ корней въ человѣкѣ, и причина тому — крайняя впечатлительность и неустойчивость человѣческой природы. Какъ исторія проходитъ для человѣчества безслѣдно, такъ и отдѣльный человѣкъ не имѣетъ прошедшаго. Онъ живетъ только настоящимъ; прошедшее не развиваетъ въ немъ склада мыслей и чувствъ, которыя могли бы устоять противъ испытываемыхъ имъ внѣшнихъ впечатлѣній и оставались бы неизмѣнными среди измѣнчивости внѣшней обстановки. Привязанность къ учрежденіямъ держится въ людяхъ, пока существуютъ эти учрежденія, но стóить только разрушить эти учрежденія,— и привязанность къ нимъ исчезаетъ.

Реформатору, замѣняющему старый строй новымъ, не приходится, слѣдовательно, смущаться древностью извѣстныхъ учрежденій, ибо эта древность сама по себѣ никакихъ связей не выработала. Онъ долженъ только обращать вниманіе на привычки и привязанности людей, сложившіяся подъ вліяніемъ этихъ учрежденій, и, главное, изслѣдовать, какіе интересы людей затрогиваются разрушеніемъ стараго строя. Кромѣ того, такъ какъ люди дорожатъ болѣе внѣшностью, чѣмъ дѣйствительностью, то реформаторъ долженъ сохранить внѣшнюю оболочку учрежденій и не разрушать внѣшнихъ формъ, къ которымъ приглядѣлись люди.

§ 20. **Свойства и качества народа.** Хотя страсти и влеченія у всѣхъ людей во всѣ времена одинаковы, они, тѣмъ не менѣе, проявляются различно по различію тѣхъ общественныхъ условій, среди которыхъ люди вращаются. Дабы познакомиться съ природою отдѣльныхъ общественныхъ элементовъ, не достаточно изучить природу человѣка вообще, а необходимо также прослѣдить, какое направленіе получаютъ страсти и влеченія людей, какъ скоро люди выступаютъ на поприщѣ общественной дѣятельности и являются или самостоятельными государственными дѣятелями, или членами той или другой общественной группы.

Начнемъ съ народа. Подъ народомъ Макіавелли подразумѣваетъ трудящійся людъ, состоящій изъ гражданъ, которые ни богатствомъ, ни общественнымъ положеніемъ не возвышаются надъ общимъ уров-

немъ. Разсуждая о достоинствахъ и недостаткахъ народа, Макіавелли говоритъ о совокупности гражданъ, какъ о цѣломъ, играющемъ активную роль въ государственной жизни не иначе, какъ выступая замкнутой толпой.

Дурныя качества человѣческой природы—крайняя подвижность и неустойчивость—не могутъ такъ рѣзко выступать у народа, благодаря тому, что онъ сложное цѣлое, движеніе котораго тормозятъ его отдѣльныя составныя части—люди, держащіеся различныхъ воззрѣній и имѣющіе неодинаковыя стремленія. Народъ, дѣйствуя въ совокупности, можетъ выставлять лишь такія требованія, которыя общи всѣмъ гражданамъ: отдѣльныя противорѣчащія другъ другу воззрѣнія и стремленія должны слиться въ общее желаніе прежде, чѣмъ сдѣлаться мотивомъ дѣятельности народа, какъ цѣлаго. Вотъ почему Макіавелли считаетъ народъ неспособнымъ къ быстрымъ рѣшеніямъ и движеніямъ. Требованія, съ которыми выступаетъ народъ, обусловливаются не своекорыстными влеченіями и прихотями отдѣльныхъ гражданъ, которыя слишкомъ противорѣчатъ другъ другу и развитію которыхъ, кромѣ того, препятствуетъ экономическая обстановка народа, а лишь интересами, общими всѣмъ гражданамъ, составляющимъ народъ. Эти интересы—безопасность и неприкосновенность имущества и чести. Только ради защиты этихъ интересовъ народъ выходитъ изъ своей пассивной роли, и его желанія удовлетворены, какъ скоро ему обезпечена неприкосновенность его имущества и чести. Этими двумя отличительными качествами народа—его неспособностью къ быстрымъ рѣшеніямъ и движеніямъ, съ одной стороны, и скромностью и ограниченностью его желаній, съ другой,—Макіавелли объясняетъ всѣ его достоинства и недостатки.

Народъ, будучи неспособнымъ къ быстрымъ рѣшеніямъ и движеніямъ, дорожа благами, которыя нуждаются прежде всего въ прочномъ государственномъ порядкѣ, народъ по самой природѣ своей, отличается постоянствомъ и служитъ самымъ надежнымъ хранителемъ законнаго порядка. Народъ живетъ не столько разсудкомъ, сколько чувствами. Онъ держится извѣстныхъ учрежденій не потому, что считаетъ ихъ цѣлесообразными, а скорѣе потому, что приглядѣлся и привыкъ къ нимъ. Народъ трудно убѣдить въ необходимости преобразованій: онъ не умѣетъ дорожить благами, которыя сулятъ ему выгоды лишь въ будущемъ, какъ бы соблазнительны эти выгоды ни были. Народъ по самой природѣ своей консервативенъ. Властолюбивыя влеченія, этотъ главный источникъ насильственныхъ переворотовъ, чужды народу, ибо влеченія эти для народа безпредметны: масса трудящагося люда за почестями не гоняется и ничего другого отъ государства не требуетъ, кромѣ мира и спокойствія. Народъ, какъ мы сказали выше, вмѣшивается въ активную политическую жизнь лишь ради защиты неприкосновенности имущества и чести, т.-е. интересовъ, которые дороги всѣмъ гражданамъ въ одинаковой степени, другими словами, мотивами его политической дѣятельности служитъ не частное, а общее благо. Если народъ и не обладаетъ проницательностью и дальновидностью, то онъ можетъ похвалиться здоровымъ чутьемъ, которое позволяетъ ему отличать полезное отъ вреднаго.

Но если неподвижностью народа и скромностью его желаній обусловливаются достоинства народа, то ими же объясняются и его недостатки. Неподвижность народа лишаетъ его способности принимать быстрыя и энергическія рѣшенія. На народъ разсчитывать нельзя, гдѣ необходимо быстрой, энергической мѣрой устранить угрожающую государству опасность. Народъ не обладаетъ также проницательностью и дальновидностью и не видитъ опасности, пока она не наступитъ. Онъ не способенъ обозрѣть положенія вещей въ цѣломъ, спокойно обсудить обстоятельства и предвидѣть ихъ послѣдствія. Отсутствіемъ проницательности объясняется и увлеченіе народа внѣшностью. Народъ не способенъ проникать за внѣшнюю оболочку явленій и понимать ихъ настоящій смыслъ. Обсуждая то или другое явленіе, онъ руководствуется лишь тѣмъ внѣшнимъ впечатлѣніемъ, которое они на него производятъ. Народу очень легко импонировать красивымъ словомъ, если даже за этимъ словомъ не кроется никакого содержанія или оно служитъ лишь для того, чтобы скрыть настоящія намѣренія оратора. Предпріятіе, которое производитъ сильное впечатлѣнія своею отважностью, легко можетъ соблазнить толпу, если даже его послѣдствія гибельны для народа. Народъ, на котораго производитъ такое сильное впечатлѣніе внѣшность и который живетъ не столько разсудкомъ, сколько чувствами, по необходимости трусливъ. Его легко застращать энергической и суровой мѣрой, и онъ теряетъ голову, встрѣчаясь лицомъ къ лицу съ непредвидѣнной опасностью. Народъ, какъ мы знаемъ изъ предыдущаго цѣнитъ лишь блага, которыя видитъ и осязаетъ. Вотъ почему онъ дорожитъ общественными дѣятелями, лишь пока испытываетъ на себѣ ихъ благодѣянія, пока любуется ихъ храбростью и отвагою, пока вкушаетъ плоды ихъ полезной дѣятельности. Но онъ забываетъ объ ихъ заслугахъ и честномъ служеніи, какъ скоро онъ въ нихъ болѣе не нуждается, и платитъ неблагодарностью за оказанныя ему услуги.

§ 21. **Дворяне и вельможи.** Дворяне, по воззрѣнію Макіавелли, безусловно вредный элементъ для всякаго здороваго общежитія. Они обставлены условіями, которыя развиваютъ въ нихъ наиболѣе опасныя общежитію влеченія. Они пользуются богатствомъ безъ добродѣтели и занимаютъ высокое положеніе въ обществѣ не по заслугамъ. Они хитрые и ловкіе властолюбцы, и все ихъ стремленіе направлено къ одному: властвовать надъ народомъ, дабы угнетать его.

Отъ дворянъ должно отличать вельможъ, т.-е. лучшихъ людей и именитыхъ гражданъ, обязанныхъ высокимъ положеніемъ въ обществѣ своимъ заслугамъ и талантамъ и достигшихъ власти собственными усиліями. Ихъ властолюбіе не грозитъ опасностью государству, а, напротивъ, полезно общежитію, если только они обставлены надлежащими условіями, и дѣятельность ихъ стоитъ подъ контролемъ общества.

§ 22. **Князь.** Князь, по воззрѣнію Макіавелли,—необходимый элементъ во всякомъ государствѣ, не исключая республики. Лишь князь, облеченный неограниченной властью и ничѣмъ не стѣсненный въ своей дѣятельности, способенъ организовать государство, вновь преобразовать старый государственный порядокъ, устранить рѣшительной

и энергической мѣрой грозящую государству опасность. Вездѣ, гдѣ требуется быстрота и единство дѣйствія, власть князя необходима, столько же въ республикѣ, сколько и въ княжествѣ. Но дабы власть князя была дѣйствительно полезной общежитію, необходимо, чтобы носитель ея былъ человѣкъ, одаренный энергіей и силою воли. Этими же качествами можетъ обладать лишь человѣкъ, который или возведенъ на княжескій престолъ волею народа, или личной энергіей и ловкостью добился власти. Если князь и способенъ организовать государство и руководить имъ въ моменты опасности и общественныхъ кризисовъ, то ему не по силамъ поддерживать установленный имъ строй и управлять общежитіемъ, когда государственная жизнь снова потекла своимъ нормальнымъ теченіемъ. И интересы общежитія требуютъ, чтобы онъ возвратилъ власть въ руки народа, когда дѣло переустройства государства окончено или опасность, грозившая государству, миновала.

Если, такимъ образомъ, дѣятельность князя обязана высокимъ положеніемъ своимъ заслугамъ и бываетъ иногда полезной государству, а въ извѣстныхъ случаяхъ и безусловно необходимой, то наслѣдственный князь, по воззрѣнію Макіавелли, не способенъ руководить здоровымъ государственнымъ строемъ. Ибо положеніе наслѣдственнаго князя не побуждаетъ его дѣйствовать въ интересахъ цѣлаго: онъ обязанъ своею властью не народу и управляетъ имъ помимо его воли, ему поэтому совершенно безразлично, благоденствуетъ-ли этотъ народъ, или нищенствуетъ.

Наслѣдственный князь не обставленъ условіями, которыя сдерживали бы и дисциплинировали его влеченія; напротивъ, онъ выросъ и вращается въ обстановкѣ, которая даетъ перевѣсъ дурнымъ наклонностямъ человѣческой природы, гдѣ полное отсутствіе труда, жизнь въ довольствѣ и роскоши.

§ 23. **Республика — наилучшая государственная форма.** Познакомившись съ воззрѣніями Макіавелли на цѣль государства и на природу отдѣльныхъ общественныхъ элементовъ, разсмотрѣвши условія, которыя вліяютъ на государственную жизнь, мы можемъ теперь приступить къ разрѣшенію вопроса, какую государственную форму Макіавелли считаетъ наилучшей, т.-е. какая, по его воззрѣнію, наиспособнѣе осуществить цѣль государственнаго общежитія?

Ни княжество, ни аристократія, ни демократія не удовлетворяютъ требованіямъ общежитія. И послѣ всего изложеннаго нами выше не трудно понять почему. Въ княжествѣ власть покоится исключительно въ рукахъ князя, въ аристократіи — въ рукахъ вельможъ, въ демократіи — въ рукахъ народа. Каждая изъ этихъ государственныхъ формъ основывается, такимъ образомъ, лишь на одномъ изъ трехъ общественныхъ элементовъ, между тѣмъ ни одинъ изъ нихъ, какъ мы видѣли выше, не способенъ быть исключительнымъ носителемъ государственной власти. Кромѣ того, всѣ эти три государственныя формы, сосредоточивая всю власть въ рукахъ или князя, или вельможъ, или народа, не обставляютъ правительствующій классъ условіями, которыя обуздывали бы страсти правителей. А мы знаемъ, что тамъ, гдѣ нѣтъ этихъ условій, люди постепенно приближаются къ нравственному

упадку, который не только лишаетъ ихъ добродѣтелей, безъ которыхъ правители не могутъ удержать въ своихъ рукахъ власти, но и дѣлаетъ ихъ вообще неспособными ко всякой благоустроенной государственной жизни.

Если причины неудовлетворительности княжества, аристократіи и демократіи заключаются, во-первыхъ, въ томъ, что онѣ основываются лишь на одномъ изъ общественныхъ элементовъ, во-вторыхъ, въ томъ, что онѣ своимъ устройствомъ не предупреждаютъ нравственнаго упадка правителей, то наилучшей формой общежитія должно считать тотъ государственный строй, который основывается на всѣхъ общественныхъ элементахъ и обставляетъ правителей и гражданъ условіями, сдерживающими ихъ влеченія и обуздывающими ихъ страсти. Такой государственной формой является, по воззрѣнію Макіавелли, республика. Подъ республикой Макіавелли подразумѣваетъ не народное правленіе, а смѣшанную государственную форму, въ которой власть покоится въ рукахъ выборнаго князя, вельможъ и правителей народа. Въ республикѣ отдѣльныя функціи государственной власти распредѣляются между общественными элементами сообразно ихъ наклонностямъ и способностямъ, и эти отдѣльные общественные элементы, участвуя въ управленіи государствомъ, дополняютъ и контролируютъ другъ друга. Недостатки народа не выступаютъ такъ рѣзко въ республикѣ, ибо народъ участвуетъ въ управленіи лишь настолько, насколько то позволяютъ ему способности: онъ лишь выбираетъ главу государства и должностныхъ лицъ и контролируетъ ихъ дѣйствія; тамъ же, гдѣ требуется энергія и быстрота дѣйствія, онъ предоставляетъ кормило правленія своему выборному главѣ, гдѣ требуется разсудительность и осмотрительность, онъ поручаетъ именитымъ гражданамъ завѣдываніе государственными дѣлами. Но и недостатки единоличной власти смягчаются въ республикѣ тѣмъ, что народъ избираетъ главу государства лишь на короткій срокъ и обставляетъ его условіями, предупреждающими злоупотребленія княземъ властью. Властолюбіе вельможъ не опасно республикѣ, если только народъ контролируетъ ихъ дѣятельность и слѣдитъ за тѣмъ, чтобы она оставалась въ предѣлахъ законнаго порядка. Республика болѣе другихъ государственныхъ формъ удовлетворяетъ первому условію всякаго общежитія—прочности. Государственная власть обнимаетъ всѣ общественные элементы, и нѣтъ въ республикѣ класса, который былъ бы исключенъ отъ участія въ управленіи, неудовольствіе котораго могло бы послужить причиною переворотовъ. Всѣ законныя желанія находятъ себѣ полное удовлетвореніе въ республикѣ. Тѣ блага, которыми всего болѣе дорожитъ народъ, обезпечены въ свободномъ государствѣ. Властолюбіе и честолюбіе сильныхъ людей находятъ себѣ законный исходъ: всѣмъ способнымъ и заслуженнымъ гражданамъ раскрытъ широкій путь къ почестямъ и отличіямъ. Въ республикѣ осуществляется цѣль общежитія, ибо въ свободномъ государствѣ власть покоится въ рукахъ всѣхъ и служитъ не интересамъ не многихъ лицъ одной партіи, а интересамъ цѣлаго. Только въ республикѣ могутъ процвѣтать гражданскія добродѣтели. Свободное государство надѣляетъ людей тѣми благодѣяніями, которыя только и могутъ заставить ихъ любить свою родину, дорожить ея

честью и благоденствіемъ. Граждане республики участвуютъ въ управленіи государствомъ, имѣютъ не только частные, но и общественные интересы. Услуги государству вознаграждаются въ республикѣ, и граждане, побуждаемые личной выгодой, стремятся на поприще общественной службы, научаются служить общему благу, любить его и дорожить имъ. Лесть и низкопоклонство въ свободномъ государствѣ никому впрокъ не идутъ, каждый чувствуетъ себя самостоятельнымъ и независимымъ и, если и получаетъ вознагражденіе за свои труды и заслуги, то никому не считаетъ себя обязаннымъ, кромѣ какъ себѣ и государству; чувство собственнаго достоинства можетъ окрѣпнуть только въ республикѣ. Въ свободномъ государствѣ развивается все богатство и разнообразіе народныхъ силъ. Трудящійся людъ можетъ спокойно и мирно работать, увѣренный, что его трудъ не пропадетъ даромъ; таланты людей не остаются подъ спудомъ; имъ раскрытъ широкій путь развиваться и крѣпнуть. Ни бѣдность, ни происхожденіе не закрываютъ людямъ доступа къ почестямъ: республика отыскиваетъ добродѣтель, гдѣ бы она ни находилась. Жизнь народныхъ силъ течетъ въ свободномъ государствѣ широкимъ русломъ, и все, что способно жить, живетъ полной и цѣльной жизнью.

§ 24. **Условія и средства введенія и поддержанія республики.** Основаніе государства есть творческій актъ свободной воли людей, дѣйствующихъ въ сознаніи своихъ интересовъ. Чѣмъ свободнѣе и самостоятельнѣе основатель республики въ своей организаторской дѣятельности, тѣмъ совершеннѣе созданное имъ дѣло.

Наибольшею самостоятельностью пользуется основатель республики, вводящій государственныя учрежденія у народа, котораго еще не коснулась испорченность. Человѣку же, вводящему республиканскій строй у народа, не впервые вступающаго въ гражданскую жизнь, приходится бороться съ привязанностью народа къ старымъ учрежденіямъ и съ враждою людей, извлекающихъ выгоду изъ разрушаемаго строя. И нѣтъ другого средства устранить послѣднее препятствіе, какъ сдѣлать этихъ людей неспособными вредить дѣлу свободы. Еще труднѣе основать республику у народа, въ который проникла испорченность, обусловливающаяся экономическимъ и общественнымъ неравенствомъ. Въ странѣ, въ которой существуетъ дворянство, республиканскій строй не можетъ упрочиться, ибо дворяне, какъ мы знаемъ изъ предыдущаго, желаютъ лишь одного—властвовать надъ народомъ, дабы угнетать его. Основатель республики, желающій ввести въ такой странѣ свободный строй, долженъ прежде всего устранить эти вредные всякому здоровому общежитію элементы. Ввести республику у народа, извращеннаго жизнью подъ властью князя, по силамъ лишь тирану. Народъ, который былъ устраненъ отъ всякаго участія въ общественной жизни, за котораго мыслилъ и дѣйствовалъ князь, такой народъ, стряхнувъ съ себя ярмо княжеской власти, превращается въ дикаго звѣря, укротить котораго можетъ лишь человѣкъ, облеченный неограниченной властью.

Республика держится добродѣтелью гражданъ; тамъ, гдѣ эта добродѣтель исчезла, свободный строй долженъ рушиться. Вотъ почему

Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ. Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева
Лекціи по рус. гос. праву. Листъ 3 й.

всѣ мудрые законодатели республикъ заботились прежде всего о созданіи и поддержаніи тѣхъ условій, которыя благопріятствуютъ развитію гражданскихъ добродѣтелей. Мы знаемъ изъ предыдущаго, что эти условія заключаются главнымъ образомъ въ равномѣрномъ распредѣленіи экономическихъ богатствъ и въ равенствѣ гражданъ предъ закономъ.

Равномѣрное распредѣленіе имущества установляется законами, предупреждающими накопленіе богатствъ въ рукахъ немногихъ. Образцами такихъ законовъ Макіавелли выставляетъ законы Ликурга. Равенство гражданъ обезпечено тамъ, гдѣ ни бѣдность, ни происхожденіе не закрываютъ людямъ доступа къ должностямъ и почестямъ.

Законъ, по выраженію Макіавелли,—нервъ политической свободы, и тотъ республиканскій строй проченъ, который кладетъ законъ въ основаніе государственной жизни и который обставляетъ дѣятельность правителей и гражданъ законными нормами, исключающими всякій произволъ.

Государственныя учрежденія и законы должны предусматривать событія и на случай ихъ наступленія установлять правила, которыя бы сдѣлали личную дѣятельность гражданъ, не связанную законами, излишней. Государственные законы не должны оставлять ни одной лазейки, чрезъ которую могъ бы проскользнуть властолюбивый человѣкъ и, подъ предлогомъ служить общему благу, воспользоваться своимъ исключительнымъ положеніемъ ради личныхъ интересовъ.

Законы и учрежденія не должны раздражать народа и сдерживать страсти людей одной внѣшней силой. Граждане должны видѣть въ законѣ не пугало, а своего защитника и покровителя. Повиновеніе законамъ и уваженіе къ существующимъ учрежденіямъ поддерживаются не репрессивными мѣрами, а вниманіемъ къ интересамъ народа. Не заглушать должно голосъ народа, а давать ему полный просторъ высказаться, прислушиваться къ нему и слѣдовать ему. Макіавелли требуетъ, чтобы народу было дано право обвинять общественныхъ дѣятелей, которые кажутся ему опасными. Это учрежденіе предупреждаетъ насильственные перевороты, которые наступаютъ тамъ, гдѣ народное неудовольствіе, не находя законнаго исхода, ищетъ незаконныхъ путей.

Макіавелли различаетъ три функціи государственной власти,—власть исполнительную, власть совѣщательную и власть контролирующую. Эти три функціи государственной власти должны быть распредѣлены между отдѣльными общественными элементами, сообразно ихъ наклонностямъ и способностямъ. Исполнительная власть покоится въ рукахъ одного лица, совѣщательная—въ рукахъ лучшихъ людей, контролирующая—въ рукахъ народа.

Государственная власть должна, съ одной стороны, пользоваться авторитетомъ, съ другой стороны, носители ея должны быть обставлены условіями, которыя не позволяли бы имъ злоупотреблять предоставленной имъ властью.

Государственная власть пользуется авторитетомъ лишь тамъ, гдѣ носителями ея являются достойнѣйшіе граждане республики, облеченные широкими полномочіями. Достойнѣйшіе же граждане будутъ стоять

во главѣ республики лишь въ томъ случаѣ, если занятіе высшихъ должностей предоставитъ имъ дѣйствительныя выгоды. Лишь личный интересъ можетъ заставить людей промѣнять частную жизнь на служеніе общественному дѣлу. Гдѣ это служеніе не представляетъ выгодъ, которыя могли бы соблазнить знатнѣйшихъ гражданъ, тамъ искать его будутъ лишь ничтожные люди, несумѣвшіе создать себѣ положенія въ обществѣ и видящіе въ государственной службѣ доходную статью. Вотъ почему необходимо, во-первыхъ, чтобы носители государственной власти получали высокое вознагражденіе, во-вторыхъ, чтобы срокъ службы не былъ слишкомъ коротокъ, въ-третьихъ, чтобы они были надѣлены дѣйствительной властью.

Такъ какъ государственный механизмъ республики очень сложенъ, то необходимо его организовать такимъ образомъ, чтобы ни одно учрежденіе не могло задерживать обыкновеннаго теченія государственныхъ дѣлъ.

Эта сложность затрудняетъ и быстроту рѣшеній, которая бываетъ необходимой въ моменты опасности и общественныхъ кризисовъ. Въ этихъ случаяхъ необходимо облечь одно лицо широкими полномочіями, но обставить его условіями, которыя не позволили бы ему злоупотребить предоставленной ему властью.

§ 25. **Условія и средства введенія княжества.** Княжество держится исключительно властью князя, и чѣмъ неограниченнѣе эта власть, тѣмъ прочнѣе княжество. Власть же князя тѣмъ сильнѣе, чѣмъ болѣе она обладаетъ средствами для удержанія народа въ повиновеніи. Этими средствами не могутъ быть законы, ибо законы соблюдаются лишь добродѣтельными гражданами, подданные же князя извращены политическимъ рабствомъ. Военная сила замѣняетъ собою въ княжествѣ силу закона. Если республика есть царство законнаго порядка, то тиранія—господство личнаго произвола, основывающагося на военной силѣ. Власть князя тѣмъ прочнѣе, чѣмъ она сосредоточеннѣе. Если князь нуждается въ помощникахъ при управленіи государствомъ, то эти помощники не должностныя лица, пользующіяся самостоятельностью въ предоставленной имъ сферѣ дѣятельности, а ничто иное, какъ личные слуги князя. Но эти помощники недостаточны. Если князь хочетъ упрочить свою власть, то онъ долженъ найти себѣ пособниковъ въ дѣлѣ угнетенія народа. А мы знаемъ, что дворяне стремятся лишь къ одному—властвовать надъ народомъ, дабы угнетать его. Услугами дворянъ и долженъ поэтому воспользоваться князь. Если республика управляется лучшими людьми, то княжество можетъ удержаться лишь съ помощью наиболѣе вредныхъ элементовъ общежитія. Очевидно, что при такихъ условіяхъ государственной жизни благосостояніе народа не можетъ процвѣтать, но должно постепенно приближаться къ упадку.

Макіавелли смотритъ, такимъ образомъ, на княжество, какъ на ненормальный государственный строй. Но эта государственная форма существуетъ и встрѣчается чаще, чѣмъ республика, и причина тому—природа людей, которые болѣе склонны ко злу, чѣмъ къ добру. Княжество есть фактъ, съ которымъ приходится считаться политику; и его несовершенство не можетъ освободить послѣдняго отъ необ-

ходимости изслѣдовать природу княжества, изучить тѣ условія, при которыхъ оно возникаетъ, и тѣ средства, съ помощью которыхъ оно поддерживается.

Средства, съ помощью которыхъ вводится княжество, не могутъ быть иными, какъ крайне суровыми и жестокими, и добродѣтельному человѣку они не по силамъ. Необходимость прибѣгать къ такимъ мѣрамъ объясняется, во-первыхъ, тѣмъ, что онѣ приводятся въ исполненіе княземъ, съ природою котораго мы познакомились выше, во-вторыхъ, тѣми условіями, которыми сопровождается основаніе княжества у свободнаго или испорченнаго народа. Но князь долженъ помнить, что суровыя мѣры—двуострый мечъ. Ими должно пользоваться съ крайней осторожностью и не забывать, что онѣ легко могутъ возбудить ярость народа. Князь не долженъ понапрасну раздражать народъ и, вынужденный прибѣгать къ суровымъ мѣрамъ, князь долженъ стараться быстро покончить съ ними и потомъ обратить ихъ на пользу народа. Если же это невозможно, то суровость этихъ мѣръ должна быть настолько дѣйствительной, чтобы лишала народъ возможности мстить князю за нанесенныя ему оскорбленія. Князь долженъ избѣгать полумѣръ, ибо чѣмъ рѣшительнѣе онъ дѣйствуетъ, тѣмъ меньше ему приходится опасаться народной ненависти. Дѣйствовать же энергически и рѣшительно можетъ лишь тотъ князь, который пользуется независимостью и свободой дѣйствій.

Препятствія, которыя встрѣчаетъ князь, подчиняющій своей власти новую область и присоединяющій ее къ своему государству, лежатъ или въ нравахъ и обычаяхъ завоеванной страны, или въ ея государственномъ устройствѣ. Всего легче завоевать страну, которая имѣетъ одинаковые нравы съ государствомъ завоевателя: князю не приходится здѣсь разрушать старыхъ учрежденій, онъ вынужденъ лишь устранить князя этой страны и уничтожить его династію. И народъ, оставаясь при своихъ обычаяхъ, спокойно переноситъ власть новаго владыки и забываетъ своего стараго князя, ибо привязанность къ нему сдѣлалась безпредметной, а мы знаемъ, что люди живутъ лишь настоящимъ, и что прошедшее для нихъ не существуетъ. Въ странѣ же, нравы, языкъ и учрежденія которой отличаются отъ существующихъ въ государствѣ завоевателя, князь вынужденъ не только устранить прежняго владыку и его династію, но и разрушить весь старый строй и замѣнить его новымъ. Самое лучшее средство упрочить свою власть въ такой странѣ это самому поселиться въ ней. Князь, поселившійся въ завоеванной странѣ, увидитъ возникающіе безпорядки въ самомъ зачаткѣ и сумѣетъ предупредить ихъ своевременно: чиновники не будутъ грабить жителей, и народъ, имѣя убѣжище въ князѣ, будетъ чувствовать успокоеніе. Другимъ средствомъ къ упроченію власти въ завоеванной странѣ является основаніе въ ней военныхъ колоній. Военныя колоніи обходятся дешевле содержанія большого войска и оскорбляютъ меньшее число жителей, а именно лишь тѣхъ, у которыхъ отняты дома и пашни и переданы колонистамъ, да и эти немногіе не опасны: они живутъ въ бѣдности и разрозненно. Остальная же, большая часть жителей пользуется неприкосновенностью своего имущества, живетъ спокойно, опасаясь участи, постигшей ограбленныхъ

жителей. Что же касается до препятствій, которыя встрѣчаетъ князь въ государственномъ устройствѣ завоеванной страны, то они зависятъ отъ того, кто управляетъ завоеванной страной, неограниченный ли властитель и его слуги, какъ въ Турціи, или князь и дворяне, какъ во Франціи. Страну, какъ Турція, труднѣе завоевать, но легче удержать въ своей власти, ибо завоеватель не находитъ себѣ союзниковъ въ странѣ, населенной рабами, слѣпо преданными своему владыкѣ. Завоевавъ же разъ страну, легко удержать ее въ своей власти,— стóитъ только уничтожить властителя и его династію и занять его мѣсто: рабское населеніе будетъ такъ же крѣпко держаться новаго властителя, какъ оно рабски повиновалось своему прежнему владыкѣ. Государство же, которое управляется княземъ или вельможами, не трудно завоевать, ибо среди дворянъ всегда найдутся недовольные. Удержаться же въ такой странѣ не легко, ибо тѣ же самые дворяне, которые раскрыли завоевателю двери въ свое отечество, легко могутъ сдѣлаться орудіями погибели новаго князя, какъ только представится къ тому удобный случай. Трудная задача выпадаетъ на долю князя, дѣлающагося тираномъ свободнаго города. Такому князю приходится бороться не только съ привязанностями народа къ старымъ учрежденіямъ, но и съ любовью народа къ свободѣ. А мы знаемъ, что если народъ дорожитъ чѣмъ-нибудь, то это своей свободой, и если что можетъ разжечь его страсти, то это—лишеніе свободы. Князю, который хочетъ основать тиранію въ своемъ городѣ, ничего другого не останется, какъ или разрушить его, или самому поселиться въ немъ.

Частное лицо, которое дѣлается тираномъ города, обязано своимъ возвышеніемъ или стеченію счастливыхъ обстоятельствъ, или своей собственной энергіи. Тому, кто ничѣмъ не обязанъ счастью, труднѣе достигнуть власти, но легче удержать ее. Труднѣе стать ему во главѣ княжества, потому что не счастье, а онъ самъ расчищаетъ себѣ путь къ власти. А нѣтъ ничего труднѣе, какъ замѣнять старый строй новымъ, ибо вводящій новые порядки имѣетъ своими врагами всѣхъ тѣхъ, которые извлекали выгоду изъ стараго порядка, и вялыми защитниками тѣхъ, которые надѣются извлечь выгоду изъ новаго порядка; вялость же эта проистекаетъ, во-первыхъ, изъ боязни противниковъ, на сторонѣ которыхъ законъ, во-вторыхъ, изъ невѣрія людей, которые не довѣряютъ нововведеніямъ, пока опытъ не доказалъ имъ ихъ пригодности. Легче же удержать такому князю власть потому, что онъ обязанъ своимъ положеніемъ не слѣпому случаю, а собственнымъ усиліямъ: не имъ руководятъ обстоятельства, а онъ управляетъ ими; такой князь, кромѣ того, не избалованъ счастьемъ и прошелъ школу, которая закалила его силы. И положеніе такого князя тѣмъ прочнѣе, чѣмъ онъ самостоятельнѣе, чѣмъ менѣе ему приходится принимать во вниманіе чужіе интересы и желанія, чѣмъ свободнѣе онъ можетъ распоряжаться своими средствами и чѣмъ эти средства способнѣе подчинять его волѣ обстоятельства и людей. Князь же, который обязанъ своимъ положеніемъ счастливому стеченію обстоятельствъ и чужой помощи, долженъ прежде всего стремиться къ тому, чтобы стать самостоятельнымъ и сдѣлать чужую помощь излишней. Такъ именно поступалъ Цезарь Борджіа. Онъ достигъ власти благодаря

счастливому стеченію обстоятельствъ и сдѣлался княземъ Романьи съ помощью французскаго короля, Орсини и Колонна. Но онъ зналъ, что французскій король ненадежный союзникъ и что Колонна и Орсини его скрытые враги. Вотъ почему всѣ его стремленія были направлены къ одному—сдѣлаться самостоятельнымъ и независимымъ. Съ этой цѣлью онъ прежде всего позаботился о хорошемъ войскѣ; потомъ онъ заручился союзомъ съ испанцами, врагами французовъ, ослабилъ партію Орсини въ Римѣ и, завлекши ихъ хитростью въ Сенегалію, уничтожилъ тѣхъ, которые искали лишь удобнаго случая, чтобы погубить его. Зная, что власть крѣпка лишь привязанностью къ нему народа, Цезарь поспѣшилъ надѣлить Романью хорошимъ управленіемъ. Но это была задача нелегкая, такъ какъ въ Романьи господствовала анархія. Нельзя было иначе внести порядокъ въ эту страну, какъ цѣною жестокихъ мѣръ. Дабы не сдѣлаться жертвою народнаго неудовольствія, онъ велѣлъ казнить одного изъ своихъ слугъ и выставить его изуродованное тѣло на поруганіе народа.

Тотъ, кто съ помощью преступленій сдѣлался тираномъ свободнаго города, долженъ, рѣшившись разъ вступить на этотъ путь, не останавливаться на полдорогѣ, а рѣшительными и быстрыми ударами устранить своихъ враговъ и всѣхъ тѣхъ, которыхъ онъ раздражилъ своими жестокостями или которые, такъ или иначе, могутъ сдѣлаться ему опасными. Такъ именно поступилъ Агаѳоклъ, и если онъ достигъ цѣли, то былъ обязанъ своимъ успѣхомъ тому, что сумѣлъ покончить съ жестокостями сразу, а обезопасивъ себя со стороны своихъ враговъ, не имѣлъ болѣе повода жестокими мѣрами возбуждать народное неудовольствіе.

Князю, который дѣлается тираномъ города, пользуясь смутами, возбужденными борьбою партій, не приходится прибѣгать къ насильственнымъ мѣрамъ, къ огню и мечу: его сила заключается въ хитрости, въ умѣньи пользоваться слабостями партій. Такой князь обязанъ своимъ положеніемъ или вельможамъ, которые надѣляютъ авторитетомъ одного изъ своей среды, когда чувствуютъ свое безсиліе совладать съ народомъ, или народу, который облекаетъ властью одного человѣка, дабы имѣть вождя и защитника въ борьбѣ съ дворянами. Князю, достигшему власти съ помощью дворянъ, трудно удержаться, ибо онъ окруженъ людьми, считающими себя равными и которыми поэтому труднѣе повелѣвать; кромѣ того, нельзя удовлетворить желаніямъ дворянъ, не нарушая интересовъ другихъ, ибо они не только стремятся властвовать и угнетать, но, обладая дальновидностью и хитростью, умѣютъ настаивать на своихъ требованіяхъ. Власть же князя, основывающаяся на народѣ, прочнѣе. Стремленія народа желающаго лишь одного—не быть угнетеннымъ, честнѣе и ихъ легче удовлетворить. Кромѣ того, князь никогда не можетъ обезопасить себя со стороны враждебнаго народа, который своею многочисленностью всегда опасенъ князю; вельможъ же немного, и ихъ не трудно обезоружить.

§ 26. **Средства поддержанія княжества.** Княжество есть господство личнаго произвола. Оно управляется не законами, а личною волею князя, который сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всю полноту государственной власти.

Власть князя, во-первыхъ, тѣмъ прочнѣе, чѣмъ бо́льшими средствами онъ обладаетъ для удержанія народа въ повиновеніи. Этими средствами можетъ быть лишь внѣшняя сила—сила войска. „Власть того князя прочна,—говоритъ Макіавелли,—который своимъ богатствомъ или деньгами, или людьми можетъ выставить многочисленное и хорошо организованное войско“. Князь не долженъ имѣть другого занятія, другой мысли, другого искусства, кромѣ войны, ибо только военное искусство приличествуетъ тому, кто повелѣваетъ. Управляя развращеннымъ народомъ, князь можетъ удержать его въ повиновеніи лишь страхомъ наказанія и не долженъ смущаться прозваніемъ грознаго. Ибо, прибѣгая къ немногимъ устрашительнымъ мѣрамъ, онъ окажется милосерднѣе тѣхъ, которые изъ лишняго мягкосердечія даютъ волю безпорядкамъ, порождаютъ грабежи и убійства; эти безпорядки поражаютъ все общежитіе, наказанія же, исходящія отъ князя,—лишь немногихъ.

Власть князя, во-вторыхъ, тѣмъ сильнѣе, чѣмъ она сосредоточеннѣе. Князь долженъ держать всѣ нити управленія въ своихъ рукахъ и не терпѣть въ государствѣ самостоятельныхъ властей. Его помощники при управленіи государствомъ должны быть его личными слугами и въ своей дѣятельности руководствоваться исключительно волею своего повелителя. Князь долженъ щедро вознаграждать своихъ слугъ и обставлять условіями, которыя заставляли бы ихъ изъ личной выгоды вѣрно и преданно служить своему владыкѣ. Князь долженъ связать ихъ судьбу со своей судьбою, долженъ дѣлиться съ ними почестями и упреками, выгодами и невыгодами своего положенія, дабы его интересы были бы ихъ интересами. Князь, какъ мы знаемъ изъ предыдущаго, легко доступенъ лести. Лесть же ловкихъ придворныхъ можетъ сдѣлаться очень опасной князю: она можетъ лишить его самостоятельности. Князь долженъ поэтому остерегаться льстецовъ, и самое дѣйствительное средство обезоружить ихъ—это окружить себя мудрыми совѣтниками и позволить имъ говорить князю правду въ лицо. Но князь долженъ принимать во вниманіе лишь мудрые совѣты и, выслушавъ ихъ, дѣйствовать по собственному усмотрѣнію.

Княжеская власть, въ-третьихъ, тѣмъ прочнѣе, чѣмъ безропотнѣе и охотнѣе народъ подчиняется ей. Ярмо княжеской власти должно, съ одной стороны, держать народъ въ повиновеніи, съ другой, оно должно быть наложено осторожной и предусмотрительной рукой. Одна внѣшняя сила не можетъ удержать народъ въ повиновеніи. Какъ республика держится не одними законами, а и добродѣтелью гражданъ, такъ и княжество нуждается въ подданныхъ, которые повиновались бы не только изъ страха наказанія, но и изъ уваженія и привязанности къ князю. Въ республикѣ гражданская добродѣтель — любовь общаго блага — возбуждается тѣмъ, что государство надѣляетъ гражданъ благодѣяніями и, привлекая ихъ къ участію въ политической жизни, заставляетъ ихъ принимать близко къ сердцу общественные интересы. Князь къ такимъ средствамъ прибѣгать не можетъ, ибо тѣ качества, которыя онъ долженъ привить своимъ подданнымъ, не имѣютъ ничего общаго съ тѣми добродѣтелями, въ которыхъ нуждается республика. Качества эти не любовь общаго блага, а привязанность

къ князю. Въ республикѣ граждане должны любить государство, въ княжествѣ — князя. Первое условіе привязанности — отсутствіе ненависти. А ничто такъ не возбуждаетъ народной ненависти, какъ нарушеніе неприкосновенности имущества и чести гражданъ. Князь, который хочетъ пріобрѣсти расположеніе народа, долженъ прежде всего не касаться тѣхъ благъ, которыми всего болѣе дорожатъ люди. Князь долженъ не только не раздражать народа, но и стараться заслужить его расположеніе. Онъ не можетъ пріобрѣсти расположеніе народа дѣйствительными добродѣтелями. Добродѣтели цѣнятся лишь добродѣтельными людьми, народъ же, которымъ управляетъ князь, развращенъ политическимъ рабствомъ, и какими бы добродѣтелями князь разукрашенъ ни былъ, онъ этими добродѣтелями на испорченный народъ никакого впечатлѣнія не произведетъ. Живя среди волковъ, князь долженъ умѣть и выть по-волчьи. „Человѣкъ, — говоритъ Макіавелли, — который при всѣхъ обстоятельствахъ видитъ въ добродѣтельныхъ поступкахъ свое назначеніе, долженъ необходимо погибнуть среди злыхъ людей. Поэтому князь, который хочетъ удержаться, долженъ научиться быть злымъ, дабы въ случаѣ необходимости воспользоваться этимъ умѣньемъ“. „Какъ похвально, — говоритъ Макіавелли въ другомъ мѣстѣ, — соблюдать вѣрность слову и жить честно, очевидно всякому. Тѣмъ не менѣе опытъ нашего времени показываетъ, что тѣ князья совершали великія дѣла, которые не дорожили этой честностью и вѣроломствомъ завлекали людей въ свои сѣти, и въ концѣ-концовъ, брали верхъ надъ тѣми, которые полагались на свою честность. Умный властитель не долженъ поэтому соблюдать вѣрности слову, если эта вѣрность можетъ ему принести вредъ и если исчезли причины, побудившія его связать себя словомъ. Если бы всѣ люди были хороши, то это правило было бы не хорошо, но такъ какъ люди злы и не держатъ своего слова, то и князя ничто не обязываетъ считать себя связаннымъ даннымъ обѣщаніемъ“.

Итакъ, князь не можетъ заслужить уваженіе народа, воздѣйствуя на хорошую сторону человѣческой природы, такъ какъ хорошую сторону заглушило политическое рабство. Князю ничего другого не остается, какъ воспользоваться слабостями людей. Мы знаемъ, что народъ увлекается внѣшностью, что на него производятъ сильное впечатлѣніе блестящія предпріятія, красивыя рѣчи, отважные подвиги, все то, что имѣетъ оболочку, ослѣпляющую его чувства. Этой-то стороной человѣческой природы и долженъ воспользоваться князь. „Князь, — говоритъ Макіавелли, — долженъ производить на людей впечатлѣніе великаго, изъ ряда вонъ выходящаго человѣка. Ничто такъ не возвеличиваетъ авторитетъ князя, какъ блестящіе подвиги и личные примѣры мужества. Князь долженъ казаться поощрителемъ заслугъ и чтить всѣхъ отличающихся въ своей области... Онъ долженъ въ извѣстные промежутки времени устраивать для народа празднества и зрѣлища“.

Князь долженъ отличаться лишь такими качествами, которыя умѣетъ цѣнить испорченный народъ. Но такой народъ не въ состояніи отличать дѣйствительно полезное отъ вреднаго. Что же, спрашивается, опредѣляетъ его сужденіе? Ходячая уличная мораль, отвѣчаетъ Ма-

кіавелли. Людямъ, говоритъ Макіавелли, приписываютъ извѣстныя качества, ради которыхъ ихъ или хвалятъ, или хулятъ: одного считаютъ щедрымъ, другого скупымъ, одного жестокимъ, другого милосернымъ, одного вѣроломчымъ, другого воздержнымъ и тому подобное. Вотъ съ этими ходячими воззрѣніями и долженъ считаться князь и производить своимъ поведеніемъ впечатлѣніе человѣка, обладающаго всѣми тѣми качествами, которымъ рукоплещетъ толпа, въ своихъ же дѣйствіяхъ руководствоваться исключительно тѣмъ, что содѣйствуетъ упроченію власти, и помнить, что успѣхъ въ глазахъ толпы оправдываетъ всякое средство. „Всякій скажетъ, — говоритъ Макіавелли, — что было бы похвально, если бы князь былъ разукрашенъ добродѣтелями, но такъ какъ обладать ими и вмѣстѣ съ тѣмъ остаться неприкосновеннымъ не допускаютъ людскія отношенія, то князь долженъ умѣть избѣгать упрековъ въ недостаткахъ, которые лишаютъ его власти“. „Князю необходимо не обладать всѣми добродѣтелями, а производить на людей впечатлѣніе человѣка, обладающаго ими. Да, я рѣшаюсь утверждать, что если онъ въ дѣйствительности обладаетъ ими, то онѣ опасны, если же онѣ лишь кажущіяся добродѣтели, то онѣ полезны. Князь, въ особенности новый, не можетъ соблюдать всего того, что люди называютъ хорошимъ; такъ какъ онъ часто для удержанія власти вынужденъ дѣйствовать наперекоръ благочестію, честности, любви къ ближнему, человѣчности. Поэтому онъ долженъ обладать гибкостью и умѣть сообразоваться съ обстоятельствами и колебаніями судьбы. Онъ не долженъ покидать пути добра, если этотъ путь лежитъ въ предѣлахъ возможнаго, но долженъ и умѣть дѣлать зло, когда его къ тому вынуждаютъ обстоятельства. Князь долженъ крайне остерегаться проронить слово, которое противорѣчило бы выше перечисленнымъ качествамъ. Въ особенности князь долженъ казаться благочестивымъ, ибо люди судятъ болѣе по глазамъ, чѣмъ по рукамъ: видѣть могутъ всѣ, проникать же вглубь—удѣлъ немногихъ“.

Итакъ, если въ республикѣ добродѣтель служитъ основаніемъ общежитія, то въ княжествѣ ей нѣтъ мѣста, и князь долженъ обладать лишь призрачными добродѣтелями, вводящими въ заблужденіе народъ, извращенный политическимъ рабствомъ и утратившій способность отличать дѣйствительное добро отъ дѣйствительнаго зла. Эти „добродѣтели“ князя должны служить лишь блестящей вывѣской, ослѣпляющей толпу и прикрывающей нравственную наготу тирана.

§ 27. **Задача Макіавелли.** Макіавелли провелъ лучшую пору своей жизни на государственной службѣ*). И когда возвращеніе Медичи во

*) Макіавелли родился въ 1469 г. во Флоренціи и происходилъ изъ хорошей дворянской, но обѣднѣвшей фамиліи. Будучи 29 лѣтъ, онъ былъ назначенъ секретаремъ Совѣта десяти и исправлялъ эту должность до 1512 г., года паденія республиканскаго правленія во Флоренціи и возвращенія Медичи. При новомъ правленіи Макіавелли былъ лишенъ должности, заключенъ въ тюрьму и даже подвергнутъ пыткамъ, которыя онъ перенесъ съ такимъ мужествомъ, что никакими мученіями не могли добиться у него тѣхъ словъ, которыхъ желали палачи. Благодаря заступничеству папы Льва X, ему была возвращена свобода, и съ этого времени онъ жилъ въ своей усадьбѣ недалеко отъ Флоренціи, гдѣ и написалъ свои главныя сочиненія: Il principe, Discorsi, Storie Florentine. Эта деревенская жизнь продолжалась до 1521 года, когда онъ снова, возвратившись во Флоренцію, поступилъ на службу. Умеръ онъ въ 1527 году.

Флоренцію заставило его покинуть общественную дѣятельность, онъ не переставъ трудиться на пользу своего отечества: его помыслы попрежнему вращаются въ области, къ которой онъ приросъ душою, судьба родного города попрежнему волнуетъ его и составляетъ предметъ его постоянныхъ думъ и заботъ. Уединившись въ кругъ своей семьи, онъ съ напряженнымъ вниманіемъ слѣдитъ за теченіемъ государственныхъ дѣлъ въ своемъ отечествѣ, переписывается съ друзьями, надѣляетъ ихъ совѣтами, дѣлится съ ними своимъ опытомъ и глубокимъ знаніемъ политическихъ отношеній. Но эта переписка съ друзьями не удовлетворяетъ его. Привыкши къ общественной дѣятельности и полюбивши ее, онъ тяготится досугомъ. „Долго такъ продолжаться не можетъ,—восклицаетъ онъ,—такая бездѣятельная жизнь подтачиваетъ мое существованіе, и если Богъ не сжалится надо мною, то я въ одинъ прекрасный день покину мой домъ и сдѣлаюсь репетиторомъ или писаремъ у какого-нибудь вельможи". Онъ неоднократно выражаетъ желаніе покинуть свое убогое убѣжище, возвратиться во Флоренцію и снова вступить на службу. „Я былъ бы счастливъ,—пишетъ онъ къ Веттори,—если бы Медичи воспользовались моими услугами и дали бы мнѣ какое-нибудь порученіе во Флоренціи или внѣ города". Его желанію не суждено было исполниться. Но и вдали отъ государственныхъ дѣлъ его помыслы постоянно заняты ими. Вотъ какъ онъ намъ описываетъ свою жизнь въ деревнѣ: „Я встаю съ восходомъ солнца и иду въ рощу присмотрѣть за работою дровосѣковъ, вырубающихъ мой лѣсъ, изъ рощи я направляюсь къ ручью, а оттуда къ птицеловному току съ книгою въ карманѣ или съ Данте и Петраркою, или съ Тибулломъ и Овидіемъ. Я читаю ихъ любовныя интриги и похожденія, вспоминаю пережитое мною и нѣкоторое время наслаждаюсь этими думами. Потомъ захожу въ харчевню, что на большой дорогѣ, говорю съ проѣзжающими, спрашиваю о новостяхъ съ родины, прислушиваюсь къ ихъ разговорамъ и присматриваюсь къ различнымъ вкусамъ и фантазіямъ людей. Къ тому времени наступаетъ обѣденный часъ, и я сажусь со своей семьей за скромную трапезу... Послѣ обѣда я возвращаюсь снова въ харчевню; тамъ обыкновенно уже возсѣдаютъ хозяинъ, мясникъ, мельникъ и два кирпичника. И съ ними я провожу остальную часть дня, играя въ карты... Когда наступитъ вечеръ, я возвращаюсь домой и иду въ свою рабочую комнату. На порогѣ я сбрасываю свое крестьянское платье, все въ грязи, облачаюсь въ роскошную придворную одежду и отправляюсь къ дворамъ великихъ мужей древности. Привѣтливо ими встрѣченный, я питаюсь пищею, которая одна мнѣ приличествуетъ и для которой я рожденъ. И тогда стыдъ меня не удерживаетъ разговаривать съ ними, спрашивать о причинахъ ихъ поступковъ, и они охотно отвѣчаютъ мнѣ. И четыре часа я не чувствую усталости, забываю всѣ страданія, не боюсь бѣдности, меня не пугаетъ смерть, и я весь погружаюсь въ этотъ забытый міръ". И вотъ въ эти вечерніе часы Макіавелли пишетъ свои сочиненія, сдѣлавшія его имя безсмертнымъ, и этотъ простой разсказъ о томъ, какъ онъ писалъ ихъ, какъ нельзя лучше характеризуетъ мотивы и цѣли его литературной дѣятельности. Его перомъ руководятъ не тщеславіе, не жажда славы, не склонность къ

теоретическимъ изслѣдованіямъ, а желаніе надѣлить соотечественниковъ полезными совѣтами, подѣлиться своимъ опытомъ, воодушевить подрастающее поколѣніе любовью къ родинѣ и научить его дорожить общественной дѣятельностью. Въ своемъ введеніи къ „Discorsi“ онъ въ слѣдующихъ словахъ объясняетъ намъ цѣль своихъ разсужденій о первыхъ трехъ книгахъ Тита Ливія: „Я выскажу прямо и смѣло все то, что я знаю о новыхъ и древнихъ временахъ, дабы сердца юношей, которые прочтутъ мою книгу, отвернулись бы отъ первыхъ и научились бы подражать послѣднимъ. На каждомъ честномъ человѣкѣ лежитъ обязанность учить другихъ тому добру, которое ему не удалось примѣнить въ жизни, въ надеждѣ, что между ними найдутся люди, которые воспользуются даннымъ урокомъ“.

Макіавелли не является въ своихъ политическихъ трактатахъ ученымъ, изучающимъ политическую жизнь независимо отъ какихъ бы то ни было практическихъ задачъ; онъ выступаетъ въ нихъ гражданиномъ и патріотомъ, пишущимъ свои трактаты въ виду тѣхъ вопросовъ, которые волновали современную ему политическую жизнь Италіи; потребность его ума,—думать и писать о государственныхъ дѣлахъ, натолкнула его на путь политическихъ изслѣдованій, цѣль же этихъ изслѣдованій—выяснить причины тѣхъ недуговъ, которыми страдало его отечество, и отыскать тѣ средства, съ помощью которыхъ онѣ могли бы быть устранены. Потребности политической жизни Италіи вообще и Флоренціи въ особенности были для Макіавелли исходными точками его теоретическихъ изслѣдованій, и эти потребности опредѣляютъ задачу его политическаго трактата.

Чѣмъ, спрашивается теперь, страдала современная ему Италія и въ чемъ заключались тѣ недуги, которые нуждались во врачеваніи?

Причина всѣхъ золъ, преслѣдующихъ Италію, по воззрѣнію Макіавелли,—ея безсиліе. Италія раздроблена на мелкія государства, ея правители не имѣютъ собственнаго оружія и не въ состояніи оказывать сопротивленіе тѣмъ иноземнымъ полчищамъ, которыя то и дѣло врываются въ ея предѣлы. Но разъединеніе Италіи интересуетъ Макіавелли лишь настолько, насколько оно отражается на отношеніяхъ ея къ „варварамъ“. Онъ нигдѣ не указываетъ намъ на раздробленность Италіи, какъ на причину ея внутреннихъ безурядицъ, нигдѣ не требуетъ, чтобы отдѣльныя итальянскія государства отказались отъ своей самостоятельности, слились въ одно политическое тѣло и образовали государство на подобіе Франціи и Испаніи. Внутреннее государственное устройство Италіи — вопросъ, котораго Макіавелли не касается вовсе. Но Макіавелли былъ не только итальянцемъ, но и флорентинцемъ, и мы утверждаемъ наперекоръ господствующему мнѣнію, что онъ принималъ ближе къ сердцу интересы Флоренціи, чѣмъ интересы Италіи. Макіавелли провелъ лучшую пору своей жизни на службѣ Флорентинской республики; тѣ пятнадцать лѣтъ, въ теченіе которыхъ онъ состоялъ секретаремъ Совѣта десяти, были не только самымъ счастливымъ, но и самымъ плодотворнымъ временемъ его жизни. Онъ былъ въ это время поглощенъ государственными дѣлами, которыя, по его собственному сознанію, были той областью, которая всего болѣе соотвѣтствовала его наклонностямъ и, вращаясь въ кото-

рой, онъ только и чувствовалъ себя на своемъ мѣстѣ. И эта-то его дѣятельность, посвященная Флорентинской республикѣ, и опредѣлила образъ его мыслей и его политическія убѣжденія, которымъ онъ остался вѣренъ до конца своей жизни. Не удивительно поэтому, что онъ разсуждалъ о политическихъ вопросахъ не столько, какъ итальянскій патріотъ, сколько какъ гражданинъ свободной Флоренціи. Флоренція, по Макіавелли, страдаетъ общимъ всѣмъ итальянскимъ государствамъ недугомъ: она не имѣетъ собственнаго оружія. Другой источникъ постигшихъ ее несчастій—борьба партій. Внутреннія безурядицы, истощившія Флоренцію, Макіавелли объясняетъ тѣмъ, что государственныя устройства то и дѣло смѣнявшія другъ друга, были правительствами партій, эксплуатировавшихъ власть въ своихъ интересахъ и пренебрегавшихъ интересами остального населенія. Исходя изъ этого наблюденія, Макіавелли требуетъ, чтобы государственная власть не находилась въ рукахъ того или другого класса, а обнимала всѣ тѣ общественные элементы, изъ которыхъ слагается государственное устройство; оно, во-первыхъ, прочно, ибо принимаетъ во вниманіе интересы отдѣльныхъ партій, старается примирить ихъ между собою и не даетъ повода къ недовольству, являющемуся причиною переворотовъ; оно, во-вторыхъ, справедливо, ибо предоставляетъ каждому общественному классу подобающее ему участіе въ государственномъ управленіи; оно, въ-третьихъ, имѣетъ самое благотворное вліяніе на народные нравы, ибо развиваетъ въ народѣ уваженіе къ законному порядку, любовь общаго блага и преданность государству.

Къ этимъ основнымъ положеніямъ сводится ученіе Макіавелли о государственномъ устройствѣ. Мы видимъ, что они были навѣяны политическимъ бытомъ Флоренціи и служили лишь отвѣтомъ на тѣ вопросы, которые долженъ былъ задавать себѣ Макіавелли, вдумываясь въ причины тѣхъ недуговъ, которыми страдало его отечество.

§ 28. **Условія образованія взглядовъ Макіавелли.** Макіавелли жилъ и мыслилъ въ самомъ круговоротѣ итальянской политики, онъ былъ свидѣтелемъ тѣхъ катастрофъ, которыя разразились надъ Италіей и сдѣлали изъ нея добычу варваровъ. Онъ пережилъ тѣ тяжелыя времена, когда правители Флоренціи извивались передъ высокомѣрной Франціей и завистливой, но безсильной Имперіей и деньгами и подарками задобривали Людовика XII и Максимиліана; онъ былъ посланникомъ при французскомъ дворѣ и самъ разсказываетъ намъ, съ какимъ презрѣніемъ смотрѣли на его отечество и какъ нагло издѣвались надъ его безсиліемъ; онъ игралъ активную роль въ той несчастной войнѣ съ Пизой, которая обнаружила всю безсовѣстность и продажность кондотьеровъ, этой язвы современной ему Италіи; онъ долженъ былъ отъ лица когда-то могущественной Флоренціи вести переговоры съ мелкими тиранами, съ такими извергами рода человѣческаго, какъ Пандольфо Петруччи и Паоло Больони, увѣрять ихъ въ дружбѣ своего правительства, восхвалять ихъ мудрость, какъ милостыни испрашивать у нихъ помощи, унижаться и раболѣпствовать передъ ними; онъ сопровождалъ Цезаря Борджіа въ его походѣ на Романью и могъ собственными глазами видѣть, къ какимъ средствамъ должны были прибѣгать государственные мужи Италіи, чтобы не сдѣлаться жертвою тѣхъ подпольныхъ

интригъ и недостойныхъ ухищреній, къ которымъ сводилась вся политическая мудрость того времени; онъ состоялъ посланникомъ при римскомъ дворѣ и разсказываетъ намъ о продажности кардиналовъ и о томъ золотѣ и тѣхъ обѣщаніяхъ, цѣною которыхъ Юлій II сдѣлался намѣстникомъ Христа; онъ долженъ былъ терпѣть личныя обиды и оскорбленія и сказать себѣ, что онѣ наносятся ему не какъ частному лицу, а какъ представителю Флоренціи. Макіавелли, такимъ образомъ, пережилъ и перестрадалъ все то, что пережило и перестрадало его отечество. Что жъ удивительнаго, если онъ, сынъ того вѣка, въ которомъ человѣческая мысль эманципируется отъ средневѣковыхъ предразсудковъ и въ которомъ зарождается духъ свободнаго изслѣдованія, сынъ той страны, которая воспитала Галилея, если онъ, говоримъ мы, своимъ трезвымъ умомъ не хотѣлъ вѣрить, чтобы несчастія и бѣдствія, постигшія его отечество, были ниспосланы любящимъ Творцомъ? Что жъ удивительнаго, если этотъ міръ представлялся ему не цѣлесообразнымъ порядкомъ, которымъ управляетъ высшій разумъ или благое Провидѣніе, а темнымъ царствомъ, въ которомъ хозяйничаетъ злая судьба? Макіавелли пережилъ знаменательную эпоху въ исторіи родного города. На его глазахъ рушилось владычество Медичи, онъ присутствовалъ при возстановленіи демократическаго строя, во главѣ котораго сталъ Савонаролла, онъ былъ свидѣтелемъ его смерти на кострѣ и видѣлъ, какъ созданное имъ дѣло погибло, онъ игралъ активную роль въ реорганизаціи республиканскихъ учрежденій и былъ достойнымъ сподвижникомъ Содерини, онъ съ болью въ сердцѣ долженъ былъ покинуть свой городъ, когда эти учрежденія пали, и Медичи занялъ свое прежнее мѣсто. На его глазахъ совершился цѣлый рядъ переворотовъ, которые стерли съ лица земли старыя учрежденія и создали новыя. Демократія вытѣснила тиранію, умѣренная республика—народное правленіе, пока, наконецъ, не восторжествовала снова тиранія. И всѣ эти перевороты были связаны съ именемъ той или другой личности. И въ остальной Италіи Макіавелли могъ наблюдать ту же неустойчивость политическаго строя и слѣдить за дѣятельностью отдѣльныхъ государственныхъ мужей, уничтожавшихъ старыя учрежденія и вводившихъ новыя, разрушавшихъ государства и созидавшихъ новыя. Карта Италіи на глазахъ Макіавелли нѣсколько разъ мѣняла свои очертанія. Всѣ мелкія государства Италіи были или республиками, такъ же быстро мѣнявшими свое устройство, какъ Флоренція, или государствами, во главѣ которыхъ стояли тираны-узурпаторы. Большинство этихъ тирановъ были когда-та кондотьерами и насиліями захватили государственную власть въ свои руки. Они могли удержаться лишь прибѣгая къ тѣмъ средствамъ, которымъ они были обязаны своимъ возвышеніемъ. Они жили въ постоянномъ страхѣ за свой престолъ, за свою жизнь. Хитрость и преступленія были ихъ политическими орудіями, огонь и мечъ замѣняли имъ государственные законы и учрежденія. Эти тиранніи держались властью одного лица, онѣ покоились исключительно на плечахъ тирана. Чѣмъ онъ былъ хитрѣе, предусмотрительнѣе, рѣшительнѣе, энергичнѣе, тѣмъ прочнѣе и устойчивѣе было его государство; малѣйшая ошибка, малѣйшій недосмотръ, неловкій расчетъ могли лишить его власти, а государство—единствен-

ной опоры. Личный произволъ замѣнялъ въ этихъ тираніяхъ государственное устройство, къ личной дѣятельности тирана и его слугъ сводилось все государственное управленіе. Макіавелли былъ неоднократно при дворахъ этихъ тирановъ. Онъ состоялъ посланникомъ при Цезарѣ Борджіа въ Романьѣ, Пандольфо Петруччи въ Сіенѣ, Паоло Больони въ Перуджіѣ, Екатеринѣ Сфорца въ Форли. А Цезарь, Пандольфо и Паоло были типами итальянскихъ тирановъ того времени, а ихъ государства—тѣми тираніями, которыя создавались и поддерживались дѣятельностью одного лица. На его глазахъ Цезарь очистилъ Романью отъ мелкихъ тирановъ и объединилъ ее въ одно политическое тѣло. Но Макіавелли былъ свидѣтелемъ и тому, какъ это вновь созданное государство просуществовало лишь нѣсколько мѣсяцевъ и снова распалось на свои составныя части. Не изученіе исторіи и не знакомство съ политическимъ бытомъ другихъ государствъ опредѣлили воззрѣнія Макіавелли, а исключительно наблюденія надъ политической жизнью Италіи. Эта же политическая жизнь, какъ мы сейчасъ показали, должна была поразить его своей неустойчивостью и тѣми постоянными переворотами, во главѣ которыхъ стояли отдѣльныя личности. Не удивительно поэтому, что онъ сводилъ всѣ явленія общественной жизни къ свободной дѣятельности людей, т.-е. къ такому фактору, который бросался ему всего рѣзче въ глаза и вліяніе котораго на государственную жизнь было для него всего яснѣе, всего осязательнѣе. И разсуждая объ отдаленныхъ эпохахъ, о возникновеніи государствъ и религій, Макіавелли объясняетъ всѣ эти явленія тѣми причинами, которыя на его глазахъ обусловливали собой перевороты въ государственной и религіозной жизни Италіи. Разсуждая о Нумѣ, въ которомъ видитъ основателя римской религіи, онъ вспоминаетъ Савонароллу, говоря объ основателяхъ государствъ, о Моисеѣ, Тезеѣ, Кирѣ, Ромулѣ, онъ думаетъ о Цезарѣ Борджіа, Франческо Сфорца. Онъ не замѣчаетъ различія въ историческихъ условіяхъ и убѣжденъ, что люди древности дѣйствовали точно такъ же, какъ и тѣ государственные мужи, мотивы и цѣли, дѣятельность которыхъ онъ изучилъ вблизи. Какъ Миланское герцогство и княжество въ Романьѣ были твореніями Франческо Сфорца и Цезаря, такъ и Римское государство, по воззрѣнію Макіавелли, не что иное, какъ искусственное учрежденіе, созданное личной дѣятельностью Ромула. Какъ Савонароллѣ удалось воодушевить флорентинцевъ своею проповѣдью и сдѣлать ихъ послушными орудіями своихъ реформаторскихъ начинаній, такъ точно и Нума ввелъ религіозные обряды, дисциплинировавшіе римлянъ и положившіе основаніе тѣмъ добрымъ нравамъ, которые послужили твердой опорой Римскому государству. Все различіе между организаторской дѣятельностью Ромула и Цезаря сводится лишь къ тому, что первый дѣйствовалъ самостоятельно, второй же былъ обязанъ своимъ возвышеніемъ чужому оружію и счастливому стеченію обстоятельствъ. Различіе же между Нумою и Савонароллою заключается лишь въ томъ, что первый взялся за свое дѣло умнѣе и опирался на военную силу, созданную Ромуломъ, второй же выступилъ невооруженнымъ пророкомъ и хотѣлъ воздѣйствовать на людей не силою оружія, а силою убѣжденія. Итакъ, Макіавелли, разсуждая

о государствѣ и религіи, имѣетъ въ виду политическія условія своего времени и объясняетъ происхожденіе государствъ тѣми же самыми причинами, которыя на его глазахъ обусловливали собою возникновеніе политическихъ тѣлъ, т. е. дѣятельностью отдѣльныхъ передовыхъ людей. Такъ складывается основное положеніе его ученія, которое гласитъ: свободная дѣятельность людей создаетъ государства и религіи, ею держатся всѣ государственныя и религіозныя учрежденія, она направляетъ общественную жизнь и является причиною всего того, что не физическая природа. Если свободная дѣятельность людей,—по Макіавелли,—главный факторъ государственной жизни, то его взглядъ на природу человѣка долженъ былъ имѣть рѣшающее вліяніе на его философскую доктрину. Мы показали выше, что этотъ взглядъ сложился у него еще тогда, когда онъ былъ всецѣло поглощенъ практической дѣятельностью. Въ своихъ посольскихъ донесеніяхъ онъ неоднократно повторяетъ, что люди дѣйствуютъ не иначе, какъ подъ напоромъ своекорыстныхъ влеченій, что они лишены всякаго нравственнаго чутья, и что единственнымъ мотивомъ ихъ дѣятельности служитъ личная выгода. Если же такова,—по воззрѣнію Макіавелли,—природа человѣка, то онъ не могъ вѣрить въ самобытность нравственныхъ началъ и долженъ былъ объяснять возникновеніе нравственныхъ понятій и качествъ людей вліяніемъ внѣшней обстановки.

Для насъ эпоха Возрожденія въ Италіи—то богатое талантами время, когда впервые зарождается современный человѣкъ, когда свободное изслѣдованіе разсѣеваетъ мракъ средневѣкового невѣжества, когда писали и создавали свои безсмертныя творенія Петрарка, Буоналекки, Рафаэль, Леонардо да-Винчи, Микель Анджело, Тиціанъ, Макіавелли, Гвичардини. И мы признаемъ во всестороннемъ развитіи личности источникъ той богатой и разнообразной культуры, плодами которой мы не перестаемъ наслаждаться. Темныя же стороны индивидуализма, которыя отразились на общественномъ и политическомъ бытѣ того времени, отступаютъ для насъ на второй планъ. Макіавелли же относится къ послѣдствіямъ индивидуализма совершенно наоборотъ.

Наука и искусство процвѣтали при дворахъ тѣхъ тирановъ, въ которыхъ Макіавелли видѣлъ угнетателей итальянскаго народа; ихъ умѣли цѣнить кондотьеры, эти апостолы политическаго коварства; имъ покровительствовали Козьма и Лаврентій Медичи, виновники политическаго рабства Флоренціи; они служили утѣхою папамъ, которые внесли смуты и раздоры въ Италію; ими гордились тѣ богачи и вельможи, про которыхъ Макіавелли говоритъ, что въ нихъ не было и искры любви къ отечеству. И поэты, и художники были плохими патріотами, равнодушными къ судьбамъ своего отечества: они льстили сильнымъ міра сего, потакали ихъ прихотямъ, развлекали ихъ въ часы досуга. Макіавелли, вниманіе котораго всецѣло поглощено политическими судьбами отечества, признавалъ добромъ лишь то, что содѣйствуетъ государственному благу, и зломъ все то, что ему противорѣчитъ. Не удивительно поэтому, что наука и искусство въ его глазахъ высокой цѣны не имѣли.

Говоря о людяхъ, заслуживающихъ похвалы, онъ ставитъ на

первое мѣсто учредителей религіи, на второе основателей республикъ и королевствъ, на третье полководцевъ, послѣднее же мѣсто занимаютъ люди науки. Въ своей „Исторіи Флоренціи“ Макіавелли говоритъ: „Мудрецъ замѣтилъ, что науки слѣдуютъ за военными успѣхами, и что полководцы предшествуютъ философамъ. Когда хорошо организованное войско одержало побѣду, а побѣды обезпечили миръ и покой, тогда наступитъ благородная праздность, и нѣтъ праздности, которая могла бы ослабить воинственный духъ подъ болѣе благовиднымъ предлогомъ, какъ та праздность, которая состоитъ въ занятіяхъ науками. Это понялъ Катонъ, когда аѳиняне отрядили въ Римъ въ качествѣ посланниковъ философовъ Діогена и Карнеада. Замѣтивъ, что римское юношество съ удивленіемъ стало прислушиваться къ ихъ рѣчамъ, и понявъ то зло, которое могла породить эта благородная праздность, Катонъ распорядился, чтобы ни одинъ философъ не имѣлъ доступа въ Римъ“. Если Макіавелли не умѣетъ цѣнить значенія наукъ и искусствъ и если онъ разсматриваетъ вліяніе индивидуализма лишь настолько, насколько онъ отразился на политическомъ и общественномъ бытѣ его отечества, то не удивительно, что онъ замѣтилъ лишь дурныя послѣдствія эмансипаціи личности и видѣлъ въ отсутствіи всякихъ объективныхъ началъ, которыя сдерживали бы свободу сужденій и дѣйствія, источникъ всѣхъ тѣхъ пороковъ, которые истощили его отечество. Выходя изъ этого убѣжденія, онъ развиваетъ въ своихъ сочиненіяхъ мысль, что лишь то государство прочно и счастливо, въ которомъ эгоизмъ и личный произволъ отдѣльныхъ гражданъ сдержаны условіями государственной жизни, воспитавшими въ людяхъ страхъ Божій, уваженіе къ законному порядку, преданность государству и любовь къ отечеству.

Итакъ, основныя положенія Макіавелли, выясняющія намъ его воззрѣнія на происхожденіе и сущность морали, на воспитательную задачу государства и на тѣ условія, которыя благопріятствуютъ развитію гражданскихъ добродѣтелей, суть, во-первыхъ, послѣдствія его взгляда на природу человѣка, сложившагося въ теченіе его долголѣтней общественной дѣятельности, во-вторыхъ, результатъ его наблюденій надъ испорченностью итальянскаго народа и его размышленій надъ причинами этой испорченности.

§ 29. **Отношеніе политики къ нравственности.** Сопоставляя мѣста, въ которыхъ Макіавелли одобряетъ жестокія и суровыя политическія средства въ виду той полезной цѣли, которой они служатъ, мы приходимъ къ заключенію, что онъ считалъ необходимымъ прибѣгать къ подобнымъ средствамъ или въ тираніи, или при основаніи и переустройствѣ государствъ, или при подавленіи мятежей и возстаній, или наконецъ, на войнѣ. Такимъ образомъ, только тамъ, гдѣ не существуетъ законнаго порядка, т.-е. гдѣ цѣль не можетъ быть достигнута законными средствами или потому, что этихъ средствъ еще не успѣла выработать общественная жизнь, или потому, что они обветшали, а новыя не успѣли еще народиться, только тамъ Макіавелли совѣтуетъ политикамъ слѣдовать правилу „цѣль освящаетъ средства“. Ограничивая примѣненіе этого правила перечисленными случаями, Макіавелли этимъ самымъ выясняетъ намъ свое воззрѣніе на отношеніе

политики къ нравственности. Мы знаемъ изъ предыдущаго, что міръ, по воззрѣнію Макіавелли, не цѣлесообразный порядокъ, а хаосъ силъ, враждующихъ съ человѣкомъ. Природа ничего человѣку даромъ не уступаетъ, и онъ вынужденъ отвоевать каждую пядь земли, каждый кусокъ хлѣба, вести неустанную и отчаянную борьбу съ природой и съ себѣ подобными. Лишь цѣною такой борьбы онъ можетъ достигнуть цѣли своего существованія и удовлетворить своимъ потребностямъ. Въ государственномъ быту человѣкъ слѣдуетъ правилу „цѣль освящаетъ средства". Но человѣкъ постепенно преодолѣваетъ сопротивленіе, оказываемое ему природой, и заставляетъ ее служить своимъ интересамъ. За борьбою съ природою слѣдуетъ миръ, и тогда человѣкъ въ своихъ отношеніяхъ къ внѣшней природѣ перестаетъ слѣдовать правилу „цѣль освящаетъ средства". Онъ не проводитъ болѣе дней и ночей въ безпорядочной погонѣ за добычей, не топчетъ луговъ, не убиваетъ перваго попавшагося ему звѣря, не опустошаетъ лѣсовъ и полей, а удобряетъ пашни, приручаетъ звѣрей, бережетъ лѣсъ, орошаетъ луга и собираетъ жатву; человѣкъ лелѣетъ природу, природа кормитъ человѣка. Миръ съ природою научаетъ человѣка дорожить и миромъ съ себѣ подобными. Соединившись въ общежитіе, люди создаютъ средства, которыя позволяютъ имъ достигать цѣлей общежитія съ наименьшей тратой времени и труда, не прибѣгая къ дѣйствіямъ, противорѣчащимъ интересамъ отдѣльныхъ членовъ союза.

Они вводятъ законы и учрежденія, которые освящаютъ эти средства и грозятъ наказаніемъ всякому, пользующемуся иными средствами. Эти законы и учрежденія установляютъ такой общественный порядокъ, который дѣлаетъ излишнимъ прибѣгать къ суровымъ и жестокимъ мѣрамъ, и позволяютъ каждому удовлетворять своимъ интересамъ, не мѣшая и другимъ достигать того же. Люди создаютъ такимъ образомъ среди внѣшняго нецѣлесообразнаго міра искуственный цѣлесообразный. Въ такомъ цѣлесообразномъ порядкѣ правило „цѣль освящаетъ средства" не приложимо, ибо тутъ цѣлямъ общежитія соотвѣтствуютъ законныя средства. Но съ теченіемъ времени это соотвѣтствіе между цѣлями и средствами нарушается. Потребности и вмѣстѣ съ ними цѣли общежитія измѣняются, средства же, воплотившись въ форму законовъ, учрежденій, нравственныхъ правилъ, религіозныхъ вѣрованій, остаются безъ измѣненія. Общественный порядокъ перестаетъ быть цѣлесообразнымъ, правители и граждане для удовлетворенія вновь возникшихъ потребностей вынуждены нарушить освященныя временемъ правила. Въ такія эпохи революцій безнравственныя дѣйствія неизбѣжны, ибо лишь цѣною суровыхъ и жестокихъ мѣръ, нарушающихъ интересы отдѣльныхъ лицъ, можетъ быть введенъ новый цѣлесообразный порядокъ. Въ такія эпохи общественныхъ кризисовъ правило „цѣль освящаетъ средства" снова вступаетъ въ силу, ибо нравы извѣстной страны могутъ быть до такой степени испорчены, что исключаютъ возможность введенія цѣлесообразнаго порядка, и тиранъ, поддерживающій порядокъ въ такой странѣ, вынужденъ руководствоваться правиломъ „цѣль освящаетъ средства". Но если Макіавелли и считалъ дозволеннымъ въ эпохи общественныхъ кризисовъ прибѣгать къ жестокимъ мѣрамъ, то при нормальномъ теченіи общественной жизни онъ считалъ внѣзаконную дѣятель-

Типографія Обществ. распространенія полезныхъ книгъ.
Лекціи по рус. гос. праву.
Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева.
Листъ 4-й.

ность опасной и предостерегалъ государственныхъ дѣятелей при такихъ условіяхъ слѣдовать правилу „цѣль освящаетъ средства“. Макіавелли въ своихъ политическихъ сочиненіяхъ развиваетъ мысль, что въ благоустроенной и неиспорченной республикѣ правители не имѣютъ ни повода, ни возможности творить зло, что всѣ цѣли общежитія могутъ быть достигнуты законными средствами и что безнравственный поступокъ, могущій оказаться полезнымъ въ тираніи, самъ себя наказуетъ въ неиспорченной республикѣ. Если въ тираніи злыя сѣмена быстро всходятъ на пропитанной испорченностью почвѣ, то въ республикѣ общественная совѣсть возмущается всякимъ безнравственнымъ поступкомъ. Въ 9-й главѣ „Князя“ Макіавелли говоритъ: „Князь, желающій удержаться, вынужденъ быть злымъ: если народная масса, будь то войско, народъ или вельможи, испорчена, то князь долженъ умѣть приноравливаться къ ея дурнымъ наклонностямъ, и при такихъ наклонностяхъ, и при такихъ условіяхъ государственной жизни добрыя дѣла пагубны“. Въ 6-й же главѣ III книги „Discorsi“ Макіавелли говоритъ, что мысль объ измѣнѣ и не можетъ прійти въ голову гражданамъ неиспорченной республики, гдѣ безнравственныя правила вообще неприложимы. Мысль, что злые поступки сами себя наказуютъ въ республикѣ, Макіавелли очень подробно развиваетъ въ 9-й гл. III кн. „Discorsi“, гдѣ онъ подтверждаетъ эту мысль цѣлымъ рядомъ примѣровъ изъ римской исторіи. „Злой гражданинъ,—говоритъ онъ въ этой главѣ,—не можетъ творить зла въ неиспорченной республикѣ... И если бы Манлій жилъ во время Марія и Суллы, когда общество было уже испорчено, и могъ придать ему форму, наиболѣе соотвѣтствовавшую его тщеславію, то онъ достигъ бы тѣхъ же самыхъ результатовъ, какъ Марій и Сулла. И наоборотъ, если бы Марій и Сулла жили во времена Манлія, то ихъ замыслы въ самомъ зачаткѣ встрѣтили бы непреодолимыя препятствія“. Въ неиспорченной республикѣ нѣтъ, такимъ образомъ, не только повода прибѣгать къ безнравственнымъ средствамъ, но и самая возможность ихъ исключена условіями общественной жизни. Правило „цѣль освящаетъ средства“ неприложимо въ такомъ благоустроенномъ государствѣ, и политикъ, слѣдующій этому правилу, поступаетъ не только безнравственно, но и неблагоразумно. Если въ эпохи общественныхъ кризисовъ государственные люди вынуждены дѣйствовать по этому правилу, то при нормальномъ теченіи общественной жизни всякій внѣзаконный поступокъ, если онъ даже предпринимается во имя общаго блага, можетъ нанести неисцѣлимый вредъ государству. „Между установленіями республики, —говоритъ Макіавелли,—должно быть и такое учрежденіе, которое слѣдило бы за тѣмъ, чтобы граждане подъ предлогомъ добра не могли творить зла и чтобы они пользовались лишь такою степенью авторитета, который былъ бы полезенъ, а не вреденъ свободѣ“. „Республика,—говоритъ Макіавелли въ другомъ мѣстѣ,—должна быть устроена такимъ образомъ, чтобы исключала необходимость въ исключительныхъ мѣрахъ. Если исключительная мѣра и принесла бы временную пользу, то примѣръ подѣйствовалъ бы дурно, ибо былъ бы введенъ обычай для хорошей цѣли нарушать учрежденія, которыя могли бы подъ тѣмъ же предлогомъ быть нарушены ради дурной цѣли“.

§ 30. **Макіавелли, защитникъ политической свободы.** Къ этимъ положеніямъ сводятся политическія убѣжденія Макіавелли, и мы можемъ теперь, познакомившись въ предшествующихъ отдѣлахъ съ задачею его политическихъ трактатовъ, приступить къ разрѣшенію вопроса объ отношеніи „Discorsi“ къ „Il principe“, вопроса, изслѣдованіе котораго покажетъ, что авторъ „Князя“ и въ книгѣ, посвященной тираніи, остается вѣренъ своимъ убѣжденіямъ. При сравненіи этихъ двухъ трактатовъ, прежде всего бросается въ глаза ихъ различіе по содержанію и распредѣленію матеріала. „Il principe“—трактатъ о тираніи, написанный по заранѣе обдуманному плану въ строгомъ, систематическомъ порядкѣ. „Discorsi“ же не что иное, какъ рядъ размышленій о различныхъ вопросахъ политики по поводу отдѣльныхъ мѣстъ изъ первыхъ трехъ книгъ Тита Ливія. „Il principe“—монографія, изслѣдующая частный вопросъ, „Discorsi“—сочиненіе, въ которомъ Макіавелли изучаетъ всѣ явленія политической жизни, доступныя его наблюденію. Другое важное различіе между этими двумя политическими трактатами заключается въ томъ, что въ „Il principe“ личность Макіавелли скрывается за объективнымъ изслѣдованіемъ политическаго вопроса, между тѣмъ какъ въ „Discorsi“ эта личность выступаетъ передъ нами во весь ростъ. Изслѣдуя въ „Князѣ“ тиранію, Макіавелли воздерживается отъ всякой оцѣнки ея достоинствъ и недостатковъ. Если въ „Разсужденіяхъ“ онъ опредѣляетъ тѣ случаи, въ которыхъ тиранія необходима, и указываетъ на тѣ условія, которыми она вызывается, на то вліяніе, которое она оказываетъ на политическую и нравственную жизнь народовъ, то въ „Князѣ“ онъ не касается этихъ вопросовъ, которые могли бы выяснить его субъективное отношеніе къ тираніи, а изслѣдуетъ лишь, какими средствами вводится и поддерживается тиранія. Въ „Il principe“ Макіавелли изучаетъ, а не проповѣдуетъ, онъ нигдѣ не высказываетъ своихъ политическихъ убѣжденій, и его субъективное отношеніе къ выставляемымъ имъ правиламъ остается скрытымъ. Лишь въ послѣдней главѣ онъ выступаетъ изъ роли безпристрастнаго изслѣдователя и разражается великолѣпнымъ воззваніемъ, обращеннымъ къ Лаврентію Медичи, — изгнать варваровъ изъ Италіи. Не справедливо поэтому мнѣніе ученыхъ, утверждающихъ, будто Макіавелли измѣняетъ въ „Князѣ“ своему республиканскому образу мыслей и является защитникомъ тираніи. Въ книгѣ, посвященной Лаврентію Медичи, онъ не могъ измѣнять своимъ политическимъ убѣжденіямъ уже по той простой причинѣ, что онъ въ этомъ политическомъ трактатѣ никакихъ политическихъ убѣжденій не высказываетъ, а выставляетъ лишь правила, которыми долженъ руководствоваться тиранъ, воздерживаясь отъ всякой оцѣнки этихъ правилъ. Но Макіавелли въ „Князѣ“ не только не измѣняетъ политическимъ убѣжденіямъ, выраженнымъ въ „Разсужденіяхъ“, но и излагаетъ тѣ же самыя правила, которыя онъ предлагаетъ въ „Discorsi“, разсуждая о тираніи. Макіавелли выставляетъ въ „Il principe“ общее правило, что князь, вынужденный прибѣгать къ суровымъ мѣрамъ, долженъ стараться покончить съ ними сразу. То же самое правило мы встрѣчаемъ и въ 45-й гл. I кн. „Discorsi“. Жестокія мѣры, которыя Макіавелли совѣтуетъ въ „Il principe“ новому князю, подчиняющему своей власти сво-

бодный городъ, мы находимъ перечисленными цѣликомъ и въ не менѣе рѣзкихъ выраженіяхъ въ 26-й гл. I кн. „Discorsi“ и т. п. Всѣ тѣ политическіе совѣты, которые Макіавелли предлагаетъ въ „Князѣ“, мы встрѣчаемъ и въ тѣхъ мѣстахъ „Discorsi“, которыя посвящены тираніи. Если Макіавелли въ „Il principe“ развиваетъ лишь подробнѣе взгляды, изложенные въ „Discorsi“, и въ книгѣ, посвященной тираніи, не измѣняетъ своимъ политическимъ убѣжденіямъ, то, тѣмъ не менѣе, остается необъяснимымъ тотъ фактъ, что писатель, державшійся республиканскаго образа мыслей и всей душой преданный политической свободѣ, написалъ книгу о тираніи. Объяснить этотъ фактъ—задача послѣдующаго изложенія.

Въ новѣйшей литературѣ о Макіавелли можно считать установившимся слѣдующее воззрѣніе на отношеніе „Discorsi“ къ „Il principe“ и на тѣ цѣли, которыя преслѣдовалъ Макіавелли въ этихъ двухъ сочиненіяхъ. Макіавелли былъ искреннимъ республиканцемъ, но, видя, что свободный государственный строй неосуществимъ въ современной ему Италіи, пришелъ къ убѣжденію, что единственное средство спасти Италію отъ конечной гибели—неограниченная власть абсолютнаго монарха. И вотъ, дабы указать этому тирану путь, слѣдуя по которому онъ могъ бы упрочить свою власть на твердыхъ основаніяхъ, объединить Италію въ одно крѣпкое государство и изгнать иноземцевъ изъ ея предѣловъ, Макіавелли пишетъ своего „Князя“—руководство тирану, будущему спасителю Италіи. Но абсолютная монархія, объединившая Италію, не есть конечная цѣль Макіавелли. Тиранъ уготовляетъ лишь почву, на которой долженъ возрасти новый, свободный государственный строй—республика. И для грядущихъ поколѣній, которымъ выпадетъ счастливая доля—собирать жатву, посѣянную тираномъ, и пользоваться выгодами республиканскаго строя, Макіавелли пишетъ свои „Разсужденія“ на первыя три книги Тита Ливія. И тотъ, и другой трактатъ преслѣдуетъ практическія цѣли, но цѣли, которыя могутъ быть осуществлены лишь одна за другою.

Это воззрѣніе на отношеніе „Discorsi“ къ „Il principe“ покоится на томъ ложномъ предположеніи, будто Макіавелли выставляетъ въ своихъ политическихъ трактатахъ лишь правила, непосредственно приложимыя къ жизни и приспособленныя къ особеннымъ условіямъ политической жизни Италіи, и что онъ будто преслѣдуетъ ими лишь практическія цѣли. Мы же показали, что Макіавелли на ряду съ практическими правилами выставляетъ и чисто теоретическія положенія и что онъ не только предлагаетъ совѣты своимъ соотечественникамъ, но и изслѣдуетъ государственную жизнь вообще. Это вытекаетъ какъ нельзя яснѣе изъ изученія его „Discorsi“, теоретическій характеръ которыхъ внѣ всякаго сомнѣнія. Но что и „Князь“ не есть практическое руководство, а теоретическое изслѣдованіе, въ этомъ убѣждаетъ насъ сравненіе „Il principe“ съ „Discorsi sopra il riformar lo stato di Firenze“. Этотъ послѣдній трактатъ имѣетъ цѣлью указать папѣ Льву на тѣ средства, съ помощью которыхъ онъ могъ бы ввести во Флоренціи устойчивый государственный порядокъ. Макіавелли начертываетъ здѣсь проектъ конституціи, которая, по его воззрѣнію, всего болѣе соотвѣтствуетъ условіямъ политическаго быта Флоренціи.

Этотъ трактатъ показываетъ намъ, какъ Макіавелли писалъ сочиненіе, въ которомъ онъ не изслѣдовалъ теоретическихъ вопросовъ, а предлагалъ практическіе совѣты. Макіавелли начинаетъ „Discorsi sopra il riformar lo stato di Firenze“ съ изслѣдованія причинъ недолговѣчности конституцій, смѣнявшихся во Флоренціи въ короткій промежутокъ времени. Затѣмъ онъ задается вопросомъ, какія изъ государственныхъ формъ всего болѣе соотвѣтствуютъ данному состоянію Флоренціи, и отвѣчаетъ, что условія ея общественнаго и политическаго быта таковы, что одна республика способна успокоить умы, удовлетворить потребностямъ и желаніямъ народа и обезпечить порядокъ въ городѣ. Въ послѣдней части трактата онъ подробно объясняетъ намъ, какъ должна быть устроена эта республика, и излагаетъ самый обстоятельный и подробный проектъ республиканской конституціи. Макіавелли остается здѣсь въ предѣлахъ своей задачи: онъ не пускается въ разсужденіе объ общихъ вопросахъ политики и не изслѣдуетъ государственныхъ учрежденій другихъ странъ, а говоритъ лишь о государственномъ бытѣ своего родного города и постоянно имѣетъ въ виду особенныя условія политической жизни Флоренціи. Если бы Макіавелли преслѣдовалъ въ „Il principe“ такую же практическую цѣль, если бы онъ въ этомъ трактатѣ поставилъ себѣ задачею снабдить совѣтами будущаго властителя Италіи, то онъ слѣдовалъ бы той же системѣ изложенія и той же методѣ, т.-е. ограничился бы изслѣдованіемъ политической жизни своего отечества и указалъ бы, къ какимъ средствамъ долженъ прибѣгнуть князь, намѣревающійся объединить Италію и, говоря объ этихъ средствахъ, принялъ бы во вниманіе данное политическое состояніе своего отечества. Между тѣмъ мы въ „Il principe“ ничего подобнаго не видимъ. Макіавелли разсуждаетъ здѣсь о всѣхъ видахъ княжества, доступныхъ его наблюденію, ни одному изъ нихъ не даетъ предпочтенія и, говоря о тѣхъ разнообразныхъ политическихъ средствахъ, которыми вводятся княжества, указываетъ и на такія, которыя не могли имѣть никакого практическаго значенія для Италіи. До насъ дошло, кромѣ того, прямое свидѣтельство, не оставляющее никакого сомнѣнія въ томъ, что „Il principe“ есть теоретическое изслѣдованіе, а не практическое руководство будущему владыкѣ Италіи. Въ письмѣ къ Веттори мы читаемъ слѣдующее: „Помня слова Данте, что не было бы знанія, если бы слышанное не запоминалось, я записалъ все то, чему научился въ бесѣдѣ съ древними, и составилъ маленькое сочиненіе „De principatibus“, гдѣ я изслѣдую эту матерію и разсматриваю, что такое княжество, сколько существуетъ родовъ княжествъ, какими средствами они пріобрѣтаются и поддерживаются и вслѣдствіе какихъ причинъ ихъ теряютъ“. Изъ этихъ словъ, которыми Макіавелли опредѣляетъ цѣль, преслѣдуемую имъ въ „Il principe“, какъ нельзя яснѣе вытекаетъ, что задача „Князя“ не предлагать практическіе совѣты кому бы то ни было, а изслѣдовать природу княжества и выставить общія правила, примѣнимыя не только въ Италіи, но вездѣ, гдѣ существуютъ княжества. Несомнѣнно, такимъ образомъ, что „Il principe“ не практическое руководство, а теоретическое изслѣдованіе. Но господствующее въ новѣйшей литературѣ воззрѣніе на отношеніе „Discorsi“ къ „Il principe“ не только покоится на ложномъ

предположеніи, будто „Il prіncіpe“ написанъ въ назиданіе Лаврентію Медичи, но и противорѣчитъ всему тому, что Макіавелли говоритъ о тираніи и о ея вліяніи на народные нравы.

Макіавелли видитъ въ тираніи ненормальный политическій строй, но, тѣмъ не менѣе, считаетъ эту государственную форму необходимой при извѣстныхъ условіяхъ. И важнѣйшее изъ этихъ условій—испорченность нравовъ; разъ эта испорченность проникла въ страну, послѣдняя дѣлается жертвой анархіи, и лишь желѣзная рука тирана можетъ спасти ее отъ конечной гибели. Тиранъ возстановляетъ порядокъ тѣмъ, что подавляетъ силою всѣ анархическія стремленія, которыя грозятъ государству разрушеніемъ. Если у народа неиспорченнаго порядокъ поддерживается страхомъ Божіимъ, уваженіемъ къ закону, сознаніемъ гражданскихъ обязанностей, то у народа испорченнаго, подпавшаго подъ власть тирана, этотъ порядокъ поддерживается желѣзной волей тирана и его неумолимымъ мечомъ. „Тамъ, гдѣ нѣтъ страха Божія,—говоритъ Макіавелли,—тамъ государство должно или пасть, или быть поддерживаемо княземъ, который замѣняетъ собою недостатокъ религіи“. „По всѣмъ этимъ причинамъ,—говоритъ Макіавелли въ другомъ мѣстѣ,—возникаетъ трудность или невозможность поддерживать или вновь основать республику въ испорченныхъ городахъ. И если, тѣмъ не менѣе, представляется необходимость основать или поддерживать въ нихъ республику, то нужно приблизить ее скорѣе къ королевству, чѣмъ къ народоправству, дабы люди, которые, благодаря высокомѣрію, не могутъ быть улучшены закономъ, были бы по крайней мѣрѣ сдерживаемы королевской властью“. „Гдѣ нѣтъ честности,—замѣчаетъ Макіавелли,—тамъ ничего хорошаго ожидать нельзя, какъ нельзя ожидать его въ странахъ, въ которыя въ наше время проникла испорченность. И къ такимъ странамъ принадлежитъ прежде всего Италія,—но и Франція и Испанія уже заражены испорченностью, и если въ этихъ двухъ послѣднихъ странахъ мы не замѣчаемъ безпорядковъ, то и дѣло возникающихъ въ Италіи, то объясняется это тѣмъ, что онѣ имѣютъ короля, который поддерживаетъ въ нихъ единеніе не только своей личной энергіей, но и учрежденіями еще неиспорченнаго правительства“. Итакъ, князь въ испорченномъ государствѣ не возстановляетъ чистоты нравовъ, не оживляетъ гражданскихъ добродѣтелей, не возвращаетъ народу той нравственной силы, безъ которой, по воззрѣнію Макіавелли, свободный строй не можетъ удержаться, а поддерживаетъ лишь единеніе и внѣшній порядокъ. Народъ остается все тотъ же, князь не возстановляетъ чистоты нравовъ, а лишь предупреждаетъ и пресѣкаетъ тѣ послѣдствія нравственной испорченности, которыя расшатываютъ внѣшній порядокъ. Но нравы подъ властью князя не только не улучшаются, но еще болѣе развращаются. Народъ, говоритъ Макіавелли, который долгое время жилъ подъ властью князя, обращается въ дикаго звѣря, котораго можетъ укротить лишь новое ярмо. Тиранія, по воззрѣнію Макіавелли, не преддверіе свободы, а могила свободы. И Макіавелли выражаетъ эту мысль въ очень опредѣленныхъ выраженіяхъ. Онъ говоритъ: „Народъ, въ который проникла испорченность, не можетъ не только короткаго времени, но ни одного мгновенія прожить на свободѣ“. „Нужно

считать несомнѣнной истиной, что народъ, живущій подъ властью князя, если даже этотъ князь будетъ уничтоженъ со всѣмъ своимъ потомствомъ, никогда не можетъ возвратиться къ свободѣ, а одинъ князь будетъ вытѣснять другого; безъ избранія же новаго князя такой народъ никогда не успокоится, если только не выступитъ князь, добродѣтель котораго, соединенная съ силою, не поддержитъ въ немъ свободы, но эта свобода будетъ продолжаться лишь до тѣхъ поръ, пока живъ этотъ человѣкъ". Если, такимъ образомъ, испорченный народъ, подпавшій подъ власть князя, не можетъ, по воззрѣнію Макіавелли, возвратиться къ свободѣ, а авторъ „Князя" считалъ итальянскій народъ такимъ именно испорченнымъ народомъ, то Макіавелли и не могъ видѣть въ объединеніи Италіи подъ властью князя пути къ свободѣ и къ возрожденію своего отечества. Но Макіавелли и не считалъ такое объединеніе Италіи возможнымъ и вовсе не мечталъ объ итальянской монархіи. Въ 55-й гл. I кн. „Discorsi" Макіавелли прямо заявляетъ, что въ Римской области, въ Неаполѣ, Ломбардіи и Романьѣ существуютъ совершенно иныя условія, чѣмъ въ Тосканѣ, что въ первыхъ странахъ, кишащихъ дворянами, порядокъ можетъ быть поддержанъ лишь королевскою властью, между тѣмъ какъ во Флоренціи, Сіенѣ и Луккѣ республика—единственно возможная государственная форма. Въ другихъ мѣстахъ Макіавелли выражаетъ убѣжденіе, что республика всего болѣе соотвѣтствуетъ условіямъ политическаго быта Флоренціи. Мы имѣемъ, наконецъ, трактатъ, который всецѣло посвященъ доказательству того, что одна республика можетъ осчастливить Флоренцію, внести устойчивость въ ея государственный строй, обезпечить ей покой и благоденствіе. А мы показали выше, что Макіавелли интересуютъ не столько судьбы Италіи, сколько интересы Флоренціи, и что онъ обсуждалъ обще-итальянскую политику лишь съ точки зрѣнія этихъ интересовъ. Если же это такъ, то Макіавелли и не могъ желать объединенія Италіи подъ властью князя, ибо это объединеніе уничтожило бы самостоятельность Флоренціи и ея политическую свободу, которой Макіавелли дорожилъ всего болѣе. Писатели, утверждающіе, что Макіавелли желалъ объединенія Италіи подъ властью князя, ссылаются на послѣднюю главу „Il principe". Въ этой заключительной главѣ авторъ „Князя" говоритъ, что Лаврентія Медичи ждетъ великій подвигъ, если только онъ сумѣетъ стать на высоту своей задачи. Лаврентій Медичи долженъ создать итальянское національное войско, стать во главѣ его и изгнать варваровъ изъ Италіи. — Если бы Макіавелли мечталъ объ объединеніи Италіи, то онъ въ этой главѣ объяснилъ бы намъ, какими средствами можетъ быть введена монархія и въ чемъ должно заключаться ея устройство. Между тѣмъ онъ ни единымъ словомъ не упоминаетъ о политическомъ объединеніи Италіи, а говоритъ лишь о реорганизаціи ея военныхъ силъ. Очевидно, что Макіавелли считалъ ближайшей задачей итальянской политики изгнаніе иностранцевъ, что онъ считалъ такую задачу лишь по силамъ князю, который объединилъ бы военныя силы Италіи, организовалъ бы національное войско и съ его помощью очистилъ бы родную почву отъ иноземныхъ полчищъ. Князь, о которомъ идетъ рѣчь въ послѣдней главѣ „Il principe", не монархъ единой Италіи, не реформаторъ ея государственнаго быта, а военный диктаторъ.

Если Макіавелли не мечталъ объ единой итальянской монархіи, то что̀ могло побудить его написать книгу, посвященную изслѣдованію княжества?

Познакомившійся съ нашимъ изложеніемъ политическаго ученія флорентинскаго секретаря знаетъ, что князь, по воззрѣнію Макіавелли, необходимый элементъ во всякомъ общежитіи, не исключая и республики. Кромѣ того, князю, по воззрѣнію Макіавелли, было открыто широкое поле дѣятельности въ Италіи: онъ долженъ былъ организовать національное войско и изгнать иноземцевъ изъ Италіи, преобразовать государственныя учрежденія Флоренціи, очистить Романью отъ мелкихъ тирановъ, внести порядокъ въ Ломбардію, Неаполь, Римскую область. Политическая жизнь Италіи нуждалась, такимъ образомъ, не только въ республиканскихъ, но и въ монархическихъ учрежденіяхъ, и вотъ почему Макіавелли изслѣдуетъ не только государственное устройство республикъ, но и пишетъ книгу, всецѣло посвященную изученію княжества, вотъ почему онъ предлагаетъ совѣты не только республиканцамъ, но и князьямъ. Всѣ правила, изложенныя въ „Il principe“, сложились у Макіавелли еще тогда, когда онъ слѣдилъ за дѣятельностью Людовика XII и императора Максимиліана, Цезаря Борджіа, Пандольфо Петруччи и Паоло Больони. Въ письмѣ же къ Веттори онъ говоритъ, что его „Il principe“ можетъ служить доказательствомъ того, что тѣ 15 лѣтъ, которыя онъ провелъ на государственной службѣ, не пропали даромъ. Макіавелли подводитъ, слѣдовательно, въ „Il principe“ лишь итогъ своимъ наблюденіямъ надъ политическимъ бытомъ тѣхъ княжествъ, который онъ изучилъ, еще будучи посланникомъ. Итакъ, Макіавелли пишетъ „Il principe“ съ цѣлью, во-первыхъ, подѣлиться своими личными наблюденіями надъ политикою тѣхъ князей, съ которыми онъ сталкивался на пути своей служебной дѣятельности, во-вторыхъ, съ цѣлью изслѣдовать ту государственную форму, которая, въ виду политическаго состоянія Италіи, имѣла для него особый интересъ.

Макіавелли, такимъ образомъ, своею книгою, посвященной изслѣдованію княжества, платитъ дань своему вѣку. Но что онъ не сочувствовалъ этой государственной формѣ, видно уже изъ того, что онъ, такъ краснорѣчиво распространяющійся въ „Discorsi“ о преимуществахъ свободнаго строя, въ „Il principe“ ни единымъ словомъ не упоминаетъ о достоинствахъ единовластія. Очевидно, что княжество никакихъ достоинствъ въ его глазахъ не имѣетъ и что онъ видитъ въ немъ лишь неизбѣжное средство, спасающее народъ отъ политической смерти. И всякому изучившему со вниманіемъ сочиненія флорентинскаго секретаря не трудно замѣтить, что онъ говоритъ въ „Il principe“ о тираніи съ внутреннимъ омерзѣніемъ. Онъ съ какимъ-то злорадствомъ указываетъ на всѣ тѣ жестокія мѣры, которыми поддерживается эта ненавистная ему государственная форма. И доказывая, что князь силою вещей принужденъ прибѣгать къ обману, къ огню и мечу для упроченія своей власти, что онъ лишь тогда спокойно владѣетъ престоломъ, когда граждане утратили всѣ тѣ качества, которыми дорожитъ нравственно развитой человѣкъ, что князь, воодушевленный и наилучшими намѣреніями, превращается на княжескомъ престолѣ, воздвигнутомъ на развалинахъ свободнаго строя, въ извер-

га, а народъ, подпавшій подъ иго тирана, — въ безсловесное стадо. Раскрывая всѣ эти неизбѣжныя послѣдствія деспотизма, Макіавелли выставляетъ на позоръ всему грядущему человѣчеству тирановъ, пользующихся этими орудіями зла не ради спасенія народа отъ политической смерти, а изъ тщеславія и любви къ власти. И какія чувства воодушевляли Макіавелли, когда онъ писалъ свою книгу, видно изъ того мѣста его „Исторіи Флоренціи", въ которомъ онъ повѣдалъ намъ тайну своего сердца, восклицая: „Можетъ ли существовать для государства болѣзнь болѣе пагубная, чѣмъ политическое рабство? И какое лѣкарство необходимѣе излѣчивающаго государство отъ политическаго рабства? Лишь тѣ войны справедливы, которыя необходимы, лишь то оружіе священно, на которомъ покоится послѣдняя надежда. А что можетъ быть для насъ необходимѣе свободы, и какое оружіе священнѣе разрывающаго цѣпи политическаго рабства?"

ГЛАВА IV.

Политическое ученіе Бодена.

Beudrilard, Jean Bodin et son temps.

§ 31. **Макіавелли и Боденъ.** Слѣдующимъ этапомъ въ развитіи политической мысли является политическое ученіе Бодена. Своей книгой „De la république", вышедшей въ 1576 г., онъ является достойнымъ предшественникомъ Монтескье, автора „Esprit des lois".

Книга Бодена это политическій трактатъ, который написанъ по такой же широкой программѣ, какъ и „Политика" Аристотеля, и въ отличіе отъ трактатовъ Макіавелли, представляетъ собою систематическое ученіе о государствѣ. Боденъ рѣзко отличается отъ Макіавелли и исповѣдуемыми имъ философскими и политическими принципами.

Различіе въ воззрѣніяхъ Макіавелли и Бодена объясняется различіемъ тѣхъ политическихъ условій, среди которыхъ жили и дѣйствовали эти писатели. Первый писалъ въ первой половинѣ XVI в. и былъ гражданиномъ Флорентинской республики, второй писалъ въ эпоху религіозныхъ войнъ и былъ подданнымъ французскаго короля. Италія временъ Макіавелли и Франція временъ Бодена—два совершенно различныхъ міра. Итальянцы эпохи Возрожденія имѣютъ передъ глазами образцы различныхъ конституцій; мы не знаемъ страны, каторая, за исключеніемъ развѣ древней Греціи, обнимала бы на небольшомъ пространствѣ такое разнообразіе государственныхъ формъ. Каждый городъ имѣлъ свою конституцію, и нерѣдко одно и то же государство въ небольшой промежутокъ времени нѣсколько разъ мѣняло свое устройство. Эта пестрая, подвижная картина должна была невольно наводить на размышленія о достоинствахъ и недостаткахъ различныхъ государственныхъ формъ, о причинахъ государственныхъ переворотовъ и о тѣхъ средствахъ, которыми вводятся и поддерживаются политическія учрежденія. Но это разнообразіе и измѣнчивость государственнаго быта должны были, съ другой сто-

роны, поколебать вѣру въ устойчивость политическихъ формъ, въ преемственность историческаго развитія, въ возможность найти государственное устройство, которое представляло бы собой гарантіи прочности и долговѣчности и было бы примѣнимо у всѣхъ народовъ и во всѣ времена.

Въ совершенно иныхъ условіяхъ политической жизни находился Боденъ. Онъ жилъ въ то время, когда борьба феодализма съ королевскою властью была уже рѣшена въ пользу послѣдней. Французская монархія покоилась на твердыхъ основаніяхъ, она имѣла глубокіе корни въ прошедшемъ, съ нею были связаны славныя историческія воспоминанія, и ея дальнѣйшій ростъ былъ неотразимымъ требованіемъ всего предшествующаго политическаго развитія; французскіе политики, не зараженные духомъ борющихся партій и не ослѣпленные религіознымъ фанатизмомъ, уважали въ монархіи національное учрежденіе, съ которымъ связаны судьбы французскаго народа, и видѣли въ усиленіи королевской власти и въ упроченіи монархическихъ учрежденій единственное средство положить конецъ междоусобіямъ, раздиравшимъ Францію, и возстановить въ странѣ порядокъ и покой. Цѣль ихъ политическихъ стремленій была имъ, такимъ образомъ, вполнѣ ясна, и они имѣли политическій идеалъ, который совпадалъ съ тѣмъ государственнымъ порядкомъ, дальнѣйшій ростъ котораго былъ на время прерванъ междоусобіями и религіозными смутами. Если они въ этомъ отношеніи имѣли важное преимущество надъ итальянскими политиками, то они не могли похвалиться тѣмъ богатствомъ и разнообразіемъ матеріала для сравнительныхъ наблюденій надъ политическимъ бытомъ различныхъ государствъ, которое изощрило политическое мышленіе итальянцевъ. Этимъ различіемъ въ политическихъ условіяхъ Италіи и Франціи объясняется и различіе въ воззрѣніяхъ Макіавелли и Бодена.

Макіавелли не столько говоритъ о государственныхъ учрежденіяхъ и законахъ, сколько о государственныхъ переворотахъ и о тѣхъ средствахъ, съ помощью которыхъ вводятся и поддерживаются государственныя учрежденія. Боденъ же обращаетъ по преимуществу вниманіе на государственное устройство, политическаго искусства не касается вовсе, и его ученіе о государственныхъ переворотахъ лишено всякой оригинальности. Макіавелли не знаетъ совершеннаго государственнаго устройства, годнаго для всѣхъ временъ и народовъ: онъ съ одинаковымъ интересомъ и вниманіемъ изслѣдуетъ тиранію, аристократію, демократію и умѣетъ цѣнить ихъ относительные достоинства и недостатки. Боденъ также разсматриваетъ достоинства и недостатки отдѣльныхъ государственныхъ формъ, но, читая эти его разсужденія, чувствуешь, что онъ говоритъ о нихъ лишь для того, чтобы обосновать свой взглядъ на абсолютную монархію, какъ на лучшую государственную форму. Благоговѣніемъ Бодена передъ исторически сложившимися формами государственнаго строя Франціи объясняется и его уваженіе къ преданіямъ, его нелюбовь къ переворотамъ и радикальнымъ преобразованіямъ. Онъ не врагъ реформъ, но онъ требуетъ, чтобы эти преобразованія совершались медленно и постепенно, чтобы они не прерывали исторической преемственности, чтобы реформаторы не

прибѣгали къ тѣмъ суровымъ и жестокимъ мѣрамъ, о которыхъ говоритъ Макіавелли.

Между эпохою Макіавелли и временемъ Бодена лежитъ реформація. Она снова выдвинула на первый планъ вопросы религіи и морали. Вѣра въ любящаго Творца, создавшаго міръ на благо человѣчества, получила новую пищу. Религіозный индифферентизмъ Макіавелли и его матеріалистическое міросозерцаніе потеряли подъ собой почву. Вѣра Бодена въ цѣлесообразность мірового порядка, въ вѣчныя начала добра и справедливости объясняется, во-первыхъ, этимъ новымъ вѣяніемъ времени, во-вторыхъ, тѣмъ, что авторъ „Республики“, считая абсолютную монархію наилучшей государственной формой, нуждался для обоснованія своего ученія въ карающемъ Богѣ, который служилъ бы прототипомъ абсолютному монарху. Боденъ нуждался въ благоустроенной вселенной, въ которой бы правилъ Богъ на подобіе тому, какъ монархъ правитъ благоустроеннымъ государствомъ.

И мотивы, и цѣли ученія Бодена сдѣлаются для насъ еще яснѣе, когда мы познакомимся съ его жизнью.

§ 32. **Біографія Бодена.** Боденъ родился въ Анжерѣ въ 1520 г. Его отецъ, какъ и его дѣдъ, былъ юристомъ и занималъ почетное мѣсто въ судебномъ сословіи своего города. Мать Бодена была еврейкой и принадлежала къ одному изъ тѣхъ несчастныхъ семействъ, которыя въ 1492 году были изгнаны изъ Испаніи слѣпымъ фанатизмомъ Фердинанда и Изабеллы. Какъ занятіе и положеніе отца опредѣлили судьбу и карьеру Бодена, возбудивъ въ немъ любовь къ юридическимъ наукамъ и натолкнувъ его на тотъ родъ занятій, въ которомъ отличался его отецъ, такъ и происхожденіе его матери объясняетъ многое въ его симпатіяхъ и въ его литературной дѣятельности. Въ сочиненіяхъ Бодена сказывается нескрываемая симпатія къ еврейству и очень основательное знакомство съ еврейской богословской литературой. Окончивъ среднее образованіе въ Анжерѣ, онъ поступилъ въ Тулузскій университетъ. Блистательныя способности, широкая эрудиція, любовь къ научнымъ занятіямъ обращаютъ на него вниманіе ученой коллегіи этого университета, и въ 1559 г. мы видимъ Бодена занимающимъ здѣсь каѳедру правовѣдѣнія. Но скромная дѣятельность профессора провинціальнаго университета не удовлетворяетъ его. Въ 1561 г. онъ переселяется въ Парижъ посвящаетъ себя адвокатской дѣятельности. Однако соперничество такихъ именитыхъ юристовъ, какими были де-Ту, Дюмуленъ, братья Питу, не позволяетъ ему развернуть свои таланты на этомъ поприщѣ и занять то положеніе, котораго онъ желалъ. Уже въ 1562 г. мы застаемъ его занимающимъ мѣсто помощника королевскаго прокурора въ Пуатье.

Практическая дѣятельность не отвлекаетъ однако Бодена отъ теоретическихъ занятій. Въ 1566 г. появляется его сочиненіе: „Methodus ad facilem historiarum cognitionem“, сочиненіе, въ которомъ уже ярко выступаютъ его убѣжденія и очень рельефно рисуется направленіе его научной мысли. Онъ ратуетъ здѣсь противъ односторонняго изученія римскаго права, противъ тѣхъ юристовъ, которые берутся рѣшать сложныя соціальныя задачи при помощи догматическаго толкованія Юстиніанова Кодекса, Пандектовъ и Институцій, онъ выставляетъ

требованіе, чтобы проблемы эти разрѣшались при помощи изученія исторіи, сравнительнаго законодательнаго изученія, которое принимаетъ во вниманіе различныя условія политической и религіозной жизни, языка, климата, нравовъ. Онъ остается въ этой книгѣ тонкимъ юристомъ, но онъ хочетъ подняться и на высоту философа, который, вооружившись широкими историческими свѣдѣніями, пытается проникнуть въ смыслъ историческихъ явленій, понять ихъ сочетаніе и освѣтить управляющіе ими законы. Въ этомъ новомъ направленіи, которое хочетъ оживить науку права изученіемъ исторіи, поставить ее въ связь съ другими областями знанія и проложить путь сравнительному изученію законодательствъ, великая заслуга этого выдающагося произведенія Бодена и если это произведеніе, сразу выдвинувшее его среди современниковъ, не читается теперь, то причина этому та, что Боденъ не умѣлъ писать тѣмъ простымъ и гибкимъ слогомъ, которымъ писалъ Макіавелли, что его грузная, пестрая и неразборчивая эрудиція заслоняетъ самостоятельность и ясность сужденія: цитаты изъ твореній отцовъ Церкви здѣсь стоятъ рядомъ съ цитатами изъ произведеній ученыхъ раввиновъ, слова Евангелія—рядомъ съ изреченіями Талмуда, смѣлыя мысли—рядомъ съ утвержденіями, отъ которыхъ вѣетъ самыми задхлыми предразсудками Среднихъ вѣковъ.

Теперь Боденъ составилъ себѣ репутацію правовѣда и ученаго, и въ 1568 г. мы видимъ его депутатомъ отъ своего города въ генеральныхъ штатахъ Нарбонны. Въ 1571 г. онъ на службѣ у герцога Алансонскаго, четвертаго сына Генриха II, а по смерти Карла IX—при дворѣ Генриха III и пользуется его любовью и расположеніемъ (которыя выражаются между прочимъ въ томъ, что король заключаетъ въ темницу Michel de la Serre за рѣзкую брошюру, направленную противъ Бодена). Жизнь при дворѣ не дѣлаетъ однако Бодена царедворцемъ, онъ занимаетъ теперь видный постъ королевскаго прокурора въ Лаонѣ, но, не обращаясь въ чиновника, выступаетъ представителемъ третьяго сословія на генеральныхъ штатахъ въ Блуа (1576—1577). И на томъ, и на другомъ посту онъ является стойкимъ носителемъ исповѣдуемыхъ имъ политическихъ принциповъ. Убѣжденный защитникъ монархіи, онъ противится распоряженію короля добыть деньги продажею королевскихъ доменовъ, видя въ нихъ неприкосновенный фондъ, служащій для обезпеченія королевской казны. Въ этомъ протестѣ, на которомъ сумѣлъ настоять Боденъ, сказывается однако не только политикъ, принимающій близко къ сердцу интересы монархіи, но и государственный человѣкъ, стоящій на стражѣ религіознаго мира и желавшій предупрежденіемъ этой продажи лишить короля средствъ для веденія войны противъ протестантской партіи. Такимъ охранителемъ религіознаго мира выказалъ себя Боденъ и въ другомъ дѣлѣ. Въ самый разгаръ религіозной борьбы нѣсколько жителей Лаона, не хотѣвшихъ принять участіе въ безчинствахъ фанатически настроенной толпы, были заподозрѣны въ политической неблагонадежности и брошены въ тюрьму. Толпа, жаждавшая крови, пытается ворваться въ темницу и совершить здѣсь кровавую расправу надъ своими согражданами, но Боденъ въ качествѣ королевскаго прокурора удерживаетъ толпу, дѣйствуетъ наперекоръ правительственнымъ комиссарамъ,

присланнымъ изъ столицы для возбужденія политическихъ страстей, и даже рѣшается назначить слѣдствіе противъ зачинщиковъ безпорядка и раскрыть этимъ тѣ пружины, которыя приводились въ дѣйствіе въ Парижѣ. Еще сильнѣе и плодотворнѣе была его дѣятельность въ качествѣ вожака третьяго сословія въ генеральныхъ штатахъ Блуа. Защитникъ религіознаго мира, врагъ фанатизма, сторонникъ свободы совѣсти, онъ сумѣлъ побороть обращенную къ королю петицію, требовавшую религіознаго объединенія всѣхъ подданныхъ доброй волей или силою, другими словами, насильственнаго искорененія протестантизма. На этихъ же генеральныхъ штатахъ Боденъ своей дѣятельностью показалъ, что онъ не только убѣжденный защитникъ монархической власти, но и сторонникъ тѣхъ учрежденій, которыя умѣряютъ эту власть, что онъ въ той же мѣрѣ сторонникъ монархіи, въ какой врагъ деспотизма. Королевское правительство, поддерживаемое аристократіей и духовенствомъ, носилось съ планомъ замѣнить представительство строптивыхъ сословій послушными комитетами, т.-е. немногочисленными комиссіями изъ среды генеральныхъ штатовъ. Этотъ планъ нашелъ себѣ сторонниковъ и въ Блуа, и Бодену стоило много энергіи, чтобы противостать этой агитаціи и сохранить права сословнаго представительства.

Страсти, разнузданныя религіозными войнами не могли не задѣть Бодена, и онъ испыталъ на себѣ тѣ безчинства, которыя являются послѣдствіями религіознаго фанатизма. Католическая партія, организовавшаяся въ боевую силу въ лицѣ Лиги, не могла не обрушиться на Бодена, не могла простить ему его проповѣди вѣротерпимости: въ кровавую Варѳоломеевскую ночь онъ едва не былъ убитъ наравнѣ съ гугенотами и спасся отъ убійцъ лишь удачнымъ прыжкомъ изъ окна своего дома.

Вступленіе на престолъ Генриха IV знаменовало для Франціи новую эру, эру порядка и религіознаго мира, ту эру, которой такъ жаждалъ Боденъ для своего отечества, истерзаннаго религіозными распрями и политическими безурядицами. И вотъ, когда еще все населеніе Лаона было на сторонѣ Лиги, Боденъ въ 1593 г. высказывается за Генриха IV. Но ему не долго пришлось быть свидѣтелемъ того режима, который всего болѣе соотвѣтствовалъ его принципамъ. Въ 1596 г. онъ дѣлается жертвою страшной болѣзни и на 76 г. жизни умираетъ отъ моровой язвы.

§ 33. **Цѣль трактата „De la république“**. Главнымъ сочиненіемъ Бодена, какъ уже сказано, является его трактатъ „De la république“. Мотивы и цѣль этого своего политическаго трактата Боденъ ясно и опредѣленно излагаетъ во введеніи, которое онъ предпослалъ ему. Эта цѣль практическая и теоретическая. Онъ хочетъ 1) выяснить своимъ читателямъ, что главное условіе всякой благоустроенной жизни — недосягаемость и прочность авторитета верховной власти, 2) изслѣдовать государственную жизнь вообще, прослѣдить всѣ ея разнообразныя проявленія и раскрыть тѣ законы, которые управляютъ ею. „Сознавая свою немощь,—говоритъ Боденъ,—быть полезнымъ отечеству на иномъ поприщѣ, я рѣшился посвятить мое время и мой трудъ предлагаемому трактату и написалъ его на родномъ языкѣ, дабы его могли понять

всѣ принимающіе близко къ сердцу судьбы своего отечества. Чѣмъ болѣе будетъ проникать въ народъ свѣтъ науки и знаніе политическихъ отношеній, тѣмъ нормальнѣе и спокойнѣе будетъ течь политическая жизнь по своему естественному руслу, тѣмъ менѣе она будетъ встрѣчать на своемъ пути тѣ шероховатости, которыя вызываютъ волненія и перевороты. А нѣтъ ничего опаснѣе для государства революцій и переворотовъ. Если уже перемѣны въ государствѣ необходимы, то эти перемѣны должны совершаться медленно и постепенно, а не путемъ кровавыхъ и насильственныхъ переворотовъ".

Въ этомъ же введеніи Боденъ опредѣляетъ отношеніе своего труда къ трудамъ своихъ наиболѣе выдающихся предшественниковъ: Платона, Аристотеля и Макіавелли.

Платонъ и Аристотель, по мнѣнію Бодена, далеко не исчерпали политической науки. Онъ хочетъ итти по стопамъ этихъ великихъ умовъ, но онъ хочетъ пополнить и пробѣлы въ ихъ трудахъ. Онъ хочетъ въ программу, начертанную этими мыслителями, не только влить новое содержаніе, вытекающее изъ накопившагося матеріала, но и расширить эту программу, раскрыть изслѣдующей мысли новые пути. Но если въ Платонѣ и Аристотелѣ онъ чтилъ своихъ учителей, хотя ихъ труды и устарѣли и не удовлетворяютъ болѣе требованіямъ времени, то противъ Макіавелли онъ вооружается съ пѣной у рта, видитъ въ немъ писателя, у котораго ничего нельзя заимствовать, противъ ученія котораго долженъ бороться всякій честный человѣкъ, доктрины котораго должно бояться какъ язвы, какъ чумы. Въ Макіавелли Боденъ видитъ атеиста, безбожника, мало того, невѣжду, ничего не смыслящаго въ политической наукѣ, ибо онъ черпалъ свои политическія правила на заднихъ дворахъ мелкихъ тирановъ Италіи, у которыхъ ничему путному научиться не могъ. Политикѣ Макіавелли, признающей въ государственномъ интересѣ высшее руководящее начало, Боденъ противопоставляетъ политику, основанную на вѣчныхъ началахъ добра и справедливости. Онъ вѣритъ въ цѣлесообразность мірового порядка, вѣритъ въ Провидѣніе, руководящее судьбами народовъ, вѣритъ въ Бога, карающаго злыхъ и награждающаго добрыхъ, вложившаго въ сердца людей способность къ отличенію добра отъ зла, влившаго въ нихъ стремленіе искать и желать перваго и избѣгать второго. И если люди, тѣмъ не менѣе, нерѣдко сворачиваютъ съ пути истиннаго, то этимъ справедливость, господствующая въ мірѣ, не нарушается, ибо на стражѣ этого порядка стоитъ всезнающій, всеблагой и всемогущій Богъ. Возставая противъ фаланги политиковъ, попирающихъ нравственный законъ и вѣчныя начала добра и справедливости, Боденъ съ особенной настойчивостью нападаетъ на тѣхъ, которые вооружаютъ тирановъ орудіями зла для угнетенія народа. Но онъ не становится и на сторону тѣхъ, которые проповѣдуютъ походъ противъ тирановъ и, ратуя за свободу, предлагаютъ народу тѣ же гнусныя средства, которыя возмущаютъ ихъ, какъ скоро ими пользуются тираны. Эти двѣ категоріи политическихъ писателей, изъ которыхъ одни служатъ тиранамъ, а другіе льстятъ народу и проповѣдуютъ революцію, въ одинаковой степени опасны и вредны; они лишь различными путями идутъ къ одной цѣли—расшатать государственный

порядокъ, поколебать авторитетъ законной власти, расчистить путь беззаконію, исторгнуть изъ людей вѣру въ Бога и въ вѣчныя начала добра и справедливости.

§ 34. **Понятіе государства, семьи и подданнаго.** Боденъ опредѣляетъ государство, какъ правое управленіе нѣсколькими семействами и тѣмъ, что у нихъ есть общаго съ верховной властью. Онъ называетъ государство правымъ управленіемъ, дабы отличить его отъ случайныхъ и преходящихъ союзовъ, отъ шайки разбойниковъ, наприм., которые ставятъ себя внѣ правового порядка и не признаютъ справедливости своимъ основаніемъ. Разсуждая о цѣли государства, Боденъ говоритъ, что она совпадаетъ съ цѣлями отдѣльныхъ лицъ: высшее благо, къ которому стремятся люди, должно быть и цѣлью государства. Высшее благо для человѣка Боденъ видитъ въ жизни созерцательной и дѣятельной, и эта двоякая цѣль соотвѣтствуетъ двумъ сторонамъ человѣческой природы: душевной и тѣлесной. Тѣлесное благо заключается въ здоровьѣ, въ силѣ, въ красотѣ, въ гармоніи и пропорціональности членовъ, душевное благо — въ добродѣтеляхъ нравственныхъ и интеллектуальныхъ, т.-е. въ подчиненіи страстей разсудку, въ мудрости, въ знаніи, въ истинной религіи. Душевное благо стоитъ выше тѣлеснаго, но не можетъ существовать безъ послѣдняго, и здоровье тѣла есть необходимое условіе здоровья душевнаго. Какъ человѣкъ, такъ и государство имѣетъ душу и тѣло, отсюда — оно имѣетъ цѣль нравственную и цѣль матеріальную. Та цѣль, которая обусловливается матеріальной стороной государственнаго организма, заключается въ благопріятныхъ территоріальныхъ и климатическихъ условіяхъ, во внѣшней безопасности и внутреннемъ мірѣ, въ охраненіи законнаго порядка и внѣшняго благосостоянія. Но стремленіемъ къ этой цѣли не ограничивается дѣятельность государства, какъ и здоровье не есть высшее благо для человѣка; развитіе умственныхъ и нравственныхъ силъ — вотъ конечная цѣль какъ отдѣльнаго человѣка, такъ и того сложнаго организма, который зовется государствомъ.

Опредѣливши цѣль государства, Боденъ переходитъ къ характеристикѣ той роли, которую должна играть въ государствѣ семья. Мы знаемъ, что одинъ изъ важнѣйшихъ мотивовъ ученія Бодена—борьба противъ анархическихъ стремленій его времени, что его цѣль — указать на тѣ средства, съ помощью которыхъ могъ бы быть возстановленъ и упроченъ порядокъ и покой въ общественныхъ отношеніяхъ, и что важнѣйшее изъ этихъ средствъ — возстановленіе уваженія къ началу авторитета: это начало должно проникать во всѣ общественныя отношенія и прежде всего въ семью, ибо семья — главное основаніе государства. Пока въ государствѣ будетъ существовать распущенность семейныхъ нравовъ, до тѣхъ поръ никакая государственная власть не въ состояніи будетъ внести порядокъ въ общество; человѣкъ, не научившійся въ семьѣ преклоняться предъ авторитетомъ, будетъ плохимъ подданнымъ и не сумѣетъ повиноваться власти государственной. Семья, такимъ образомъ, должна быть школой, прививающей подданнымъ ту выдержку и дисциплину, безъ которыхъ ни одинъ существующій порядокъ немыслимъ. Она является прототипомъ государства, государственнымъ союзомъ въ маломъ видѣ, и тѣ начала,

на которыхъ должно покоиться государство, должны лечь и въ основаніе семьи. Какъ государство должно быть едино и сильно единствомъ и силою государственной власти, такъ и семья сумѣетъ удовлетворить своему назначенію лишь въ томъ случаѣ, если власть отца будетъ властью абсолютной, передъ которой безпрекословно преклоняются и жена, и дѣти. Эта абсолютная власть должна быть единой и сосредоточиваться въ рукахъ отца семейства. Онъ распоряжается имуществомъ жены, которая безусловно подчиняется покровительству и руководству своего мужа. Еще шире права отца по отношенію къ дѣтямъ: надъ ними онъ имѣетъ право жизни и смерти. Боденъ требуетъ, чтобы семья была замкнутымъ царствомъ, въ которомъ власть отца не знала бы другихъ властей и въ область котораго не вмѣшивался бы даже и законъ. Дѣти и жена подчинены лишь отцу и не стоятъ въ непосредственномъ отношеніи къ власти государственной: ей подчинены отцы семейства. Но если отецъ семейства властвуетъ въ своей семьѣ, то внѣ семьи его роль измѣняется, и онъ склоняется передъ государственной властью, какъ передъ высшимъ авторитетомъ; если по отношенію къ семьѣ онъ владыка, то по отношенію къ власти государственной онъ подвластный, подданный, главная и первѣйшая обязанность котораго заключается въ повиновеніи.

Отвѣчая на вопросъ, что́ такое подданный, Боденъ выставляетъ положеніе, что существеннымъ признакомъ гражданина должно считать подчиненіе верховной власти. Это подчиненіе должно быть полное и исключительное; подчиненіе одной верховной власти исключаетъ подчиненіе другой, а такъ какъ верховная власть въ государствѣ едина и нераздѣльна, то подданный одного государства не можетъ быть вмѣстѣ съ тѣмъ подданнымъ другого. Подданство обнимаетъ все существо гражданина; его обязанности не могутъ быть точно опредѣлены, онѣ вытекаютъ изъ его принадлежности къ политическому союзу и подчиненія государственной власти. Опредѣляя такимъ образомъ подданство, Боденъ съ одной стороны, отступаетъ отъ воззрѣній древнихъ, а съ другой стоитъ въ оппозиціи къ Среднимъ вѣкамъ, которые не знали подданства, а лишь договорныя отношенія.

§ 35. **Сущность и природа верховной власти.** Еще рѣзче выступаетъ это отклоненіе отъ средневѣковыхъ взглядовъ у Бодена тамъ, гдѣ онъ опредѣляетъ сущность и природу верховной власти. Верховная власть, суверенитетъ, по Бодену, есть власть единая, постоянная, абсолютная. Она едина, ибо если бы на ряду съ ней существовала другая, то она могла бы быть лишь или властью высшею, или низшею: въ первомъ случаѣ эта высшая власть и была бы верховной, во второмъ она, какъ низшая, перестала бы быть верховной; если же признать существованіе въ государствѣ нѣсколькихъ конкуррирующихъ властей, то онѣ образовали бы съ подчиненными имъ вѣдомствами государства въ государствѣ, — и мы имѣли бы не одно государство, а нѣсколько. Самое понятіе государства, какъ единаго политическаго союза, уже включаетъ въ себѣ понятіе единства государственной власти. Боденъ выступаетъ здѣсь противникомъ тѣхъ писателей, которые хотятъ распредѣлить верховную власть между различными элементами и стоятъ за тѣ государственныя формы, въ которыхъ

верховная власть принадлежитъ князю, вельможамъ и народу. Такое распредѣленіе невозможно, ибо какому-нибудь изъ этихъ элементовъ должно принадлежать послѣднее слово въ могущихъ возникнуть между ними столкновеніяхъ, въ противномъ случаѣ нѣтъ возможности уладить споры и препирательства, и общая безурядица и полная анархія должны явиться необходимымъ послѣдствіемъ такого порядка вещей; кто-нибудь изъ нихъ долженъ имѣть право выступить судьей, служить высшей инстанціей, передъ приговоромъ которой склонялись бы всѣ остальные. А если одинъ изъ элементовъ явится такой инстанціей, то онъ и будетъ верховной властью въ государствѣ; если ни одинъ изъ нихъ не облеченъ такой властью, то въ такомъ общественномъ союзѣ и не существуетъ верховной власти, и такой союзъ и не заслуживаетъ названія государства.

Верховная власть, во-вторыхъ, постоянна и неотчуждаема, и въ этомъ отношеніи она отличается отъ правительства. Правительство можетъ имѣть власть ограниченную, временную, и эта правительственная власть не есть власть верховная, ибо эта ограниченность и срочность власти предполагаютъ существованіе другой власти, которая ограничиваетъ ее во времени, и эта другая власть есть верховная. Правительственная власть отправляетъ правительственныя функціи по уполномочію отъ власти верховной. Верховная власть правитъ въ силу самостоятельнаго права и ни отъ кого не получаетъ своей власти и никому не можетъ отчуждать ее; правительство отправляетъ различныя функціи государственной власти по полномочію, оно связано тѣми условіями, на которыхъ получило власть. Правительственная власть по истеченіи условленнаго срока прекращается и дѣйствуетъ лишь въ условленныхъ границахъ, верховная же власть, именно въ силу того, что она верховная, не можетъ быть ограничена ни по времени, ни по объему, ибо всякое ограниченіе предполагаетъ власть ограничивающую.

Изъ разсмотрѣнныхъ признаковъ верховной власти вытекаетъ и третій, важнѣйшій и существеннѣйшій,—неограниченность. Верховная власть у Бодена абсолютна, неограниченна, безотвѣтственна. Монархъ связанъ лишь естественнымъ закономъ, правилами нравственности и Божественными заповѣдями, онъ не имѣетъ на землѣ иного судьи, кромѣ своей совѣсти, и не признаетъ надъ собой высшаго авторитета, кромѣ Бога, который караетъ злыхъ князей и вознаграждаетъ добрыхъ, предъ людьми онъ никакой отвѣтственности не несетъ и отдаетъ въ своихъ дѣйствіяхъ отчетъ лишь Богу и своей совѣсти. Онъ издаетъ законы, но не связанъ ими, ибо всякое выраженіе его воли—законъ; онъ не связанъ и законами своихъ предшественниковъ, ибо его свобода дѣйствія ничѣмъ не можетъ быть стѣснена, и его воля должна оставаться высшей инстанціей. Собственныя обѣщанія монарха хранить законъ также не могутъ быть для него обязательными, ибо они ограничивали бы его свободу дѣйствія и лишали бы его возможности принимать необходимыя въ интересахъ государства мѣры. Онъ не можетъ связать себя обѣщаніемъ хранить законы, потому что эти законы изданы или имъ же, или народомъ; въ первомъ случаѣ онъ, издавшій ихъ въ силу предоставленной ему власти, имѣетъ право въ

силу той же власти измѣнять ихъ, во второмъ онъ уже перестаетъ быть монархомъ, и верховная власть принадлежитъ уже не ему, а народу. Боденъ не признаетъ ограниченной монархіи и объявляетъ абсурдомъ связывать дѣятельность монарха согласіемъ чиновъ. Онъ можетъ совѣщаться съ чинами, но эти чины могутъ лишь дѣлать предложенія, подавать просьбы, заявлять о своихъ нуждахъ, но не имѣютъ права принимать рѣшенія, обязательныя для князя. Тѣ, которые утверждаютъ, что народное собраніе имѣетъ бо̀льшую власть, чѣмъ монархъ, проповѣдуютъ возстаніе и потакаютъ неповиновенію подданныхъ своему законному государю. Если монархъ долженъ подчиняться чинамъ, то онъ перестаетъ быть монархомъ, сувереномъ, носителемъ и источникомъ верховной власти, и государство не есть болѣе монархія, а аристократія или демократія, т.-е. правленіе меньшинства или большинства. Боденъ не смущается примѣромъ Англіи, а напротивъ ея государственный строй приводитъ въ подтвержденіе своей мысли: „Хотя англійскій парламентъ и пользуется большой свободой,—говоритъ Боденъ,—тѣмъ не менѣе онъ дѣйствуетъ лишь въ качествѣ совѣщательнаго собранія“. Онъ не имѣетъ права собираться и расходиться безъ согласія короля, король издаетъ законы и распоряженія помимо парламента и противъ его воли, и мы имѣемъ примѣры Генриха VIII, пользовавшагося своей суверенной властью во всемъ ея объемѣ. Но Боденъ не могъ игнорировать правъ англійскаго парламента и французскихъ генеральныхъ штатовъ разрѣшать и не разрѣшать налоги и подати. Онъ и не отрицаетъ этого права, напротивъ онъ утверждаетъ, что король не можетъ облагать подданныхъ податями безъ ихъ согласія. Дабы обосновать это право чиновъ, которое казалось бы противорѣчащимъ его теоріи суверенитета и весьма существенно ограничивающимъ власть короля, Боденъ прибѣгаетъ къ слѣдующей уловкѣ. Онъ говоритъ, что власть монарха не можетъ и не должна касаться правъ третьихъ лицъ, а такимъ правомъ является право собственности, которое защищаетъ частное достояніе отдѣльныхъ лицъ. Это право долженъ уважать и монархъ, а такъ какъ взиманіе податей прямо обращено на имущество частныхъ лицъ, то онѣ и не могутъ быть наложены безъ согласія этихъ лицъ. Несостоятельность этой аргументаціи очевидна. Право собственности защищается законами и стоитъ подъ охраною этихъ законовъ; законы же издаются монархомъ, который, по Бодену, можетъ видоизмѣнять ихъ, а слѣдовательно и узаконять ограниченія и изъятія изъ общаго правила, объявляющаго неприкосновенность частной собственности. Если всякое выраженіе воли монарха—законъ, и онъ не связанъ государственными законами, то онъ, издающій законы о неприкосновенности частной собственности, имѣетъ право взимать подати и налоги. Для этого не требуется даже закона, а достаточно простого административнаго распоряженія. Это логически вытекаетъ изъ ученія Бодена о верховной власти, такъ какъ онъ признаетъ за монархомъ право издавать законы безъ согласія чиновъ и не дѣлаетъ различія между законами и административнымъ распоряженіемъ. И дѣйствительно, Боденъ—какъ при его воззрѣніи на всемогущество монарха иначе и быть не могло—предоставляетъ ему право въ случаѣ нужды

налагать подати и налоги, не спрашивая согласія чиновъ. Это исключеніе изъ правила дѣлаетъ самое правило иллюзорнымъ и показываетъ, что Боденъ, ограничивая финансовое верховенство контролемъ чиновъ, дѣлаетъ уступку традиціямъ, издавна существовавшимъ въ сословной монархіи и сохранившимъ въ Англіи, несмотря на абсолютныя замашки Генриха VIII, котораго Боденъ такъ любитъ приводить въ примѣръ для подтвержденія своей теоріи, проникнутой антипатіей къ конституціоннымъ учрежденіямъ. Боденъ, требуя согласія чиновъ при наложеніи новыхъ податей и налоговъ, какъ бы и не подозрѣваетъ того, что финансовый контроль народнаго представительства—самое важное ограниченіе королевской власти, изъ котораго выработались всѣ дальнѣйшія права парламентовъ.

Опредѣливши сущность и природу верховной власти, Боденъ перечисляетъ тѣ функціи, которыя составляютъ ея содержаніе. Эти функціи слѣдующія: 1) власть издавать законы и отмѣнять ихъ, 2) объявлять войну и заключать миръ, 3) быть послѣдней судебной инстанціей, 4) право помилованія и 5) право чеканки монеты и установленія мѣръ и вѣсовъ.

§ 36. **Ученіе о государственныхъ формахъ.** Уже изъ предшествующаго ясно, что Боденъ, по ученію котораго суверенная власть не можетъ быть распредѣлена между различными общественными элементами, не могъ признавать смѣшанныхъ правленій. Полемизируя съ Аристотелемъ, онъ и не признаетъ извращенныхъ государственныхъ формъ, видя въ нихъ лишь видоизмѣненія простыхъ, не могущія по этому и служить основаніемъ для классификаціи. Онъ подводитъ поэтому всѣ государственныя формы подъ три категоріи: монархію, аристократію и демократію.

Подъ монархіей Боденъ понимаетъ такую государственную форму, въ которой верховная власть сосредоточивается въ рукахъ одного лица — монарха. Государство, во главѣ котораго стоитъ монархъ, отправляющій законодательную власть при участіи народнаго представительства, по Бодену, не есть монархія, это или аристократія, или демократія, смотря по тому, на какихъ началахъ основывается система выборовъ въ народное собраніе. Главный признакъ монархіи— сосредоточеніе власти въ рукахъ одного лица; поэтому двоевластіе, существовавшее въ эпоху Каролинговъ, противорѣчитъ основному принципу монархіи и безусловно осуждается Боденомъ, какъ аномалія. Характеръ управленія въ монархіи можетъ быть различенъ; онъ аристократическій, когда должности и почести распредѣляются лишь между дворянами или между мудрѣйшими и добродѣтельнѣйшими гражданами, или между богатѣйшими; онъ демократическій, если почести и награды распредѣляются между всѣми. Боденъ различаетъ три вида монархіи: законную, господскую и тираническую. Законная монархія, по опредѣленію Бодена, есть та, въ которой подданные подчиняются законамъ монарховъ, а послѣдніе повинуются естественному закону, уважая неприкосновенность личной свободы и имущества гражданъ. Господская монархія есть та, которая основывается на завоеваніи и въ которой монархъ является собственникомъ личности и имущества подданныхъ. Третій же видъ монархіи есть тиранія, въ которой мо-

нархъ пренебрегаетъ законами природы, обращается съ подданными, какъ съ рабами, и располагаетъ имуществомъ гражданъ, какъ своимъ собственнымъ. Тираномъ должно считать всякаго узурпатора, всякаго монарха, ставшаго во главѣ государства не по наслѣдству и не по избранію народа, а захватившаго въ свои руки власть насиліемъ. Суровость и строгость Боденъ не считаетъ признаками тираническаго правленія, напротивъ, хорошее правленіе для него идентично съ суровымъ, и мы встрѣчаемъ въ отдѣлѣ, посвященномъ монархіи, политическія правила, которыя могли бы найти себѣ мѣсто въ „Il principe“ Макіавелли. Онъ развиваетъ, наприм., цѣлый рядъ положеній на тему: méchant homme—bon roi, и прямо заявляетъ, что излагаемыя имъ правила не предназначаются для деликатныхъ ушей. Милосердіе и душевная доброта — качества, которыя могутъ лишь погубить монарха; князь, обладающій этими качествами, легко можетъ сдѣлаться жертвою обмана придворныхъ льстецовъ, и недостойнѣшіе люди, пользуясь добродушіемъ его, захватятъ въ свои руки всѣ должности, теплыя и доходныя мѣстечки и истощатъ своими грабежами государственную казну. Излишнее мягкосердечіе будетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ безнаказанность грабителей и убійцъ, ибо добрый государь и гуманный не поскупится на помилованія. Однимъ словомъ, при добродѣтельномъ монархѣ частные интересы заслоняютъ собою интересы государственные.

Разсуждая о монархіи, Боденъ сталкивается съ вопросомъ о тирано-убійствѣ и при разрѣшеніи его имѣетъ въ виду установленное имъ различіе между законнымъ монархомъ и тираномъ. Надъ законнымъ монархомъ не существуетъ судьи, кромѣ Бога. Богъ одинъ караетъ злыхъ правителей, и подданные не имѣютъ права объявить его тираномъ и распоряжаться его жизнью: не народу судить его. Но если убійство законнаго короля, въ глазахъ Бодена,—преступленіе, то тираноубійство, по его воззрѣнію, нельзя не оправдать. Тиранъ въ силу того, что онъ тиранъ, не стоитъ подъ охраною ни Бога, ни закона. Тѣ соображенія, которыя осуждаютъ убійство законнаго монарха, къ нему неприложимы, ибо въ тираніи тиранъ захватилъ верховную власть насиліемъ, и судить его и осудить къ смерти не значитъ не повиноваться верховной власти, ибо въ тираніи эта власть бездѣйствуетъ. Тиранія является какъ бы междуцарствіемъ, и убійство тирана не есть преступленіе, направленное противъ законнаго главы государства, а просто устраненіе опаснаго претендента, который своимъ насиліемъ не поддерживаетъ, а напротивъ нарушаетъ и разрушаетъ законный порядокъ.

Опредѣливши аристократію и демократію, Боденъ, слѣдуя программѣ Аристотелевой „Политики“, переходитъ къ ученію о государственныхъ переворотахъ, которое лишено, однако, всякой оригинальности. Мы и не будемъ поэтому излагать его, а остановимся лишь на нѣкоторыхъ наиболѣе характерныхъ взглядахъ Бодена. Сюда, между прочимъ, принадлежитъ ученіе объ исторической преемственности государственныхъ формъ. Боденъ учитъ, что государства возникли изъ завоеванія, что и положило начало господскимъ монархіямъ. Возстанія вельможъ произвели перевороты въ этомъ патріархальномъ государственномъ бытѣ и положили основанія аристократіямъ. Впо-

слѣдствіи очередь дошла до народа, и онъ, тяготясь владычествомъ вельможъ, свергнулъ ихъ иго и основалъ демократіи. Но постоянные раздоры и неурядицы, которые являются необходимымъ послѣдствіемъ народнаго правленія, привели къ убѣжденію, что абсолютная монархія—наилучшая и наипрочнѣйшая государственная форма. Послѣднее убѣжденіе все болѣе и болѣе проникаетъ въ современное политическое сознаніе: республика и народоправство исчезаютъ съ лица земли, и установляется законная наслѣдственная монархія. И здѣсь, такимъ образомъ, Боденъ проводитъ свою излюбленную мысль о преимуществѣ наслѣдственной абсолютной монархіи надъ всѣми остальными государственными формами и видитъ въ ней какъ бы послѣдній, конечный и желательнѣйшій результатъ всего предшествовавшаго политическаго развитія. Какъ Боденъ ратуетъ противъ народоправствъ, защищая абсолютную монархію, такъ онъ и врагъ всякихъ революцій, всякихъ насильственныхъ и радикальныхъ переворотовъ. Испытавъ ихъ вредное вліяніе на государственную жизнь своего отечества, онъ сдѣлалъ изъ этого частнаго явленія общій выводъ о безусловномъ вредѣ всякихъ радикальныхъ измѣненій въ государственномъ бытѣ. И вотъ онъ учитъ, что нѣтъ ничего опаснѣе для государства, какъ радикальныя реформы и нововведенія въ законодательствѣ, что если такія измѣненія необходимы, то они должны совершаться медленно и постепенно, не нарушая исторической правильности и естественнаго роста политическихъ учрежденій. Всякія крайности вредны, и измѣненія въ государствѣ должны совершаться такъ-же медленно и постепенно, какъ и измѣненія въ физической природѣ, въ которой правитъ мудрый Богъ и гдѣ мы не видимъ рѣзкихъ перемѣнъ и переворотовъ.

§ 37. **Отношеніе къ религіи.** Въ религіи Боденъ видитъ одну изъ важнѣйшихъ основъ государственной жизни, ибо страхъ Божій прививаетъ людямъ и страхъ передъ карающимъ мечомъ государства, а религіозное настроеніе развиваетъ въ нихъ уваженіе къ авторитету, т.-е. чувство, которымъ всего болѣе дорожитъ Боденъ. Но онъ, въ интересахъ порядка и мира, не совѣтуетъ государствамъ становиться на сторону той или другой религіи, ибо такое предпочтеніе, оказываемое одному вѣроисповѣданію, лишь разжигаетъ страсти и колеблетъ государственный порядокъ. Государство должно предоставлять свободу различнымъ вѣроисповѣданіямъ и лишь запрещать пренія и споры о религіи, которые только порождаютъ безпокойство въ умахъ, разжигаютъ фанатизмъ и вызываютъ раздоры. Существованіе нѣсколькихъ религій въ предѣлахъ государства не только не вредно, а напротивъ выгодно, ибо борьба между многими вѣроисповѣданіями по необходимости раздробляетъ силы и отсюда далеко не такъ опасна, какъ борьба между двумя религіями, раздѣляющая все населеніе на два враждебныхъ лагеря и легко принимающая острый характеръ.

§ 38. **Вліяніе мѣстности.** Аристотель и Макіавелли, какъ извѣстно, признаютъ важное вліяніе условій мѣстности и климата на государственный бытъ, на характеръ и нравы народа. Боденъ не хочетъ отстать отъ своихъ предшественниковъ и подробно распространяется объ этихъ вліяніяхъ на политическій бытъ. Онъ заимствуетъ у Аристотеля мысль о томъ, что южный климатъ содѣйствуетъ изощренію ума

и отсюда развитію наукъ и искусствъ, сѣверный закаляетъ физическія силы, а жители средней полосы имѣютъ качества, примиряющія эти двѣ крайности, и наиболѣе способны къ благоустроенной государственной жизни. У Макіавелли онъ заимствуетъ воззрѣніе на различіе между горными жителями и жителями равнинъ, различіе, которое сводится къ тому, что горные жители, обрабатывая почву, вознаграждающую трудъ человѣка лишь цѣною продолжительныхъ и настойчивыхъ усилій, отличаются простотою нравовъ, ограниченностью и умѣренностью своихъ желаній. Жители же равнинъ, живущіе въ условіяхъ, не побуждающихъ къ настойчивому труду, имѣющіе много досуга, легко сталкивающіеся съ сосѣдними народами, отличаются изнѣженностью нравовъ и скорѣе заражаются нравственной испорченностью, имѣютъ больше потребностей и болѣе склонны къ досужей и роскошной жизни; общественныя отношенія ихъ болѣе сложны и запутаны. Если поэтому условія, въ которыхъ живутъ горные жители, болѣе благопріятствуютъ республикѣ, то равнина—родина монархіи.

§ 39. **Наилучшая форма государства.** Послѣдній отдѣлъ „Республики“ Бодена посвященъ изслѣдованію вопроса, какая государственная форма наилучшая. Послѣ всего сказаннаго объ основныхъ воззрѣніяхъ Бодена намъ не трудно угадать отвѣтъ на этотъ вопросъ.

Основное воззрѣніе Бодена заключается въ томъ, что главная задача государства—поддерживать внѣшній порядокъ и единство. Отсюда то государственное устройство наилучшее, которое обезпечиваетъ прочность государственнаго порядка, поддерживаетъ единеніе верховной власти и повиновеніе подданныхъ, предупреждаетъ раздоры и несогласія и охраняетъ въ государствѣ миръ и спокойствіе. При такомъ взглядѣ на цѣль государства Боденъ долженъ былъ неминуемо прійти къ выводу, который онъ развиваетъ въ послѣднихъ отдѣлахъ своей книги, доказывая, что абсолютная монархія—наилучшая государственная форма. И въ самомъ дѣлѣ, тѣ доводы, которыми онъ подкрѣпляетъ этотъ свой взглядъ на монархію, сводятся, во-первыхъ, къ тому, что въ монархіи государственная власть всего прочнѣе и наименѣе подвержена случайнымъ колебаніямъ, между тѣмъ какъ въ народоправствѣ, въ которомъ управляетъ стоглавая толпа, раздоры и борьба партій неизбѣжны; во-вторыхъ, къ тому, что въ монархіи власть всего сильнѣе, ибо она сосредоточивается въ лицѣ монарха, а не раздробляется между многими, какъ въ аристократіи и демократіи; въ-третьихъ, къ тому, что въ наслѣдственной монархіи раздоры и неурядицы не наступаютъ такъ часто, какъ въ государствахъ, въ основаніе которыхъ положено начало выбора и въ которыхъ при выборѣ главы государства обыкновенно возникаетъ борьба партій, нерѣдко погружающая государство въ полную анархію. Прочность государственнаго строя, незыблемость внѣшняго порядка, единеніе и миръ—вотъ, по Бодену, величайшія блага общежитія, ихъ же всего лучше обезпечиваетъ абсолютная наслѣдственная монархія, которая и является въ его глазахъ наилучшей и наижелательнѣйшей государственной формой.

ГЛАВА V.

НОВОЕ ВРЕМЯ.

Естественное право.

Stahl, Geschichte der Rechtsphilosophie. *Чичеринъ,* Исторія политическихъ ученій. Т. II.

§ 40. **Сущность раціонализма.** Боденъ является защитникомъ и истолкователемъ той государственной формы и тѣхъ политическихъ принциповъ, которые явились господствующими во весь послѣдующій періодъ на материкѣ Европы вплоть до французской революціи. Эта государственная форма—неограниченная монархія, эти политическіе принципы сводятся подъ понятіе просвѣщеннаго абсолютизма. Являясь защитникомъ національной, свѣтской, законной, исторически сложившейся монархіи, онъ съ одной стороны, эманципируется отъ воззрѣній своего учителя Аристотеля, съ другой—отъ средневѣковой доктрины; отъ Аристотеля—тѣмъ, что выставляетъ своимъ политическимъ идеаломъ государственную форму, которая была невѣдома античному міру, отъ Среднихъ вѣковъ—тѣмъ, что настаиваетъ на свѣтскомъ характерѣ государственной власти, отрицаетъ безусловно всякую примѣсь теократическаго устройства, выдвигаетъ государственный интересъ на первый планъ и, ставъ на точку зрѣнія этого интереса, какъ высшаго и всеопредѣляющаго, ратуетъ за свободу совѣсти и свободу вѣроисповѣданія. Основной мотивъ умственнаго движенія новаго времени сказывается и у Бодена—стремленіе освободить личность отъ тяготѣвшихъ надъ ней авторитетовъ. Какъ доктрина протестантизма поставила человѣка въ непосредственное отношеніе къ Богу, такъ доктрина Бодена поставила его въ непосредственное отношеніе къ государству. Всѣ посредствующія власти, унаслѣдованныя отъ феодализма, должны быть уничтожены, и человѣкъ поставленъ лицомъ къ лицу съ государствомъ. Понятіе о подданномъ и понятіе о суверенитетѣ, чуждыя Среднимъ вѣкамъ, были впервые выставлены со всею своею ясностью и опредѣленностью Боденомъ: на нихъ онъ строитъ всю свою политическую теорію. Но всѣ эти выставленныя до сихъ поръ три доктрины, доктрина итальянскихъ мыслителей XVI. в., доктрина реформаціи и доктрина Бодена, имѣя одинъ общій мотивъ—освобожденіе личности изъ-подъ авторитетовъ, стѣснявшихъ свободу мысли, чувствованій и движеній, страдаютъ и общими недостатками, которые заключаются въ томъ, что онѣ не сведены въ общую, цѣльную, законченную научную систему, что въ нихъ заключается отсутствіе одного общаго, объединяющаго начала, строго проведеннаго метода. Этотъ недостатокъ и опредѣляетъ задачу послѣдующаго умственнаго развитія. Необходимо было найти общій принципъ и научный методъ и съ помощью того и другого создать цѣльное философское ученіе, которое отвѣтило бы на всѣ вопросы, выдвинутые жизнью и теоріей. И эту задачу разрѣшилъ раціонализмъ.

Сущность этой новой абстрактной философіи заключается въ томъ, чтобы признавать лишь то, что слѣдуетъ изъ разума, что логически необходимо. Что нѣчто существуетъ, изъ этого еще не слѣдуетъ, что оно имѣетъ право на существованіе, что оно разумно, необходимо, чтобы и противоположное ему было немыслимо. Разумъ является тутъ положительнымъ масштабомъ, признающимъ лишь то, что заключается въ его законахъ мышленія, а не то, что по этимъ законамъ можетъ быть и не быть. Разумъ не есть средство, органъ познанія внѣ его лежащаго содержанія, а источникъ самого познанія. Познаніе почерпается не посредствомъ разума, а изъ него самого. Помимо познанія внѣшняго міра разумъ можетъ и долженъ путемъ однихъ логическихъ выводовъ конструировать весь органическій и нравственный міръ. Онъ отвлекаетъ отъ всего во внѣ существующаго, отъ всего реальнаго бытія до тѣхъ поръ, пока это отвлеченіе возможно, то же начало, которое остается отъ этого отвлеченія и отъ котораго больше отвлекать нельзя, и является исходной точкой логической дедукціи. Изъ этого послѣдняго остатка отвлеченія, изъ этого простѣйшаго содержимаго должно быть выведено все реальное бытіе, и притомъ опять же лишь путемъ однихъ логическихъ выводовъ. Отсюда—раціонализмъ не хочетъ знать опыта и отворачивается отъ исторіи. Разумъ, какъ принципъ философіи, не терпитъ ничего совершающагося, ничего новаго, ничего вновь привходящаго, что уже изначала не было бы заложено въ немъ. Существуетъ только то, что вытекаетъ изъ этого разума, а то, что вытекаетъ изъ него, необходимо и никогда ничего другого быть не можетъ. И дѣйствительно, чрезъ все развитіе абстрактной философіи слышится лишь одно требованіе: нѣтъ перемѣны, нѣтъ движенія, нѣтъ исторіи. Въ области морали провозглашаются вѣчные принципы, заложенные въ самомъ разумѣ, который вездѣ одинъ и тотъ же, и остающіеся неизмѣнными во всѣ времена и у всѣхъ народовъ. Въ области политики выставляютъ политическіе идеалы, долженствующіе осчастливить все человѣчество, и малѣйшее отступленіе отъ которыхъ грозитъ народамъ гибелью и бѣдствіями. Нѣтъ ничего измѣняющагося, совершающагося, развивающагося: всѣ принципы и формы незыблемы, вѣчны и неизмѣнны, какъ незыблемъ, вѣченъ и неизмѣненъ человѣческій разумъ, изъ котораго эти принципы и формы вытекаютъ.

§ 41. **Ученіе раціоналистовъ о нравственности и государствѣ.** Разсмотримъ ближе, какъ эту новую методу примѣняли раціоналисты къ ученію о нравственности и государствѣ.

Первый вопросъ, которымъ задается всякое ученіе о нравственности, есть вопросъ о томъ, что справедливо и что несправедливо, что добро и что зло. Этотъ вопросъ предполагаетъ другой, высшій вопросъ, чѣмъ обусловливается различіе между добромъ и зломъ, и что обязываетъ насъ творить добро и избѣгать зла. Философія, которая признаетъ лишь то, что вытекаетъ съ логической необходимостью изъ разума, не можетъ признавать другого источника нравственности, кромѣ разума. Древнегреческая философія признавала объективный порядокъ надъ человѣческимъ разумомъ. По Платону, напр., источникъ нравственности внѣ нашего разума, этотъ источникъ—міръ идей,

во главѣ которыхъ царитъ идея добра—Богъ; все то, что согласно съ этой объективной, внѣ человѣка стоящей идеей, есть добро, что ей противорѣчитъ,—зло. Эта идея имѣетъ первоначальное, самостоятельное существованіе, имѣетъ свое послѣднее основаніе въ самой себѣ. Поэтому Платонъ и не могъ задаваться вопросомъ, почему именно добро—добро и почему оно для насъ обязательно. Иначе поступаютъ раціоналисты. Для нихъ не существуетъ готоваго нравственнаго порядка, независимаго отъ человѣческаго разума и парящаго надъ нимъ; они ничего не признавали, что не заключалось бы въ субъективномъ разумѣ и не вытекало бы изъ него съ логическою необходимостью.

Добро должно быть логически выведено изъ разума, и я его признаю лишь тогда, когда увижу его необходимымъ звеномъ въ логическомъ процессѣ моего мышленія. Итакъ, причина нравственности, ея послѣдній источникъ не внѣ человѣка, а въ человѣкѣ, въ его субъективномъ разумѣ. Это воззрѣніе впервые высказалъ во всей опредѣленности и ясности Гуго Гроцій, заявивъ, что нравственность существовала бы, если бы не было и Бога, и Лейбницъ, защищая это мнѣніе, поясняетъ слова Гроція, говоря: „Какъ законы геометріи могли бы быть раскрыты, когда бы и не существовало Бога, путемъ однихъ логическихъ выводовъ, такъ и законы этики могутъ быть выведены тѣмъ же путемъ. Источникъ ихъ, какъ и законовъ геометріи, не Богъ, а наше субъективное мышленіе“. Но разумъ, изъ котораго должна вытекать вся нравственность, нуждается въ основномъ понятіи, изъ котораго можно было бы вывести всѣ нравственные законы въ томъ послѣднемъ и простомъ понятіи, которое остается послѣ всякаго отвлеченія. Съ субъективно-раціоналистической точки зрѣнія естественнаго права это понятіе—мыслящій субъектъ, природа человѣка. Въ дѣйствительной жизни эта природа всегда разнообразна и многосложна. Но раціонализмъ чуждается этой жизненной полноты, ибо она лишена логической необходимости, не терпящей разнообразія и измѣненія. Неразрывно съ понятіемъ человѣка связаны лишь два признака: его мышленіе и его чувственная природа. Человѣка нельзя мыслить не мыслящимъ и не чувствующимъ, между тѣмъ какъ всѣ индивидуальныя особенности, какъ данныя условіями извнѣ, логически не необходимы, и мы можемъ отвлекать отъ нихъ, и все-таки человѣкъ, какъ чистое понятіе, остается. Человѣкъ безъ нравственнаго чутья, если онъ и никогда не существовалъ, логически мыслимъ, между тѣмъ какъ человѣкъ безъ физическаго существованія и безъ мышленія есть логическое противорѣчіе. Чувственно-разумная, т.-е. мыслящая природа человѣка и есть поэтому основное понятіе ученія о нравственности раціонализма. Его и предпосылаютъ своей системѣ всѣ учителя естественнаго права. Но они не могутъ справиться съ этимъ понятіемъ, сложность котораго смущаетъ ихъ. И вотъ они, ища логическаго единства, выхватываютъ наудачу изъ чувственно-разумной природы человѣка одно какое-нибудь влеченіе, напр. Гуго Гроцій—влеченіе къ общежитію, Гоббсъ—чувство страха и т. д., и эти отдѣльныя влеченія дѣлаютъ тѣмъ principium, ex quo continuo rationationis filo deducuntur omnia. Изъ этого высшаго принципа и выводится путемъ однихъ логическихъ выводовъ все нравственное и политическое ученіе.

Нравственныя правила, вытекающія изъ чувственно-разумной природы человѣка, послѣдняго остатка отвлеченія, существуютъ до всякаго союза, какъ до государства существуетъ та чувственно-разумная природа человѣка, изъ которой они вытекаютъ. Нравственныя правила, существующія до государства, предполагаютъ и догосударственное состояніе, въ которомъ люди жили бы изолированно, особнякомъ, такъ сказать, чистыми логическими понятіями, внѣ связи съ условіями реальнаго міра. И дѣйствительно, во всѣхъ системахъ естественнаго права это догосударственное или естественное состояніе и вводится какъ необходимый элементъ всего ученія. Это естественное состояніе понимается различно. У Гоббса это война всѣхъ противъ всѣхъ, у Гуго Гроція—райское состояніе, одинаково какъ и у Руссо, который видитъ въ естественномъ состояніи состояніе невинности и истинной свободы. Одни выставляютъ его какъ историческій фактъ, другіе—какъ предположеніе, какъ фикцію, третьи, понявшіе настоящій мотивъ своего ученія объ естественномъ состояніи,—какъ научно-необходимое отвлеченіе. Мотивъ этотъ слѣдующій: я могу мыслить себя внѣ и безъ государства, государство слѣдовательно первоначально логически не необходимо; я долженъ поэтому начать съ предположенія, что оно вовсе не существуетъ, а затѣмъ посмотрѣть, не приведетъ ли меня опять къ нему мое понятіе, какъ мыслящаго существа. И вотъ почему всѣ учителя естественнаго права начинаютъ свои изслѣдованія съ разсмотрѣнія человѣка въ естественномъ состояніи, т.-е. стоящимъ внѣ государства, изолированнымъ особнякомъ, и вотъ этому-то отдѣльному человѣку и предписываются правила.

Эти индивиды, мыслимые раціоналистами, какъ чувственно-разумныя существа, внѣ пространства и времени, должны быть свободны и равны между собой. Естественное состояніе, въ которое ихъ ставитъ раціонализмъ, не знаетъ тѣхъ реальныхъ условій, которыя ограничиваютъ свободу и равенство людей, оно не знаетъ и исторіи, которая создаетъ неравенство, оно игнорируетъ и индивидуальныя особенности отдѣльныхъ людей. Раціонализмъ исходитъ изъ понятія человѣка, какъ чувственно-разумнаго существа, и этотъ абстрактный человѣкъ вездѣ и при всѣхъ условіяхъ свободенъ и одинъ и тотъ же. Свобода и равенство вытекаютъ изъ самаго понятія человѣка, какъ его мыслитъ раціонализмъ.

Ученіе, которое выходитъ изъ понятій отдѣльнаго человѣка, не можетъ видѣть въ государствѣ не что иное, какъ учрежденіе, имѣющее цѣлью удовлетвореніе отдѣльныхъ лицъ. Оно не имѣетъ объективнаго, реальнаго существованія, оно есть союзъ, цѣль котораго совпадаетъ съ цѣлями отдѣльныхъ членовъ, составляющихъ этотъ союзъ. По воззрѣнію раціонализма, государство создано свободною волею людей и имѣетъ цѣлью гарантировать имъ благо или нравственное усовершенствованіе, или свободу всѣхъ. Понятіе государства добывалось раціоналистами слѣдующей дедукціей: безъ государства насиліе или различіе мнѣній разрушило бы тѣ послѣдствія, которыя вытекаютъ изъ свободы всѣхъ; свобода требуетъ охраны вытекающихъ изъ нея послѣдствій, и эта охрана и есть государство. Понятіе государства заключается, такимъ образомъ, уже въ понятіи свободы всѣхъ.

Но дабы государство, охраняя свободу, не разрушилось, необходимо, чтобы эта охрана не была насильно навязана людямъ. Поэтому свободная воля отдѣльныхъ людей, по воззрѣнію раціонализма, есть не только исключительная цѣль государства, но и его единственное правомѣрное основаніе. Вотъ почему государство можетъ возникнуть только изъ договора, т.-е. свободнаго соглашенія отдѣльныхъ лицъ. Люди, разсуждаютъ раціоналисты, какъ существа свободныя и разумныя, могутъ соединиться въ государства не иначе, какъ по свободному соглашенію, т.-е. по взаимному договору. Соглашеніе есть источникъ всякаго обязательства, а поэтому правомѣрность власти и подчиненія можетъ быть объяснена только договоромъ, происшедшимъ изъ воли отдѣльныхъ лицъ. Тутъ сказывается во всей своей силѣ основной мотивъ всего разсматриваемаго нами направленія, оппозиція противъ всякой, исторически данной, независимой отъ воли отдѣльныхъ лицъ власти и подчиненіе лишь свободно избранной.

ГЛАВА VI.

Гуго Гроцій.

Ompteda, Litteratur des Völkerrechts. B. I. pp. 177 sqq. *Luden*, Hugo Grotius nach seinen Schriften und Schicksalen. *Caumont*, Etude sur la vie et les travaux de Grotius. *Ad. Franck*, Réformateurs et publicistes de l'Europe de dix-septième siècle.

§ 42. **Біографія Гуго Гроція.** „Великіе политическіе писатели были и великими людьми", сказали мы въ одной изъ своихъ брошюръ *). Эти слова вполнѣ оправдываются на Гуго Гроціѣ, изучая жизнь и сочиненія котораго, не знаешь, чему болѣе удивляться: силѣ-ли и оригинальности его мысли, стойкости-ли и благородству его характера. Жизнь Гуго Гроція—цѣлая эпопея, которая переплетается съ исторіей его отечества и эволюціей обще-европейскихъ событій. Вездѣ, гдѣ выступаетъ Гроцій на сцену историческихъ событій, вездѣ онъ является защитникомъ праваго дѣла противъ узурпацій и насилія, вездѣ мы привѣтствуемъ въ немъ смѣлаго и убѣжденнаго носителя гуманныхъ началъ и прогрессивныхъ идей, вездѣ мы узнаемъ въ немъ непримиримаго врага фанатизма и грубой силы.

Гуго Гроцій родился въ Дельфтѣ (Голландія) 10 апрѣля 1583 года. Онъ происходилъ отъ именитаго рода, который выставилъ цѣлый рядъ ученыхъ. Его дѣдъ былъ ректоромъ Лейденскаго университета, его отецъ—попечителемъ того же университета и съ этой должностью соединялъ, кромѣ того, вліятельный постъ бургомистра. Молодой Гроцій наслѣдовалъ отъ своихъ именитыхъ предковъ рѣдкія умственныя способности и склонность къ научнымъ занятіямъ. И эти способности онъ обнаружилъ съ самаго ранняго возраста. Его отецъ былъ его учителемъ и направлялъ его, еще ребенка, на изученіе древнихъ языковъ. Восьми лѣтъ Гроцій уже сочинялъ стихи на латинскомъ языкѣ,

*) „Задача и метода политическихъ ученій".

обращавшіе на себя всеобщее вниманіе; 12-ти лѣтъ онъ окончилъ свое классическое образованіе и поступилъ въ университетъ, 14-ти — онъ публично защищалъ передъ избранной и удивленой аудиторіей рядъ тезисовъ по математикѣ, философіи и правовѣдѣнію, а 16-ти лѣтъ онъ уже получилъ степень доктора въ Орлеанскомъ университетѣ (во Франціи). Слава этого удивительнаго ребенка, а затѣмъ поразительнаго юноши, распространилась далеко за предѣлы его отечества. Въ различныхъ концахъ Европы говорили о немъ, восхваляли въ прозѣ и стихахъ, не скупились на эпитеты. Про него говорили: „Grotius vir natus est,—Гроцій родился мужемъ (возмужалымъ)“. Пятнадцати лѣтъ онъ получилъ уже дозволеніе состоять при посланникахъ, отправлявшихся во Францію. Онъ былъ здѣсь представленъ королю, и Генрихъ IV возложилъ на него золотую цѣпь со словами: „Вотъ чудо Голландіи“.

Возвратившись въ свое отечество уже докторомъ правъ, онъ скоро составилъ себѣ имя, какъ выдающійся юристъ. Но занятія адвоката не мѣшали ему заниматься литературными трудами. Молодой адвокатъ писалъ трагедіи, сочинилъ на латинскомъ языкѣ три драмы. Въ 1607 году его назначаютъ генералъ-адвокатомъ Голландіи (ему было тогда всего 24 года!), а въ 1609 году онъ издаетъ свое знаменитое сочиненіе „Mare liberum“, предвѣстникъ его главнаго трактата „De iure belli ac pacis“. Въ немъ онъ защищаетъ свободу морей противъ притязаній португальцевъ, которыхъ папа Александръ IV облекъ исключительнымъ правомъ на Индѣйскій океанъ. Его слава, какъ ученаго юриста, истиннаго патріота и государственнаго человѣка, все растетъ; его избираютъ синдикомъ города Роттердама, членомъ генеральныхъ штатовъ, посланникомъ и представителемъ Нидерландовъ при англійскомъ дворѣ.

Къ этому времени Нидерланды дѣлаются мѣстомъ ожесточенной религіозной распри. Партія арминіанъ, или ремонстрантовъ, не признававшихъ принципа предопредѣленія Кальвина во всей его строгости, учила, что люди, хотя и спасаются благодатью Божіей, свободны однако снискать ее или отринуть, заслужить ее или сдѣлаться недостойными ея. Партія же гоморіанъ, или контрремонстрантовъ, проповѣдывала, что человѣкъ безпомощенъ и безсиленъ, что только благодатью Божіей люди спасаются, что Божіимъ Провидѣніемъ предопредѣлено, кому спастись, кому погибнуть. На сторонѣ первой партіи стояло образованное меньшинство и во главѣ его Гроцій, масса же населенія слѣдовала ученію, которое всего послѣдовательнѣе и суровѣе проводило начало предопредѣленія. Морицъ Оранскій, штатгальтеръ Голландіи, воспользовался всей этой распрей, чтобы провести свои честолюбивые планы и свои диктаторскіе замыслы. Онъ сталъ во главѣ черни и при помощи имѣвшейся въ его распоряженіи военной силы завладѣлъ властью, взялъ въ плѣнъ вожаковъ противной партіи и заключилъ ихъ въ тюрьму. Между послѣдними былъ и Гуго Гроцій, который въ этой борьбѣ не только защищалъ свободу религіозную и свободу совѣсти противъ ученія, отрицавшаго самоопредѣленіе человѣка и попиравшаго его свободу духа, но и ратовалъ за политическую свободу своего отечества противъ диктаторскихъ замысловъ вооруженнаго демагога. Гроцій былъ приговоренъ къ пожизнен-

ному тюремному заключенію. Хитрость жены, въ ящикѣ для книгъ вынесшей мужа изъ темницы, спасла Гроція отъ этой жалкой участи; онъ бѣжалъ во Францію, гдѣ его громкое имя обезпечило ему почетное мѣсто при дворѣ короля Людовика XIII. Не поладивши съ Ришелье, который хотѣлъ навязать Гроцію несимпатичную послѣднему дѣятельность, знаменитый ученый покидаетъ королевскую службу и принимаетъ предложенный ему de Mesmes пріютъ въ замкѣ Balagny, гдѣ и пишетъ свою книгу „De jure belli ac pacis“, увидавшую свѣтъ въ 1625 г. Эта книга имѣла громадный успѣхъ. Она была переведена на нѣмецкій, голландскій, шведскій, англійскій и французскій языки и послужила руководствомъ людямъ науки, учебной книгой въ университетахъ, любимымъ спутникомъ государственныхъ мужей. Ее нашли въ палаткѣ Густава-Адольфа, когда онъ умиралъ послѣ сраженія при Люценѣ.

Имя Гроція было теперь однимъ изъ популярнѣйшихъ въ Европѣ. Со всѣхъ сторонъ онъ получалъ предложенія одно лестнѣе другого. Онъ отдалъ предпочтеніе шведскому королю, и въ 1635 году мы видимъ его опять во Франціи въ качествѣ шведскаго посланника при французскомъ дворѣ. По возвращеніи въ Швецію, онъ хотѣлъ еще разъ повидать родину, гдѣ условія политической жизни измѣнились и гдѣ его ждалъ почетный пріемъ, но по дорогѣ въ Голландію онъ заболѣваетъ въ Ростокѣ и умираетъ 28 августа 1645 г.

§ 43. **Ученіе Гроція о естественномъ и положительномъ правѣ.** Въ своемъ знаменитомъ сочиненіи „De iure belli ac pacis“ онъ поставилъ себѣ задачей доказать, что и въ отношеніяхъ между суверенными самостоятельными и независимыми другъ отъ друга государствами должны господствовать не одни только насилія и своекорыстные интересы, но и болѣе прочныя и опредѣленныя нормы права. Но нормы между суверенными государствами, не признающими надъ собой высшей власти, предполагаютъ существованіе права, обязательность котораго основывалась бы не на санкціи верховной власти, а была бы сильна своимъ внутреннимъ авторитетомъ. Отсюда самая задача Гуго Гроція вызвала для него необходимость признать существованіе естественнаго права, независимаго отъ внѣшняго авторитета и имѣющаго основаніе въ самомъ себѣ. Гуго Гроцій хотѣлъ основать право: 1) независимое отъ Божества, ибо предписанія св. писанія являются выраженіемъ свободной, измѣнчивой воли Божества, 2) независимое отъ положительнаго закона, ибо этотъ законъ есть не что иное, какъ добровольное соглашеніе, вызванное данными обстоятельствами и соображеніями пользы и измѣняющееся поэтому вмѣстѣ съ этими обстоятельствами и соображеніями. Онъ хотѣлъ создать право не случайное и измѣнчивое, а постоянное и необходимое, имѣющее обязательную силу для всѣхъ временъ и народовъ, право, которое не служило бы корыстнымъ и эгоистическимъ цѣлямъ, а имѣло бы этически-необходимое основаніе. Источникомъ такого права можетъ быть лишь разумъ: онъ одинъ способенъ дать вѣчныя, непреложныя нормы. Это естественное право Гуго Гроцій выводитъ изъ стремленія человѣка къ общежитію, спокойному и сообразному съ разумомъ. Это и есть принципъ права. Все то, что вытекаетъ изъ стремленія человѣка къ общежитію

и есть право. Нормы этого права, вытекая изъ самой природы человѣка, вѣчны, неизмѣнны, незыблемы. Измѣнить ихъ не властенъ самъ Творецъ вселенной, ибо Онъ не можетъ вносить противорѣчій въ свое созданіе. Онъ—первая причина вселенной и въ этомъ смыслѣ и причина всего совершающагося въ ней. Но это совершающееся не есть актъ его свободной воли, а необходимое, неотразимое послѣдствіе законовъ, управляющихъ вселенной. Какъ скоро извѣстныя явленія существуютъ, то имъ присущи извѣстныя качества, извѣстныя свойства, неразлучныя съ самымъ бытіемъ этихъ явленій. И Богъ не можетъ стереть съ лица земли этихъ свойствъ, этихъ послѣдствій, не уничтоживши самыхъ явленій. Какъ Богъ не можетъ сдѣлать, чтобы 3 угла въ треугольникѣ не составляли двухъ прямыхъ угловъ, такъ Онъ не можетъ сдѣлать, чтобы 2×2 составляло 5, а не 4, такъ Онъ не можетъ предписанія естественнаго права сдѣлать запрещенными, ибо эти предписанія суть необходимыя, неотразимыя послѣдствія человѣческой природы, съ логической необходимостью вытекающія изъ человѣческаго разума. Богъ есть причина естественнаго права лишь въ томъ смыслѣ, что Онъ послѣдняя причина, Творецъ человѣческаго разума, изъ котораго это право вытекаетъ. *Естественное право*, по опредѣленію Гуго Гроція, *есть предписаніе правового разума, указывающее, что въ извѣстномъ дѣйствіи сообразно его согласію или несогласію съ разумной и общежительной природой человѣка, есть нравственная прочность или нравственная необходимость, а слѣдовательно оно или предписывается или запрещается Богомъ, какъ творцомъ природы.*

Въ этомъ естественномъ правѣ Гроцій различаетъ двѣ области. Первая область обнимаетъ тѣ нормы права, которыя вытекаютъ изъ стремленія человѣка къ общежитію и являются необходимымъ условіемъ послѣдняго. Всѣ онѣ сводятся къ одному общему правилу: воздерживайся отъ чужого и имѣютъ цѣлью хранить тѣ блага, которыя принадлежатъ отдѣльному лицу, составляя ту сферу, гдѣ это лицо является полноправнымъ хозяиномъ. Эти блага двоякаго рода. Во-первыхъ, блага, данныя человѣку самой природой, какъ жизнь и свобода; права на эти блага суть права прирожденныя, принадлежащія каждому человѣку, какъ таковому, неотъемлемыя и незыблемыя, не зависящія отъ человѣческаго произвола, права, отъ которыхъ человѣкъ можетъ отказываться, только отказываясь быть человѣкомъ. Блага второго рода суть тѣ, которыя не даны природой непосредственно, а суть дѣло рукъ человѣческихъ и установлены въ силу взаимнаго соглашенія. До этого соглашенія эти блага не являются предметами индивидуальнаго обладанія, они дѣлаются таковыми лишь послѣ соглашенія, которое закрѣпляетъ ихъ за отдѣльными лицами,—такова, наприм., собственность. Всѣ эти нормы, размежевывающія блага между отдѣльными лицами и описывающія вокругъ нихъ кругъ, за предѣлы котораго не должна вторгаться чужая воля, и составляютъ область естественнаго права въ широкомъ смыслѣ слова. Здѣсь господствуетъ правда уравнивающая, предполагающая всѣхъ людей равными и дѣйствующая по геометрической пропорціи.

Вторая область обнимаетъ нормы, не вытекающія изъ стремленія человѣка къ общежитію, а изъ другой высшей способности, изъ спо-

собности обсуждать пользу и вредъ вещей. Польза, какъ ее понимаетъ здѣсь Гроцій, не есть мѣрило софистовъ и утилитаристовъ, польза преходящая, зависящая отъ субъективнаго пониманія отдѣльныхъ лицъ и мѣняющаяся сообразно съ обстоятельствами, а польза какъ мѣрило постоянное, вытекающее изъ самой природы вещей, всегда неизмѣнной и неколеблющейся. Если нормы юридическія заключаются въ томъ, чтобы другому оставлять и отдавать то, что ему принадлежитъ, то эти нормы, скорѣе нравственныя, имѣютъ цѣлью распредѣлять блага между людьми сообразно съ особенностями каждаго или достоинствами и недостатками. Здѣсь, въ этой области господствуетъ правда распредѣляющая и она предполагаетъ въ людяхъ не только способность воздерживаться отъ чужого, уважать неприкосновенность чужого, но и высшую способность судить о пользѣ другихъ и дѣйствовать сообразно съ этимъ сужденіемъ. Въ этой области нравственныхъ правилъ господствуетъ не строгая только справедливость, но и высшая правда, требующая для своего осуществленія личныхъ добродѣтелей.

Отъ естественнаго права, обнимающаго эти двѣ области, Гроцій отличаетъ положительное или добровольное—ius voluntarium, которое вытекаетъ изъ свободной воли лицъ и которое, въ свою очередь, распадается на Божественное и человѣческое. Положительное право установляется взаимнымъ соглашеніемъ, договоромъ.

§ 44. **Ученіе о государствѣ и верховной власти.** Государство установляется договоромъ. Тѣ, говоритъ Гроцій, которые присоединяются къ какому-нибудь политическому союзу или подчиняются власти, вступаютъ въ отношенія подданныхъ не иначе, какъ на основаніи обѣщанія повиноваться власти извѣстнаго лица. Это обѣщаніе или высказывается въ формѣ договора, или подразумѣвается и тогда называется молчаливымъ. Отдѣльныя лица могутъ создавать поэтому любую форму правленія, и любая форма правомѣрна, разъ она основана на добровольномъ соглашеніи.

Государство Гроцій опредѣляетъ какъ союзъ совершенный, союзъ свободныхъ людей для охраненія права и общей пользы. Народъ совпадаетъ у Гроція съ государствомъ, и субъектомъ верховной власти онъ считаетъ этотъ организованный въ государство народъ. Но рядомъ съ этимъ общимъ субъектомъ верховной власти, народомъ, онъ признаетъ еще особенный, а именно даннаго носителя верховной власти. Подобно тому какъ въ зрѣніи общій субъектъ есть тѣло, а особенный—глазъ, такъ и въ верховной власти общій субъектъ есть государство, а особенный—лицо, облеченное властью. Боденъ, у котораго, какъ мы видѣли, впервые выставлено ученіе о верховной власти, смѣшиваетъ эти два понятія, и вотъ почему у него авторитетъ государства совпадаетъ съ авторитетомъ монарха, и онъ не умѣетъ иначе представить себѣ сильной государственной власти, какъ въ формѣ абсолютной власти монарха. Гроцій же, отдѣляющій суверенитетъ монарха отъ суверенитета государства, государственную власть отъ власти монарха, можетъ представить себѣ государство съ сильной и крѣпкой государственной властью и съ монархомъ, пользующимся лишь ограниченными правами. Онъ отдѣляетъ совокупность

правъ, составляющихъ содержаніе государственной власти, отъ правъ монарха. Первыя вездѣ одни и тѣ же: права верховной власти, какъ высшей въ государствѣ, вездѣ одни и тѣ же, и въ республикѣ, и въ монархіи. Между тѣмъ вторыя могутъ имѣть далеко не одинаковое содержаніе и зависятъ отъ той или другой конституціи, изъ которыхъ одна можетъ надѣлить главу государства широкими полномочіями, другая вооружить его ограниченными правами. Это различіе между правами государства и государя, которыя смѣшиваются Боденомъ, вполнѣ ясно сознается Гроціемъ. Настаивая на различіи между суверенитетомъ государства и суверенитетомъ государя, Гроцій выставляетъ положеніе, что государство остается одно и то же и при смѣнѣ правителей, и даже при измѣненіи образовъ правленія; Римское государство, прибавляетъ онъ въ поясненіе, оставалось Римскимъ государствомъ при царяхъ, при консулахъ, при императорахъ, и въ этомъ смыслѣ государство безсмертно. Вотъ почему обязательства государства не теряютъ своей силы со смертью правителей, взявшихъ на себя эти обязательства, и вотъ почему Гуго Гроцій отличаетъ дѣянія государя, какъ частнаго лица, отъ его публичныхъ актовъ, совершонныхъ имъ въ качествѣ главы государства. Частные долги государя переходятъ къ его гражданскимъ наслѣдникамъ, а не къ его преемнику, его публичныя обязательства возлагаются на послѣдняго, а не на первыхъ, и не потому, что этотъ преемникъ— гражданскій наслѣдникъ своего предшественника, а потому, что онъ сдѣлался главою государства, продолжающаго жизнь независимо отъ смерти его представителей.

Изъ этого положенія, что верховная власть принадлежитъ государству, т.-е. организованному въ политическій союзъ народу, Гроцій не дѣлаетъ тѣхъ послѣдствій, которыя вывели изъ него его преемники. Признавая, что государство возникло изъ договора, Гроцій долженъ былъ выставить народъ, отдѣльные члены котораго заключили между собою договоръ, соединившій ихъ въ политическій союзъ, первоначальнымъ субъектомъ и источникомъ верховной власти. Но онъ изъ этого не выводитъ заключенія, что верховная власть остается всегда и при всѣхъ условіяхъ за народомъ и что этотъ народъ имѣетъ право смѣнить князя, требовать отъ него отчета и наказывать его въ случаѣ, если онъ будетъ злоупотреблять ввѣренной ему властью. Какъ отдѣльный человѣкъ воленъ избирать любой образъ жизни, такъ и народъ воленъ избирать любой образъ правленія и учредить у себя ту или другую государственную форму. Какъ, по Аристотелю, существуютъ люди, которые самой природой предназначены быть рабами, такъ и существуютъ народы, которые предпочитаютъ быть управляемыми, чѣмъ управлять, предпочитаютъ единовластіе народовластію. Народъ можетъ подчиниться королю и аристократіи, не оставляя за собою никакихъ политическихъ правъ. Тотъ договоръ, въ силу котораго учреждается государство, можетъ, такимъ образомъ, по Гроцію, привести ко всякой государственной формѣ. Такой выводъ Гроція объясняется тѣмъ, что онъ понимаетъ этотъ договоръ, въ смыслѣ гражданскаго права, могущимъ имѣть любое содержаніе. Отсюда Гроцій оправдываетъ и всевозможныя государственныя формы. Онъ разли-

чаетъ и государства, основанныя на правѣ частной собственности (патримоніальныя), отъ государствъ, въ которыхъ князь орудуетъ верховной властью на правѣ временнаго пользованія. Во первыхъ верховная власть устанавливается войной, молчаливымъ договоромъ между завоевателями и завоеванными, въ силу котораго власть переходитъ всецѣло въ руки князя, который можетъ располагать ею по произволу. Во вторыхъ верховная власть лишь поручается князю на извѣстныхъ условіяхъ, и онъ можетъ пользоваться ею лишь согласно съ волею народа. Признаніе законными государствъ, основанныхъ на правѣ частной собственности, было очевидной непослѣдовательностью со стороны Гроція, который въ другихъ частяхъ своего сочиненія такъ настаиваетъ на публичномъ характерѣ государственной власти. Утверждать, что договоръ, установляющій государство, можетъ имѣть любое содержаніе, значило стать въ прямое противорѣчіе съ основнымъ началомъ его системы, началомъ, которое признавало, что нормы права вытекаютъ изъ стремленія человѣка къ общежитію и имѣютъ цѣлью создать условія мирнаго и спокойнаго существованія людей. Правомъ, съ точки зрѣнія Гроція, должно признавать лишь то, что удовлетворяетъ этому врожденному человѣку стремленію къ общежитію. А если это такъ, если правомѣрность всѣхъ общественныхъ отношеній основывается на ихъ способности удовлетворять этому стремленію, то нельзя признать имѣющихъ обязательную силу тотъ договоръ, по которому государственная власть можетъ эксплуатироваться княземъ въ его интересахъ, а не въ интересахъ мирнаго общежитія. Раскрытіе этой послѣдовательности и привело къ ученію послѣдующихъ политическихъ мыслителей, по ученію которыхъ лишь тотъ договоръ даетъ правомѣрное основаніе государству, который обезпечиваетъ за гражданами ихъ исконныя прирожденныя права — свободу и равенство.

§ 15. **Значеніе Гроція.** Несмотря, однако, на непослѣдовательность и шаткость нѣкоторыхъ положеній Гроція, его ученіе имѣетъ, тѣмъ не менѣе, громадное значеніе въ исторіи политическихъ ученій. Оно заключается въ томъ, что онъ положилъ основаніе естественному праву, тому праву, во имя основныхъ принциповъ котораго, не зависящихъ отъ Божьяго и людского произвола, лучшіе люди двухъ вѣковъ ратовали противъ беззаконій и насилій, внѣдрившихся въ исторически сложившійся политическій строй. Мы съ высоты современной науки склонны слишкомъ строго относиться къ абстрактной философіи, выставившей естественное право, а между тѣмъ эта абстрактная философія, несмотря на ея явныя научныя заблужденія, имѣетъ величайшее значеніе въ исторіи человѣчества. Извѣстно, до какихъ крайностей въ Средніе вѣка доходило раздѣленіе на сословія: высшіе классы не признавали никакой связи, никакого родства съ низшими; всякое различіе религіозныхъ и даже научныхъ мнѣній и убѣжденій преслѣдовалось какъ преступленіе. Абстрактная философія, исходя изъ разума, присущаго всѣмъ людямъ, положила первое начало уравненію всѣхъ людей передъ закономъ. Отмѣна рабскаго и крѣпостного состоянія могла возникнуть не изъ положительнаго права, а лишь изъ раціонализма: рабство и крѣпостное состояніе положительнымъ пра-

вомъ признавались наравнѣ съ другими учрежденіями. Истинный источникъ отмѣны этихъ печальныхъ порядковъ есть именно раціонализмъ, который опредѣляетъ право, какъ совокупность условій, при существованіи которыхъ воля одного человѣка можетъ дѣйствовать согласно съ волею другихъ людей по закону свободы. А законъ свободы есть логическое слѣдствіе разумной природы человѣка. Тому же направленію надобно приписать и признаніе въ Европѣ терпимости вѣроученій и разномыслія. Благодаря раціонализму изъ уголовныхъ кодексовъ Европы вычеркнуто было разъ навсегда такъ называемое еретичество, подъ которое подводили даже научныя открытія (наприм., открытіе Галилея), уничтожены пытки и т. п. Съ этой точки зрѣнія понятіе „раціонализмъ“ тождественно съ понятіемъ „гуманизмъ“ въ лучшемъ значеніи этого слова. И этимъ духомъ гуманизма проникнуто все ученіе Гроція, и его имя останется безсмертнымъ на страницахъ исторіи политической мысли.

Значеніе Гроція выражается, во-вторыхъ, въ томъ, что онъ настаиваетъ на публичномъ характерѣ верховной власти и, признавая ея субъектомъ народъ, проводитъ ту мысль, что эта власть по самой природѣ своей должна служить интересамъ не властителя, даннаго носителя верховной власти, а интересамъ цѣлаго, органомъ и выразителемъ воли котораго онъ является.

Заслуга Гроція, въ-третьихъ, заключается въ томъ, что онъ первый далъ принципіальное обоснованіе тому взгляду на государство, который сдѣлался господствующимъ въ новое время. Уже у итальянскихъ политиковъ мы встрѣчаемся съ воззрѣніемъ на государство, какъ на искусственное учрежденіе, созданное свободною волею въ интересахъ отдѣльныхъ гражданъ. Но этому воззрѣнію они не даютъ философскаго обоснованія и не проводятъ его послѣдовательно черезъ свои политическіе трактаты, сторонясь принципіальныхъ изслѣдованій, а занимаясь болѣе разрѣшеніемъ вопросовъ практической политики. У Гроція же этотъ взглядъ на государство вытекаетъ изъ его ученія объ естественномъ правѣ. Исходной точкой его ученія являются отдѣльныя лица, стоящія изолированно, и государство является лишь союзомъ, долженствующимъ удовлетворить врожденной этимъ отдѣльнымъ лицамъ потребности въ мирномъ общежитіи. Государство является учрежденіемъ, долженствующимъ гарантировать тѣ права, которыя существовали и до государства, оно является охраною естественнаго права. Государство ничего новаго не создаетъ, а закрѣпляетъ лишь за индивидуумами права, которыя въ естественномъ состояніи не были гарантированы. Государство, по Гроцію, не имѣетъ авторитета въ самомъ себѣ; этимъ авторитетомъ вооружаютъ его отдѣльныя лица, которыя, въ силу свободнаго соглашенія, путемъ договора, учреждаютъ надъ собою власть. Оно не имѣетъ само по себѣ цѣли, а служитъ лишь цѣлямъ отдѣльныхъ лицъ. Государство является суммою отдѣльныхъ единицъ, которыхъ ничто другое не соединяетъ, какъ взаимное соглашеніе, договоръ. Оно не высшее единство, политическое цѣлое, народъ или общество, связанное единствомъ національности или единствомъ историческихъ судебъ, а союзъ, связью котораго служитъ свободная воля отдѣльныхъ лицъ, заключившихъ между собою этотъ союзъ.

Въ этомъ воззрѣніи на государство, какъ на возникающее изъ договора, кроются зачатки всѣхъ послѣдующихъ ученій. И Локкъ, и Руссо, развивая положенія Гроція до ихъ крайнихъ послѣдствій, выставили политическія теоріи, которымъ было суждено разрушить абсолютное государство и обновить политическій строй одряхлѣвшей Европы.

ГЛАВА VII.

Политическое ученіе Гоббса и Локка.

Ad. Franck, Réformateurs et publicistes de l'Europe de XVII siècle.

§ 46. **Политическая жизнь Англіи въ XVII вѣкѣ.** Вся политическая жизнь въ XVII в. была благопріятна развитію абсолютной монархіи. Власть феодальныхъ сословій была сломлена возрастающимъ авторитетомъ королевской власти. Эта власть разрушила средневѣковую сословную монархію, опираясь на низшіе классы, которые при феодальныхъ порядкахъ были осуждены на политическое ничтожество. Владѣтельные классы должны были утратить свои привилегіи, прежде всего благодаря своей неспособности понять и отвѣтить на потребности времени, которое клонилось къ всесословности. Они цѣпко держались своихъ привилегій, узаконявшихъ феодально-крѣпостной строй, а потому встрѣчали отпоръ не только въ королевской власти, но и въ низшихъ и въ среднихъ сословіяхъ, которыя, будучи устранены отъ участія въ мѣстномъ управленіи и не имѣя вліянія на центральную администрацію, не могли разсчитывать на удовлетвореніе своихъ законныхъ требованій и потребностей. Народное представительство сословной монархіи было представителемъ не народа, какъ цѣлаго, а лишь его меньшинства—привилегированныхъ классовъ. Это народное представительство не только стояло поперекъ дороги къ развитію и расширенію королевской власти, но и служило тормозомъ къ соціальнымъ и политическимъ реформамъ, которыя освободили бы низшіе классы отъ феодальной зависимости. Поэтому было вполнѣ естественно, что низшіе классы, тяготясь своею зависимостью, обращали свой взоръ къ королю и искали поддержки съ той стороны. И не напрасно. Въ эпоху послѣднихъ Тюдоровъ мы видимъ, что между тѣмъ какъ парламентъ оказывается неспособнымъ разрѣшить вопросы, выдвинутые новыми условіями жизни, короли, какъ наприм., Ричардъ II, по собственному почину отмѣнившій крѣпостное право, умѣли, наперекоръ владѣльческимъ классамъ, отвѣчать на требованія низшихъ классовъ и удовлетворять имъ. Настроеніе этихъ послѣднихъ было поэтому благопріятно усиленію королевской власти, которая могла бороться съ дворянствомъ тѣмъ успѣшнѣе, что это дворянство ослабѣло какъ количественно, такъ и качественно: количественно—благодаря войнамъ Бѣлой и Алой Розы, качественно — благодаря тому, что со временъ реформаціи были устранены изъ парламента аббаты упраздненныхъ монастырей, и парламентъ пополнился людьми, вполнѣ преданными королю и лишенными всякаго самостоятельнаго авторитета. Кромѣ того,

реформація и обусловленная ею новая организація Церкви самымъ рѣшительнымъ образомъ повліяли на усиленіе королевской власти. Реформація самымъ кореннымъ образомъ измѣнила положеніе королевской власти, надѣливъ ее новыми широкими полномочіями; сдѣлавши короля главою Церкви, подчинивъ ему всю область церковнаго управленія, она расширила его верховныя права. И въ этой церковной области онъ былъ полноправнымъ владыкою, между тѣмъ какъ въ области гражданскаго управленія его власть ограничивалась парламентомъ. Естественно, что королевская власть, поддержанная въ своей тенденціи къ абсолютизму народнымъ движеніемъ, ослабившимъ значеніе дворянства, старалась и въ области гражданскаго управленія пріобрѣсти то же независимое положеніе, ту же неограниченную свободу дѣйствія, которой пользовалась въ области управленія церковнаго. Въ ней сказывается тенденція преобразовать государство въ административный порядокъ по образцу церковной организаціи, тенденція къ абсолютизму. И эта тенденція совпадала съ тѣмъ теченіемъ политической жизни, которое охватило развитіе государственнаго строя на материкѣ Европы и отъ котораго трудно было изолироваться государству, члену той же германо-романской семьи. Но если это теченіе политической жизни на материкѣ Европы привело къ окончательной побѣдѣ абсолютизма, между тѣмъ какъ въ Англіи оно не смыло свободныхъ учрежденій, то объясняется это тѣмъ, что какъ въ Германіи, такъ и во Франціи исторія и величіе королевства совпадали съ борьбой противъ политической власти владѣльческихъ классовъ, политической власти, которая въ Англіи была сломлена уже въ Норманскій періодъ. Во Франціи королевство должно было своей личной властью возсоздать и государство, и народъ; въ Германіи это королевство въ отдѣльныхъ земляхъ должно было объединить сословную разрозненность и тщедушное цѣлое; Англія также имѣла свой періодъ абсолютизма, но она пережила его въ XI и XII вѣкахъ. Усиленіе королевской власти въ Англіи при послѣднихъ Тюдорахъ было вызвано лишь волненіями и кризисомъ XV в., на который мы указали; оно было необходимо для проведенія реформаціи и новой организаціи Церкви. Это были причины временныя и притомъ такія, которыя не коренились въ самомъ остовѣ политическаго строя Англіи, какъ то было въ другихъ государствахъ, напротивъ, этотъ остовъ—мѣстное городское и сельское самоуправленіе—не далъ абсолютизму сломить свободныя учрежденія Англіи. Окрѣпшій духъ самоуправленія, который проникъ глубоко въ самый національный характеръ англійскаго народа, совокупность самостоятельныхъ, независимыхъ коммунальныхъ учрежденій, въ которыхъ этотъ духъ выражался, были тѣмъ оплотомъ, о который должны были разбиться стремленія королей къ абсолютной власти. И если въ эпоху Тюдоровъ эти стремленія вслѣдствіе выше указанныхъ условій и имѣли подъ собой почву, то въ эту же эпоху оказался цѣлый рядъ другихъ условій, которыя дали окрѣпнуть другому элементу англійской конституціи, а именно палатѣ общинъ. Возрастаніе значенія и авторитета палаты общинъ обусловливалось между прочимъ ослабленіемъ дворянства, которое, потерявъ своихъ лучшихъ сыновъ въ войнѣ Бѣлой и Алой розы, должно было терпѣть на скамьѣ палаты лордовъ

лицъ, назначенныхъ королемъ и вполнѣ отъ него зависимыхъ. Значеніе палаты общинъ возрастаетъ благодаря разоренію прежней военной бароніи и усиленію и обогащенію средняго, третьяго, сословія, какъ въ графствахъ, такъ и въ городахъ. Это третье сословіе получаетъ все большее значеніе въ мѣстномъ управленіи и, имѣя въ своемъ распоряженіи богатые источники промышленнаго и земледѣльческаго труда, обновляясь распространеніемъ въ своей средѣ равномѣрнаго образованія, дѣлается важнымъ факторомъ въ экономической, умственной и политической жизни Англіи. Эта „джентри“ высылала въ палату общинъ выдающихся личностей по своему матеріальному богатству, юридическому и политическому образованію и по своему вѣсу въ мѣстномъ самоуправленіи. Эти вновь народившіеся элементы въ конституціонной жизни Англіи не хотѣли дѣлать никакихъ уступокъ въ дѣлѣ конституціонныхъ правъ англійскаго народа, а скорѣе были склонны истолковывать ихъ въ болѣе широкомъ смыслѣ. При Тюдорахъ эти двѣ силы—королевская власть со своей тенденціей къ абсолютизму и среднее сословіе съ тенденціей къ защитѣ и расширенію правъ парламента—должны были прійти въ столкновеніе, хотя эти столкновенія и не были еще достаточно заострены, чтобы вызвать кризисъ, который наступилъ лишь при Стюартахъ. При Елизаветѣ уже замѣчается натянутость отношеній, но разрыва еще нѣтъ. Елизавета дѣйствовала съ большимъ тактомъ и не давала заостряться недовольству. Во всѣхъ важнѣйшихъ вопросахъ, въ вопросахъ о монополіяхъ, наприм., она всегда уступала и никогда не рѣшалась нарушать основное право парламента, право разрѣшать налоги и подати. Въ эту эпоху не являлось теоріи, которая объявляла бы парламентъ излишнимъ звеномъ въ политическомъ строѣ. Но и парламентъ обнаруживалъ пока большую сдержанность въ своихъ требованіяхъ. Терпѣлись распоряженія, если они и не оправдывались исключительными обстоятельствами, терпѣлись вынужденные займы, если они и наносили ущербъ личной свободѣ, смотрѣли сквозь пальцы на администрацію, если она въ отдѣльныхъ случаяхъ и нарушала гарантированныя права. Благодаря такимъ взаимнымъ уступкамъ, въ которыхъ проглядываютъ довѣріе и политическій тактъ и той, и другой стороны, установилась система, при которой административный произволъ уживался съ конституціоннымъ правленіемъ. Но эта система не могла быть долговѣчной. Когда чужеземный родъ Стюартовъ смѣнилъ туземный родъ Тюдоровъ, тогда естественно должна была увеличиться натянутость политическихъ и религіозныхъ отношеній и явственнѣе и рѣзче выступить разладъ между различными элементами государственной жизни. Когда религіозная оппозиція проникласъ идеалами оппозиціи политической, тогда притязанія парламента должны были получить новую силу и вѣсъ и должны были породить своихъ защитниковъ и истолкователей правъ англійскаго народа (Мильтонъ). Съ другой стороны, когда короли изъ чужеземнаго рода, Стюарты, соблазненные теологическими воззрѣніями преданнаго имъ духовенства, начали переносить принципы церковнаго управленія въ область государственнаго, тогда абсолютизмъ долженъ былъ воплотиться и вылиться въ цѣльную систему и законченную теорію (Гоббсъ). Стол-

кновенія между этими двумя системами были неизбѣжны. Англійскій парламентъ долженъ былъ вступить въ борьбу съ королевскимъ „Божіею милостію“ Стюартовъ; должна была загорѣться революція, которая, однако, лишь на время помутила нормальное теченіе политической жизни Англіи. Эти два крайнія направленія выразились въ двухъ событіяхъ и въ двухъ теоріяхъ: въ революціи и реставраціи, въ теоріи Мильтона, защитника революціи и республики, и теоріи Гоббса, проповѣдника абсолютизма; какъ два направленія политической жизни были примирены новымъ событіемъ—компромиссомъ между англійскимъ парламентомъ и англійской короной, второй революціей, упроченіемъ конституціоннаго строя и воцареніемъ Вильгельма Оранскаго, такъ и противоположныя теоріи Мильтона и Гоббса нашли себѣ примиреніе въ новой теоріи Локка, защитника конституціонной монархіи.

§ 47. **Біографія Гоббса**. Гоббсъ былъ сыномъ сельскаго священника. Онъ родился въ Malmesbury въ 1588 г. и получилъ университетское образованіе въ Оксфордѣ, гдѣ изучалъ философскія и математическія науки. По окончаніи университетскаго образованія онъ поступилъ въ качествѣ домашняго учителя къ лорду Кавендишу, впослѣдствіи графу Девонширскому, и принималъ участіе въ его путешествіяхъ по Италіи и Франціи. Его политическія убѣжденія опредѣлились очень рано, и въ 1628 г. онъ переводитъ Ѳукидида на англійскій языкъ съ выраженнымъ намѣреніемъ возбудить отвращеніе къ демократическому правленію. Недовольство тѣмъ направленіемъ, которое получили политическія дѣла Англіи, побудило его покинуть отечество и переселиться въ Парижъ въ 1640 г. Здѣсь онъ познакомился съ Декартомъ и Гассенди, здѣсь окончилъ и напечаталъ свои важнѣйшія сочиненія: „Elementa philosophica de cive“ въ 1652 году и „Leviathan sive de materia, forma et potestate civitatis ecclesiasticae et civilis“ („Leviathan or the matter, form and authority of government“) въ 1651 году.

Здѣсь онъ вращается въ придворныхъ сферахъ и въ обществѣ англійскихъ эмигрантовъ, приверженцевъ падшаго королевства, здѣсь онъ состоитъ учителемъ принца Вельскаго, будущаго короля Карла II. Придворныя интриги, желаніе увидать родину побуждаютъ его въ 1552 г. возвратиться въ Англію, гдѣ успѣли улечься политическія страсти, возбужденныя революціей, и гдѣ установился болѣе прочный порядокъ подъ суровымъ правленіемъ Кромвеля. Но этотъ порядокъ не соотвѣтствуетъ его политическимъ симпатіямъ и убѣжденіямъ; онъ, несмотря на сдѣланныя ему Кромвелемъ предложенія, остается въ сторонѣ отъ активной политической жизни и весь отдается исключительно научнымъ занятіямъ. Когда же произошелъ новый политическій переворотъ, наступила реставрація, и его прежній ученикъ Карлъ II вступилъ на престолъ, тогда ему, поборнику абсолютной власти, дается почетное служебное положеніе и назначается королемъ ежегодная пенсія. Онъ дожилъ до глубокой старости и умеръ 4 декабря 1679 г. на 91-мъ г. своей жизни.

§ 48. **Ученіе о государствѣ**. Государство, по Гоббсу, не есть нѣчто первоначальное, изначала данное, но искусственно созданное; данными являются лишь природа, человѣкъ въ естественномъ состоя-

ніи; изъ этого естественнаго состоянія должно возникнуть государство, какъ продуктъ человѣческой дѣятельности, и притомъ возникнуть необходимымъ, неотразимымъ путемъ: status naturalis долженъ породить status civilis. Чтобы конструировать status civilis, нужно познакомиться съ естественнымъ состояніемъ, нужно изучить человѣка внѣ государства, нужно познакомиться съ природою человѣка внѣ вліянія на него условій общежитія.

Человѣку, говоритъ Гоббсъ, вовсе не свойственно какое-то безкорыстное влеченіе къ ближнему, къ обществу, онъ вовсе не есть по природѣ своей животное общежительное, animal sociale, какъ учили Аристотель, Цицеронъ и другіе; напротивъ, онъ существо эгоистическое, антисоціальное. Если бы человѣкъ по природѣ своей любилъ всѣхъ своихъ ближнихъ, онъ любилъ бы ихъ одинаково; но въ дѣйствительности мы видимъ, что онъ сближается только съ тѣми, отъ которыхъ онъ получаетъ пользу, выгоду, слѣдовательно, сближается изъ корыстныхъ, эгоистическихъ цѣлей. Вмѣсто положенія Аристотеля объ общежительной природѣ человѣка Гоббсъ выходитъ изъ положенія его антисоціальной природы: homo homini lupus est. Если такова природа человѣка, то очевидно, что естественное состояніе человѣка есть состояніе всеобщей вражды и войны, это—bellum omnium contra omnes. Люди въ этомъ естественномъ состояніи не что иное, какъ силы природы, изъ которыхъ каждая стремится къ сохраненію себя на счетъ другихъ; они ищутъ въ этомъ состояніи того, что имъ полезно, и избѣгаютъ того, что имъ вредно; все, что содѣйствуетъ первому, они называютъ добромъ, что содѣйствуетъ второму,—зломъ. Если же всякій вопросъ о добрѣ и злѣ рѣшается только своекорыстіемъ и эгоизмомъ каждаго, то само собою понятно, что и самыя опредѣленія и пониманія добраго и злого столь же различны, какъ различны самые индивиды. Никакихъ сдерживающихъ правилъ нѣтъ, какъ нѣтъ, собственно, и никакого естественнаго права. Подъ jus naturale Гоббсъ понимаетъ право каждаго на все. Право, по его опредѣленію, не что иное, какъ свобода употреблять свои силы сообразно со здравымъ разумомъ. Поэтому первое основаніе естественнаго права состоитъ въ томъ, чтобы каждый сохранялъ свою жизнь и члены настолько, насколько можетъ. Кто имѣетъ право на цѣль, тотъ имѣетъ права и на средства. Судьею этихъ средствъ въ естественномъ состояніи можетъ быть только отдѣльный человѣкъ. Каждый, слѣдовательно, имѣетъ право на все, что считаетъ для себя нужнымъ. Какъ скоро вещь принадлежитъ всѣмъ, она, очевидно, не можетъ принадлежать никому; какъ скоро всѣ имѣютъ право на все, нѣтъ права личнаго, частнаго; никто не можетъ сказать: „hoc meum est“, „это мое“; слѣдовательно, въ естественномъ состояніи нѣтъ права вообще, и jus naturale равняется собственно праву сильнаго, или, что то же,—полному безправію. Естественное состояніе есть, такимъ образомъ, война всѣхъ противъ всѣхъ, есть борьба во всѣхъ сферахъ человѣческой жизни, борьба, угрожающая самому существованію отдѣльныхъ лицъ; оно противорѣчитъ самому естественному, элементарному стремленію человѣка—стремленію къ самосохраненію. Естественное состояніе не удовлетворяетъ этому стремленію и угрожаетъ

самымъ существеннымъ интересамъ человѣка; оно противорѣчитъ поэтому самому основному закону природы. Этотъ законъ природы говоритъ: не воюйте между собою, а установите между собою согласіе ради собственнаго блага, ради безопасности. Для исполненія этого закона природы существуетъ лишь одно средство: безусловный и добровольный выходъ изъ состоянія всеобщей войны, выходъ, которымъ каждый отказывается отъ всѣхъ принадлежащихъ ему въ естественномъ состояніи правъ и которымъ всѣ эти права переносятся на третью власть. Этотъ отказъ отъ всѣхъ своихъ естественныхъ правъ долженъ быть всестороннимъ, т.-е. всѣ должны отказаться отъ нихъ въ равной степени и притомъ взаимно, т.-е. каждый подъ тѣмъ условіемъ, чтобы и всѣ остальные сдѣлали то же самое (renuntiatio). Всѣ эти права должны быть вручены одной власти,—или одному лицу, или одному собранію, и притомъ вручены всецѣло, безусловно и навсегда. Эти два рода договора и образуютъ государство, установляя государственную власть, воля которой и дѣлается теперь волею всѣхъ. *Это государство*, по опредѣленію Гоббса, *есть единое лицо, верховный владыка, суверенъ, воля котораго вслѣдствіе договора многихъ лицъ считается волею всѣхъ, такъ что оно можетъ употреблять силы и способности каждаго для общаго мира и защиты.*

§ 49. **Ученіе о верховной власти и о государственныхъ формахъ.** Естественное состояніе, заключающееся въ bellum omnium contra omnes, должно быть уничтожено государствомъ разъ навсегда. Но дабы хаосъ естественнаго состоянія не могъ возвратиться, дабы прочный миръ не уступилъ мѣсто состоянію войны, необходимо, чтобы путемъ договора была учреждена власть, которая сосредоточивала бы въ своихъ рукахъ все могущество и все право, которая бы господствовала абсолютно и которой бы всѣ подчинялись безусловно. *Начало государства есть конецъ анархіи.* Государственная власть абсолютна, она абсолютна во всякой государственной формѣ. Раздѣлять эту власть или ограничивать ее значитъ дѣлать ее иллюзорной и открывать настежь двери анархіи, господствовавшей въ естественномъ состояніи. *Какова бы ни была форма правленія въ государствѣ, всякая возможность поколебать основы государственнаго строя должна быть исключена.* Не существуетъ права на революцію; признаніе такого права было бы отрицаніемъ высшаго принципа всякой политики, и это право такъ же безсмысленно, какъ отрицаніе пространства въ геометріи. Если же государственный порядокъ ни подъ какимъ видомъ и ни подъ какимъ предлогомъ не можетъ быть поколебленъ, а тѣмъ болѣе разрушенъ, то изъ этого слѣдуетъ, что существующій порядокъ, по Гоббсу, и есть всегда правомѣрный порядокъ, и абсолютизмъ Гоббса не только консервативный, но и антиреволюціонный.

Status naturalis и status civilis относится, по Гоббсу, какъ хаосъ къ порядку; всякая анархія есть возвращеніе къ хаосу, всякая революція узаконяетъ анархію; вотъ почему лишь абсолютная власть, въ самомъ широкомъ и полномъ смыслѣ этого слова, способна преодолѣть, укротить прежній хаосъ и предупредить его возвращеніе. И чѣмъ единѣе, чѣмъ централизованнѣе, чѣмъ сосредоточеннѣе эта власть, тѣмъ она лучше организована, тѣмъ дѣйствительнѣе она достигаетъ

своей цѣли, тѣмъ прочнѣе и незыблемѣе государственный порядокъ. Вотъ почему монархическая форма правленія и есть наилучшая, ибо въ этой государственной формѣ единство правителя всего болѣе соотвѣтствуетъ единству государства. Такимъ образомъ Гоббсъ изъ законовъ природы выводитъ необходимость абсолютной монархіи: народъ—организованная и объединенная толпа; эта организованная и объединенная толпа есть общежитіе, государство, а государство это государственная власть, суверенъ, король. Король это государство, народъ: онъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всю общественную власть; поэтому было бы логическимъ противорѣчіемъ, если бы народъ возсталъ противъ короля, ибо никто не можетъ возставать противъ самого себя. Въ государствѣ, какъ его себѣ рисуетъ Гоббсъ, и которое онъ считаетъ единственно нормальнымъ, въ этомъ государствѣ осуществились бы въ буквальномъ смыслѣ слова могущественнѣйшаго монарха этого времени, слова Людовика XIV: „l'état c'est moi,—государство это я!“

Абсолютная монархія, требуемая непреложными законами природы, вотъ основная мысль Гоббса, владычествующая надъ всѣми его выводами.

Всякая государственная форма, за исключеніемъ абсолютной монархіи, ослабляетъ авторитетъ государства и его прочность. Абсолютной монархіи противопоставляется республиканская форма правленія, абсолютной государственной власти—ограниченная; эта ограниченность можетъ выражаться или въ томъ, что она подчиняется высшему закону, который не есть ея воля, или въ томъ, что на ряду съ ней признается другая власть, наприм., власть народа, или же въ томъ, что власть раздробляется между отдѣльными органами. Всѣ эти ограниченія власти суть принципіальныя погрѣшности, противорѣчащія самому существу верховной власти. Признавать надъ государственной властью высшій законъ, съ которымъ она должна была бы сообразоваться, значитъ забывать, что государственная власть есть высшая и единая въ государствѣ, воля которой и есть воля государства; признавать рядомъ съ верховной властью еще другую власть, власть народа или власть Церкви, есть также логическое противорѣчіе, ибо государство одно съ народомъ, съ Церковью, со всѣми союзами; они сливаются въ государство, воля котораго и есть для нихъ высшій законъ; абсолютность государственной власти исключаетъ всякія самостоятельныя права гражданъ, ибо въ государственной власти сосредоточены всѣ права; не можетъ быть ограничена государственная власть и раздѣленіемъ властей, ибо государственная власть едина и нераздѣльна. Итакъ, государственная власть по самому существу своему едина, нераздѣльна и неограниченна, и таковой абсолютной властью она должна быть во всѣхъ государствахъ, каково бы ихъ государственное устройство ни было. Несомнѣнно, что это требованіе абсолютности и единства государства всего легче и дѣйствительнѣе осуществляется въ неограниченной монархіи, которую поэтому и должно считать наилучшей государственной формой.

Неограниченная монархія не только имѣетъ принципіальное преимущество надъ всѣми остальными формами правленія, но за нее

говорятъ и соображенія цѣлесообразности. Общій всѣмъ образамъ правленія недостатокъ заключается въ томъ, что правители склонны эксплуатировать власть въ своихъ личныхъ интересахъ, но этотъ недостатокъ всего менѣе чувствуется въ абсолютномъ государствѣ, въ которомъ монархъ, занимая высшую ступень на лѣстницѣ почестей, сосредоточивая въ своихъ рукахъ всю власть, не имѣетъ повода никому завидовать и злоупотреблять своимъ положеніемъ ради личныхъ интересовъ и потребностей, которые всѣ удовлетворены и обезпечены; между тѣмъ какъ въ республикѣ лица, стоящія у кормила правленія, завидуютъ другъ другу, соперничаютъ другъ съ другомъ въ погонѣ за почестями и отличіями и, заботясь о своихъ личныхъ выгодахъ, теряютъ изъ виду благо цѣлаго. Кромѣ того, всѣ рѣшенія, принимаемыя въ абсолютной монархіи, исходя отъ единаго монарха, окруженнаго мудрыми совѣтниками, должны всегда отличаться большей зрѣлостью, обдуманностью и знаніемъ политическихъ отношеній, между тѣмъ какъ въ демократіи эти рѣшенія принимаются большинствомъ многочисленнаго собранія, большинствомъ, которое перекрикиваетъ болѣе благоразумныхъ и умѣренныхъ, подавляетъ болѣе интеллигентное меньшинство и руководствуется случайными соображеніями, навѣянными краснобайствомъ немногихъ крикуновъ, которые не столько заботятся о государственномъ благѣ, сколько о красотѣ той роли, которую они разыгрываютъ передъ толпой, столь легко поддающейся обаянію красиваго слова и вдохновенной рѣчи, какъ бы безсодержательна и пуста эта рѣчь ни была. Если обдуманность, послѣдовательность и устойчивость въ дѣлѣ правленія, покоющагося въ рукахъ свѣдущихъ и опытныхъ людей, составляютъ отличительныя качества монархіи, то постоянныя колебанія въ законодательной дѣятельности, поддающейся давленію то и дѣло мѣняющагося настроенія стоглавой толпы, отсутствіе опредѣленнаго и послѣдовательнаго плана дѣйствія въ дѣлѣ управленія, изъ-за преобладанія въ которомъ борются между собою враждующія партіи, непрочность государственнаго порядка, объясняющаяся отсутствіемъ дисциплины и уваженія передъ авторитетомъ, составляютъ отличительныя черты демократіи и вмѣстѣ съ тѣмъ ея темныя стороны, которыя неизбѣжны вездѣ, гдѣ авторитетъ государственной власти покоится въ рукахъ невѣжественной, недисциплинированной, измѣнчивой народной толпы. Аристократія, какъ государственная форма, занимающая середину между демократіей и монархіей, страдаетъ тѣми же недостаткими демократіи, хотя и не въ такой степени, и не можетъ похвалиться всѣми тѣми преимуществами, которыя составляютъ отличительныя качества монархіи. Аристократія будетъ поэтому организована тѣмъ лучше, чѣмъ меньше ея строй будетъ напоминать демократію и чѣмъ болѣе она будетъ приближаться къ монархіи.

Гоббсъ признаетъ только эти три чистыя государственныя формы и совершенно послѣдовательно, ибо его ученіе объ единствѣ и неограниченности государственной власти, которая была у него тождественна съ единствомъ и неограниченностью власти ея носителя, не допускало признанія смѣшанныхъ и извращенныхъ формъ правленія. Считать возможнымъ распредѣленіе различныхъ функцій государствен-

ной власти между различными общественными группами онъ признаетъ мнѣніемъ анархическимъ и возстаетъ противъ ограниченной народнымъ представительствомъ монархіи, какъ противъ государственной формы, не удовлетворяющей самымъ элементарнымъ требованіямъ здравой политики.

Верховная власть, какъ высшая и единственная въ государствѣ, распространяется на всѣ сферы жизни и обнимаетъ всѣ тѣ функціи, которыя необходимы для поддержанія внѣшняго и внутренняго порядка въ государствѣ. Ей принадлежитъ отсюда: 1) мечъ правды, т.-е. право наказывать нарушителей закона, 2) мечъ войны, необходимый для защиты отъ внѣшнихъ враговъ и для поддержанія мира, тишины и порядка внутри государства, 3) право суда, т.-е. разсмотрѣніе тѣхъ случаевъ, гдѣ нужно приложеніе меча, 4) право законодательства, т.-е. установленіе общихъ правилъ для предупрежденія споровъ о томъ, что принадлежитъ каждому, 5) право учреждать подчиненныя власти, ибо верховная власть не можетъ сама за всѣмъ усмотрѣть, 6) право запрещать вредныя ученія, могущія повести къ нарушенію мира. Вооруженная этими правами власть абсолютна и неограниченна, она не признаетъ надъ собою высшей власти и не можетъ быть связана законами. Подданные по отношенію къ этой власти никакихъ правъ не имѣютъ, ибо всѣ права, которыми пользуются граждане, исходятъ отъ верховной власти, и эта власть, надѣливши ихъ этими правами, можетъ ихъ во всякое время у нихъ и отнять. Подданные не имѣютъ права собственности: это право, не существовавшее въ естественномъ состояніи, создано лишь государственной властью, и она, гарантировавши право собственности, можетъ во всякое время лишить его своей охраны. Подданные не имѣютъ и своей собственности и своего сужденія о добрѣ и злѣ: и въ этихъ сужденіяхъ они подчинены сужденію верховной власти, которая опредѣляетъ, что граждане должны считать добромъ и что зломъ, и вотъ почему, по Гоббсу, подданные никогда и ни въ чемъ не грѣшатъ, пока они подчиняются верховной власти. Мнѣніе, будто подданный имѣетъ самостоятельное сужденіе о добрѣ и злѣ и будто подданный можетъ грѣшить, исполняя предписаніе государственной власти, есть, по Гоббсу, революціонное, анархическое ученіе (seditiosa opinio). И ученіе Церкви, т.-е. толкованіе священнаго писанія, должно исходить отъ государственной власти (хотя и при посредствѣ епископовъ), ибо отдѣльное лицо, если бы оно присвоило себѣ это толкованіе, само дало бы себѣ высшую норму дѣйствія, чѣмъ всякое повиновеніе и, слѣдовательно, всякое общежитіе было бы уничтожено. Церковь, по Гоббсу, совпадаетъ съ государствомъ; она, по его опредѣленію, не что иное, какъ собраніе вѣрующихъ во Христа, подчиненныхъ одной внѣшней власти. Внутренняя, незримая Церковь, по Гоббсу, есть лишь Церковь potentia, а не actu. Та же внѣшняя власть, которая соединяетъ христіанъ въ Церковь, не можетъ быть иною властью, какъ верховной государственной властью, которая рядомъ съ собою не терпитъ другихъ конкурирующихъ властей. Только единая воля, воплотившаяся въ единой государственной власти и по отношенію къ которой безсильны отдѣльныя, борющіяся между собою воли, только такая единая воля въ состояніи обезпечить и оградить

миръ, охраненіе котораго есть высшій законъ природы. Своекорыстный эгоизмъ можетъ быть угомоненъ, укрощенъ только такой безграничной, абсолютной, неотразимой властью.

§ 50. **Значеніе Гоббса.** Гоббсъ въ своемъ ученіи выходитъ, такимъ образомъ, изъ тѣхъ же предположеній, которыя общи всѣмъ представителямъ естественной школы и которыя впервыя были установлены Гуго Гроціемъ. И онъ не признаетъ объективнаго нравственнаго порядка, который стоялъ бы надъ людьми и былъ бы независимъ отъ нихъ, а выводитъ весь общественный порядокъ изъ природы человѣка. И вотъ почему онъ основываетъ политическое общежитіе на свободномъ договорѣ отдѣльныхъ лицъ; онъ не знаетъ другого понятія неправды, какъ нарушеніе договора, такъ что неправда возможна лишь по отношенію къ тѣмъ, съ которыми стоишь въ договорныхъ отношеніяхъ. Шагъ впередъ, который обозначаетъ его ученіе сравнительно съ ученіемъ Гуго Гроція, заключается въ болѣе подробномъ развитіи ученія объ естественномъ состояніи, на которое Гроцій лишь намекаетъ, объ естественномъ состояніи, въ которомъ законъ природы не можетъ быть осуществленъ и которое требуетъ поэтому установленія государства, и въ разработкѣ ученія о договорѣ, которымъ учреждается государство и которымъ разъ навсегда установляется политическій строй, нерушимый и неизмѣнный. Со временъ Гоббса эти три момента,— естественное состояніе, договоръ и незыблемый политическій строй, установляемый этимъ договоромъ,—сдѣлались необходимыми моментами во всѣхъ послѣдующихъ политическихъ ученіяхъ. Эти три момента проведены и развиты Гоббсомъ съ желѣзной послѣдовательностью и неустрашимой логикой.

Ни до, ни послѣ Гоббса абсолютная монархія не имѣла такого яраго, такого талантливаго, такого послѣдовательнаго защитника. Мы знаемъ, что греческіе писатели признавали въ свободномъ государственномъ порядкѣ свой политическій идеалъ, и объясняемъ это тѣмъ что древніе видѣли въ государствѣ среду, облагороживающую человѣка, воспитывающую въ немъ всѣ тѣ высшія нравственныя и умственныя способности, которыя возвышаютъ его надъ остальною тварью, что они предоставляли государству широкую культурную задачу, которая могла быть разрѣшена лишь широкой самодѣятельностью всего общества, составляющаго государство. И всѣ тѣ политическіе писатели, которые приписываютъ государству воспитательную задачу, разсматриваютъ вліяніе государственной жизни на нравственный складъ народа и не ограничиваютъ цѣль государства поддержаніемъ внѣшняго порядка, приходятъ къ тому же выводу и выставляютъ свободный государственный строй, покоющійся на широкомъ основаніи народовластія, своимъ политическимъ идеаломъ. И если политическій идеалъ Гоббса иной, если онъ считаетъ лишь абсолютную монархію способной разрѣшить задачу общежитія, то объясняется это тѣмъ, что Гоббсъ видитъ въ государствѣ не облагороживающую и воспитывающую чѣловѣка среду, а союзъ отдѣльныхъ лицъ, связанныхъ лишь чувствомъ самосохраненія, не союзъ высшаго порядка, имѣющій культурную миссію, а учрежденіе для поддержанія внѣшней тишины и спокойствія, въ человѣкѣ — не нравственную личность,

способную къ высшимъ духовнымъ наслажденіямъ, а животное, обуреваемое страстями и довольствующееся удовлетвореніемъ своихъ ближайшихъ чувственныхъ потребностей. А политическая доктрина, которая выходитъ изъ такихъ предположеній, которая видитъ въ государствѣ механическое сплоченіе отдѣльныхъ единицъ и сводитъ всю дѣятельность государства къ дѣятельности полицейскаго и судьи, къ механическому давленію на безправную, безгласную и безсловесную толпу, умѣющую лишь трепетать и повиноваться, такая доктрина къ иному выводу прійти не можетъ.

§ 51. **Біографія Локка.** Джонъ Локкъ, сынъ ученаго правовѣда Джона Локка, родился въ Wrington (недалеко отъ Бристоля) въ 1632 г. Онъ, какъ и Гоббсъ, получилъ высшее образованіе въ Оксфордѣ, гдѣ съ особенной любовью занимался естественными и медицинскими науками. Въ 1664 г. онъ въ качествѣ совѣтника посольства сопровождаетъ англійскаго посланника Вилльяма Свана къ бранденбургскому двору и цѣлый годъ проводитъ въ Берлинѣ. По возвращеніи въ Англію, онъ продолжаетъ свои научныя занятія и, познакомившись съ лордомъ Aschley, впослѣдствіи earl of Shaftesbury, проводитъ нѣсколько счастливыхъ годовъ въ его домѣ въ качествѣ доктора и друга дома. Въ 1668 г. онъ съ лордомъ Northumberland путешествуетъ по Франціи и Италіи. Въ 1672 г. его покровитель и другъ Шефтсбери дѣлается лордомъ-канцлеромъ, и Локкъ поступаетъ на государственную службу, которую онъ однако опять покидаетъ, когда Шефтсбери попадаетъ въ немилость. Въ 1675—79 гг. мы застаемъ Локка во Франціи, въ Монпелье и Парижѣ, гдѣ онъ вращается среди ученыхъ и задумываетъ и обрабатываетъ свои философскія сочиненія. Судьба Локка тѣсно переплетается съ судьбою и его покровителя и друга Шефтсбери. Этотъ послѣдній въ 1679 году снова вступаетъ на службу и дѣлается министромъ-президентомъ; онъ призываетъ къ себѣ Локка, который покидаетъ Францію и возвращается въ Англію. Но Шефтсбери не долго остается на своемъ посту. Его оппозиція абсолютическимъ тенденціямъ короля вызываетъ гнѣвъ послѣдняго. Его заключаютъ въ Тоуэръ, но процессъ, возбужденный противъ него придворной партіей, оканчивается оправдательнымъ приговоромъ. Шефтсбери и вмѣстѣ съ нимъ Локкъ покидаютъ Англію и поселяются въ Голландіи, гдѣ штатгальтеръ Вильгельмъ Оранскій оказываетъ имъ самый радушный пріемъ. Вторая революція и воцареніе Вильгельма Оранскаго въ 1688 г. расчищаютъ Локку путь въ его отечество, гдѣ онъ снова поступаетъ на государственную службу. Послѣдніе годы своей жизни онъ проводитъ въ домѣ своего друга Francis Masham въ графствѣ Эссексъ, гдѣ умираетъ на 73-мъ г. своей жизни 28 окт. 1704 г.

§ 54. **Ученіе Локка о естественномъ правѣ.** „Чтобы опредѣлить въ чемъ заключается природа государственной власти“,—такъ начинаетъ Локкъ свой трактатъ о правительствѣ,—„необходимо изслѣдовать людей въ естественномъ состояніи“. Естественное состояніе есть прежде всего состояніе полнѣйшей свободы, т.-е. такое состояніе, въ которомъ человѣкъ, не испрашивая соизволенія другого и не завися отъ чужой воли, можетъ дѣлать то, что ему нравится, лишь держась въ предѣлахъ естественнаго закона, т.-е. того, что предписываетъ разумъ.

спокойно, безстрастно и безпристрастно взвѣшивающій обстоятельства и отношенія. Свобода, другими словами, есть независимость отъ чужого произвола и соотвѣтствіе естественному закону. Не свободенъ какъ тотъ, кто въ своихъ дѣйствіяхъ подчиняется чужой волѣ, такъ и тотъ, кто дѣйствуетъ не по указанію разума, а подъ вліяніемъ страстей и минутныхъ увлеченій. Свободенъ лишь тотъ, кто не признаетъ надъ собою иного господина, кромѣ естественнаго закона, т.-е. тотъ, поведеніе котораго опредѣляется не чужою волею, а согласуется съ правилами, вытекающими изъ разума. Свободенъ тотъ, кто не преклоняется передъ произволомъ, а лишь передъ закономъ.

Естественное состояніе есть, во-вторыхъ, состояніе равенства, такъ что всякая власть и всякая юрисдикція взаимны, и ни одинъ не пользуется преимуществомъ надъ другими. И иначе быть не можетъ, ибо всѣ люди—твари одинаковой породы, развивающіяся и растущія по однимъ и тѣмъ же законамъ природы, всѣ одарены одинаковыми способностями пользоваться тѣми благами, которыя природа предоставила въ распоряженіе человѣка. Существуютъ лишь различія, установленныя самой природой, различія въ возрастѣ, въ физическихъ и умственныхъ способностяхъ, но какъ эти различія не нарушаютъ равенства между животными, и всѣ звѣри одной породы равны, такъ точно и эти различія, установленныя природой, не установляютъ неравенства между людьми, которые всѣ имѣютъ одинаковое право на свободу, безъ всякаго подчиненія другому. Это равенство вытекаетъ уже изъ свободы. Какъ скоро всѣ люди свободны, т.-е. въ своихъ дѣйствіяхъ не зависятъ отъ чужой воли, то всѣ они въ одинаковой степени господа, не знающіе субординаціи и подчиненія. Свобода въ естественномъ состояніи знаетъ лишь одно ограниченіе, одну зависимость, а именно зависимость отъ разума, а предписанія этого разума обязательны для всѣхъ въ одинаковой степени. Люди въ естественномъ состояніи, не завися отъ чужой воли и подчиняясь лишь своему разуму, не знаютъ поэтому личной зависимости, подчиненія и субординаціи и, признавая лишь одного владыку — разумъ, очевидно, равны между собою.

Но это естественное состояніе, въ которомъ всѣ равны и свободны, не есть состояніе войны всѣхъ противъ всѣхъ, ибо свобода не есть личный произволъ, не есть право сильнаго, и это равенство не обусловливаетъ собою права всѣхъ на все, т.-е. безправія. Естественное состояніе не есть только господство равенства и свободы, но естественнаго закона, закона, который научаетъ людей пользоваться этими двумя существеннѣйшими благами, научаетъ людей быть свободными и равными, не нарушая свободы и равенства другихъ. Разумъ, этотъ верховный законодатель и судья въ естественномъ состояніи, научаетъ людей разумно пользоваться своей свободой, т.-е. такъ, что это пользованіе не выражается въ злоупотребленіи свободой, въ злоупотребленіи, которое можетъ уничтожить собственную свободу лица и нарушить свободу другихъ. Разумъ научаетъ людей дѣлать изъ своей свободы наилучшее употребленіе, т.-е. такое, которое требуетъ отъ него его собственное самосохраненіе; человѣкъ не имѣетъ поэтому права лишать себя своей свободы, убивать себя, искалѣчивать, продавать

себя въ рабство, ибо такое пониманіе свободы уничтожило бы самую свободу; это есть логическое противорѣчіе, это — отрицаніе свободы. Человѣкъ не имѣетъ, во-вторыхъ, въ естественномъ состояніи права лишать свободы другого, ибо естественный разумъ учитъ, что люди, будучи всѣ равны между собою и независимы другъ отъ друга, не имѣютъ права вредить чужому дѣлу, жизни, здоровью, свободѣ, имуществу. Такимъ образомъ, дабы свобода не была иллюзорна, не уничтожала самое себя, она должна быть ограниченной, она не должна быть произволомъ, а закономѣрностью, но это ограниченіе свободы есть необходимое условіе свободы, и это ограниченіе свободы не есть ограниченіе, налагаемое чужой волею, а разумомъ, который научаетъ человѣка, какъ онъ долженъ пользоваться своею свободой, чтобы оставаться свободнымъ и оставлять свободу за другими.

Итакъ, естественное состояніе есть не только состояніе свободы и равенства, но и господство естественнаго закона. Но дабы этотъ законъ осуществлялся, необходимо, чтобы на стражѣ его стояла власть, которая бы преслѣдовала и карала нарушителей его. Въ естественномъ состояніи, состояніи равенства и свободы, не существуетъ власти, которой были бы подчинены отдѣльныя лица. Если же такая власть необходима, то она можетъ принадлежать лишь каждому отдѣльному лицу. Въ естественномъ состояніи всякій является своимъ собственнымъ мстителемъ и судьею и всякій призванъ исполнять естественный законъ, точно такъ, какъ поступаютъ еще теперь главы различныхъ государствъ въ международныхъ отношеніяхъ. Итакъ, естественное состояніе не есть состояніе войны, оно есть господство естественнаго закона, на стражѣ котораго стоятъ всѣ. Естественное состояніе есть не что иное, какъ недостатокъ общественной власти, отправляющей юрисдикцію, но оно не исключаетъ возможности мирнаго сожительства людей между собою. Состояніе войны есть тоже недостатокъ высшаго судьи, но оно предполагаетъ насиліе и неправду, которыя противны природѣ. Чтобы избѣгнуть этого состоянія войны, люди соединяются въ общество и покидаютъ состояніе природы, въ которомъ свобода и равенство, благодаря отсутствію общественной власти, лишены желательной и прочной гарантіи.

§ 53. **Ученіе Локка о государствѣ.** Люди переходятъ изъ естественнаго состоянія въ государственное тѣмъ, что отказываются отъ права самимъ защищать свое достояніе и наказывать нарушителей естественнаго закона, и предоставляютъ это право цѣлому обществу. Этотъ переходъ происходитъ путемъ свободнаго соглашенія, т.-е. договора. Этотъ договоръ не уничтожаетъ естественнаго права, а, наоборотъ, служитъ къ его укрѣпленію, охраненію и обезпеченію. Этотъ договоръ установляетъ государственную власть, берущую на себя роль мстителя и судьи естественнаго закона, на стражѣ котораго въ состояніи природы стояли отдѣльныя лица. Если въ естественномъ состояніи господствовали частныя воли, то теперь господствуетъ общая воля — законъ. *Эта общая воля можетъ быть только выраженіемъ преобладающей силы, т.-е. большинства гражданъ, входящихъ въ составъ государства. Такимъ образомъ, единственнымъ правомѣрнымъ основаніемъ всякой государственной власти является согласіе свободныхъ*

лицъ подчинить свою волю волѣ большинства. Эта власть строго отличается отъ власти отеческой и власти деспотической.

Отеческая власть, существовавшая уже въ состояніи природы, основывается не на договорѣ, а на естественномъ отношеніи и необходимомъ подчиненіи дѣтей родителямъ; деспотическая, или господская, основывается не на договорѣ, не на естественномъ отношеніи, а вытекаетъ изъ насильственнаго подчиненія; отеческой власти подчинены несовершеннолѣтніе, господской—рабы, государственной же власти—граждане. Отеческая власть существовала уже въ естественномъ состояніи, но она не нарушала ни равенства, ни свободы людей. „Мы рождаемся,—говоритъ Локкъ,—свободными въ томъ же смыслѣ, какъ мы рождаемся разумными существами; мы не пользуемся тотчасъ по рожденіи ни свободою, ни разумомъ. Но, становясь съ лѣтами разумными, мы становимся свободными. Дитя свободно въ томъ смыслѣ, что его лицо представляетъ и защищаетъ свободный отецъ, пока оно само не въ состояніи дѣйствовать по собственной волѣ. Когда же дитя приходитъ въ разумный возрастъ, оно становится столь же свободнымъ лицомъ, какъ прежде его отецъ. Возрастъ и воспитаніе дѣлаютъ излишней опеку отца, и даютъ способность сужденія и распоряженія самимъ собою. До того времени государство не возлагаетъ на дитя никакихъ общественныхъ обязанностей; съ этого же времени сынъ вступаетъ въ тотъ же союзъ и самостоятельно принимаетъ на себя тѣ обязанности, которыми связанъ его отецъ. Правда, отецъ имѣетъ постоянное право на уваженіе и благодарность сына, но онъ имѣетъ надъ совершеннолѣтнимъ сыномъ столь же мало общественной власти, какъ и надъ всякимъ другимъ согражданиномъ. Ничто не было такъ нелѣпо, какъ дѣлать ложное заключеніе объ абсолютной власти отца надъ несовершеннолѣтними дѣтьми по абсолютной власти правительства надъ подданными. Родительская и политическая власти имѣютъ различныя основанія и различныя цѣли“.

§ 54. **Ученіе Локка о властяхъ.** Въ государствѣ, въ отличіе отъ естественнаго состоянія, господствуютъ не частныя воли, а общая воля, т.-е. законъ. Вотъ почему высшая власть есть власть законодательная, которая и есть суверенъ въ собственномъ смыслѣ; различіе въ организаціи этой власти обусловливаетъ собою и различіе въ государственныхъ формахъ: въ демократіи законодательная власть принадлежитъ большинству, въ олигархіи—меньшинству, въ монархіи —одному лицу, назначаемому или по праву наслѣдства, или по выбору. Законы не издаются постоянно, но они никогда не должны терять своей обязательной силы и постоянно должны быть исполняемы. Вотъ почему законодательная дѣятельность не должна быть постоянно въ дѣйствіи, между тѣмъ какъ государство нуждается въ постоянной власти, которая стояла бы на стражѣ законовъ, слѣдила бы за ихъ исполненіемъ, руководила внутреннимъ управленіемъ и завѣдывала бы внѣшними сношеніями. Рядомъ съ законодательной властью должна поэтому существовать власть исполнительная, которая распадается на двѣ отрасли, на власть исполнительную въ собственномъ смыслѣ, которая завѣдуетъ судомъ и управленіемъ внутри государства, и на власть федеративную, которая завѣдуетъ внѣшними сношеніями. Го-

сударственная власть, распадающаяся на эти три отрасли, не есть власть абсолютная. Она имѣетъ цѣлью ограждать прежде всего тѣ блага, которыя не были гарантированы въ естественномъ состояніи, и должна соблюдать естественный законъ. Предѣлы государственной власти опредѣляются тѣми прирожденными человѣку правами, которыми онъ пользовался въ естественномъ состояніи и ограждать которыя—ближайшая, существеннѣйшая, священнѣйшая задача государства. Свобода и равенство гражданъ, неприкосновенность ихъ имущества и личности—вотъ та грань, за которую не смѣетъ переступать государственная власть, вотъ тѣ права, которыя должны быть священны всякому, кто бы онъ ни былъ, на какой бы ступени общественной лѣстницы онъ ни стоялъ, какой бы властью онъ облеченъ ни былъ, вотъ тѣ блага, которыя должны быть священны и недосягаемы и для носителей государственной власти во всѣ времена и при всѣхъ обстоятельствахъ и которыя не могутъ быть отняты и во имя общаго блага. Изъ этого общаго правила Локкъ выводитъ слѣдующія положенія, точнѣе опредѣляющія границы верховной власти.

1. *Законодательная власть не можетъ произвольно распоряжаться жизнью и имуществомъ гражданъ, такъ какъ никто не можетъ передать другому большую власть надъ собою, чѣмъ онъ самъ имѣетъ отъ природы, никто не имѣетъ ни надъ собою, ни надъ другими произвольной власти.* Государственная власть должна охранять естественныя права людей, которыми они пользовались уже въ состояніи природы, но которыя, благодаря отсутствію верховной общей власти, были лишены гарантіи и прочности: государственная власть установлена именно съ цѣлью обезпечить и укрѣпить эти естественныя права. Она дѣйствовала бы вопреки своему назначенію, если бы не уважала личныхъ правъ, не охраняла бы неприкосновенности имущества и личности.

2. *Государственная власть дѣйствуетъ лишь въ предѣлахъ закона.* Исполнительная власть должна быть подчинена законодательной власти, а законодательная власть не можетъ дѣйствовать путемъ частныхъ и произвольныхъ рѣшеній, а лишь путемъ общихъ опредѣленій. Государственное состояніе отличается отъ естественнаго именно тѣмъ, что государственная власть изданіемъ общихъ правилъ дѣлаетъ невозможнымъ произвольное толкованіе естественнаго закона, какъ то было въ естественномъ состояніи, въ которомъ каждый интерпретируетъ естественный законъ по-своему: государство учреждено именно для того, чтобы каждый былъ увѣренъ въ томъ, что его естественное право будетъ хорошо понято и съ большею силою защищено. Исполнительная власть дѣйствуетъ лишь въ предѣлахъ закона, и ея носителями являются органы и должностныя лица, установленные законодательной властью. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ, напр., въ Англіи, исполнительная власть вручается одному лицу, королю, и этотъ король является тогда и необходимымъ факторомъ законодательной власти, безъ согласія котораго ни одинъ законъ не можетъ получить обязательной силы. При такомъ устройствѣ этотъ глава исполнительной власти, участвующій и въ законодательствѣ, не есть верховная власть, ибо онъ, участвуя въ законодательствѣ, не одинъ

издаетъ законы, а лишь съ согласія и при содѣйствіи законодательнаго собранія, и онъ не имѣетъ иной власти, кромѣ власти закона, и вся его сила заключается въ силѣ закона. Онъ не верховная власть, а лишь верховное лицо въ государствѣ. Такъ какъ законодательное собраніе 1) не всегда въ сборѣ, 2) не можетъ предусмотрѣть всѣхъ случаевъ, встрѣчающихся въ практической жизни и нуждающихся въ регулированіи закономъ, то онъ имѣетъ право 1) созывать и распускать собранія, 2) издавать предписанія и распоряженія въ случаяхъ крайней нужды въ интересахъ общаго блага, и въ этомъ заключается прерогатива короля.

3. Такъ какъ верховная власть учреждается для защиты имущества гражданъ, то она, естественно, и должна оберегать его и не имѣетъ права отнимать у кого бы то ни было часть его имущества безъ его согласія, и на этомъ основывается право народнаго представительства разрѣшать и запрещать наложеніе податей и налоговъ.

Законодатель не въ правѣ передать свою власть другому: власть его дана ему народомъ и потому не можетъ быть передана другому иначе, какъ только съ согласія народа. Эта высшая законодательная власть есть власть, довѣренная народомъ для извѣстныхъ цѣлей; отсюда высшая учредительная власть остается всегда за народомъ, народъ можетъ измѣнять законодательное собраніе, если оно не дѣйствуетъ согласно съ тою цѣлью, ради которой ему была довѣрена эта власть. Дѣйствительнымъ и настоящимъ сувереномъ является поэтому народъ, но онъ пользуется своею властью въ исключительныхъ случаяхъ, когда обыкновенныя власти бездѣйствуютъ или оказываются не на высотѣ довѣренной имъ задачи. Если исполнительная власть короля нарушаетъ законъ, присвоивая себѣ власть, ей не принадлежащую, или злоупотребляетъ дарованной ей властью, то этимъ самымъ она уничтожаетъ тѣ условія, при существованіи которыхъ подданные обязаны ей повиновеніемъ, тогда возникаетъ споръ между законодательною властью и властью исполнительною, между королемъ и народомъ, — споръ, разрѣшить который можетъ лишь Небо, т.-е. оружіе. Хотя народъ конституціей и не установленъ верховнымъ судьею, однако по естественному закону, предшествующему всякому положительному узаконенію, онъ сохраняетъ право судить о томъ, есть ли основаніе браться за оружіе, защищать неприкосновенность своихъ естественныхъ правъ. Съ этимъ правомъ народъ не можетъ разстаться, ибо никто не имѣетъ права отдавать свою жизнь и свободу въ чужія руки. Если законодательная власть отправляется лицами, которыя не назначены народомъ, то народъ освобождается отъ обязанности повиноваться имъ и выходитъ изъ всякаго къ нимъ подчиненія, возвращается въ состояніе первобытной свободы и въ правѣ установить себѣ новую законономодательную власть по собственному усмотрѣнію.

Такъ какъ цѣль государства—устраненіе неудобствъ естественнаго состоянія, то абсолютная монархія не можетъ быть признана правомѣрной государственной формой, такъ какъ она этихъ неудобствъ не въ состояніи устранить, ибо абсолютный монархъ не имѣетъ надъ собою судьи, отличительной же чертой государственнаго

состоянія является именно то, чтобы всѣ дѣйствовали въ предѣлахъ закона, въ своихъ дѣйствіяхъ сообразовались съ общимъ правиломъ и признавали надъ собою высшаго судью.

Не правомѣрны также всѣ тѣ государства, которыя возникаютъ изъ завоеванія, путемъ насильственнаго подчиненія. Война, даже справедливая, никогда не можетъ служить источникомъ власти, насиліе никогда не создаетъ права.

§ 55. **Значеніе Локка.** Локкъ является основателемъ конституціонной теоріи, онъ первый формулировалъ главное основаніе англійской конституціи, указалъ на раздѣленіе властей, какъ на важнѣйшее основаніе политической свободы, и въ этомъ отношеніи является предшественникомъ Монтескье. Господство закона во всѣхъ сферахъ государственной жизни, требованіе закономѣрной дѣятельности всѣхъ органовъ управленія, строгое разграниченіе между закономъ, съ одной стороны, и административнымъ распоряженіемъ, съ другой, требованіе, чтобы это послѣднее всегда оставалось въ предѣлахъ перваго, провозглашеніе неприкосновенности личности и имущества — вотъ тѣ принципы, которые, по Локку, должны лежать въ основаніи всякаго государственнаго порядка и при соблюденіи которыхъ этотъ порядокъ можетъ заявлять притязаніе на нормальный. Эти принципы легли въ основаніе современнаго правомѣрнаго государства.

Теорія Локка является первой попыткой систематическаго ученія о народномъ верховенствѣ: до него это ученіе болѣе высказывалось, чѣмъ доказывалось. У него однако верховная власть остается за народомъ лишь тогда, когда бездѣйствуютъ тѣ органы, на которые народъ переноситъ свою власть,—отсюда народъ является у Локка скорѣе источникомъ, чѣмъ постояннымъ носителемъ верховной власти. Этимъ постояннымъ носителемъ является народъ и у Руссо, но у него народъ никогда и ни при какихъ условіяхъ не отчуждаетъ своей верховной власти, а лишь учреждаетъ и назначаетъ слугъ, которые должны исполнять его волю.

ГЛАВА VIII.

Политическое ученіе Руссо, Монтескье и Бенжамена Констана.

Д. Морлей, Руссо. *А. С. Алексѣевъ,* Этюды о Ж. Ж. Руссо. 2 тт. *Sorel,* Montesquieu. *Vian,* Histoire de Montesquieu. *Блунчли,* Общее государственное право.

§ 56. **Біографія Руссо.** Жанъ Жакъ Руссо родился въ Женевѣ въ 1712 г. Онъ стоилъ жизни своей матери и первые годы своей жизни провелъ въ домѣ своего отца. Въ 1722 году послѣдній покинулъ Женеву и переселился въ Ніонъ, гдѣ черезъ три года женился во второй разъ. Жанъ Жакъ остался на попеченіи своего дяди, который и отдалъ его въ томъ же году въ пансіонъ сельскаго пастора вмѣстѣ со своимъ сыномъ. Но образованіе Руссо продолжалось только до осени 1724 г., когда дядя взялъ его изъ пансіона и отдалъ въ гравернную мастерскую Дюкомена. Непривычная обстановка и грубость хозяина заставляютъ Руссо бѣжать изъ Женевы. 16-ти лѣтъ Руссо

покидаетъ родину и съ этихъ поръ почти до конца жизни ведетъ бродячую жизнь, то добровольно переходя съ одного мѣста на другое, то гонимый чрезмѣрно развитою подозрительностью, то преслѣдуемый врагами.

Скитаясь по Франціи и Италіи, проживая то у покровителей и покровительницъ, то на хлѣбахъ, то въ качествѣ канцеляриста, ремесленника, учителя музыки, лакея и т. п., Руссо не перестаетъ стремиться къ самообразованію и нравственному усовершенствованію. Наконецъ, онъ является въ Парижъ съ новоизобрѣтенною системою нотъ. Это посѣщеніе оказывается полезнымъ только тѣмъ, что онъ здѣсь близко сходится съ литературными свѣтилами тогдашней Франціи.

Въ 1749 г. Дижонская академія задаетъ сочиненіе на тему: „Облагородило ли нравы возстановленіе искусствъ и наукъ?“ Этотъ вопросъ поразилъ Руссо. Онъ давно уже задумывался надъ вліяніемъ образованія на нравственность и вотъ, пользуясь случаемъ, даетъ волю своимъ мыслямъ и чувствамъ и замѣчательно скоро приготовляетъ отвѣтъ. Это сочиненіе, удостоенное академіей награды, было началомъ славы Руссо и своими идеями произвело нѣчто въ родѣ революціи въ Парижѣ. Эта слава увеличилась благодаря отвѣту въ 1752 г. на вторую тему той же академіи: „Какъ возникло неравенство между людьми?“

Ища душевнаго спокойствія, онъ въ 1757 году покидаетъ Парижъ для сельскаго уединенія, живя сначала въ Эрмитажѣ (подъ Парижемъ), а потомъ въ Монморанси. Въ этомъ уединеніи онъ пишетъ важнѣйшія свои сочиненія: „La nouvelle Héloïse“, „Emile“ и „Contrat social“. Хотя въ это время Руссо пользуется покровительствомъ такихъ вліятельныхъ людей, какъ герцогъ и герцогиня Люксембургскіе, а печатаніе этихъ его сочиненій происходитъ подъ наблюденіемъ самого директора книжной торговли Малерба, который былъ и цензоромъ, однако ихъ выходъ въ свѣтъ поднимаетъ такую бурю, что „Эмиль“ сжигается въ Парижѣ рукою палача, а его авторъ спасается бѣгствомъ на свою родину.

Но родина приняла своего гражданина недружелюбно. Женевскія власти сожгли по примѣру французскихъ „Эмиля“ съ прибавленіемъ „Общественнаго договора“, а бернскія (Руссо поселился сначала въ этомъ кантонѣ) предложили ему удалиться съ ихъ территоріи. Онъ находитъ пріютъ въ Невшателѣ, находившемся тогда подъ властью прусскаго короля, гдѣ и живетъ до 1765 г. Гонимый и отсюда населеніемъ, поднятымъ противъ него духовенствомъ, онъ принимаетъ приглашеніе въ Лондонъ и прибываетъ въ этотъ городъ вмѣстѣ съ знаменитымъ Юмомъ. Слава Руссо и гоненія, которымъ онъ подвергался, приготовили ему здѣсь радушный пріемъ. Такъ какъ Руссо не захотѣлъ жить въ Лондонѣ, ему пріискали помѣщеніе въ Вуттонѣ, въ Дербиширѣ, а король назначилъ даже пенсію. Но и здѣсь Руссо пробылъ недолго. Поссорившись со своими новыми друзьями, онъ бѣжитъ въ полномъ смыслѣ слова во Францію въ 1767 г., гдѣ находитъ пріютъ сначала у Мирабо-отца, потомъ у принца Конти и окончательно селится въ Парижѣ въ 1770 г. Во время этихъ скитаній онъ пишетъ свои „Confessions“. Онъ кончаетъ свою жизнь въ 1778 г., терпя въ

концѣ концовъ крайнюю бѣдность, но упорно отказываясь отъ предлагавшихся ему пенсій и пособій.

§ 57. **Задача наилучшаго государственнаго устройства.** Существуютъ, говоритъ Руссо, двѣ зависимости: зависимость отъ природы и зависимость отъ людей; первая, будучи зависимостью отъ законовъ справедливыхъ и всегда себѣ равныхъ, не умаляетъ свободы человѣка и не порождаетъ пороковъ; вторая же, будучи зависимостью отъ воли капризной и случайной, извращаетъ человѣка. Современное государство можетъ служить тому доказательствомъ. Задача наилучшаго государственнаго устройства, которое желало бы избѣгнуть недостатковъ современнаго государственнаго строя, заключается поэтому въ томъ, чтобы создать такой порядокъ, въ которомъ зависимость отъ людей была бы замѣнена зависимостью отъ законовъ и въ которомъ бы эти законы были такъ же справедливы и такъ же устойчивы, какъ законы природы.

§ 58. **Верховная власть въ государствѣ.** Но какъ устроить государство, чтобы въ немъ властвовали не люди, а законы, и чтобы эти законы были такъ же справедливы и устойчивы, какъ законы природы?

Для этого необходимо, чтобы эти законы не были повелѣніями того или другого лица, той или другой партіи, а выраженіемъ воли государства, какъ цѣлаго, судящаго объ интересахъ всего государства. Какъ мое сужденіе всегда справедливо, когда я сужу о своемъ интересѣ, такъ и сужденіе государства справедливо, когда оно, какъ цѣлое, судитъ о своемъ интересѣ, т.-е. объ интересѣ государства, какъ цѣлаго. То государство удовлетворитъ своему назначенію, въ которомъ будутъ господствовать не люди, а законъ, а этотъ законъ будетъ предписаніемъ общей воли о предметахъ общаго интереса.

Руссо, слѣдуя пріемамъ изложенія своихъ предшественниковъ, также фингируетъ договоръ для объясненія юридической конструкціи своего идеальнаго государства. Люди, соединяясь въ государство, должны отказаться отъ всѣхъ своихъ правъ, которыя принадлежали имъ въ естественномъ состояніи, и отказаться безусловно и безповоротно, потому что, если бы они сохранили за собою хотя бы часть ихъ, то въ извѣстной области субъективная воля осталась бы хозяиномъ и уничтожила бы всѣ тѣ выгоды, которыя вытекаютъ изъ безусловнаго подчиненія личнаго произвола объективной волѣ закона. Эти права переносятся не на то или другое лицо, а передаются всему обществу, воля котораго и признается закономъ, для всѣхъ одинаково обязательнымъ. Всѣ отказываются отъ всѣхъ своихъ естественныхъ правъ, но взамѣнъ этого получаютъ опять же всѣ и въ одинаковой степени право на участіе въ верховной власти. Никто болѣе не властвуетъ въ государствѣ своей субъективной волею, случайной и произвольной по своей природѣ, но всѣ въ одинаковой степени участвуютъ въ образованіи общей объективной воли, которая по самой природѣ своей справедлива и постоянна. Эта общая воля и есть верховная власть въ государствѣ, суверенитетъ.

Суверенитетъ не отчуждаемъ, ибо передать власть въ руки одного или нѣсколькихъ лицъ значитъ замѣнить волю государства, общую волю волей личной, частной, и тогда въ государствѣ будетъ

господствовать не законъ, а личный произволъ. *Суверенитетъ единъ.* Подобно волѣ человѣка, воля государства едина, хотя и проявляется въ разнообразныхъ актахъ. Но эти отдѣльные публичные акты суть только примѣненіе закона въ отдѣльныхъ конкретныхъ случаяхъ. Нѣкоторые политики дѣлятъ верховную власть по различію ея объектовъ на власть законодательную, исполнительную, финансовую, судебную, военную и т. д. Такимъ образомъ они создаютъ изъ нея какое-то фантастическое существо, составленное изъ различныхъ частей, искусственно между собою связанныхъ. Это похоже на то, если бы человѣка составили изъ отдѣльныхъ тѣлъ, при чемъ одно имѣло бы глаза, другое—руки, третье—ноги и т. д. *Суверенитетъ неограниченъ.* Изъ того, что государственная власть едина, уже вытекаетъ, что она и неограниченна; признавать ее ограниченной значитъ признавать рядомъ или надъ ней другую власть, ее ограничивающую. Но эта неограниченность верховной власти не только не нарушаетъ свободы отдѣльныхъ гражданъ, но, наоборотъ, служитъ наилучшимъ обезпеченіемъ законности и свободы. Въ самомъ дѣлѣ, говорить, что верховная власть неограниченна, значитъ утверждать, что въ государствѣ господствуетъ общая воля и только она,—другими словами, законъ и только онъ. А тамъ, гдѣ господствуетъ только законъ, тамъ нѣтъ мѣста личному произволу. Власть общей воли распространяется на всѣхъ одинаково. Въ томъ, что она предписываетъ только общими нормами, заключается дѣйствительнѣйшая гарантія ея безпристрастности и справедливости. Гдѣ господствуетъ единодержавная, абсолютная власть закона, тамъ личная сфера гражданина остается ненарушимой. Всякое ограниченіе свободы производится во имя этой же свободы, потому что касается свободы всѣхъ членовъ общества ради ихъ общихъ интересовъ. Такимъ образомъ верховная власть абсолютна, но никогда не можетъ выродиться въ произволъ и ворваться въ индивидуальную сферу гражданъ и нарушить ихъ свободу.

§ 59. **Организація государственной власти.** Верховная власть устанавливаетъ лишь общія правила, не касающіяся отдѣльныхъ лицъ или отношеній. Эти общія правила, или законы, для своего осуществленія нуждаются, такимъ образомъ, въ распоряженіяхъ, которыя примѣняли бы ихъ къ частнымъ случаямъ, къ тѣмъ или другимъ лицамъ. Отсюда вытекаетъ потребность въ правительственной власти, которая является посредствующимъ звеномъ между сувереномъ и подвластными. Если законодательная власть принадлежитъ народу, то правительственная власть не должна принадлежать ему. Въ самомъ дѣлѣ, если бы законодательная власть исполняла издаваемые ею законы, она перестала бы дѣйствовать общими правилами и постановляла бы частныя рѣшенія. Въ государствѣ, гдѣ народъ-законодатель вмѣстѣ съ тѣмъ и правилъ бы, господствовали бы не законы, а люди. Тогда всякій частный актъ верховной воли былъ бы закономъ, произволъ суверена не зналъ бы границъ. Итакъ, если для господства закона нужно отдѣлить функціи законодательной власти отъ правительственной, то, съ другой стороны, не менѣе важно, чтобы и правители не имѣли самостоятельной власти, а были только исполнителями закона. Если бы правитель могъ дѣйствовать по своему усмотрѣнію, то господство

закона въ государствѣ было бы подорвано, и въ немъ царили бы субъективныя желанія частнаго интереса; въ государствѣ былъ бы не одинъ, а два суверена, и правительственная власть стояла бы внѣ контроля общества.

Если, такимъ образомъ, правительство не имѣетъ самостоятельной власти, а исполняетъ волю закона, то оно и не могло возникнуть по договору между правителями и державнымъ народомъ; правительство учреждается въ силу закона, въ которомъ находитъ свое основаніе и черпаетъ свою силу. Законъ, учреждая правительство, можетъ и отнять данныя ему правомочія, расширить и сузить ихъ. Въ этомъ лежитъ важная гарантія тому, что правительство будетъ дѣйствовать въ интересахъ общаго блага, оберегать неприкосновенность личности и имущества и не злоупотреблять своею властью. Итакъ, съ одной стороны, пристрастіе и несправедливость законодательной власти предупреждаются тѣмъ, что эта власть издаетъ только законы, или общія правила, не примѣняя ихъ, съ другой—гарантія противъ произвола и злоупотребленій правительственной власти лежитъ и въ томъ, что правительство дѣйствуетъ не самостоятельно, а лишь по предписаніямъ и въ предѣлахъ закона. И только при такихъ условіяхъ въ государствѣ будетъ господствовать законъ.

§ 69. **Организація законодательной власти.** Жизненное начало государства покоится въ державной власти. Законодательная власть есть сердце государства, а исполнительная—его мозгъ. Человѣкъ лишается разсудка и все же продолжаетъ жить, но какъ скоро сердце перестаетъ биться, то наступаетъ смерть. Такъ и государство: для того, чтобы оно было живо, необходимо, чтобы его сердце—державная власть —функціонировало бы правильно, т.-е. чтобы общая воля всегда проявлялась и направляла всѣ органы и члены политическаго тѣла. Но государство тогда только живетъ полной жизнью, когда всѣ отправленія его повинуются закону, а эти законы являются точнымъ и полнымъ выраженіемъ дѣйствительныхъ нуждъ и потребностей народа.

Чтобы имѣть возможность заявлять о своихъ нуждахъ, народъ долженъ имѣть голосъ, который былъ бы всегда слышенъ и повеленъ. Недостаточно поэтому, чтобы народъ разъ навсегда установилъ своимъ авторитетомъ систему законодательства и правительства, необходимо, чтобы онъ самъ собирался на періодическія собранія въ закономъ установленные сроки, при чемъ только на этихъ законныхъ собраніяхъ народъ является державной властью; всякія другія собранія не должны имѣть обязательной силы. Народъ, какъ таковой, никакой власти не имѣетъ, а обладаетъ ею, лишь какъ звено въ законномъ порядкѣ. Пока народное собраніе остается въ этомъ порядкѣ, оно властвуетъ; выходя же изъ него, присвоивая себѣ не принадлежащія полномочія и отправляя предоставленныя ему функціи путями, не установленными законами, оно перестаетъ быть самодержавной властью и спускается на степень простого сборища людей. Собранія, на которыхъ народъ отправляетъ верховную власть, должны обнимать весь народъ, ибо только подъ этимъ условіемъ народное собраніе будетъ органомъ общей воли.

Воля народнаго представительства не можетъ замѣнить народной

воли, ибо, какъ бы это представительство ни было организовано, оно все же будетъ имѣть свою частную волю, не совпадающую съ волей народа. Только народу въ цѣломъ можетъ и должна принадлежать законодательная власть, но не въ его рукахъ должна находиться законодательная работа. Эта послѣдняя должна быть поручена мудрѣйшимъ изъ народа, которые, однако, посвятивъ себя этой дѣятельности не должны быть облечены правительственной властью. (Не забудемъ,— Ликургъ, сдѣлавшись законодателемъ, пересталъ быть царемъ). Знаніе—удѣлъ немногихъ. Если желаніе добра и обще всѣмъ людямъ въ одинаковой степени, то знаніе его зависитъ отъ степени развитія разума, отъ качества запасенныхъ свѣдѣній. Народъ всегда хочетъ себѣ добра, но не всегда понимаетъ его, и если человѣку трудно судить о своемъ благѣ, то тѣмъ труднѣе это народу, благо котораго зависитъ отъ условій болѣе разнообразныхъ и сложныхъ. Поэтому въ сужденіяхъ о своемъ благѣ народъ, какъ и отдѣльный человѣкъ, нуждается въ мудрыхъ совѣтникахъ; но какъ отдѣльному человѣку, такъ и народу должно принадлежать послѣднее слово въ вопросѣ о томъ, соотвѣтствуетъ ли это сужденіе его благу и интересамъ, или нѣтъ.

Если право обсужденія закона, т.-е. законодательная работа въ собственномъ смыслѣ, должно лежать на лучшихъ людяхъ, санкція же закона—принадлежитъ народу, то правомъ законодательнаго почина могутъ быть вооружены только правители.

Однимъ изъ важнѣйшихъ условій того, чтобы законы уважались, является ихъ древность. Чѣмъ болѣе опытъ оправдываетъ мудрость закона, тѣмъ болѣе крѣпнетъ къ нему уваженіе въ народѣ. Народъ не можетъ съ такимъ благоговѣніемъ относиться къ законамъ, которые народились вчера и не прошли еще, такъ сказать, школы жизни. Новые законы все-таки неизбѣжны, но новизна ихъ должна смягчаться тѣмъ, чтобы они являлись какъ бы дѣтищами старыхъ законовъ, не разрушая, а дополняя ихъ, вливая въ нихъ новое содержаніе. Какъ вырастаютъ новыя деревья въ лѣсу, которыя не мѣшаютъ жизнеспособнымъ расти, а заглушаютъ лишь одряхлѣвшихъ собратьевъ, такъ должны нарождаться и новые законы, по мѣрѣ того, какъ отживаютъ старые и измѣняются обстоятельства, ихъ вызвавшія. Поэтому-то починъ новыхъ законовъ можетъ исходить не отъ всякаго, ибо не всякій, занятый своимъ дѣломъ и знакомый лишь съ общимъ теченіемъ политической жизни, можетъ судить о неприложимости старыхъ законовъ. Имѣть иниціативу закона могутъ только правители и сановники, практическій смыслъ которыхъ, ихъ близкое знакомство съ потребностями политической жизни, знаніе и опытъ ручаются за то, что законы, ими предложенные, не будутъ дѣломъ случайныхъ увлеченій, страсти къ новаторству и не нарушатъ преемственности и устойчивости политической жизни.

Такимъ образомъ законодатели вносятъ въ законы мудрость, правители—практическій смыслъ, преемственность и устойчивость, народъ же возводитъ ихъ на степень предписаній общей воли. Иниціатива законовъ исходитъ отъ правителей, законодательная работа лежитъ въ рукахъ избранныхъ лицъ, санкція же закона принадлежитъ народу.

§ 61. **Организація правительственной власти.** Господство закона въ государствѣ столь же зависитъ отъ организаціи законодательной власти, сколько и отъ устройства правительства. Дабы въ государствѣ царилъ законъ, а не люди, необходимо, чтобы онъ былъ не только выраженіемъ народной воли, но и исполнялся бы, и чтобы ему дана была сила, способная подчинить себѣ людей, преодолѣть сопротивленіе частныхъ воль. Эта сила и есть правительство, предназначенное завѣдывать общественнымъ управленіемъ, исполнять законы и поддерживать гражданскую и политическую свободу. А правительство тогда только можетъ удовлетворить этому своему назначенію, когда оно 1) облечено властью, достаточной для устраненія препятствій, которыя могутъ встрѣтиться при осуществленіи закона въ жизни, и когда оно 2) пользуется этой властью въ интересахъ господства закона, а не для личныхъ выгодъ. Другими словами, правительство должно быть достаточно сильнымъ, чтобы мочь исполнять законъ, но не настолько властнымъ, чтобы переступать его.

Дѣятельность законодательной власти тѣмъ успѣшнѣе, чѣмъ болѣе въ ея рѣшенія влагается труда, размышленія, опыта и знанія. Она поэтому не только не теряетъ, напротивъ, выигрываетъ отъ многочисленности законодательнаго собранія или многосложности законодательной машины. Напротивъ, много бы потеряла отъ этого дѣятельность правительственной власти, которой приходится только исполнять уже созрѣвшія въ законодательномъ собраніи рѣшенія. И правительственная дѣятельность будетъ тѣмъ успѣшнѣе, чѣмъ болѣе она будетъ обладать возможностью дѣйствовать рѣшительно, энергично и быстро. Такими же качествами можетъ обладать только правительство, сосредоточенное въ рукахъ немногихъ. Но дабы эти немногіе не могли злоупотреблять своею властью, для этого необходимо: 1) чтобы они назначались народомъ, 2) избирались на короткій срокъ и 3) чтобы дѣятельность ихъ проходила на глазахъ и подъ контролемъ державнаго народа. Этотъ контроль народъ осуществляетъ тѣмъ, что при открытіи каждой сессіи народнаго собранія ставится и рѣшается вопросъ: „желаетъ ли народъ-суверенъ сохранить существующую форму правительства и угодно ли ему оставить правительство въ рукахъ тѣхъ, которымъ оно ввѣрено въ настоящее время?“

Государство правомѣрно только тогда, когда верховная (т.-е. законодательная) власть покоится въ рукахъ всего народа; различіе въ государственныхъ формахъ обусловливается не организаціей законодательной власти, которая всегда и вездѣ принадлежитъ народу, а организаціей правительственной власти. Эта послѣдняя можетъ быть поручена: 1) всему народу или, по крайней мѣрѣ, большинству, 2) небольшому числу гражданъ, 3) одному лицу. Въ первомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ демократіей, во второмъ—съ аристократіей, въ третьемъ—съ монархіей. Послѣ сказаннаго о тѣхъ требованіяхъ, которымъ, по Руссо, должно удовлетворять правительство, очевидно, что онъ считаетъ аристократическую форму правленія наилучшей, что его политическій идеалъ—государство, въ которомъ народъ издаетъ законы, а лучшіе люди правятъ.

§ 62. **Біографія Монтескье.** Charles de Secondas, baron de la Brède et

de Montesquieu — таково полное имя Монтескье — родился въ родовомъ замкѣ de la Brède близъ Бордо въ 1689 г. Онъ получилъ солидное образованіе и свою молодость посвятилъ изученію юридическихъ наукъ въ широкомъ смыслѣ этого слова. Въ 1716 г. онъ сдѣлался наслѣдникомъ своего дяди, который былъ президентомъ Бордосскаго парламента, и вскорѣ затѣмъ получилъ тоже президентское кресло. Въ 1721 г. вышли его „Персидскія письма“, ѣдкая сатира на нравы и порядки его времени. Слава этого сочиненія открыла ему двери Французской академіи. Чтобы пополнить свое образованіе, онъ предпринимаетъ большое путешествіе и посѣщаетъ Австрію, Венгрію, Италію, Швейцарію и Голландію и въ продолженіе двухъ лѣтъ живетъ въ Англіи, изучая ея государственные порядки, такъ какъ эта страна его особенно интересовала. По возвращеніи на родину онъ жилъ то въ своемъ замкѣ, гдѣ въ спокойномъ уединеніи работалъ надъ своими сочиненіями, то въ Парижѣ. Въ 1734 г. появляются его „Размышленія о причинахъ величія и упадка римлянъ и ихъ государства“, имѣвшія ту же цѣль, какъ и его „Персидскія письма“, а въ 1748 г.—его главное сочиненіе „De l'esprit des lois“, въ которомъ онъ высказалъ свои взгляды на государственное устройство. Этотъ его трудъ имѣлъ баснословный успѣхъ и сдѣлался настольною книгой и государственныхъ людей, и вообще людей образованныхъ. Монтескье умеръ въ 1755 г.

§ 63. **Параллель между ученіями Руссо и Монтескье.** Всѣ оппозиціонные политическіе писатели XVIII вѣка имѣютъ одного врага въ лицѣ той неограниченной и безпорядочной власти, которая на ихъ глазахъ сосредоточивалась въ рукахъ небольшой группы лицъ или даже одного лица. Въ борьбѣ противъ этого общаго врага сходятся писатели всѣхъ оттѣнковъ, и она же соединяетъ и двухъ наиболѣе видныхъ писателей XVIII в., Руссо и Монтескье. Но, ратуя противъ общаго врага, они боролись противъ него во имя различныхъ началъ.

Руссо поднимаетъ знамя политической свободы, которая должна сдѣлаться достояніемъ всѣхъ, и вѣритъ въ живучесть и благосостояніе лишь того государства, въ которомъ сувереномъ является весь народъ. Ради свободы цѣлаго онъ готовъ жертвовать свободою отдѣльнаго лица и требуетъ безусловнаго подчиненія личности той общей волѣ, которая, по его убѣжденію, и можетъ быть только волей справедливой и разумной. Гражданинъ и вѣрный сынъ Женевской республики, Руссо мечтаетъ о возстановленіи античной свободы. Онъ не хочетъ знать тѣхъ условій, которыя сложились въ большихъ государствахъ новаго времени. Онъ не вѣритъ въ живучесть этихъ государствъ и неоднократно и прямо заявляетъ, что ихъ ждетъ неминуемая гибель и что ихъ дни уже сочтены. Возвышая свой голосъ, Руссо съ презрѣніемъ отворачивается отъ нихъ и обращаетъ свою проповѣдь къ тѣмъ маленькимъ республикамъ, которыя, подобно Женевѣ, сохранили еще чистоту и простоту нравовъ и вмѣстѣ съ ними способность возродиться къ новой политической жизни и преобразовать свой государственный строй на началахъ равенства и свободы.

На совершенно иной точкѣ зрѣнія стоитъ Монтескье. Сынъ монархической Франціи, онъ вѣритъ въ будущность большихъ государствъ и къ сложившимся въ нихъ условіямъ приноравливаетъ свой

планъ политическаго переустройства. И свой политическій идеалъ онъ не ищетъ въ городскихъ республикахъ древняго міра, а находитъ его въ одномъ изъ тѣхъ современныхъ ему государствъ, которое умѣло примирить условіе большого государства съ требованіями гражданской свободы. Монтескье, какъ и Руссо, борется противъ абсолютной личной власти, но борется онъ противъ нея прежде и болѣе всего во имя свободы индивидуальной. Онъ готовъ примириться съ любой государственной формой, лишь бы она оградила свободу лица отъ произвольнаго вмѣшательства безпорядочной власти. Онъ ставитъ современную ему французскую монархію выше средневѣковыхъ народоправствъ Италіи именно потому, что, благодаря отдѣленію въ ней суда отъ законодательной и правительственной власти, свобода отдѣльнаго лица въ ней болѣе ограждена, чѣмъ въ итальянскихъ республикахъ.

Руссо, видя передъ собою громадную личную власть, которая причиняла много зла, думалъ, что это зло будетъ уничтожено, когда эта власть изъ рукъ одного лица перейдетъ въ руки всего общества; Монтескье же направлялъ свою проповѣдь противъ самой этой власти, противъ ея неограниченности и необузданности. Руссо вмѣсто того, чтобы умѣрить самую власть, заботился лишь о томъ, чтобы передать ее въ другія руки во всей ея полнотѣ и необузданности. И люди революціи, послѣдователи Руссо, дѣйствительно надѣлили этой безграничной властью все общество; изъ рукъ этого общества она силою вещей перешла въ руки большинства, а изъ рукъ большинства перешла въ руки его вожаковъ, пока не сдѣлалась добычей одного человѣка, и отъ этихъ перемѣщеній власть эта ничего не выиграла, а сдѣлалась еще безпорядочнѣе и еще необузданнѣе. По ученію же Монтескье, зло лежитъ въ этой необузданности, и каждое государственное устройство должно прежде всего позаботиться о томъ, чтобы суверенъ, кто бы онъ ни былъ, не имѣлъ неограниченной власти надъ отдѣльными гражданами.

§ 64. **Отправная точка ученія Монтескье.** Воззрѣніе Монтескье на индивидуальную свободу, какъ на то благо, которое всего болѣе нуждается въ охранѣ и покровительствѣ, и является отправной точкой его ученія о наилучшемъ государственномъ устройствѣ.

Онъ видѣлъ эту свободу обезпеченной въ Англіи и притомъ упроченной подъ охраной власти, которая пользовалась авторитетомъ и престижемъ, давно утраченными монархической властью во Франціи. И вотъ онъ задаетъ себѣ вопросъ, гдѣ кроется ключъ къ этому знаменательному явленію и какимъ учрежденіямъ обязанъ англійскій народъ своей свободой, которая уживается съ устойчивымъ и прочнымъ государственнымъ порядкомъ. И на этотъ вопросъ онъ даетъ намъ отвѣтъ въ знаменитой шестой главѣ XI книги „Духа законовъ“, въ которой онъ рисуетъ намъ картину государственнаго устройства Англіи и излагаетъ свою теорію о раздѣленіи властей.

Много было потрачено учености и остроумія, чтобы доказать, что ученіе Монтескье о раздѣленіи властей не выдерживаетъ критики, что онъ невѣрно изобразилъ политическій строй Англіи, упустилъ изъ виду правительственныя функціи парламента, не замѣтилъ особен-

ностей мѣстнаго самоуправленія и проглядѣлъ министерство въ Англіи. И съ тѣхъ поръ было написано не мало солидныхъ трудовъ, которые точнѣе и вѣрнѣе изобразили намъ государственный строй Англіи и во всѣхъ деталяхъ и подробностяхъ познакомили насъ съ ея политическими учрежденіями. А между тѣмъ коротенькая глава „Духа законовъ“ объ англійской конституціи сдѣлала больше для уразумѣнія внутренняго смысла англійскихъ учрежденій и оказала несравненно больше вліянія на политическую жизнь Западной Европы, чѣмъ всѣ эти сочиненія, взятыя вмѣстѣ. И объясняется это тѣмъ, что Монтескье, несмотря на всѣ неточности и недомолвки въ его изображеніи англійской конституціи, указалъ первый на Англію, какъ на страну свободы, и сумѣлъ намѣтить наиболѣе характерныя черты ея политическаго устройства и возвести эти черты на степень общихъ принциповъ, которые и легли въ основаніе политическаго развитія современнаго государства.

Указывая на Англію, какъ на ту страну, въ которой обезпечена личная свобода подъ охраной сильной власти, Монтескье объясняетъ это явленіе тѣмъ, что въ Англіи эта сильная власть не можетъ злоупотреблять своими полномочіями, будучи не личной властью, сосредоточенной въ одномъ органѣ, а властью государства, осуществляемой отдѣльными разнородными политическими тѣлами, государственными органами, ни одинъ изъ которыхъ не обладаетъ всей полнотой власти, а осуществляетъ свойственную ему функцію.

§ 65. **Правовое государство по ученію Монтескье.** Въ каждомъ государствѣ, говоритъ Монтескье, существуетъ три власти: власть законодательная, исполнительная и судебная. Въ силу первой власти монархъ или сановникъ издаетъ законы на извѣстное время или навсегда, исправляетъ или измѣняетъ уже изданные законы; въ силу второй онъ объявляетъ войну или заключаетъ миръ, принимаетъ и посылаетъ посланниковъ, установляетъ тишину и безопасность въ государствѣ, предупреждаетъ нападенія и вооруженія; въ силу третьей онъ наказываетъ преступленія и разрѣшаетъ споры между гражданами.

Если въ одномъ и томъ же лицѣ или въ одномъ и томъ же политическомъ тѣлѣ соединены власть исполнительная и власть законодательная, то свободы существовать не можетъ, ибо можно опасаться, что монархъ будетъ издавать тиранические законы, чтобы и исполнять ихъ тиранически. Не можетъ существовать свободы и тогда, когда власть судебная не отдѣлена отъ власти исполнительной и законодательной. Если бы судебная власть была соединена съ властью законодательной, то власть надъ жизнью и смертью гражданъ была бы произвольной, ибо судья былъ бы и законодателемъ. Если же она была соединена съ исполнительной, то судья имѣлъ бы силу притѣснителя. И все было бы потрясено, если бы одно и то же лицо или одно и то же политическое тѣло отправляло эти три власти. Въ большинствѣ европейскихъ государствъ правительство умѣренно, ибо монархъ, который имѣетъ власть законодательную и исполнительную, предоставляетъ отправленіе судебной власти своимъ подданнымъ. У турокъ же, гдѣ эти три власти сосредоточены въ лицѣ султана, господствуетъ самый страшный деспотизмъ. Въ республикахъ Италіи,

гдѣ эти три власти соединены, свободы меньше, чѣмъ въ монархіяхъ. Въ самомъ дѣлѣ, посмотрите, въ какомъ положеніи можетъ очутиться гражданинъ такой республики. Одно и то же политическое тѣло имѣетъ, какъ органъ исполнительной власти, все то могущество, которымъ оно вооружило себя въ качествѣ носителя законодательной власти; оно можетъ своей общей волей грабить и опустошать государство, и такъ какъ ему, кромѣ того, принадлежитъ власть судебная, то оно можетъ своей частной волей угнетать каждаго отдѣльнаго гражданина.

Судебная власть не должна быть поручена постоянному сенату, а должна быть отправляема лицами, избранными изъ народа, какъ то было въ Аѳинахъ. Власть же законодательная и исполнительная могутъ быть поручены постояннымъ учрежденіямъ, ибо онѣ не примѣняются къ отдѣльнымъ лицамъ: власть законодательная есть общая воля государства, власть же исполнительная есть лишь исполненіе этой воли.

Такъ какъ въ свободномъ государствѣ всякій долженъ управлять самъ собою, то было бы желательно, чтобы народъ во всей своей совокупности отправлялъ власть законодательную, но такъ какъ это въ большихъ государствахъ неосуществимо, а въ малыхъ сопряжено съ большими затрудненіями, то необходимо, чтобы народъ чрезъ своихъ представителей дѣлалъ все то, что онъ не въ состояніи дѣлать самолично. Кромѣ того, представительныя законодательныя собранія имѣютъ то важное преимущество предъ народными собраніями, что представители, какъ люди, отличенные образованіемъ, общественнымъ положеніемъ, способны обсуждать государственныя нужды лучше, чѣмъ народъ, который совершенно неспособенъ къ непосредственному отправленію государственныхъ дѣлъ. Представительныя собранія не должны принимать никакихъ активныхъ рѣшеній, а лишь обсуждать законы и слѣдить за исполненіемъ ихъ.

Представительныя собранія должны состоять изъ двухъ палатъ. Во всякомъ государствѣ существуетъ классъ людей, отличенныхъ своимъ происхожденіемъ, своимъ богатствомъ, своими почестями, и если бы они были политическимъ устройствомъ смѣшаны съ народомъ и имѣли бы такой же голосъ, какъ остальные граждане, тогда общая свобода сдѣлалась бы ихъ рабствомъ, и они не имѣли бы никакого интереса защищать ее, такъ какъ большинство рѣшеній было бы направлено противъ нихъ. Ихъ участіе въ законодательствѣ должно быть соразмѣрно съ тѣми или другими преимуществами, которыми они пользуются въ государствѣ, что будетъ достигнуто тогда, когда они образуютъ особую законодательную палату, облеченную правомъ останавливать рѣшеніе второй палаты, состоящей изъ представителей народа, такъ же, какъ эта палата имѣетъ право останавливать господъ. Итакъ, законодательная власть должна быть поручена палатѣ господъ и второй палатѣ, состоящей изъ представителей народа. Каждая изъ этихъ палатъ должна имѣть свои особыя собранія и быть представительницей особыхъ интересовъ.

Изъ трехъ властей власть судебная имѣетъ всего менѣе самостоятельнаго значенія. Остаются поэтому двѣ власти, стоящія другъ

противъ друга и, такъ какъ онѣ нуждаются во власти, примиряющей ихъ и уравновѣшивающей ихъ дѣятельность, то эту роль можетъ играть палата господъ.

Если власть законодательная должна принадлежать представителямъ народа, то власть исполнительная должна принадлежать одноличному органу, монарху, ибо эта отрасль государственной дѣятельности, нуждающаяся въ быстрыхъ рѣшеніяхъ и дѣйствіяхъ, лучше отправляется однимъ лицомъ, чѣмъ многими. Исполнительная власть не издаетъ законовъ, но должна имѣть право останавливать рѣшенія законодательнаго собранія, ибо если бы она не имѣла этого права, то законодательное собраніе сдѣлалось бы деспотическимъ: оно не зная сдержекъ, могло бы дать себѣ любую власть и поглотить и уничтожить всѣ остальныя власти въ государствѣ.

Если исполнительной власти должно быть предоставлено право останавливать рѣшенія законодательнаго собранія, то такое право не можетъ быть предоставлено власти законодательной, ибо исполненіе, имѣя предѣлы въ самой природѣ вещей, не нуждается въ такихъ сдержкахъ, тѣмъ болѣе, что исполнительная власть распространяется на временныя и преходящія отношенія.

Это раздѣленіе властей, это требованіе, чтобы онѣ были самостоятельны другъ отъ друга, означаетъ прежде всего не что иное, какъ тотъ общепризнанный теперь принципъ, что отдѣльныя государственныя функціи, ихъ задачи и ихъ права не установляются произвольной волей суверена, а опредѣляются самой природой государственной дѣятельности. Никто теперь не отрицаетъ, что законодательная функція имѣетъ свою особую природу, отличную отъ правительственной и судебной, и что, въ свою очередь, эти два рода государственной дѣятельности существенно отличаются другъ отъ друга, и что каждая изъ нихъ должна быть поручена особому органу, соотвѣтствующему ея особой природѣ. А только съ признаніемъ этого начала сдѣлалось возможнымъ самое бытіе публичнаго права, о которомъ не могло быть и рѣчи, пока государственныя функціи сливались въ одномъ лицѣ и поручались слугамъ монарха, не пользовавшимся никакой самостоятельностью по отношенію къ его волѣ. Область государственной дѣятельности могла сдѣлаться областью права лишь съ тѣхъ поръ, какъ была признана требуемая Монтескье самостоятельность государственныхъ функцій, а съ признаніемъ этой самостоятельности была сознана возможность и необходимость опредѣлить компетенцію отдѣльныхъ государственныхъ органовъ и установить юридическія нормы, которыя регулировали бы сосуществованіе этихъ компетенцій и предупреждали бы возможныя между ними столкновенія.

Доказывая необходимость отдѣленія законодательной власти отъ власти правительственной, Монтескье устанавляетъ начало закономѣрности въ управленіи и требуетъ, чтобы дѣятельность правительственныхъ органовъ опредѣлялась не правилами, случайно и произвольно установляемыми этими органами, а постоянными и общими нормами, установляемыми законодательной властью. Выставляя это начало и требуя, чтобы право установлять законы принадлежало законодательному собранію, Монтескье проводитъ грань между закономъ

и административнымъ распоряженіемъ и установляетъ то основное начало современнаго конституціоннаго права, по которому законъ, какъ высшая норма государственной жизни, опредѣляется не односторонней волей правителя, а можетъ состояться не иначе, какъ съ согласія того собранія, которое призвано быть органомъ народнаго правосознанія.

Требуя, наконецъ, отдѣленія судебной власти отъ правительственной и законодательной, Монтескье установляетъ принципъ независимости суда, принципъ, который совершилъ свое побѣдоносное шествіе по всему цивилизованному міру.

§ 66. **Ученіе Бенжамена Констана о правовомъ государствѣ.** Сознаніе необходимости единства въ дѣятельности государственныхъ властей служитъ исходной точкой ученія Бенжамена Констана *), который признаетъ существованіе еще четвертой власти, власти королевской, которая установляла бы единство и согласіе въ дѣятельности государственныхъ властей и являлась бы уравновѣшивающимъ и примиряющимъ началомъ тамъ, гдѣ эти власти становятся въ противорѣчіе и противоположность другъ другу. Но этимъ требованіемъ единства власти не ограничивается поправка Бенжамена Констана. Онъ считаетъ главною задачею государственнаго устройства гарантію гражданскихъ и политическихъ правъ гражданъ и думаетъ, что однимъ проведеніемъ въ жизнь ученія Руссо о народномъ суверенитетѣ и Монтескье о раздѣленіи властей эта цѣль еще не достигнута. Онъ ограничиваетъ и дополняетъ эти два ученія слѣдующими разсужденіями. Существуетъ въ мірѣ, говоритъ онъ, лишь двѣ власти: одна незаконная, это—грубая сила, другая законная, это—общая воля. Но, признавая права этой общей воли, т.-е. народный суверенитетъ, необходимо прежде всего понять природу этой воли и точно опредѣлить ея границы.

Въ обществѣ, основанномъ на началѣ народнаго суверенитета, недостаточно, чтобы суверенитетъ этотъ не принадлежалъ какому-нибудь лицу или какому-нибудь отдѣльному общественному классу, но необходимо, кромѣ того, чтобы общество, въ рукахъ котораго сосредоточивается власть, не имѣло бы неограниченной власти надъ отдѣльными своими членами. Совокупность гражданъ — суверенъ въ томъ смыслѣ, что никакое частное лицо, никакая общественная группа не можетъ присвоить себѣ власти, если не уполномочивается къ тому сувереномъ, а не въ томъ смыслѣ, что совокупность гражданъ или тѣ, которые облечены властью, имѣютъ неограниченное право распоряжаться жизнью и имуществомъ гражданъ. Есть, напротивъ, такая область личнаго существованія, которая, по самой природѣ своей, должна всегда оставаться индивидуальной, независимой и недосягаемой для какой бы то ни было общественной власти. Суверенитетъ поэтому,

---

*) Бенжаменъ Констанъ родился въ 1767 году въ Лозанѣ, въ Швейцаріи, но жилъ и дѣйствовалъ главнымъ образомъ во Франціи. Хотя онъ нѣсколько разъ подвергался изгнанію за свою политическую дѣятельность, но все-таки умеръ въ Парижѣ въ 1830 г. Похороны его были необыкновенно торжественны. Его важнѣйшія сочиненія: „De l'espirt de la conquète et de l'usurpation“ (1813 г.), „Esquisse de constitution“ (1814), „Principes de politique“ (1819).

кому бы онъ ни принадлежалъ, ограниченъ и относителенъ. Тамъ, гдѣ начинается личное существованіе и индивидуальная самостоятельность, тамъ должна останавливаться юрисдикція суверенитета. Если общество своею властью переступаетъ эту грань, то это общество является такимъ же узурпаторомъ, какъ и деспотъ, не имѣющій другого девиза власти, кромѣ грубой силы. Согласіе большинства на мѣру, которая врывается произвольно въ личную сферу гражданъ, нисколько не освящаетъ этой мѣры и не дѣлаетъ ее законной; эта мѣра остается грубымъ насиліемъ, отъ кого бы она ни исходила, отъ одного лица, отъ большинства ли, или отъ всего общества.

Если суверенитетъ безграниченъ, то не существуетъ средства, которое охраняло бы отдѣльныхъ гражданъ отъ произвола правительства. Этимъ средствомъ не можетъ быть подчиненіе правительства общей волѣ. Въ дѣйствительной жизни выходитъ всегда такъ, что не общая воля подчиняетъ себѣ правительство, а что правительство истолковываетъ по-своему общую волю. И ни одна положительная организація не можетъ избѣжать этой опасности, сколько бы и какъ бы мы ни раздѣляли власть; если сумма власти, распредѣленная между отдѣльными органами, безгранична, то стóитъ только раздѣленнымъ властямъ соединиться, составить коалицію,—и воцаряется неисправимый деспотизмъ. Поэтому прежде всего необходимо не то, чтобы личныя права могли быть нарушены одною властью не иначе, какъ съ согласія другой, но чтобы эти нарушенія были запрещены всѣмъ властямъ. Недостаточно, чтобы органы исполнительной власти нуждались въ дозволеніи законодательной власти, необходимо, чтобы законодательная власть могла уполномочивать ихъ на то, что входитъ въ ихъ законную сферу. Недостаточно, чтобы исполнительная власть могла дѣйствовать лишь съ согласія власти законодательной, а нужно, чтобы самосогласное дѣйствіе этихъ властей было бы ограничено извѣстными ненарушимыми предѣлами, и чтобы было постановлено, что существуютъ извѣстныя отношенія, которыя недосягаемы и закону,— другими словами, что суверенитетъ ограниченъ, и что существуютъ предѣлы, которые не могутъ переступить ни народъ, ни его уполномоченные.

Вотъ что прежде всего должно быть постановлено во всякой конституціи, вотъ тотъ основной принципъ государственной жизни, который долженъ царить надъ всѣми остальными. Граждане имѣютъ индивидуальныя права, независимыя отъ какого бы то ни было авторитета, и всякій авторитетъ, нарушающій эти права, есть авторитетъ беззаконный. Права же гражданъ заключаются въ индивидуальной свободѣ, въ свободѣ вѣроисповѣданія, въ гарантіи отъ всякаго произвола. Ни одинъ авторитетъ, будь то народъ, будь то монархъ, не можетъ посягать на эти права, не разрывая титуловъ своей собственной власти.

Суверенитетъ народа не есть суверенитетъ безграничный, онъ находитъ свои границы въ тѣхъ предѣлахъ, которые указываются ему справедливостью и правами гражданъ. Но тутъ, продолжаетъ Бенжаменъ Констанъ, встрѣчаются возраженія: возможно ли ограничить верховную власть? можетъ ли существовать власть, которая могла бы

удержать верховную власть въ предѣлахъ, ей указанныхъ и предписанныхъ? Можно счастливой комбинаціей ограничить власть, раздѣляя ее; можно уравновѣсить отдѣльныя власти другъ другомъ. Но какъ сдѣлать, чтобы сумма этихъ властей была ограничена? Какъ можно ограничить власть не иначе, какъ другою властью?

Несомнѣнно, что абстрактное ограниченіе суверенитета недостаточно. Необходимо отыскать такое государственное устройство, которое такъ бы комбинировало интересы отдѣльныхъ уполномоченныхъ властей, что самымъ постояннымъ и прочнымъ интересомъ ихъ было бы оставаться въ предѣлахъ имъ узаконенной власти. Но всегда первымъ и важнѣйшимъ вопросомъ останется компетенція и ограниченіе суверенитета, ибо прежде, чѣмъ организовать власть, необходимо опредѣлить ея природу и ея предѣлы.

Хотя и нельзя придавать преувеличеннаго значенія истинамъ, не вооруженнымъ внѣшней силой, тѣмъ не менѣе нельзя отрицать, что если извѣстные принципы доказаны съ полной и несомнѣнной очевидностью, то они въ этой своей очевидности находятъ себѣ гарантію. Общественное мнѣніе приходитъ къ нимъ на помощь и вооружаетъ ихъ побѣдоносной силой. Если разъ признано, что суверенитетъ не есть власть безграничная, что на землѣ вообще не существуетъ безпредѣльной власти, тогда никто не станетъ изъявлять притязанія на такую власть, и опытъ подтверждаетъ это. Никто, наприм., не признаетъ за цѣлымъ обществомъ права безъ суда и расправы располагать жизнью гражданъ. Если граждане античнаго міра кажутся намъ болѣе наглыми, чѣмъ наши, то таковой взглядъ объясняется именно существованіемъ этого принципа, который освященъ общественнымъ мнѣніемъ и предъ которымъсклоняется всякое правительство. Посягательство деспотизма на личную свободу прежняго времени объясняется между прочимъ политической доктриной, которая проповѣдывала неограниченность верховной власти.

Ограниченность суверенитета не есть, такимъ образомъ, отвлеченное начало, а имѣетъ подъ собою реальную почву. Она будетъ гарантирована прежде всего силою, которая гарантируетъ всѣ общепризнанныя и очевидныя истины, силою общественнаго мнѣнія, затѣмъ она будетъ гарантирована распредѣленіемъ и равновѣсіемъ властей.

Исполнительная власть, власть законодательная и судебная, продолжаетъ Бенжаменъ Констанъ, образуютъ собой три функціи государственной дѣятельности, которыя должны дѣйствовать совмѣстно и согласно другъ съ другомъ, каждая въ своей области, но такъ, чтобы онѣ не задерживали другъ друга, а содѣйствовали общей цѣли. Но когда эти функціи сталкиваются между собою и задерживаютъ другъ друга, то возникаетъ необходимость въ другой силѣ, которая поставила бы ихъ на свое мѣсто. Эта сила не можетъ заключаться въ одной изъ этихъ трехъ функцій, такъ какъ тогда та функція, которая была бы облечена этой силой, могла бы воспользоваться ею для того, чтобы разрушить остальныя, и она должна поэтому стоять внѣ трехъ властей, чтобы быть нѣкоторымъ образомъ нейтральной, дабы она могла примѣняться повсюду, гдѣ необходимо, и быть силой сохраняющей и примиряющей, не дѣлаясь силой враждебной.

Типографія Обществ. распространенія полезныхъ книгъ. Лекціи по рус. гос. праву.
Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева. Листъ 8-й.

Конституціонная монархія создала такую нейтральную власть въ лицѣ главы государства. Дѣйствительный интересъ этого верховнаго вождя заключается не въ томъ, чтобы одна власть опрокидывала другую, но въ томъ, чтобы всѣ опирались другъ на друга, согласовались между собою и дѣйствовали совмѣстно. А такъ какъ люди далеко не всегда понимаютъ свои интересы, то необходимо принять предосторожности и обставить государственную власть такими условіями, чтобы она не могла захватить правъ другихъ властей. И въ этихъ условіяхъ заключается различіе между монархіей абсолютной и монархіей конституціонной. И существованіе такой нейтральной власти мы видимъ въ Англіи.

Ни одинъ законъ не можетъ состояться безъ согласія палаты господъ и палаты общинъ, ни одинъ правительственный актъ не можетъ войти въ законную силу безъ контрассигновки министра и ни одинъ приговоръ не можетъ быть постановленъ иначе, какъ независимымъ судомъ. Но разъ эти предосторожности приняты, посмотрите, какъ англійская конституція пользуется королевскою властью, чтобы положить конецъ всякой опасной борьбѣ и возстановить гармонію между отдѣльными властями. Если направленіе исполнительной власти становится опаснымъ, король отставляетъ министровъ. Если настроеніе палаты господъ угрожаетъ желательному теченію политической жизни, король измѣняетъ ея составъ, назначая новыхъ пэровъ. Если же опасность грозитъ со стороны палаты общинъ, король пользуется своимъ правомъ veto или же распускаетъ палату. Наконецъ, если даже судебная власть злоупотребляетъ своею властью и назначаетъ слишкомъ суровыя наказанія, король умѣряетъ эту власть, пользуясь своимъ правомъ помилованія.

И недостатокъ всѣхъ конституцій заключается въ томъ, что онѣ не создавали такой нейтральной власти, но что онѣ всю полноту авторитета, которымъ должна пользоваться эта власть, вручали одной изъ трехъ активныхъ властей.

Когда эта полнота авторитета находилась въ рукахъ законодательной власти, тогда законъ, который долженъ былъ распространяться лишь на извѣстныя, опредѣленныя отношенія, распространялся на все и касался всего. Отсюда возникла тиранія и произволъ безпредѣльный. Отсюда—произволъ долгаго парламента въ Англіи, народныхъ собраній въ Италіи, французскаго конвента. Когда та же полнота авторитета находилась въ рукахъ исполнительной власти, тогда возникалъ деспотизмъ. Отсюда—узурпація римской диктатуры, безчинство Наполеона.

Конституціонныя монархіи предупреждаютъ эту опасность, создавши нейтральную власть, столь необходимую для всякой правильной свободы. Король въ свободномъ государствѣ—существо особаго рода, стоящее надъ борющимися партіями, не имѣющее другого интереса, кромѣ поддержанія порядка, не могущее никогда лишиться своего высокаго сана.

§ 67. **Значеніе Бенжамена Констана.** Заслуга Бенжамена Констана заключается въ тѣхъ важныхъ поправкахъ, которыя онъ внесъ въ ученіе Монтескье о правовомъ государствѣ. Онъ настаиваетъ на единствѣ

государственной власти и видитъ въ тѣхъ раздѣльныхъ властяхъ, о которыхъ говоритъ Монтескье, лишь различныя функціи одной и той же государственной власти, не раздѣленную по существу своему власть, а лишь распредѣленную между отдѣльными, болѣе или менѣе независимыми другъ отъ друга органами. Согласное и совмѣстное дѣйствіе этихъ органовъ установляется существованіемъ королевской власти. Это ученіе Бенжамена Констана, дополняющее ученіе Монтескье о раздѣленіи властей, устраняетъ дѣлаемыя послѣднему возраженія, которыя, мы видѣли, сводятся къ тому, что ученіе Монтескье противорѣчитъ единству государственной власти и не предусматриваетъ возможности столкновенія между отдѣльными властями. Но еще важнѣе то соображеніе Бенжамена Констана, по которому раздѣленіе властей еще не устраняетъ злоупотребленій со стороны этихъ властей. Бенжаменъ Констанъ дополняетъ ученіе о правовомъ государствѣ требованіемъ, чтобы государственная власть находила бы свое ограниченіе не только въ самомъ своемъ устройствѣ, т.-е. въ распредѣленіи государственныхъ функцій между отдѣльными, ограничивающими другъ друга политическими тѣлами, но и въ неприкосновенности и ненарушимости личныхъ правъ гражданъ.

И вотъ это требованіе сдѣлалось преобладающимъ во французской политической литературѣ первой трети настоящаго столѣтія и наложило на нее особый отпечатокъ. Всѣ французскіе писатели за этотъ періодъ выставляютъ своимъ основнымъ требованіемъ неприкосновенность индивидуальной свободы. Всѣ они не безпристрастные изслѣдователи политической жизни, а воинствующіе политическіе дѣятели, охваченные той борьбой, которая ведется между старымъ и новымъ порядкомъ, и этотъ старый порядокъ олицетворяется въ ихъ глазахъ въ лицѣ всемогущаго государства, новый же порядокъ, по ихъ воззрѣніямъ, имѣетъ своею главною задачею обезпеченіе личной свободы. Всѣ ихъ антипатіи направлены противъ всемогущаго государства, всѣ ихъ симпатіи на сторонѣ личной свободы. Личная свобода, по ихъ воззрѣніямъ,—самое дорогое благо, о которомъ должно заботиться болѣе всего и прежде всего, государство же есть зло, но зло неизбѣжное, дѣйствіе котораго должно по возможности сужывать и терпѣть лишь тамъ, гдѣ это безусловно неизбѣжно. Этотъ взглядъ какъ нельзя яснѣе выступаетъ въ сочиненіи Гелло (Hello, Du régime constitutionnel dans les rapports avec l'état actuel de la science sociale et politique). Онъ прямо заявляетъ, что правительственная власть—та сила, которая возбуждаетъ подозрѣніе и нуждается въ сдержкахъ, народъ же—слабая сторона, которая нуждается въ покровительствѣ. Не анархія опасна, а деспотизмъ. Анархія очень быстро сама произноситъ надъ собою приговоръ; она находитъ свой предѣлъ въ своемъ буйствованіи, которое всякую анархію дѣлаетъ краткотечной, между тѣмъ какъ деспотизмъ умѣетъ организовать и упрочивать рабство, вносить порядокъ въ зло и этимъ создавать условія устойчивости и долговѣчности. Должны пройти года прежде, чѣмъ можно возстановить энергію и бодрость духа, и труднѣе сглаживать послѣдствія деспотизма, чѣмъ разрушить его внѣшнее могущество. Власть нуждается въ умаленіи и ограниченіи, свобода—въ помощи и покровительствѣ. И

гарантія индивидуальныхъ правъ есть первая и главнѣйшая задача всякой конституціи. Она прежде всего должна точно установить эти права; устройство государственной власти должно служить лишь гарантіей этихъ правъ. Эта же гарантія заключается въ томъ, чтобы найти такое раздѣленіе властей, гдѣ бы гарантируемыя права стояли превыше каждой изъ властей.

Въ этомъ же смыслѣ высказывается цѣлый рядъ и другихъ писателей, между которыми обращаютъ на себя особенное вниманіе. Шербюлье (Cherbulliez, Théorie des garanties constitutionnelles) и Шатобріанъ (Chateaubriand, La monarchie selon la charte).

Мы разсмотрѣли первый періодъ въ исторіи правового государства, который связанъ съ именами Руссо, Монтескье, Бенжамена Констана. Періодъ этотъ характеризуется тѣмъ, что 1) исходной точкой ученія о правовомъ государствѣ является индивидуальная свобода, 2) главная задача всякаго государственнаго устройства—гарантія этой свободы, 3) гарантія же ея достигается извѣстнымъ механизмомъ государственныхъ учрежденій, который ограничиваетъ государственную власть, раздѣляя ее между различными самостоятельными политическими тѣлами. Но вотъ возникаетъ новое ученіе, соціализмъ, которое требованіемъ новой общественной организаціи расширяетъ задачу государства и видоизмѣняетъ понятіе о личной свободѣ.

ГЛАВА IX.

Вліяніе ученія объ обществѣ и національности на понятіе правового государства.

§ 68. **Зарожденіе соціализма.** Причина французской революціи кроется прежде всего въ томъ, что старый порядокъ вещей установилъ два класса: дворянскій классъ, обладавшій всѣми политическими правами, и все остальное населеніе, безправное, исключенное изъ участія въ активной государственной жизни. Различіе это основывалось на правѣ происхожденія. Ни способности, ни таланты, ни богатство не въ состояніи были выдвинуть человѣка на политическое поприще; одно происхожденіе давало силу и вѣсъ въ обществѣ. Имущественное положеніе лица при такомъ порядкѣ вещей не играло никакой роли. Собственность, сосредоточивающаяся въ рукахъ привилегированнаго сословія, есть собственность поземельная, пріобрѣтаемая въ силу рожденія, а не свободнымъ трудомъ, такъ что имущественныя отношенія имѣли малое вліяніе на общественное положеніе лица. Въ дореволюціонную эпоху общество не могло дѣлиться по имущественному положенію лицъ, такъ какъ владѣніе имуществомъ не являлось условіемъ обладанія политическими правами. *Борьба, которою открылась французская революція, не была борьбою извѣстнаго общественнаго класса за политическое преобладаніе, это была борьба всего французскаго народа противъ стараго государственнаго строя, узаконявшаго исключительныя права дворянства.*

Когда эта борьба кончилась ниспроверженіемъ всего государственнаго строя, торжествомъ tiers-état и его принципа—égalité, тогда только сдѣлалось яснымъ, что то общество, которое боролось за безусловное равенство всѣхъ, далеко не представлялось единодушной массой, которой оно было до революціи. И, дѣйствительно, первая конституція 1791 года доказала это; уже она скрывала въ себѣ противорѣчіе съ провозглашеннымъ принципомъ равенства. Она выставляла этотъ принципъ безусловнымъ началомъ и вмѣстѣ съ тѣмъ опредѣлила, что активный гражданинъ тотъ, кто платитъ извѣстную прямую подать, т.-е. кто владѣетъ собственностью. Тутъ, такимъ образомъ, *впервые выступилъ новый принципъ съ новымъ значеніемъ: это собственность, какъ препятствіе къ осуществленію безусловнаго всеобщаго равенства.* Но въ это время онъ еще не могъ имѣть такого значенія, которое онъ пріобрѣлъ впослѣдствіи; онъ еще не служилъ основаніемъ для раздѣленія общества на собственниковъ и несобственниковъ, на имущихъ и неимущихъ, пока еще не существовало пролетаріата и его смертельнаго врага буржуазіи, пока существовалъ только tiers-état, который боролся за принципъ равенства. Масса народа требовала уничтоженія конституціи, и еще не было той общественной силы, которая была бы воплощеніемъ начала собственности и связанныхъ съ нимъ правъ и преимуществъ и отражала бы притязанія толпы. И вотъ начинается борьба за безусловное торжество начала равенства; всякія различія, которыя обусловливаются образованіемъ, состояніемъ, талантами, должны быть уничтожены; единственное средство избавиться отъ отличающихся этими качествами народъ находитъ въ ихъ истребленіи, въ ихъ поголовномъ избіеніи. Наступаетъ терроръ, и герой его Робеспьеръ даетъ народу конституцію 1793 года, которая объявляетъ всякаго совершеннолѣтняго француза citoyen и опредѣляетъ, что le peuple souverain est l'universalité des citoyens français. *Эта конституція была воплощеніемъ безусловнаго принципа равенства, это была законная форма, въ которую облеклось народное самодержавіе, самодержавіе толпы; она узаконяетъ государственный строй, абсолютно противоположный господствовавшему до 1789 года.* Въ ней революція, казалось, достигла своего апогея, а между тѣмъ она была также непрочна, какъ конституція 1791 года; ея господство было еще менѣе продолжительно.

Не трудно отгадать причину этого явленія. И, дѣйствительно, съ тѣхъ поръ, какъ разразилась революція, всѣ классы общества по очереди имѣли государственную власть въ своихъ рукахъ. Сначала дворянство, затѣмъ—имущій классъ, наконецъ—народная масса, чернь. И каждый изъ этихъ классовъ употреблялъ власть лишь на то, чтобы обезпечить свое господство: въ рукахъ всѣхъ государство служило лишь средствомъ. *Теперь сдѣлалось яснымъ, что власть въ рукахъ общества ведетъ лишь къ борьбѣ; всѣми овладѣло чувство, что государственная власть есть нѣчто отличное отъ абсолютнаго самоуправленія, и что единственное средство отвратить будущія революціи—дать государственной власти самостоятельное и независимое положеніе,* но въ это время во Франціи недоставало людей, способныхъ установить такую власть, поэтому возстановленіе было еще невозможно. И вотъ

наступаетъ то затишье, та апатія, та мертвая тишина, которыя являются характеристическими чертами директоріи.

Паденіе конституціи 1793 г. и характеръ конституціи 1795 г., ограничивающій право активнаго гражданства извѣстнымъ цензомъ, доказали, что tiers-état начинаетъ распадаться, что является раздѣленіе общества на господствующій классъ и на подвластный, на классъ имущихъ и на классъ неимущихъ, и что то, что раздѣляетъ эти классы, есть собственность. Но эти классы не успѣли еще сложиться, различіе между ними не успѣло еще рѣзко и отчетливо выясниться. Классъ неимущихъ не успѣлъ еще сложиться въ пролетаріатъ и не сдѣлался политической силой; такой политической силой является bourgeoisie. Но эта сила не стремится еще пока завладѣть государственной властью. она отъ послѣдней ничего другого не требуетъ, какъ простого признанія и спокойствія. Если чернь отступилась отъ государственной власти, какъ отъ врага, то имущій классъ отдалился, какъ другъ. И наступившую теперь эпоху можно охарактеризовать слѣдующимъ образомъ: Франція чувствовала, что начинаетъ слагаться новое общество, она искала самостоятельнаго государства и независимой государственной власти, дабы подъ сѣнью ея развить элементы новаго общества. Дѣйствительно, *эпоха имперіи создала всѣ тѣ условія, которыя были необходимы для постепеннаго, но послѣдовательнаго и рѣшительнаго развитія этихъ новыхъ общественныхъ элементовъ.* Въ эпоху имперіи борьба партій сдѣлалась невозможной. Государственная власть поднялась на такую высоту, которая дѣлала ее недоступной для отдѣльныхъ индивидовъ, и этимъ самымъ стремленія этихъ индивидовъ получили новое направленіе. Это направленіе обусловливалось тѣмъ общественнымъ строемъ, который былъ созданъ французской революціей. Революціей были устранены всѣ тѣ преграды, которыя могли препятствовать свободному и самостоятельному развитію отдѣльныхъ лицъ. Самодѣятельности отдѣльныхъ лицъ было предоставлено самое широкое поле. Но пока еще бушевала французская революція, эту самодѣятельность тормозила та неопредѣленность и шаткость отношеній, которая существуетъ во всякомъ неустановившемся государственномъ порядкѣ. Военная диктатура устранила и эту преграду,—и самодѣятельному развитію отдѣльныхъ личностей, свободныхъ и равныхъ между собою, былъ открытъ широкій просторъ подъ сѣнью крѣпкой государственной власти. Принципъ уравненія всѣхъ различій имѣетъ значеніе для отдѣльнаго лица лишь до времени, пока оно не видитъ возможности подняться надъ всѣми остальными. Когда устранены всѣ преграды и всѣмъ открытъ свободный путь, всѣ бросаются впередъ, и каждый стремится лишь къ достиженію своей цѣли. Эти цѣли весьма различны, онѣ могутъ быть формулированы однимъ словомъ—пріобрѣтеніе значенія между себѣ подобными. Тамъ, гдѣ не существуетъ объективныхъ опредѣленій, которыя бы назначили каждому свое мѣсто въ обществѣ и государствѣ, тамъ преимущество одного лица надъ другимъ можетъ обусловливаться моментомъ, тѣсно связаннымъ съ личностью, и этимъ моментомъ является собственность. И, дѣйствительно, этотъ моментъ могъ дать отдѣльной личности все то, что обезпечивало ей вѣсъ въ обществѣ: наслажденіе

матеріальными благами, уваженіе, вліяніе, общественное значеніе; отсюда мы видимъ, что всѣ бросаются на пріобрѣтеніе имущественныхъ благъ, на ихъ развитіе и расширеніе; *всѣ стремленія, не имѣя лучшей цѣли, не зная поприща, на которомъ личность могла бы пріобрѣсти такое значеніе, направлены въ эту сторону.* Какъ скоро имущественныя блага сдѣлались предметомъ стремленій, становится естественною потребность общества имѣть обезпеченіе въ юридической неприкосновенности собственности, накопленнаго имущества. Такое обезпеченіе могло лишь дать государство, и притомъ государство, совершенно независимое отъ формы правительства. *Отсюда классъ имущихъ требовалъ самостоятельной власти и призналъ ту, которая фактически господствовала въ то время во Франціи. Такимъ образомъ въ эпоху имперіи сложился классъ имущихъ, сильный своимъ богатствомъ и своимъ общественнымъ вѣсомъ, и параллельно съ нимъ образовался классъ неимущихъ.* Tiers-état распался на двѣ ясно очерченныя группы, и уже теперь стало ясно, что между ними лежитъ глубокая пропасть. *Но эти группы были пока лишь общественными классами, не возвысились еще на степень самостоятельныхъ политическихъ силъ,* не говоря о классѣ неимущихъ, который уже конституціей 1795 г. былъ выброшенъ изъ государства, а классъ имущихъ былъ лишенъ всякаго участія въ дѣлахъ политической жизни. Свою гражданскую свободу онъ купилъ цѣною своей политической несвободы. Между этими двумя классами не могла возгорѣться борьба, ибо политическая власть была недоступна какъ тому, такъ и другому классу, и пока внѣшнимъ образомъ соединяло ихъ подчиненіе государственной власти, изъ которой они были исключены. Хотя противоположность между имущими и неимущими все болѣе вырабатывалась, тѣмъ не менѣе классъ неимущій еще не чувствовалъ всей тягости своего положенія, и два, главнымъ образомъ, условія были тому причиною: большая часть неимущихъ была на войнѣ, и слава, которой покрывалось французское оружіе, отражалась на нихъ; они не могли сознавать своего дѣйствительнаго положенія; положеніе же тѣхъ, которые оставались на родинѣ, смягчалось тѣмъ, что, благодаря недостатку рабочихъ рукъ, трудъ ихъ хорошо вознаграждался.

Когда Наполеонъ палъ, общество снова было призвано къ участію въ политической власти; общественный строй, сложившійся въ императорскую эпоху, не могъ не отразиться на характерѣ конституціи. И дѣйствительно, мы видимъ, что тотъ общественный классъ, который успѣлъ занять первенствующее мѣсто въ обществѣ, успѣлъ завоевать себѣ соотвѣтствующее ему мѣсто въ государствѣ. По 38-й ст. конституціи избраннымъ депутатомъ долженъ быть достигшій 40-лѣтняго возраста и платящій прямую подать въ 1000 франковъ. И вотъ оба класса снова стоятъ другъ противъ друга, классъ имущихъ во главѣ государства, вооруженный всѣми правами и всѣми тѣми средствами, которыя дѣлаютъ доступными всѣ матеріальныя блага и обезпечиваютъ человѣку общественный вѣсъ и значеніе, съ другой стороны— классъ неимущихъ, безусловно ему подчиненный какъ въ матеріальномъ, такъ и въ политическомъ отношеніяхъ, лишенный всѣхъ политическихъ правъ и матеріальныхъ благъ. И, несмотря на то, что про-

тивоположность не могла быть выражена рѣзче, и принципъ égalité нарушенъ въ болѣе рѣзкой формѣ, тѣмъ не менѣе мы видимъ что этотъ угнетенный классъ не дѣлаетъ никакихъ попытокъ завоевать то равенство правъ, которое сулила ему революція.

Причина эта кроется въ томъ, что возстала вновь та сила, которая соединила французское общество къ единодушному дѣйствію во время французской революціи. Этой силой было стремленіе ниспровергнуть тотъ старый строй, который стоялъ преградою на пути къ осуществленію начала равенства. Дѣйствительно, этотъ строй снова возсталъ изъ пепла: король въ союзѣ съ родовою аристократіей, въ союзѣ съ іезуитами попираетъ свободу слова, нарушаетъ конституцію. Этотъ старый строй былъ общимъ врагомъ какъ для класса имущихъ, такъ и для класса неимущихъ. И вотъ они снова соединяются, снова образуется tiers-état, и во второй разъ они остаются побѣдителями въ борьбѣ со старымъ порядкомъ. Но если іюльская революція какъ по причинѣ, ее вызвавшей, такъ и по своему исходу была аналогична съ первой революціей, то совершенно иными представляются намъ состояніе общества и та пропорція, въ которой стояли притязанія общества съ установившимся послѣ іюльской революціи государственнымъ строемъ. Дѣйствительно, теперь уже успѣла выработаться противоположность между обоими классами, каждый изъ этихъ классовъ стремился къ преобладанію, къ власти, каждый оберегалъ свое значеніе и свою политическую силу. А между тѣмъ конституція, явившаяся результатомъ іюльской революціи, признала лишь bourgeoisie политическимъ сословіемъ. Но иначе и быть не могло. Іюльская революція является носительницею началъ, провозглашенныхъ первою революціею, и прежде всего принципа равенства; кромѣ того, въ ней уже успѣлъ заявить свою силу тотъ моментъ, который успѣлъ развиться съ такою неимовѣрною быстротою въ эпоху послѣреволюціонную,— моментъ собственности; отсюда очень естественно, что этотъ моментъ отразился и на конституціи, тѣмъ болѣе, что онъ нисколько не противорѣчилъ понятію объ абстрактномъ равенствѣ. И, дѣйствительно, іюльская революція подобно тому, какъ и первая революція, боролась съ прерогативами, обусловливаемыми рожденіемъ, но не съ тѣми, которыя вызваны владѣніемъ имущества. Напротивъ, преимущества, даваемыя богатствомъ, казались совершенно справедливыми и основательными. Образованіе, изощренность ума, вѣсъ въ обществѣ, обусловливаемый богатствомъ, распространили убѣжденіе, что богатство имѣетъ законныя права и на преимущество положенія въ государствѣ, тѣмъ болѣе, что это богатство не противорѣчило принципу равенства, ибо за всякимъ признавалось право на пріобрѣтеніе. Такимъ образомъ политическая власть, пріобрѣтенная классомъ имущихъ, вытекала естественно изъ предшествующаго развитія общества и основывалась на началахъ, провозглашенныхъ первой революціей. Но если политическое преобладаніе перваго класса, узаконенное конституціей 31-го года, и было естественнымъ и необходимымъ результатомъ, тѣмъ не менѣе классъ неимущихъ, устраненный отъ всякаго дѣятельнаго участія въ политической жизни, не могъ равнодушно смотрѣть на этотъ порядокъ вещей и помириться съ этими результатами, какъ бы

естественны и необходимы они ни были. Было естественно, что этотъ неимущій классъ и тѣ, которые близко къ сердцу принимали его судьбу, стали въ оппозицію къ вновь установившемуся государственному строю и стали сомнѣваться въ вѣрности тѣхъ принциповъ, развитіе и осуществленіе которыхъ породили этотъ государственный строй.

Ихъ не могло не поразить, что принципъ равенства въ его послѣдовательномъ примѣненіи ведетъ къ угнетенію одного класса другимъ; они стали доискиваться до причины этого противорѣчія и не могли не наткнуться при этомъ на ту новую силу, которая возникла въ послѣднюю эпоху. И эта новая сила была началомъ собственности.

Іюльской революціей старый строй былъ разрушенъ разъ навсегда, борьба tiers-état съ родовою аристократіей и короной кончилась безусловной побѣдой перваго. Но теперь готовится новая борьба, борьба между тѣми двумя классами, на которые распался tiers-état, борьба между буржуазіей и пролетаріатомъ. Но эта борьба будетъ уже иная, изъ иныхъ побужденій и съ иными цѣлями. Она тоже будетъ ведена за равенство, но она не будетъ направлена противъ различія, устанавливаемаго рожденіемъ, а противъ того, которое устанавливается неравномѣрнымъ распредѣленіемъ собственности. Въ чемъ же состоитъ эта неравномѣрность? Неравномѣрность состоитъ въ отношеніи капитала къ труду; владѣющій капиталомъ имѣетъ безусловный перевѣсъ надъ владѣющимъ трудомъ; владѣющій одною рабочею силою никогда не въ состояніи подняться до владѣльца капитала и до пользованія всѣмъ тѣмъ, что обусловливается актомъ владѣнія. Отсюда вся масса народа дѣлится на имущихъ и неимущихъ, или тѣхъ, которые владѣютъ вмѣстѣ съ рабочею силою и капиталомъ, и тѣхъ, которые владѣютъ одной рабочей силой. Первые безусловно берутъ верхъ въ области производства матеріальныхъ благъ, вторые безусловно исключаются изъ этого производства. Между тѣмъ владѣніе матеріальными благами обусловливаетъ собою и политическую власть, отсутствіе же его ведетъ къ политическому подчиненію. Такимъ образомъ пролетаріатъ въ силу извѣстныхъ экономическихъ законовъ напрасно будетъ стремиться къ равенству; тотъ же, кто случайно владѣетъ капиталомъ, этимъ самымъ принадлежитъ къ господствующему классу. Это направленіе французскаго общества развилось во всей своей рѣзкости при тѣхъ условіяхъ общественной и государственной жизни, которыя установила іюльская революція и конституція 31-го года. Классъ неимущихъ сложился въ одно цѣлое, въ пролетаріатъ, пришелъ къ сознанію своего положенія и началъ понимать, что это положеніе основывается на законахъ, стоящихъ выше произвола отдѣльнаго лица; онъ исключенъ отъ участія въ государственной власти, видитъ невозможность подняться въ ряды господствующаго класса, онъ сложился въ сословіе, которое является какъ бы совокупностью требованій, выставленныхъ принципомъ равенства, но не удовлетворенныхъ имъ.

Вотъ та почва, на которой возникъ соціализмъ. Потребности, возникшія на этой почвѣ, были совершенно иныя, чѣмъ тѣ, которыя породили французскую революцію; понятно, что и ученія, которыя были носителями новыхъ принциповъ французской революціи, не могли удовлетворить этимъ потребностямъ, понятно, что должны были воз-

никнуть новыя ученія, которыя были такъ же противоположны ученіямъ раціоналистической школы, какъ противоположны вновь сложившіяся соціальныя отношенія тѣмъ условіямъ, которыя вызвали французскую революцію.

§ 69. **Отношеніе соціальныхъ ученій къ абстрактнымъ ученіямъ XVIII вѣка.** Абстрактная философія, а за ней французская революція провозгласили принципъ равенства и этимъ совершили великій подвигъ. Истинность этого принципа заключается въ томъ, что онъ признаетъ въ каждомъ индивидѣ безусловно свободную и самостоятельную личность. Но историческое развитіе общественной жизни, основывающейся на этомъ принципѣ, доказало, что этотъ принципъ, въ его абстрактной формѣ, ведетъ къ неравенству; оно доказало, что неравенство въ обществѣ установляется не только государственными законами, признающими право рожденія за основаніе привилегированнаго положенія въ обществѣ, но что и самая общественная жизнь безъ всякаго вмѣшательства государства управляется извѣстными законами, которые, предоставленные своему свободному движенію, обусловливаютъ собою неравенство еще болѣе тяжкое; это суть законы, по которымъ происходитъ распредѣленіе имущественныхъ благъ и по которымъ владѣющій ими въ общественномъ и политическомъ отношеніи господствуетъ надъ неимущимъ. Абстрактная философія, провозгласивъ принципъ равенства, поставила индивидовъ другъ около друга внѣ всякой взаимной связи; она не допускаетъ мысли о взаимной помощи и поддержкѣ, ибо эта поддержка предполагаетъ неравенство, она каждаго предоставляетъ самому себѣ и дѣлаетъ все окружающее его средствомъ для него. Абстрактная философія имѣетъ дѣло лишь съ индивидомъ и не признаетъ ничего высшаго надъ нимъ, отсюда—она личнымъ интересамъ приноситъ въ жертву интересы цѣлаго. *Послѣдствіе такихъ принциповъ то, что отдѣльное лицо, освобожденное отъ всякихъ объективныхъ узъ, въ стремленіи къ развитію своей силы невольно натолкнется на другого и, если этотъ слабѣе, подчинитъ его.* Такимъ образомъ, индивидуализмъ, проповѣдуемый абстрактной философіей, послѣдовательно ведетъ къ общественному неравенству, т.-е. къ состоянію, стоящему въ противоположности съ провозглашаемымъ имъ принципомъ равенства. Противъ этихъ-то слабыхъ сторонъ индивидуализма, противъ этихъ-то одностороннихъ принциповъ абстрактной философіи вооружается соціализмъ. Онъ является противникомъ атомистическаго взгляда на государство, какъ необходимо ведущаго къ угнетенію слабаго сильнѣйшимъ, *онъ требуетъ органическаго общенія людей, въ которомъ господствовало бы равновѣсіе общественныхъ силъ, онъ выставляетъ идею ассоціаціи, идею, оказавшуюся силой плодотворной и внѣ предѣловъ соціальнаго ученія.*

Абстрактная философія XVIII в. выдвинула отдѣльнаго индивида и его интересы на первый планъ. Все же остальное, окружавшее личность, должно было служить лишь средствомъ для обезпеченія господства личности. Такъ и государство было подчинено личности; его задача должна была состоять исключительно въ созданіи такихъ условій, которыя были необходимы для свободнаго и безпрепятственнаго развитія личности. Результатомъ такого взгляда на государство и его

задачи было ученіе о республикѣ, о народномъ суверинетѣ, какъ о наилучшей государственной формѣ, въ которой государство не имѣетъ никакого самостоятельнаго, независимаго или общественнаго значенія. Но такой взглядъ на государство не могъ удовлетворить тѣмъ потребностямъ, которыя возникли на новой почвѣ; республика, въ которой государственная власть сосредоточена въ рукахъ общества и въ которой это общество предоставлено своему свободному развитію по тѣмъ законамъ, которые невольно ведутъ къ порабощенію одного класса другимъ, такая государственная форма не въ состояніи удовлетворить требованіямъ угнетеннаго класса, умиротворить борьбу общества, установить въ немъ равновѣсіе.

Въ противоположность ученіямъ абстрактной философіи соціалистическія ученія имѣли не столько въ виду отношеніе отдѣльной личности къ государственной власти, сколько отношеніе отдѣльныхъ личностей другъ къ другу; они заботятся о развитіи, возвышеніи и обогащеніи отдѣльнаго лица не въ его абсолютности, а въ его связи съ другимъ, дабы это развитіе лица не покупалось цѣною развитія другого лица, однимъ словомъ, если республиканецъ старался подчинить государство личности, то *соціалистическія ученія хотьли подчинить общество интересамъ личности*, если *первые заботились главнымъ образомъ объ организаціи государственной власти, то послѣдніе стремились къ организаціи общества на новыхъ началахъ*. Проекты этой переорганизаціи могутъ быть невѣрны, тѣмъ не менѣе нельзя не сознаться, что соціалистическое ученіе оказало великую услугу наукѣ о государствѣ, впервые заявивши о необходимости ввести изученіе общества въ область государственной науки.

§ 70. **Національныя движенія.** На ряду съ общественными движеніями, вызвавшими соціализмъ и ученіе объ обществѣ, какъ организмѣ болѣе или менѣе независимомъ отъ государства, выступилъ новый факторъ государственной жизни, который имѣлъ также рѣшительное вліяніе на видоизмѣненіе ученія о правовомъ государствѣ абстрактной философіи. Этимъ факторомъ была національность.

Борьба Германіи за независимость, сломившая власть Наполеона, борьба греческаго народа, которая повела къ образованію самостоятельнаго національнаго государства, національное движеніе въ Италіи, отдѣленіе Бельгіи отъ Голландіи во имя національнаго принципа,—всѣ эти новыя движенія должны были подорвать атомистическій взглядъ на государство и политическую доктрину абстрактной философіи. Они показали, что, кромѣ государственной связи, существуютъ еще иныя связи, и что эти связи крѣпче объединяютъ людей, чѣмъ подчиненіе одной общей государственной власти. Національныя движенія первой половины настоящаго столѣтія показали, что одинаковыя историческія судьбы, единство языка и религіи, общія культурныя условія объединяютъ людей въ одно цѣлое, если даже это цѣлое и не образовало изъ себя самостоятельнаго политическаго тѣла. Какъ борьба общественныхъ класовъ, вражда между капиталомъ и рабочей силой, между дворянствомъ и tiers-état, между буржуазіей и пролетаріатомъ разразилась революціей 48-го года и напомнила о существованіи общественнаго строя, слагающагося параллельно съ

государственной организаціей, такъ точно борьба національностей съ историческими государствами, разразившаяся цѣлымъ рядомъ войнъ, напомнила о существованіи культурныхъ цѣлыхъ, не совпадающихъ съ государствами, о существованіи національностей, заявившихъ притязанія на политическую самостоятельность. Въ виду этихъ вновь подмѣченныхъ историческихъ явленій: 1) общества, основывавшагося на экономическихъ отношеніяхъ и стремившагося реорганизовать государство въ своихъ интересахъ, и 2) національности, основывавшейся на единствѣ культурныхъ началъ и стремившейся пересоздать государство на національныхъ основахъ, политическая доктрина, видѣвшая въ государствѣ искусственное цѣлое, союзъ людей, равныхъ между собою и связанныхъ лишь политической организаціей, должна была рушиться и уступить мѣсто новому ученію, которое считалось бы съ этими новыми, съ такою силою сказавшимися факторами.

§ 71. **Вліяніе соціальныхъ и національныхъ движеній на ученія о природѣ, цѣли и организаціи государства.** 1) *Природа государства.* По господствующему теперь воззрѣнію, государство не есть продуктъ свободной воли соединившихся ради достиженія той или другой, сознательно себѣ поставленной цѣли лицъ, а политическая организація народа, сложившаяся вмѣстѣ съ этимъ народомъ и воспріявшая поэтому въ себя вліяніе всѣхъ тѣхъ элементовъ и условій, которые объединили этотъ народъ въ цѣлое, политическая организація, созданная не той или другой группой лицъ, а многовѣковой жизнью народа. Это воззрѣніе на государство даетъ при объясненіи возникновенія и роста государства мѣсто и психическому труду человѣка и смотритъ на политическій строй, какъ на результатъ нравственной и умственной работы людей, дѣйствующихъ въ виду извѣстныхъ, сознательно себѣ поставленныхъ цѣлей, но эти люди не разсматриваются болѣе абстрактными личностями, скроенными всѣ на одинъ ладъ, дѣйствующими внѣ пространства и времени и воодушевленными одинаковыми воззрѣніями, вытекающими изъ единаго разума, общаго всѣмъ, а личностями историческими, дѣйствующими среди данныхъ историческихъ условій, истолковывающими политическія требованія времени и своего народа и считающимися съ данными, сложившимися помимо ихъ воли.

2) *Цѣль государства* не заключается, какъ то учили послѣдователи абстрактной философіи и конституціоналисты школы Бенжамена Констана, только въ установленіи и поддержаніи правового порядка и охраненіи личной свободы. Когда борьба общественныхъ классовъ обнаружила всю несостоятельность доктрины, требовавшей индивидуальной свободы и абстрактнаго равенства, то стала чувствоваться потребность въ сильной и самостоятельной государственной власти, которая стояла бы надъ отдѣльными общественными классами и подчиняла бы частные, исключительные интересы этихъ классовъ общимъ интересамъ государства. Угнетенные общественные классы стали требовать отъ государства дѣятельнаго вмѣшательства въ экономическую жизнь и такой регламентаціи экономичекой жизни, которая оберегала бы интересы слабаго отъ захватовъ сильнаго. Имущіе классы также обращались къ государству съ требованіемъ обществен-

ной организаціи, которая соотвѣтствовала бы ихъ интересамъ, требовали покровительства ихъ торговымъ и промышленнымъ предпріятіямъ и мѣропріятій, которыя регулировали бы отношенія предпринимателей къ рабочимъ и заставили бы послѣднихъ умѣрять свои притязанія. Стало теперь яснымъ, что роль государства не можетъ заключаться въ поддержаніи внѣшняго правового порядка, въ охраненіи индивидуальной свободы, что государство не можетъ оставаться безучастнымъ зрителемъ въ борьбѣ, касающейся самыхъ коренныхъ интересовъ человѣка, и что личная свобода гражданъ и равенство ихъ неосуществимы, пока государство не возьметъ на себя активной роли въ организаціи экономической жизни и не возьметъ подъ свое покровительство слабыхъ и не умѣритъ притязанія сильныхъ.

Національныя движенія и образованіе національныхъ государствъ также содѣйствуютъ болѣе широкому пониманію задачи государства.

На государство была возложена задача содѣйствовать культурной жизни народа, развитію всѣхъ тѣхъ началъ, которыя объединяютъ всѣхъ гражданъ въ культурное цѣлое, т.-е. содѣйствовать развитію наукъ, образованію, покровительствовать народной промышленности, торговлѣ, беречь и хранить вѣрованія и обычаи и жить, однимъ словомъ, одной общей жизнью съ народомъ.

3) *Организація государства.* Съ измѣненіемъ воззрѣнія на природу и цѣль государства должно было видоизмѣниться и воззрѣніе на организацію государственныхъ властей. Роль правительства не могла болѣе пониматься въ смыслѣ простого исполненія законовъ, изданныхъ властью законодательной; ему должна была быть предоставлена бо́льшая свобода и самостоятельность. Но съ предоставленіемъ правительственнной власти большей свободы и самостоятельности прежнія гарантіи ея закономѣрности оказываются недостаточными. Современное правовое сознаніе не перестаетъ требовать отъ государства признанія извѣстныхъ, основныхъ правъ личности, но требуетъ и юридической гарантіи относительно ихъ приложенія; оно требуетъ принятія извѣстнаго правила англійскаго публичнаго права, въ силу котораго каждое право, будь оно частнымъ или публичнымъ, оберегается юридической защитой въ лицѣ независимаго суда; оно требуетъ отвѣтственности должностныхъ лицъ и самостоятельнаго мѣстнаго самоуправленія, которое отправлялось бы не чиновниками, а независимыми лицами. Въ этомъ самоуправленіи современная доктрина видитъ одну изъ главнѣйшихъ гарантій правового государства. Цѣлесообразной организаціей общественной самодѣятельности мѣстная администрація изъемлется какъ изъ-подъ произвола правительства, такъ и изъ-подъ произвола господствующей въ данное время партіи въ законодательномъ собраніи.

§ 72. **Воззрѣніе Лоренца Штейна на сущность государства.** На ученіи Лоренца Штейна о правовомъ государствѣ отразились всѣ тѣ явленія и воззрѣнія, которыя подорвали авторитетъ абстрактной философіи и видоизмѣнили пониманіе сущности государства и его цѣлей. Мы остановимся на этомъ ученіи пообстоятельнѣе потому, что оно всего полнѣе выражаетъ современныя воззрѣнія на правовое государство и всего точнѣе опредѣляетъ точку зрѣнія современной науки на тѣ тре-

бованія, которыя ставятся государственному устройству, заявляющему притязаніе на осуществленіе правового порядка.

Соціалистическія и національныя движенія, обнаружившія существованіе рядомъ съ государствомъ самостоятельныхъ союзовъ общества и національности, историческая школа, давшая толчокъ историческимъ изслѣдованіямъ и указавшая имъ плодотворную методу, расчистили путь къ иному пониманію государства, на которое перестали смотрѣть какъ на совокупность отдѣльныхъ лицъ, соединенныхъ добровольнымъ соглашеніемъ, а въ которомъ признали теперь историческій самобытный порядокъ. Такое воззрѣніе на государство Лоренцъ Штейнъ и выставилъ во главѣ своего ученія, лишь облекши его въ схоластическую формулу, въ которой онъ, ученикъ Гегеля, чувствуетъ особенное пристрастіе и которая, къ сожалѣнію, затемняетъ смыслъ его ученія и затрудняетъ его пониманіе. Самобытность государства и его недосягаемость для отдѣльныхъ лицъ Л. Штейнъ выражаетъ тѣмъ, что опредѣляетъ государство *общеніемъ людей, возвысившимся до самостоятельной, самосознающей и самодѣятельной личности*. Государство есть такой же первоначальный, непроизводный, изначала существовавшій всемірный фактъ, какъ и человѣческая личность. Государство, какъ и „я“ человѣка, не есть ни искусственное учрежденіе, ни требованіе права, ни нравственное образованіе, ни логическое понятіе— государство есть высшая форма личности. Сущность его заключается въ томъ, что оно никѣмъ не учреждено, а имѣетъ свою причину, свое основаніе въ самомъ себѣ. Его необходимость и разумное основаніе не могутъ быть доказаны, какъ не можетъ быть доказано, почему и для чего существуетъ человѣческая личность. Оно есть тотъ великій фактъ, который возвышаетъ общеніе людей надъ людьми и даетъ этому общенію самостоятельное бытіе, независимое отъ воли отдѣльныхъ лицъ.

§ 73. **Воззрѣніе Л. Штейна на цѣли государства.** Государство, будучи такою самобытною личностью, не преслѣдуетъ извѣстныхъ цѣлей, какъ абстрактная философія, а живетъ, осуществляя разнообразныя задачи, вытекающія изъ его природы и изъ тѣхъ измѣнчивыхъ и текущихъ условій, среди которыхъ оно живетъ.

§ 74. **Ученіе Л. Штейна о государственной власти.** Если государство не есть система искусственныхъ учрежденій, а самобытная личность, то это государство не можетъ имѣть различныхъ властей, поручаемыхъ самостоятельнымъ политическимъ тѣламъ, а можетъ имѣть лишь единую власть, которая и есть воля этой единой личности, вооруженная соотвѣтствующей силой. Государство, какъ личность, имѣетъ единую волю и поэтому единую власть, но воля, проходящая различные моменты до своего осуществленія во внѣшнемъ мірѣ и встрѣчающая въ этомъ внѣшнемъ мірѣ различныя задачи, имѣетъ различные органы и области дѣятельности точно такъ же, какъ и человѣческая личность. Но эти органы, будучи органами единой личности, не дѣйствуютъ самостоятельно и внѣ связи другъ съ другомъ, а отправляютъ функціи, которыя суть проявленія единой личной дѣятельности. Ни одинъ органъ не можетъ хотѣть и дѣйствовать для себя; всякій органъ, не исключая и главы государства, въ каждомъ актѣ своей воли и своей дѣятельно-

сти долженъ хотѣть волю государства и проявлять дѣятельность государства. Всякое состояніе, въ которомъ отдѣльный органъ внѣшнею властью принуждается выступить отдѣльно и самостоятельно, есть опасность для государства; всякое состояніе, въ которомъ отдѣльный органъ дѣйствуетъ безъ согласія и безъ содѣйствія другихъ, является исключительнымъ притязаніемъ, нарушающимъ гармонію государственной жизни и раскрывающимъ просторъ личному произволу; каждое состояніе, въ которомъ отдѣльный органъ недостаточно развитъ, чтобы со своей стороны участвовать въ самоуправленіи и самодѣятельности цѣлаго, есть состояніе неразвитости и несовершенства. *Государственная власть, не есть поэтому власть того или другого лица, если даже это лицо представляетъ главу государства, не есть и власть того или другого органа, если даже этотъ органъ есть высшее учрежденіе въ государствѣ; государственная власть есть скорѣе совокупность силъ (Thatkraft) всѣхъ органовъ, мыслимыхъ какъ единство, это—единая, жизненная сила личности государства въ его разнообразныхъ задачахъ.* Если принять во вниманіе, что каждая отдѣльная функція и каждая отдѣльная задача не что иное, какъ выразители цѣлаго, и поэтому носятъ въ себѣ сущность и силу всей государственной власти, то, конечно, можно говорить объ отдѣльныхъ государственныхъ властяхъ, но при этомъ не должно забывать, что эти отдѣльныя власти выражаютъ собою не что иное, какъ функцію отдѣльныхъ органовъ, дѣйствующихъ не иначе, какъ для государства, какъ цѣлаго.

§ 75. **Воззрѣніе Л. Штейна на раздѣленіе властей.** Если государственная власть есть жизненная сила, проявляющаяся во всѣхъ функціяхъ и органахъ государства, то ее нельзя дѣлить, какъ нельзя дѣлить тотъ психологическій процессъ, который мы называемъ волею человѣка, подчиняющей себѣ объекты внѣшняго міра. *Но если нельзя дѣлить государственную власть, какъ единую жизненную силу, которой дѣйствуетъ и живетъ государство, то можно различать въ этой силѣ различные элементы и указать на тѣ различные органы, чрезъ которые она проявляется.*

Государство, какъ и человѣкъ, есть личность, но личность высшаго порядка, и всѣ элементы личности мы встрѣчаемъ и въ государствѣ, но съ тѣмъ различіемъ, что въ человѣкѣ они представляются намъ въ зачаточной формѣ, неясными и неразвитыми, между тѣмъ какъ въ государствѣ они являются организмами съ самостоятельнымъ бытіемъ и особымъ назначеніемъ. *Первымъ элементомъ личности будетъ ея „я“, ея индивидуальность,* которой она отличается отъ всѣхъ другихъ. Этотъ элементъ личности, который въ человѣкѣ не имѣетъ особаго организма, въ государствѣ имѣетъ свой особый органъ въ лицѣ главы государства. „Его функція заключается въ томъ, — говоритъ Штейнъ, — чтобы представлять личное единство всѣхъ моментовъ государства и выражать ихъ въ личномъ бытіи и волѣ“. Это — „я“ государства. Не можетъ существовать государства безъ такой самостоятельной верховной власти, ибо въ ней тотъ пунктъ, въ которомъ жизнь государства возвысилась надъ всѣми особенностями и интересами, чувствуетъ и осуществляетъ свое личное единство. *Второй органъ,* продолжаетъ Штейнъ, *есть органъ государственной воли.* Такъ

какъ государство, по своему существу. есть прежде всего единство отдѣльныхъ личностей, то и государственная воля можетъ быть, прежде всего, чисто личною волею верховной власти. Но такъ какъ отдѣльная личность самоопредѣляется по своему существу, то воля государства до тѣхъ поръ остается неорганическою, пока этотъ моментъ индивидуальнаго самоопредѣленія не воспринятъ государственною волею. Признаніе въ государствѣ этого самоопредѣленія мы называемъ свободою. Государственная воля поэтому только тогда дѣлается органическою, когда она свободна. Воспріятіе индивидуальнаго самоопредѣленія въ личную волю государства требуетъ особаго организма, народнаго представительства, и лишь въ томъ государствѣ господствуетъ свобода, въ которомъ есть этотъ организмъ, и лишь его наличность возвышаетъ государство на степень самоопредѣляющейся личности. *Третій органъ есть органъ дѣятельности государства.* Этотъ органъ Штейнъ называетъ организмомъ управленія въ широкомъ смыслѣ. Онъ осуществляетъ дѣятельность государства и соотвѣтствуетъ тому, что французы называютъ pouvoir exécutif, исполнительною властью, и что мы привыкли называть властью правительственною.

Это управленіе, въ свою очередь, распадается, по Штейну, 1) на исполнительное въ собственномъ смыслѣ и 2) на управленіе (Verwaltung). Различіе этихъ двухъ областей составляетъ самую оригинальную черту въ ученіи Штейна и вытекаетъ у него изъ слѣдующихъ соображеній.

Законъ для своего осуществленія не только нуждается въ силѣ, которая заставляла бы исполнять этотъ законъ и подчиняла бы ему людей и отношенія, но и въ волѣ, которая орудовала бы этой силой, которая общую волю, выраженную въ законѣ, примѣняла бы къ конкретнымъ отношеніямъ. Министръ, которому предстоитъ примѣнить извѣстный законъ, не можетъ быть нѣмымъ орудіемъ закона, которое служитъ только проводникомъ общихъ положеній, выраженныхъ въ законѣ, но и долженъ быть живою, самостоятельною силою, которая вкладываетъ въ общія формулы закона то конкретное содержаніе, которое требуется условіями мѣста и времени. Онъ имѣетъ по этому свою волю, которой дѣлаетъ волю, выраженную въ законѣ, приложимой къ даннымъ обстоятельствамъ, которая, такъ сказать, оживотворяетъ и осуществляетъ абстрактную волю, выраженную въ законѣ. Исполнительная власть имѣетъ свою волю, которая хочетъ волю закона и которая, какъ выражается Штейнъ, есть воля воли государства. И если волю государства мы называемъ закономъ, то волю исполнительной власти, которая хочетъ исполненія закона, мы называемъ распоряженіемъ. *И эту-то волю, которая хочетъ исполненія закона и вооружена соотвѣтствующей силой, Штейнъ и называетъ исполнительною властью.* Эта сила является частью самостоятельнымъ организмомъ, частью присуща каждому правительственному органу, какъ часть его функціи.

Отъ исполнительной власти Штейнъ отличаетъ управленіе, которое есть дѣятельность государства, направленная на различныя задачи. Эта дѣятельность по своимъ объектамъ, въ свою очередь распадается на три области. Первый предметъ управленія есть хозяйственная

жизнь, которую мы, по ея главной части, называемъ финансами, а управленіе ею — финансовымъ управленіемъ. Второй предметъ есть сохраненіе неприкосновенности отдѣльной личности въ сношеніяхъ съ другими, или осуществленіе частнаго права, другими словами, отправленіе правосудія. Третья область внутренней жизни основывается на томъ, что дѣйствительное государство состоитъ именно изъ совокупности своихъ гражданъ, и что, стало быть, степень цѣльнаго личнаго развитія каждаго члена характеризуетъ въ то же время степень и содержаніе развитія самого государства. Стало быть, этотъ успѣхъ каждаго отдѣльнаго лица составляетъ существенную задачу цѣлаго; относящуюся сюда дѣятельность государства мы называемъ внутреннимъ управленіемъ. Итакъ, подъ исполнительною властью Штейнъ понимаетъ тотъ организмъ, который вооруженъ волею и силою для исполненія закона и осуществленія различныхъ административныхъ задачъ. подъ управленіемъ же—дѣятельность этого организма, направленную на эти задачи. Исполнительная власть есть организмъ, какъ орудіе дѣятельности государства, а управленіе есть самая эта дѣятельность.

Итакъ, государственная власть, по Штейну, распадается на три функціи по тремъ моментамъ личной жизни государства.

I. Государство есть личность и, какъ таковая, имѣетъ свое „я“. Это „я“ и есть глава государства, которая своей санкціей возводитъ всякій государственный актъ на степень личнаго акта государства. Власть этой главы государства и есть верховная власть въ собственномъ смыслѣ.

II. Государство имѣетъ свою волю. Эту волю мы называемъ закономъ, а ту власть, которая призвана выражать эту волю,—властью законодательной.

III. Государство имѣетъ свою дѣятельность, которую мы называемъ управленіемъ. Организмъ, вооруженный волею и силою для осуществленія этой дѣятельности, мы называемъ исполнительною властью, а самую дѣятельность—управленіемъ въ собственномъ смыслѣ. Это управленіе распадается на три области: 1) на хозяйственное управленіе, 2) юрисдикцію и 3) внутреннее управленіе *).

§ 76. **Отношеніе Л. Штейна къ его предшественникамъ.** Ученіе Штейна о государственной власти всего лучше показываетъ, въ какой степени современное правовое сознаніе восприняло требованіе Монтескье раздѣленія властей, какъ гарантіи правового порядка. Л. Штейнъ, какъ и Монтескье, вооружается противъ того государственнаго устройства,

*) Все ученіе можно изобразить въ такой схемѣ:

Государство.

I. „Я“ государства (глава государства).	II. Воля государства (законодательство).	III. Дѣятельность государства (управленіе).	
		1. Исполнительная власть (сила и воля управленія).	2. Управленіе въ собственномъ смыслѣ.
			Дѣятельность государства: a) хозяйственная, b) юрисдикція, c) внутреннее управленіе.

которое господствуетъ въ абсолютной монархіи и въ которомъ законъ и повелѣніе совпадаютъ въ личной волѣ главы государства, т.-е. всякое повелѣніе есть законъ. Послѣдствіемъ такого совпаденія, при неотвѣтственности законодателя и абсолютности закона, является то, что исполнительная власть въ качествѣ законодательной господствуетъ надъ всею государственною жизнью во всѣхъ пунктахъ. А такъ какъ она по необходимости бываетъ личной, то, стало быть, и все государство подчинено личной волѣ государственной главы, т.-е. не свободно.

Но Л. Штейнъ вмѣстѣ съ Монтескье не только требуетъ самостоятельности законодательной власти по отношенію къ исполнительной власти, но и самостоятельности послѣдней по отношенію къ законодательной, самостоятельности, которой не признавали Руссо и доктрина народнаго суверенитета, безусловно подчинявшіе исполнительную власть законодательной. Онъ возстаетъ противъ этого принципа, по которому опять исполнительная власть не имѣетъ самостоятельности, и законодательство, образуемое совокупностью народа, само беретъ въ свои руки исполненіе. Здѣсь всякій законъ есть въ то же время повелѣніе; послѣдствіемъ этого подчиненія является то, что исполненіе имѣетъ полномочія только на то, что прямо выражено и предписано закономъ, вслѣдствіе чего, хотя свобода обезпечена, но развитіе дѣйствительной жизни медленно подвигается впередъ. Дальнѣйшее же слѣдствіе заключается въ господствѣ интересовъ надъ законодательствомъ, возникаетъ управленіе большинства интересовъ и, слѣдовательно, стѣсненіе свободнаго общественнаго движенія. Это состояніе обусловливаетъ господство сильныхъ надъ слабыми во имя интересовъ господствующихъ классовъ, борьбу подчиненныхъ классовъ съ господствующими,—отсюда свобода сама собою разлагается.

Итакъ, Л. Штейнъ, какъ и Монтескье, требуетъ самостоятельности законодательной власти и такой же самостоятельности исполнительной власти и въ этомъ видитъ главную гарантію господства закона. Но Монтескье ради обезпеченія этой самостоятельности требуетъ безусловнаго отдѣленія законодательной власти отъ исполнительной и ставитъ ихъ несогласованными и разобщенными двумя независимыми политическими тѣлами; Л. Штейнъ признаетъ въ нихъ лишь различныя функціи одного и того же организма, функціи, поручаемыя особымъ органамъ этого организма. Самостоятельность же ихъ обезпечивается тѣмъ, что за законодательною властью признается исключительное право издавать законы, а за исполнительною властью—исключительное право издавать повелѣнія, которыя никогда не должны противорѣчить законамъ, а лишь примѣнять ихъ къ жизни и дополнять ихъ тамъ, гдѣ это требуется. За каждою изъ этихъ властей признается своя компетенція, въ которой онѣ вращаются свободно и которую ни одна не можетъ расширять въ ущербъ другой. Надъ ними стоитъ власть главы государства, которая участвуетъ какъ въ законодательствѣ, такъ и въ исполненіи и установляетъ ихъ согласное дѣйствіе. Но и эта королевская власть имѣетъ свою компетенцію и свою организацію, которую она не можетъ переступать и которая служитъ гарантіей самостоятельности власти исполнительной и законодательной отъ королевской. Другими словами, не дѣленіемъ властей обезпечивается законо-

мѣрность, а ихъ самостоятельной организаціей и разграниченіемъ ихъ компетенціи, предѣлы которой охраняются юридическими нормами, гарантированными конституціей и охраняемыми судомъ.

ГЛАВА X.

Основныя понятія государственнаго права по ученію современныхъ публицистовъ.

§ 77. **Современныя воззрѣнія на юридическую природу государства и государственной власти.** Направленіе, которое явилось на смѣну органической школѣ и которое является въ настоящее время господствующимъ, имѣетъ своими представителями Гербера, Зейделя, Лабанда, Іелинека. Характерной чертой этого направленія выступаетъ требованіе изучать государство съ юридической и только съ юридической стороны, предоставляя другимъ наукамъ изучать его съ другихъ сторонъ.

Что-же понимать подъ юридической стороной государства? Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, необходимо уяснить себѣ специфическую природу тѣхъ величинъ, изученіе которыхъ входитъ въ область отмежеванную юриспруденціи.

Величины, которыми орудуетъ юристъ, суть величины отвлеченныя; онѣ никакого реальнаго бытія не имѣютъ: ихъ нельзя ни видѣть, ни осязать, ни взвѣсить. Это—такія же отвлеченныя величины, какъ тѣ, которыми орудуетъ математикъ. Какъ нельзя осязать ни точки, ни круга, ни линіи, такъ нельзя осязать ни права собственности, ни всякаго другого юридическаго отношенія. Я могу показать свой домъ, могу любоваться имъ, но моего права собственности на него я осязать не могу. Я могу видѣть человѣка, но субъекта правъ я никогда не увижу. Я могу ходить по землѣ, которая перешла ко мнѣ по договору найма, но самаго договора найма я никогда не ощупаю, сколько бы я ни вертѣлъ въ своихъ рукахъ нотаріальный актъ.

Юридическія нормы и юридическія отношенія не имѣютъ никакого внѣшняго бытія и существуютъ исключительно во внутреннемъ сознаніи человѣка.

Всякое юридическое отношеніе имѣетъ, конечно, матеріальный субстратъ, но предметомъ изученія юриста является не этотъ матеріальный субстратъ, а самое юридическое отношеніе. Юристъ изучаетъ семью, напримѣръ, лишь со стороны той правовой связи, которая объединяетъ членовъ семьи. Юристу нѣтъ никакого дѣла до физіологическаго основанія семьи; онъ не задаетъ себѣ вопроса, въ чемъ нравственная цѣль семьи; онъ не изучаетъ хозяйственной жизни семьи: онъ имѣетъ въ виду только правовую форму семьи. И то же самое мы должны сказать и о государствѣ: и здѣсь мы различаемъ матеріальный субстратъ и юридическое отношеніе. *Матеріальнымъ субстратомъ государства являются территорія и люди, юридическимъ же от-*

ношеніемъ является та связь, которою государственная организація объединяетъ людей въ одно цѣлое и надѣляетъ какъ органовъ, такъ и членовъ государства правами и обязанностями. Только эта связь и является предметомъ изученія юриста. Вопросы о нравственномъ основаніи государства, о конечныхъ цѣляхъ государства, объ историческомъ происхожденіи государства, вопросы о физіологическихъ, психологическихъ и экономическихъ связяхъ, объединяющихъ народъ, — все это вопросы, которые могутъ быть предметомъ науки о государствѣ въ широкомъ смыслѣ этого слова и которые изучаются спеціально особыми отраслями знанія: антропологіей, этнографіей, политическою экономіей, психологіей и этикой, но которые въ область, отмежеванную государственному праву, какъ наукѣ юридической, во всякомъ случаѣ, не входятъ.

Если такова задача догмы государственнаго права, то опредѣленіе государства, которое бы соотвѣтствовало этой задачѣ, должно ставить себѣ цѣлью—охарактеризовать государство не со стороны его матеріальнаго субстрата, а лишь со стороны той юридической связи, которая объединяетъ людей въ одно организованное цѣлое и надѣляетъ ихъ извѣстными правами и обязанностями.

Природа этой юридической связи понимается различными учеными неодинаково:

1) Одни объясняютъ эту связь личнымъ господствомъ, подчиненіемъ людей людямъ.

2) Другіе объясняютъ эту связь общественнымъ господствомъ, подчиненіемъ людей господству государства, какъ цѣлаго.

Если всмотрѣться ближе въ то разногласіе, которое разъединяетъ эти два направленія, то окажется, что оно сводится къ разрѣшенію одного коренного вопроса, который можно формулировать такъ:

Представляетъ ли государство воле-и дѣеспособное цѣлое, стоящее надъ людьми, или же это цѣлое только фикція, а въ дѣйствительности государство не что иное, какъ сумма физическихъ лицъ, сдерживаемыхъ въ единство волею властителя?

§ 78. **Реалистическое направленіе (Зейдель, Линггъ).** То направленіе, которое называетъ себя реалистическимъ, отрицаетъ существованіе государства, какъ цѣлаго.

Представителемъ этого направленія является Зейдель. Для него не существуетъ другого правового единства, кромѣ человѣка. Только человѣкъ можетъ дѣйствовать, только человѣкъ можетъ хотѣть, государство не можетъ имѣть воли, не можетъ быть поэтому ни субъектомъ правъ, ни субъектомъ государственной власти. Государство есть совокупность людей, живущихъ на опредѣленной территоріи и подчиненныхъ власти одной господствующей воли. Эта воля — субъектъ власти, территорія и люди—объектъ этой воли. Воля властителя стоитъ надъ государствомъ и подчиненіе этой воли людей и территоріи только и придаетъ имъ государственный характеръ. Территорію и людей называютъ государствомъ тогда, когда они подвластны, точно также какъ и вещь называютъ собственностью только тогда, когда она имѣетъ господина. Господствующею надъ людьми и территоріей волей можетъ быть только человѣческая воля, ибо на землѣ только

человѣкъ одаренъ разумной волей. Абстракція-государство не можетъ хотѣть, конкретное государство можетъ быть только подвластно. Оно не можетъ имѣть воли, оно можетъ быть только объектомъ воли. Въ государствѣ должны, слѣдовательно, существовать люди, которымъ была бы присуща власть своею волей господствовать надъ остальными. Верховная властвующая воля, является ли она волею одного, нѣсколькихъ или многихъ, всегда есть воля надъ государствомъ, а никогда не является волею государства. Воля государства—пустая фикція.

Послѣдователемъ Зейделя является Линггъ. Онъ нѣсколько видоизмѣняетъ доктрину своего учителя тѣмъ, что ставитъ господствующую волю не надъ государствомъ, а въ государство; но эта воля, также какъ у Зейделя, не воля государства, а воля государя. Интересъ, который представляютъ *Эмпирическія изслѣдованія* Лингга, заключается поэтому не въ оригинальности его ученія, а только въ томъ, что онъ подробнѣе обосновываетъ индивидуалистическій взглядъ Зейделя на государство и съ точки зрѣнія этого взгляда даетъ не лишенную остроумія критику новѣйшихъ ученій о государствѣ.

Линггъ рѣзко подчеркиваетъ тотъ взглядъ Зейделя, по которому государство — ничто иное, какъ сумма индивидовъ, а государственная власть не воля государства, а физическая воля конкретнаго правителя. Государство, по его опредѣленію, это тотъ фактъ, въ силу котораго множество людей осѣдлыхъ подчинены одной господствующей волѣ. Это множество своимъ подчиненіемъ одной волѣ не возвышается на степень новаго существа, новой реальности. Реальны только индивиды, которые представляются намъ единствомъ лишь съ точки зрѣнія ихъ подчиненія одной властвующей волѣ. Войско, надъ которымъ господствуетъ полководецъ, не есть новое существо, возвышающееся надъ отдѣльными солдатами, а только множество людей, подчиненныхъ господству одной воли, воли полководца. Воля, которая отдѣлилась бы отъ физическихъ лицъ и сгустилась бы въ самостоятельное единство, — это такое представленіе, которое на почвѣ опыта сложиться во всякомъ случаѣ не могло. Государство не что иное, какъ сумма отдѣльныхъ индивидовъ. Между тѣмъ, этой суммѣ хотятъ во что бы то ни стало приписать свойство, которымъ не обладаетъ ни одинъ изъ слагаемыхъ. Всѣ согласны въ томъ, что отдѣльный подданный не властвуетъ, какъ же можетъ властвовать сумма подданныхъ? Невозможно суммѣ А, В до Х приписывать способность, которую не имѣетъ ни А, ни В, ни вообще Х. Связывая Х палочекъ никогда не получишь (Х+I) палочекъ.

Дальше, кажется, въ реалистическомъ направленіи идти некуда. Чтобы какъ можно реальнѣе изобразить существующія въ государствѣ отношенія между людьми, ихъ сравниваютъ съ палочками и увѣряютъ, что, кромѣ суммы палочекъ, въ государствѣ ничего не существуетъ. Если уже быть послѣдовательнымъ, то слѣдовало бы продолжать это сравненіе въ реалистическомъ духѣ, и, иллюстрируя эмпирически отношенія властованія въ государствѣ, сказать, что государство есть сумма палочекъ, государственная власть палочка, ударяющая по другимъ палочкамъ, а подданные тѣ палочки, по которымъ ударяютъ.

Это направленіе называетъ себя реалистическимъ; мы же вмѣстѣ съ Іеллинекомъ назовемъ его нигилистическимъ и думаемъ, что другого названія не заслуживаетъ доктрина, которая сводитъ весь юридическій строй къ суммѣ отдѣльныхъ лицъ, связанныхъ подчиненіемъ одной личной волѣ правителя и которая раздѣляетъ весь родъ человѣческій на двѣ половины, изъ которыхъ одна только молотъ, а другая только наковальня. Не инымъ, какъ названіемъ нигилизма, слѣдуетъ заклеймить направленіе, которое отрицаетъ политическіе принципы и политическіе идеалы современнаго человѣка только потому, что эти принципы и эти идеалы нельзя ни взвѣсить, ни ощупать.

Если признавать реальнымъ только то, что можно взвѣсить и видѣть, то придется не только отрицать государство, какъ цѣлое, и государственную власть, какъ волю этого цѣлаго, но придется отрицать и всю область правовыхъ явленій, ибо, какъ мы показали выше, всѣ юридическія величины суть величины отвлеченныя, которыя существуютъ только въ нашемъ сознаніи.

Государство не представляетъ собою, конечно, единства въ томъ смыслѣ, въ какомъ единствомъ является данный человѣкъ, данная лошадь, данная букашка, данное дерево. Государство не есть физическая личность въ большихъ размѣрахъ, не есть организмъ, который можно осязать и взвѣсить. Государство есть единство юридическое, которое, какъ и все юридическое, нельзя ни видѣть, ни осязать. *Государство является единствомъ въ силу той искусственной юридической организаціи, которая дана ему людьми. Эта организація возводитъ государство на степень юридическаго единства въ томъ смыслѣ, что дѣлаетъ государство воле- и дѣеспособнымъ цѣлымъ: она создаетъ органы, естественная воля и естественная дѣятельность которыхъ, выраженная въ юридическихъ формахъ и осуществленная въ юридическихъ границахъ, признается юридическою волей и юридическими дѣйствіями государства, какъ цѣлаго.* Эта организація установляетъ далѣе извѣстную іерархію между этими органами, которая имѣетъ цѣлью поставить ихъ въ опредѣленное соотношеніе другъ къ другу, согласовать ихъ дѣятельность, предупреждать и улаживать могущіе возникнуть между ними споры и пререканія. И всѣ эти юридическія нормы проникнуты одною тенденціей—возвести дѣятельность отдѣльныхъ органовъ, которые суть не что иное, какъ физическія лица, на степень безстрастной и безличной дѣятельности государства, какъ цѣлаго. Существуетъ въ этой организаціи и цѣлый рядъ другихъ юридическихъ нормъ, которыя заставляютъ насъ видѣть въ государствѣ воле- и дѣеспособное цѣлое, остающееся то же, не смотря на смѣну людей и поколѣній. Порядокъ престолонаслѣдія по закону, институтъ регентства на случай малолѣтства государя, порядокъ замѣщенія должностей, строгое разграниченіе публичныхъ правъ органа отъ сферы его индивидуальныхъ правъ, — всѣ эти нормы и учрежденія имѣютъ цѣлью обезпечить непрерывность и единство государственной дѣятельности, на протяженіи не только всей территоріи, но и всего времени, отмеженнаго жизни даннаго государства.

Съ точки зрѣнія реалистическаго направленія, всѣ эти учрежденія и нормы не имѣютъ никакого оправданія и никакого смысла.

Чтобъ оставаться послѣдовательными, писатели этой школы должны утверждать, что со смѣною правителей происходитъ и смѣна государствъ, что, напримѣръ, Франція до преступленія Казеріо была одно государство, а послѣ убійства Карно стала другимъ государствомъ. Такъ и разсуждаетъ Линггъ, который цѣлую страницу своихъ *Эмпирическихъ изслѣдованій* посвящаетъ доказательству того, что Англія 1889 года одно государство, а Англія 1739 г. другое государство.

Трудно подыскать болѣе рельефный примѣръ тому, къ какимъ нелѣпымъ выводамъ приводитъ доктрина, которая не умѣетъ разглядѣть въ государствѣ цѣлаго и единство государства объявляетъ пустою фикціей.

Государственное единство не есть фикція. Подъ фикціей мы понимаемъ искусственный пріемъ юридической техники, который имѣетъ своею задачей—правила, выработанныя въ примѣненіи къ отношеніямъ извѣстнаго рода, примѣнять къ отношеніямъ другого рода. Имѣя въ виду эту цѣль, фикція фингируетъ первыя отношенія однородными со вторыми,—другими словами, фикція, ради упрощенія юридической конструкціи, придумываетъ факты и эти вымышленные факты приравниваетъ къ дѣйствительно существующимъ. Утверждая, что государство есть юридическое единство, мы ни къ какому вымыслу не прибѣгаемъ, а выставляемъ только абстрактное понятіе, которое соотвѣтствуетъ вполнѣ конкретнымъ отношеніямъ. Опредѣляя государство юридическимъ единствомъ, мы этимъ констатируемъ тотъ несомнѣнный фактъ, что государство есть союзъ, организованный въ искусственное юридическое цѣлое, имѣющее юридическую волю, отличную отъ суммы естественныхъ воль наличныхъ членовъ государства.

Юридическая фикція не можетъ объяснить тѣхъ отношеній, которыя при ея помощи конструируются; не можетъ объяснить ихъ потому, что эти отношенія замѣняетъ другими вымышленными. Опредѣляя же государство юридическимъ единствомъ, столь отличнымъ отъ конкретныхъ, осязательныхъ единствъ, мы именно *объясняемъ* существующія въ государствѣ отношенія, — всѣ тѣ отношенія, которыя заставляютъ насъ видѣть въ подчиненіи гражданъ государственной власти не подчиненіе лица лицу, а подчиненіе члена союза союзу, въ дѣятельности государственныхъ органовъ—не дѣятельность тѣхъ или другихъ физическихъ лицъ, а дѣятельность государства, въ законѣ — не распоряженіе опять же того или другого лица, а велѣніе государства.

Та юридическая конструкція, которую даетъ государству реалистическое направленіе, вполнѣ примѣнима къ патримоніальному государству, но именно потому совершенно непримѣнима къ современному государству *).

---

*) Юридическая структура государства не есть нѣчто неизмѣнное, разъ навсегда вылившееся въ извѣстныя формы и застывшее въ этихъ формахъ. Юридическая структура есть дѣло рукъ человѣческихъ, есть результатъ дѣятельности людей, которые въ этой своей дѣятельности сообразуются съ фактическими отношеніями и руководятся своими воззрѣніями на цѣли государственнаго общежитія и на тѣ интересы, которымъ это общежитіе должно удовлетворять. И съ измѣненіемъ этихъ отношеній и этихъ воззрѣній измѣняется и юридическая структура государства. Единомышленники Фридриха II, который называлъ себя первымъ слугою государства, дадутъ этому государству юридиче-

Патримоніальное государство было основано на началѣ неравенства: это былъ союзъ сильныхъ со слабыми; первые господствовали надъ вторыми въ своихъ интересахъ, вторые искали покровительства у первыхъ опять же въ своихъ интересахъ; не сознаніе общественныхъ цѣлей объединяло людей въ государство, а только соотвѣтствіе различныхъ интересовъ, совпаденіе интересовъ сильныхъ съ интересами слабыхъ. Конструируя такія отношенія властвованія, можно, вмѣстѣ съ представителями реалистическаго направленія, утверждать, что субъектъ государственной власти — личная воля правителей, а объектъ этой власти—территорія вмѣстѣ съ живущими на ней людьми. Утверждать же это по отношенію къ современному государству—значитъ закрывать глаза на самые безспорные принципы современнаго государственнаго строя. Современное государство основано не на союзѣ сильныхъ со слабыми, а на равенствѣ всѣхъ гражданъ; оно покоится не на совпаденіи личныхъ интересовъ слабыхъ съ личными интересами сильныхъ, а на общественномъ интересѣ; оно является не союзомъ личнаго господства, а союзомъ общественнаго господства.

§ 79. **Идеалистическое направленіе** (Герберъ, Лабандъ, Іеллинекъ). Обращаемся теперь къ той группѣ писателей, которые объясняютъ юридическую связь, объединяющую людей въ государство, не личнымъ господствомъ, а общественнымъ господствомъ,—другими словами, не личною волей властителей, а общественною волей государства.

Для писателей этой группы государство не есть сумма лицъ, связанныхъ подчиненіемъ естественной волѣ физическихъ лицъ, это—самостоятельное цѣлое, которое имѣетъ свои цѣли, свою волю, свою дѣятельность.

Если органическая школа объясняла единство государствъ тѣмъ, что видѣла въ государствѣ организмъ, живущій своей самостоятельной жизнью, то современные публицисты находятъ, что понятіе это—остатокъ пережитаго направленія, орудовавшаго непригодными для правовѣда метаюридическими понятіями. Юристъ, говорятъ они, ищетъ прежде всего ясныхъ и точныхъ понятій, и такимъ понятіемъ во всякомъ случаѣ не является та мистическая личность, которую описываетъ Штейнъ.

Юридическая школа, наиболѣе видными представителями которой являются Лабандъ и Іеллинекъ, замѣняютъ понятіе организма понятіемъ юридическаго лица.

Опредѣляя человѣка или человѣческій союзъ юридическимъ лицомъ, эти писатели указываютъ не на естественное свойство, а на свойство юридическое, на то свойство, въ силу котораго этотъ человѣкъ или союзъ является субъектомъ правъ.

Рабъ былъ физическимъ лицомъ, но не былъ лицомъ юридическимъ, онъ былъ homo, а не persona. Утверждая это, мы говоримъ,

---

скую конструкцію, отличную отъ той, которую построятъ поклонники политическаго идеала Людовика XIV, сказавшаго, что государство, это — я. Нашъ государственный строй получитъ различное объясненіе, смотря потому, въ какую эпоху и съ какихъ точекъ зрѣнія мы будемъ его изучать,—въ эпоху ли Петра и съ точки зрѣнія доктрины Правды воли монаршей, или въ эпоху Екатерины и съ точки зрѣнія началъ Великаго Наказа, или въ эпоху Александра и съ точки зрѣнія принциповъ, лежащихъ въ основѣ освободительныхъ реформъ предпрошлаго царствованія.

что рабъ не обладалъ юридическимъ свойствомъ—быть субъектомъ правъ. „Юридическое понятіе лица,—говоритъ Лабандъ,—означаетъ не что иное, какъ правоспособность; лицо въ юридическомъ смыслѣ указываетъ на одно только свойство, которымъ все это понятіе и исчерпывается. Это свойство—быть субъектомъ правъ". „Юридическимъ лицомъ,—говоритъ Бернацикъ, резюмируя взгляды современныхъ писателей,—является всякій человѣкъ или всякій союзъ, за которымъ правовой порядокъ признаетъ способность быть носителемъ субъективнаго права".

Юридическое лицо не есть поэтому фикція, способъ юридической конструкціи. Если я говорю, что современный человѣкъ является не только физическимъ, но и юридическимъ лицомъ, то я, конечно, ничего не фингирую, а только выражаю общепризнанный принципъ, по которому современное государство не знаетъ безправныхъ людей. Но я также ничего не фингирую, когда я говорю, что наша сельская община—юридическое лицо; я этимъ только констатирую, что наше законодательство признаетъ сельскую общину правоспособнымъ цѣлымъ, обладающимъ правомъ пріобрѣтать имущество, выступать отвѣтчикомъ и истцомъ на судѣ и т. д.

Въ этомъ смыслѣ, конечно, и государство—юридическое лицо, ибо и оно является субъектомъ правъ. Но мы думаемъ, вмѣстѣ съ Генелемъ, что это понятіе далеко не исчерпываетъ специфическія черты юридической природы государства. Чтобы точнѣе опредѣлить эти черты, нужно сравнить государство съ другими общественными союзами и показать, по какимъ юридическимъ признакамъ можно отличить государство отъ всякаго другого человѣческаго соединенія. Это и составитъ задачу послѣдующаго изложенія.

§ 80. **Классификація общественныхъ союзовъ.** I. *Союзы, основанные на началѣ неравенства* (союзы личнаго господства). Всѣ человѣческія соединенія могутъ быть раздѣлены на двѣ группы: одни основаны на началѣ равенства, другія на началѣ неравенства. Первыя предполагаютъ лицъ, входящихъ въ союзъ, равными въ смыслѣ ихъ одинаковой способности содѣйствовать цѣлямъ союза, хотя степень этого содѣйствія можетъ быть безконечно разнообразна. Вторыя, напротивъ, предполагаютъ людей неравными въ томъ смыслѣ, что однихъ лицъ, принадлежащихъ къ союзу, считаютъ сильными, другихъ безсильными передъ тою задачей, которая поставлена союзу *).

Къ первой группѣ принадлежатъ и церковь, и акціонерная компанія, и сельская община, и промышленное товарищество, и монашескій орденъ, и ученое общество. Какія бы различныя цѣли эти союзы ни преслѣдовали, какъ бы разнообразна ихъ организація ни была,

*) Интересную классификацію общественныхъ союзовъ, не лишенную оригинальности, даетъ *Naenel:* „Deutsches Staatsrecht". I B., стр. 75—81. Хотя мы отъ нея и отступаемъ въ существенныхъ пунктахъ, тѣмъ не менѣе, мы обязаны ей нѣкоторыми новыми точками зрѣнія. То, чему мы въ предложенной нами классификаціи склонны придать наибольшее значеніе, это — раздѣленіе всѣхъ человѣческихъ соединеній по началу равенства. Мы думаемъ, что, различая союзы личнаго господства отъ союзовъ общественнаго господства, мы нашли существенный признакъ, отличающій современное государство отъ государства стараго порядка.

всѣ они имѣютъ то общее между собою, что лица, входящія въ ихъ составъ, признаются одинаково способными служить тѣмъ интересамъ, которые объединили ихъ въ союзъ.

Совершенно не то видимъ мы въ союзахъ, основанныхъ на началахъ неравенства. Сюда относится семья, союзы господина и раба, помѣщика и крѣпостного, сюда же принадлежитъ и патримоніальное государство.

О равенствѣ членовъ тутъ не можетъ быть и рѣчи. Рабъ безсиленъ и безправенъ передъ своимъ господиномъ; члены семьи безпомощны передъ тою цѣлью, носителемъ которой являются paterfamilias; сидящіе на землѣ помѣщика крѣпостные бѣдны и хилы передъ богатствомъ и силою помѣщика. Это — не союзъ равныхъ; это — союзъ слабыхъ съ сильными; первые ищутъ покровительства у вторыхъ, подчиняются ихъ власти, признаютъ ихъ своими господами.

II. *Союзы, основанные на началѣ равенства* (союзы общественнаго господства). Союзы, основанные на началѣ равенства, можно раздѣлить на двѣ группы по различію тѣхъ интересовъ, которые они преслѣдуютъ. Эти интересы двоякаго рода: интереесы индивидуальные и интересы общественные.

Различіе между этими двумя группами интересовъ, объясненное нами выше (§ 1), обусловливаетъ собою раздѣленіе общественныхъ союзовъ, основанныхъ на началѣ равенства, на два вида. Къ первому относятся союзы, преслѣдующіе индивидуальные интересы (товарищества), ко второму—союзы, преслѣдующіе общественные интересы (корпораціи).

А. Союзы, преслѣдующіе индивидуальные интересы (товарищество, societas).

Интересы первой группы, сказали мы выше, по силамъ индивидуальной самодѣятельности: они могутъ быть преслѣдуемы и человѣкомъ, особнякомъ стоящимъ, но изъ этого не слѣдуетъ, что они непремѣнно должны быть преслѣдованы усиліями отдѣльныхъ лицъ. Мы нерѣдко видимъ, что люди, преслѣдуя исключительно свои индивидуальные интересы, ради болѣе успѣшнаго преслѣдованія ихъ, соединяются съ другими. Индивидуальные интересы не превращаются, однако, этимъ въ общественные и нисколько своихъ эгоистическихъ мотивовъ и цѣлей не утрачиваютъ. У меня есть земля, я хочу ее эксплуатировать, чтобы получить съ нея доходъ, но у меня нѣтъ денегъ; я нахожу капиталиста, который вступаетъ со мной въ компанію, преслѣдуя такіе же эгоистическіе интересы, какъ и я: онъ хочетъ выгодно помѣстить свой капиталъ, какъ я хочу получить доходъ съ своей земли. Но ни я, ни онъ ничего не смыслимъ въ хозяйствѣ; мы находимъ агронома, который вступаетъ въ наше товарищество. И агрономъ соединяется съ нами изъ чисто-эгоистическихъ побужденій: онъ желаетъ получить процентъ со своего знанія, какъ я его хочу получить со своей земли, а капиталистъ со своего капитала. Наше товарищество ведетъ общее предпріятіе, преслѣдуетъ общій интересъ товарищей. Но этотъ общій интересъ не что иное, какъ совокупность личныхъ интересовъ товарищей; если можно говорить тутъ объ общей волѣ, руководящей дѣлами товарищества, то эта об-

щая воля не что иное, какъ сумма волей отдѣльныхъ товарищей. Каждый, подчиняясь ей, подчиняется своей собственной волѣ, слѣдуетъ внушеніямъ своего личнаго интереса. Всѣ участвуютъ въ выгодахъ общаго предпріятія, въ общемъ интересѣ, но только соотвѣтственно той долѣ, которою участникъ участвуетъ въ предпріятіи. Общій интересъ можетъ быть выраженъ въ цифрахъ и цифрами же опредѣляется выгода, которую извлечетъ каждый изъ предпріятія *).

В. Союзы, преслѣдующіе общественные интересы (корпорація, universitas).

Союзы, въ которые люди соединяются ради преслѣдованія общественныхъ интересовъ, характеризуются иными чертами.

Соединяются ли люди въ союзы ради взаимной безопасности, или ради проведенія общественной дороги, или ради борьбы съ эпидеміей,—во всякомъ случаѣ, отдѣльный человѣкъ съ его эгоистическими мотивами безсиленъ передъ этимъ интересомъ; рычагомъ же дѣятельности этихъ союзовъ являются не внушенія личнаго интереса, а сознаніе общей пользы. Интересы, которые защищаютъ эти союзы, такого свойства, что они всѣмъ одинаково близки. Они ничего не могутъ потерять отъ того, что ими будутъ пользоваться не только я, но и другіе,—напротивъ, они будутъ тѣмъ лучше обезпечены, чѣмъ въ заботахъ о нихъ будетъ участвовать большее число лицъ и чѣмъ большее количество людей будетъ ими пользоваться; и они тѣмъ болѣе будутъ удовлетворять своему назначенію, чѣмъ менѣе соображеніе моего личнаго интереса или частнаго интереса другихъ будетъ на нихъ воздѣйствовать. Тѣ блага, которыя составляютъ предметъ этихъ интересовъ, идеальнаго свойства: они дѣлежу не подлежатъ и допускаютъ только общее пользованіе. Во всѣхъ этихъ союзахъ общественный интересъ отдѣляется, такимъ образомъ, отъ личнаго интереса членовъ, а общее дѣло, которое преслѣдуютъ эти союзы, получаетъ самостоятельное отъ частныхъ интересовъ значеніе.

1. *Произвольные и непроизвольные союзы, преслѣдующіе общественные интересы.* Союзы, преслѣдующіе общественные интересы, очень разнообразны. Ихъ опять же можно раздѣлить на двѣ группы, по различію тѣхъ общественныхъ интересовъ, которые они преслѣдуютъ.

Есть общественные интересы, преслѣдованіе которыхъ для каждаго человѣка является неотразимымъ требованіемъ его культурнаго прошлаго и не зависитъ поэтому отъ его доброй воли: онъ долженъ ихъ преслѣдовать, если не хочетъ отказаться отъ общенія съ себѣ подобными. И есть другіе интересы, которые такимъ неотразимымъ требованіемъ не являются: отъ доброй воли каждаго зависитъ преслѣдовать ихъ или нѣтъ.

Союзы, преслѣдующіе интересы перваго рода, называются непроизвольными союзами: къ нимъ принадлежатъ корпораціи публичнаго права (государство, церковь, община). Союзы, преслѣдующіе интересы второго рода, называются произвольными союзами; къ нимъ принадлежатъ корпораціи гражданскаго права.

---

*) *Jhering:* „Zweck im Recht“. T. I. стр. 216, 217, 224, 225, 298, 299.

2. *Территоріальные и личные союзы.* Между неотразимыми общественными интересами есть опять такіе, которые могутъ быть осуществлены не иначе, какъ союзомъ, занимающимъ опредѣленную территорію, и есть, напротивъ, такіе, которые не предполагаютъ такого необходимаго отношенія къ территоріи.

Люди, которые объединены въ церковь своими религіозными интересами, могутъ преслѣдовать ихъ совершенно независимо отъ той территоріи, на которой они находятся. Церковь для преслѣдованія своихъ интересовъ не нуждается въ опредѣленной территоріи, область ея дѣятельности не ограничивается никакими внѣшними предѣлами. Церковь есть союзъ личный, а не территоріальный; ея необходимымъ матеріальнымъ субстратомъ являются не люди и территорія, а только люди. Сельская же община не можетъ вести своего общественнаго хозяйства и исполнить возложенныя на нее государственныя обязанности иначе, какъ на опредѣленной территоріи. Въ такой территоріи, само собою разумѣется, нуждается и современное государство, которое только въ своей территоріи находитъ твердую точку опоры для своей многосложной дѣятельности.

§ 81. **Опредѣленіе государства.** Вся земная поверхность, занятая культурнымъ человѣчествомъ, вся безъ остатка распредѣлена между отдѣльными государствами. Они не объединены высшимъ организованнымъ союзомъ общественнаго господства, ибо международный союзъ, если о немъ вообще можетъ идти рѣчь, таковымъ пока не является. Всѣ поэтому территоріальные союзы, которые являются организованными союзами общественаго господства, подчинены тому или другому государству, которое при данныхъ условіяхъ нашей культуры является поэтому высшимъ территоріальнымъ союзомъ общественнаго господства. А такъ какъ всякій территоріальный союзъ является, вмѣстѣ съ тѣмъ, непроизвольнымъ союзомъ, то мы можемъ опредѣлить государство высшимъ территоріальнымъ союзомъ общественнаго господства.

И такъ, современное государство является, во-первыхъ, союзомъ общественнаго господства, и этимъ оно отличается отъ союзовъ личнаго господства, которые основаны на началѣ неравенства и представляютъ собою союзъ слабыхъ съ сильными. Современное государство есть союзъ равныхъ: предъ лицомъ современнаго государства нѣтъ сильныхъ, которые были бы призваны властвовать надъ слабыми, нѣтъ слабыхъ, которые были бы призваны подчиняться сильнымъ, нѣтъ вообще власти лица надъ лицомъ. *Опредѣляя современное государство союзомъ общественнаго господства, мы этимъ подчеркиваемъ ту его отличительную черту, которая характеризуетъ его какъ союзъ равныхъ, а, слѣдовательно, и свободныхъ людей, признающихъ надъ собою не личную власть, а только власть общественную.*

Современное государство является, во-вторыхъ, высшимъ территоріальнымъ союзомъ.

Всѣ территоріальные союзы преслѣдуютъ необходимые интересы общежитія. Если же государство является высшимъ территоріальнымъ союзомъ, то оно и должно преслѣдовать интересъ, который является высшимъ по отношенію ко всѣмъ другимъ интересамъ, преслѣдуемымъ территоріальными союзами.

Этимъ высшимъ интересомъ является интересъ правового порядка. Ни одинъ союзъ, ни одно общество немыслимо безъ правового порядка, т.-е. безъ принудительныхъ нормъ, которыя разграничивали бы сферу интересовъ и область дѣятельности отдѣльныхъ людей и союзовъ и опредѣляли бы формы ихъ совмѣстной дѣятельности.

Принудительный порядокъ есть необходимое условіе всякаго общества; человѣкъ, который не хочетъ отказаться отъ общежитія съ людьми, никуда отъ этого порядка не уйдетъ и нигдѣ отъ него не скроется.

Если бы люди, проникнутые религіозными интересами, напримѣръ, тяготясь этимъ внѣшнимъ порядкомъ, пожелали бы уйти отъ него и съ этою цѣлью скрылись бы на необитаемый островъ, то они, если бы только не обратились въ ангеловъ, а остались бы людьми, должны были бы начать съ того, чтобъ установить между собою порядокъ, т.-е. учредить то государство, изъ-подъ власти котораго они бѣжали на свой необитаемый островъ. А если на этотъ островъ переселился бы другой общественный союзъ, то произошло бы одно изъ двухъ: или оба эти союза подѣлили бы между собою островъ, каждый имѣлъ бы свою территорію и представлялъ бы собою особое государство, или же между этими двумя союзами возникла бы борьба, которая повела бы къ тому, что одинъ изъ союзовъ остался бы побѣдителемъ и сдѣлался бы господиномъ острова; тогда образовалось бы одно государство, которое охраняло бы внѣшній принудительный порядокъ на всемъ пространствѣ государства-острова.

Мы сказали выше, что вся поверхность земного шара, занятая культурнымъ человѣчествомъ, распредѣлена безъ остатка между отдѣльными государствами; надъ ними не возвышается другого организованнаго территоріальнаго союза; и вотъ почему высшій, т.-е. необходимый, интересъ общежитія охраняется отдѣльными государствами. Если же бы международный союзъ выросъ на степень организованнаго союза, и онъ, а не государство, сталъ бы высшимъ территоріальнымъ союзомъ, то онъ, а не государство, охранялъ бы внѣшній принудительный порядокъ, отдѣльныя же государства снизошли бы на степень такихъ подчиненныхъ территоріальныхъ союзовъ, какими являются въ настоящее время члены Германской имперіи, швейцарскіе кантоны и сѣверо-американскіе штаты.

Охраненіе принудительнаго порядка, какъ высшаго общественнаго интереса, всегда останется задачей высшаго территоріальнаго союза. А такъ какъ при данныхъ условіяхъ культурной жизни такимъ высшимъ территоріальнымъ союзомъ является государство, то охраненіе принудительнаго порядка и составляетъ специфическую задачу государства.

Само собою разумѣется, что государство преслѣдуетъ и цѣлый рядъ другихъ интересовъ: оно строитъ и пути сообщенія, и школы, и церкви, и больницы, и богадѣльни, и музеи, оно содѣйствуетъ развитію и торговли, и промышленности, и земледѣлія, и наукъ, и искусствъ. Но всѣ эти интересы преслѣдуются не только государствомъ, но и другими общественными союзами; охраненіе же правового порядка составляетъ, по мѣткому выраженію Іеринга, исключительную монополію государства.

Этотъ общественный интересъ мы называемъ высшимъ въ томъ смыслѣ, что, во-первыхъ, онъ представляетъ собою самое необходимое условіе всякаго общежитія, а, во-вторыхъ, въ томъ смыслѣ, что онъ является неотразимымъ предположеніемъ для осуществленія всѣхъ другихъ общественныхъ интересовъ.

Дѣятельность государства обнимаетъ всѣ общественные интересы не въ томъ смыслѣ, что оно одно беретъ на себя ихъ осуществленіе, а лишь въ томъ, что оно, и только оно, создаетъ необходимыя условія для ихъ осуществленія.

Мы поэтому можемъ опредѣлить современное государство европейской культуры, какъ высшій территоріальный союзъ общественнаго господства, преслѣдующій неотразимый интересъ всякаго общежитія, — интересъ принудительнаго порядка.

§ 82. **Организація общественныхъ союзовъ.** *I. Организація союзовъ, основанныхъ на началѣ неравенства.* Всѣ общественные союзы, къ какой бы категоріи они ни принадлежали, суть не что иное, какъ соединенія отдѣльныхъ людей: дѣятельность и воля этихъ союзовъ есть поэтому воля и дѣятельность людей.

Противъ этого простого положенія никто, конечно, не возражаетъ и никто ничего возразить не можетъ.

Но если это простое утвержденіе и ничего спорнаго въ себѣ не заключаетъ, то за то и ровно ничего не объясняетъ.

Мы, конечно, знаемъ, что дѣятельность и государства, и акціонерной компаніи, и церкви, и семьи, есть дѣятельность людей, но мы, вмѣстѣ съ тѣмъ, знаемъ, что дѣятельность людей въ этихъ союзахъ отлична отъ дѣятельности людей внѣ союзовъ.

И это-то отличіе и подлежитъ объясненію.

Люди, преслѣдуя особнякомъ свои цѣли, дѣйствуютъ совершенно свободно и ничьею волей въ этой дѣятельности не связаны. Они сами ставятъ себѣ эти цѣли, сами выбираютъ тотъ образъ дѣйствія, который, по ихъ крайнему разумѣнію, обѣщаетъ имъ успѣхъ. Ихъ дѣятельность свободна и ничѣмъ не связана, кромѣ какъ общими условіями всякой человѣческой дѣятельности.

Дѣятельность же людей, направленная на осуществленіе цѣлей общественнаго союза, является всегда и вездѣ дѣятельностью не свободной, связанной не только общими условіями всякой человѣческой дѣятельности, но и особенными правилами, которыя установлены въ союзѣ для урегулированія и упорядоченія согласной совмѣстной дѣятельности людей, направленной на осуществленіе цѣлей общественнаго союза.

Эта организація есть дѣло рукъ человѣческихъ. Она не растетъ и не развивается, она созидается и видоизмѣняется людьми. *Человѣкъ получилъ свою организацію отъ природы: онъ имѣетъ естественную волю; общественные союзы получили свою организацію не отъ природы, а отъ людей: она не имѣетъ естественной воли, а волю искусственную, какъ результатъ данной имъ людьми организаціи.*

Эта искусственная организація выражается въ нормахъ, которыя опредѣляютъ, кто призванъ выражать и осуществлять волю союза и при какихъ условіяхъ, въ какихъ формахъ и въ какихъ предѣлахъ воля

и дѣятельность этихъ лицъ, именуемыхъ органами союза, признается волею и дѣятельностью союза.

Эта организація въ различныхъ союзахъ бываетъ различна.

Въ союзахъ личнаго господства, основанныхъ, какъ мы знаемъ, на началѣ неравенства и представляющихъ собою не что иное, какъ союзъ слабыхъ съ сильными, организація крайне проста и несложна. Она отражаетъ фактическія отношенія властвованія. Дѣятельность союза направляется тѣми, на чьей сторонѣ фактическая сила, остальные члены являются только подчиненными.

Въ союзахъ личнаго господства, возьмемъ ли римскую семью, или союзъ раба съ господиномъ, или помѣщика съ господиномъ, или же патримоніальное государство, — во всѣхъ этихъ союзахъ авторитетъ принадлежитъ сильному; воля союза есть личная воля сильнаго— воля господина, онъ только субъектъ власти, остальные только объекты его личной власти.

Та юридическая конструкція, которую даетъ государству Зейдель, вполнѣ примѣнима къ этого рода союзамъ. Въ нихъ дѣйствительно господствуетъ личная воля властителя и эта воля юридически ничѣмъ не связана; обязанность властителя блюсти интересы союза есть обязанность нравственная; въ самой же организаціи нѣтъ юридическихъ гарантій, которыя обезпечивали бы согласіе дѣятельности властвующей воли съ цѣлями союза.

II. Организація союзовъ, основанныхъ на началахъ равенства. А. Организація товарищества. Не менѣе проста, хотя и покоится на противуположномъ принципѣ, организація товариществъ (союзовъ, основанныхъ на началѣ равенства и преслѣдующихъ индивидуальные интересы).

Въ этихъ союзахъ нѣтъ сильныхъ и нѣтъ слабыхъ, всѣ признаются равноспособными. Здѣсь власть не можетъ быть предоставлена однимъ въ ущербъ другимъ: здѣсь она должна быть предоставлена всѣмъ. Согласная же дѣятельность всѣхъ обезпечивается тождественностью интересовъ, объединяющихъ членовъ въ союзъ. Члены товарищества преслѣдуютъ въ товариществѣ, какъ мы видѣли, вовсе не общественные интересы, которые могутъ противорѣчить индивидуальнымъ, а интересы именно индивидуальные. Соединеніе въ товарищество вызвано лишь желаніемъ болѣе успѣшнаго достиженія этихъ индивидуальныхъ интересовъ. Цѣль товарищества совпадаетъ съ цѣлями отдѣльныхъ участниковъ, интересы союза тождественны съ интересами отдѣльныхъ участниковъ. Общій интересъ такъ близокъ каждому участнику, что совмѣстное преслѣдованіе не можетъ вызвать пререканій, которыя нуждались бы въ разрѣшеніи высшимъ авторитетомъ, какъ истолкователемъ интересовъ союза. Интересы союза суть не что иное, какъ сумма интересовъ участниковъ, воля союза не что иное, какъ сумма воль участниковъ, направленныхъ на тождественный интересъ. Каждый сохраняетъ въ товариществѣ свою волю, которая хочетъ его личный интересъ, совпадающій съ личными интересами остальныхъ участниковъ.

Если въ союзахъ личнаго господства господствуетъ воля властителя, которой всѣ другія подчиняются, то въ союзахъ товарищества

господствуетъ воля всѣхъ; если въ первыхъ сильные только господствуютъ, а слабые только подчиняются, то во вторыхъ всѣ властвуютъ и всѣ подчиняются и нѣтъ противуположности между властвующими и подчиненными. И если конструкція, которую даетъ Зейдель государству, вполнѣ примѣнима къ союзамъ личнаго господства, то та конструкція государства, которую построяетъ Руссо въ своемъ *Contrat Social*, вполнѣ примѣнима къ союзу товарищества. Въ самомъ дѣлѣ и товарищества основаны на договорѣ всѣхъ участниковъ, и въ нихъ господствуетъ общая воля, и до нихъ отдѣльный участникъ остается такимъ же свободнымъ въ союзѣ, какъ онъ былъ до вступленія въ союзъ, и здѣсь онъ, подчиняясь общей волѣ, подчиняется только своей волѣ.

B. Организація корпораціи (организація государства — государственное устройство).

Союзы общественнаго господства, преслѣдующіе общественные интересы, къ которымъ, какъ мы показали, принадлежитъ и современное государство европейской культуры, отличаются отъ союзовъ личнаго господства тѣмъ, что они, какъ и союзы товарищества, основаны на началѣ равенства. Это не союзъ слабыхъ съ сильными, это союзъ равныхъ; здѣсь поэтому нѣтъ мѣста личной власти сильныхъ, здѣсь мѣсто только господству общественному.

Но эти союзы, отличаясь, съ одной стороны, отъ союзовъ личнаго господства, отличаются съ другой, отъ союзовъ товарищества тѣмъ, что преслѣдуютъ не индивидуальные интересы, а интересы общественные.

Мы показали выше, въ чемъ отличіе тѣхъ и другихъ. Мы знаемъ, что общественные интересы, въ отличіе отъ индивидуальныхъ, могутъ быть осуществлены не иначе, какъ совокупными и согласными усиліями многихъ; они для своего осуществленія требуютъ умѣнья отдѣльныхъ лицъ отказываться отъ своихъ индивидуальныхъ цѣлей ради достиженія общей цѣли, они предполагаютъ умѣнье жертвовать своимъ личнымъ благомъ ради блага общаго. Интересъ общественнаго союза не есть сумма интересовъ членовъ этого союза, какъ въ товариществѣ; здѣсь интересъ союза не совпадаетъ съ частными интересами отдѣльныхъ членовъ союза, а получаетъ свое самостоятельное, независимое отъ индивидуальныхъ интересовъ значеніе.

Для того поэтому, чтобы цѣль союза могла быть достигнута наперекоръ требованіямъ противорѣчащаго ей частнаго интереса, для этого необходимъ независимый отъ личной воли отдѣльныхъ членовъ союза авторитетъ, который бы могъ сломить противодѣйствіе частнаго интереса *).

Этимъ авторитетомъ не можетъ быть ни воля отдѣльнаго лица или отдѣльныхъ лицъ, какъ въ союзахъ личнаго господства, ни сумма всѣхъ индивидуальныхъ волей какъ въ союзахъ товарищества,—это вообще не можетъ быть чьею-либо личною волей, это можетъ быть не естественная, а только воля искусственная, воля юридическая, которая добывается сложною искусственною организаціей.

---

*) *Jhering:* „Zweck im Recht“. T. I. стр. 291, 292.

Эта организація должна создать такой авторитетъ, который хотѣлъ бы только общественный интересъ и который былъ бы облеченъ силою проводить этотъ общественный интересъ наперекоръ требованіямъ частнаго интереса. И эту-то искусственно организованную волевую силу, которая хочетъ и проводитъ общественный интересъ, мы называемъ властью союза *).

Организація, которая имѣетъ цѣлью создать такой авторитетъ въ государствѣ, называется государственнымъ устройствомъ. Это государственное устройство опредѣляетъ, во-первыхъ, *порядокъ призванія* государственныхъ органовъ, т.-е. тѣхъ лицъ, которыя предназначаются выражать и проводить волю государства. Оно, во-вторыхъ, опредѣляетъ, въ какихъ *формахъ* должна выражаться воля и дѣятельность этихъ органовъ, чтобъ имѣть юридическую силу воли и дѣятельности государства. Оно, въ-третьихъ, опредѣляетъ *компетенцію* этихъ органовъ, т.-е. тѣ юридическіе предѣлы, въ границахъ которыхъ воля и дѣятельность этихъ органовъ признается волею и дѣятельностію государства **). Эта компетенція установляетъ взаимныя отношенія органовъ, изъ которыхъ одни сопоставляются въ одинъ рядъ, другіе подчиняются другъ другу. Образуется, такимъ образомъ, лѣстница отношеній, которая располагаетъ всѣ государственные органы въ извѣстномъ іерархическомъ порядкѣ. Этотъ іерархическій порядокъ представляетъ собою въ каждомъ государствѣ, будь то монархія, будь то республика, какъ бы пирамиду съ широкимъ основаніемъ и съ конечною вершиной. Этимъ широкимъ основаніемъ являются тѣ государственныя учрежденія, которыя равномѣрною сѣтью разстилаются по всей территоріи государства и которыя образуютъ низшія инстанціи; вершину же образуетъ тотъ государственный органъ, который стоитъ во главѣ всѣхъ органовъ и который служитъ внѣшнимъ представителемъ единства государственной власти. Всѣ эти органы объединены юридическими нормами, которыя имѣютъ цѣлью согласовать ихъ дѣятельность, предупреждать и улаживать могущіе возникнуть между ними споры и пререканія и возводить ихъ отдѣльные акты, связывающіе волю подданныхъ, на степень актовъ единой воли государства.

§ 83. **Опредѣленіе государственной власти.** Подводя итогъ предшествующему изложенію, мы должны сказать, что власть государства не есть личная воля, какъ учитъ Зейдель и за нимъ Линггъ, а представляетъ собою искусственно организованную волевую силу, приспособленную къ охраненію того интереса, обезпеченіе котораго составляетъ специфическую задачу союза. Специфическая же задача государства, какъ мы знаемъ, заключается въ охраненіи принудительнаго порядка.

---

*) Организація этой власти есть дѣло рукъ человѣческихъ и, какъ все людьми созидаемое, имѣетъ свои недостатки. Она никогда не достигнетъ своего идеала; и какъ бы она искусно поставлена ни была, она никогда не возведетъ власть союза на степень безстрастнаго и безличнаго авторитета. Носителями этого авторитета все же являются люди, которые какими бы условіями ихъ ни обставлять и какими бы правилами ихъ дѣятельность ни урегулировать, все же останутся людьми, личныя страсти которыхъ всегда будутъ пробиваться и черезъ самую густую броню юридическихъ нормъ и искусственныхъ сдержекъ.

**) *Haenel:* „Studien zum deutschen Staatsrecht". 1888. B. II, S. 221. *Его же:* „Deutsches Staatsrecht". B. I, §. 84—89.

Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ. Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева.
Лекціи по рус. гос. праву. Листъ 10-й.

Мы можемъ поэтому опредѣлить государственную власть, какъ искусственно организованную волевую силу, приспособленную къ охраненію принудительнаго порядка въ предѣлахъ даннаго государства.

Государственная власть, въ виду именно того, что она, и только она, призвана охранять правовой порядокъ въ предѣлахъ территоріи государства, по самой природѣ своей должна быть властью въ юридическомъ отношеніи безусловной и неограниченной,—другими словами, должна обладать суверенитетомъ.

Въ самомъ дѣлѣ, только государству, какъ высшему территоріальному союзу, по силамъ обезпеченіе этого интереса. Интересъ же этотъ безусловно господствуетъ надъ всѣми другими интересами, являясь неотразимымъ условіемъ для преслѣдованія всѣхъ другихъ интересовъ. И вотъ почему одна только государственная власть безусловно господствуетъ надъ всѣми другими союзами и вотъ почему мы называемъ государство суверенным союзомъ, а власть государственную—властью суверенною.

Государственная власть суверенна, т.-е. власть высшая, неограниченная только въ указанномъ отношеніи, т.-е. въ томъ, что только она охраняетъ принудительный порядокъ въ предѣлахъ государства. Но государственная власть вовсе не является властью неограниченной въ другихъ отношеніяхъ: ея дѣятельность, какъ всякая человѣческая дѣятельность, ограничена общими условіями физическаго и психическаго міра и въ этомъ отношеніи никакого преимущества надъ властями другихъ союзовъ не имѣетъ. Государственная власть является далѣе властью суверенной и не въ томъ смыслѣ, что она охраняетъ высшій во всѣхъ отношеніяхъ интересъ. Есть интересы, которые въ извѣстныхъ отношеніяхъ шире и выше интереса принудительнаго порядка, защищаемаго государствомъ. Возьмемъ для примѣра хотя бы интересы, охраняемые церковью: они не ограничены никакими внѣшними предѣлами и въ нравственномъ отношеніи стоятъ выше интересовъ, защищаемыхъ государствомъ. И власть церкви, какъ авторитета нравственнаго, поэтому, несомнѣнно, шире и выше власти государства. Но если власть церкви въ нравственномъ отношеніи и выше власти государства, то въ дѣлѣ охраненія правоваго порядка церковь должна безусловно склоняться передъ велѣніями власти государства,—другими словами, въ юридическомъ отношеніи власть государства господствуетъ надъ всѣми союзами, не исключая и церкви, и подчиняетъ ихъ всѣ своимъ цѣлямъ и своимъ правиламъ *).

Во имя безусловнаго господства правового порядка, но только во имя его, современное государство европейской культуры, которое есть союзъ не личнаго, а общественнаго господства, обладаетъ властью высшею, безусловною,—обладаетъ суверенитетомъ.

---

*) Только смѣшеніемъ юридической власти со властью нравственной можно объяснить слѣдующія странныя утвержденія г. Коркунова, которыми онъ хочетъ доказать ограниченность верховной власти: „Въ слѣдующемъ параграфѣ мы покажемъ, что государственная власть основывается на сознаніи людьми ихъ зависимости отъ государства. Но сознаніе это не можетъ быть безусловнымъ, потому что люди сознаютъ себя зависимыми не отъ одного государства, а и отъ всѣхъ другихъ непроизвольныхъ общеній. И если какое общеніе можетъ притязать на абсолютное надъ всѣми властвованіе, такъ это развѣ только церковь. Для вѣрующаго церковный авторитетъ, конечно, выше всяка-

§ 84. **Юридическая природа государственной власти.** *Природа государственной власти въ юридическомъ смыслѣ заключается въ томъ, что она, никому не будучи подвластна, безусловно властвуетъ въ области своей компетенціи, границы и предѣлы которой она сама устанавливаетъ.* Государственная власть, безусловно властвуетъ, т.-е. издаетъ повелѣнія, обязательность которыхъ исключительно основывается на ея волѣ. Она одна создаетъ нормы для своей дѣятельности, она одна ставитъ границы для этой своей дѣятельности, и обязательность этихъ нормъ и этихъ границъ имѣетъ свое основаніе только въ ея волѣ. Она, другими словами, безусловно свободна, она въ своихъ дѣйствіяхъ слѣдуетъ исключительно своей волѣ и никакой чужой воли надъ собою не признаетъ, и *въ этомъ исключительномъ самоопредѣленіи заключается существенный признакъ юридической власти государства.* Государство одно устанавливаетъ свое право въ отличіе отъ другихъ лицъ, которыя получаютъ свое право извнѣ. Всякое дѣйствіе государственной власти въ области ея компетенціи, ею самой установленной, имѣетъ юридическую силу. Если же моя воля, т.-е. воля подданнаго, уважается, то только тогда, когда она дѣйствуетъ въ предѣлахъ, закономъ, т.-е. волею государства, установленныхъ. Если я, подданный, имѣю право юридически связать волю другого, то не иначе, какъ договоромъ, юридической сдѣлкой, обязательность которой основывается на законѣ, т.-е. волѣ государства. Корпораціи въ государствѣ имѣютъ свою волю, но связывать этою волею другихъ онѣ могутъ лишь въ силу власти, предоставленной имъ государствомъ. Наши земства, наши городскія думы имѣютъ право издавать обязательныя постановленія, но не иначе, какъ въ предѣлахъ, закономъ установленныхъ, и на основаніи полномочій, дарованныхъ имъ государствомъ, закономъ. Исполняя предписаніе думы, городскіе обыватели повинуются не самостоятельной волѣ думы, а повелѣнію государственной власти, органомъ которой является дума. Права и обязанности какъ гражданъ, такъ и корпорацій имѣютъ свое основаніе въ объективномъ правѣ. Государственная же власть находитъ основаніе своимъ правамъ и обязанностямъ въ самой себѣ (Jellinek).

§ 85. **Неограниченность государственной власти.** Мы видѣли, что юридическая природа государственной власти заключается въ способности къ безусловному самоопредѣленію. *Если же государственная власть обладаетъ этой способностью, т.-е. если она опредѣляетъ нормы и границы своей дѣятельности, то изъ этого вытекаетъ ея свойство, какъ власти неограниченной и независимой.* „Источникъ сомнѣнія въ неограниченности верховной власти,—справедливо замѣчаетъ проф. Сергѣевичъ, — лежитъ въ недостаточномъ разграниченіи между юридическимъ и нравственнымъ характеромъ этой власти, или между верховной властью, какъ внѣшнимъ учрежденіемъ, и тѣми естественными и

го другого, такъ какъ священное писаніе учитъ насъ, что „должно повиноваться больше Богу, нежели человѣкамъ“ (*Дѣянія*, V, 29). Истинная церковь, какъ единая и вѣчная, не зависитъ, въ противуположность государству, отъ условій мѣста и времени. Наконецъ, въ ней дѣйствуетъ надъ всѣми стоящая божественная благодать. Поэтому никакъ нельзя утверждать, чтобы государство отличалось отъ церкви безусловностью и безграничностью власти“ (*Лекціи по общей теоріи права*, 1894 г., стр. 238 и 239).

нравственными условіями, среди которыхъ она призвана дѣйствовать. Верховная власть, какъ юридическая сила, есть высшая, не подлежащая никакому контролю сила и не могущая подлежать такому контролю, потому что, если бы существовала такая сила, контролирующая верховную власть, то она была бы высшею, а, слѣдовательно, и сама была бы верховною властью. Какъ нѣтъ силы выше верховной власти, такъ и нѣтъ закона, который былъ бы выше ея. Верховная власть дѣйствуетъ по законамъ, но она сама творитъ законъ; въ этомъ смыслѣ она ничѣмъ не ограничена,— она можетъ объявить закономъ все, что хочетъ, и никакое другое учрежденіе или отдѣльный человѣкъ не имѣетъ права сказать, что это не законъ".

„Однако, такъ какъ дѣятельность верховной власти вращается въ общихъ нравственныхъ и физическихъ условіяхъ, то послѣднія имѣютъ силу и по отношенію къ ней, т.-е. своимъ постановленіемъ верховная власть не можетъ сдѣлать физически невозможное возможнымъ, безнравственное — нравственнымъ, вредное — полезнымъ и наоборотъ: доброе — злымъ, полезное — вреднымъ; все это вытекаетъ изъ природы вещей, а не устанавливается законами. Верховная власть должна сообразоваться съ природою вещей; въ этомъ состоитъ ея нравственная обязанность; но дѣло въ томъ, что для наблюденія за неисполненіемъ этой обязанности не можетъ быть учрежденія, иначе послѣднее и будетъ верховною властью. Верховная власть не должна нарушать законы нравственности, но она не знаетъ судьи, который бы ее контролировалъ, а потому хорошъ ли законъ, или дуренъ, нравственъ или безнравственъ, онъ все-таки законъ, и когда онъ объявленъ, никто формально не имѣетъ права не признавать его. Допустить противное значитъ установить контроль надъ верховною властью, что, очевидно, невозможно" (лекціи Сергѣевича).

Блунчли говоритъ, что верховная власть ограничена правами отдѣльныхъ лицъ; но онъ же говоритъ, что эти права имѣютъ свое основаніе исключительно въ основныхъ законахъ страны, которые, какъ и всякіе другіе законы, исходятъ отъ верховной власти. Если государственная власть создала эти законы, то она можетъ отмѣнить ихъ; права гражданъ, гарантированныя этими законами, никоимъ образомъ не могутъ ограничивать этой власти,—она даровала гражданамъ эти права, она можетъ во всякое время и отнять ихъ. Если же Блунчли имѣлъ въ виду королевскую власть въ конституціонной монархіи, то онъ правъ, говоря, что эта власть ограничена тѣми правами гражданъ и народнаго представительства, которыя гарантированы конституціей. Но ограниченность королевской власти въ конституціонной монархіи не однозначуща съ ограниченностью государственной власти, не однозначуща потому, что королевская власть въ конституціонной монархіи далеко не совпадаетъ съ государственной властью. Король въ конституціонной монархіи есть лишь одинъ изъ органовъ верховной власти, хотя, можетъ-быть, и важнѣйшій; рядомъ съ нимъ существуетъ и другой органъ—народное представительство; права короля ограничены конституціей, и эту конституцію онъ не въ правѣ отмѣнить или видоизмѣнить безъ согласія народнаго представительства. Ограниченной въ конституціонной монархіи яв-

ляется, такимъ образомъ, не государственная власть, а лишь власть одного изъ органовъ этой власти, а именно—власть короля.

Субстанціально государство, такимъ образомъ, какъ всякое юридическое и физическое лицо, ограничено своей фактической мощью и преслѣдуемыми цѣлями, но юридическими нормами оно ограничено чужой волей быть не можетъ; эти границы оно можетъ ставить только само себѣ.

Но если государственная власть не можетъ быть ограничена другой властью, то она можетъ сама себя ограничивать. И это самоограниченіе есть необходимое условіе юридическаго бытія государства. Государство, которое не ставитъ себѣ юридическихъ нормъ и которое ихъ не уважаетъ, не можетъ требовать уваженія къ себѣ со стороны своихъ подданныхъ и со стороны остальныхъ членовъ международнаго союза. Только тѣмъ, что государство издаваемыя имъ нормы признаетъ обязательными для себя и связывающими его волю, только этимъ путемъ возникаетъ то довѣріе къ постоянству государственной воли, которое является основаніемъ правовой жизни. Въ юридическихъ нормахъ, которыя издаетъ государство, это государство обращается не только къ своимъ подданнымъ, но и къ самому себѣ. Установляя формы своей организаціи, опредѣляя устройство и компетенцію своихъ органовъ, чрезъ которые она только и можетъ дѣйствовать, государственная власть этимъ разграничиваетъ свою дѣятельность отъ дѣятельности частныхъ лицъ. Издавая гражданскіе законы, опредѣляя права и обязанности гражданъ, она этими законами связываетъ свою волю, implicité, такъ сказать, объявляя, что всѣ отношенія, подходящія подъ эти законы, она будетъ обсуждать не иначе, какъ по нормамъ, установленнымъ въ этихъ законахъ. Государство можетъ, конечно, отмѣнить существующее право, но только въ предѣлахъ и путями, установленными законами, такъ что, измѣняя право, оно все же дѣйствуетъ въ предѣлахъ права, отмѣняя законы, оно дѣйствуетъ въ предѣлахъ законовъ.

Нормы государственной дѣятельности не суть повелѣнія, обязательныя только для подданныхъ и для подчиненныхъ органовъ государства, онѣ обязательны для самой издающей ихъ государственной власти, для дѣятельности ея органовъ, изъ которыхъ каждый имѣетъ ограниченную закономъ сферу дѣятельности.

Все публичное право есть совокупность нормъ, которыя обязываютъ не только подданныхъ, но и государственную власть. Отрицать это значитъ отрицать современное правовое государство, сущность котораго заключается именно въ томъ, что воля государства имѣетъ юридическую силу въ предѣлахъ установленныхъ имъ юридическихъ нормъ и что оно можетъ измѣнять эту волю лишь путемъ и въ формѣ закона (Jellinek).

§ 86. **Единство государственной власти.** Мы сказали, что государственная власть есть воля государства, воля же государства, какъ и всякой другой личности, по самой природѣ своей едина и недѣлима. Юридическая природа государственной власти, сказали мы далѣе, заключается въ томъ, что она имѣетъ исключительное право самоопредѣленія; исключительное же право недѣлимо, въ противномъ случаѣ

это право перестало бы быть исключительнымъ. Дѣлимая верховная власть не только логическое противорѣчіе, но и практическая невозможность. Если государственная власть была бы дѣлима, то въ одномъ и томъ же государствѣ и на одной и той же территоріи существовало бы нѣсколько властей, и тогда возможны были бы два случая: или онѣ равны, или же не равны. Въ первомъ случаѣ будутъ стоять рядомъ нѣсколько властей, конфликты и столкновенія между которыми неизбѣжны и предотвратить и уладить которые юридическимъ путемъ было бы невозможно за отсутствіемъ высшей власти, которая сказала бы послѣднее авторитетное слово въ этихъ столкновеніяхъ. Эти столкновенія должна была бы разрушить сила; другими словами, такой порядокъ вещей обусловливалъ бы собою возможность наступленія ежечасно революціи. Во второмъ случаѣ, т.-е. когда нѣсколько властей не равны, одна изъ нихъ должна быть необходимо нѣсколько выше другихъ, тогда эта высшая и будетъ верховною властью, которой подчинены остальныя. Борьба между церковной властью и властью государственной въ Средніе вѣка служитъ примѣромъ тому, къ чему ведутъ притязанія на равномѣрность двухъ властей въ одной территоріи. Теорія двухъ мечей не находитъ себѣ теперь болѣе защитниковъ; но нельзя сказать, чтобы и въ наше время единство государственной власти признавалось бы всѣми безспорнымъ догматомъ. Споръ объ этомъ догматѣ возобновился во второй половинѣ прошлаго столѣтія по поводу теоріи Монтескье, который видитъ въ раздѣленіи верховной власти на три самостоятельныя уравновѣшивающія другъ друга власти главное и ничѣмъ не замѣнимое условіе политической свободы.

По ученію Монтескье, въ каждомъ государствѣ существуютъ три власти: власть законодательная, власть исполнительная и власть судебная. Каждая изъ этихъ властей должна быть поручена отдѣльному лицу или особой корпораціи. Только тогда, когда эти власти будутъ самостоятельны и независимы другъ отъ друга, и каждая изъ нихъ будетъ свободно дѣйствовать въ сферѣ своей компетенціи, не опасаясь вмѣшательства другой, только тогда свобода будетъ обезпечена. Но если въ одномъ и томъ же лицѣ или совокупности лицъ власть законодательная будетъ соединена съ властью исполнительной, то можно будетъ опасаться, что при такомъ соединеніи двухъ властей въ одномъ лицѣ или учрежденіи, верховная власть будетъ издавать тираническіе законы съ цѣлью приводить ихъ въ исполненіе тиранически; такимъ образомъ свободы не будетъ. Также нѣтъ свободы и тамъ, гдѣ власть законодательная будетъ соединена съ судебной: тамъ власть надъ жизнью и свободой гражданъ будетъ властью тираническою, ибо судья будетъ законодателемъ, и этотъ судья, имѣя возможность измѣнить законъ по своему усмотрѣнію, не будетъ имѣть никакой сдержки въ законѣ; эта дѣятельность судьи будетъ дѣятельностью случайной и капризной. Если же судебную власть соединить съ исполнительной, то судья можетъ явиться и притѣснителемъ. И все будетъ потеряно, когда въ рукахъ одного лица—государя или совокупности лицъ—аристократическаго совѣта или народнаго собранія будутъ соединены всѣ три власти. Это раздѣленіе властей, по мнѣнію Монтескье, осуществ-

лено въ Англіи. Исполнительная власть принадлежитъ въ Англіи королю, судебная—присяжнымъ, избраннымъ изъ среды народа, а законодательная— парламенту, состоящему изъ двухъ палатъ, изъ которыхъ одна состоитъ изъ демократичечскихъ элементовъ, другая—изъ аристократическихъ и въ такомъ раздѣленіи трехъ властей Монтескье видитъ свой политическій идеалъ.

Замѣтимъ прежде всего, что Монтескье ошибался, утверждая, что требуемое имъ раздѣленіе властей существуетъ въ Англіи. Въ Англіи, напротивъ, развилась очень сосредоточенная верховная власть. Она покоится въ парламентѣ, который не только, какъ думалъ Монтескье, облеченъ законодательной властью, но и управляетъ. Изъ его же среды выходятъ высшіе органы исполнительной власти, министры, которые не что иное, какъ вожди и представители даннаго въ парламентѣ большинства. Отдѣленіе административной власти отъ судебной также не имѣетъ мѣста въ Англіи: мировой судья въ графствѣ не только судья, но и администраторъ, и полицейскій.

Теорія Монтескье не только не находитъ своего осуществленія въ Англіи, но и вообще неосуществима, ибо основана на невѣрныхъ предположеніяхъ.

Тѣ три власти, которыя различаетъ Монтескье, вовсе не самостоятельныя государственныя власти, а не что иное, какъ различныя функціи одной и той же государственной власти, единой по существу. То, что Монтескье называетъ судебной властью, есть не что иное, какъ подчиненная дѣятельность органовъ государства, заключающаяся въ строгомъ примѣненіи закона къ конкретнымъ случаямъ, въ возстановленіи нарушеннаго закона. Судъ не имѣетъ своей воли: онъ примѣняетъ лишь волю государства, облеченную въ форму закона. Судъ не имѣетъ imperium'a; то повелѣніе, которое придаетъ обязательную силу приговору суда, исходитъ не отъ суда, а отъ той власти, которая облечена исполнительной властью; она, эта исполнительная власть, вооружена силою принуждать и она только и можетъ принуждать гражданъ подчиняться приговору суда. Власть безъ своей воли и безъ своей власти принуждать, очевидно, не власть.

Законодательная власть, какъ ее рисуетъ намъ Монтескье, т.-е. изолированная отъ власти исполнительной, также не есть власть. Она, по Монтескье, только установляетъ содержаніе юридическихъ нормъ, но принудительной власти не имѣетъ; она можетъ объявить извѣстную юридическую норму закономъ, но безсильна настоять на исполненіи этой юридической нормы. Эта власть, другими словами, власть, которая не властвуетъ, такимъ образомъ, не есть власть. И, дѣйствительно, тѣ государственныя учрежденія, которыя установляютъ лишь содержаніе юридическихъ нормъ, но не вооружаютъ ихъ обязательной силой, не являются носителями верховной власти. Такими учрежденіями были до 1848 года народныя представительства въ большинствѣ нѣмецкихъ государствъ. Если въ большинствѣ современныхъ конституціонныхъ монархій народное представительство является дѣйствительнымъ носителемъ верховной власти, то вовсе не потому, что оно обсуждаетъ законъ, а потому, что оно обладаетъ imperium'омъ, обладаетъ властью настаивать на своихъ рѣшеніяхъ, подчинять своей волѣ органы

исполнительной власти, принуждать ихъ къ исполненію закона, своей воли.

Исполнительная власть Монтескье не имѣетъ никакого участія въ законодательной дѣятельности; она не должна имѣть никакой самостоятельности, не должна имѣть своей воли, а лишь исполнять волю закона. Власть же, которая не имѣетъ своей воли, а должна безпрекословно исполнять волю другой, власть, которая должна быть послушнымъ слугой другой власти, такая власть не есть власть. Въ дѣятельности, заключающейся въ одномъ исполненіи законовъ, никакой власти не проявляется. Она поручается во всѣхъ государствахъ, какова бы ни была ихъ форма правленія, подчиненнымъ органамъ управленія. Если же Монтескье думалъ, что эта дѣятельность составляетъ въ свободномъ государствѣ компетенцію короля, то онъ ошибался. Король въ конституціонной монархіи не облеченъ исполнительной властью, понимаемой въ томъ узкомъ смыслѣ, въ какомъ толкуетъ ее Монтескье. Король въ конституціонной монархіи является главою правленія, которое не сводится къ одному исполненію законовъ, а представляетъ собой свободную дѣятельность, вращающуюся въ предѣлахъ закона и направленную на достиженіе цѣлей государства. Эта дѣятельность не стоитъ изолированно отъ дѣятельности законодательной. Король въ конституціонной монархіи не только является верховнымъ органомъ управленія, но и участвуетъ въ законодательствѣ. Онъ имѣетъ право законодательнаго почина, и безъ его санкціи ни одинъ законъ не можетъ получить своего вершенія, не можетъ получить обязательной силы.

Верховная государственная власть не поддается раздѣленію; разборъ теоріи Монтескье всего лучше выясняетъ это положеніе; эта верховная власть, раздѣленная Монтескье на три власти, распадается на три искусственныя части, которымъ ничто реальное не соотвѣтствуетъ и изъ которыхъ ни одна не подходитъ подъ понятіе верховной власти.

Лишь въ своей совокупности и въ своемъ взаимодѣйствіи эти три власти Монтескье образуютъ то, что мы называемъ государственной властью. Лишь та власть, которая издаетъ законы и вмѣстѣ съ тѣмъ облечена принудительной властью, настаиваетъ на исполненіи законовъ; лишь та власть, которая устанавливаетъ юридическія нормы, облекаетъ ихъ обязательной силой и правитъ государствомъ въ предѣлахъ этихъ ею самою установленныхъ нормъ, лишь эта власть является верховной властью въ государствѣ. И не тѣ органы, которые только установляютъ законы или только исполняютъ, или только судятъ, являются носителями верховной власти, а только тѣ, которые являются органами государственной воли и государственнаго дѣйствія.

Единство верховной власти нисколько не нарушается тѣмъ, что носителями ея являются нѣсколько органовъ, какъ мы это видимъ въ конституціонной монархіи, какъ не нарушается единство воли и дѣйствія отдѣльнаго человѣка тѣмъ, что у него существуетъ нѣсколько органовъ, проявляющихъ его волю.

Верховная власть въ конституціонной монархіи, гдѣ существуетъ нѣсколько органовъ этой власти, эта власть такъ же едина, какъ и въ абсолютной монархіи, гдѣ существуетъ одинъ только носитель верховной власти. Верховная власть была бы раздѣлена между этими раз-

личными органами, если бы каждый имѣлъ свою самостоятельную волю и свою принудительную власть, т.-е. если бы король могъ собственною властью издавать законы и примѣнять ихъ, и если бы парламентъ былъ облеченъ такою же властью, тогда, дѣйствительно, власть была бы раздѣлена между этими органами, въ государствѣ существовали бы двѣ власти — власть короля и власть парламента. Но ничего подобнаго въ конституціонной монархіи мы не видимъ. Король и парламентъ, какъ различныя учрежденія, совершаютъ различные акты въ области своей компетенціи, но, какъ органы единой государственной воли, двухъ различныхъ воль не имѣютъ. Въ самомъ дѣлѣ, законъ, выразитель этой единой государственной воли, не можетъ состояться иначе, какъ согласнымъ дѣйствіемъ короля и парламента, и законъ, предложенный королемъ, не можетъ получить обязательной силы безъ согласія парламента, и законъ, принятый парламентомъ, дѣлается закономъ лишь по утвержденіи его королемъ. Здѣсь мы имѣемъ, такимъ образомъ, два раздѣльныхъ дѣйствія двухъ различныхъ органовъ государственной власти, но результатъ этихъ дѣйствій одинъ — актъ государственной власти, законъ, служащій выраженіемъ единой государственной власти. Парламентъ и король могутъ, каждый въ своей компетенціи, совершать государственные акты, независимо другъ отъ друга, но лишь такіе акты, которые предусмотрѣны и нормированы закономъ. Эти акты являются актами подзаконными, которыми лишь исполняется предписаніе закона, т.-е. единой государственной воли. Въ нихъ проявляется не самостоятельная воля парламента, а воля государства. Этими самостоятельными актами парламента и короля, такимъ образомъ, нисколько не нарушается единство государственной власти.

§ 87. **Непосредственные и посредственные органы государственной власти.** Вся дѣятельность государства сводится безъ остатка къ дѣятельности людей. Только люди могутъ хотѣть и дѣйствовать; всякое дѣйствіе и хотѣніе искусственнаго учрежденія есть всегда дѣйствіе и хотѣніе людей. И тѣ люди, хотѣнія и дѣйствія которыхъ признаются хотѣніями и дѣйствіями государства, суть то, что мы называемъ органами государства. Безъ такого рода органовъ бытіе государства немыслимо. И государство не существуетъ, пока не существуютъ органы, чрезъ которые оно могло бы проявлять свою волю и при господствѣ которыхъ оно могло бы дѣйствовать.

Если государство, какъ юридическое учрежденіе, не существуетъ, пока не существуютъ органы, чрезъ которые оно могло бы проявлять свою дѣятельность, то въ каждомъ государствѣ должны существовать органъ или органы, которые возникли съ самимъ государствомъ, органы, созданные не волею государства, существующіе не въ силу юридической делегаціи, а въ силу самого государственнаго устройства. Въ отличіе отъ государственныхъ органовъ, которые существуютъ въ силу конституціи или исторически сложившагося государственнаго устройства и власть которыхъ основывается не на делегаціи, а на самостоятельномъ правѣ, существуетъ въ государствѣ другой разрядъ органовъ, которые получаютъ свои полномочія не отъ конституціи, а въ силу делегаціи отъ другого органа, пользующагося своею властью

въ силу самостоятельнаго права. Степень и характеръ власти этихъ органовъ опредѣляется данными имъ полномочіями. Существованіе такихъ органовъ опредѣлено конституціей, но они отправляютъ извѣстныя функціи государственной власти не непосредственно въ силу конституціи, а въ силу даннаго имъ полномочія.

Первую категорію государственныхъ органовъ мы называемъ непосредственными, вторую — посредственными.

Въ конституціонной монархіи непосредственными органами являются монархъ и народное представительство; ихъ власть основывается непосредственно на конституціи; какъ король, такъ и народное представительство не получили своей власти отъ другого государственнаго органа, а пользуются ею въ силу основныхъ законовъ государства. Остальные же органы въ конституціонной монархіи, какъ, напримѣръ, министры, судьи, суть органы посредственные, такъ какъ отправляютъ свои публичныя функціи въ силу делегаціи отъ короля.

Въ абсолютной монархіи, каково Русское государство, существуетъ одинъ только непосредственный органъ—монархъ; всѣ остальные получаютъ свою власть отъ него и суть поэтому органы посредственные.

§ 88. **Самостоятельные и несамостоятельные органы государственной власти.** Государственные органы можно различать и по другому отличительному признаку, а именно по степени предоставленной имъ власти. Государственный органъ или обладаетъ способностью связывать своею волею волю подданныхъ, или не обладаетъ этою способностью. Въ первомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ самостоятельнымъ органомъ, во второмъ — съ несамостоятельнымъ. Несамостоятельные органы или своею дѣятельностью служатъ подмогою для самостоятельнаго органа, или своею волею ограничиваютъ волю самостоятельнаго органа. Примѣромъ несамостоятельнаго органа перваго рода можетъ служить намъ Государственный Совѣтъ, который, какъ всякій несамостоятельный органъ, не связываетъ своими рѣшеніями воли подданныхъ и, будучи совѣщательнымъ учрежденіемъ, служитъ лишь подмогою Государю въ той законодательной дѣятельности, которая направлена на обсужденіе закона. Примѣромъ несамостоятельнаго органа второго рода могутъ служить палаты въ германскихъ конституціонныхъ монархіяхъ; эти палаты, какъ и нашъ Государственный Совѣтъ, не издаютъ предписаній, непосредственно связывающихъ волю подданныхъ, но отличаются отъ нашего Государственнаго Совѣта очень существенно тѣмъ, что своими рѣшеніями ограничиваютъ волю монарха, который безъ согласія палатъ не можетъ издавать цѣлаго ряда повелѣній, обязательныхъ для подданныхъ.

Все разнообразіе государственныхъ органовъ можетъ быть подведено подъ установленныя нами категоріи. Мы должны поэтому различать: 1) непосредственно-самостоятельные органы, т.-е. такіе, которые пользуются своею властью въ силу конституціи, а не въ силу делегаціи отъ другого органа, и воля которыхъ связываетъ волю подданныхъ. Примѣры: монархъ какъ въ конституціонной, такъ и въ абсолютной монархіи; народное представительство въ республикахъ. 2) Посредственно-самостоятельные органы, которые обязаны своими

полномочіями делегаціи отъ другого органа, но имѣютъ право постановлять рѣшенія, непосредственно связывающія волю подданныхъ. Примѣръ: министры, судьи. 3) Посредственно-несамостоятельные органы, т.-е. такіе, которые обязаны своими полномочіями другому органу и рѣшенія которыхъ не связываетъ воли подданныхъ; они являются лишь учрежденіями совѣщательными. Примѣры: Государственный Совѣтъ у насъ, аналогичныя учрежденія на Западѣ—Conseil d'état во Франціи, Staatsrath въ Пруссіи и Австріи. 4) Непосредственно-несамостоятельные органы, т.-е. такіе, которые отправляютъ публичныя функціи въ силу самостоятельнаго права, конституціей установленнаго или пріобрѣтеннаго въ силу делегаціи отъ другого органа, но не обладаютъ властью издавать самостоятельныя распоряженія, связывающія волю подданныхъ. Примѣръ: народное представительство въ германскихъ конституціонныхъ монархіяхъ.

§ 89. **Различіе между государственными формами по устройству государственныхъ органовъ, ихъ количеству и соотношенію.** Въ каждомъ государствѣ, каковъ бы ни былъ образъ его правленія, существуетъ, по крайней мѣрѣ, одинъ непосредственно-самостоятельный органъ. Во многихъ государствахъ (къ нимъ принадлежитъ большинство современныхъ конституціонныхъ государствъ) существуетъ, однако, нѣсколько такихъ непосредственно-самостоятельныхъ органовъ: въ конституціонныхъ государствахъ—народное представительство и монархъ, въ республикахъ—президентъ и палаты. Но въ этихъ государствахъ одинъ изъ этихъ органовъ долженъ занимать преобладающее значеніе и имѣть право сказать рѣшающее и послѣднее слово въ возможныхъ столкновеніяхъ между органами. И этотъ-то высшій органъ называется, въ отличіе отъ другихъ, непосредственно-самостоятельныхъ органовъ, суверенымъ органомъ. Въ государствахъ же, гдѣ существуетъ одинъ только непосредственно-самостоятельный органъ, этотъ органъ и есть суверенъ. Въ государствахъ, гдѣ существуетъ нѣсколько непосредственно-самостоятельныхъ органовъ, суверенный органъ не пользуется тѣмъ значеніемъ и степенью власти, которыя предоставлены ему въ государствахъ, въ которыхъ существуетъ одинъ только такой органъ. Въ послѣднихъ вся полнота власти сосредоточена въ непосредственно-самостоятельномъ органѣ, въ первыхъ же суверенный органъ является носителемъ высшей, но не всей государственной власти. Въ Швейцарскомъ союзѣ мы имѣемъ два непосредственно-самостоятельныхъ органа, одинъ—это кантоны и швейцарскій народъ, другой—союзные законодательные совѣты. Воля обоихъ связываетъ непосредственно волю подчиненныхъ, и оба они существуютъ въ силу самой конституціи, а не въ силу юридической делегаціи другого органа. Но значеніе этихъ двухъ органовъ далеко не одинаково. Суверенымъ органомъ является только швейцарскій народъ и кантоны, ибо только имъ принадлежитъ право дѣлать измѣненія въ конституціи, только они опредѣляютъ основные законы государства, только они являются высшими судьями и послѣдней инстанціей во всѣхъ коренныхъ вопросахъ государственнаго устройства.

Разрѣшая вопросъ о томъ, кто является суверенымъ органомъ въ данномъ государствѣ, слѣдуетъ остерегаться спекулятивныхъ тео-

рій, и всегда помнить, что суверенный органъ долженъ имѣть юридическую возможность выражать свою волю. Нельзя говорить о народѣ, какъ о суверенѣ, тамъ, гдѣ нѣтъ опредѣленныхъ путей для выраженія воли народа, какъ цѣлаго. Нельзя утверждать, чтобы въ современной Французской республикѣ народъ былъ суверенным органомъ, ибо онъ юридически не имѣетъ возможности выражать свою волю. За него дѣйствуетъ и его представляетъ Національное Собраніе, которое должно признать суверенным органомъ во Французской республикѣ. Вообще въ представительныхъ демократіяхъ суверенным органомъ является не народъ, а народное представительство, т.-е. тѣ коллегіи, воля которыхъ представляетъ волю народа. Эти коллегіи въ представительныхъ демократіяхъ вооружены властью опредѣлять государственное устройство законами во всѣхъ направленіяхъ; онѣ дѣйствуютъ по собственному почину и за свои рѣшенія ни передъ кѣмъ не отвѣтственны. Во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ народное представительство есть органъ непосредственный, его бытіе и его функціи основываются всегда и вездѣ на опредѣленіяхъ конституціи, а никогда не на делегаціи другихъ государственныхъ органовъ. Но далеко не во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ народныя представительства являются и самостоятельными органами, т.-е. не вездѣ они обладаютъ властью самостоятельно издавать повелѣнія, которыя связывали бы волю подданныхъ. Въ представительныхъ демократіяхъ народное представительство является всегда не только самостоятельнымъ органомъ, но и органомъ суверенным. Въ конституціонныхъ монархіяхъ суверенным органомъ является монархъ; онъ глава правительственной власти; его санкція возводитъ законы, принятые народнымъ представительствомъ, на степень обязательныхъ для подданныхъ; ему принадлежитъ послѣднее слово во всѣхъ столкновеніяхъ между правительственной властью и властью законодательной. Въ случаяхъ несогласія народнаго представительства съ министерствами онъ или распускаетъ палаты, когда думаетъ, что предложенія министровъ, вызвавшія эти несогласія, соотвѣтствуютъ интересамъ страны, или отставляетъ министровъ, когда думаетъ, что народное представительство служитъ дѣйствительнымъ выразителемъ общественнаго настроенія.

Во всѣхъ конституціонныхъ монархіяхъ суверенным органомъ является не народное представительство, а король. Но въ другихъ отношеніяхъ разница въ положеніи и значеніи народнаго представительства въ различныхъ конституціонныхъ монархіяхъ очень существенна. Въ однѣхъ конституціонныхъ монархіяхъ народное представительство является самостоятельнымъ органомъ. Такъ, въ Норвегіи стортингъ облеченъ конституціей властью въ исключительныхъ случаяхъ выражать самостоятельную отъ короля волю, непосредственно связывающую волю подданныхъ. Дѣло въ томъ, что въ Норвегіи король имѣетъ по отношенію къ рѣшеніямъ народнаго представительства лишь отсрочивающее, а не абсолютное veto, такъ что народное представительство можетъ въ извѣстныхъ случаяхъ проводить законы и помимо воли короля. Въ другихъ же конституціонныхъ государствахъ народное представительство не имѣетъ власти самостоятельно (независимо отъ короля) выражать волю, обязательную для подданныхъ;

другими словами, въ этихъ конституціонныхъ государствахъ народное представительство является несамостоятельнымъ органомъ. Но и въ этихъ государствахъ, имѣющихъ то общее между собою, что народное представительство является въ нихъ органомъ несамостоятелтнымъ, значеніе народнаго представительства не одинаково.

Въ однихъ конституціонныхъ государствахъ воля народнаго представительства въ извѣстной области государственной дѣятельности равнозначуща съ волею короля, такъ что воля государства можетъ состояться лишь при равномъ участіи короля и народнаго представительства. Въ этихъ государствахъ, къ которымъ принадлежатъ, между прочимъ, Италія, Греція, Испанія, Бельгія, конституціонный строй вышелъ изъ революціи. Его историческое происхожденіе оправдываетъ воззрѣніе на народное представительство, какъ на равноправнаго съ королемъ фактора верховной власти. И въ нихъ формальное законодательство исходитъ въ одинаковой степени отъ короля и народнаго представительства.

Въ другихъ конституціонныхъ монархіяхъ народное представительство не является соносителемъ верховной власти, которая всецѣло принадлежитъ королю. Лишь въ извѣстной области воля короля, чтобы получить обязательную силу, нуждается въ согласіи народнаго представительства. Король издаетъ законы съ согласія народнаго представительства, но воля народнаго представительства является тутъ не причиною законодательнаго акта, а лишь однимъ изъ его условій. Къ государствамъ, въ которыхъ народное представительство занимаетъ такое положеніе, принадлежатъ тѣ, которыя сохранили историческую монархическую власть и въ которыхъ конституція является не результатомъ революціи, а добровольнымъ актомъ короля. Въ этихъ государствахъ дарованіе конституціи не означало раздѣленія власти, принадлежавшей королю, а лишь ограниченіе этой власти, которая по существу своему осталась прежней и лишь утратила прежнюю форму своего осуществленія, независимаго отъ всякой другой воли. Абсолютный монархъ, допуская участіе народнаго представительства въ своей дѣятельности, этимъ не умаляетъ принадлежащей ему полноты власти. За нимъ исключительно сохраняется imperium, онъ носитель всей государственной власти. Это какъ нельзя яснѣе выражено въ конституціяхъ нѣмецкихъ государствъ, принадлежащихъ къ разсматриваемому нами типу. Въ § 57-мъ „Wiener Schlussakte“ мы читаемъ: „Такъ какъ Германскій союзъ, за исключеніемъ свободныхъ городовъ, состоитъ изъ суверенныхъ государей, то вся полнота государственной власти должна оставаться сосредоточенной въ главѣ государства, и суверенъ лишь при осуществленіи извѣстныхъ правъ можетъ быть связанъ участіемъ палатъ“ („Da der deutsche Bund mit Ausnahme der freier Städte aus Souveränen Fürsten besteht, so muss die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben und der Souverän kann durch die landständische Verfassung nur in der Ausübung gewisser Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden“). А въ баварской конституціи постановлено: „Король—глава государства; онъ соединяетъ въ своихъ рукахъ всѣ права государственной власти и осуществляетъ ихъ при соблюденіи условій, опредѣленныхъ въ этой конституціи“ („Der König ist

das Oberhaupt des Staates, er vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den von ihm gegebenen in der gegenwartigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus"). Это постановленіе почти буквально повторяется и въ саксонской конституціи (§ 4), вюртембергской (§ 4), баденской (§ 5), гессенской (§ 4), ольденбургской (ст. 4 § 2), брауншвейгской (§ 3), саксенъ-мейнингенской (§ 3), саксенъ-альтенбургской (§ 4), кобургъ-готской (§ 3). По смыслу этихъ постановленій король ограниченъ не въ своей верховной власти, которая по нѣмецкому конституціонному праву неотчуждаема и нераздѣльно принадлежитъ монарху, а лишь въ осуществленіи нѣкоторыхъ функцій этой власти. Въ нѣмецкой конституціонной монархіи органами законодательной дѣятельности являются король и народное представительство, верховная же законодательная власть принадлежитъ одному королю, ибо только отъ него исходитъ санкція законовъ, т.-е. только онъ можетъ вооружить извѣстную юридическую норму обязательной силой. Онъ связанъ участіемъ палатъ только при обсужденіи закона, т.-е. содержаніе юридической нормы опредѣляется королемъ совмѣстно съ палатами. Но такая юридическая норма, когда она и была принята палатами, еще не есть законъ, ибо ей недостаетъ повелѣнія, которое предписываетъ эту норму и дѣлаетъ ее обязательнымъ правиломъ. Это же повелѣніе исходитъ не отъ палатъ, а отъ короля, и только въ этомъ повелѣніи и проявляется верховная власть, которой одной принадлежитъ право повелѣвать и принуждать. Въ правѣ санкціи законовъ мы имѣемъ наиболѣе надежный признакъ для опредѣленія, кому въ государствѣ принадлежитъ верховная законодательная власть. Въ нѣмецкой конституціонной монархія это право принадлежитъ королю, въ современныхъ республикахъ (во Франціи, въ Сѣверо-Американскихъ соединенныхъ штатахъ, въ Швейцаріи) и въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ монархіяхъ (въ Англіи, Норвегіи) оно принадлежитъ народному представительству. Мы поэтому и говоримъ, что въ нѣмецкой конституціонной монархіи верховная законодательная власть принадлежитъ королю, а въ Сѣверо-Американскихъ штатахъ, во Франціи, Англіи— народному представительству. Принадлежность верховной законодательной власти въ этихъ государствахъ одному только органу не исключаетъ, однако, участія другихъ органовъ въ законодательной дѣятельности; но въ этомъ участіи не проявляется государственное верховенство. Во Франціи, напр., президентъ принимаетъ участіе въ законодательной дѣятельности своимъ правомъ иниціативы и промульгаціи законовъ, но это участіе не является выраженіемъ суверенной власти. Въ нѣмецкой конституціонной монархіи народное представительство принимаетъ также участіе въ законодательной дѣятельности своимъ правомъ обсужденія законовъ, но въ этомъ участіи такъ же мало проявляется суверенная власть палатъ, какъ и въ законодательныхъ функціяхъ президента Французской республики. Вообще нужно помнить, что обязательное участіе извѣстныхъ органовъ въ отправленіи функціи верховной власти еще не служитъ указаніемъ на то, что эти органы являются соносителями верховной власти. И участіе нѣмецкихъ палатъ въ законодательной дѣятельности нисколько

не упраздняетъ свободы рѣшенія короля. Въ правовомъ порядкѣ нерѣдко встрѣчаются случаи, когда извѣстная гражданская сдѣлка можетъ состояться не иначе, какъ съ согласія другаго лица, которое, однако, этимъ не становится участникомъ въ этой гражданской сдѣлкѣ. Попечитель, безъ согласія котораго опекаемая не можетъ вступить въ бракъ, этимъ не дѣлается участникомъ въ брачномъ союзѣ, который есть исключительное дѣло свободнаго рѣшенія бракосочетающихся. Согласіе палатъ на законодательный актъ короля есть лишь условіе, а не причина этого акта. Монархъ въ большинствѣ случаевъ правительственныхъ актовъ связанъ согласіемъ министровъ, безъ контрассигновки которыхъ онъ не имѣетъ права предпринять ни одного правительственнаго распоряженія, между тѣмъ никто не станетъ утверждать, что министры суть носители верховной правительственной власти. Правительственные акты, несмотря на обязательное участіе въ нихъ министровъ, остаются свободными рѣшеніями короля.

Въ разсматриваемыхъ конституціонныхъ монархіяхъ король является, повторяемъ, исключительнымъ носителемъ верховной власти. Въ абсолютной монархіи только монархъ опредѣляетъ волю государства; въ монархіяхъ разсматриваемаго типа мы видимъ то же самое,— и въ нихъ только король издаетъ обязательныя для подданныхъ повелѣнія. Но если въ абсолютной монархіи онъ могъ хотѣть все, то въ нѣмецкой конституціонной монархіи его хотѣніе ограничено. Онъ можетъ хотѣть, но онъ не можетъ болѣе хотѣть все. Въ извѣстныхъ областяхъ государственной жизни воля короля, чтобы имѣть обязательную силу, нуждается въ согласіи палатъ.

§ 90. **Классификація государственныхъ формъ.** Все разнообразіе существующихъ государственныхъ формъ можно подвести подъ двѣ большія группы. Къ первой относятся всѣ тѣ государства, въ которыхъ существуетъ одинъ только непосредственный органъ (это абсолютная монархія), ко второй—всѣ тѣ, въ которыхъ существуетъ нѣсколько непосредственныхъ органовъ. Въ эту группу войдутъ всѣ современныя конституціонныя государства, будь то то республики или монархіи. Этимъ признакомъ (количествомъ непосредственныхъ органовъ) обусловливаются всѣ другіе признаки, отличающіе эти двѣ группы государствъ. Въ абсолютной монархіи, какой является Русское государство, существуетъ одинъ непосредственный органъ, (т.-е. существующій въ силу самого государственнаго устройства). Этотъ органъ, какъ единственный, существующій, въ силу государственнаго устройства есть органъ самостоятельный, т.-е. воля его связываетъ волю подданныхъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ органъ суверенный. Но этотъ суверенный органъ въ абсолютной монархіи, въ которой не существуетъ другихъ непосредственно-самостоятельныхъ органовъ, суверенъ въ иномъ смыслѣ, чѣмъ монархъ въ конституціонной монархіи. Въ абсолютной монархіи монархъ воплощаетъ собою суверенитетъ государства, онъ носитель всей полноты верховной власти; въ конституціонной же монархіи онъ суверенный органъ лишь въ томъ смыслѣ, что онъ среди непосредственно-самостоятельныхъ органовъ есть высшій органъ, которому во всѣхъ важнѣйшихъ государственныхъ актахъ принадлежитъ послѣднее рѣшающее слово. Въ абсолютной монархіи

монархъ, какъ суверенъ и, притомъ, какъ единственный самостоятельно-непосредственный органъ, пользуется властью неограниченной; въ конституціонномъ же государствѣ, гдѣ существуетъ не одинъ, а нѣсколько непосредственныхъ органовъ, ни одинъ изъ нихъ не пользуется неограниченною властью: полномочія одного органа находятъ себѣ границу въ полномочіяхъ другого.

Конституціонныя государства, въ свою очередь, распадаются на двѣ группы: во-первыхъ, на такія, въ которыхъ суверенным органомъ является одно физическое лицо—монархъ (конституціонныя монархіи), и, во-вторыхъ, на такія, въ которыхъ этимъ суверенным органомъ является лицо юридическое (республики).

Конституціонныя монархіи различаются по тому значенію, которое имѣетъ въ нихъ народное представительство, и по тому отношенію, въ которомъ это народное представительство стоитъ къ королю. Отсюда два вида конституціонныхъ монархій. Въ однѣхъ народное представительство является непосредственно-самостоятельнымъ органомъ (Норвегія); въ нихъ король пользуется не абсолютнымъ, а суспенсивнымъ veto, и народное представительство имѣетъ въ извѣстныхъ случаяхъ право самостоятельно издавать законы, не получившіе утвержденія короля. Въ другихъ конституціонныхъ монархіяхъ народное представительство не является непосредственно-самостоятельнымъ органомъ, а только непосредственнымъ органомъ; къ нимъ принадлежитъ большинство современныхъ конституціонныхъ монархій, въ которыхъ народное представительство самостоятельно не издаетъ никакихъ обязательныхъ для подданныхъ предписаній и въ которыхъ рѣшенія народнаго представительства получаютъ силу лишь по утвержденіи ихъ королемъ. Эти конституціонныя монархіи, въ свою очередь, распадаются на двѣ группы: въ однѣхъ народное представительство является соносителемъ верховной власти, въ другихъ—органомъ, лишь въ извѣстной сферѣ ограничивающимъ власть короля. Въ первыхъ народное представительство имѣетъ право инціативы и право обсужденія во всей области законодательства, во вторыхъ народное представительство не имѣетъ права законодательной инціативы и пользуется лишь ограниченнымъ правомъ обсужденія, а именно лишь участвуетъ въ обсужденіи тѣхъ законовъ, которые имѣютъ непосредственное отношеніе къ правамъ, гарантированнымъ конституціей. Къ послѣдней группѣ конституціонныхъ государствъ принадлежатъ всѣ нѣмецкія государства, получившія конституцію до 1848 г., къ первой —всѣ остальныя конституціонныя монархіи за исключеніемъ Норвегіи.

Существующія республики можно подвести подъ двѣ группы: въ однѣхъ суверенным органомъ является весь народъ (Швейцарскій союзъ, Сѣверо-Американскіе штаты), въ другихъ суверенным органомъ является коллегія; къ нимъ принадлежатъ представительныя республики, примѣромъ которыхъ можетъ служить Французская республика.

Предложенную классификацію современныхъ государственныхъ формъ можно наглядно изобразить слѣдующей схемой:

I. Абсолютное государство.

Отличительный признакъ: одинъ непосредственный органъ верховной власти. Примѣръ: Русское государство.

II. Конституціонное государство.

Отличительный признакъ: нѣсколько непосредственныхъ органовъ верховной власти.

А. Конституціонныя монархіи. Отличительный признакъ: суверенный органъ—лицо физическое.

1) **Конституціонная монархія,** приближающаяся къ республикѣ.

Отличит. признакъ: народное представительство—самостоятельный органъ.

2) **Конституціонная монархія,** приближающаяся къ абсолютномугосударству.

Отличит. признакъ: народное представительство—несамостоятельный органъ.

a) Конституціонныя монархіи, вышедшія изъ революціи.

Отличит. признакъ: народное представительство — соноситель верховной власти.

b) Конституціонныя монархіи, сохранившія историческую королевскую власть.

Отличит. признакъ: народное представительство—органъ, лишь ограничивающій верховную власть короля.

Б. Республики. Отличительный признакъ: суверенный органъ—лицо юридическое.

1) **Республики непосредственныя.**

Отличит. признакъ: суверенный органъ—весь народъ.

2) **Республики представительныя.**

Отличит. признакъ: суверенный органъ — коллегія народныхъ представителей.

КНИГА II.

НАУКА РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

ГЛАВА I.

Офиціальныя истолкованія.

§ 91. **„Правда воли монаршей“.** Русскій государственный строй существовалъ цѣлые вѣка, прежде чѣмъ сдѣлался предметомъ научной обработки. Первое теоретическое объясненіе нашего политическаго быта появляется только въ XVIII в. Но и это объясненіе принадлежитъ не научной мысли, а высказано царскимъ словомъ, изъясняющимъ народу ту точку зрѣнія, которой держался тотъ или другой

представитель государственной власти на сущность и предѣлы этой власти.

Первымъ такимъ истолкованіемъ является „Правда воли монаршей“, написанная по порученію Петра Великаго Ѳеофаномъ Прокоповичемъ, и „Наказъ“ Екатерины II. „Правда воли монаршей“ не что иное, какъ политическій трактатъ, сочиненный со спеціальною тенденціей оправдать новый порядокъ престолонаслѣдія, установленный Петромъ I ради устраненія отъ престола его старшаго сына Алексѣя. Эта тенденція проводится при помощи аргументовъ, заимствованныхъ у западныхъ философовъ и особенно у Гоббса, этого апостола абсолютной власти, доказывавшаго, что народъ при учрежденіи правительства отказался отъ всѣхъ своихъ правъ и передалъ ихъ суверену, являющемуся воплощеніемъ и источникомъ всѣхъ публичныхъ правъ и полномочій и имѣющему поэтому право свободно распоряжаться престоломъ и передавать его тому, кому захочетъ. Эта точка зрѣнія, которая не соотвѣтствовала нашимъ историческимъ традиціямъ, не нашла себѣ поддержки со стороны преемниковъ Петра; она не была усвоена и нашимъ послѣдующимъ законодательствомъ, которое закономъ, изданнымъ при Павлѣ, установило порядокъ престолонаслѣдія, противоположный тому, который пытался оправдать Петръ своей „Правдой воли монаршей“.

§ 92. **„Наказъ“ Екатерины II.** Такими же иностранными вліяніями и предвзятой тенденціей опредѣляется и содержаніе „Наказа“ Екатерины II. Какъ въ „Правдѣ“, такъ и въ „Наказѣ“ доказывается, что самодержавная монархія — наилучшая для Россіи форма правленія, но аргументы заимствуются уже не у Гоббса, а у Монтескье. Поэтому абсолютная монархія здѣсь выставляется не безусловно наилучшей формой правленія для всѣхъ временъ и народовъ, а лишь наиболѣе цѣлесообразнымъ государственнымъ устройствомъ для тѣхъ политическихъ тѣлъ, которыя, какъ Русское государство, занимаютъ широкія пространства и нуждаются въ сосредоточенной власти, способной дѣйствовать быстро и энергично. Рядомъ съ такимъ положеніемъ, объясняющимъ своеобразность русскаго государственнаго строя, мы встрѣчаемся съ цѣлымъ рядомъ гуманныхъ идей, которыя должны были лечь въ основу задуманнаго Екатериною „Новаго уложенія“. Эти гуманныя идеи, заимствованныя Екатериной у Дидро, Вольтера, д'Аламбера, ея французскихъ друзей, интересны для историка, какъ факторъ, повліявшій на дальнѣйшее развитіе нашего законодательства, но не могутъ имѣть значенія для того, кто сталъ бы искать въ нихъ точки опоры для объясненія исторической основы и юридической конструкціи нашего государственнаго строя. Самая исходная точка Екатерины, относившейся отрицательно къ существующему порядку, уже показываетъ, что нельзя искать въ ея произведеніи безпристрастной оцѣнки и надежнаго объясненія этого строя. Какъ извѣстно, „Наказъ“ долженъ былъ служить „за правило“ составителямъ „Новаго уложенія“, и вотъ какъ выраженіе „за правило“ понимала дирекціонная комисія: „При сочиненіи хотя многое изъ старыхъ законовъ почерпаемо быть можетъ, но они правиломъ не служатъ. Нынѣ все по премудрымъ и никогда неопровергаемымъ правиламъ большого Наказа расположено быть

должно. Почему и нѣтъ другого зерцала, какъ, во-первыхъ, Наказъ, а потомъ здравый разсудокъ, любовь къ отечеству и должная благодарность къ строительницѣ блаженства нашего". Такимъ образомъ, „Наказъ" содержитъ въ себѣ не начала нашего политическаго законодательства, вытекающія изъ національнаго развитія политической жизни русскаго народа и его историческаго прошлаго, а непреложные, общечеловѣческіе принципы, вытекающіе изъ разума, неизмѣнные и вѣчные, какъ и этотъ разумъ.

§ 93. **Значеніе „Правды" и „Наказа"**. Какъ „Правда воли монаршей", такъ и „Наказъ" не могутъ быть разсматриваемы какъ попытки осмыслить нашъ государственный строй и найти ему историческое истолкованіе. Это скорѣе офиціальные акты, въ которыхъ наши государи излагали мотивы задуманныхъ ими важныхъ законодательныхъ актовъ. Они носятъ строго офиціальный характеръ и, согласно этому своему характеру, внесены въ нашъ сборникъ законовъ, — „Полное собраніе законовъ",—„Правда воли монаршей" въ т. VII, № 9870, „Наказъ" въ т. VIII, № 12949. Но какое бы значеніе мы ни придавали этимъ двумъ литературнымъ произведеніямъ, занесеннымъ въ нашъ офиціальный сборникъ законовъ, они во всякомъ случаѣ интересны въ томъ отношеніи, что являются единственными, сколько-нибудь замѣчательными сочиненіями, кладущими извѣстную философскую доктрину въ основаніе и оправданіе нашего государственнаго строя. Въ этомъ отношеніи они очень характерны для исторіи нашей политической жизни: какъ нашъ государственный строй строится сверху, и вся политическая организація исходитъ изъ правительственнаго центра, такъ и истолкованія этой организаціи идутъ съ того же верха и въ томъ же центрѣ имѣютъ свой источникъ. Наши государи, представители верховной власти, являются не только устроителями русскаго государственнаго строя, но и его первыми теоретиками, его первыми истолкователями. Философская доктрина призывается на помощь для разрѣшенія принципіальныхъ вопросовъ русскаго государственнаго права не свободною научною мыслью, а царственнымъ словомъ, монаршей волей. Первыя обоснованія нашего политическаго быта мы находимъ не въ твореніяхъ людей изъ народа, а въ офиціальныхъ актахъ, занесенныхъ въ полное собраніе нашихъ законовъ.

ГЛАВА II.

Русскіе публицисты XVII и XVIII вв.

§ 94. **Григорій Котошихинъ**. Григорій Котошихинъ былъ подъячимъ Посольскаго приказа. Вынужденный по неизвѣстнымъ намъ причинамъ бѣжать изъ Россіи въ 1664 г., онъ скрывался въ Польшѣ, потомъ въ Пруссіи, пока не поселился въ Швеціи, принявъ здѣсь лютеранство. Его постигла на чужбинѣ самая жалкая судьба — онъ былъ казненъ за убійство.

Вдали отъ родины онъ и написалъ свое замѣчательное сочиненіе, которое, какъ произведеніе частнаго человѣка, не связаннаго

никакими официальными сношеніями, не можетъ не внушать довѣрія своимъ правдивымъ и откровеннымъ отзывомъ о недостаткахъ русской жизни. Эти недостатки, по мнѣнію Котошихина, заключаются въ крайнемъ невѣжествѣ не только народа, но и правительственныхъ сферъ, въ невѣжествѣ, которое господствуетъ въ боярской средѣ и даже въ царскомъ семействѣ. Онъ говоритъ о страшномъ вредѣ мѣстничества, бичуетъ пороки власть имущихъ, ихъ лихоимство, льстивость, вѣроломство, возмущается общественной безнравственностью, выражающеюся въ подмѣнѣ и разнаго рода обманахъ при выдачѣ невѣстъ и въ дикихъ обычаяхъ, оскорбляющихъ самыя элементарныя нравственныя чувства. Указывая на эти темныя стороны русской жизни, Котошихинъ не пытается объяснить ихъ общими причинами и менѣе всего склоненъ искать эти причины въ нашемъ государственномъ строѣ. Онъ вообще никакими принципіальными вопросами не задается и оглядывается лишь на бытовую сторону нашей политической жизни. Онъ вообще не изслѣдователь, не юристъ, не философъ, а скромный и безпритязательный бытописатель, который однако не лишенъ проницательности и умѣетъ мѣтко подчеркивать характерныя черты современной ему Россіи.

Онъ начинаетъ съ краткаго повѣствованія о предшественникахъ современнаго ему царя. Перейдя къ Алексѣю Михайловичу, онъ разсказываетъ о его вѣнчаніи на царство и женитьбѣ, и этотъ разсказъ служитъ ему поводомъ дать подробное описаніе свадебныхъ обрядовъ и пировъ. Затѣмъ онъ переходитъ къ изображенію семейнаго быта царскаго семейства, разсказываетъ о его внѣшней обстановкѣ, объ образѣ его жизни и о тѣхъ обрядахъ и обычаяхъ, которые практикуются при всѣхъ выдающихся событіяхъ царской жизни. Потомъ онъ переходитъ къ описанію ближайшей къ царю среды, повѣствуетъ о дворѣ царя и царицы, говоритъ подробно о боярахъ, окольничихъ, думныхъ людяхъ, стольникахъ и стряпчихъ и обстоятельно останавливается на той іерархіи чиновъ, вершиной которыхъ является московскій царь. Далѣе слѣдуютъ самыя интересныя для насъ главы, трактующія о центральномъ управленіи. Здѣсь мы находимъ самое подробное описаніе московскихъ приказовъ, которое знакомитъ насъ съ ихъ составомъ, дѣлопроизводствомъ и компетенціей. Котошихинъ описываетъ дальше московское войско, говоритъ о военныхъ чинахъ и частныхъ людяхъ. Мы находимъ у него и свѣдѣнія о помѣстьяхъ, вотчинахъ и земляхъ. Въ послѣдней главѣ Котошихинъ развертываетъ передъ нами очень живую и крайне характерную въ своихъ подробностяхъ картину боярской жизни. Тутъ вы найдете свѣдѣнія объ обѣдахъ и пирахъ боярскихъ, о свадьбахъ и брачныхъ обычаяхъ, о сговорахъ и рядныхъ записяхъ, о вѣнчаніяхъ, о подмѣнѣ невѣстъ, о разводѣ и расторженіи браковъ.

Эта краткая передача содержанія книги Котошихина подтверждаетъ сдѣланное нами выше замѣчаніе объ ея характерѣ. Это не теоретическое изслѣдованіе о нашемъ государственномъ строѣ, а рядъ бытовыхъ очерковъ, лишь вскользь затрогивающихъ наши государственныя учрежденія, и притомъ не для того, чтобы объяснить ихъ природу, а съ цѣлью лишь описать ихъ внѣшнюю конструкцію.

§ 95. **Юрій Крижаничъ.** Юрій Крижаничъ родился въ 1617 г. Онъ получилъ свое первоначальное образованіе въ Загребѣ, потомъ учился въ Вѣнской семинаріи, а закончилъ свое образованіе въ Болонскомъ университетѣ, гдѣ не только изучалъ богословскія науки, но и познакомился съ юриспруденціей. Поселившись въ 1640 г. въ Римѣ, онъ вступаетъ въ коллегію св. Аѳанасія, учрежденную папами для распространенія уніи между православными. Здѣсь онъ сталъ изучать самостоятельно исторію католической Церкви и съ точки зрѣнія ея историковъ знакомиться съ тѣми событіями, которыя привели къ отдѣленію Западной Церкви отъ Восточной. Но онъ былъ не только католическимъ священникомъ, но и славяниномъ, вносившимъ въ свои научныя занятія славянскія симпатіи и политическія тенденціи обдѣленной народности. И вотъ изслѣдованія исторіи раздѣленія Церквей приводятъ его къ выводу, что это отдѣленіе было вызвано не столько религіозными, сколько политическими мотивами, что это собственно распря между греками и римлянами, распря, въ которой не заинтересованы его единоплеменники, что славяне должны забыть эту чуждую имъ распрю и заботиться прежде всего и болѣе всего о своемъ культурномъ и политическомъ объединеніи. Эта идея о сліяніи всѣхъ славянскихъ племенъ въ одно цѣлое и сдѣлалась съ тѣхъ поръ цѣлью всѣхъ его стремленій, путеводной звѣздой для всей его жизни, руководящимъ началомъ всей его литературной дѣятельности. Она и указала ему путь въ Россію, въ которой онъ видѣлъ единственное могущественное славянское государство, способное взять подъ свое покровительство обездоленныя и слабыя славянскія племена, задыхающіяся подъ гнетомъ нѣмцевъ, турокъ и венгерцевъ. Столкнувшись въ Вѣнѣ въ 1658 году съ московскимъ посланникомъ Лихаревымъ, онъ съ радостью принялъ его приглашеніе въ Россію, съ которой онъ давно уже хотѣлъ ближе ознакомиться и въ которой онъ надѣялся найти благодарную почву своимъ идеямъ и дѣятельную поддержку своимъ политическимъ стремленіямъ. Но ему пришлось очень скоро разочароваться въ своихъ ожиданіяхъ. Ему въ Москвѣ не только ничего не удалось сдѣлать въ интересахъ свободы славянскихъ племенъ, но онъ самъ лишился здѣсь свободы за слишкомъ смѣлую пропаганду своихъ идей. 20-го января 1661 года онъ былъ арестованъ и сосланъ въ Тобольскъ. Но внѣшняя неудача его начинаній не поколебала его вѣры въ свое призваніе и въ истинность проповѣдуемыхъ имъ идей. Изгнанный изъ Москвы и лишенный возможности личной дѣятельностью и устнымъ словомъ агитировать въ пользу задуманнаго имъ дѣла, онъ въ глухомъ Тобольскѣ рѣшается взяться за перо и пишетъ цѣлый рядъ сочиненій, которыя, однако, связаны одной общей тенденціей. Тенденція эта сводится къ тому, чтобы, какъ онъ самъ говоритъ въ предисловіи къ своему трактату, пробудить въ русскихъ сознаніе своей славянской народности и познакомить ихъ съ ихъ единоплеменниками славянами. Съ этой цѣлью онъ хотѣлъ: 1) исправить и очистить славянскій языкъ и написать для него „добру грамматику и лексиконъ“, 2) написать исторію всего славянскаго народа и 3) обличить обманы иностранцевъ относительно славянъ вообще и въ частности русскихъ. Ему удалось исполнить лишь часть этой программы,

и важнѣйшимъ его сочиненіемъ осталась его политика. Въ рукописи она называется „Разговоры объ владательству".

Русскій издатель озаглавилъ его: „Русское государство въ половинѣ XVIII-го вѣка". Оно распадается на три части. Первая трактуетъ о народномъ и державномъ благѣ и богатствѣ, вторая говоритъ о силѣ державной, третья разсуждаетъ о мудрости державной.

Въ первой части, представляющей трактатъ о народномъ и державномъ благѣ и богатствѣ, Крижаничъ разсматриваетъ и обсуждаетъ различные источники народнаго богатства,—земледѣліе, ремесла, торговлю, горные промыслы. Главной причиной низкаго экономическаго состоянія Россіи является, по его воззрѣнію, крайнее невѣжество русскаго народа, главнымъ средствомъ для поднятія народнаго благосостоянія — распространеніе просвѣщенія. Это благое дѣло должна взять на себя государственная власть, во всесиліе которой безусловно вѣритъ Крижаничъ и отъ просвѣтительной дѣятельности которой онъ ожидаетъ самыхъ блестящихъ результатовъ. Онъ не придаетъ значенія самодѣятельности народа и думаетъ, что возрожденіе Россіи можетъ исходить только отъ правительственной власти, что только подъ ея руководствомъ русскій народъ можетъ выйти на торную дорогу, на широкій путь матеріальнаго и нравственнаго развитія. Крижаничъ стоитъ за государственную опеку и правительственную регламентацію и отъ нихъ только ожидаетъ благихъ начинаній. Такъ, говоря о средствахъ оживить торговлю и видя важнѣйшее изъ нихъ въ распространеніи просвѣщенія, онъ требуетъ, чтобы правительство дозволяло открывать магазины, лавки и товарные склады лишь тѣмъ, кто выучился читать, писать и считать. Для развитія ремеслъ въ Россіи онъ предлагаетъ установить законъ, въ силу котораго каждый рабъ, имѣющій болѣе одного сына, былъ бы обязанъ отдавать одного изъ своихъ сыновей учиться ремеслу, и каждый научившійся ремеслу получалъ бы свободу. Свободные же люди должны быть поощряемы правительствомъ къ занятіямъ ремесломъ тѣмъ, что правительство освобождало бы ихъ отъ податей и предоставляло имъ другія льготы. Крижаничъ обращаетъ вниманіе и на ремесленное образованіе женщинъ. Его поразила затворническая и праздная жизнь нашихъ прародительницъ, и онъ обращается къ русскому правительству съ настоятельнымъ приглашеніемъ расшевелить эти дремлющія силы и сдѣлать ихъ пригодными къ производительному труду. Онъ предлагаетъ съ этой цѣлью устраивать правительственныя профессіональныя школы, въ которыхъ дѣвочки могли бы научиться различнымъ хозяйственнымъ занятіямъ и рукодѣліямъ. Онѣ должны пріобрѣсти право выходить замужъ лишь послѣ того, какъ заручатся свидѣтельствомъ о своемъ успѣшномъ ученіи. Видя въ земледѣліи главное занятіе русскаго народа и важнѣйшій источникъ его богатства, Крижаничъ совѣтуетъ правительству обратить на него особенное вниманіе, позаботиться о переводѣ лучшихъ иностранныхъ сочиненій и поручить ученымъ людямъ изслѣдовать русскую почву съ цѣлью узнать, гдѣ что лучше можетъ произрастать. Онъ думаетъ, что эти изслѣдованія откроютъ новые источники богатства и убѣдятъ русскихъ людей поусерднѣе заняться пчеловодствомъ, разведеніемъ

шелковичныхъ червей, табаку, сорочинскаго пшена. Видя въ просвѣщеніи главный рычагъ народнаго благосостоянія, Крижаничъ не стоитъ однако за демократизацію знанія. Видя въ неограниченной монархіи наилучшую форму правленія, ратуя за централизацію власти и желая предоставить этой сильной и сосредоточенной власти руководство, онъ считаетъ лишнимъ или даже прямо вреднымъ распространеніе среди народа высшаго образованія, которое сдѣлало бы ему доступными и политическіе вопросы и развило бы въ немъ пониманіе общественныхъ и государственныхъ интересовъ. Народъ долженъ трудиться, и ему полезны лишь тѣ техническія свѣдѣнія, которыя могутъ сдѣлать производительнымъ этотъ трудъ; свѣдѣнія иного рода лишь отвлекутъ его отъ этого труда, породятъ праздное мудрствованіе или же, что еще хуже, вызовутъ ложное и безпокойное направленіе умовъ. Высшее образованіе должно быть удѣломъ только высшаго сословія. Если народъ служитъ государству въ тѣхъ областяхъ, для которыхъ достаточны техническія свѣдѣнія, то высшее сословіе служитъ царю на тѣхъ поприщахъ, успѣшная дѣятельность на которыхъ требуетъ философскаго и политическаго образованія. Эти воззрѣнія Крижанича настолько характерны, что я считаю нелишнимъ привести здѣсь его подлинныя разсужденія. „Только дѣти высшихъ сословій,—говоритъ онъ,—и то не всѣ, а лишь самыя богатыя, могутъ учиться греческому и латинскому языку, исторіи, философіи и политикѣ, а люди низшіе и убогіе должны заниматься полезными науками, такъ называемыми трудовыми, — математикой, астрономіей, медициной и пр.“. „Философія,—говоритъ онъ въ другомъ мѣстѣ,—если станетъ общимъ достояніемъ народа, то повлечетъ за собой многіе вопросы и волненія, будетъ отвращать людей отъ труда къ праздности, что мы и видимъ у нѣмцевъ. Не должно всѣ кушанья подправлять медомъ, потому что медъ производитъ тошноту, точно такъ же и философію не слѣдуетъ передавать всему народу, а только сословію благородному и нѣкоторымъ изъ черни, для того призваннымъ, насколько то нужно для службы государю, иначе достойнѣйшій предметъ пошлѣетъ, и жемчугъ мечется передъ свиньями...“

Во второй части своего труда Крижаничъ говоритъ о силѣ государства, которая заключается въ войскѣ, крѣпостяхъ и оружіи. Въ этой части, которая представляетъ мало интереса для государствовѣда и политика, очень рельефно выступаетъ нелюбовь ко всему иноземному Крижанича, который видѣлъ одно изъ важнѣйшихъ условій будущности славянства въ охраненіи его самобытности и въ умѣньи обходиться собственными силами и средствами, пренебрегая чужой помощью и отстраняя иноземныя вліянія. Говоря о качествахъ, которыми долженъ обладать полководецъ, онъ подробно разсуждаетъ о томъ вредѣ, который приносятъ иноземные военачальники, и требуетъ, чтобы они были людьми изъ народа. Все иноземное должно быть изгнано изъ войска, и только тогда оно будетъ стоять на высотѣ своей патріотической задачи. Онъ возстаетъ противъ узкаго платья, которое вводится въ угоду нѣмецкимъ образцамъ; онъ требуетъ даже, чтобы всѣ иностранныя личныя имена были замѣнены славянскими или называться и тѣмъ, и другимъ именемъ и „учинить, чтобы черезъ весь

годъ на всякій день при греческихъ именахъ приписано было одно славянское имя", и чтобы только эти славянскія имена были въ употребленіи. Онъ даже находитъ, что титулъ „самодержецъ" также скроенъ на иностранный ладъ и долженъ быть замѣненъ словомъ „самовладецъ", а слово „государь"—„владательскій".

Самая интересная часть трактата—третья, гдѣ говорится о политической мудрости. Здѣсь Крижаничъ указываетъ прежде всего на неосновательность мнѣнія, что политическая мудрость—источникъ опаснаго свободомыслія. „Скажутъ,—говоритъ Крижаничъ,—между мудрыми рождаются ереси, и потому мы не должны учиться мудрости. На это отвѣчаю: Магометъ не былъ мудръ и никакихъ мудрыхъ бесѣдъ и хитростей не выдумалъ, а крайнюю глупость написалъ въ своихъ книгахъ, и между тѣмъ наплодилъ ересь, наиболѣе распространившуюся по свѣту. А на Руси ересь развѣ встала не отъ глупыхъ, некнижныхъ мужиковъ?... Отъ мудрости ереси искореняются, а отъ невѣжества пребываютъ вовѣки..." Говоря о политическихъ ересяхъ, онъ много останавливается на „своевольствѣ", какъ онъ называетъ анархію, корни котораго онъ видитъ въ республиканизмѣ, такъ широко развитомъ на Западѣ. Этому „своевольству" онъ противополагаетъ начало самодержавія, составляющее основу и силу русскаго государственнаго строя, и, иллюстрируя эту ересь примѣрами изъ исторіи Польши, предостерегаетъ отъ нея русскихъ, падкихъ на подражаніе чужому. Покончивъ съ политическими ересями, онъ переходитъ къ опредѣленію и объясненію того, что слѣдуетъ понимать подъ политической мудростью и въ чемъ она заключается. Девизъ всякаго уважающаго себя народа, который хочетъ сохранить свою политическую индивидуальность среди другихъ народовъ и остаться самимъ собою, долженъ быть таковъ: „познай самъ себя и не вѣруй инородникамъ". Въ этомъ правилѣ онъ долженъ признать верховное начало своей дѣятельности. Врачъ не можетъ лѣчить человѣка, если не узнаетъ его болѣзни, такъ и политикъ, не узнавъ своихъ силъ и нуждъ, не можетъ ни направить своихъ дѣлъ, ни промыслить о своихъ нуждахъ. Незнаніе своихъ силъ и способностей, своихъ пороковъ и недостатковъ составляетъ корень народнаго зла: тогда люди себя и свои обычаи излишне любятъ и считаютъ себя сильными и богатыми, и мудрыми, не будучи таковыми на самомъ дѣлѣ. И вотъ Крижаничъ хочетъ своею книгою прійти на помощь русскому народу и указать ему путь къ самоизученію. Съ этой цѣлью онъ говоритъ о порокахъ и достоинствахъ народовъ и русскаго въ особенности и представляетъ ему какъ бы зеркало, въ которомъ онъ могъ бы узнать себя со всѣми своими свѣтлыми и темными сторонами. Русскій народъ, говоритъ Крижаничъ, имѣетъ несомнѣнно свои достоинства, но эти самыя достоинства вырождаются въ пороки, благодаря неуравновѣшенности его недисциплинированной натуры, слишкомъ склонной ударяться въ крайности. Благодаря бѣдной природѣ и неумѣнью трудиться, русскій народъ бѣденъ и отсюда скупъ; но стóитъ ему только обзавестись лишнимъ добромъ, какъ онъ забываетъ свою недавнюю скудость и неумѣренно предается наслажденіямъ; русскіе люди съ достаткомъ страдаютъ расточительностью, пированіемъ и пьянствомъ. „Несмѣтное множество въ нашемъ на-

родѣ,—говоритъ онъ,—людей, которые за честь себѣ вмѣняютъ, если много пируютъ и имѣнье свое раскидываютъ безъ причины". „Между всѣми народами,—говоритъ онъ въ другомъ мѣстѣ,—особенно свойственно намъ пивовареніе и расточительность. Еще древніе предки наши въ язычествѣ почитали славнаго идола Радигоста, въ честь котораго пировали и упивались, а нынѣ вмѣсто одного языческаго Радигоста мы имѣемъ св. Николу, масленицу, всю Свѣтлую недѣлю, крестины, именины, поминки и пиры и во всѣхъ этихъ случаяхъ мы считаемъ чуть не за христіанскій долгъ всѣ упиваться на-уморъ". Русскій народъ выработалъ крѣпкую и сосредоточенную власть, и въ этомъ его сила и залогъ будущаго. Но если правители умѣютъ у насъ властвовать, а подчиненные — подчиняться, то эти свойства, являющіяся достоинствами, когда умѣешь ими пользоваться съ умѣренностью, вырождаются въ пороки, когда правители и подчиненные ударяются въ крайности. А это мы и видимъ у насъ. Ни подчиненные, ни властвующіе не имѣютъ у насъ, по словамъ Крижанича, благородной гордости, которая заставила бы господина въ своихъ отношеніяхъ къ рабу воздерживаться отъ жестокостей и прижимокъ, унижающихъ болѣе господина, чѣмъ раба, той благородной гордости, которая и слабѣйшаго изъ подвластныхъ научаетъ подчиняться власти съ соблюденіемъ своего достоинства. Гостепріимство—добродѣтель, и русскіе и ихъ единоплеменники славятся ею. Но, благодаря своей склонности къ крайностямъ, они пересаливаютъ въ своемъ добродушномъ отношеніи къ иностранцамъ; страдая отсутствіемъ благородной гордости, они не умѣютъ сохранять свое достоинство въ отношеніи къ чужеземцамъ и, въ слабодушномъ желаніи не ударить предъ ними лицомъ въ грязь, прислуживаются къ нимъ и стараются подражать имъ и въ своихъ обычаяхъ, и даже въ коренныхъ учрежденіяхъ. Въ этомъ идолопоклонствѣ всему иноземному, въ этомъ прислуживаніи иностранцамъ, въ этомъ пристрастіи ко всякой западной новизнѣ Крижаничъ видитъ болѣзнь, которая можетъ въ корнѣ подточить національную самобытность славянства, а слѣдовательно и бытіе его, какъ самостоятельнаго цѣлаго. „Сія смертоносная болѣзнь,—говоритъ Крижаничъ,—заразила весь нашъ народъ. Неисчислимы бѣдствія и срамоты, какія терпѣлъ и терпитъ весь нашъ народъ отъ чужебѣсія, т.-е. оттого, что мы чрезмѣрно довѣряемъ иноземцамъ и допускаемъ ихъ дѣлать въ нашей землѣ все, что они хотятъ. Особенно слѣдуетъ намъ, славянамъ, остерегаться нѣмцевъ: ни одинъ народъ подъ солнцемъ искони вѣковъ не былъ такъ осрамленъ и изобиженъ, какъ славяне отъ нѣмцевъ, и слѣдовательно ни одинъ народъ не долженъ такъ беречься инороднического общенія, какъ мы, славяне". Другого опаснаго врага славянства Крижаничъ видитъ въ грекахъ. Если нѣмцы хотятъ завлечь насъ въ сѣти своей западной цивилизаціи, которая неминуемо задушитъ въ насъ нашъ національный духъ и народныя особенности, то греки хотятъ обратить насъ вспять и заковать насъ въ мертвыя, отжившія формулы византійства. Со стороны нѣмцевъ намъ грозитъ чужая ложная цивилизація, со стороны грековъ—застой и невѣжество. „Нѣмцы, — говоритъ онъ,—убѣждаютъ насъ ко всему новому, хотятъ, чтобы, презрѣвши всѣ похвальные древніе нравы и учрежденія, мы сообра-

зовались съ ихъ развращенными нравами и законами. Греки же рѣшительно осуждаютъ всякую новизну; кричатъ и повторяютъ, что все новое—зло. Нѣмцы стараются увлечь насъ въ свою школу, подъ именемъ наукъ навязываютъ намъ демонскія фокусничества: астрологію, алхимію, магію..., а греки осуждаютъ всякое знаніе, всякую науку и внушаютъ намъ невѣжество... Нѣмцы выше всего ставятъ проповѣдь или толкованіе Евангелія, увѣряя, что этого одного достаточно для спасенія; греки же совершенно упразднили и осудили проповѣдь слова Божія... Нѣмцы убѣждаютъ насъ, чтобы мы воспринимали всякую распущенность плоти и презирали посты, ночныя молитвы и всякое умерщвленіе плоти; греки убѣждаютъ, чтобы мы наблюдали не только истинное и разнаго рода похвальное христіанское умерщвленіе, но и сверхъ того вводятъ нѣкоторыя фарисейскія суевѣрія и суетное различныхъ видовъ благочестіе". „Расходясь такъ далеко между собою въ большей части вещей, они (т.-е. нѣмцы и греки) въ томъ только отлично согласуются между собой, что тѣ и другіе ненавидятъ нашъ народъ, презираютъ и злословятъ и пронизываютъ самыми злѣйшими клеветами и нареканіями".

Крижаничъ до такой степени боится иностраннаго вліянія и такъ вѣруетъ во всесиліе государственной власти и въ ея способность закономъ регламентировать направленіе народной жизни и дать ей любой складъ, что приглашаетъ русское правительство принять самыя радикальныя и крутыя мѣры противъ иностранцевъ, и вполнѣ увѣренъ, что эти мѣры спасутъ русскій народъ отъ ложной мудрости нѣмцевъ и отъ мракобѣсія византійцевъ и дадутъ желанный просторъ свободному развитію національныхъ силъ, кроющихся въ русскомъ народѣ. Въ этой крайности онъ доходитъ даже до того, что проповѣдуетъ рѣшительную ксенеласію, т.-е. изгнаніе иностранцевъ, требуетъ не допускать чужеземныхъ купцовъ во внутреннія области, не принимать иностранцевъ ни на военную, ни на гражданскую службу, мало того, ни одному иностранцу не давать права гражданства.

Воззрѣніе на всесиліе государственной власти, способной правительственной регламентаціей дисциплинировать и воспитать народъ къ матеріальному и духовному благосостоянію, совершенно независимо отъ общественной самодѣятельности, лежитъ въ основаніи того отдѣла политики, въ которомъ Крижаничъ предлагаетъ мѣры и средства для уврачеванія русскаго народа отъ указанныхъ имъ недостатковъ и недуговъ.

Необходимымъ предположеніемъ всѣхъ этихъ мѣръ и средствъ является, очевидно, сильная и сосредоточенная власть. Русская исторія выработала такую власть въ лицѣ самодержавной власти московскихъ царей. Хранить эту самодержавную власть, признавать въ ней основу русскаго политическаго строя и важнѣйшее условіе народнаго благоденствія и развитія Крижаничъ считаетъ первою обязанностью всякаго русскаго правителя и политика. Отъ нея онъ ожидаетъ не только благоденствія русскаго народа, но и возрожденія славянства подъ эгидою русскаго царя. Къ нему онъ и обращается со слѣдующимъ воззваніемъ: „Въ твоихъ рукахъ, царь, чудодѣйственный жезлъ Моисеевъ, посредствомъ котораго ты можешь творить дивныя чудеса,

въ твоихъ рукахъ самодержавіе, совершенная покорность и послушаніе подданныхъ. Ужъ давно на свѣтѣ не было такого царя или владѣтеля, который имѣлъ бы силу творить такія чудныя дѣла, какія ты легко можешь дѣлать, и пріобрѣсти за нихъ у всего славянскаго народа нескончаемое благословеніе, у другихъ народовъ—безсмертную славу, а у Бога послѣ сего земного царства—царство небесное". И вотъ Крижаничъ указываетъ царю, какъ пользоваться этимъ чудодѣйственнымъ жезломъ Моисея, — своею самодержавною властью, и въ какую сторону направить его чудодѣйственную силу.

Московскій царь долженъ былъ выступить царемъ-законодателемъ и предпринять преобразовательную работу на самомъ широкомъ основаніи. И этимъ основаніемъ должно быть равенство благъ для всѣхъ подданныхъ. Какъ солнце грѣетъ всѣхъ и освѣщаетъ все, такъ и царь-самодержецъ долженъ распространять на всѣхъ блага государственнаго общежитія; въ этомъ и заключается сила и преимущество самодержавія. Оно ни отъ кого въ особенности не зависитъ и никому въ особенности служить не должно. Оно принадлежитъ всему народу и всему народу должно служить. Оно должно поэтому на всѣхъ распространять блага общежитія и важнѣйшее изъ всѣхъ—правосудіе.

Его возмущали на каждомъ шагу встрѣчавшіяся нарушенія человѣческой правды, и онъ настойчиво требовалъ правосудія. Онъ предлагаетъ изгнаніе всѣхъ должностныхъ лицъ, которыя притѣсняютъ народъ, творятъ тиранію и несправедливость. Его главное требованіе—да будетъ судья праведенъ, не алченъ, не лицепріятенъ и не взяточникъ, а да будетъ людскій, т.-е. гуманенъ. Первой и важнѣйшей для всѣхъ привилегіей должно быть равное для всѣхъ правосудіе. Primum et maximum omnium privilegium est justitia. Кромѣ этой, общей для всѣхъ привилегіи царь долженъ дать привилегію, или вольность, всякому сословію и состоянію, но эти вольности должны имѣть въ виду не исключительныя притязанія отдѣльныхъ сословій, а общее благо и никоимъ образомъ не должны вести къ ослабленію неограниченнаго самодержавія.

§ 96. **Иванъ Посошковъ**. Иванъ Тихоновичъ Посошковъ родился около 1670 года въ подмосковномъ селѣ Покровскомъ, которое составляетъ теперь часть Москвы (улица Покровка). Мы ничего не знаемъ о семьѣ и молодости Посошкова; его біографы даютъ намъ свѣдѣнія о немъ только, какъ о „крестьянинѣ", т.-е. о человѣкѣ уже взросломъ. Хотя онъ самъ рекомендуетъ себя убогимъ земледѣльцемъ—„кто есмь азъ? Въ разумѣ младенецъ, въ чинѣ земледѣлецъ",—но онъ былъ человѣкъ съ хорошимъ достаткомъ. Занимаясь земледѣліемъ, онъ въ то же время велъ разнообразную торговлю, имѣлъ фабрики и заводы, такъ что этотъ „мизерный" крестьянинъ, проживая въ Новгородѣ, пріобрѣлъ себѣ два дома въ Петербургѣ и цѣлыхъ три деревни крѣпостныхъ въ Новгородскомъ уѣздѣ. Это богатство, а болѣе всего его природный умъ и практическія знанія открыли ему доступъ въ высшія сферы. Мы знаемъ, что съ нимъ любилъ бесѣдовать митрополитъ Новгородскій Іовъ, что онъ былъ въ сношеніяхъ съ Ѳ. Головинымъ, Б. А. и Д. М. Голицыными, Нарышкиными, Я. Ѳ. Долгоруковымъ, исполнялъ порученія самого Петра (отысканіе мастеровъ для чеканки монеты и

изготовленія пороха). Всѣмъ этимъ онъ обязанъ былъ только самому себѣ, ибо, какъ онъ самъ заявляетъ, онъ нигдѣ не учился, не прошелъ никакой школы: „весьма азъ мизеренъ и ученому, школьному неискусенъ и, какъ по-настоящему достоитъ писати, ни слѣда нѣтъ во мнѣ, ибо самый простецъ есмь". Но этотъ „простецъ" обладалъ и практическимъ умомъ, и технической ловкостью, и способностью къ теоретическимъ знаніямъ. Среди своей разносторонней практической дѣятельности онъ сохранилъ умѣнье и желаніе служить идеальнымъ цѣлямъ, хотя это служеніе и было обставлено очень неблагопріятными внѣшними условіями и доставило ему много непріятностей: онъ неоднократно былъ лишаемъ свободы за свою литературную дѣятельность, за свое смѣлое слово. Первый разъ Посошковъ былъ арестованъ за то, что находился въ рядахъ недовольныхъ поведеніемъ молодого царя. Свои разсужденія въ этомъ смыслѣ онъ велъ вмѣстѣ со своимъ братомъ Романомъ и еще нѣкоторыми лицами у строителя московскаго Андреевскаго монастыря Авраамія. Плодомъ этихъ разсужденій была довольно рѣзкая записка, которую Авраамій осмѣлился подать Петру. Поднято было по этому случаю дѣло, и Посошковъ вмѣстѣ съ другими былъ арестованъ. Въ послѣдній разъ Посошковъ былъ лишенъ свободы за свою книгу „О скудости и богатствѣ". 29-го августа 1725 года былъ арестованъ Иванъ Посошковъ, а черезъ три дня въ канцеляріи тайныхъ розыскныхъ дѣлъ допрашивали нѣкоторыхъ лицъ, не имѣютъ ли книгу изданія Посошкова, зовомую „Скудость и богатство". Посошковъ не былъ освобожденъ, и 1-го февраля 1726 г. скончался въ тюрьмѣ.

Въ книгѣ „О скудости и богатствѣ", за которую пострадалъ Посошковъ, выражается взглядъ русскаго человѣка на административные и судебные порядки петровской Руси и скромно указываются нѣкоторыя средства къ ихъ улучшенію. Эта книга, какъ указываетъ самое заглавіе, не есть политическій трактатъ, а скорѣе экономическое изслѣдованіе. „Книжицу нарекохъ о скудости и богатствѣ,—говоритъ онъ,—понеже имѣетъ въ себѣ изъявленіе, отчего содѣвается напрасная скудость и отчего умножитися можетъ изобильное богатство", и эти слова вполнѣ опредѣляютъ ея содержаніе, и, говоря объ управленіи, о войскѣ, о духовенствѣ, Посошковъ остается на точкѣ зрѣнія экономиста: вопросы народнаго хозяйства безусловно преобладаютъ надъ остальными. Книга Посошкова распадается на 8 главъ: 1 — о духовенствѣ, 2 — о воинскихъ дѣлахъ, 3 — о правосудіи, 4 — о купечествѣ и торговлѣ, 5 — о художествѣ (ремеслахъ), 6 — о разбойникахъ и 7 и 8 — о крестьянахъ и объ ихъ отношеніяхъ къ помѣщикамъ. Мы остановимся только на 3-й главѣ, наиболѣе интересной для насъ. Прежде всего нужно замѣтить, что Посошковъ вполнѣ понималъ важность надлежащей организаціи правосудія. „По своему мнѣнію судное дѣло и управленіе я вельми высоко поставляю, — говоритъ онъ,—паче всѣхъ художествъ сущихъ. Правосудное установленіе самое есть дѣло высокое. Судья, дѣлающій правду, подобенъ самому Богу, а дѣлающій неправду уподобляется лживому діаволу. Паче всякаго дѣла надлежитъ стараться о правомъ судѣ. Всему добру основаніе—нелицепріятный судъ. Отъ правосудія зависитъ и богатство госу-

дарственное". Между тѣмъ состояніе правосудія было въ Россіи, по словамъ Посошкова, самое плачевное. „Всѣ древніе уставы обветшали и отъ неправыхъ судей исказились, того ради всякія дѣла государевы и неспоры и сыски неправы и указы недѣйствительны. Вси бо правители дворянскаго чина, и какъ кому что угодно, такъ и чинятъ... Государевы указы—въ презрѣніи. Се бо нынѣ колико новыхъ статей издано, а немного въ нихъ дѣйства, ибо всѣхъ ихъ древностная неправда одолѣваетъ... Правители знатнымъ норóвятъ, а власть имутъ и дерзновеніе только надъ маломочными людьми". Этотъ грубый произволъ и беззастѣнчивое своеволіе сильныхъ, эту возмутительную неправду, отъ которой всего болѣе страдаютъ слабые и бѣдные, Посошковъ иллюстрируетъ самыми яркими примѣрами изъ своей жизни. Такъ въ 1719 г. онъ подалъ просьбу о дозволеніи построить винокуренный заводъ кн. Д. Голицыну, котораго считалъ добрымъ и разумнымъ и былъ ему лично извѣстенъ, но Голицынъ, „не вѣдаю, чего ради, велѣлъ меня за караулъ посадить, и я сидѣлъ цѣлую недѣлю, и стало мнѣ скучно быть, что сижу долго, а за что сижу, не знаю". Онъ напомнилъ о себѣ, и его выпустили. „Я, кажется, и не послѣдній человѣкъ,—говоритъ онъ по этому поводу,—и князь меня знаетъ, а просидѣлъ цѣлую недѣлю ни за что, кольми же паче коего мизернаго посадятъ да и забудутъ". Указывая на ненормальность этихъ порядковъ, Посошковъ предлагаетъ цѣлый рядъ частныхъ мѣръ для устраненія ихъ, но самъ же сознается, что частныя мѣры не помогутъ: для ихъ искорененія нужна общая законодательная реформа, нужно новое уложеніе. „Аще и самыя жесточайшія казни судіямъ учинить, а древняго уложенія не измѣнить и новаго регула не учинить, то не можно правдѣ въ приказныхъ дѣлахъ установитися". Особеннаго вниманія заслуживаетъ самый способъ составленія новаго уложенія, предложенный Посошковымъ, ибо въ немъ высказывается политическій идеалъ Посошкова. „Для установленія правды надлежитъ первѣе состроить судебную книгу съ тонкостнымъ расположеніемъ на великія и малыя дѣла, какъ кои рѣшать". Для этого нужно избрать „разумныхъ, правдолюбивыхъ и смысленныхъ людей изъ всѣхъ безъ исключенія сословій, потому что даже и въ мордвѣ разумные люди есть". Потомъ „освидѣтельствовать тыи новосочиненные пункты всѣмъ народомъ самымъ вольнымъ голосомъ, а не подъ принужденіемъ". „Я знаю,—прибавляетъ Посошковъ,—то на это вознепщуютъ, яко азъ народосовѣтьемъ самодержавную власть понижаю, но самая истинная правда того требуетъ—безъ многосовѣтья и безъ вольнаго голоса никои дѣлы невозможны". Такимъ образомъ самодержавная власть, дѣйствующая вмѣстѣ съ народомъ, свободно подающимъ свой голосъ въ важныхъ земскихъ дѣлахъ,—вотъ политическій идеалъ Посошкова. Онъ тѣмъ болѣе назидателенъ, что сложился въ безхитростномъ умѣ человѣка, свободнаго отъ иноземнаго вліянія, знавшаго свой народъ и его нужды и глубоко уважавшаго вѣковыя традиціи и основы нашей государственной жизни.

§ 97. **Татищевъ.** Публицисты XVIII вѣка, затрогивающіе въ своихъ сочиненіяхъ вопросъ о наилучшемъ для Россіи государственномъ устройствѣ сходятся съ Крижаничемъ и Посошковымъ въ своихъ

взглядахъ на русское государственное устройство. Татищевъ, Болтинъ, Щербатовъ были люди новаго вѣка, испытали на себѣ просвѣтительное вліяніе петровскихъ реформъ и далеко ушли за предѣлы того узкаго міросозерцанія, въ которомъ вращались люди Московскаго государства, но и они исходили изъ того убѣжденія, что исторически сложившаяся самодержавная власть является наиболѣе прочной основой русскаго государственнаго порядка.

Татищевъ составилъ себѣ имя въ исторіи нашего просвѣщенія своими трудами по русской исторіи и, будучи человѣкомъ всесторонне образованнымъ и знакомымъ съ западной культурой не только по книжкамъ, но и по личнымъ наблюденіямъ, вынесеннымъ имъ изъ своихъ неоднократныхъ путешествій, не увлекся западными образцами и доктринами и въ своей общественной и литературной дѣятельности остался русскимъ человѣкомъ, умѣвшимъ оцѣнить по достоинству тѣ условія, которыя выработали своеобразныя черты русскаго политическаго строя. Это выразилось, между прочимъ, въ томъ, что онъ въ 1730 году сталъ въ ряды тѣхъ, которые возстали противъ попытки олигарховъ ограничить верховную власть при вступленіи на престолъ Анны Іоанновны, и составилъ и подалъ вмѣстѣ съ другими просьбу Императрицѣ о принятіи самодержавнаго правленія. Свой взглядъ на преимущество для Россіи неограниченной монархіи передъ другими формами правленія онъ оправдываетъ въ своей исторіи слѣдующими разсужденіями: „Невозможно сказать, которое правительство было бы лучше и всякому сообществу полезнѣйшее, но нужно взирать на состояніе и обстоятельства каждаго сообщества, яко на положеніе земель, пространство области и состояніе народа. Въ единственныхъ градахъ и малыхъ областяхъ политія или демократія удобно пользу и спокойствіе сохранить можетъ; въ величайшихъ, но отъ нападеній не весьма опасныхъ, яко окружены моремъ и непроходимыми горами, особливо гдѣ народъ науками довольно просвѣщенъ, аристократія довольно способною быть можетъ, какъ намъ Англія и Швеція видимые примѣры представляютъ; великія же области, открытыя границы, а наипаче гдѣ народъ ученіемъ не просвѣщенъ и болѣе за страхъ, нежели отъ собственнаго благонравія, въ должности содержится, тамо обѣ первыя не годятся, то нужна быть монархія, какъ я въ 1730 г. Верховному Совѣту обстоятельно представилъ, и намъ достаточные приклады прежде бывшихъ сильныхъ греческихъ, римскихъ и другихъ республикъ доказываютъ, что онѣ дотолѣ сильны и славны были, доколѣ своихъ границъ не распространяли“.

§ 98. **Болтинъ.** Въ 1783 году начало выходить сочиненіе Леклерка, француза, долго служившаго въ Россіи, „Histoire physique, morale, civile et politique de la Russie ancienne et moderne“. Исторія эта очень ярко отражаетъ настроеніе автора, который возвратился изъ Россіи недовольнымъ, разочарованнымъ въ своихъ планахъ. Она полна нелѣпостей и лжи и представляетъ собою калейдоскопъ небылицъ и клеветъ противъ Россіи. Болтинъ, возмущенный этимъ произведеніемъ иностранца, написалъ политическое сочиненіе, которое озаглавилъ. „Примѣчанія на исторію древнія и нынѣшнія Россіи“, которое

и осталось самымъ замѣчательнымъ изъ его трудовъ. С. М. Соловьевъ такъ характеризуетъ задачи и пріемы историческаго изслѣдованія Болтина: „Слѣдуя за Леклеркомъ, Болтинъ изучилъ всецѣло русскую исторію съ тѣмъ, чтобы защитить ее, произнести надъ нею благопріятный приговоръ; слѣдовательно, книга Болтина есть первый трудъ по русской исторіи, въ которомъ проведена одна основная мысль, въ которомъ есть одинъ общій взглядъ на цѣлый ходъ исторіи. У него, у перваго, видимъ попытку смотрѣть на исторію, какъ на науку народнаго самосознанія, отыскать живую связь между прошедшимъ и настоящимъ, задать вопросъ объ отношеніяхъ старины къ новому, уяснить ходъ русской исторіи, не похожей ни на какія другія". Этотъ-то своеобразный ходъ русской исторіи выработалъ и своеобразную форму правленія—русское самодержавіе, которое спасло Россію отъ угрожавшихъ ей опасностей. Раздробленіе на части и разновластіе, говоритъ Болтинъ, едва не погубили Россіи; соединеніе частей въ одно государственное цѣлое и единодержавіе спасли ее. Для доказательства превосходства монархіи надъ аристократіей Болтинъ приводитъ примѣры изъ исторіи Франціи во времена Гизовъ, изъ исторіи Россіи во времена междуцарствія и дворцовыхъ переворотовъ. Болтинъ затрогиваетъ и вопросъ объ освобожденіи крестьянъ и держится того мнѣнія, что это освобожденіе можетъ совершаться лишь медленно и притомъ лишь путемъ распространенія просвѣщенія. „При дачѣ рабамъ свободы,—говоритъ Болтинъ,—все благоразуміе состоитъ въ томъ, по моему мнѣнію, чтобы не прежде оную имъ даровать, какъ науча познавать ея цѣну и какъ надлежитъ ею пользоваться; въ противномъ случаѣ вмѣсто благодѣянія сдѣланъ имъ будетъ вредъ, зло и гибель... Бывшему долгое время въ темнотѣ не вдругъ показать должно большой свѣтъ, а понемногу; въ противномъ случаѣ глаза его повредятся и не будутъ въ состояніи вѣчно наслаждаться зрѣніемъ вожделѣнныя свѣтлости. Всѣ проповѣдники вольности говорятъ: человѣкъ рождится свободенъ, и, слѣдовательно, всякая неволя есть нарушеніе его права, природою ему даннаго. Не спорю я въ томъ, хотя бы и могъ нѣчто предложить на разсмотрѣніе къ ограниченію ея природныя свободы; но желаю, чтобы меня вразумили, во всякомъ ли состояніи, во всякое ли время и всякому ли народу приличествуетъ свобода, или по различію оныхъ съ нѣкоторымъ исключеніемъ, изъятіемъ, съ нѣкоторыми условіями, предписаніями, правилами... Прежде должно учинить свободными души рабовъ, говоритъ Руссо, а потомъ уже тѣло. Мудрому сему правилу послѣдуетъ Великая Екатерина: желая снять узы съ народовъ, скипетру ея подверженныхъ, предназначаетъ сіе великое и достойное ея намѣреніе освобожденіемъ душъ ихъ отъ тяжкія и мрачныя неволи, невѣжества и суевѣрія. Не на иной конецъ устрояются, по высочайшему ея повелѣнію, по всему государству училища для низшихъ чиносостояній, дабы приготовить души юношества, въ нихъ воспитываемаго, къ воспріятію сего великаго и Божественнаго дара, дабы учинить ихъ достойными вольности и способности къ несенію ея".

ГЛАВА III.

Научная обработка русскаго государственнаго права до изданія Свода.

§ 99. **Штрубе де-Пирмонтъ.** Первое и единственное сочиненіе XVIII вѣка, которое имѣетъ своимъ предметомъ русское *публичное право*, это трудъ Штрубе де-Пирмонта, составленный въ началѣ третьей четверти прошлаго столѣтія и озаглавленный „Руководство къ россійскимъ правамъ“. Какъ показываетъ самое заглавіе, сочиненіе это имѣетъ цѣлью ознакомить съ русскими законами вообще. Собственно публичному праву посвящена вторая книга, которая распадается на четыре части. Изъ этихъ четырехъ частей лишь двѣ первыя относятся собственно къ государственному праву, послѣднія же двѣ трактуютъ о военныхъ и судныхъ дѣлахъ. Изъ первыхъ двухъ частей первая говоритъ о должностяхъ, касающихся Императорскаго Величества, т.-е. о той сферѣ, въ которой государь дѣйствуетъ непосредственно, вторая же излагаетъ область подчиненнаго управленія и знакомитъ съ организаціей и дѣлопроизводствомъ подчиненныхъ правительственныхъ мѣстъ, разныхъ коллегій и канцелярій. „Руководство“ Штрубе де-Пирмонта не представляетъ собою попытки обобщить явленія нашей государственной жизни и истолковать нашъ юридическій строй съ точки зрѣнія общихъ принциповъ. Такіе общіе принципы совершенно отсутствуютъ въ „Руководствѣ“, которое представляетъ собою не что иное, какъ описаніе, и то далеко не полное, нашего существующаго государственнаго строя. Книга Штрубе де-Пирмонта, совершенно независимо отъ ея содержанія, не имѣла вліянія на дальнѣйшую обработку русскаго государственнаго права. Она не была издана и осталась въ рукописи, которая сохранилась въ библіотекѣ Петербургской Академіи Наукъ. Мы не знаемъ, по какому поводу и ради какой цѣли она была написана, и намъ неизвѣстно, почему она не была издана.

§ 100. **Захарій Горюшкинъ.** Въ 1811 году появляется „Руководство къ познанію россійскаго законоискусства, сочиненное Захаріемъ Горюшкинымъ, преподавателемъ сей науки въ Московскомъ университетѣ“. Сочиненіе это не было, однако, отвѣтомъ на запросъ общественной политической мысли, а было вызвано потребностями академическаго преподаванія. И если въ текущемъ столѣтіи научная обработка русскаго государственнаго права сдѣлала успѣхи, то она обязана этимъ не столько запросамъ общества, которое, за исключеніемъ немногихъ лѣтъ реформъ царствованія Александра II, продолжало играть роль посторонней публики въ отношеніи къ ходу нашей государственной жизни, сколько дѣятельности нашихъ университетовъ, которые и при самыхъ неблагопріятныхъ внѣшнихъ условіяхъ сумѣли съ честью и достоинствомъ сослужить свою службу русской юридической наукѣ. Всѣ лучшіе труды по русскому государственному праву, дѣйствительно содѣйствовавшіе обработкѣ русскаго государственнаго права, принадлежатъ профессорамъ нашихъ университетовъ. Починъ же въ дѣлѣ обработки русскаго государственнаго права принадлежитъ старѣйшему русскому университету — Московскому. Нужно, однако,

сознаться, что первая работа московскаго профессора по русскому государственному праву была весьма скромнымъ приступомъ къ научной обработкѣ нашего предмета и обѣщала очень мало для дальнѣйшаго развитія науки русскаго государственнаго права.

Неудача этой первой попытки объясняется тѣми условіями, въ которыхъ находилось университетское образованіе въ эту эпоху. Наличныхъ научныхъ силъ не существовало вовсе, и къ преподаванію въ университетѣ пріискивались люди, совершенно къ тому не подготовленные. Самымъ яркимъ тому примѣромъ можетъ служить авторъ „Руководства къ познанію россійскаго законоискусства“ Захарій Горюшкинъ. Онъ самъ сознается, что, „въ отрочествѣ не имѣвши предварительнаго понятія ни въ одной изъ наукъ, съ однимъ только обыкновеннымъ понятіемъ читать и писать по-россійски, вступилъ къ отправленію должностей въ гражданскую службу“. Это отсутствіе знаній и подготовки Горюшкинъ хочетъ замѣнить трудомъ и прилежаніемъ, и, дѣйствительно, избранный имъ эпиграфъ для его книги,—слова „Наказа“: „Прилежаніе и радѣніе все преодолѣваютъ“—вполнѣ оправдываетъ ея содержаніе. Эти его „прилежаніе и радѣніе“ были вполнѣ оцѣнены еще его современниками. Сенаторъ Хавскій такъ отзывается объ этомъ трудѣ: „Г. Горюшкинъ издалъ огромный трудъ сей по своей системѣ. Сіе сочиненіе имѣетъ главныя раздѣленія на четыре переплета, переплеты на главы, главы на отдѣленія, отдѣленія на раздѣленія и на члены, и далѣе на составы, степени, виды, отдѣлы, раздѣлы, статьи, знаки, буквы. Отдадимъ правдивость сему почтенному мужу, отличавшемуся въ свой вѣкъ трудолюбіемъ по части законоискусства“. Недостатокъ въ интенсивности знанія Горюшкинъ какъ бы хочетъ замѣнить ихъ экстенсивностью. Онъ трактуетъ въ своемъ „Руководствѣ къ познанію россійскаго законоискусства“ не только о правѣ человѣческомъ, но и о правѣ Божественномъ и о „правѣ животныхъ“. Любопытно, какъ онъ говоритъ о послѣднемъ правѣ. Вотъ примѣръ: „Членъ IV. О насѣкомыхъ. § 4195. Насѣкомыя суть: или приносящія пользу, или вредныя, какъ увидимъ въ двухъ членахъ сего состава. Составъ I. О насѣкомыхъ, приносящихъ пользу. § 4196. Насѣкомыя, приносящія пользу, суть пчелы. Составъ II. О насѣкомыхъ вредныхъ. § 4197. Насѣкомыя, приносящія вредъ, суть саранча“. Горюшкинъ имѣетъ совершенно исключительную страсть къ систематизаціи, впрочемъ внѣшней, и съ необыкновеннымъ „радѣніемъ и прилежаніемъ“ устанавливаетъ отдѣлы, раздѣлы, подраздѣленія и рубрики. Раздѣливъ область права на право Божеское, человѣческое и животное, онъ и право человѣческое дѣлитъ на общественное и естественное, а это послѣднее—на домашнее, сосѣдское, сельское, уѣздное, городское, губернское, государственное и народное. Въ этой внѣшней систематизаціи и выражается главнымъ образомъ его „радѣніе и прилежаніе“ и въ ней только и сказывается самостоятельность его труда. Самый матеріалъ, который онъ съ такой куріозной тщательностью и оригинальной изысканностью систематизуетъ, остается необработаннымъ матеріаломъ. Если мы находимъ въ немъ какіенибудь принципы, то они принадлежатъ не ему, а являются началами, заимствованными изъ „Наказа“ и болѣе или менѣе удачно обобщенными или примѣненными къ объясненію нашихъ законовъ. Такъ въ

Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ. Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева.
Лекціи по рус. гос. праву. Листъ 12-й.

§ 2170-мъ мы читаемъ: „Изданіе всеобщихъ законовъ изъ самой древности бывало въ собраніи государственныхъ чиновъ". Въ подтвержденіе этой мысли онъ ссылается на Владимира Святого, совѣтовавшагося съ боярами и со старцами градскими, на Ивана Грознаго, составившаго съ боярами же Судебникъ, на Алексѣя Михайловича, даже на Петра Великаго, Екатерину II, Александра I. Основная мысль „Наказа", касающаяся нашего государственнаго устройства и учившая, что государю принадлежитъ непосредственно только изданіе общихъ правилъ для руководства подчиненнымъ органамъ, а этимъ органамъ принадлежитъ дѣйствительное управленіе, согласное этимъ законамъ, эта основная мысль находитъ себѣ отголосокъ и въ книгѣ Горюшкина, который заимствуетъ изъ „Наказа" опредѣленіе закона и говоритъ о властяхъ подчиненныхъ, какъ исполнителяхъ законовъ, исходящихъ отъ верховной власти.

§ 101. **Ил. Васильевъ.** Слѣдующее за симъ сочиненіе по русскому государственному праву принадлежитъ также московскому профессору Ил. Васильеву. Въ 1824 г. онъ напечаталъ свою рѣчь „О духѣ законовъ, нынѣ существующихъ въ Россійскомъ государствѣ", а въ 1826 г. издалъ „Новѣйшее руководство къ познанію россійскихъ законовъ". Эти работы показываютъ, что наука государственнаго права сдѣлала значительный шагъ впередъ со временъ „законоискусника" Горюшкина. Въ работахъ Васильева видно стремленіе отыскать въ законахъ, опредѣляющихъ русское государственное право, извѣстные общіе принципы, которые обусловливаютъ особенности нашего политическаго строя и при помощи которыхъ можно было бы осмыслить и научно конструировать русское публичное право. Раскрытію и объясненію этихъ принциповъ и посвящена его рѣчь „О духѣ законовъ, нынѣ существующихъ въ Россійскомъ государствѣ"; въ ней мы находимъ систематическое изложеніе началъ русскаго государственнаго права, опредѣленіе существа самодержавной верховной власти и различеніе состоянія русскихъ подданныхъ. Его книга выгодно отличается отъ книги Горюшкина не только своей ясностью и краткостью, но и наглядной научной системой, опредѣляемой общими началами, положенными въ основаніе изложенія. Она имѣетъ три отдѣла: введеніе и двѣ части. Во введеніи мы находимъ историческій обзоръ памятниковъ (главнѣйшихъ) нашего законодательства, въ первой части—изложеніе государственнаго права, во второй — гражданскаго. Книга Васильева имѣетъ значеніе и до сихъ поръ. На ней такъ же, какъ и на работѣ Горюшкина, отразилось вліяніе „Наказа". Правда, Васильевъ не говоритъ, что законы издаются въ собраніи государственныхъ чиновъ, но у него рельефно выступаютъ тѣ принципы „Наказа", которые требовали общихъ законовъ, регулирующихъ на неизмѣнныхъ началахъ управленіе подчиненныхъ властей, „представляющихъ малые потоки, черезъ которые изливается власть государства". Таковы въ его рѣчи коренные законы и среднія власти, составляющія сущность управленія.

§ 102. **Хапылевъ.** Къ этому же времени нужно отнести и „Систематическое собраніе россійскихъ законовъ съ присовокупленіемъ правилъ и примѣровъ изъ лучшихъ законоучителей" Хапылева. Если работы профессоровъ Горюшкина и Васильева были вызваны главнымъ

образомъ потребностями академическаго преподаванія, то книга Хапылева объясняется потребностью практической жизни, потребностью въ систематическомъ сводѣ законовъ, которая до изданія Свода не могла не чувствоваться всякимъ, желавшимъ ознакомиться съ нашими законами или нуждавшимся въ такомъ знакомствѣ. Книга Хапылева представляетъ собою систематическій обзоръ нашего законодательства. Она распадается на шесть частей; первыя три части посвящены государственному праву, послѣднія три — гражданскому. Первая часть озаглавлена „О началѣ закона и о преобразованіи онымъ россійскаго закона". Въ этомъ отдѣлѣ Хапылевъ даетъ краткій историческій очеркъ нашего законодательства до Александра I, изслѣдуетъ существо положительнаго закона письменнаго и разсматриваетъ вопросъ исполненія въ Россіи законовъ, Высочайшихъ указовъ и сенатскихъ постановленій. Вторая часть трактуетъ о службѣ гражданской, а третья—о присутственныхъ мѣстахъ. Наиболѣе интересна первая часть. Хапылевъ пытается выставить господствующимъ и рѣшающимъ принципомъ русскаго государственнаго устройства начало законности и видитъ въ законахъ общія правила, которыя обязательны и для монарха. Онъ поэтому высоко ставитъ петровскій Сенатъ и совѣтуетъ дорожить этимъ учрежденіемъ, предназначеннымъ быть хранилищемъ закона. „Петръ Великій, — говоритъ Хапылевъ, — вознесъ Сенатъ до высокаго состоянія посредничества между главою имперіи и всею народною массою, а тѣмъ самымъ Петръ Великій, по собственному побужденію, ограничивалъ свое могущество, черезъ что система управленія, которая до сего никакой не имѣла основательной формы, непримѣтно образовалась по умѣренному монархическому".

ГЛАВА IV.

Научная обработка русскаго государственнаго права послѣ изданія Свода.

§ 103. **Вліяніе Свода на обработку русскаго государственнаго права.** Въ 1833 году былъ изданъ Сводъ законовъ. Этимъ правительство отказалось отъ своего намѣренія издать новое общее уложеніе и заковало существующій юридическій матеріалъ въ неподвижныя внѣшнія рамки. Эти рамки, въ которыя было искусственно вложено дѣйствующее право въ переработанномъ видѣ по внѣшней системѣ, неодухотворенной никакими общими принципами, замѣнили собою тѣ прогрессивныя начала, которыя были провозглашены „Наказомъ". Эти начала, какъ мы видѣли, были тѣми принципами, по которымъ наши государствовѣды пытались научно конструировать нашъ государственный строй; они были той доктриной, при помощи которой они пытались одухотворить и осмыслить существующій законодательный матеріалъ и начертать путь для его дальнѣйшаго развитія. Съ изданіемъ Свода, принципы „Наказа" перестали не только быть программой для законодательныхъ работъ, но и путеводной нитью для разработки русскаго государственнаго права. Опредѣленія и классификація

Свода, по справедливому замѣчанію Романовича-Славатинскаго, налегли тяжелымъ бременемъ какъ на университетскихъ преподавателей, такъ и на литературу русскаго государственнаго права. Стали ограничиваться компиляціей и перестановкой статей Свода, не возводя ихъ къ общимъ началамъ и научнымъ постановленіямъ, не стараясь уловить въ русскомъ государственномъ строѣ его типическихъ, національныхъ особенностей. Тормазомъ для успѣшнаго развитія русскаго государственнаго права было, однако, не только изданіе Свода, но и тѣ неблагопріятныя условія, которыя наступили въ теченіе второй четверти настоящаго столѣтія для развитія научной дѣятельности вообще и разработки государственныхъ наукъ въ особенности. Они и привели къ полному упадку догматической разработки русскаго государственнаго права.

Первое сочиненіе, на которомъ отразились эти неблагопріятныя условія, была книга кандидата дерптскаго университета Дюгамеля „Опытъ государственнаго права Россійской имперіи". Она вышла непосредственно по изданіи Свода, еще до введенія его въ дѣйствіе и была составлена по совѣту профессора Эверса. Книга эта представляетъ собою не что иное, какъ воспроизведеніе статей Свода, приведенныхъ въ систему. Система эта, заимствованная у нѣмецкихъ государствовѣдовъ, та же, которая принята проф. Градовскимъ въ его „Началахъ русскаго государственнаго права", въ рамки которой, дѣйствительно, всего лучше укладывается все разнообразное содержаніе публичнаго права. Она различаетъ государственное устройство (Staatsverfaſſung) и государственное управленіе (Staatsverwaltung), понимая подъ первымъ существенныя основы государства: права верховной власти и права гражданъ и юридическія отношенія первой къ послѣднимъ, подъ вторымъ тѣ юридическія нормы, по которымъ организованы и дѣйствуютъ подчиненные органы управленія. Подъ рубрикой „Государственное устройство" Дюгамель излагалъ основные законы, законы о службѣ и законы о состояніяхъ,—духовенствѣ, дворянствѣ, среднемъ состояніи и крестьянствѣ. Въ отдѣлѣ, озаглавленномъ „Государственное управленіе", Дюгамель разсматриваетъ высшія правительственныя мѣста и губернское управленіе.

Въ книгѣ Дюгамеля мы не встрѣчаемъ никакихъ критическихъ объясненій и находимъ лишь самыя краткія историческія справки. Несмотря, однако, на эту крайнюю зависимость отъ Свода, которая сказывается даже въ выраженіяхъ, въ сочиненіи Дюгамеля еще звучатъ послѣдніе отголоски „Наказа". Строго держась Свода, онъ, однако, говоритъ еще о коренныхъ государственныхъ законахъ, „кои никогда не измѣняются", и относитъ сюда слѣдующіе акты: во-1-хъ, Іоанна Васильевича „О недѣлимости имперіи" 1546 г., во-2-хъ, грамоту объ избраніи въ цари Михаила Ѳеодоровича Романова въ 1613 г., въ-3-хъ завѣщаніе Екатерины II, въ-4-хъ, Учрежденіе Императорской Фамиліи, въ-5-хъ, указъ 20 марта 1820 года о неравныхъ бракахъ.

Гораздо ниже книги Дюгамеля стоятъ другія работы по русскому государственному праву, относящіяся къ этой эпохѣ (печатный курсъ Проскурякова, литографированныя лекціи Орнатскаго, Вигуры), и подвергать ихъ ближайшему разсмотрѣнію не можетъ представлять для

насъ интереса, ибо онѣ, представляя собою не что иное, какъ болѣе или менѣе удачные конспекты Свода, не могли ничѣмъ и ни въ чемъ содѣйствовать разработкѣ русскаго государственнаго права.

§ 104. **Графъ Сперанскій.** Если за этотъ періодъ появляется сочиненіе, во многихъ отношеніяхъ замѣчательное и представляющее большой интересъ для занимающихся русскимъ государственнымъ правомъ, то объясняется это тѣмъ, что оно принадлежитъ перу человѣка, который занималъ совершенно исключительное положеніе по отношенію къ тѣмъ неблагопріятнымъ условіямъ, о которыхъ мы говорили выше, какъ о причинахъ полнаго упадка догматической разработки русскаго права.

Человѣкомъ этимъ былъ графъ Сперанскій, игравшій, какъ вамъ извѣстно, первенствующую роль въ исторіи нашего законодательства. Книга его озаглавлена „Руководство къ познанію законовъ“. Она была написана по исключительному поводу и составлена при совершенно особыхъ условіяхъ. На этотъ поводъ и на эти условія намекаетъ предисловіе издателя „Руководства“, въ которомъ мы читаемъ: „Графъ Сперанскій, по окончаніи юридическихъ бесѣдъ своихъ съ Его Императорскимъ Высочествомъ Государемъ Наслѣдникомъ Цесаревичемъ въ 1837 году, желалъ и даже имѣлъ Высочайшее порученіе составить всеобщее для юношества нашего краткое руководство къ познанію отечественныхъ законовъ. Онъ приступилъ къ этой работѣ въ 1838 году, но 1838 годъ былъ уже послѣднимъ въ его дѣятельной жизни, и работа осталась неоконченною. Онъ успѣлъ написать лишь начало, но и то, кажется, достойно извѣстности и вниманія нашихъ юношей и наставниковъ“. Графъ Сперанскій преподавалъ правовѣдѣніе Александру II, и его „Руководство“, какъ показываютъ приведенныя слова, было конспектомъ лекцій, которыя онъ читалъ своему высокому слушателю. Графъ Сперанскій вынесъ, какъ вамъ извѣстно, на своихъ плечахъ кодификацію нашихъ законовъ и былъ главнымъ вдохновителемъ и руководителемъ нашего Свода. Его „Руководство“ имѣетъ поэтому для насъ и съ этой стороны особенный интересъ, являясь какъ бы трактатомъ, объясняющимъ и оправдывающимъ основныя положенія и систему нашего Свода. Для насъ будетъ поэтому далеко не лишнимъ познакомиться съ „Руководствомъ“ Сперанскаго и, благодаря этому, ближе освоиться съ политическими воззрѣніями и юридическими принципами нашего кодификатора.

Первая часть „Руководства“ представляетъ собою философское введеніе въ курсъ публичнаго права. Это философское введеніе занимаетъ четыре главы книги, которая состоитъ всего изъ восьми главъ. Оно обнимаетъ, такимъ образомъ, половину книги и показываетъ, какое важное значеніе придавалъ Сперанскій общефилософскому образованію и какое широкое мѣсто онъ отводилъ изученію общихъ теоретическихъ понятій въ системѣ преподаванія юридическихъ наукъ. Пятая глава посвящена опредѣленію существа законовъ государственныхъ и трактуетъ объ ихъ раздѣленіи на виды. Шестая глава говоритъ о русскихъ основныхъ законахъ; слѣдующая за ней, седьмая, представляетъ собою довольно характерное обозрѣніе основныхъ законовъ въ другихъ государствахъ. Здѣсь же Сперанскій даетъ клас-

сификацію государственныхъ формъ, разсматривая каждую въ отдѣльности, причемъ особенно останавливается на монархіи смѣшанной, т.-е. конституціонной. Послѣдняя глава, восьмая, разсматриваетъ наши учрежденія. Они подведены имъ подъ три категоріи: *1) высшія государственныя установленія, дѣйствіе которыхъ простирается на всѣ области государства* (Государственный Совѣтъ, Сенатъ, Синодъ, министерства, Комитетъ Министровъ), *2) среднія, или установленія губернскія, компетенція которыхъ ограничивается предѣлами одной губерніи, и, наконецъ, 3) установленія уѣздныя и городскія, область дѣятельности которыхъ опредѣляется границами уѣзда или города.* Историческій элементъ почти отсутствуетъ въ „Руководствѣ“ Сперанскаго, онъ дѣлаетъ лишь нѣсколько краткихъ историческихъ справокъ, говоря о русской неограниченной власти и о наслѣдованіи престола. Зато теоретическій элементъ и элементъ сравнительный получили широкое примѣненіе въ „Руководствѣ“ Сперанскаго и занимаютъ собою бо́льшую половину книги. При этомъ достойно вниманія, что Сперанскій въ этомъ отношеніи опередилъ нѣкоторыхъ изъ современныхъ составителей руководствъ по русскому государственному праву. Онъ знакомитъ читателей съ существенными чертами государственнаго устройства на Западѣ и сопоставляетъ съ нашими основными законами, между тѣмъ какъ у современныхъ писателей, какъ, наприм., у Романовича-Славатинскаго, весь сравнительный элементъ сводится къ отдѣльнымъ и случайнымъ указаніямъ на отдѣльныя узаконенія въ другихъ государствахъ. У Романовича-Славатинскаго мы не находимъ вовсе объясненія юридическаго строя современныхъ западныхъ монархій и республикъ, объясненія, которое оттѣнило бы существенныя черты нашего государственнаго устройства и указало бы ему мѣсто среди западно-европейскихъ политическихъ уставовъ, зато встрѣчаемся съ нѣсколькими страницами мелкой печати, трактующими о порядкѣ содержанія членовъ династій въ западныхъ государствахъ, вопросѣ несущественномъ и занимающемъ среди вопросовъ публичнаго права уже во всякомъ случаѣ второстепенное мѣсто.

Верховная власть, по ученію Сперанскаго, во всякомъ государственномъ устройствѣ, будь то единовластіе или народовластіе, монархія ограниченная или неограниченная, всегда и вездѣ обнимаетъ, во-первыхъ, власть законодательную, во-вторыхъ, власть верховнаго управленія. Но не во всѣхъ государственныхъ формахъ верховная власть, одинаковая по своему существу, одинаково организована. И это различіе въ организаціи верховной власти обусловливаетъ собою различіе въ государственныхъ формахъ. Все разнообразіе государственныхъ формъ сводится, по Сперанскому, къ двумъ: къ монархіи и къ республикѣ; въ первой верховная власть принадлежитъ одному лицу, и притомъ принадлежитъ потомственно, въ другой она принадлежитъ народу. Монархіи бываютъ или чистыми, или смѣшанными. Отличительное свойство чистой монархіи состоитъ въ томъ, что въ ней верховная власть во всей ея полнотѣ принадлежитъ одному лицу, царствующему, и принадлежитъ потомственно въ установленномъ порядкѣ наслѣдія. Отличительное свойство монархіи смѣшанной (или конституціонной) заключается въ томъ, что хотя верховная власть и

соединяется въ лицѣ царственнаго государя, но не во всей ея полнотѣ, а раздѣляется между нимъ и государственными законодательными установленіями, именуемыми камерами и парламентами. Въ чемъ же выражается участіе этихъ камеръ и парламентовъ въ отправленіи верховной власти? Въ сферѣ законодательной власти участіе народнаго представительства выражается въ томъ, что ни одинъ законъ не можетъ состояться безъ общаго согласія законодательнаго собранія и безъ утвержденія государя, но въ приложеніи этого правила есть подробности, которыя въ разныхъ странахъ опредѣляются различно. Хотя во всѣхъ конституціонныхъ монархіяхъ верховное правленіе принадлежитъ непосредственно монарху, но такъ какъ всякое постановленіе, касающееся верховнаго правленія, должно быть скрѣплено министромъ, и министръ за него отвѣтствуетъ, т.-е. можетъ быть судимъ передъ законодательнымъ сословіемъ, то изъ этого само собою слѣдуетъ, что законодательное сословіе, хотя косвенно, но тѣмъ не менѣе дѣйствительно, участвуетъ въ правительствѣ посредствомъ отвѣтственности министровъ. Оно участвуетъ даже въ самомъ ихъ назначеніи, ибо министръ безъ перевѣса голосовъ исполнять званія своего не можетъ. Законодательное сословіе, говоритъ далѣе Сперанскій, участвуетъ косвенно и въ управленіи силами правительства—войскомъ и финансами. Войско и въ конституціонной монархіи состоитъ въ непосредственномъ повелѣніи государя, но такъ какъ войско не можетъ быть содержимо безъ финансовъ, финансы же опредѣляются ежегодною смѣтою въ законодательномъ сословіи, то ясно, что въ конституціонныхъ монархіяхъ народное представительство, хотя не прямо, но косвенно, участвуетъ и въ этой важной части державнаго права. Какъ на примѣры смѣшанныхъ, или конституціонныхъ монархій, Сперанскій указываетъ на Англію, Францію, Бельгію, Вюртембергъ, Баварію, Саксонію.

Но различеніемъ смѣшанной монархіи отъ чистой, по мнѣнію Сперанскаго, недостаточно оттѣняются отличительные черты русской монархіи, которая, будучи чистой монархіей, существенно отличается отъ многихъ монархій этого типа. И вотъ, для болѣе точной характеристики русскаго государственнаго устройства, Сперанскій ближе разсматриваетъ различные виды чистыхъ монархій, чтобы опредѣлить подъ какой изъ нихъ можно подвести русское государственное устройство. Чистыя монархіи бываютъ трехъ родовъ: во-1-хъ, монархіи безъ преимущества въ правѣ состоянія, во-2-хъ, монархіи съ преимуществами въ правѣ состоянія, но безъ совѣщательныхъ установленій, и, въ-3-хъ, монархіи съ преимуществами въ правѣ состоянія и съ совѣщательными установленіями.

Что же понимаетъ Сперанскій подъ преимуществами въ правѣ состоянія и что подъ совѣщательными установленіями?

Всѣ подданные государства, говоритъ Сперанскій, равно обязаны повиновеніемъ; но государство можетъ требовать или отъ всѣхъ безъ различія одинакихъ повинностей, одинакой службы, одинакихъ податей, или же можетъ допустить нѣкоторыя различія, можетъ дозволить, раздѣливъ подданныхъ на сословія, дать нѣкоторымъ сословіямъ преимущества передъ другими, установить въ общемъ законѣ нѣкоторыя

изъятія. Изъятія эти и преимущества суть то, что называется преимуществами въ правѣ состояніи (privilegia). Слѣдовательно, подданство можетъ быть образовано двоякимъ образомъ: безъ преимуществъ въ правѣ состояній или съ преимуществами. Во всѣхъ европейскихъ чистыхъ монархіяхъ, нынѣ существующихъ, исключая Турціи, продолжаетъ Сперанскій, допускаются преимущества въ правѣ состояній. Но пространство ихъ опредѣляется различно. Есть преимущества гражданскія и преимущества государственныя. Къ первымъ принадлежатъ, во-1-хъ, преимущества въ правѣ владѣнія извѣстнымъ родомъ собственности, во-2-хъ, изъятіе отъ нѣкоторыхъ податей и нѣкоторыхъ родовъ службы; ко вторымъ относятся, во-1-хъ, участіе во внутреннемъ управленіи по выборамъ (droit municipal), во-2-хъ, участіе въ областныхъ совѣщательныхъ установленіяхъ (états provinciaux). Чистыя же монархіи, въ которыхъ подданные пользуются не только гражданскими, но и государственными преимуществами, Сперанскій называетъ монархіями съ совѣщательными установленіями.

Сперанскій долженъ былъ отнести Русское государство, которому въ его время не было даровано правъ самоуправленія, къ чистымъ монархіямъ съ преимуществами въ правѣ состоянія, но безъ совѣщательныхъ учрежденій.

Всѣмъ этимъ правильнымъ государственнымъ формамъ Сперанскій противопоставляетъ анархіи и деспотіи. То, что называютъ деспотизмомъ, говоритъ Сперанскій, не есть правильная форма монархіи такъ же, какъ анархія не есть форма республики. То и другое суть двѣ крайности, временно и случайно отъ силы происшествій, а не отъ права возникающія. Деспотизмъ, какъ постоянная форма правленія, былъ бы превращеніемъ державнаго права въ право собственности, переложеніемъ обязанностей подданства въ рабство (подданство основано на добровольной присягѣ, рабство — на неволѣ).

Этотъ подробный анализъ различныхъ государственныхъ формъ приводитъ Сперанскаго къ выводу, что Русское государство есть, во-1-хъ, правильная государственная форма и этимъ отличается отъ деспотій, въ которыхъ властвованіе основано не на правѣ, а на силѣ; во 2-хъ, что оно монархія чистая и этимъ отличается отъ смѣшанныхъ, въ которыхъ власть монарха ограничена прямымъ участіемъ парламента въ законодательствѣ и косвеннымъ въ управленіи; въ-3-хъ, что оно монархія съ преимуществами въ правѣ состояній и этимъ отличается отъ такихъ государствъ, какъ, напримѣръ, Турція, въ которой населеніе представляетъ собой безправную массу, не пользующуюся никакими, государствомъ обезпеченными, правами и преимуществами.

Итакъ, Русское государство, по Сперанскому, есть прежде всего правильная государственная форма, т.-е. такая, въ которой верховная власть къ подданнымъ не представляетъ собою фактическаго состоянія, основаннаго на силѣ, а юридическія отношенія, основанныя на правѣ, охраняемомъ закономъ. Какъ же обезпечивается господство закона въ правильныхъ государственныхъ формахъ, къ которымъ Сперанскій относитъ и Русское государство? Оно обезпечивается тѣмъ, что верховная власть дѣйствуетъ не по случайнымъ правиламъ и пре-

ходящимъ повелѣніямъ, а на твердомъ основаніи законовъ. Права и обязанности, говоритъ Сперанскій, возникающія изъ союза верховной власти и подданства, опредѣляются законами государственными. Въ составѣ этихъ правъ, продолжаетъ Сперанскій, первое мѣсто занимаетъ власть законодательная и власть верховнаго правленія (§§ 85, 86). Двѣ эти власти, совокупно взятыя, именуются державою, или властью державною (la souveraineté, pouvoir souverain, § 146). Въ каждой державной власти, какую бы государственную власть мы ни взяли, эти два элемента всегда присутствуютъ (§ 147), и порядокъ, въ которомъ дѣйствуетъ державная власть, составляетъ первый разрядъ нашихъ государственныхъ законовъ — законы основные (§§ 86 и 143). Образъ дѣйствія верховной власти, выражающійся въ законодательствѣ и верховномъ управленіи, подчиненъ у насъ законамъ. Но эти законы, понятно не могутъ ограничивать самой верховной власти государя, какъ они не ограничиваютъ верховной власти народа въ республикѣ или власти короля и парламента въ конституціонной монархіи. Верховная власть по самой природѣ неограниченна, кому бы она ни принадлежала. Но если въ деспотіяхъ она дѣйствуетъ произвольно, не справляясь ни съ какими общими юридическими нормами, то въ правильныхъ государственныхъ формахъ она сама ставитъ себѣ предѣлы, которые она считаетъ для себя обязательными, пока они не будутъ отмѣнены. Эту мысль по отношенію къ русскому праву прекрасно выражаетъ Сперанскій. Слово „неограниченность власти“ означаетъ то, что никакая другая власть не можетъ положить предѣловъ власти россійскаго самодержца. Но предѣлы власти, разъ установленные такъ или иначе, должны быть для него непреложны и священны. Всякое право, а слѣдовательно и самодержавное, потолику есть право, поколику оно основано на правдѣ. Тамъ, гдѣ кончается правда и гдѣ начинается неправда, кончается право и начинается самовластіе. Власть верховнаго управленія не можетъ всѣмъ управлять непосредственно, ей нужны органы. Эти органы суть установленія. Для урегулированія дѣятельности этихъ органовъ установлены законы. Дѣятельность установленій, согласная съ этими законами, и есть управленіе. Отъ верховнаго правленія, говоритъ Сперанскій, различается собственно такъ называемое управленіе. Власть верховная правитъ (gouverne) установленіями, ею учрежденными, а установленія управляютъ (administrent) дѣлами, имъ ввѣренными по уставамъ и учрежденіямъ. Въ области управленія законом'рность обезпечивается, такимъ образомъ, тѣмъ, что въ нихъ органы верховной власти дѣйствуютъ не самовластно и своевольно и не по случайнымъ повелѣніямъ, исходящимъ свыше, а по общимъ правиламъ и законамъ, которыми установленія обязаны руководствоваться во всѣхъ случаяхъ, для которыхъ они установлены. Управленіе, говоритъ Сперанскій, прилагаетъ законы къ даннымъ случаямъ лишь тогда, когда случай не опредѣленъ въ законѣ; тогда онъ причисляется къ чрезвычайнымъ и порядкомъ, для сего установленнымъ, возводится на разрѣшеніе верховной власти. Если законом'рность является чертою, которая сближаетъ Русское государство съ другими правильными государственными формами, какъ республиками, такъ и монархіями, то та особенность, которая сосредоточиваетъ всю

полноту верховной власти въ лицѣ государя, отличаетъ ее отъ монархіи смѣшанной, или конституціонной. Сперанскій, какъ мы видѣли, подробно останавливается на организаціи законодательныхъ собраній въ конституціонной монархіи и приходитъ къ тому выводу, что составъ западныхъ парламентовъ нисколько не обезпечиваетъ безпристрастнаго и справедливаго отношенія ихъ къ государственнымъ интересамъ. „Если бы цѣль общежитія, — говоритъ онъ, — состояла въ томъ, чтобы оградить и возвысить матеріальныя выгоды нѣкоторыхъ сословій, какъ-то: класса родовой именитости, класса ремесленнаго, класса наукъ и знанія, тогда нѣтъ сомнѣнія, что, допустивъ эти классы къ участію въ державномъ правѣ посредствомъ ихъ представителей, цѣль государства была бы достигнута. Но мы видѣли выше, что она состоитъ не въ томъ, чтобы нѣкоторыя отдѣльныя сословія народа одни преуспѣвали въ выгодахъ, а въ томъ, чтобы весь народъ постепенно подвигался къ добру и къ нравственному совершенству, находя въ законахъ равную защиту и покровительство въ произведеніяхъ своего труда и собственности“. На это возразятъ, что участіе въ законодательствѣ не должно принадлежать отдѣльнымъ сословіямъ, а всему народу. Но весь народъ фактически въ законодательныхъ собраніяхъ участвовать не можетъ. Необходимо избраніе. „Но кто это будутъ избиратели?—спрашиваетъ Сперанскій-—Если всѣ безъ изъятія (suffrage universel), то законодателемъ будетъ чернь, а не лучшіе люди; если же не всѣ, но нѣкоторые, и для права избранія будетъ установленъ цензъ, то гражданскія добродѣтели будутъ цѣнимы извѣстнымъ количествомъ франковъ или же по доходу. Не странно ли предполагать, что тотъ, кто имѣетъ 500 франковъ дохода, непремѣнно будетъ болѣе любить отечество, болѣе радѣть о народныхъ пользахъ, будетъ лучшимъ законодателемъ, нежели тотъ, кто имѣетъ 400 франковъ?“... „Что же слѣдуетъ,—заключаетъ Сперанскій,—изъ сихъ разсужденій? не то, конечно, чтобы заставить англичанина не любить тѣхъ основныхъ законовъ, подъ коими онъ родился и воспитанъ, но слѣдуетъ неоспоримо, что тамъ, гдѣ существуетъ чистая форма монархическая, нѣтъ никакихъ основательныхъ причинъ, нѣтъ матеріальныхъ выгодъ для народа желать перейти въ форму смѣшанную даже и тогда, когда переходъ сей могъ быть совершенъ безъ потрясеній. Частныя пользы нѣкоторыхъ классовъ народа не суть истинная польза всего народа и часто даже бываютъ ему противоположны“.

ГЛАВА V.

Обработка государственнаго права въ эпоху преобразованій.

§ 105. **Значеніе реформъ Александра II.** Царствованіе Александра II открываетъ собою одну изъ наиболѣе свѣтлыхъ страницъ въ нашей исторіи. Широкія и глубокія реформы обновляютъ нашъ общественный и политическій строй. Эти реформы, будучи отвѣтами на давно назрѣвшія общественныя потребности, закрѣпили взаимное довѣріе

общества и правительства и оживили общественную и правительственную дѣятельность. Правительство чутко прислушивается къ голосу общества и важнѣйшія реформы предпринимаетъ при содѣйствіи русскихъ общественныхъ дѣятелей. Вниманіе общества естественно направляется на эту дѣятельность, съ которой чувствуетъ себя солидарнымъ, и которая затрогиваетъ такъ глубоко наболѣвшіе въ немъ вопросы и интересы. Вопросы общественные и политическіе подвигаются на первый планъ, дѣлаются предметомъ серьознаго и всесторонняго обсужденія, которое является тѣмъ шире и плодотворнѣе, что съ печатнаго слова новыми законами о печати и отношеніемъ къ этой печати правительства снимаются тѣснившія его путы.

Это всеобщее оживленіе не могло не коснуться русской науки, которая должна была испытать благотворное вліяніе охватившаго русскую жизнь освободительнаго движенія. И это оживленіе научной дѣятельности должно было сказаться въ области общественныхъ и политическихъ наукъ, изслѣдующихъ тѣ именно вопросы и проблемы, которые были поставлены на очередь новыми правительственными реформами, которыми всего болѣе интересовалось русское общество. Сообразно съ тѣмъ значеніемъ, которое пріобрѣли политическія науки для русскаго общества, правительство указало имъ и соотвѣтствующее мѣсто въ системѣ университетскаго преподаванія. Университетскій уставъ 1863 года, давшій большую свободу преподаванія и этимъ столь содѣйствовавшій оживленію научной дѣятельности, значительно расширяетъ рамки преподаванія государственнаго права, теоріи и исторіи государственнаго права западныхъ державъ. Ученыя силы русскихъ университетовъ оказались на высотѣ поставленной имъ задачи и откликнулись на призывъ правительства цѣлымъ рядомъ капитальныхъ трудовъ. Если въ первую половину текущаго столѣтія появились лишь два, три тщедушныхъ учебника по русскому государственному праву, то, начиная съ первыхъ лѣтъ царствованія Александра II, т.-е. въ какія-нибудь тридцать лѣтъ, у насъ народилась сравнительно богатая политическая литература. Оставляя въ сторонѣ переводныя сочиненія и второстепенные труды, которые, однако, имѣютъ свое значеніе, укажу въ области общей теоріи государства и ея исторіи на такіе капитальные труды, какими являются сочиненія бывшаго московскаго профессора Б. Н. Чичерина: „О народномъ представительствѣ“, „Исторія политическихъ ученій“, въ четырехъ томахъ, „Собственность и государство“, въ 2-хъ томахъ; по государственному праву европейскихъ державъ: М. М. Ковалевскаго — „Общественный строй Англіи въ исходѣ Среднихъ вѣковъ“, Градовскаго — „Государственное право европейскихъ державъ“; по исторіи русскихъ государственныхъ учрежденій и сословій: Чичерина („Областныя учрежденія“), Сергѣевича („Вѣче и князь“ и его „Лекціи и изслѣдованія“), Бѣляева („Крестьяне на Руси“), Дитятина („Исторія городского устройства“), Ключевскаго („Боярская Дума“), Латкина („Земскіе соборы“), и др.

Изученіе западнаго государственнаго строя, научное освѣщеніе исторій государственныхъ учрежденій на Западѣ и у насъ имѣли самое плодотворное вліяніе на разработку русскаго государственнаго права. Такія работы, какъ „Русское государственное право“ Андреев-

скаго и „Начала русскаго государственнаго права“ Градовскаго, сдѣлали бы честь любой западной научной литературѣ и несомнѣнно обезпечатъ за ихъ авторами почетное мѣсто въ исторіи развитія науки русскаго государственнаго права. Къ ихъ разсмотрѣнію мы и должны теперь обратиться.

§ 106. **И. Андреевскій.** „Русское государственное право“ Андреевскаго появилось въ 1866 г. Оно было расчитано на три тома такъ, чтобы въ первомъ заключалось ученіе о правительствѣ, во второмъ — ученіе о народѣ и въ третьемъ — изложеніе особенностей устройства Финляндіи и Польши, но авторъ далъ только одинъ томъ содержащій въ себѣ обширное введеніе и ученіе о правительствѣ, изложенное въ трехъ отдѣлахъ: 1) о верховной государственной власти, 2) о законодательствѣ и 3) объ управленіи; послѣдній отдѣлъ распадается на три главы: 1) объ управленіи общими государственными дѣлами, 2) объ управленіи мѣстномъ и 3) о государственной службѣ.—Учрежденія, завѣдывающія общими государственными дѣлами, профессоромъ Андреевскимъ раздѣляются на высшія государственныя установленія и на центральныя установленія. Къ высшимъ онъ относитъ Государственный Совѣтъ, Комитетъ Министровъ, Совѣтъ Министровъ, Правительствующій Сенатъ (и нынѣ упраздненные Комитеты Сибирскій и Кавказскій). Подъ понятіе же центральныхъ государственныхъ установленій онъ подводитъ одни министерства. Органы мѣстнаго управленія проф. Андреевскій раздѣляетъ на правительственные и общественные. Правительственные органы мѣстные онъ разсматриваетъ въ трехъ отдѣлахъ. Въ первомъ отдѣлѣ онъ говоритъ о правительственныхъ органахъ мѣстнаго управленія, дѣйствующихъ по особымъ учрежденіямъ (въ Сибири, на Кавказѣ и т. д.), въ третьемъ—о правительственныхъ учрежденіяхъ мѣстнаго управленія, завѣдующихъ различными отраслями мѣстнаго управленія, т.-е. о мѣстномъ управленіи военномъ, церковномъ, почтовомъ и т. д. Таково общее содержаніе книги и принятая ея авторомъ система изложенія. Теперь мы должны остановиться на нѣкоторыхъ частностяхъ для болѣе точной характеристики книги.

Во введеніи характеризуются различные историческіе типы государства въ ихъ исторической преемственности. Указаніе на особенности русскаго политическаго строя, какъ историческаго явленія, заканчиваетъ собою этотъ поучительный и замѣчательно талантливо написанный историческій обзоръ. Въ чемъ же видитъ проф. Андреевскій особенности русскаго государственнаго типа?

Отличительной чертой нашего государственнаго быта до освобожденія крестьянъ, по мнѣнію проф. Андреевскаго, служило то, что наша исторія развила одинъ элементъ государственной жизни въ ущербъ другому—начало государственной власти въ ущербъ началу гражданской свободы. Верховная власть, въ своей борьбѣ съ антигосударственными элементами, сокрушила самостоятельное значеніе князей и дружинниковъ, прикрѣпила ихъ къ службѣ государству и въ компенсацію за эту службу дала имъ даровой трудъ крестьянина. Высшее сословіе сдѣлалось холопомъ государя, крестьянство—холопами государевыхъ холоповъ. Первое утратило самостоятельное по-

литическое значеніе, второе потеряло гражданскую свободу. Одинъ государственный элементъ, власть, затеръ собой другой не менѣе важный въ государствѣ элементъ—свободу народа. Въ этомъ несоотвѣтствіи между двумя основными элементами государства проф. Андреевскій видитъ главную причину своеобразнаго склада русской государственной жизни. Великій законодательный актъ 1861 г. возвратилъ русскому народу его гражданскую свободу, а второй государственный элементъ въ соотвѣтствующія его значенію условія. Прерванная связь между государственной властью и народомъ возстановлена, и этотъ возстановленный союзъ долженъ дать развитію государственной жизни новое направленіе и новое содержаніе. Актъ 1861 г. въ глазахъ проф. Андреевскаго—та грань, которая отдѣляетъ старую крѣпостную Россію отъ новой свободной Россіи. Но онъ, писавшій въ 1866 г., не берется характеризовать эту новую Россію, это для него еще только слагающееся явленіе, черты котораго не настолько опредѣлились, чтобы могли сдѣлаться предметомъ изученія и научной конструкціи. Вотъ почему проф. Андреевскій не дѣлаетъ попытки точнѣе опредѣлить русское государственное устройство, что несомнѣнно составляетъ чувствительный пробѣлъ въ его книгѣ. Государственное устройство опредѣляетъ юридическое положеніе и взаимныя правовыя отношенія между двумя основными элементами государства — верховною властью и народомъ. Профессоръ Андреевскій поставивъ себѣ задачею разсмотрѣть отдѣльно верховную власть и народъ и издавъ только томъ, трактующій о верховной власти, не могъ уяснить отношеній между этими двумя элементами и оставилъ этимъ какъ бы открытымъ существенный вопросъ русскаго государственнаго права, вопросъ о существѣ русскаго государственнаго устройства. Взглядъ на переживаемое имъ время, какъ на переходную эпоху, по всему вѣроятію, и побудилъ проф. Андреевскаго дать широкое мѣсто историческому элементу, не оставляющему почти никакого простора элементу догматическому. Подробно и обстоятельно излагая исторію нашихъ учрежденій, ученый авторъ ограничивается самымъ краткимъ описаніемъ ихъ дѣйствующей юридической конструкціи. Видя въ ней формы, которыя подлежатъ кореннымъ измѣненіямъ, онъ какъ бы считаетъ лишнимъ подробно останавливаться на ихъ современномъ состояніи, какъ на преходящемъ элементѣ, и предпочитаетъ удѣлить большее мѣсто ихъ исторіи, которая всегда сохраняетъ свой интересъ. Рядомъ съ историческимъ элементомъ профессоръ Андреевскій отводитъ мѣсто и элементу теоретическому. Онъ занимаетъ бо́льшую часть введенія, въ которомъ разсматриваются различныя теоріи о цѣли основанія и происхожденія государствъ. Эти теоріи сохранили, однако, въ настоящее время лишь одинъ исторический интересъ и не имѣютъ никакого отношенія къ догматической разработкѣ дѣйствующаго права. Эти теоретическія разсужденія являются поэтому лишнимъ придаткомъ, не стоящимъ въ необходимой органической связи съ главной задачей книги. Иное мѣсто занимаетъ въ книгѣ Андреевскаго сравнительный элементъ. Онъ фигурируетъ не только во введеніи, но проникаетъ и въ главную часть книги, посвященную исторической и догматической разработкѣ русскаго государственнаго права. Но нельзя сказать, чтобы онъ былъ разработанъ въ

этой части равномѣрно. Во многихъ отдѣлахъ онъ совершенно отсутствуетъ (въ отдѣлѣ о верховной государственной власти, о законодательствѣ, о высшихъ центральныхъ учрежденіяхъ), за то довольно обстоятельно излагается организація министерствъ въ западныхъ государствахъ и еще подробнѣе описываются мѣстныя учрежденія въ Англіи, Франціи и Германіи. Но авторъ знакомитъ лишь съ современнымъ состояніемъ описываемыхъ имъ законныхъ учрежденій, не затрогивая вовсе ихъ историческаго развитія. Отсюда несоотвѣтствіе между отношеніемъ автора къ русскимъ и иностраннымъ учрежденіямъ. Изучая первыя, онъ главное свое вниманіе обращаетъ на ихъ историческое прошедшее, говоря о вторыхъ, онъ описываетъ лишь ихъ современную конструкцію.

Но какъ бы неравномѣрно ни были введены въ книгу Андреевскаго элементы историческій, теоретическій и сравнительный, за ученымъ авторомъ все же остается та несомнѣнная заслуга, что онъ ввелъ эти элементы въ обработку русскаго государственнаго права и этимъ поставилъ ее на строго научную почву. Книга Андреевскаго всегда сохранитъ почетное мѣсто въ исторіи науки русскаго государственнаго права, какъ первая серьозная попытка его научной обработки.

§ 107. **А. Д. Градовскій.** Черезъ десять лѣтъ по изданіи „Русскаго государственнаго права“ Андреевскаго вышелъ трудъ проф. Градовскаго „Начала русскаго государственнаго права“. Десять лѣтъ, лежащія между двумя книгами, опредѣляютъ между прочимъ и различіе въ характерѣ этихъ двухъ трудовъ по русскому государственному праву. То переходное время, въ которое писалъ проф. Андреевскій и которое такъ ярко отразилось на его произведеніи, уступило мѣсто другой эпохѣ въ нашей государственной жизни. Въ эту эпоху наступило затишье въ той законодательной дѣятельности, въ самомъ разгарѣ которой писалъ проф. Андреевскій. Преобразованія, отъ которыхъ авторъ „Русскаго государственнаго права“ ожидалъ болѣе или менѣе радикальныхъ измѣненій въ нашемъ государственномъ строѣ, если не закончились, то были прерваны, и русскій государствовѣдъ, который хотѣлъ начертить картину нашего политическаго быта, не могъ болѣе, въ ожиданіи новыхъ реформъ, представлять этотъ бытъ, какъ преходящее состояніе, не допускающее опредѣленной характеристики. Эта новая эпоха въ нашей государственной жизни и опредѣляетъ тѣ черты, которыми выгодно отличается трудъ проф. Градовскаго отъ работы проф. Андреевскаго. Авторъ „Началъ русскаго государственнаго права“ не избѣгаетъ коренного вопроса о существѣ нашего государственнаго устройства. Въ основаніи его книги лежитъ очень опредѣленный взглядъ на существо русскаго государственнаго устройства, и этотъ взглядъ опредѣляетъ систему изложенія, принятую авторомъ, и тѣ начала, при помощи которыхъ онъ конструируетъ наше публичное право. Проф. Андреевскій въ своемъ изложеніи обособляетъ два государственныхъ элемента, соотношеніе которыхъ опредѣляетъ государственное устройство,—верховную власть и народъ. Проф. Градовскій, напротивъ, ставитъ изученіе этихъ двухъ элементовъ во главѣ своего труда и подводитъ юридическія нормы, опре-

дѣляющія ихъ положеніе и взаимное отношеніе, подъ общее понятіе государственнаго устройства. Наше государственное устройство и составляетъ содержаніе перваго тома. Государственное же управленіе, которое обнимаетъ юридическіе нормы, опредѣляющія составъ, компетенцію и порядокъ дѣйствія административныхъ органовъ, составляетъ содержаніе двухъ слѣдующихъ томовъ, второго и третьяго, при чемъ во второмъ изучаются центральные органы управленія, а въ третьемъ—мѣстные органы. Этотъ третій томъ по плану автора распадается на двѣ части. Въ первой, вышедшей части говорится о правительственныхъ органахъ мѣстнаго управленія, вторая часть, къ сожалѣнію, не изданная, должна быть посвящена общественнымъ органамъ мѣстнаго управленія.

Взглядомъ проф. Андреевскаго на современныя ему учрежденія, какъ на стоящія наканунѣ важныхъ преобразованій, мы объяснили то несоотвѣтствіе, которое существуетъ въ его книгѣ между историческимъ и догматическимъ элементами, изъ которыхъ первый безусловно преобладаетъ надъ вторымъ. Иной взглядъ проф. Градовскаго на современное ему состояніе обусловливаетъ собою и иное распредѣленіе этихъ двухъ элементовъ. Если проф. Градовскій отводитъ широкое мѣсто историческому прошедшему нашихъ учрежденій, то не въ ущербъ догматической разработкѣ дѣйствующаго права, которое получаетъ у него очень полное и всестороннее освѣщеніе. Сравнительный элементъ находитъ себѣ въ его книгѣ подобающее мѣсто и притомъ въ гораздо болѣе широкихъ и пропорціональныхъ размѣрахъ, чѣмъ въ книгѣ проф. Андреевскаго. Мы находимъ въ книгѣ Градовскаго не только, какъ у Андреевскаго, параллели между нѣкоторыми изъ нашихъ институтовъ и аналогичными имъ современными государственными учрежденіями Запада; проф. Градовскій, сравнивая наши учрежденія съ западными, не ограничивается описаніемъ современнаго строя послѣднихъ, а даетъ и картину ихъ историческаго роста; такое сравнительное историческое изученіе даетъ читателю возможность не только познакомиться съ различіемъ во внѣшнемъ механизмѣ нашихъ учрежденій съ западными, но и раскрываетъ ему путь къ болѣе глубокому пониманію тѣхъ историческихъ условій, которыя вызвали различія въ характерѣ и строѣ нашего политическаго и общественнаго быта сравнительно съ западными.

Всесторонняя и весьма тщательная догматическая обработка нашего публичнаго права, покоющаяся на изученіи его историческаго прошедшаго, и примѣненіе къ этой обработкѣ испытанныхъ, строго научныхъ пріемовъ историко - сравнительнаго метода составляютъ главную заслугу капитальнаго труда проф. Градовскаго.

Немаловажное достоинство книги Градовскаго заключается и въ томъ богатомъ матеріалѣ, который въ немъ собранъ. Эта книга не только важное пособіе для теоретическаго изученія, но она можетъ служить и весьма полной и вполнѣ нужной справочной книгой для юриста-практика. Въ собранномъ матеріалѣ мы не только находимъ свѣдѣнія, которыя можно почерпнуть изъ печатныхъ изданій, но и такія, которыхъ въ этихъ изданіяхъ найти нельзя и которыя собраны ученымъ авторомъ путемъ разспросовъ должностныхъ лицъ. Можетъ-

быть, проф. Градовскій въ своемъ стремленіи къ полнотѣ нѣсколько перешелъ границы и на нѣкоторыхъ страницахъ, въ особенности тѣхъ, которыя посвящены дѣлопроизводству нашихъ учрежденій, пускается въ подробности, не могущія имѣть научнаго интереса.

Другой упрекъ, который можно было бы сдѣлать почтенному труду проф. Градовскаго и который былъ уже сдѣланъ ему его критиками, упрекъ совершенно иного свойства, заключается въ томъ, что онъ идеализируетъ нашъ государственный строй и излагаетъ не столько то, что есть, сколько то, что должно быть. Мѣркою этого долженствующаго быть является у него правовое государство, какъ оно сложилось на Западѣ. Исповѣданіе проф. Градовскимъ этого политическаго идеала повліяло и на систему его изложенія. Видя въ закономѣрности основное начало нашего политическаго быта, онъ ставитъ ученіе о законѣ во главѣ ученія о нашемъ государственномъ устройствѣ. Ученіе о законѣ составляетъ содержаніе первой книги перваго тома, посвященнаго государственному устройству, и лишь во второй книгѣ авторъ переходитъ къ ученію о верховной власти. Третья книга говоритъ о подданныхъ и о правосостояніи.

Въ послѣднее время появилось сочиненіе кіевскаго проф. Романовича-Славатинскаго „Система русскаго государственнаго права“. Но въ виду того, что въ настоящее время вышелъ только первый томъ этого сочиненія, я пока воздержусь отъ сообщенія вамъ какихъ-либо о немъ свѣдѣній. Заслуживаетъ также вниманія сочиненіе петербургскаго профессора Коркунова „Русское государственное право“, вышедшее въ 1893 году въ двухъ томахъ.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО.

ОТДѢЛЪ I.

ТЕРРИТОРІЯ.

ГЛАВА I.

Историческое образованіе территоріи.

Сергѣевичъ, Лекціи и изслѣдованія по исторіи русскаго права, стр. 616—630. *Романовичъ-Славатинскій*, Система русскаго государственнаго права, стр. 98—99. *Коркуновъ*, Финляндское великое княжество. „Юридическая Лѣтопись", 1890 г., апрѣль.

§ 108. **Политическое значеніе территоріи.** Пространство территоріи государства, или пространство государственной территоріи, имѣетъ самое рѣшительное вліяніе на политическій бытъ даннаго государства.

Самымъ обширнымъ государствомъ на земномъ шарѣ является Британская имперія. Она занимаетъ 24,000,000 кв. кил. За ней слѣдуетъ Россія, которая охватываетъ 22,000,000 кв. кил. Китайская имперія, раскинутая на 11,500,000 кв. кил., занимаетъ третье мѣсто. Сѣверо-Американскіе штаты занимаютъ четвертое мѣсто, покрывая территорію въ 9,500,000 кв. кил. Между европейскими государствами Россія занимаетъ по обширности своей территоріи первое мѣсто; главнѣйшія государства Европы размѣщаются съ этой точки зрѣнія въ слѣдующемъ порядкѣ:

Европейская Россія	5,300,000	кв. кил.
Швеція и Норвегія	775,000	„ „
Австро-Венгрія	680,000	„ „
Германія	540,000	„ „
Франція.	528,000	„ „
Испанія	497,000	„ „
Англія	315,000	„ „
Италія	296,000	„ „
Португалія.	90,000	„ „
Греція	65,000	„ „
Швейцарія.	41,000	„ „
Данія	38,000	„ „
Нидерланды	33,000	„ „
Бельгія	30,000	„ „
Монако.	21	„ „

Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ. Лекціи по рус. гос. праву.

Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева. Листъ 13-й.

Обширная территорія имѣетъ свои выгоды. Чѣмъ шире территорія, тѣмъ болѣе простора для населенія, которое можетъ свободно разрастаться и разселяться, а чѣмъ многочисленнѣе населеніе государства, тѣмъ болѣе это государство имѣетъ въ своемъ распоряженіи физическихъ и нравственныхъ силъ; а если оно обладаетъ способностью и искусствомъ развивать эти силы и распоряжаться ими согласно цѣлямъ государственнаго общежитія, то оно всегда будетъ имѣть превосходство надъ небольшими государствами. Но дѣло въ томъ, что это искусство дается труднѣе государству съ обширною территоріей, чѣмъ небольшому государству. Чтобы государственная власть могла равномѣрно воздѣйствовать на всѣ части своей обширной территоріи и вездѣ въ одинаковой степени стоять на стражѣ интересовъ разнороднаго и раскинутаго на большомъ пространствѣ населенія, для этого необходимо, чтобы оно, во-первыхъ, обладало очень сложной и развѣтвленной системой учрежденій, во-вторыхъ, чтобы эта система не только механически тяготѣла надъ населеніемъ, но и вездѣ была бы живой силой.

Эта трудная задача, которая возникаетъ для каждаго государства съ обширной территоріей, въ различныхъ большихъ государствахъ разрѣшается различно, и это различіе обусловливается различіемъ тѣхъ историческихъ условій, при которыхъ слагаются большія государства. Большія государства не вступаютъ въ исторію готовыми историческими тѣлами; они, такъ сказать, не высѣчены изъ одного куска, а представляютъ собою мозаику небольшихъ областей. Форма объединенія мелкихъ политическихъ тѣлъ въ болѣе обширныя государства зависитъ, во-первыхъ, отъ характера политическаго быта того государства, которое является иниціаторомъ объединенія болѣе мелкихъ политическихъ тѣлъ, во-вторыхъ, отъ степени политической зрѣлости этихъ тѣлъ въ моментъ ихъ слитія въ большое государство. Чѣмъ политически зрѣлѣе объединяющіяся части, тѣмъ болѣе предоставляется имъ самостоятельности и тѣмъ болѣе основаній для образованія федеративнаго государства и, наоборотъ, чѣмъ менѣе развиты сливающіяся въ политическое цѣлое области, тѣмъ болѣе условій для образованія унитарнаго и централизованнаго государства. Государства съ обширною территоріей съ этой точки зрѣнія можно раздѣлить на три группы:

Во-1-хъ. Государства, въ которыхъ присоединенныя области или слившіяся въ одно цѣлое государства сохраняютъ относительную самостоятельность, причемъ эта *самостоятельность равномѣрна для всѣхъ составныхъ частей* (федеративныя государства. Напр., Германская имперія, Сѣверо-Американскіе штаты, Швейцарскій союзъ).

Во-2-хъ. Государства, въ которыхъ составныя части пользуются *самостоятельностью, но не на равныхъ правахъ*, а такъ, что метрополія занимаетъ господствующее положеніе (напр., Британская имперія).

Въ 3-хъ. Государства, въ которыхъ присоединенныя части слились съ подчинившимъ ихъ государствомъ и утратили свою самостоятельность (Россія).

§ 109. **Образованіе русской территоріи.** Первоначальнымъ зерномъ русской государственной территоріи было Московское княжество, которое,

распространяясь, постепенно поглотило всѣ русскія удѣльныя княжества. Это объединеніе происходило въ интересахъ національнаго единства, и на сторону нарождающагося государства перешли всѣ удѣльныя княжества за исключеніемъ Червонной Руси, которая остается за Австріей и по настоящее время. Послѣ этого объединенія, которое внушалось національными мотивами, произошелъ цѣлый рядъ другихъ измѣненій изъ-за политическихъ видовъ. Іоаннъ Грозный завоевалъ въ 1552 г. Казань, въ 1558 г. подчинилъ себѣ Астрахань, а лѣтомъ 1582 г. получилъ отъ Ермака извѣстіе о покореніи Сибирской земли. При Алексѣѣ Михайловичѣ въ 1654 г. была присоединена Малороссія. Въ 1721 г. Петръ В. по Ништадскому миру пріобрѣлъ Лифляндію, Эстляндію, Ингерманландію, часть Карелiи и часть Финляндіи. Екатерина II присоединила къ русскимъ владѣніямъ Крымъ и сѣверный берегъ Чернаго моря. При Александрѣ I была присоединена Финляндія и Польша, а при Александрѣ II—Кавказъ и среднеазіатскія владѣнія. Говоря о государственной русской территоріи, нельзя не обратить вниманія на 4-ю ст. Осн. зак., которая гласитъ: „Съ Императорскимъ Всероссійскимъ престоломъ нераздѣльны суть престолы царства Польскаго и великаго княжества Финляндскаго". Возникаетъ вопросъ, почему здѣсь особо упоминается о престолахъ польскомъ и финляндскомъ, и въ какомъ отношеніи находятся Финляндія и Польша къ Россіи?

§ 110. **Отношеніе Финляндіи къ Россіи.** На отношеніе Россіи къ Финляндіи существуетъ въ литературѣ два различныхъ мнѣнія. Одни утверждаютъ, что Россійская имперія и великое княжество Финляндское являются двумя самостоятельными государствами, связанными *реальною уніей*. Другіе же доказываютъ, что Россія и Финляндія образуютъ одно государство, и Финляндія не что иное, какъ провинція, инкорпорированная Россіей, но надѣленная широкою политическою автономіей. На сторонѣ перваго мнѣнія стоитъ большинство русскихъ писателей (Сергѣевичъ, Романовичъ-Славатинскій, Градовскій); на сторонѣ второго—новѣйшіе нѣмецкіе писатели (Іеллинекъ, Бурмирингъ, Гольцендорфъ). Для того, чтобы провѣрить эти мнѣнія, необходимо прежде всего установить понятіе реальной уніи и понятіе инкорпораціи.

Разсматривая различные виды соединенія государствъ, можно подвести ихъ подъ четыре большихъ группы.

I. *Инкорпорація*. Государства соединяются такимъ образомъ, что одно безусловно подчиняется другому. Присоединенное государство перестаетъ быть государствомъ и сливается съ присоединившимъ его государствомъ. Если это присоединенное государство, сдѣлавшись инкорпорированною частью другого, и сохранитъ особенности своихъ историческихъ учрежденій, то на эти учрежденія съ юридической точки зрѣнія можно смотрѣть только, какъ на дарованныя ему государственною властью присоединившаго его государства, ибо всѣ полномочія учрежденій въ предѣлахъ одного государства, каково бы ни было ихъ историческое происхожденіе, могутъ имѣть свой правовой источникъ лишь въ верховной власти этого государства. Примѣрами инкорпораціи, оставляя пока въ сторонѣ присоединенія къ Русскому государству,

могутъ служить соединеніе Шотландіи съ Англіей въ 1706 г., Ирландіи и Англіи 1800 г., присоединеніе Ганновера, Гессенъ-Касселя и Нассау къ Пруссіи 1866 г.

II. *Союзное государство.* Государства соединяются между собою такъ, что, съ одной стороны ни одно государство не подчиняется другому, а съ другой ни одно государство не сохраняетъ своего суверенитета: соединившіяся государства образуютъ новое сложное политическое тѣло съ новою государственною властью во главѣ, которая и является носительницей всей полноты суверенитета. Каждая изъ составныхъ частей (прежнихъ независимыхъ государствъ) продолжаетъ жить, какъ болѣе или менѣе самостоятельное цѣлое, но уже не какъ суверенное государство, а какъ часть суверенаго государства. Самостоятельность этихъ частей можетъ быть очень значительна, но находитъ свой предѣлъ въ суверенитетѣ центральной власти, который и является источникомъ и послѣднимъ судьею этой самостоятельности. Примѣрами такихъ сложныхъ государствъ могутъ служить Германская имперія, Сѣверо-Американскіе штаты, Швейцарскій союзъ.

III. *Союзъ государствъ.* Государства, сохраняя каждое всю полноту суверенитета, соединяются между собою въ устойчивый союзъ для преслѣдованія общихъ политическихъ интересовъ и создаютъ общій союзный органъ для совмѣстной защиты этихъ интересовъ. Этотъ союзъ государствъ (Staatenbund) отличается отъ только-что разсмотрѣннаго союзнаго государства (Bundesstaat) очень рѣзко тѣмъ, что въ первомъ суверенная власть остается за составными частями, между тѣмъ какъ во второмъ суверенная власть принадлежитъ центральному органу сложнаго государства. Второе отличіе союза государствъ отъ союзнаго государства заключается въ томъ, что связь между государствами, образующими союзъ государствъ, какъ связь самостоятельныхъ государствъ, основывается и можетъ основываться только на международномъ договорѣ, между тѣмъ какъ связь между частями союзнаго государства, какъ связь между частями одного и того же государства, основывается и можетъ основываться только на законѣ. Союзъ государствъ есть, такимъ образомъ, образованіе внѣшняго публичнаго права, т.-е. права международнаго; союзное же государство есть образованіе внутренняго публичнаго права, т. е. права государственнаго.

Союзъ государствъ можетъ быть двоякаго рода. Во-1-хъ, или для выраженія воли союза создается особый сложный органъ (союзъ государствъ въ собственномъ смыслѣ. Прим.: Швейцарскій союзъ 1815—1848 г., Соединенные штаты Америки 1778—1787 г., Германскій союзъ 1815—1866 г.). Во-2-хъ, или же соединеніе государствъ въ союзъ получаетъ свое выраженіе тѣмъ, что эти государства, не создавая общаго союзнаго органа, признаютъ выразителемъ союзной воли монарха одного изъ соединившихся въ союзъ государствъ (реальная унія. Прим.: Швеція и Норвегія и Австро-Венгрія).

IV. *Личная унія.* Всѣ разсмотрѣнныя до сихъ поръ соединенія суть соединенія правовыя, т.-е. такія, которыя основываются на юридическомъ титулѣ. Инкорпорація обусловливается подчиненіемъ одного государства суверенной власти другого, союзное государство основывается

на законѣ, союзъ государствъ—на договорѣ. Кромѣ этихъ соединеній, имѣющихъ юридическое основаніе, есть другія соединенія, которыя основываются на голомъ, случайномъ историческомъ фактѣ. Къ нимъ принадлежитъ личная унія. Ее можно опредѣлить, какъ связь между двумя или нѣсколькими государствами, обусловливающуюся случайнымъ фактомъ—общностью монарха. Личная унія возникаетъ, во-1-хъ, когда права на престолъ двухъ различныхъ государствъ совпадаютъ въ одномъ и томъ же лицѣ въ силу его наслѣдственныхъ правъ (примѣромъ можетъ служить соединеніе Англіи съ Ганновером. Георгъ Людвигъ, король Ганновера, родственникъ англійскаго короля Якова II, по смерти послѣдняго, вступилъ на великобританскій престолъ въ 1714 г. Эта личная унія между Англіей и Ганновером продолжалась до 1837 г. Въ этомъ году умираетъ король Англіи и Ганновера Вильгельмъ IV, не оставивъ сыновей, а братьевъ и дочь Викторію. По законамъ Англіи престолъ можетъ наслѣдовать и женщина, по законамъ же Ганновера не можетъ. Унія между Англіей и Ганновером такимъ образомъ прекратилась: на ганноверскій престолъ вступилъ братъ покойнаго короля Георгъ, а на англійскій — его племянница Викторія). Во-2-хъ, когда монархъ одного государства избирается монархомъ другого (прим.: соединеніе Германіи съ Испаніей въ XVI в. Въ 1519 г. Карлъ I, король испанскій, былъ избранъ императоромъ германскимъ подъ именемъ Карла V).

Личная унія, такимъ образомъ, рѣзко отличается отъ уніи реальной. Первая основывается на голомъ историческомъ фактѣ (случайная общность монарха), вторая — на юридическомъ титулѣ (на договорѣ). Личная унія не вызвана общими интересами соединившихся государствъ, которыя остаются во всѣхъ отношеніяхъ чужды другъ другу и никакихъ общихъ законовъ и учрежденій не имѣютъ. При реальной уніи, которая всегда вызвана общностью интересовъ, связь между государствами выражается въ общихъ органахъ для защиты этихъ общихъ интересовъ.

Выяснивъ себѣ различные виды соединенія государствъ, мы должны теперь припомнить тѣ обстоятельства, при которыхъ Финляндія была присоединена къ Россіи, чтобы потомъ рѣшить, подъ какой изъ разсмотрѣнныхъ видовъ соединенія государствъ нужно подвести отношенія Финляндіи къ Россіи. Финляндія никогда самостоятельнымъ государствомъ не была и составляла провинцію Швеціи, когда возгорѣлась война между послѣдней и Россіей. Война эта окончилась побѣдою Россіи. Въ 1808 году Финляндія была занята русскими войсками до рѣки Торнео. Въ манифестѣ, изданномъ въ этомъ году, Императоръ Александръ I объявилъ слѣдующее: „Страну сію, оружіемъ нашимъ покоренную, мы присоединяемъ отнынѣ навсегда къ Россійской имперіи, вслѣдствіе чего жителямъ Финляндіи повелѣваемъ принести присягу на вѣрное престолу нашему подданство“. Такимъ образомъ финляндцы, послѣ покоренія ихъ страны русскимъ оружіемъ, должны были присягнуть въ вѣрноподданствѣ Русскому Императору, а не Великому Князю Финляндіи, безъ всякихъ условій и дальнѣйшихъ опредѣленій. Финляндія стала провинціей Россіи, какъ была до того времени провинціей Швеціи. Александръ I такъ и называетъ ее въ своемъ письмѣ

къ Наполеону I: „Le roi de Suède a jugé à propos d'imiter des Turcs et d'enfermer mon ministre à Stockholm. Je n'ai pas voulu user de représsailles envers lui, mais j'ai déclairé la Finlande suédoise province russe". Фридрихсгамскій трактатъ, заключенный между Россіей и Швеціей въ 1809 г., санкціонировалъ присоединеніе Финляндіи къ Россіи; онъ не оставляетъ сомнѣнія относительно характера этого присоединенія. Въ этомъ трактатѣ мы читаемъ: „Его величество король шведскій отказывается неотмѣнно и навсегда въ пользу Его Величества Императора Всероссійскаго и преемниковъ его престола и Россійской имперіи отъ всѣхъ своихъ правъ и притязаній. Губерніи сіи со всѣми жителями и проч., а равно ихъ принадлежности, преимущества, права и выгоды будутъ состоять въ собственномъ и державномъ обладаніи имперіи Россійской и ей всегда принадлежать".

Связь между Финляндіей и Россіей, такимъ образомъ, не реальная унія, т.-е. не связь между двумя самостоятельными государствами, основанная на договорѣ. Финляндія никогда самостоятельнымъ государствомъ не была и потому въ договорныя отношенія съ Россіей вступать не могла: Финляндія не присоединилась, а была присоединена къ Россіи. Связь между Россіей и Финляндіей основывается на договорѣ не между Финляндіей и Россіей, а между Швеціей и Россіей. *Финляндія не самостоятельное государство, связанное съ Россіей реальною уніей, а инкорпорированная Россіей провинція.* Русскіе ученые, утверждающіе, что отношеніе Россіи къ Финляндіи подходитъ подъ понятіе реальной уніи, не отрицаютъ, что Финляндія была завоевана и инкорпорирована Россіей, но прибавляютъ, что этой инкорпорированной провинціи были затѣмъ дарованы Государемъ Александромъ I особыя учрежденія, и что эти учрежденія возвели ее на степень самостоятельнаго государства, къ которому Россія стала въ тѣ отношенія, которыя наука подводитъ подъ понятіе реальной уніи.

Такое утвержденіе лишено всякаго основанія. Александръ I, завоевавъ Финляндію и присоединивъ ее къ Россіи, дѣйствительно оставилъ нетронутымъ тотъ конституціонный строй, который существовалъ въ Финляндіи, какъ и въ остальныхъ частяхъ Швеціи. Съ тѣхъ поръ Финляндія пользуется отличными отъ существующихъ въ другихъ частяхъ Россіи учрежденіями. Особенности этихъ учрежденій заключаются въ томъ, что при генералъ-губернаторѣ, назначаемомъ Императоромъ, состоитъ Сенатъ изъ 20 финляндцевъ и что въ Финляндіи существуетъ сословное представительство. Но эта политическая автономія Финляндіи не возводитъ ее на степень самостоятельнаго государства, какъ и особыя учрежденія, которыми пользуются британскія колоніи, не разрушаютъ единства Британской имперіи. Многія изъ частей Британской имперіи пользуются самостоятельностью, во многомъ превосходящею обособленность Финляндіи, но никто не утверждаетъ и не будетъ утверждать, что эти части образуютъ самостоятельныя государства, состоящія съ Англіей въ реальной уніи. Возьмемъ, наприм., Канаду. Канада пользуется большою отъ Англіи самостоятельностью и состоитъ изъ нѣсколькихъ провинцій, которыя, въ свою очередь, пользуются широкой политической автономіей. Высшая власть въ этомъ сложномъ политическомъ тѣлѣ покоится въ парламентѣ, имѣю-

щемъ, какъ и англійскій парламентъ, двѣ палаты: палату лордовъ и палату общинъ. Генералъ-губернаторъ Канады назначается королевой, при немъ состоитъ, какъ и въ Финляндіи, совѣтъ, носящій названіе Privy Council и отправляющій функціи исполнительной власти. Полномочія парламента очень широки: онъ не только законодательствуетъ, но ему подчинены и флотъ, и войско. Во главѣ отдѣльныхъ провинцій стоятъ опять губернаторы и парламенты, которые не только имѣютъ широкую самостоятельную компетенцію, но и пользуются правомъ утверждать или отвергать извѣстныя постановленія центральнаго парламента. Какъ самостоятельность Канады не мѣшаетъ ей быть частью единой Британской имперіи, такъ и автономія Финляндіи не можетъ служить основаніемъ для утвержденія, что Финляндія образуетъ самостоятельное государство, состоящее съ Россіей въ реальной уніи. „Государство или части государствъ, — справедливо замѣчаетъ Іеллинекъ, — которыя завоеваны другимъ государствомъ и инкорпорированы имъ, безусловно утрачиваютъ характеръ государства, какое бы положеніе они ни заняли въ государствѣ, инкорпорировавшемъ ихъ. Если за ними остается извѣстная степень самостоятельности, то на нее нужно смотрѣть, какъ на новое созданіе, какъ на автономію, дарованную имъ господствующею надъ ними государственною властью. Такъ какъ они, какъ государства, перестали существовать, то юридическая связь между ихъ настоящими учрежденіями и прежними прервана, и рѣчь можетъ итти только о преемственности исторической. Какъ бы широка ихъ политическая самостоятельность ни была, ихъ государственный характеръ этимъ все же не возстановляется, ибо они во всемъ подчинены высшему контролю господствующей надъ ними государственной власти и въ лучшемъ случаѣ являются областями, пользующимися самоуправленіемъ, но никогда не субъектами верховныхъ правъ“.

§ 111. **Отношеніе Россіи къ Польшѣ.** Польша была присоединена къ Россіи 9 іюня 1815 г. по Вѣнскому договору.

1-я статья Вѣнскаго договора гласитъ: „Герцогство Варшавское... соединено съ имперіей Россійской. Оно будетъ связано безповоротно своимъ устройствомъ, дабы принадлежать Императору Россійскому, его наслѣдникамъ и преемникамъ навѣки. Императоръ Россійскій сохраняетъ за собой право дать этому государству, пользующемуся особымъ административнымъ строемъ, внѣшнія границы, какія онъ заблагоразсудитъ. Онъ присоединяетъ къ своему титулу еще титулъ Царя Польскаго... Поляки, подданные Россіи, Австріи и Пруссіи, получатъ народное представительство и національныя учрежденія, согласныя съ тѣмъ образомъ политическаго существованія, который каждымъ изъ поименованныхъ правительствъ будетъ признанъ приличнымъ и полезнымъ“. „ ... Le duché de Varsovie... est réuni à l'Empire de Russie. Il y sera lié irrevocablement par sa constitution, pour être possédé par S. M. l'Empereur. de toutes les Russies, ses heritiers et ses successeurs à perpétuité. S. M. l'Empereurse reserve de donnerà cet état jouissant d'une administration distincte l'extension extérieur, qu'elle jugera convenable. Elle prendra avec ses autres titres celui de Czar, Roi de Pologne... Les Polonais, sujets respectifs de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, obtiendront une représentation et des institutions nationales, réglées d'après le mode d'exis-

tence politique, que chacun des gouvernements, auxquels ils appartiennent, jugera utile et convenable de leur accorder".

Варшавское герцогство было присоединено къ Россіи, такимъ образомъ, не въ силу договора между Россіей и Польшей, а въ силу договора между государствами, заключившими вѣнскій трактатъ. Мы имѣемъ тутъ примѣръ инкорпораціи, а не реальной уніи. Обязательства, вытекающія для Россіи изъ Вѣнскаго договора, суть обязательства Россіи не по отношенію къ Польшѣ, а по отношенію къ государствамъ, заключившимъ Вѣнскій трактатъ. Обязательства эти были исполнены Государемъ Александромъ I. Онъ далъ Польшѣ либеральную конституцію и строго держался ея. Но въ 1830 г. въ Польшѣ произошелъ мятежъ, и конституціонныя учрежденія были уничтожены, но это не повлекло за собой уничтоженія извѣстной доли мѣстной самостоятельности Польши. Въ 1832 г. Польша получила особое устройство: изъ нея было основано особое царство, и для этого царства былъ образованъ Государственный Совѣтъ съ подчиненіемъ ему трехъ комиссій: 1) внутреннихъ дѣлъ, духовныхъ и народнаго просвѣщенія, 2) юстиціи и 3) финансовъ. Для доклада по дѣламъ царства былъ особый министръ, статсъ-секретарь царства Польскаго. Кромѣ того, былъ учрежденъ особый департаментъ при Государственномъ Совѣтѣ для разсмотрѣнія дѣлъ Польши, имѣющихъ особенное отношеніе къ Россіи.

Въ 1863 г. возникаетъ въ Польшѣ новый мятежъ, который повлекъ за собой уничтоженіе и послѣднихъ учрежденій, опредѣлявшихъ мѣстную самостоятельность Польши. Всѣ особыя мѣстныя учрежденія Польши были окончательно упразднены, и Польша была подчинена общимъ русскимъ учрежденіямъ; при этомъ не были лишь распространены на Польшу только обще-русскія судебныя учрежденія, которыя, однако, введены въ настоящее время.

ГЛАВА II.

Юридическій характеръ государственной территоріи.

§ 112. **Опредѣленіе государственной территоріи.** Подъ государственной территоріей понимается пространство земли, находящееся подъ единой верховной властью.

Современное государственное право въ отличіе отъ средневѣковыхъ воззрѣній выставило для юридическаго характера государственной территоріи два принципа: 1) принципъ нераздѣльности и 2) принципъ неотчуждаемости.

Въ эпоху Среднихъ вѣковъ на государственную территорію смотрѣли, какъ на объектъ частнаго обладанія даннаго государя, и въ силу этого государственная территорія могла дѣлаться предметомъ гражданскихъ сдѣлокъ. Съ тѣхъ же поръ, какъ политическое владычество утратило свой частный характеръ, это политическое владычество (imperium) строго отличается отъ частнаго владѣнія (dominium). Съ этого же времени государственная территорія стала считаться единой и нераздѣльной по своему существу. Этотъ принципъ единства выраженъ прямо въ нѣкоторыхъ конституціяхъ, какъ, наприм., во

французской конституціи 1791 г.: „Le royaume est un et indivisible,— королевство едино и нераздѣльно". Это единство государственной территоріи можетъ имѣть тотъ смыслъ, а) что государственная территорія должна быть подчинена единому государю и послѣ его смерти не можетъ распасться между его наслѣдниками, а переходитъ всецѣло къ одному, и б) что государственная территорія должна быть подчинена однообразному государственному устройству*). Это послѣднее требованіе выражено между прочимъ въ вюртембергской конституціи: „Всѣ составныя части государства должны соединяться въ одно цѣлое общимъ государственнымъ устройствомъ". Единство территоріи въ первомъ смыслѣ признается и нашими законами, хотя этотъ принципъ не выраженъ прямо. Косвенно же этотъ принципъ единства и нераздѣльности государственной территоріи выставляется закономъ, опредѣляющимъ порядокъ престолонаслѣдія. По этимъ законамъ установляется переходъ всей территоріи со всѣми ея частями къ единому наслѣднику. Принципъ недѣлимости во второмъ смыслѣ, въ смыслѣ единства государственнаго устройства, у насъ не всегда проводился послѣдовательно. Однимъ изъ наиболѣе яркихъ тому примѣровъ можетъ служить судьба Выборга. Выборгъ былъ завоеванъ Петромъ I и присоединенъ имъ къ Петербургской области; при Екатеринѣ II онъ сдѣлался губернскимъ городомъ, центромъ губерніи, со всѣмъ штатомъ русскихъ чиновниковъ. Въ 1809 году Финляндія перешла во власть Россіи, и Александръ I, давшій ей самостоятельныя учрежденія, присоединилъ къ этой области Выборгскую губернію и общерусскія учрежденія замѣнилъ мѣстными, которыя были созданы для Финляндіи, какъ для конституціоннаго государства. Русскіе чиновники покинули Выборгъ и были замѣнены финляндскими.

Принципъ неотчуждаемости (интегритетъ) означаетъ, что государственная территорія, составляя необходимую вещественную основу жизни народа, представляетъ собою нѣчто цѣльное, какъ этотъ народъ, и не можетъ сдѣлаться предметомъ гражданскихъ сдѣлокъ, что отдѣльныя ея части не могутъ быть продаваемы, даримы, что всякія измѣненія въ границахъ государственной территоріи допустимы лишь во имя высшихъ интересовъ народа (наприм., когда цѣною уступки территоріи покупается миръ), не иначе, какъ путемъ публичнымъ (т.-е. силою закона). Такъ по ст. 2-й прусской конституціи 1850 г. „границы данной государственной территоріи могутъ быть измѣнены лишь на основаніи закона".

§ 113. **Права верховной власти по отношенію къ территоріи.** Эти права выражаются, какъ мы уже знаемъ, не въ частномъ властвованіи, а въ политическомъ владычествѣ государя надъ территоріей даннаго государства. Государственная же власть проявляетъ свое господство по отношенію къ территоріи въ слѣдующемъ: во-1-хъ, она можетъ употреблять государственную область для общегосударственныхъ цѣлей; такъ, если эти интересы требуютъ отчужденія частной собственности въ пользу государства,—выступаетъ право экспропріаціи, по которому государству предоставляется право произвести это отчу-

*) Zachariä, т. II. стр. 594, Bluntschli, т. II, стр. 279, 280.

жденіе; во-2-хъ, политическое владычество государства надъ территоріей выражается въ томъ, что государство имѣетъ право облагать податями и налогами земли частныхъ лицъ, и, въ-3-хъ, въ томъ, что тѣ части государственной территоріи, которыя не состоятъ ни въ чьей собственности, считаются принадлежащими государству. Этотъ принципъ признается и у насъ, хотя онъ и не выраженъ прямо въ нашемъ законодательствѣ; во французскомъ же „Code civil“ прямо говорятъ, что „всѣ земли, не знающія хозяина, принадлежатъ государству“. Наши законы не знаютъ земель, никому непринадлежащихъ. У насъ для разработки пріисковъ въ Сибири требуется получить разрѣшеніе мѣстныхъ властей, если земля, на которой находится пріискъ, не принадлежитъ извѣстному частному лицу. Этой мѣрой, хотя и косвенно, но все же достаточно ясно, этотъ принципъ признается и у насъ.

ГЛАВА III.

Общее и спеціальное дѣленіе территоріи Россійской имперіи по дѣйствующему праву.

§ 114. **Различныя части русской государственной территоріи.** Огромная территорія Русскаго государства, населенная различными народностями и охватывающая самыя разнохарактерныя по культурѣ и историческому прошедшему области, не можетъ представлять собою единообразнаго въ административномъ отношеніи цѣлаго. И мы, дѣйствительно, видимъ въ предѣлахъ Русскаго государства особыя части, изъ которыхъ каждая имѣетъ свои административныя особенности и свое административное дѣленіе.

Въ составѣ русской территоріи должно различать: 1) Европейскую Россію въ собственномъ смыслѣ, которая, за исключеніемъ Остзейскихъ провинцій и области войска Донского, управляется на общемъ основаніи губернскихъ учрежденій, введенныхъ Екатериной; 2) в. кн. Финляндское, которому было, какъ мы видѣли, даровано Александромъ I широкое самоуправленіе не только административное, но и политическое; 3) царство Польское, образовавшееся изъ присоединеннаго въ 1815 г. къ Россіи герцогства Варшавскаго; 4) Кавказскій край, пользовавшійся до послѣдняго времени многими особенностями въ своемъ административномъ устройствѣ; 5) Сибирь, управляемая на основаніи учрежденій, введенныхъ по плану гр. Сперанскаго, и 6) среднеазіатскія владѣнія.

Мы разсмотримъ лишь административныя дѣленія Европейской Россіи, такъ какъ въ предѣлы нашего курса не входитъ изученіе административныхъ особенностей другихъ частей Россіи.

§ 115. **Общее и спеціальное дѣленіе Европейской Россіи.** Подъ общимъ дѣленіемъ территоріи мы понимаемъ дѣленіе на такіе административные округи, на пространствѣ которыхъ органы правительственной власти осуществляютъ общія государственныя задачи. Подъ спеціальнымъ

же дѣленіемъ понимается дѣленіе на такія административныя единицы, на пространствѣ которыхъ правительственные органы осуществляютъ не общія задачи управленія, а спеціальныя задачи особаго какого либо вѣдомства. Для осуществленія общихъ задачъ управленія Европейская Россія дѣлится на губерніи, уѣзды, города и волости. Для мѣстнаго завѣдыванія нѣкоторыми отдѣльными спеціальными вопросами существуютъ дѣленія на округа, напр. для управленія путями сообщенія, войскомъ, дѣлами народнаго просвѣщенія.

1) *Губернія*. Подъ губерніей мы понимаемъ высшую административную единицу для завѣдыванія общими дѣлами государственнаго управленія. Въ предѣлахъ ея дѣйствуютъ власти, непосредственно подчиненныя центральному правительству и образующія кругъ такъ называемыхъ губернскихъ учрежденій. Нѣкоторыя губерніи соединяются въ генералъ-губернаторства. Такихъ генералъ-губернаторствъ въ настоящее время въ Европейской Россіи три: Московское, учрежденное для одной губерніи, Кіевское, обнимающее три губерніи (Кіевскую, Подольскую и Волынскую), и Виленское (губ. Виленская, Ковенская и Гродненская). Генералъ-губернаторство представляетъ собою соединеніе нѣсколькихъ губерній подъ властью генералъ-губернатора. Генералъ-губернаторство — единственное учрежденіе, объединяющее ихъ. Другихъ учрежденій, связующихъ губерніи, кромѣ генералъ-губернаторства не существуетъ. Губерніи наши обнимаютъ широкія области, далеко превышающія своимъ пространствомъ соотвѣтствующія административныя единицы въ западныхъ государствахъ. Европейская Россія, имѣющая 75 милл. жителей, дѣлится на 50 губерній, такъ что на каждую губернію приходится среднимъ числомъ $1^1/_2$ мил. жителей, между тѣмъ какъ французскій департаментъ обнимаетъ не болѣе 400,000 жителей, а англійское графство,—450,000 жит. *Градоначальства* и *области* имѣютъ одинаковое съ губерніями значеніе. Областями называются тѣ части территоріи, которыя являются административными единицами, равными по своему значенію губерніямъ, но управляются по особому учрежденію. Такъ, Бессарабская губернія называлась областью до введенія въ ней обще-губернскихъ учрежденій. Область войска Донского продолжаетъ называться областью, такъ какъ она управляется не на основаніи этихъ обще-губернскихъ учрежденій. Впрочемъ, существуютъ губерніи, которыя областями не называются, хотя и имѣютъ особыя учрежденія. Таковыми являются губерніи Остзейскія. Вслѣдствіе широкаго развитія жизни въ нѣкоторыхъ городахъ или особеннаго ихъ положенія они выдѣлялись изъ губерніи и поручались завѣдыванію одного лица—градоначальника, независимаго отъ губернатора, и, такимъ образомъ, составили отдѣльную единицу мѣстнаго управленія подъ именемъ градоначальства. Градоначальства суть, такимъ образомъ, города, административное начальство которыхъ пользуется правами губернской власти.

2) *Уѣздъ*. Губернія для завѣдыванія общегосударственными дѣлами подраздѣляется на уѣзды. Въ областяхъ уѣзду соотвѣтствуютъ округи.

3) *Города*. 5 ст. II т. гласитъ: „Каждая губернія состоитъ изъ уѣздовъ и городовъ“. Между тѣмъ, благодаря слабому развитію у

насъ городской жизни, наши города не могли выдѣлиться въ особыя отъ уѣзда административныя единицы. Лишь со введеніемъ городового положенія города въ одномъ отношеніи выдѣлились въ самостоятельныя единицы: они пользуются самостоятельнымъ общественнымъ управленіемъ. Въ отношеніи же полицейскомъ, судебномъ, финансовомъ большинство русскихъ городовъ подчинено уѣздному начальству. Особыя административныя единицы представляютъ лишь нѣкоторые русскіе города—Кронштадтъ, Николаевъ и Владивостокъ, которые въ виду ихъ важнаго военно-морского и торговаго положенія имѣютъ своихъ военныхъ губернаторовъ. Нѣкоторые города образуютъ особыя градоначальства (Керчь-Еникале, Одесса, Таганрогъ, Севастополь).

4) *Волость* является подраздѣленіемъ уѣзда, но не для всесословнаго управленія, а лишь для крестьянскаго. Она образуется изъ нѣсколькихъ сельскихъ общинъ, которыя, въ свою очередь, составляются изъ крестьянъ, соединенныхъ общностью земельнаго надѣла, уставной грамоты или владѣнной записи. Волость, какъ и уѣздъ, является административной единицей для общихъ задачъ управленія, но не есть отношеніе ко всему населенію, а лишь къ крестьянскому.

Спеціальныя дѣленія установлены для отдѣльныхъ отраслей управленія, не входящихъ непосредственно въ кругъ вѣдѣнія губернскихъ и уѣздныхъ властей. Русская имперія дѣлится: 1) въ судебномъ отношеніи на 10 округовъ, 2) въ военномъ—на 15 округовъ, 3) въ учебномъ—на 14, 4) для завѣдыванія путями сообщенія на 8, 5) округи церковнаго управленія въ общемъ совпадаютъ съ губерніями.

ОТДѢЛЪ II.

ВЕРХОВНАЯ ВЛАСТЬ.

ГЛАВА I.

Исторія единодержавія и самодержавія верховной государственной власти въ Россіи.

Костомаровъ, Начало единодержавія въ древней Россіи. „Вѣстникъ Европы“, 1870, № 11. *Забѣлинъ,* Взглядъ на развитіе московскаго единодержавія. „Историческій Вѣстникъ“ 1881. *Сергѣевичъ,* Лекціи и изслѣдованія по исторіи русскаго права, стр. 202—226, 578—581, 694—752. *Загоскинъ,* Исторія права Московскаго государства, т. I, стр. 139. *Романовичъ-Славатинскій,* Система русскаго государственнаго права, стр. 38—75. *Дьяконовъ,* Власть московскихъ царей.

§ 116. **Верховная власть въ первый (Удѣльный) періодъ русской исторіи.** I. *Вѣче.* Территорія Русскаго государства, какъ извѣстно, въ древній, вѣчевой періодъ распадалась на волости. Каждая изъ этихъ волостей имѣла свой главный городъ, въ которомъ и сосредоточивалась вся политическая жизнь ихъ. Въ этихъ отдѣльныхъ волостяхъ власть могла покоиться и дѣйствительно покоилась въ рукахъ всѣхъ свободныхъ людей. Въ самомъ дѣлѣ, въ первую эпоху политическаго развитія, которая еще не выработала умѣнья подчиняться объективнымъ

правиламъ, въ которой каждый свободный признавалъ лишь въ своей волѣ основаніе своимъ обязанностямъ, въ эту эпоху человѣкъ могъ подчиняться лишь такому общему правилу, въ установленіи котораго онъ лично принималъ участіе.

И древнее вѣче является на Руси не чѣмъ инымъ, какъ формой такого непосредственнаго участія всѣхъ свободныхъ въ общественныхъ дѣлахъ. Эти общественныя дѣла не разграничивались строго отъ частныхъ дѣлъ. Если какой-нибудь общественный вопросъ, по мнѣнію извѣстнаго лица, касался его интересовъ, оно принимало непосредственное участіе въ рѣшеніи его; когда же оно находило, что этотъ вопросъ не затрогиваетъ его интересовъ, тогда оно предоставляло попеченіе о немъ другимъ или даже одному князю. При господствѣ такихъ воззрѣній ни составъ, ни кругъ вѣдомства вѣча не могли быть строго опредѣлены. Если право участія на вѣче и принадлежало всѣмъ свободнымъ людямъ, то участіе всѣхъ не было необходимымъ условіемъ для законности собранія. Являлись на вѣче только тѣ, которые могли и хотѣли явиться, и обсуждались тѣ вопросы, которые, по мнѣнію собравшихся, нуждались въ обсужденіи. Дѣла на этихъ вѣчевыхъ собраніяхъ не могли рѣшаться большинствомъ голосовъ, ибо подчиненіе меньшинства рѣшенію большинства предполагаетъ умѣнье добровольно подчиняться власти независимой, а этого-то умѣнья тогда не было. Рѣшеніе, чтобы пройти на вѣчевомъ собраніи, должно было быть рѣшеніемъ единогласнымъ или рѣшеніемъ такого подавляющаго большинства, передъ силою котораго исчезало бы сопротивленіе меньшинства. Когда на вѣчевомъ собраніи образовывались двѣ противоположныя партіи, численность которыхъ не давала ни той, ни другой такого подавляющаго большинства, тогда завязывалась вооруженная борьба, и одерживало верхъ мнѣніе той партіи, которая выходила побѣдительницей изъ этой борьбы. Такая форма участія народа въ общественныхъ дѣлахъ возможна лишь при извѣстныхъ условіяхъ: 1) при небольшой государственной территоріи, каковы были древнія волости, политическая жизнь которыхъ сосредоточивалась въ одномъ городѣ; 2) при неразвитой частной экономической дѣятельности, основывавшейся на несвободномъ трудѣ, и 3) при крайней несложности и простотѣ общественной жизни, выдвигавшей лишь крупные, элементарные вопросы, доступные всякому и не предполагающіе развитого политическаго смысла. Вѣче обсуждало такіе общіе вопросы, какъ призывъ князя, заключеніе съ нимъ договора, вопросы о войнѣ и мирѣ. Оно не управляло и не судило, а поручало это князю, какъ своему уполномоченному.

II. *Князь*. Власть князя въ Удѣльный періодъ была крайне ограничена. Онъ не имѣлъ опоры въ войскѣ, такъ какъ войско—это былъ вооруженный народъ. Онъ не имѣлъ опоры также и въ дружинѣ, которая состояла изъ свободныхъ людей, не стоявшихъ къ нему ни въ какихъ прочныхъ обязательныхъ отношеніяхъ. Дружина эта была случайнымъ сбродомъ людей, которые могли во всякое время переходить въ другую волость и къ другому князю. Не имѣя, такимъ образомъ, опоры ни въ войскѣ, ни въ дружинѣ, князь по необходимости долженъ былъ искать себѣ этой опоры въ вѣчѣ.

а) *Отношеніе князя къ вѣчу.* При нормальномъ порядкѣ вещей князь призывался народомъ. Между нимъ и народомъ должно было состояться соглашеніе въ формѣ договора, „ряда", опредѣлявшаго права и обязанности князя. Князь избирался на неопредѣленное время. Рѣдко онъ выговаривалъ себѣ пожизненное владѣніе княжескимъ престоломъ; еще рѣже выговаривалъ онъ право передавать престолъ наслѣднику. Однако князь не всегда призывался; нѣкоторые силою захватывали престолъ, вытѣснивъ съ него своего предшественника. Но и въ такомъ случаѣ князь чувствуя себя небезопасно, спѣшилъ заключить съ вѣчемъ „рядъ".

б) *Область дѣятельности князя.* Въ область дѣятельности князя входили всѣ вопросы текущей политической жизни, вопросы, требовавшіе постоянной дѣятельности. Князь древней Руси завѣдывалъ войскомъ, управленіемъ и судомъ. Но онъ не стоялъ, какъ глава современнаго государства, лишь въ центрѣ военнаго управленія и суда, а лично предводительствовалъ войскомъ, лично управлялъ и лично судилъ.

в) *Отношеніе князя къ посадникамъ.* Если въ древней Руси существовали должностныя лица, то они своимъ кругомъ вѣдомства не стѣсняли личнаго управленія князя, а были лишь орудіями этого управленія, они дополняли, такъ сказать, индивидуальныя силы князя и вступались лишь тамъ, гдѣ князь не могъ лично управлять и судить. Они, другими словами, были не органами государства, а органами личной воли князя, не слугами государства, а слугами князя. Вотъ почему мы видимъ, что эти должностные лица служили князю не только какъ главѣ государства, какъ представителю общественной власти, но и какъ частному лицу. Они исполняли различныя обязанности не только въ области общественнаго управленія, но и въ области домашняго хозяйства.

г) *Дружина.* Но если служилые люди, въ качествѣ должностныхъ лицъ, не могли умалить власти князя, то въ качествѣ сильныхъ и вліятельныхъ людей должны были фактически ограничивать эту власть. Дабы власть князя была прочной, недостаточно было еще одного единенія съ народомъ, а кромѣ того необходимо было, чтобы князь могъ опереться на преданныхъ ему лично служилыхъ людей. Такъ какъ въ Удѣльный періодъ служилые люди не стояли еще въ поземельной связи съ княземъ и пользовались неограниченнымъ правомъ перехода, то князь, силою вещей будучи принужденъ дорожить своими служилыми людьми и привязывать ихъ къ себѣ, обезпечивалъ имъ вліятельное положеніе при своей особѣ и активное участіе въ правительственныхъ дѣлахъ. Дружинникъ былъ такимъ же важнымъ факторомъ въ государственной жизни древней Руси, такой же вѣской общественной силой, какъ и земскіе люди. И какъ князь дѣлился съ земскими людьми въ дѣлѣ управленія страной, такъ онъ долженъ былъ дѣлиться со своей дружиной. И если формою участія земскихъ людей въ управленіи было вѣче, то формою участія дружинниковъ въ активной политической жизни была княжеская дума. Съ этой думой князь совѣщался по всѣмъ важнѣйшимъ дѣламъ, для которыхъ нуждался въ содѣйствіи служилыхъ людей. И хотя это совмѣстное дѣйствіе князя съ думою не было выго-

ворено никакимъ закономъ или формальнымъ договоромъ, оно тѣмъ не менѣе было такой же фактической необходимостью, освященной обычаемъ, какъ и единеніе его съ вѣчемъ.

Понятно, что такое ограниченіе княжеской власти, дававшее просторъ мощнымъ и вліятельнымъ элементамъ и предоставлявшее имъ участіе въ активной политической жизни, ничѣмъ, однако, не ограждало личной свободы отдѣльныхъ лицъ. Княжеская власть была ограничена лишь по отношенію къ вѣчу и княжеской думѣ, но она была неограниченна по отношенію къ отдѣльному лицу; вѣче и дружина, какъ самостоятельныя силы, могли состязаться съ силою князя, отдѣльное же лицо было безсильно по отношенію къ князю и безконтрольно подчинено его личной власти. Вѣче ограничивало власть князя не въ томъ отношеніи, что слѣдило за его правительственной дѣятельностью и предупреждало своимъ надзоромъ административный произволъ, а тѣмъ, что избирало его и ограничивало кругъ его вѣдомства своимъ кругомъ вѣдомства. Въ своемъ же кругѣ вѣдомства князь дѣйствовалъ совершенно самостоятельно, безконтрольно и безотвѣтственно.

Такимъ образомъ въ древней Руси личной свободы, какъ мы ее понимаемъ, не существовало, а господствовалъ личный произволъ сильныхъ и богатыхъ рядомъ съ рабствомъ, холопствомъ и зависимостью слабыхъ и бѣдныхъ. Существовала свобода политическая, но не какъ право равномѣрное для всѣхъ, а какъ фактическое преимущество членовъ вліятельныхъ общественныхъ классовъ, стоявшихъ рядомъ съ княземъ на верхушкѣ древне-русскаго государства.

§ 117. **Верховная власть во второмъ (Московскомъ) періодѣ.** I. *Соединеніе великорусской народности, какъ основная причина усиленія верховной власти.* Великій историческій фактъ, образующій грань между Удѣльно-вѣчевымъ и Московскимъ періодами, заключается въ томъ, что Русское государство, раздробленное до того времени на отдѣльныя территоріи, сплотилось теперь въ единое политическое и національное цѣлое. Отдѣльныя области, границы которыхъ опредѣлялись случайными успѣхами князей, слились теперь въ одну государственную территорію, предѣлы которой совпали съ предѣлами образовавшейся на этой территоріи великорусской народности. Отдѣльныя племена, разсѣянныя по Русской землѣ, подчинявшіяся различнымъ князьямъ и составлявшія до того времени лишь этнографическое цѣлое, слились теперь подъ властью одного верховнаго вождя и образовали одно политическое и національное цѣлое.

Уже этотъ одинъ фактъ обусловливаетъ собой перемѣны, происшедшія въ характерѣ верховной власти. Если удѣльный князь стоялъ во главѣ маленькой территоріи, которая доставалась ему или удачнымъ походомъ, или сдѣлкою, или по наслѣдству, то московскій царь стоялъ во главѣ національности, которая сплотилась усиліями и заслугами его предковъ. Если, далѣе, удѣльный князь правилъ своей территоріей при содѣйствіи вѣча, этого безформеннаго сборища, которое сходилось на городской площади и являлось истолкователемъ смутныхъ желаній небольшой группы населенія, то московскій царь созывалъ земскіе соборы, на которые стекались со всѣхъ концовъ Русской

земли избранные представители, выразители интересовъ цѣлой народности, сознававшей свое единство. Если, наконецъ, князь вѣчевой Руси воевалъ и управлялъ въ союзѣ со своими дружинниками, нерѣдко со случайнымъ сбродомъ, съ которымъ не стоялъ ни въ какой прочной связи, то московскій царь окружилъ себя уже политическимъ сословіемъ бояръ, богатыхъ землевладѣльцевъ, потомковъ владѣтельныхъ князей, людей съ историческими преданіями и славнымъ происхожденіемъ, съ политическимъ вѣсомъ, людей, которые осѣлись въ Москвѣ, были обязаны службой своему вождю и которымъ некуда было отъѣхать, кромѣ какъ къ врагамъ своего отечества, своей вѣры и своей народности.

II. *Усиленіе и возрастаніе могущества служилаго сословія.* Сплоченіе территоріи и племенъ около одного центра, Москвы, повлекло за собою и сплоченіе разрозненныхъ общественныхъ элементовъ около одного центра, — московскаго князя. Какъ удѣльныя княжества сливались въ одну Русскую землю и образовали единое цѣлое, такъ и служилые люди, находившіеся на службѣ у различныхъ князей и переходившіе отъ одного владыки къ другому, соединяются около одного московскаго престола, осѣдаютъ въ центрѣ единаго государства и сливаются въ высшее боярское сословіе. И сюда входятъ не только дружинники прежнихъ князей, но и сами князья. Послѣдніе, насильно или добровольно уступившіе свои территоріи, не могли силою вещей итти никуда, кромѣ какъ къ московскому князю, который своимъ первенствующимъ положеніемъ одинъ могъ обезпечить имъ положеніе, не слишкомъ противорѣчившее ихъ недавнему прошедшему. Образовавшееся вокругъ царя многочисленное и могучее служилое сословіе, состоявшее изъ лучшихъ людей прежней дружины, изъ разныхъ именитыхъ выходцевъ татарскихъ, польско-литовскихъ и другихъ странъ, было самымъ дѣятельнымъ помощникомъ въ дѣлѣ собиранія и устроенія Русской земли и придало московскому престолу могущество и прочность, которыхъ прежняя дружина дать своему князю не могла. Оно считало себя не столько слугой, сколько сотрудникомъ и союзникомъ московскаго царя, съ которымъ до перемѣны династіи имѣло одного общаго родоначальника. Политическое значеніе и общественный вѣсъ служилаго сословія возросли, однако, не только вслѣдствіе измѣнившагося состава его, но и потому, что служилые люди перестали быть разрозненными элементами, слугами различныхъ государей, изъ которыхъ въ одномъ видѣли своего военнаго вождя, въ другомъ чтили защитника своихъ вотчинъ, въ третьемъ — государя своихъ братьевъ и т. д., а сплотились въ одинъ классъ, объединенный общими интересами и одинаковыми отношеніями къ общему вождю, ставъ теперь подъ покровительство и охрану одного князя, сдѣлавшагося для нихъ не только политическимъ вождемъ, но и защитникомъ ихъ вотчинъ, ихъ семей, государемъ ихъ сыновей, братьевъ и отцовъ; служилые люди должны были сознать теперь свою связь и солидарность своихъ служебныхъ имущественныхъ и личныхъ интересовъ. Но этотъ вновь сложившійся классъ никогда не пріобрѣлъ бы того выдающагося положенія, какое онъ занялъ въ Московскій періодъ, если бы, объединивъ своихъ членовъ общими интересами и подчиненіемъ одной общей власти, онъ

вмѣстѣ съ тѣмъ не получилъ и внѣшней организаціи, которая явилась охранительницей его чести и его славныхъ преданій. Этой организаціей было *мѣстничество*.

Въ княжескую эпоху дружинники извѣстнаго князя ничѣмъ другимъ не были связаны между собою, какъ служеніемъ одному князю. Ихъ взаимныя отношенія были случайны и преходящи и опредѣлялись отношеніемъ ихъ къ своему вождю. Эти же отношенія никакимъ общимъ, опредѣленнымъ и устойчивымъ правиламъ подчинены не были. Князь ставилъ дружинника на то мѣсто, на которое хотѣлъ, не справляясь ни съ его прошедшимъ, ни съ его происхожденіемъ, а соображаясь лишь со своими личными вкусами. Личные договоры опредѣляли отношенія служилыхъ людей къ князю, а слѣдовательно и другъ къ другу, а не условія, независимыя отъ личнаго произвола заинтересованныхъ лицъ. Понятно, что при такомъ порядкѣ отношеній твердой организаціи служилыхъ людей, организаціи, которая связывала бы ихъ въ самостоятельную группу и подчиняла извѣстнымъ правиламъ, обезпечивавшимъ ихъ отъ княжескаго произвола, образоваться не могло. Такая организація сложилась лишь въ Московскій періодъ русской исторіи. Когда въ Москву стали стекаться служилые люди со всѣхъ сторонъ Россіи и изъ другихъ странъ, и когда это большое количество слугъ не позволяло московскому князю ставить ихъ всѣхъ въ одинъ рядъ и на одну доску, онъ, естественно, началъ дѣлать между ними выборъ. При этомъ выборѣ онъ не могъ руководствоваться личными вкусами. Какъ бы сердце его ни лежало къ какому-нибудь старинному московскому боярину и какъ бы велики заслуги послѣдняго ни были, онъ не могъ посадить его рядомъ съ княземъ, который наканунѣ еще, быть можетъ, былъ государемъ, не могъ этого сдѣлать, не обижая достоинства своего новаго именитаго гостя, службою котораго дорожилъ. Онъ не могъ и новаго служилаго человѣка, который прежде служилъ удѣльному князю, посадить рядомъ со своимъ стариннымъ московскимъ бояриномъ, который служилъ ему, московскому князю, не могъ этого сдѣлать, если бы и хотѣлъ приласкать новаго пришельца. Если, такимъ образомъ, князь вѣчевой Руси регулировалъ свои отношенія къ служилымъ людямъ по личному усмотрѣнію и личному договору съ ними, то московскій князь этого сдѣлать уже не могъ и, благодаря многочисленности, именитости и разнородному составу новаго служилаго сословія, силою вещей долженъ былъ предоставлять каждому то мѣсто, на которое изъявляли притязанія ихъ происхожденіе, ихъ прежняя служба и служба ихъ предковъ. Если служилый классъ въ Удѣльно-вѣчевой періодъ русской исторіи размѣщался по личному договору съ княземъ, то въ Москвѣ онъ началъ размѣщаться по общему распорядку, и члены этого класса занимали то общественное и служебное положеніе, какое занимали они или ихъ родоначальники въ моментъ перехода на московскую службу.

Такъ возникло мѣстничество, зачатки котораго замѣтны еще въ Удѣльный періодъ, мѣстничество, которое дало служилому сословію внѣшнюю организацію, независимую отъ произвола царя, и размѣстило служилыхъ людей въ іерархическомъ порядкѣ сообразно ихъ родовитости. Благодаря же мѣстничеству, политическій вѣсъ служилыхъ

людей, сложившихся теперь въ родовитое аристократическое сословіе, значительно возросъ и окрѣпъ.

Возрастанію этого политическаго вѣса служилаго сословія способствовало еще и то обстоятельство, что оно получило теперь и политическія права и привилегіи. Въ Московскій періодъ служба для нихъ сдѣлалась обязательной, но зато въ награду за нее государство одѣляло ихъ помѣстьями, освобождало ихъ вотчины отъ повинностей и давало имъ различныя другія льготы. Но эти льготы были личными привилегіями, а не сословными; онѣ даровались княземъ тому или другому дружиннику во вниманіе къ его заслугамъ или просто отъ личнаго расположенія къ нему. Общее же правило было, что земли служилыхъ людей несли такія же повинности, какъ земли неслужилыхъ классовъ. Когда же въ Московскомъ государствѣ служба сдѣлалась повинностью всѣхъ служилыхъ людей, тогда льготы, которыми пользовались эти служилые люди на своихъ земляхъ, перестали быть исключеніями изъ общаго правила, личными преимуществами и превратились въ привилегіи сословныя.

Итакъ, во-1-хъ, новый составъ служилаго сословія, которое обнимало теперь бывшихъ князей и лучшихъ людей старой дружины, во-2-хъ, крѣпкая организація этого сословія, которое при помощи мѣстничества установило іерархическій порядокъ среди своихъ членовъ, въ-3-хъ, сословныя преимущества и поземельныя льготы, проведшія грань между тяглыми и нетяглыми людьми, выдѣлившія служилое сословіе изъ общей массы населенія,—вотъ тѣ условія, которыя измѣнили положеніе высшаго класса въ Московскомъ государствѣ, сдѣлали изъ него вѣскую общественную единицу, которая, поступивъ въ служеніе къ московскому царю, сдѣлалась крѣпкой опорой его власти, расширила и упрочила ее и окружила новымъ блескомъ и величіемъ.

III. *Судьба земства.* Какъ всѣ измѣненія въ положеніи служилаго сословія въ Россіи мы свели къ одной общей причинѣ—къ объединенію разрозненныхъ племенъ въ одно этнографическое и политическое цѣлое, такъ мы должны этотъ фактъ первостепенной важности поставить и во главѣ тѣхъ условій, которыя подкосили политическій вѣсъ земства и низвели его постепенно на степень пассивной податной силы.

Съ объединеніемъ отдѣльныхъ самостоятельныхъ территорій въ одно политическое цѣлое съ Москвою во главѣ, земство теряетъ тотъ органъ, чрезъ который оно выражало свою волю, а именно: оно теряетъ свое вѣчевое устройство. Объясненіе этого факта мы находимъ у проф. Сергѣевича.

„Въ исторіи многихъ народовъ, — говоритъ онъ, — наблюдается такой моментъ, когда первичныя народныя собранія (племенныя, у насъ вѣчевыя) переходятъ во вторую стадію своего развитія, въ которой получаютъ характеръ представительныхъ учрежденій. Этотъ моментъ совпадаетъ съ переходомъ племенного устройства въ народное и соотвѣтствуетъ образованію болѣе крупныхъ государственныхъ тѣлъ. По мѣрѣ того какъ территорія государства расширяется, первичныя народныя собранія теряютъ подъ собою почву и мало-по-малу вовсе выходятъ изъ употребленія. Это явленіе вымиранія древняго народ-

наго учрежденія обусловливается нѣкоторыми общими причинами, къ которымъ могутъ присоединяться и частныя, составляющія особенность каждаго отдѣльнаго государства".

„Между общими причинами важное значеніе принадлежитъ уже самому факту отдаленности мѣста собранія, которое теперь одно для всего объединеннаго государства, и происходящей отсюда затруднительности переѣзда. Но къ этой причинѣ присоединяется и другая, имѣющая едва ли не большее значеніе. Она состоитъ въ томъ, что самый интересъ къ народнымъ собраніямъ ослабляется. Расширеніе государства вызываетъ осложненіе его отправленій, и вмѣстѣ съ тѣмъ возникаютъ такіе вопросы, которые могутъ быть мало поняты всей совокупностью свободныхъ жителей, каждой отдѣльной личностью".

Такимъ образомъ народныя собранія, на которыхъ присутствуютъ всѣ свободные и необходимымъ условіемъ которыхъ является небольшой объемъ территоріи и крайняя простота и несложность политическихъ отношеній, исчезаютъ сами собой и переходятъ или въ представительныя учрежденія или вымираютъ, не пустивъ никакихъ отпрысковъ, которые могли бы породить новыя формы участія народа въ руководительствѣ своей политической жизнью.

Такъ случилось и у насъ. Какъ скоро отдѣльныя княжества утратили свою самостоятельность, собиравшееся въ ихъ центрѣ народное собраніе должно было исчезнуть вмѣстѣ съ ними. И эти территоріи, князья которыхъ ушли въ Москву, вмѣстѣ съ утратой князя утратили свое вѣче. Но если эти князья сплотились около московскаго царя и, переставъ быть самостоятельными политическими вождями, не перестали, однако, принимать участіе въ руководительствѣ политической жизнью русскаго народа, то вѣчевыя собранія не могли перенестись вмѣстѣ съ ними въ Москву и должны были или совсѣмъ исчезнуть, или переродиться въ народное представительство, которое не было бы уже непосредственнымъ участіемъ всего народа въ управленіи, а явилось бы болѣе искусственнымъ органомъ, служащимъ посредникомъ между народомъ и его вождемъ. Такимъ образомъ явились земскіе соборы. И какъ Москва стянула въ одинъ центръ всѣ служилые элементы, разбросанные до того времени на широкомъ пространствѣ Русской земли, такъ она попыталась слить и земскіе элементы, имѣвшіе до того времени органы, разобщенные территоріально и политически. Какъ Боярская Дума воплотила въ себѣ объединенные элементы служилаго сословія, такъ земскіе соборы явились выразителями объединеннаго русскаго земства. Но эти земскіе соборы, на которые нужно смотрѣть, какъ на преемниковъ вѣчевыхъ собраній, не унаслѣдовали, однако, отъ нихъ политическаго вѣса и значенія и не могли сдѣлаться тѣмъ важнымъ факторомъ въ политической жизни Московскаго государства, какимъ была Боярская Дума.

Объясняется это прежде всего тѣмъ, что соединеніе отдѣльныхъ территорій пошло впрокъ служилому классу и возвысило его на степень организованнаго политическаго сословія, между тѣмъ какъ вновь возникшія въ Московскомъ государствѣ условія неблагопріятно отразились на экономической жизни русскаго народа, разорили его въ матеріальномъ отношеніи и низвели его на степень податной пас-

сивной силы, которая, обремененная общегосударственными податями и повинностями, утратила какъ способности, такъ и интересъ къ активной политической жизни. Политика московскихъ царей была преимущественно внушена имъ потребностью окончательно объединить территорію великорусскаго племени, дать этому, вновь слагавшемуся подъ ихъ руководствомъ, политическому тѣлу естественныя границы и отражать отъ нихъ внѣшнихъ враговъ. Эта воинствующая политика требовала, съ одной стороны, вліятельныхъ и сильныхъ помощниковъ и военныхъ людей въ дѣлѣ внутренней организаціи, а съ другой стороны—крупныхъ матеріальныхъ средствъ, которыя могли быть добыты лишь при крайнемъ напряженіи податныхъ силъ страны. Первой потребности удовлетворяли служилые люди, которые явились союзниками и помощниками царя въ дѣлѣ устроенія, организаціи внѣшняго и внутренняго могущества Московскаго государства; второй потребности удовлетворяло земство, народъ, который доставлялъ матеріальныя средства для осуществленія организаторской и военной задачи московскаго царя. Какъ боярство, такъ и земство служили одной и той же цѣли, одному и тому же господину, одному и тому же государству, но служили они ему на различныхъ поприщахъ и различными средствами: боярство—личною службою, земство — повинностями и податями. И если служба боярства выдвигала его въ первые ряды общества, доставляла ему почести и богатства, надѣляла его политическимъ вѣсомъ и вліяніемъ, то служба земства государству прикрѣпляла его къ той землѣ, которая давала ему возможность платить подати, закабаляла его, истощала его нравственныя силы и отнимала у него и досугъ, и охоту, и достатокъ, т.-е. всѣ тѣ условія, которыя пролагаютъ путь къ политическому вліянію.

Вотъ тутъ кроется причина того, что въ Московскій періодъ боярство, хотя и на службѣ у государства, тѣмъ не менѣе возрастаетъ въ своемъ политическомъ могуществѣ и матеріальномъ богатствѣ, между тѣмъ какъ земство на той же службѣ государству хирѣетъ, блѣднѣетъ и, въ концѣ концовъ, утрачиваетъ всякій политическій вѣсъ и вліяніе. И земскіе соборы, органы этого вѣса и вліянія, не спасаютъ земство отъ политической смерти.

Если боярская служба силою вещей обусловливала и политическое вліяніе, то служба земства, наоборотъ, препятствовала такому вліянію. Боярская Дума была, такъ сказать, организованнымъ проводникомъ политическаго вѣса и вліянія боярства, земскіе же соборы были, если можно такъ выразиться, механизмомъ, который долженъ былъ постоянно изыскивать новые источники дохода и съ помощью котораго напрягалась платежная сила земства, подогрѣвалась его готовность нести матеріальныя жертвы на пользу государства. Пассивность этого механизма, который самопроизвольно не дѣйствовалъ, а приводился въ движеніе царемъ, соотвѣтствовала пассивности земства, какъ платежной силы. Земскіе соборы созывались царемъ, и онъ созывалъ ихъ тогда, когда нуждался въ деньгахъ и въ помощи народа, и переставалъ созывать тогда, когда народъ былъ настолько дисциплинированъ, что платилъ подати исправно и помогалъ усердно и безъ помощи этого механизма.

IV. *Вліяніе татарскаго ига на политическій вѣсъ земщины.* Но какъ, спрашивается, могло случиться, что земство, игравшее въ Удѣльновѣчевой періодъ такую выдающуюся политическую роль, въ Московскій періодъ низводится на степень пассивной податной силы и что органъ его политическаго могущества изъ властнаго вѣча преобразуется въ земскій соборъ, въ простой механизмъ, приводимый въ движеніе лишь царской властью и служащій лишь интересамъ этой власти? Эту перемѣну нельзя объяснить только объединеніемъ Русской земли, ибо уже до этого объединенія земство и вѣче утратили свое первенствующее значеніе, и если мы вдумаемся въ причины ослабленія политическаго могущества земства, то должны будемъ указать на татарское владычество, какъ на тотъ фактъ, который самымъ рѣшительнымъ образомъ повліялъ на политическое могущество земства, подкосивъ его въ самомъ корнѣ.

Когда Русская земля сдѣлалась татарскимъ улусомъ, тогда силою вещей власть князей по отношенію къ народу возросла, черпая свою силу не столько въ согласіи съ нимъ, сколько опираясь на милость хана. Ханы не сносились съ народомъ, а имѣли дѣло лишь съ князьями: въ ихъ глазахъ представителями народа были не вѣча, не народныя собранія, а князья. Если ханы признавали какую-нибудь власть въ Русской землѣ, то этой властью была власть князя, власть же вѣча они совершенно игнорировали. Ханы смотрѣли на князей, какъ на своихъ намѣстниковъ, обязанныхъ своею властью не народу, а ихъ полномочію. Для пріобрѣтенія престола князья поэтому не должны были обращаться къ вѣчу,—они имѣли дѣло лишь съ татарскимъ ханомъ и заботились лишь о томъ, чтобы обезпечить себѣ расположеніе хана и добыть у него ярлыкъ на княженіе. Личная власть князя, которая въ Удѣльный періодъ безъ единенія съ народомъ не имѣла никакой опоры, теперь не нуждалась въ народномъ согласіи и черпала свою власть во власти совершенно независимой отъ народа. Вѣче, политическій вѣсъ котораго по отношенію къ князю обусловливался, главнымъ образомъ, избраніемъ князя и свободнымъ договоромъ съ нимъ, потеряло теперь главную опору своей власти и должно было вслѣдствіе этого утратить всякое самостоятельное значеніе. Князь, который владѣлъ теперь престоломъ не въ силу народнаго призванія, а въ силу ханскаго ярлыка, не заботился болѣе объ единеніи съ народомъ, а правилъ территоріей совершенно самовластно. Мы знаемъ, что при господствѣ удѣльно-вѣчевого порядка вѣче предоставляло князю судъ и управленіе, а само разрѣшало лишь вопросы о призывѣ князя, о договорѣ съ нимъ, о войнѣ и мирѣ. Теперь всѣ эти вопросы должны были, естественно, отойти отъ вѣча и перейти въ вѣдомство князя: какъ скоро договоры о престолѣ не заключались болѣе между народомъ и княземъ, и какъ скоро народъ стоялъ въ сторонѣ отъ усобицъ княжескихъ, война и миръ перестали быть земскимъ дѣломъ, перешли въ ту область, въ которой единственно вліятельными факторами были ханъ и его намѣстники—князья.

Когда же татарское иго было свергнуто, и власть князя стала снова независима отъ иноземной власти, вѣчевые порядки уже давно вышли изъ употребленія, и народъ слишкомъ привыкъ къ своей пас-

сивной роли и не могъ уже на прежнихъ основаніяхъ принять участіе въ активной политической жизни. Кромѣ того, если, благодаря татарскому владычеству, князь получилъ независимость отъ вѣча и долженъ былъ лишь считаться съ расположеніемъ и милостью хана, то съ низверженіемъ этого владычества, которое было дѣломъ московскаго князя, этотъ князь пріобрѣлъ еще большую самостоятельность и независимость власти, которой онъ не былъ обязанъ теперь ни татарскому ярлыку, ни договору съ вѣчемъ, а самому себѣ, своей политикѣ и своимъ заслугамъ, политикѣ и заслугамъ своихъ предковъ, никогда не считавшихся съ притязаніями вѣча и преслѣдовавшихъ свои цѣли на свой страхъ и на свою отвѣтственность.

V. *Экономическія условія Московскаго государства, какъ одна изъ причинъ политической немощи земства.* И земство имѣло тѣмъ менѣе повода и охоты выступать со своими политическими притязаніями, что эти притязанія предполагали возрожденіе автономности отдѣльныхъ территорій, при которой только и могли существовать вѣчевые порядки. Эта же автономность была связана съ продолженіемъ княжескихъ междоусобій, которыя не могли служить интересамъ земства, гораздо болѣе дорожившаго поддержаніемъ внѣшняго мира и спокойствія, чѣмъ возрожденіемъ забытой и захудалой политической самостоятельности. И какъ удѣльныя князья нерѣдко отказывались добровольно отъ своихъ территорій и своей независимой власти, чтобы стать въ первые ряды помощниковъ и союзниковъ московскаго царя, и предпочитали вѣрную и выгодную службу въ Москвѣ спорной, ненадежной и хлопотливой политической власти, точно такъ же и земства охотно помирились со своей политической безправностью, взамѣнъ которой надѣялись пріобрѣсти бо́льшую обезпеченность своихъ матеріальныхъ интересовъ и спокойную жизнь подъ покровительствомъ сильной и крѣпкой власти. И какъ національная политика московскихъ царей притягивала служилыхъ людей, такъ она вызывала сочувствіе земскихъ людей, охотно жертвовавшихъ вѣчевыми порядками въ интересахъ народнаго объединенія. Междоусобныя войны, раздоры ложились тяжелымъ гнетомъ на развитіе экономическихъ силъ страны. Земскіе люди не могли не понимать, что лишь при внутреннемъ умиротвореніи эти неблагопріятныя условія смягчатся и что это умиротвореніе состоится лишь тогда, когда національная политика московскихъ князей увѣнчается успѣхомъ и имъ удастся объединить русскія территоріи въ одно политическое тѣло. Преслѣдуя эту цѣль, они должны были преслѣдовать и ведущія къ этой цѣли средства. Не удивительно поэтому, что они мирились съ упраздненіемъ политической самостоятельности отдѣльныхъ территорій и связаннымъ съ нимъ уничтоженіемъ вѣчевыхъ порядковъ.

Однако объединеніе территорій и упроченіе національнаго единства не улучшило, а скорѣе ухудшило экономическое положеніе земства, которое, пожертвовавъ своею самостоятельностью, не получило взамѣнъ ея матеріальнаго благосостоянія. Въ Московскій періодъ экономическое положеніе народа было самое плачевное, чтобы не сказать отчаянное, и въ этомъ положеніи нужно видѣть главную причину тому, что земство не сумѣло занять вліятельнаго положенія въ политическомъ строѣ

Московскаго государства и, собираясь по призыву царя на земскіе соборы, играло лишь незавидную роль платежной силы, безропотно склонявшей свою голову подъ новое ярмо новыхъ платежей и повинностей, не смѣя даже заикаться о какихъ бы то ни было гарантіяхъ своимъ давно забытымъ и захудалымъ политическимъ притязаніямъ.

Сверженіе татарскаго ига и объединеніе удѣльныхъ территорій не умиротворили, однако, Русской земли. Упроченіе московскаго владычества, на которое возлагали такія надежды земскіе люди въ своихъ матеріальныхъ интересахъ, не привело и не обезпечило покоя и внѣшняго благосостоянія. Еще не успѣло Московское княжество кончить объединеніе, едва успѣло оно стряхнуть татарское иго, какъ должно было начать новую борьбу съ могущественнѣйшимъ сосѣдомъ на западѣ—Литвой и Польшей, борьбу, которая закончилась страшнымъ разореніемъ, отъ котораго Русь едва была въ состояніи оправиться въ теченіе XVII столѣтія. Могли ли торговля и промышленность,—эти главныя рычаги народнаго благосостоянія,—итти впередъ въ это тяжелое время постоянныхъ войнъ? Борьба за объединеніе повела за собой паденіе такихъ могучихъ промышленныхъ центровъ, какъ Тверь, Новгородъ и Псковъ. Смутное время обезлюдило цѣлые города и области. Въ громадномъ большинствѣ городовъ число жителей, какъ торговыхъ и промышленныхъ людей, такъ и землевладѣльцевъ, не шло далѣе ста, двухсотъ человѣкъ. Посады многихъ городовъ въ концѣ XVI и въ началѣ XVII столѣтія обратились изъ „жива въ пусто“. Въ Копорьѣ, напр., число дворовъ не шло далѣе двѣнадцати, населеніе которыхъ ограничивалось двѣнадцатью же тяглыми душами. Большинство этого немногочисленнаго городского населенія не пользовалось даже и средней руки благосостояніемъ, рискуя не сегодня-завтра въ конецъ погибнуть. Большинство городовъ отличалось по внѣшнему виду отъ посадовъ, селъ и деревень развѣ только количествомъ избъ-хоромъ да церквей и въ этомъ видѣ оставалось до конца Московскаго періода.

VI. *Прикрѣпленіе городского сословія.* Московское правительство, отъ котораго земскіе люди искали покровительства своимъ матеріальнымъ интересамъ, не только ничего не предпринимало для поднятія народнаго благосостоянія, а напротивъ своей политикой, требовавшей отъ народа все новыхъ жертвъ, лишь истощало и обременяло его все новыми платежами.

Едва сложившееся, разоренное смутами самозванцевъ государство нуждалось въ громадныхъ средствахъ; ему должны были служить всѣ и всѣмъ; все поглощалось службой государевой. Служилые люди и крестьяне были закрѣплены; очередь была теперь за людьми, составлявшими зерно земщины. Государство не замедлило закрѣпить и ихъ. Уложеніе запрещаетъ посадскимъ людямъ переходить „по старинѣ“ изъ города въ городъ. Перешедшіе опять должны водворяться на мѣсто прежняго жительства. Если кто изъ городскихъ тяглыхъ людей поступалъ въ кабальные, его слѣдовало взять обратно въ городъ. Теперь стало обязательнымъ принадлежать къ населенію того посада, города и волости, кто гдѣ былъ записанъ въ тягло. Понесло, такимъ образомъ, и городское населеніе свое тягло,—тягло государственныхъ

службъ и повинностей. И эти службы и повинности поглотили всѣ земскіе соки, не оставивъ ничего на развитіе производительныхъ силъ государства. Все ушло на потребности обще-государственныя, военныя и организаторскія, на потребности же мѣстныя, на поднятіе городской промышленности и торговли ничего не осталось.

VII. *Разъединеніе земства и раздробленіе его на тяглыя единицы.* Но правительство ослабляло земскія силы не только неумѣренными поборами, но и тѣмъ распорядкомъ, который имѣлъ единственною цѣлью обезпечить доходы казны и не дать ускользнуть ни одному тяглому человѣку, разъединялъ и раздроблялъ городское населеніе на отдѣльныя тяглыя единицы и проводилъ искусственныя грани между отдѣльными общественными группами, которыя были до того времени связаны общими мѣстными интересами. Если въ Удѣльно-вѣчевой періодъ населеніе города составляло автономную общину, къ которой тянули пригороды и села, автономную общину, которая сознавала свое единство и свое политическое значеніе, то въ Московскій періодъ она раздробляется на отдѣльныя тяглыя сословія, рѣзкія границы между которыми строго и послѣдовательно проводятся правительствомъ, что подрываетъ послѣднюю связь между отдѣльными общественными элементами, когда-то столь близкими другъ къ другу. Городское населеніе перестаетъ быть общественнымъ и политическимъ единствомъ и раздробляется на отдѣльныя группы: на торговцевъ, промышленниковъ, духовныхъ лицъ; эти отдѣльные классы, составляющіе обособленныя тяглыя сословія, въ свою очередь, распадаются на подраздѣленія, изъ которыхъ каждое отмѣчено своимъ спеціальнымъ тягломъ. Закрѣпощая себѣ все населеніе, государство стремится каждый общественный слой обложить особыми, ему одному свойственными службами и повинностями; каждое сословіе должно нести свое особое спеціальное тягло. Мѣстный представитель центральной приказной администраціи имѣлъ своею обязанностью не больше какъ наблюденіе, надзоръ за тѣмъ, чтобы въ данной мѣстности, подчиненной его власти, каждое сословіе исправно тянуло свое тягло, исправляя государевы службы, отбывая повинности. Воевода не только не объединялъ, такимъ образомъ, всего городского населенія въ одно цѣлое, но, напротивъ, вся его дѣятельность скорѣе направлялась на разъединеніе этого населенія. Будучи представителемъ центральной власти, онъ являлся eo ipso проводникомъ и хранителемъ началъ и принциповъ этой власти. Слѣдя за строгимъ исполненіемъ каждымъ сословіемъ своихъ обязанностей въ уѣздѣ, воевода то же самое дѣлалъ въ городѣ; ему поручено было надзирать, чтобы ни посадскіе люди не шли въ служилые, ни служилые въ посадѣ или городѣ не занимались промыслами, не покупали бы посадскихъ земель и тѣмъ не одѣляли бы ихъ. Словомъ, воевода блюлъ цѣлость и полноту служилыхъ и посадскихъ людей (тѣхъ и другихъ отдѣльно) и не зналъ городского населенія въ его совокупности, города, какъ одной цѣлой, какъ земской общины. Эта дѣятельность воеводы, какъ мы уже замѣтили, была только необходимымъ послѣдствіемъ дѣятельности центральной администраціи, которая по отношенію къ городскому населенію была направлена, какъ мы видѣли, къ разъединенію его путемъ сословныхъ тяголъ. Но

политика московскихъ царей не только обособляла посадскихъ людей отъ остального городского населенія, но и раздѣляла самихъ городскихъ людей между собою. Существовавшее до того времени лишь de facto различіе торгово-промышленныхъ людей на лучшихъ, среднихъ и младшихъ обращается теперь изъ фактическаго въ юридическое; купцы гостиной и суконной сотенъ, отличавшіеся до того времени отъ остальныхъ торгово-промышленныхъ людей посада или объемомъ производимой ими торговли, или богатствомъ, или, пожалуй, родовитостью, теперь являются людьми, рѣзко выдѣляющимися изъ всего посадскаго населенія по своимъ обязанностямъ чисто государственнаго характера. Изъ нихъ образуется теперь рядъ служилыхъ людей „царскихъ и московскихъ отъѣзжихъ службъ“. Это обстоятельство почти совершенно выдѣляетъ ихъ въ мѣстномъ отношеніи изъ всей массы посадскаго населенія. Неся службы государевы, они освобождаются отъ службъ мѣстныхъ, мѣстнаго тягла и являются въ этомъ отношеніи привилегированнымъ сословіемъ, людьми, чванившимися тѣмъ, что ихъ званіе, ихъ достоинства есть званіе и достоинство, дарованныя имъ самимъ государствомъ.

Разъединеніемъ и обѣднѣніемъ земщины, низошедшей на степень пассивной податной силы, заканчивается тотъ процессъ, который привелъ къ образованію неограниченной власти въ Россіи. Но въ Московскій періодъ эта власть еще считается съ боярствомъ и земщиной, хотя все рѣже и рѣже созываетъ земскіе соборы и все послѣдовательнѣе низводитъ Боярскую Думу на степень административнаго, бюрократическаго учрежденія. Въ царствованіе Алексѣя Михайловича почва для самодержавной власти готова: съ одной стороны, государь съ послушными ему боярами, отказавшимися отъ всякихъ политическихъ притязаній и награжденными за свою вѣрную службу крѣпостнымъ трудомъ крестьянина, съ другой стороны, обѣднѣвшая и безпомощная земщина, разъединенная и раздробленная на тяглыя единицы, на несвободныя сословія, работающія на своего господина—всесильнаго и всемогущаго царя.

§ 118. **Верховная власть въ третій (Императорскій) періодъ.** Въ Московскій періодъ, въ послѣднемъ фазисѣ его развитія, верховная власть является уже фактически неограниченной. Она нуждается лишь въ юридической формулировкѣ, чтобы облечься въ законъ и лечь въ основаніе русскаго государственнаго порядка. Эта-то формулировка дана была ей Петромъ. Въ толкованіи къ артикулу 20-му Воинскаго устава мы читаемъ слѣдующія знаменательныя слова:

„Его Величество есть самовластный монархъ, который никому на свѣтѣ въ своихъ дѣлахъ отвѣту дать не долженъ, но силу и власть имѣетъ своими государствами и землями, яко христіанскій государь, по своей волѣ и благомнѣнію управлять“.

Петръ не ограничился опредѣленіемъ существа верховной власти, но, какъ поклонникъ западной цивилизаціи, западной науки и просвѣщенія, хотѣлъ дать теоретическое и научное обоснованіе своей абсолютной власти, призвавъ на помощь авторитетъ западной науки, ища въ ея политическихъ трактатахъ доводовъ въ пользу неограниченной власти. Этими авторитетами явились Гуго Гроцій и Гоббсъ,

въ особенности послѣдній, который въ своихъ трактатахъ „Leviathan“ и „De cive“ съ такой строгой послѣдовательностью выставляетъ абсолютную монархію безусловно наилучшей государственной формой. „Правда воли монаршей“ составлена по порученію Петра Ѳеофаномъ Прокоповичемъ; слѣдуя воззрѣніямъ Гуго Гроція и Гоббса, онъ отправляется отъ договорнаго происхожденія государства и власти. „И сама наслѣдная монархія,—читаемъ мы въ этомъ интересномъ трактатѣ,—имѣетъ начало отъ перваго въ народѣ соглашенія; сіе же глаголетъ не только о честномъ и правильномъ началѣ монархіи (т.-е. о монархіи, возникшей безъ насилія), но и монархіи, которыя начало воспріяли отъ превозмогающаго въ народѣ человѣка, насиліемъ себѣ народъ покорившаго“. „Правда“ утверждаетъ, что россійскіе подданные должны были сначала заключить такой договоръ между собою: „и согласно вси хощемъ, да ты, государь, къ нашей общей пользѣ владѣеши нами вѣчно, т.-е. понеже ты смертенъ, то по себѣ ты напередъ оставляешь намъ наслѣднаго владѣтеля, мы же, единожды волею нашею совлекшеся, никогда же впредь, ниже по смерти твоей, оной употребляти не будемъ, но какъ тебѣ, такъ и наслѣдникамъ твоимъ подчиняться будемъ и въ этомъ клятвеннымъ обѣщаніемъ обязуемся“. Договоръ заключается не между подданными и государемъ, а только между подданными, которые переносятъ разъ на всегда всѣ свои права на государя. Послѣдствія этого договора сами собою подразумѣваются, но авторъ „Правды монаршей“ не ограничился изложеніемъ одного только содержанія договора, а перечисляетъ всѣ его послѣдствія. Они заключаются въ томъ, что, во-первыхъ, народъ долженъ безпрекословно подчиняться волѣ государя: „онъ воли своея отрекся и отдалъ ее монарху“, поэтому онъ долженъ безпрекословно исполнять все то, что монархъ прикажетъ. Во-вторыхъ, народъ не можетъ судить своего государя. Если допустить, что народъ имѣетъ право судить государя, то нужно предположить, что у народа остались нѣкоторыя права, что невозможно, такъ какъ всѣ свои права онъ перенесъ на государя. Въ-третьихъ, народъ не можетъ что-либо повелѣть своему государю, не можетъ перемѣнить его, хотя бы онъ не былъ такимъ, какимъ народъ желалъ его видѣть. Въ-четвертыхъ, государь можетъ закономъ повелѣть своему народу не только все то, что къ его пользѣ относится, но и все то, что ему только нравится. Это толкованіе абсолютной власти монарха, не допускающее недоразумѣній и смягченнаго объясненія, было опубликовано въ 1722 г., а по восшествіи на престолъ Екатерины I вновь издано. Оно вошло, какъ офиціальный актъ, въ полное собраніе законовъ, гдѣ напечатано въ VII т. подъ № 4880.

Но Петръ, который далъ такое опредѣленіе, ясную и точную юридическую формулировку своей самодержавной власти и своей крутой преобразовательной дѣятельности и показалъ, что умѣетъ пользоваться всѣми широкими полномочіями этой власти, не сумѣлъ, однако, провести послѣдовательно начало монархической власти черезъ систему государственныхъ учрежденій. Неограниченная монархическая власть требуетъ престолонаслѣдія по закону. Только такой порядокъ престолонаслѣдія, который не обращаетъ вниманія на личныя достоинства и дѣлаетъ носителя власти независимымъ отъ чьей бы то ни

было власти земной, отъ чьей бы то ни было воли, только такой порядокъ престолонаслѣдія соотвѣтствуетъ идеѣ самодержавія, въ силу которой монархъ занимаетъ престолъ и черпаетъ свою власть не въ людской волѣ, а въ порядкѣ, освященномъ Богомъ и недосягаемомъ людскому произволу. Если свободный республиканскій строй распредѣляетъ власти по личному достоинству и повсюду выдвигаетъ начало выбора, то монархическій порядокъ, напротивъ, не даетъ личному достоинству права на преимущественное положеніе въ государствѣ, а, заботясь болѣе всего о независимости власти, замѣняетъ начало выбора началомъ родовитости. Петръ поступилъ поэтому непослѣдовательно, провозгласивъ, съ одной стороны, самодержавіе, съ другой же, устранивъ престолонаслѣдіе по закону и введя наслѣдованіе престола по завѣщанію. Послѣдствія этого распоряженія оказались очень опасными для самодержавной власти и вызвали цѣлый рядъ неурядицъ и дворцовыхъ революцій, запятнавшихъ кровью престолъ русскихъ самодержцевъ.

Этотъ порядокъ престолонаслѣдія или, лучше сказать, безпорядокъ вызвалъ смуты и соперничество между претендентами, которыя какъ (при воцареніи Анны Іоанновны) порождаютъ попытки ограничить верховную власть. Но такъ какъ попытки исходили изъ небольшого круга лицъ, преслѣдовавшихъ притомъ свои личные интересы, то онѣ не могли имѣть успѣха и вносили лишь безурядицу въ теченіе государственной жизни и подрывали престижъ самодержавной власти.

Императоръ Павелъ, который принималъ очень близко къ сердцу этотъ престижъ, уничтожилъ распоряженіе Петра, замѣнивъ престолонаслѣдіе по завѣщанію престолонаслѣдіемъ по закону. Манифестомъ отъ 5-го апрѣля 1797 года Павелъ объявилъ престолъ наслѣдственнымъ по нисходящему поколѣнію царствующаго императора. Этимъ и закончился процессъ развитія самодержавной власти въ Россіи, которая въ царствованіе Императора Павла предстала предъ Западной Европой, объятой революціей, во всей полнотѣ своихъ правъ и преимуществъ.

Мы познакомились раньше со взглядомъ Петра Великаго на единодержавную власть. Теперь не лишнее будетъ познакомиться со взглядами на верховную власть Екатерины II и Александра I, которые яснѣе другихъ выразились объ этомъ предметѣ.

Свои воззрѣнія на верховную власть Екатерина изложила въ своемъ знаменитомъ „Наказѣ“. Наилучшей формой правленія для Россіи она считала неограниченную монархію. Желая, подобно Петру Великому, дать своей власти и теоретическое обоснованіе, Екатерина не могла, однако, ссылаться на договорную теорію. Въ это время это ученіе было связано съ политической доктриной Руссо, которая учила, что свобода народа неотчуждаема, что суверенитетъ принадлежитъ народу и не можетъ быть отчужденъ. Народъ можетъ на время передать власть извѣстнымъ правителямъ, но суверенитетъ все-таки остается за нимъ. Екатерина II не могла, понятно, искать въ этихъ идеяхъ обоснованія своимъ воззрѣніямъ. Она обратилась къ Монтескье и подчеркнула въ его сочиненіяхъ тѣ страницы, гдѣ говорится о преимуществахъ монархической формы правленія надъ республиканской для

государствъ съ обширной территоріей. Опираясь на эти доводы Монтескье, Екатерина выводитъ заключеніе, что неограниченная монархія есть наилучшій образъ правленія и больше всего соотвѣтствуетъ государственной жизни Россіи, какъ охватывающей широкія и разнообразныя области съ разнородными племенами.

Александръ I въ первую половину своего царствованія былъ сторонникомъ свободныхъ учрежденій. Онъ даровалъ ихъ Польшѣ и Финляндіи и намѣревался распространить ихъ на всю Россію. Эти свои намѣренія онъ изложилъ въ рѣчи при открытіи Варшавскаго сейма 15 марта 1818 г. „Устройство, уже существовавшее въ вашемъ краѣ,—говорилъ Императоръ,—дозволило мнѣ ввести немедленно то, которое я даровалъ вамъ, руководясь правилами свободныхъ учрежденій, не переставшихъ быть предметомъ моихъ заботъ и которыхъ благодѣтельное вліяніе я надѣюсь съ помощью Божіею распространить на всѣ страны, Провидѣніемъ попеченію моему ввѣренныя. Такимъ образомъ вы мнѣ подали средство явить моему отечеству то, что я уже издавна ему готовлю и чѣмъ оно воспользуется, какъ только начала столь важнаго дѣла достигнутъ надлежащей зрѣлости“. Но этимъ намѣреніямъ не суждено было осуществиться.

Реформы Александра II пошли инымъ путемъ и были внушены иными цѣлями. Оставляя незыблемыми основныя начала русскаго самодержавія, проникнутый высокимъ значеніемъ начала законности въ государственной жизни и памятуя завѣты русской исторіи, засвидѣтельствовавшей вѣковой союзъ русскаго царя съ русскимъ народомъ, Александръ II далъ этому началу законности новую силу отдѣленіемъ суда отъ администраціи, нашедшимъ себѣ выраженіе въ судебной реформѣ, а союзу царя съ народомъ раскрылъ новое поприще введеніемъ земскихъ учрежденій, привлекшихъ общество къ участію въ активной политической жизни въ области мѣстнаго управленія. Эти реформы, которыя останутся навсегда одной изъ самыхъ свѣтлыхъ страницъ русской исторіи, дали новую силу и новую пищу взаимному испытанному довѣрію между русскимъ народомъ и царской властью и ничѣмъ, повторяю, не умалили историческихъ прерогативъ этой власти, и эти прерогативы съ особенной силой и ясностью были вновь подтверждены въ знаменитомъ манифестѣ Императора Александра III отъ 29-го апрѣля 1881 года, въ которомъ онъ говоритъ: „Гласъ Божій повелѣваетъ Намъ стать бодро на дѣло правленія съ вѣрою въ истину самодержавной власти, которую Мы призваны утверждать и охранять для блага народа отъ всякихъ на нее поползновеній“.

ГЛАВА II.

Существо императорской власти, порядокъ престолонаслѣдія, вступленіе на престолъ и организація правительства и опеки по дѣйствующему праву.

Градовскій, Начало русскаго государств. права, т. I, стр. 1—8, 142—183. *Романовичъ-Славатинскій,* Система государств. права, стр. 75—126. *Андреевскій,* Русское государств. право, стр. 128—150. *Eichelmann,* Das kaiserlich-russische Thronfolge und Hausgesetz, „Archiv für offentliches Rechts" 1887 г., т. III, вып. 1-й, стр. 87—139.

§ 119. **Существо императорской власти.** Первая статья нашихъ „Основныхъ законовъ" гласитъ: „Императоръ Всероссійскій есть монархъ самодержавный и неограниченный".

I. *Самодержавіе русскаго царя.* Самодержавный означаетъ, что русскій царь не получилъ верховной власти извнѣ, а самъ держитъ ее; что эта власть не власть производная, а власть, которой русскій царь обладаетъ въ силу самостоятельнаго права. Русскій царь не есть конституціонный монархъ, права котораго основываются на писанной конституціи и въ ней находятъ свое основаніе и свои предѣлы; это и не императоръ волею народа, „par la volonté du peuple", какъ именовалъ себя Наполеонъ; русскій царь ни отъ кого не получаетъ и не получилъ своей власти; русскія цари и князья объединили разрозненныя племена и организовали то Русское государство, подъ сѣнью котораго сложился русскій народъ, и, прежде чѣмъ русскій народъ почувствовалъ себя политическимъ тѣломъ, во главѣ его уже стояли русскіе цари, сильные созданнымъ ими государствомъ и организованными ими общественными силами. Русскіе цари возникли съ Русскимъ царствомъ, воспитавшимъ русскій народъ къ сознанію своего единства. *Власть русскаго царя—власть самодержавная, т.-е. власть самородная, не полученная извнѣ, не дарованная другой властью. Основаніемъ этой власти служитъ не какой-нибудь юридическій актъ, не какое-нибудь законоположеніе, а все историческое прошедшее русскаго народа.*

II. *Неограниченность.* Верховая власть во всѣхъ государствахъ одинакова, вездѣ она является неограниченной; но не во всѣхъ государствахъ она одинаково организована. Въ однихъ государствахъ верховными органами государственной власти являются коллегіи, какъ въ республикахъ, въ другихъ—отдѣльное лицо, какъ въ монархіяхъ; въ однихъ носителемъ верховной власти является только одинъ органъ, въ другихъ—нѣсколько. Власть государственная въ конституціонной монархіи такъ же неограниченна, какъ и въ монархіи абсолютной, но въ ней нѣтъ органа, который обладалъ бы всей полнотой верховной власти, который бы пользовался неограниченной властью. Такъ законодательная власть такъ же неограниченна въ конституціонной монархіи, какъ и въ монархіи абсолютной: она обладаетъ неограниченной компетенціей и можетъ регулировать любыя общественныя отношенія въ любомъ направленіи; она находитъ предѣлъ для своей

дѣятельности лишь въ нормахъ, ею самою установленныхъ и могущихъ поэтому быть видоизмѣненными ею во всякое время. Но эта неограниченная законодательная власть не принадлежитъ ни королю, ни народному представительству, а лишь тому и другому вмѣстѣ; ни одинъ законъ не можетъ получить своего совершенія безъ утвержденія короля, а король не можетъ утвердить ни одного закона, который не былъ бы заранѣе обсужденъ и принятъ народнымъ представительствомъ.

Въ тѣхъ же государствахъ, въ которыхъ существуетъ одинъ только верховный органъ, одинъ только органъ, сосредоточивающій всю полноту верховной власти, этотъ органъ по необходимости обладаетъ неограниченной властью.

Такой неограниченной властью обладаетъ русскій императоръ, который является единственнымъ непосредственно-самостоятельнымъ органомъ верховной власти. *Если въ конституціонной монархіи неограниченная верховная власть распредѣляется между нѣсколькими органами, изъ которыхъ поэтому ни одинъ не обладаетъ неограниченной властью, то въ Россіи она сосредоточена въ одномъ органѣ, который поэтому обладаетъ всею полнотой верховной власти, неограниченной по своему существу.*

III. *Закономѣрность русской верховной власти.* Неограниченность верховной власти не означаетъ, однако, произвола этой власти. И современное государство европейской культуры отличается отъ восточной деспотіи именно тѣмъ, что носитель верховной власти не считаетъ себя въ ней legibus solutum, а признаетъ законы нормами и предѣлами своей дѣятельности. И закономѣрность такая же существенная черта нашего государственнаго быта, какъ и начало самодержавія. Она также провозглашена на первой страницѣ нашихъ законоположеній и стоитъ рядомъ со статьями, опредѣляющими существо верховной власти, какъ неограниченной. Въ 47-й ст. мы читаемъ: „Россійская имперія управляется на твердомъ основаніи положительныхъ законовъ, уставовъ и учрежденій, отъ самодержавной власти исходящихъ“. И если бы русская верховная власть не дѣйствовала на твердомъ основаніи законовъ и не считала бы изданныя ею нормы для себя обязательными, то мы не собрались бы здѣсь съ вами для изученія государственнаго права: этого права не существовало бы вовсе; весь смыслъ нашего государственнаго строя сводился бы къ положенію: quod imperatori placuit, legis habet vigorem, весь нашъ политическій бытъ сводился бы къ фактическому состоянію, которое не подлежитъ юридической конструкціи, а слѣдовательно и юридическому анализу.

Верховная власть въ Русскомъ государствѣ, сосредоточивающаяся въ одномъ органѣ, въ одномъ лицѣ — въ лицѣ государя, — власть неограниченная, но она дѣйствуетъ не иначе, какъ въ предѣлахъ и на основаніи законовъ, этой верховной властью изданныхъ.

Но это правило, по которому для верховной власти законы обязательны, и она находитъ въ нихъ предѣлъ для своей дѣятельности, не противорѣчитъ ли оно (это правило) неограниченности верховной власти? Въ самомъ дѣлѣ, съ одной стороны, мы говоримъ, что верхов-

ная власть неограниченна, съ другой — мы утверждаемъ, что она находитъ свой предѣлъ въ существующихъ законахъ. Это кажущееся противорѣчіе, при болѣе точномъ опредѣленіи того, что мы должны понимать подъ неограниченностью верховной власти, легко устраняется. Неограниченность верховной власти означаетъ, что верховная власть не признаетъ надъ собой высшей юридической власти, что она обладаетъ полною свободой самоопредѣленія. Верховная власть не можетъ быть поэтому ограничена правилами, исходящими отъ другой власть. *Но если верховная власть не можетъ быть ограничена другой, внѣ ея стоящей властью, то изъ этого не слѣдуетъ, что она не можетъ ограничивать самое себя. Признавая для себя обязательными законы, ею самою изданные, она не ограничивается внѣ ея стоящей властью, но этимъ лишь сама себя ограничиваетъ. Это, другими словами, — самоограниченіе, не противорѣчащее самоопредѣленію, составляющему, какъ мы сказали, существенное свойство верховной власти, какъ власти неограниченной.* Верховная власть неограниченна не въ томъ смыслѣ, что для нея законъ не писанъ, а въ томъ, что никто ей этого закона не предписываетъ, что она руководствуется только законами, ею самою изданными. Будучи единственнымъ источникомъ всѣхъ дѣйствующихъ въ государствѣ законовъ, она, конечно, можетъ измѣнять и отмѣнять эти законы, и въ этомъ отношеніи ея дѣятельность не знаетъ никакихъ стѣсненій и не имѣетъ никакихъ границъ. Она можетъ отмѣнять отдѣльныя узаконенія, замѣнять ихъ другими, можетъ упразднить цѣлую систему законодательства и поставить на ея мѣсто другую, и все же она остается властью, дѣйствующей въ предѣлахъ законовъ и на основаніи законовъ. Допустить противное и утверждать, что верховная власть, въ силу своей неограниченности, имѣетъ право въ одинъ день упразднить всѣ законы, т.-е. законъ, значитъ утверждать нелѣпицу. Верховная власть, какъ юридическое учрежденіе, не имѣетъ права отмѣнить безъ остатка всѣ законы или править безъ законовъ, ибо это значило бы упразднить самое себя и на мѣсто юридическаго порядка поставить фактическое состояніе. Я не отрицаю, что данные носители верховной власти могутъ ниспровергнуть весь существующій законный порядокъ, но они будутъ тутъ дѣйствовать не въ качествѣ органовъ законной верховной власти, для дѣятельности которыхъ существуютъ всегда законные пути, это будетъ не юридическимъ актомъ законной власти, а фактическимъ процессомъ. И такіе историческіе процессы и фактическіе перевороты стоятъ за предѣлами нашей науки и подлежатъ изученію не юриста, а историка. Итакъ, верховная власть въ Русскомъ государствѣ, какъ всякая верховная власть, по самой природѣ своей неограниченна, но, какъ юридическая власть, не можетъ дѣйствовать иначе, какъ въ предѣлахъ и на основаніи законовъ.

§ 120. **Порядокъ престолонаслѣдія.**

I. *Отличіе наслѣдованія въ правѣ гражданскомъ и государственномъ.* Первоначально принципъ престолонаслѣдія не отличался отъ принципа наслѣдованія въ имуществѣ; большинство европейскихъ системъ престолонаслѣдія произошло изъ наслѣдованія въ правѣ гражданскомъ. Причина этого заключается въ томъ, что территорія при

феодальномъ порядкѣ разсматривалась какъ частная собственность владѣтельныхъ особъ. Впослѣдствіи принципъ частный и государственный были раздѣлены: государственная власть получила общественное значеніе, но, тѣмъ не менѣе, еще долгое время принципы гражданскаго права продолжали вліять на порядокъ престолонаслѣдія.

Мы должны остановиться на разграниченіи между наслѣдованіемъ въ правѣ государственномъ и наслѣдованіемъ гражданскимъ, чтобы показать, что они построены на различныхъ основаніяхъ и имѣютъ различныя цѣли. Слѣдующія черты различаютъ то и другое.

1. Различіе въ объектахъ наслѣдованія. *Въ гражданскомъ правѣ наслѣдуется имущество, а въ государственномъ — власть.* Лица, наслѣдующія власть, обыкновенно устраняются отъ наслѣдованія въ имуществѣ. Такъ, напр., по нашимъ законамъ наслѣдникъ престола въ случаѣ кончины его матери не наслѣдуетъ ея имущества, которое переходитъ къ младшимъ дѣтямъ (ст. 86-я Осн. зак.).

2. *Наслѣдованіе въ правѣ государственномъ недробимо, а въ гражданскомъ наоборотъ.* Развитіе права гражданскаго, внесеніе въ него новыхъ раціональныхъ принциповъ привело къ раздѣлу имущества между всѣми дѣтьми поровну по той причинѣ, что наслѣдованіе имѣетъ здѣсь своимъ объектомъ имущество, а имущество имѣетъ своею цѣлью матеріальное обезпеченіе всѣхъ членовъ семьи. Нераздѣльность собственности, напр., поземельной держалась до тѣхъ поръ, пока она имѣла политическое значеніе. Но чѣмъ болѣе собственность дѣлается обыкновеннымъ гражданскимъ фактомъ, экономическимъ товаромъ, тѣмъ болѣе пробивали себѣ дорогу законы о раздѣлѣ имущества. Чѣмъ развитѣе, такимъ образомъ, гражданское право, тѣмъ большую силу получаетъ принципъ раздѣленія имуществъ; напротивъ, чѣмъ развитѣе государственное право, тѣмъ сильнѣе преобладаетъ принципъ единонаслѣдія.

3. Развитой гражданскій бытъ вырабатываетъ свободу распоряженія имуществомъ и свободу завѣщанія. Напротивъ, современное государственное право не терпитъ наслѣдованія по завѣщанію; чѣмъ развитѣе оно, тѣмъ болѣе старается укрѣпить наслѣдованіе престола по закону, какъ не допускающее произвола.

4. Наслѣдованіе имущества не ставится въ зависимость отъ условій, которыя ставятся наслѣднику престола. Такъ, напр., принадлежность къ той или другой религіи—вещь безразличная въ гражданскомъ наслѣдствѣ; напротивъ, наслѣдованіе престола обставляется условіями даже въ этомъ отношеніи. Русскій престолъ не можетъ занять лицо не православнаго вѣроисповѣданія, и точно также не можетъ быть королемъ Испаніи протестантъ, а королемъ прусскимъ католикъ.

5. Послѣднее различіе между наслѣдованіемъ гражданскимъ и государственнымъ заключается въ той роли, которую играютъ въ немъ женщины; *чѣмъ цивилизованнѣе народъ, тѣмъ права женщинъ болѣе уравниваются съ правами мужчинъ въ гражданскомъ наслѣдованіи; напротивъ, отъ престолонаслѣдія по нѣкоторымъ законодательствамъ женщина совершенно устраняется, а по другимъ допускается съ большимъ ограниченіемъ.* Причина заключается въ томъ предположеніи, что мужчина болѣе способенъ къ государственнымъ дѣламъ, чѣмъ

женщина. Объ этомъ можно, конечно, спорить, но такое воззрѣніе указываетъ на ту точку зрѣнія, съ которой государственное право смотритъ на вопросъ о престолонаслѣдіи: оно не допускаетъ раздѣленія территоріи, потому что наслѣдуется власть, какъ представительница народнаго единства; оно ставитъ право на престолъ въ зависимость отъ физическихъ и психическихъ свойствъ наслѣдника.

II. *Типы государственнаго наслѣдованія.* Существующія системы престолонаслѣдія можно раздѣлить по степени участія женщинъ въ престолонаслѣдіи на три группы:

1. Салическая система совершенно устраняетъ женщинъ отъ престолонаслѣдія (она развилась изъ системы частнаго права салическихъ франковъ, по которому сестра при братѣ не была наслѣдницей). Система эта существуетъ въ настоящее время въ Пруссіи, Швеціи и Норвегіи, Даніи, Бельгіи и Италіи.

2. Англійская система, по которой женщины допускаются только условно: старшій братъ исключаетъ изъ наслѣдованія младшихъ братьевъ и сестеръ, но когда въ данной семьѣ нѣтъ сыновей, то наслѣдство переходитъ къ дочерямъ, которыя исключаютъ лицъ мужского пола другихъ линій. Если у короля, напр., остались сынъ и дочь, то хотя дочь была бы старше, на престолъ вступаетъ сынъ; но если у короля остались дочь и братъ, то вступаетъ на престолъ дочь, а не братъ. Другими словами, предпочтеніе мужчинъ передъ женщинами имѣетъ мѣсто въ семьѣ, а не въ родѣ.

3. Ирландо-голландская система допускаетъ женщинъ на престолъ лишь въ случаѣ совершеннаго отсутствія лицъ мужского пола во всѣхъ линіяхъ агнатовъ. Система эта примѣняется въ Австріи, Голландіи, Греціи; она же дѣйствуетъ и у насъ.

III. *Престолонаслѣдіе по русскому праву.*

1. *Право на престолъ.* Право на русскій престолъ принадлежитъ нисходящимъ потомкамъ императора-родоначальника (Осн. зак., ст. 3-я), мужчинамъ и женщинамъ, хотя тѣмъ и другимъ не въ одинаковой степени (ст. 5-я).

a) Первымъ условіемъ для занятія престола является, такимъ образомъ, *родство съ Императорскимъ царствующимъ Домомъ.*

b) Второе условіе—*происхожденіе отъ законнаго брака.* Для законности брака требуется сверхъ обыкновенныхъ условій: α) согласіе на бракъ царствующаго Императора („На бракъ каждаго лица Императорскаго Дома необходимо соизволеніе царствующаго Императора, и бракъ, безъ соизволенія сего совершонный, законнымъ не признается". Ст. 58-я Учр. Имп. Фам.). β) Бракъ съ лицомъ соотвѣтствующаго достоинства („Лицо Императорской Фамиліи, вступившее въ брачный союзъ съ лицомъ, не имѣющимъ соотвѣтствующаго достоинства, т. е. не принадлежащимъ ни къ какому царствующему или владѣтельному дому, не можетъ сообщить ни оному, ни потомству, отъ брака сего произойти могущему, правъ, принадлежащихъ членамъ Императорской Фамиліи". Ст. 63-я Учр. Имп. Фам.)

c) Третье необходимое условіе—*принадлежность къ православной вѣрѣ* („Императоръ, престоломъ Всероссійскимъ обладающій, не можетъ исповѣдывать никакой иной вѣры, кромѣ православной". Ст.

41-я Осн. зак.). Когда наслѣдство дойдетъ до лица, исповѣдывающаго другую вѣру, то оно должно принять православную религію, если пожелаетъ воспользоваться своимъ правомъ, въ противномъ случаѣ оно устраняется отъ престола (ст. 13-я Осн. зак.).

2. *Порядокъ престолонаслѣдія.* Порядокъ престолонаслѣдія опредѣляется двумя началами: началомъ первородства и началомъ предпочтенія мужского поколѣнія женскому.

а) *Начало первородства* выражается въ томъ, что наслѣдуетъ первородный сынъ Императора, а въ случаѣ его смерти сынъ его, а не второй сынъ Императора. Такъ должно понимать ст. 6-ю Осн. зак.: „Посему наслѣдіе престола принадлежитъ прежде всего старшему сыну царствующаго Императора, а по немъ всему его мужскому поколѣнію". Итакъ, старшій сынъ передаетъ право на престолъ своему сыну, даже если самъ онъ умеръ, не воспользовавшись еще своимъ правомъ. Это начало первородства проявляется далѣе въ предпочтеніи всей первой линіи до ея прекращенія, затѣмъ линіи второй, третьей и т. д. Для практическаго рѣшенія вопроса, кто можетъ вступить на престолъ по праву первородства, должно держаться правила, что по этому праву всегда вступаетъ на престолъ ближайшій родственникъ послѣдняго Императора.

b) *Начало предпочтенія мужскою поколѣнія женскому.* Нашъ законъ различаетъ мужскія поколѣнія и женскія; первыя идутъ отъ мужчины и состоятъ изъ непрерывной цѣпи мужчинъ; вторыя соединяются съ царствующимъ домомъ посредствомъ женщины. Съ этимъ различіемъ поколѣній соединяется и различіе въ порядкѣ преемства престола; пока есть мужскія поколѣнія, хотя бы и дальнѣйшія, чѣмъ женскія, къ царствующему дому, женскія исключаются совершенно; поэтому мужскія поколѣнія имѣютъ безусловное предпочтеніе передъ этими послѣдними; но если они прекращаются, женщины получаютъ возможность вступить на престолъ и тѣмъ открываютъ новыя линіи, въ которыхъ наблюдается тотъ же порядокъ, какъ и въ мужскихъ, т.-е. мужчины предпочитаются женщинамъ. Въ этомъ смыслѣ должно понимать выраженіе 8-й ст. Осн. зак., которая указавъ то, что по пресѣченіи мужскихъ поколѣній престолъ переходитъ въ женскія, продолжаетъ такъ: „и въ ономъ слѣдуетъ тому же порядку, предпочитая лицо мужское женскому, но при семъ не теряетъ никогда права то женское лицо, отъ котораго право безпосредственно пришло", т.-е. кто бы ни открывалъ новую женскую линію,—мужчина или женщина,—въ дальнѣйшемъ родѣ престолъ слѣдуетъ въ этой женской линіи въ томъ же порядкѣ, какъ шелъ въ мужской. Что касается второй половины приведенной статьи, то должно замѣтить, что редакція ея не совсѣмъ удачна. Правильнѣе было бы сказать: „къ которому право пришло" вмѣсто „отъ котораго безпосредственно пришло". Здѣсь имѣется въ виду та мысль, что въ престолонаслѣдіи не должно быть скачковъ и что не должно пропускать женщинъ, связующихъ новыя линіи съ царствующимъ домомъ. Наприм., послѣ Императора не осталось ни сына, ни брата, а только дочь съ сыномъ, — Императору наслѣдуетъ тогда не внукъ, а дочь. Предвидя подобный случай, статья и говоритъ: „но при этомъ не теряетъ права то женское лицо, отъ

котораго право безпосредственно пришло". Этими двумя началами, первородствомъ и предпочтеніемъ мужского поколѣнія женскому, исчерпывается весь порядокъ нашего престолонаслѣдія.

Остановимся теперь на томъ, какими правилами опредѣляется наслѣдованіе женскихъ линій, которыхъ можетъ быть нѣсколько. По прекращеніи послѣдней мужской линіи, которая изъ женскихъ вступаетъ на престолъ? Этотъ вопросъ рѣшается началомъ близости къ послѣднему царствующему Императору; на престолъ вступаетъ ближайшая его родственница, а за ней ея родъ до прекращенія. По пресѣченіи же женскаго поколѣнія послѣдне-царствовавшей мужской линіи престолъ переходитъ къ женскому поколѣнію самой первой мужской и опять къ той особѣ, которая ближе всѣхъ къ послѣдне-царствовавшему Императору въ этой линіи; если же и эта линія пресѣчется, то престолъ переходитъ послѣдовательно въ слѣдующія линіи.

3. *Отреченіе отъ престола.* „При дѣйствіи правилъ, выше изображенныхъ о порядкѣ наслѣдія престола, лицу, имѣющему на оный право, предоставляется свобода отрещись отъ сего права въ такихъ обстоятельствахъ, когда засимъ не предстоитъ *никакого затрудненія въ дальнѣйшемъ наслѣдованіи престола*" (ст. 15). Подчеркнутыя слова не отличаются ясностью. „Если есть лицо, имѣющее право наслѣдовать, то нѣтъ никакого затрудненія въ наслѣдованіи; если наслѣдникъ малолѣтній, то затрудненія заключаются въ учрежденіи правительства, а не въ наслѣдованіи; если вовсе нѣтъ лица, которому бы принадлежало право на престолъ, то опять же затрудненія въ наслѣдованіи нѣтъ, ибо наслѣдованіе тутъ прекращается, и возникаетъ вопросъ о замѣщеніи престола внѣ порядка престолонаслѣдованія". Приведенныя слова взяты цѣликомъ изъ манифеста Александра I, въ которомъ онъ согласился на желаніе своего брата Константина отказаться отъ престола. Можно поэтому предположить, что законодатель имѣлъ въ виду два послѣдніе указанные случаи: малолѣтство наслѣдника и необходимость замѣщенія престола внѣ порядка престолонаслѣдованія.

§ 121. **Вступленіе на престолъ.**

I. *Вступленіе на престолъ.* Наше право принимаетъ слѣдующія начала перехода правъ государственной власти отъ одного лица къ другому. Въ ту минуту, какъ кончается царствующій Императоръ, открывается престолонаслѣдіе, и права государственной власти переходятъ на преемника „ipso jure". Для пріобрѣтенія ихъ не нужно никакого особеннаго дѣйствія, которымъ обусловливалось бы вступленіе на престолъ: переходъ правъ совершается самъ собой; наслѣдникъ начинаетъ царствовать съ момента смерти своего предшественника; для сего даже не требуется, чтобы наслѣдникъ зналъ объ этой смерти (ст. 31-я). Знаетъ ли онъ о ней, или не знаетъ, это все равно, онъ уже царствуетъ. Обыкновенно лицо наслѣдника бываетъ извѣстно напередъ. Ст. 32-я Осн. зак. обязываетъ Императора въ манифестѣ о восшествіи на престолъ объявить наслѣдника (за исключеніемъ того случая, когда Императоръ бездѣтенъ); если объявленный наслѣдникъ умретъ, то издается манифестъ, объявляющій другого наслѣдника. Отъ вступленія на престолъ или перехода правъ верховной власти слѣдуетъ отличать дѣйствительное ихъ осуществленіе; для послѣдняго требуются

особыя условія, именно: извѣстный возрастъ, отличный отъ общаго гражданскаго. Онъ опредѣляется въ 16 лѣтъ, а до этого времени учреждается опека и попечительство.

II. *Присяга подданныхъ и коронованіе.* За вступленіемъ на престолъ слѣдуетъ присяга подданныхъ на вѣрность своему государю. „Вѣрность подданства воцарившемуся Императору и законному его наслѣднику, хотя бы онъ и не былъ наименованъ въ манифестѣ, утверждается всенародной присягой“ (ст. 33-я Осн. зак.). Къ присягѣ приводятся всѣ вообще подданные мужскаго пола, достигшіе двѣнадцатилѣтняго возраста, всякаго чина и званія, не исключая и крестьянъ (ст. 34, прим. 2). Необходимо замѣтить, что обязанность подчиняться, вѣрность подданства новому государю основывается не на присягѣ, а на законѣ, въ силу котораго извѣстное лицо дѣлается субъектомъ верховной власти; подданные не потому повинуются, что они признали свободно власть новаго государя и принесли ему присягу, а потому, что обязаны подчиняться законному государю. Согласно съ этимъ въ Пруссіи нѣтъ общей присяги на подданство. Неправильное пониманіе значенія присяги можетъ повести къ неправильному отношенію къ власти, именно можетъ родиться представленіе, что подданные свободно признали новаго государя, что въ ихъ волѣ признать и не признать его. Обязанность подданныхъ подчиняться вытекаетъ сама собой изъ закона, а присяга даетъ ей лишь религіозное освященіе. Мужчины, не достигшіе двѣнадцатилѣтняго возраста, не приводятся къ присягѣ ни въ моментъ восшествія на престолъ государя, ни впослѣдствіи; наконецъ, можно уклониться отъ присяги. Но присяга присоединяетъ къ этой обязанности нѣчто новое: возстаніе подданныхъ не присягавшихъ можетъ быть разсматриваемо только какъ нарушеніе права, возстаніе же присягавшихъ есть сверхъ того и клятвопреступленіе. По вступленіи на престолъ совершается обрядъ коронованія и мѵропомазанія, не имѣющій, однако, никакого юридическаго значенія. Дѣйствія государя до коронаціи имѣютъ такую же силу, какъ и послѣ нея; это чисто религіозный обрядъ, а потому въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ въ Пруссіи, коронаціи нѣтъ.

III. *Послѣдствія вступленія на престолъ.* Что касается до послѣдствій вступленія на престолъ, то надо замѣтить, что на новаго государя переходитъ не только государственная власть, но и обязанности, возникающія изъ дѣйствій его предшественниковъ, какъ, напримѣръ, изъ договоровъ, заключенныхъ ими съ другими державами, изъ правительственныхъ распоряженій, данныхъ ими привилегій, диспенсацій и т. д. Всѣ подобные акты предшественниковъ имѣютъ силу и для новаго государя. Это не должно понимать въ томъ смыслѣ, что права, вытекающія изъ этихъ актовъ для какихъ-либо лицъ и государствъ, не могутъ быть измѣнены; они могутъ быть измѣняемы, но такъ же, какъ это сдѣлали бы государи, давшіе ихъ, а не въ силу того только, что на престолъ взошелъ новый государь. Такая политическая преемственность — необходимое послѣдствіе начала, что каждый государь есть представитель единой, непрерывной государственной власти, а потому обязанности его не прекращаются съ его смертью, а переходятъ на его преемниковъ. Наши законы не содержатъ поста-

новленія, выражающаго необходимость преемства политики, но что она сознается и у насъ, можно вывести изъ манифестовъ, возвѣщающихъ о вступленіи на престолъ новыхъ государей. Такъ, Николай I въ своемъ манифестѣ о вступленіи на престолъ высказываетъ желаніе, чтобы царствованіе его было продолженіемъ царствованія Александра I. Точно также Александръ II въ своемъ манифестѣ объявляетъ, что онъ будетъ руководиться тѣми же принципами, какими руководились его предшественники.

§ 122. **Организація правительства по дѣйствующему праву.** Въ первой части 1-го тома нашего Свода (Основные законы) послѣ законовъ, опредѣляющихъ порядокъ престолонаслѣдія, помѣщенъ отдѣлъ, озаглавленный: „О совершеннолѣтіи Императора, о правительствѣ и опекѣ".

I. *Случаи, въ коихъ необходимо учрежденіе правительства.* Учрежденіе правительства наступаетъ въ такихъ случаяхъ, когда имѣется законный наслѣдникъ, но онъ по тѣмъ или другимъ причинамъ не можетъ осуществлять права своей верховной власти. Это требованіе учрежденія правительства, очевидно, создаетъ такія условія, при которыхъ нарушается нормальное теченіе государственной жизни. Въ виду этого въ большинствѣ законодательствъ учрежденіе правительства нормируется самыми точными постановленіями. Нельзя того же сказать про наши законы. Они разсматриваютъ лишь одинъ случай, когда необходимо учрежденіе правительства, и этотъ случай формулированъ въ 19-й ст. Осн. зак., въ которой мы читаемъ: „При вступленіи на престолъ Императора прежде сего возраста (т.-е. 16 лѣтъ), до совершеннолѣтія его учреждается правительство и опека". Несомнѣнно, однако, что существуетъ еще и другой случай, требующій учрежденія правительства. Этотъ случай наступаетъ тогда, когда Императоръ умираетъ бездѣтнымъ, а супруга его остается беременною. Если у государыни родится сынъ, то онъ является законнымъ наслѣдникомъ престола, и если бы въ этомъ случаѣ не учреждалось правительства, то на престолъ вступилъ бы ближайшій наслѣдникъ, и зачатый лишился бы тогда своего права на престолъ. Хотя, какъ мы сказали, законъ прямо и не говоритъ объ этомъ случаѣ, но это разумѣется само собою, ибо зачатый, когда дѣло идетъ объ его интересахъ, считается равнымъ рожденному. Но онъ еще не родился, кто же будетъ управлять государствомъ въ этотъ промежутокъ? Очевидно, что здѣсь необходимо установить правительство, точно такъ же, какъ и на время малолѣтства родившагося. Въ пользу защищаемаго мнѣнія мы можемъ сослаться и на практику нашу. Въ 1826 году Императоръ Николай I, издавая манифестъ объ учрежденіи правительства на случай смерти своей и сына своего Александра, предвидитъ случай, указанный нами, а именно, если сынъ его Александръ умретъ, а Императрица Александра Ѳеодоровна останется беременной: „Если по кончинѣ нашей, — говорится въ манифестѣ, — Императрица Александра Ѳеодоровна будетъ беременна, то до разрѣшенія ея отъ бремени братъ нашъ Михаилъ Павловичъ да будетъ правителемъ государства".

II. *Порядокъ учрежденія правительства.* Что касается до порядка учрежденія правительства и его состава, то тутъ впереди всего стоитъ

воля царствующаго Императора, какъ это видно изъ 21-й ст. Осн. зак., которая гласитъ: „Назначеніе правителя и опекуна, какъ въ одномъ лицѣ совокупно, такъ и въ двухъ лицахъ раздѣльно, зависитъ отъ воли и усмотрѣнія царствующаго Императора, которому для лучшей безопасности слѣдуетъ учинить выборъ сей на случай его кончины". Царствующій Императоръ, такимъ образомъ, можетъ назначить правителемъ кого захочетъ, наприм., дальняго родственника, помимо близкаго, и даже не родственника. Такъ въ 1826 году Императоръ Николай I назначилъ правителемъ на случай своей смерти брата своего Михаила, а Императоръ Александръ II въ 1856 году — брата своего Константина.

Только въ тѣхъ случаяхъ, когда назначеніе не было сдѣлано при жизни Императора, вступаютъ въ силу тѣ узаконенія, которыя предусматриваютъ этотъ случай, и правительство возникаетъ законнымъ порядкомъ. Относительно этого мы находимъ постановленія въ статьяхъ 22-й, 23-й и 24-й Осн. зак. Такъ ст. 22-я говоритъ: „Когда при жизни Императора такового назначенія не послѣдовало, то, по кончинѣ его, правительство государства и опека надъ лицомъ Императора въ малолѣтствѣ принадлежатъ отцу или матери, вотчимъ же и мачеха исключаются". Такимъ образомъ право быть правителемъ принадлежитъ прежде всего отцу, а если его нѣтъ, то матери малолѣтняго. Ст. 22-я Осн. зак., значитъ, предусматриваетъ тотъ случай, когда родители малолѣтняго не могутъ сами занимать престола, а имѣютъ лишь право быть правителями государства. Но когда же, спрашивается, возможны такіе случаи, что право на престолъ получаетъ лицо, родители котораго не занимали сами престола? Эти случаи наступаютъ тогда, когда родители наслѣдника или отказались отъ престола, или не могли вступить на престолъ по причинѣ иновѣрія или же по непринадлежности къ царствующему дому. Послѣ нихъ это право принадлежитъ слѣдующему возможному наслѣднику, если онъ достигъ совершеннолѣтія, кто бы онъ ни былъ, — мужчина или женщина. Это постановляется 23-й ст. Осн. зак., которая гласитъ: „Когда нѣтъ отца и матери, то правительство и опека принадлежитъ ближайшему къ наслѣдію престола изъ совершеннолѣтнихъ обоего пола родственниковъ малолѣтняго Императора". Итакъ, для того, чтобы быть правителемъ по закону (равно какъ и по завѣщанію), не нужно быть ни членомъ царствующаго дома, ни исповѣдывать православную вѣру, т.-е. здѣсь не необходимы тѣ условія, которыя имѣютъ рѣшающее значеніе въ случаѣ занятія лицомъ престола Россійской имперіи. Статья 24-я Осн. зак. перечисляетъ законныя причины неспособности къ правительству. Причинъ этихъ двѣ: 1) безуміе, хотя бы и кратковременное, и 2) вступленіе вдовыхъ правителей или правительницъ во второй бракъ.

III. *Права правителя.* Прямого отвѣта на вопросъ, какими правами пользуется правитель, мы не находимъ въ законахъ и лишь косвенно можемъ рѣшить его на основаніи статьи, опредѣляющей права Совѣта, состоящаго при правителѣ. Эта статья, ст. 28-я Осн. зак., гласитъ: „Въ Совѣтъ правительства входятъ безъ изъятія всѣ дѣла, подлежащія рѣшенію самого Императора, и всѣ тѣ, которыя какъ къ нему, такъ и въ Совѣтъ его вступаютъ". Далѣе, 25-я ст. Осн. зак.:

„Правителю государства полагается Совѣтъ правительства, и какъ правитель безъ Совѣта, такъ и Совѣтъ безъ правителя существовать не могутъ“.

Такъ какъ область компетенціи Совѣта совпадаетъ съ областью вѣдѣнія правителя, и Совѣту подлежатъ тѣ же самыя дѣла, какъ и Императору, то на основаніи этого мы можемъ заключить, что кругъ дѣятельности правителя совпадаетъ съ кругомъ вѣдомства самого Императора. Отношенія правителя къ Совѣту опредѣляются постановленіемъ, по которому ни одно дѣло не можетъ поступить на усмотрѣніе правителя помимо Совѣта. Для правителя выслушивать мнѣніе Совѣта обязательно, но онъ не связанъ этимъ мнѣніемъ, что слѣдуетъ изъ 29-й ст. Осн. зак., гдѣ сказано, что „правитель имѣетъ голосъ рѣшительный“, Совѣту же, значитъ, принадлежитъ лишь совѣщательный голосъ.

Правитель завѣдуетъ, такимъ образомъ, всѣми тѣми дѣлами, которыя подлежатъ вѣдѣнію самого Императора, власть же его не однородна съ властью Императора. Правитель можетъ быть и лицо, не исповѣдующее православной вѣры, ему не присягаютъ, и онъ не коронуется. Власть правителя не обставлена тѣми условіями, въ силу которыхъ Императоръ Всероссійскій есть Императоръ „Божіею милостію“, Государь самодержавный, черпающій свою власть изъ власти Божеской.

Пользуется ли правитель преимуществами Государя? На этотъ вопросъ мы должны отвѣтить отрицательно, потому что эти преимущества составляютъ исключительную принадлежность Государя и членовъ Императорской Фамиліи, а потому мы должны сказать, что правитель пользуется правами на эти преимущества лишь въ томъ случаѣ, если онъ принадлежитъ къ членамъ Императорской Фамиліи, и тогда онъ пользуется ими не какъ правитель, а какъ членъ Императорской Фамиліи.

IV. *Правительственный Совѣтъ.* Учрежденіе Совѣта и составъ его находятся въ полной зависимости отъ воли и благоусмотрѣнія Императора; но если Государь не оставитъ распоряженія о порядкѣ учрежденія Совѣта и о составѣ его, то законъ предоставляетъ правителю право и обязанность учредить Совѣтъ самому. На этотъ только случай закономъ опредѣляется, изъ кого долженъ состоять Совѣтъ, а именно: въ правительственномъ Совѣтѣ должны засѣдать шесть лицъ первыхъ двухъ классовъ, не принадлежащихъ къ царствующему дому. Правителю, кромѣ того, предоставляется возможность, если онъ пожелаетъ, призвать въ Совѣтъ и членовъ Императорской Фамиліи, но подъ тѣмъ условіемъ, чтобы они не входили въ составъ тѣхъ шести лицъ. Постановленія объ этомъ мы находимъ въ статьяхъ 26-й и 27-й Осн. зак. Такъ, статья 26-я гласитъ: „Совѣтъ составляютъ шесть особъ первыхъ двухъ классовъ, по выбору правителя, который назначаетъ и другихъ при случающихся перемѣнахъ“. И далѣе, ст. 27-я: „Мужского пола особы Императорской Фамиліи могутъ засѣдать въ семъ Совѣтѣ по выбору правителя, но не прежде своего совершеннолѣтія и не въ числѣ шести особъ, оный составляющихъ“.

ГЛАВА III.

Права и преимущества верховной власти и членовъ Императорской Фамиліи.

Градовскій, Начала русскаго государственнаго права, стр. 143—192. *Романовичъ-Славатинскій*, Система русскаго государственнаго права, стр. 126—299.

§ 123. Права верховной власти.

I. *Права верховной власти въ области законодательства.* Вся полнота законодательной власти сосредоточивается въ лицѣ Императора. Въ этой области Государь дѣйствуетъ лично и непосредственно; органы, принимающіе участіе въ законодательной дѣятельности, не имѣютъ ни рѣшающаго голоса, ни принудительной власти. Ихъ участіе будетъ подробнѣе изложено ниже, въ отдѣлѣ о процессѣ составленія законовъ.

II. *Права верховной власти въ области управленія.* Права верховной власти въ области управленія опредѣляются статьями 80-й и 81-й Осн. зак., которыя постановляютъ: „Власть управленія во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Государю. Въ управленіи верховномъ власть его дѣйствуетъ непосредственно: въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него лицамъ и мѣстамъ, дѣйствующимъ его именемъ и по его повелѣнію“ (ст. 80-я). И, далѣе, въ ст. 81-й Осн. зак. мы читаемъ: „Предметы управленія подчиненнаго, образъ его дѣйствія, степень и предѣлы власти, оному ввѣряемой, во всѣхъ вообще установленіяхъ, какъ высшихъ государственныхъ, такъ и низшихъ, имъ подвѣдомыхъ, опредѣляются подробно въ учрежденіяхъ и уставахъ сихъ установленій“. Изъ двухъ приведенныхъ статей вытекаетъ, что наши законы различаютъ двѣ области управленія: 1) область верховнаго управленія, 2) область управленія подчиненнаго. Въ первой области (области верховнаго управленія) Государь дѣйствуетъ непосредственно повелѣніями своей Высочайшей воли, во второй онъ предоставляетъ управленіе подчиненнымъ органамъ. И въ той, и въ другой области правитъ единая неограниченная, самодержавная власть Императора, исключающая всякую конкуррирующую съ нею власть. Различіе же заключается лишь въ формѣ и способахъ осуществленія этой власти. Въ первой она проистекаетъ непосредственно отъ Императора и непосредственно и лично осуществляется имъ, во второй эта власть дѣйствуетъ черезъ органы, ею установленные, и на основаніи законовъ, ею изданныхъ.

Это различіе осуществленія Императоромъ своей верховной власти въ этихъ двухъ различныхъ областяхъ обусловливается тѣмъ, что въ первой области власть, по самому характеру своей дѣятельности въ этой области, должна выступать самостоятельно и творчески, между тѣмъ какъ во второй области правительственная дѣятельность ограничивается исполненіемъ законовъ и осуществленіемъ предначертанныхъ задачъ.

Творческая и самостоятельная правительственная дѣятельность требуетъ непосредственной дѣятельности верховной власти, дѣятельность же исполнительная и подчиненная можетъ быть поручена и подчиненнымъ органамъ.

Къ первой области верховнаго управленія мы отнесемъ поэтому всѣ тѣ правительственные акты, которые не могутъ быть предусмотрѣны и урегулированы закономъ и въ коихъ власть ставитъ себѣ свободно правительственныя задачи и установляетъ способъ ихъ исполненія. Къ этимъ актамъ принадлежатъ:

1. *Внѣшнія сношенія*, какъ-то: объявленіе войны, заключеніе мира, международные договоры и конвенціи (статья 23-я Учрежденія Государственнаго Совѣта, п. 6).

2. *Верховное финансовое управленіе:* установленіе налоговъ и уничтоженіе оныхъ, роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ, а также новые штаты разныхъ управленій и вѣдомствъ (Учр. Госуд. Сов., ст. 23, п. 7, 12), отчужденіе частной собственности въ интересахъ общегосударственныхъ (Учр. Госуд. Сов., ст. 21, п. 6).

3. *Мѣропріятія, превышающія власть подчиненныхъ органовъ* и не могущія быть разрѣшенными силою существующихъ законовъ. Сюда должны быть отнесены:

a) Всѣ дѣла, кои требуютъ содѣйствія нѣсколькихъ министровъ или кои превышаютъ предѣлъ власти отдѣльныхъ министровъ. Это постановляется 24-й ст. Установленія Комитета Министровъ, которая гласитъ: „Изъ числа текущихъ дѣлъ представляются въ Комитетъ отъ министерствъ: 1) дѣла, по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ; 2) дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ встрѣтитъ министръ сомнѣніе; 3) дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру, и требующія Высочайшаго разрѣшенія".

b) Общія внутреннія мѣры въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя (ст. 23-я Учр. Госуд. Сов., п. 5).

c) *Административныя взысканія:* выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ по опредѣленіямъ министровъ и опредѣленію Правительствующаго Сената (ст. 26-я Уст. Ком. Мин., п. 7).

Далѣе, п. 4-й ст. 204-й Учр. Правит. Сената гласитъ: „Когда губернское начальство обличено будетъ въ умышленномъ или неоднократномъ нарушеніи законнаго порядка и злоупотребленіи ввѣренной ему властью, или когда, по важности дѣла, Сенатъ признаетъ нужнымъ сдѣлать ему выговоръ болѣе или менѣе строгій то испрашиваетъ на сіе Высочайшее соизволеніе".

4. *Право надзора за всѣми частями управленія*, т.-е. право лично или чрезъ уполномоченныхъ удостовѣряться въ порядкѣ и состояніи управленія, на чемъ основано, между прочимъ, поднесеніе министрами ежегодныхъ отчетовъ о благосостояніи ввѣренныхъ имъ вѣдомствъ.

5. Одному Государю принадлежитъ право раздавать награды и надѣлять разнаго рода милостями своихъ вѣрноподданныхъ. Поэтому раздача орденовъ, назначеніе привилегій и разрѣшеніе компаній, которыя просятъ объ особенныхъ привилегіяхъ, нуждаются въ Высочайшемъ разрѣшеніи.

III. *Право верховной власти въ области суда.* Въ области законодательства, какъ мы видѣли, верховная власть въ лицѣ Императора дѣйствуетъ непосредственно; эта дѣятельность, какъ дѣятельность творческая, не можетъ быть поручена подзаконнымъ органамъ и должна всецѣло входить въ сферу непосредственной личной дѣятельности Государя. Въ области правительственной власти мы видимъ уже, что эта сфера не такъ широка: существуетъ цѣлый рядъ правительственныхъ актовъ, которые являются лишь исполненіемъ законовъ и потому могутъ быть предоставлены подчиненнымъ органамъ.

Еще болѣе ограничена сфера непосредственной дѣятельности Государя въ области судебной. Отправленіе правосудія, т.-е. примѣненіе законовъ къ разрѣшенію отдѣльныхъ конкретныхъ случаевъ, не предполагаетъ отдѣльной творческой дѣятельности и поэтому не нуждается въ личной непосредственной дѣятельности верховной власти, а можетъ быть поручено подчиненнымъ органамъ.

И въ интересахъ безпристрастнаго и равномѣрнаго отправленія правосудія оно не только можетъ, но и должно быть поручено подчиненнымъ, т.-е. подзаконнымъ органамъ; другими словами, такимъ органамъ, которымъ не предоставлено полномочій дѣйствовать свободно и по своему усмотрѣнію и функціи которыхъ сводятся только къ примѣненію законовъ. Правосудіе тѣмъ лучше организовано, чѣмъ меньше въ немъ мѣста свободному усмотрѣнію и чѣмъ болѣе оно сводится къ строгому примѣненію закона органами подзаконными. Это начало и легло въ основаніе судебныхъ уставовъ 1864 г., согласно которымъ верховная власть не судитъ лично, а ввѣряетъ правосудіе независимому суду, на высшую инстанцію котораго нѣтъ аппеляціи. Ст. 1-я Учр. суд. установленій провозгласила, что „власть судебная принадлежитъ мировымъ судьямъ, съѣздамъ мировыхъ судей, окружнымъ судамъ, судебнымъ палатамъ и Правит. Сенату въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда“. На эту высшую судебную инстанцію апелляціи нѣтъ. Ст. 927-я Уст. угол. судопроизводства гласитъ: „На рѣшенія Сената жалобы ни въ какомъ случаѣ не допускаются и никѣмъ не могутъ быть принимаемы“.

Изъ этого правила, что Государь лично не судитъ, существуетъ только одно исключеніе. По 97-й ст. Учр. Императ. Фамиліи члены Императорской Фамиліи за неповиновеніе царствующему Императору по его усмотрѣнію отрѣшаются отъ принадлежащихъ имъ правъ и преимуществъ.

Но если суверенный органъ по самой природѣ своихъ полномочій не можетъ судить лично, то онъ въ области судебной все же остается такимъ же верховнымъ органомъ, какъ и въ остальныхъ областяхъ. Не отправляя правосудія лично, онъ, какъ носитель верховной власти, является источникомъ законовъ, организующихъ судъ и примѣняемыхъ судомъ, онъ является источникомъ полномочій судебныхъ органовъ, онъ имѣетъ надъ ними высшій надзоръ и руководство. Право изданія и измѣненія какъ нормъ, опредѣляющихъ судебную организацію, такъ и законовъ, примѣняемыхъ судомъ при отправленіи уголовной и гражданской юрисдикціи, вытекаютъ изъ его права, какъ верховнаго законодателя, и поэтому подъ понятіе судебнаго верховенства не подходятъ.

Судебное верховенство въ собственномъ смыслѣ по нашимъ законамъ обнимаетъ слѣдующія права:

1. *Право верховнаго надзора за отправленіемъ правосудія*, т.-е министръ юстиціи обязанъ подавать отчетъ ежегодно о дѣятельности судебныхъ учрежденій и доставлять свѣдѣнія о нихъ Государю Императору по Его Высочайшему требованію.

2. *Судъ совершается отъ имени Императора* (Ст. 796-я Уст. угол. судопр. гласитъ: „Приговоръ составляется по каждому дѣлу особо. Онъ пишется по установленной формѣ отъ имени Императорскаго Величества“). На его имя подаются прошенія и отъ его имени постановляются приговоры.

3. *Императоръ назначаетъ личный составъ суда* (Ст. 212-я Учр. суд. уст.).

4. *Императоръ имѣетъ право помилованія и смягченія наказанія.* Необходимость существованія этого права и предоставленіе его носителю верховной власти вытекаютъ изъ того, что уголовные законы опредѣляютъ только общія нормы, а въ примѣненіи ихъ къ отдѣльнымъ случаямъ, безконечно разнообразнымъ, они могутъ оказаться жестокими и несправедливыми; предвидѣть всѣ случайности законодатель не можетъ, а предоставить судьямъ право налагать наказанія, не стѣсняясь общими нормами, значило бы поставить на мѣсто закона произволъ отдѣльнаго судьи. Эти соображенія и приводятъ къ необходимости права помилованія, предоставляемаго верховной власти.

а) „Право помилованія Государь можетъ осуществлять *по собственной своей иниціативѣ*“ (т. IX, ст. 13).

б) Государь можетъ въ извѣстныхъ случаяхъ осуществлять право помилованія *по ходатайству суда.* „Въ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда представляются особыя уваженія къ облегченію участи подсудимаго, суду дозволяется ходатайствовать предъ Императоромъ чрезъ министра юстиціи о смягченіи наказанія или даже помилованіи подсудимаго, вовлеченнаго въ преступленіе несчастнымъ для него стеченіемъ обстоятельствъ“ (ст. 775-я Уст. угол. судопр.).

в) Наконецъ, *сами осужденные могутъ просить Государя о помилованіи* или смягченіи ихъ участи (ст. 17-я временныхъ правилъ о порядкѣ принятія прошеній и жалобъ на Высочайшее имя. Изд. 1886 г.).

5. *Государю принадлежитъ право утвержденія нѣкоторыхъ приговоровъ.* „Приговоры суда, вошедшіе въ законную силу, прежде обращенія ихъ къ исполненію представляются черезъ министра юстиціи на усмотрѣніе Императорскаго Величества, когда дворяне, чиновники, священнослужители всѣхъ степеней духовной іерархіи или лица, имѣющія ордена и знаки отличія, снимаемые лишь съ Высочайшаго соизволенія, присуждаются къ наказаніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ (пунктъ 1-й 945-й ст. Уст. угол. судопр.)“. Спрашивается, какое значеніе имѣетъ представленіе этихъ приговоровъ на усмотрѣніе Государя? Пересужденіе ли это уже рѣшеннаго дѣла, или нѣтъ?

Приведенная статья говоритъ о приговорахъ, вошедшихъ въ законную силу. Слѣдовательно, въ такомъ представленіи приговоровъ

на усмотрѣніе Государя нельзя видѣть перевершенія дѣла. Необходимость же представленія объясняется, во-1-хъ, только тѣмъ, что знаки отличія, возлагаемые Государемъ Императоромъ, могутъ быть сняты только съ его согласія; если Государь не желаетъ лишить осужденнаго знаковъ отличія, то онъ можетъ смягчить наказаніе (выбрать другой, болѣе легкій родъ наказанія) или совсѣмъ помиловать его, во-2-хъ, тѣмъ, что дворяне, чиновники, священнослужители по жалованной дворянству грамотѣ пользовались прежде привилегіями, по которымъ приговоры о лишеніи ихъ званія и правъ состоянія восходили на утвержденіе Государя. Эти привилегіи удержаны этими классами лицъ и теперь, но только съ тѣмъ различіемъ, что дѣла о нихъ не пересуждаются Императоромъ, какъ было раньше, а Государь можетъ или дать свое согласіе на исполненіе приговора, или помиловать осужденнаго.

6. *Государю же принадлежитъ право разрѣшать или не разрѣшать преданіе суду лицъ первыхъ трехъ классовъ.* Подтвержденіе этому мы находимъ въ 1094-й ст. Уст. угол. судопр.: „Высшіе чины, занимающіе должности первыхъ трехъ классовъ, какъ по судебному, такъ и административному вѣдомствамъ, предаются суду за преступленія должности не иначе, какъ по Высочайше утвержденному мнѣнію Государственнаго Совѣта, которое и служитъ основаніемъ обвинительному акту".

§ 124. **Преимущества верховной власти.**

I. *Опредѣленіе и отличіе отъ правъ верховной власти.* Отъ правъ верховной власти, которыя во всѣхъ государствахъ болѣе или менѣе одни и тѣ же и не зависятъ отъ той или другой формы государственнаго устройства, должно отличать преимущества верховной власти, которыя не вытекаютъ изъ самаго существа ея, а обусловливаются тѣмъ, что носителемъ ея является физическое лицо. Эти преимущества верховной власти, въ отличіе отъ ея правъ, не суть аттрибуты верховной власти, какъ таковой, а являются личными привилегіями монарха. Они имѣютъ цѣлью сгладить или, по крайней мѣрѣ, смягчить неудобства, вытекающія изъ того, что носителемъ верховной власти является физическое лицо, имѣющее общіе всѣмъ людямъ слабости и недостатки. Преимущества верховной власти поэтому имѣютъ своею цѣлью окружить носителя верховной власти такими условіями, которыя возвели бы личность государя на степень безстрастнаго и безличнаго учрежденія. Вслѣдствіе этого Императоръ нуждается не только въ той охранѣ личности, которая дается каждому отдѣльному человѣку законами, но, какъ учрежденіе, съ которымъ связанъ цѣлый рядъ существенныхъ интересовъ государства, нуждается въ особенной и усиленной заботливости и охранѣ со стороны закона.

II. *Внутреннія преимущества верховной власти.* Между этими преимуществами на первомъ планѣ стоитъ неприкосновенность монарха.

А. *Неприкосновенность монарха.* Лицо, являющееся представителемъ верховной власти, должно быть ограждено болѣе частныхъ лицъ въ виду того, что оно представляетъ собою то, что ни одинъ гражданинъ представлять собою не можетъ. Вотъ почему въ каждомъ государствѣ глава его пользуется усиленной уголовной защитой, и

за преступленія, направленныя противъ личности монарха, существуютъ суровыя наказанія во всѣхъ государствахъ.

Принципъ неприкосновенности монарха не выраженъ прямо въ нашемъ Сводѣ законовъ, хотя въ немъ и говорится о священной особѣ Государя и священныхъ его правахъ. Но тѣ послѣдствія, которыя вытекаютъ изъ этого преимущества (неприкосновенности) очень послѣдовательно проведены въ нашихъ законахъ: *Государь Императоръ пользуется усиленной уголовной защитой.*

1. *Преступленія противъ личности Императора наказываются нашими законами гораздо строже преступленій однородныхъ, направленныхъ противъ частныхъ лицъ.* Такъ, согласно статьѣ 1454-й Улож. о нак., за убійство простого человѣка, безъ смягчающихъ вину обстоятельствъ, полагается лишеніе всѣхъ правъ состоянія и ссылка въ каторжныя работы на время 15—20 лѣтъ; за убійство отца или матери — лишеніе всѣхъ правъ состоянія и ссылка въ каторжныя работы безъ срока (ibid., ст. 1449-я). Преступленія же, направленныя противъ жизни, здравія или чести Императора, подвергаютъ виновнаго лишенію всѣхъ правъ состоянія и смертной казни (ibid., ст. 241-я).

2. *Въ преступленіяхъ, направленныхъ противъ личности Императора, не различаются степени совершенія преступленій;* здѣсь одинаково строго наказывается какъ тотъ, кто привелъ въ исполненіе преступный замыселъ, т.-е. совершившій уже преступленіе, такъ и тотъ, кто подготовился къ этому или же письменно или словесно обнаружилъ свои мысли (ibid., ст. 242-я).

3. *Всѣ участники преступленія, направленнаго противъ особы Государя, какъ бы отдаленно ни было участіе въ немъ* (напр., попустители, укрыватели), *наказываются точно такъ же строго* (т.-е. смертной казнью), какъ и тѣ, которые взяли на себя организацію преступленія (подстрекатели, подговорщики) и которые привели его въ исполненіе (ст. 243-я), тогда какъ въ преступленіяхъ противъ частныхъ лицъ дѣлается въ этомъ случаѣ различіе, и второстепенные виновники наказываются обыкновенно слабѣе главныхъ.

Оскорбленіемъ Величества считается составленіе и распространеніе письменныхъ или печатныхъ сочиненій или изображеній, имѣющихъ цѣлью возбудить неудовольствіе и неуваженіе къ личнымъ качествамъ Государя; виновные же въ оскорбленіи Величества подвергаются лишенію всѣхъ правъ состоянія и ссылкѣ въ Сибирь на каторгу на время 10—12 лѣтъ (ibid., ст. 145-я), т.-е. виновные въ оскорбленіи Величества подвергаются наказанію высшему, чѣмъ какое полагается за побои обыкновеннаго человѣка, сопровождавшіеся смертью, за что полагается ссылка въ каторжныя работы на время 8—10 лѣтъ.

Произнесеніе дерзкихъ и оскорбительныхъ словъ, хотя и заочно, поврежденіе статуй и портретовъ Государя въ публичныхъ мѣстахъ ведетъ къ каторжной работѣ на время 6—8 лѣтъ (ст. 246-я).

Принципъ неприкосновенности признается и въ конституціонныхъ государствахъ (прусская конституція, 43-я статья: Die Person des Königs ist unverletzlich, т.-е. личность короля неприкосновенна. Вюртембергская конституція: Die Person des Königs ist heilig nud unverletzlich, т.-е. личность короля священна и неприкосновенна).

Б. *Безотвѣтственность.* Вторымъ преимуществомъ главы государства является его безотвѣтственность. Государь, какъ человѣкъ, можетъ грѣшить, но, какъ носитель верховной власти, онъ не можетъ быть подвергнутъ наказанію суда. Онъ, какъ источникъ всѣхъ законовъ, не можетъ явиться передъ ними нарушителемъ ихъ. Въ этомъ и можно видѣть основаніе для безотвѣтственности Государя, въ которой мы различаемъ три вида: а) безотвѣтственность по дѣламъ уголовнымъ (уголовная безотвѣтственность), б) безотвѣтственность по дѣламъ гражданскимъ (гражданская безотвѣтственность) и в) безотвѣтственность политическая.

1. Безотвѣтственность Государя по дѣламъ уголовнымъ безусловная.

2. Безотвѣтственность гражданская признается лишь въ ограниченномъ смыслѣ. Государь не можетъ быть привлеченъ, конечно, къ суду и явиться отвѣтчикомъ въ гражданскомъ искѣ. Но Государь въ качествѣ частнаго человѣка имѣетъ право совершать гражданскія сдѣлки; могущіе же отсюда возникнуть иски предъявляются въ обыкновенный судъ, но отвѣтчикомъ является по этимъ искамъ не Государь, а учрежденіе, которое завѣдуетъ частными дѣлами Государя. Это, если не прямо, то косвенно выражено въ ст. 173-й Учр. Императорской Фамиліи: „Дѣла, относящіяся до имуществъ, принадлежащихъ лицамъ Императорскаго Дома, подлежатъ разбору судебныхъ учрежденій и разрѣшаются ими на общемъ законномъ основаніи".

3. Что же касается до безотвѣтственности главы государства по дѣламъ управленія въ абсолютныхъ монархіяхъ, то въ нихъ она подразумѣвается сама собой; но этотъ же принципъ политической безотвѣтственности носителя верховной власти признается и въ конституціонныхъ монархіяхъ. Но такъ какъ тамъ король является главою правительственной власти, и отъ него исходитъ цѣлый рядъ правительственныхъ актовъ, которые могутъ нарушать существующіе законы и конституцію, то въ этихъ государствахъ прибѣгаютъ вмѣсто отвѣтственности короля къ отвѣтственности министровъ. Король не можетъ совершить ни одного акта по дѣламъ управленія безъ того, чтобы министръ не взялъ на себя отвѣтственности за этотъ актъ. Эта отвѣтственность министровъ выражается въ томъ, что всѣ акты, исходящіе отъ короля, подписываются министромъ, и это скрѣпленіе каждаго такого акта подписью министра имѣетъ тотъ смыслъ, что, въ случаѣ нарушенія этимъ актомъ существующихъ законовъ конституціи, къ отвѣтственности привлекается не король, а министры. Исключеніемъ изъ того общаго правила, что монархи въ конституціонныхъ государствахъ считаются безотвѣтственными по дѣламъ управленія, является французская конституція 1852 г., въ которой мы читаемъ: „L'empereur est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours droit de faire appel" (ст. 5-я франц. констит. 1852 г.), т.-е. „Императоръ отвѣтственъ предъ французскимъ народомъ, къ которому онъ имѣетъ право всегда апеллировать". Эта отвѣтственность монарха предъ народомъ была, конечно, не что иное, какъ фраза, такъ какъ не существовало на самомъ дѣлѣ во Франціи никакихъ органовъ, которые дѣлали бы этого рода отвѣтственность императора предъ своимъ народомъ практичес-

кимъ учрежденіемъ, имѣющимъ юридическія послѣдствія, не существовало на самомъ дѣлѣ никакого суда, предъ которымъ императоръ могъ бы явиться отвѣтственнымъ.

Тамъ, гдѣ глава государства признается отвѣтственнымъ по дѣламъ управленія, какъ, напр., президентъ Сѣверо-Американскихъ штатовъ (республики), тамъ существуютъ особыя учрежденія для суда надъ нимъ. Такъ, въ Сѣверо-Американскихъ штатахъ, въ случаѣ суда надъ президентомъ республики, равно какъ и надъ министрами, обвинительной камерой является вторая палата, а мѣстомъ суда—сенатъ.

В. *Высшее положеніе въ государствѣ.* Какъ обладателю верховной власти, Государю принадлежитъ право на самое высшее положеніе въ государствѣ. Отсюда, а) онъ имѣетъ титулъ Императорскаго Величества, б) при публичномъ богослуженіи читаются молитвы о его здравіи и благоденствіи, в) въ случаѣ его смерти налагается трауръ на все государство, г) для служенія при немъ состоитъ дворъ, и лица, составляющія этотъ дворъ, пользуются служебными преимуществами лицъ, состоящихъ на государственной службѣ.

Г. *Покровительство членамъ Императорской Фамиліи.* Государю, какъ главѣ Императорскаго Дома, принадлежатъ особыя права. Основные законы считаютъ его попечителемъ и покровителемъ всѣхъ членовъ царствующей Фамиліи. Согласно этому, ему принадлежитъ право надзора за всѣми членами Императорскаго Дома. Онъ назначаетъ попечителей тѣмъ изъ нихъ, которые имѣютъ 20 — 25 лѣтъ, а къ несовершеннолѣтнимъ изъ нихъ Государь опредѣляетъ опекуновъ, если послѣдніе не назначены родителями несовершеннолѣтнихъ или же назначенные не удостоились утвержденія Императорской Фамиліи (Учр. Имп. Фам., стт. 157—160).

Въ своихъ отношеніяхъ къ Государю члены Императорской Фамиліи обязаны почтеніемъ, вѣрностью и подданствомъ. Какъ слѣдствіе этой обязанности, Императору принадлежитъ „власть отрѣшить неповинующагося отъ назначенныхъ въ семъ законѣ правъ и поступать съ нимъ, яко преслушнымъ волѣ Монаршей“ (ibid., ст. 178-я). Здѣсь является вопросъ, какихъ правъ можетъ лишить Императоръ членовъ своего Дома? Очевидно, первое и главнѣйшее право, принадлежащее всѣмъ членамъ царствующей династіи, есть право на престолъ, о которомъ говорится въ первомъ раздѣлѣ Основныхъ законовъ, за нимъ слѣдуютъ тѣ права, которыя перечислены во второмъ раздѣлѣ Осн. зак. Статья 178-я помѣщена въ Основныхъ законахъ, обнимающихъ оба эти раздѣла. Можно отсюда подумать, что это относится ко всѣмъ правамъ, исчисленнымъ въ этихъ законахъ. Но такое пониманіе не будетъ соотвѣтствовать дѣйствительной волѣ законодателя, который хотѣлъ поставить порядокъ престолонаслѣдія внѣ воли царствующаго Императора. Вотъ почему выраженіе „въ семъ законѣ“ должно обнимать собою только второй раздѣлъ Осн. зак., и именно Учрежденіе Императорской Фамиліи. Такое толкованіе подтверждается и подлиннымъ текстомъ закона, изъ котораго заимствовано это выраженіе. Оно взято изъ Учрежденія Императорской Фамиліи, составленнаго Императоромъ Павломъ и обнародованнаго въ одинъ день съ закономъ о престолонаслѣдіи. Здѣсь оно встрѣчается въ такой формѣ: „имѣетъ

право отъ назначеннаго нами отрѣшить". Учрежденіе Императорской Фамиліи цѣликомъ перешло въ Сводъ, но составители, желая обобщить это выраженіе, вмѣсто него написали „въ семъ законѣ", что нужно понимать такъ: „въ законѣ Императора Павла, носящемъ названіе Учрежденіе Императорской Фамиліи". Итакъ, Императоръ имѣетъ право лишить членовъ своего дома права на титулъ, содержаніе и т. п., но не на престолъ.

Д. *Содержаніе изъ государственныхъ суммъ.* Государю принадлежитъ право на содержаніе изъ государственныхъ суммъ. Это преимущество верховной власти принадлежитъ носителю верховной власти и въ конституціонныхъ государствахъ. При вступленіи на престолъ короля въ этихъ государствахъ закономъ, и только закономъ, можетъ быть опредѣлено это содержаніе короля, и этотъ законъ имѣетъ силу въ теченіе всего царствованія короля. Актъ, который опредѣляетъ содержаніе короля въ конституціонныхъ государствахъ, носитъ названіе „Liste civile" или „Civilliste". У насъ, гдѣ законодательная власть находится всецѣло въ рукахъ Императора и гдѣ роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ исходитъ также отъ Государя, опредѣленіе содержанія всецѣло, конечно, зависитъ отъ воли одного Императора, который можетъ по своему благоусмотрѣнію видоизмѣнять размѣръ этого содержанія.

III. *Внѣшнія преимущества верховной власти.* Но, кромѣ этихъ внутреннихъ преимуществъ, Государь пользуется извѣстными внѣшними преимуществами, каковыми преимуществами являются титулъ и гербъ. Объ этихъ преимуществахъ можно прочесть въ Сводѣ законовъ, а именно, о титулѣ говоритъ ст. 37-я Осн. зак., а о государственномъ гербѣ ст. 39-я.

а) *Титулъ.* Нашъ Монархъ пользуется титуломъ Императорскаго Величества со времени Ништадтскаго мира. Впрочемъ и до этого времени иностранныя державы, въ своихъ сношеніяхъ съ русскими (московскими) царями, называли ихъ этимъ титуломъ. Такъ въ XVI в. англійскіе посланники именовали Величествомъ царя Ивана Васильевича Грознаго, желая получить отъ него торговыя льготы. Изъ-за подобныхъ же соображеній Людовикъ XIII называлъ Михаила Ѳеодоровича Самодержцемъ, Императоромъ и Величествомъ. Но когда русскіе государи заявили серьозное намѣреніе присвоить себѣ этотъ титулъ, они встрѣтили сильный отпоръ со стороны иностранныхъ государей. Тогда былъ одинъ только императоръ, именно, германскій, который носилъ титулъ „императора священной Римской имперіи". Съ этимъ титуломъ „императора" связывались въ то время особыя права и преимущества: такъ, императоръ занималъ первое — предсѣдательское — мѣсто въ совѣтѣ европейскихъ монарховъ. Не удивительно поэтому, что русскіе государи въ своемъ намѣреніи присвоить себѣ титулъ императора встрѣтили отпоръ со стороны государей Запада, которые видѣли въ этомъ намѣреніе стать рядомъ съ германскимъ императоромъ. Поэтому титулъ Императорскаго Величества за русскими государями признали прежде всѣхъ тѣ государства, которыя имѣли обыкновеніе безразлично относиться къ внѣшнимъ аттрибутамъ верховной власти; именно, Голландская республика была первымъ государствомъ,

которое признало Россію имперіей; на сторону Голландской республики стали также протестантскія государства, которыя порвали связь съ традиціями священной Римской имперіи, именно: Англія, Швеція и Пруссія. За протестантскими монархіями Россія была признана имперіей и католическими государствами, позднѣе же всѣхъ къ этому признанію присоединилась Польша, а именно послѣ перваго раздѣла, такъ что императорскій титулъ остается за Русскимъ царствующимъ Домомъ съ 1774 года и титуломъ Императорскаго Величества пользуются Императоръ и его супруга.

Кромѣ личнаго наименованія, въ титулѣ государя различается еще государственный титулъ, который, въ свою очередь, распадается на двѣ части: въ первой перечисляются земли, которыя находятся подъ властью Императора, а во второй почетныя названія, не имѣющія теперь никакого значенія. Они были въ большомъ употребленіи въ Средніе вѣка, когда папа всѣмъ щедро раздавалъ титулъ государя за какія-нибудь особыя услуги Церкви. Такъ, французскій король имѣлъ титулъ „христіанскаго“, венгерскій—„апостолическаго“, а сардинскій король почему-то именовался „іерусалимскимъ“. Подобныя же почетныя названія мы встрѣчаемъ и въ титулѣ нашего Императора, который называется герцогомъ голштинскимъ, наслѣдникомъ норвежскимъ, дитмарскимъ и ольденбургскимъ. Они имѣютъ историческое основаніе въ томъ, что Петръ III былъ герцогомъ голштинскимъ, но потомъ отказался отъ этого достоинства и всѣхъ правъ и видовъ, соединенныхъ съ нимъ, а потому съ подобными почетными названіями связывается лишь историческое преданіе, а не какія-нибудь дѣйствительныя права.

б) *Государственный гербъ.* Что касается герба нашего государства, то онъ состоитъ изъ двухъ частей: во 1-хъ, изъ византійскаго двуглаваго орла и, во-2-хъ, изъ герба Москвы. Двуглавый орелъ, входящій въ составъ нашего герба, перешелъ къ намъ съ Софьей Палеологъ изъ Греціи. Чисто же русскимъ гербомъ является Георгій Побѣдоносецъ; этотъ гербъ всегда принадлежалъ московскимъ великимъ князьямъ. Первоначально оба эти герба имѣли самостоятельное значеніе, такъ что на одной сторонѣ нашей государственной печати изображался Георгій Побѣдоносецъ, т.-е. гербъ великихъ князей московскихъ, а на другой было изображеніе двуглаваго орла, т.-е. гербъ византійскихъ императоровъ. Но потомъ, именно при Ѳеодорѣ Іоанновичѣ, оба герба были соединены въ одинъ, такимъ образомъ, что гербъ московскій былъ помѣщенъ въ серединѣ орла; въ такомъ видѣ государственный гербъ остается и до сихъ поръ.

§ 125. **Исторія и содержаніе дѣйствующаго учрежденія объ Императорской Фамиліи.**

I. *Исторія дѣйствующаго учрежденія объ Императорской Фамиліи.* Учрежденіе объ Императорской Фамиліи опредѣляетъ права и преимущества членовъ царскаго рода (потомковъ Императора Павла), составляющихъ особенный привилегированный классъ, которому присвоено названіе Императорской Фамиліи. Члены этого класса долго пользовались привилегированнымъ положеніемъ, прежде чѣмъ права ихъ точнѣе были опредѣлены закономъ. Законодательный актъ, опре-

дѣлившій, наконецъ, эти права, былъ изданъ Императоромъ Павломъ въ 1797 г. вмѣстѣ съ закономъ о престолонаслѣдіи. „Учрежденіе Императорской Фамиліи“ было введено въ Сводъ лишь съ нѣкоторыми формальными измѣненіями. Оно получило свое мѣсто въ 1-й части 1-го тома въ видѣ второго отдѣла „Основныхъ законовъ“.

Учрежденіе объ Императорской Фамиліи не претерпѣло затѣмъ никакихъ существенныхъ измѣненій до царствованія Императора Александра III. 27-го января 1885 г. покойный Государь издалъ указъ, которымъ повелѣлъ назначить комиссію для пересмотра существующаго закона объ Императорской Фамиліи. Результатомъ работъ этой комиссіи явилось новое Учрежденіе Императорской Фамиліи, изданное 2-го іюля 1886 г., помѣщенное въ „Продолженіи свода законовъ 1886 г.“ Оно не вноситъ принципіальныхъ измѣненій въ узаконеніе Павла, а лишь нѣкоторое ограниченіе круга лицъ, пользующихся полнотою правъ членовъ Императорской Фамиліи, и сокращенія въ размѣрѣ содержанія, выдаваемаго членамъ Императорской Фамиліи.

По закону 1797 г. титулами Великаго Князя, Великой Княгини и Императорскихъ Высочествъ и связанными съ этими титулами правами и преимуществами пользовались кромѣ сыновей и дочерей Императора и всѣ внуки, правнуки и праправнуки Императора въ мужскомъ поколѣніи. По закону же 27-го января 1885 г. Императорскими Высочествами и Великими Князьями считаются только сыновья, дочери, братья, сестры, а также внуки Императоровъ, по прямой линіи отъ мужского поколѣнія происшедшіе. По закону 1797 г. титулъ Высочества и Князя носили лишь дѣти праправнуковъ Императора, ихъ потомки въ мужскомъ поколѣніи, по закону же 1885 г. титулъ Высочества и Князя принадлежитъ правнукамъ Императора, происшедшимъ отъ мужского поколѣнія, а въ родѣ каждаго правнука титулъ Высочества присвояется только его старшему сыну и его старшимъ по праву первородства потомкамъ мужского пола и поколѣнія. Всѣ дальнѣйшіе потомки Императора, начиная съ младшихъ дѣтей правнука, составляютъ послѣдній разрядъ членовъ Императорской Фамиліи, который не былъ извѣстенъ закону Павла; имъ присвояется титулъ Свѣтлости и Князя. По закону Павла всѣ члены Императорской Фамиліи, т.-е. не только сыновья Императора, его внуки и правнуки, но и праправнуки и ихъ потомки въ мужскомъ поколѣніи, получали опредѣленное закономъ содержаніе. Ст. 136-я Учр. Имп. Фам. опредѣляла, что дѣти праправнуковъ и ихъ дальнѣйшее потомство, или князья Императорской крови, по достиженіи совершеннолѣтія получаютъ по 50.000 рублей. По закону же 1885 г. право на содержаніе ограничено лишь правнуками, послѣдующія же поколѣнія этимъ правомъ уже не пользуются.

Если новымъ закономъ значительно ограниченъ кругъ членовъ Императорской Фамиліи, имѣющихъ право на содержаніе изъ государственныхъ суммъ, то также весьма чувствительно сокращенъ и размѣръ содержанія, о чемъ можетъ свидѣтельствовать слѣд. таблица:

Содержаніе:	По закону 1797 г.	По закону 1885 г.
Наслѣдника (кромѣ содержанія дворца)	300.000	100.000

	По зак. 1797 г.	По зак. 1885 г.
Дѣтей Государя (каждаго изъ нихъ).	500.000	150.000
Императрицы	600.000	200.000
Внуковъ Императора . .	500.000	150.000
Правнуковъ	150.000(и удѣлъ съ дохода въ 500.000)	30.000 (и удѣлъ съ дохода въ 100.000)
Праправнуковъ	100.000	0

II. *Содержаніе дѣйствующаго Учрежденія объ Императорской Фамиліи.* Первый вопросъ, съ которымъ мы здѣсь встрѣчаемся, есть вопросъ о томъ, въ чемъ заключается основаніе тѣхъ привилегій, которыми пользуются члены Императорской Фамиліи.

1. *Основаніе привилегій Императорской Фамиліи.* Члены Императорской Фамиліи пользуются извѣстными преимуществами и привилегіями, которыя основываются на томъ, что къ нимъ (т.-е. къ членамъ Императ. Фам.) можетъ перейти право на престолъ. Если носитель верховной власти пользуется извѣстными привилегіями, имѣющими цѣлью оградить связанные съ нимъ интересы государства и установить соотвѣтствіе между его личными преимуществами и занимаемымъ имъ въ государствѣ высокимъ положеніемъ, то и члены его династіи, какъ возможные его преемники, должны также пользоваться такими привилегіями, хотя и не въ одинаковыхъ съ нимъ размѣрахъ. Этотъ размѣръ опредѣляется степенью ихъ близости къ особѣ Государя и степенью ихъ родства съ нимъ. Наибольшими привилегіями пользуются поэтому Императрица и Наслѣдникъ престола со своей супругой, наименьшими же—наиболѣе отдаленные родственники Императора (праправнуки прежде царствовавшихъ Императоровъ), такъ называемые „Князья Императорской крови“.

Наслѣдственная монархія, съ другой стороны, требуетъ, въ видахъ предупрежденія всякихъ сомнѣній и недоразумѣній при порядкѣ перехода престола отъ одного лица къ другому, самой строгой и обстоятельной регламентаціи порядка престолонаслѣдія. Эта регламентація не можетъ ограничиваться опредѣленіемъ юридическаго процесса перехода государственной власти, но должна включать въ себя нормы, опредѣляющія юридическое положеніе всѣхъ тѣхъ лицъ, которыя при наступленіи извѣстныхъ условій могутъ явиться наслѣдниками престола. Этимъ объясняется, что въ наслѣдственныхъ монархіяхъ имущественныя и личныя отношенія членовъ династіи регулируются, кромѣ общегосударственныхъ законовъ, еще особенными нормами. Эти нормы имѣютъ цѣлью предупреждать наступленіе такихъ съ ихъ стороны дѣйствій, которыя могли бы поставить ихъ въ экономическое, общественное и политическое положеніе, служащее препятствіемъ или для занятія престола, или для достойнаго ношенія ими этого сана и лежащихъ на нихъ обязанностей, какъ на членахъ царствующей династіи“.

Совокупность нормъ, опредѣляющихъ преимущества и юридическое положеніе членовъ Императорскаго Дома, и составляетъ содержаніе того отдѣла нашихъ Осн. зак., который озаглавленъ „Учрежденіе Императорской Фамиліи.

2. *Условія, опредѣляющія принадлежность къ Императорской*

Фамиліи. При разсмотрѣніи этого отдѣла мы должны прежде всего отвѣтить на вопросъ о томъ, чѣмъ опредѣляется принадлежность къ Императорской Фамиліи?

а) *Происхожденіе отъ царствующей династіи*. Отвѣтъ на вопросъ, нами поставленный, мы находимъ въ 82-й ст. Учр. Имп. Фам., которая гласитъ: „Всѣ лица, происшедшія отъ Императорской крови въ законномъ, дозволенномъ царствующимъ Императоромъ бракѣ съ лицомъ соотвѣтственнаго по происхожденію достоинства, признаются членами Императорскаго Дома". Очевидно, что эта статья недостаточно полна, ибо въ ней имѣются въ виду только кровные родственники Императора, но не свойственники, среди которыхъ есть такія лица, которыя несомнѣнно принадлежатъ къ Императорской Фамиліи; такими лицами, связанными съ Императоромъ по свойству и вмѣстѣ съ тѣмъ несомнѣнно принадлежащими къ Императорскому Дому, являются супруги Императора, Наслѣдника и Великихъ Князей.

б) *Законный бракъ*. Если первымъ условіемъ принадлежности къ Императорской Фамиліи является, согласно установленію нашихъ Основныхъ законовъ, происхожденіе отъ царствующей династіи, то вторымъ условіемъ является происхожденіе отъ законнаго брака.

α. *Дозволеніе Императора*. О законности брака трактуетъ 139-я статья Учрежд. Императ. Фам., въ которой говорится: „... на бракъ каждаго лица Императорскаго Дома необходимо соизволеніе царствующаго Императора, и бракъ, безъ соизволенія сего совершенный, законнымъ не признается".

Отсюда возникаетъ вопросъ: нужно ли такой бракъ, который совершенъ безъ дозволенія Императора, считать незаконнымъ въ общегражданскомъ смыслѣ, или въ особомъ, и именно въ томъ, что дѣти, рожденныя отъ такого брака, исключаются отъ пользованія правами, присвоенными членамъ Императорской Фамиліи? На этотъ вопросъ отвѣчаетъ ст. 90-я Учрежд. Имп. Фам., въ которой постановляется, что „дѣти, рожденныя отъ брака, на который не было соизволенія царствующаго Императора, не пользуются никакими преимуществами, членамъ Императорскаго Дома принадлежащими".

Такимъ образомъ послѣдствія незаконности брака въ томъ смыслѣ, въ какомъ это выраженіе употреблено въ 139-й ст. Учрежд. Имп. Фам., заключаются не въ общегражданскихъ послѣдствіяхъ незаконности брака, а въ томъ, что дѣти, происшедшія отъ такого брака, не пользуются правами и преимуществами, присвоенными членамъ Императ. Фам., и прежде всего они, конечно, теряютъ право на престолъ.

Кажущееся противорѣчіе между стт. 139-й и 90-й, изъ которыхъ первая (139) объявляетъ бракъ, совершенный безъ дозволенія Государя, незаконнымъ, а вторая (90) говоритъ лишь о томъ, что дѣти отъ такого брака не пользуются никакими преимуществами, можно примирить, принявъ во вниманіе мотивъ законодателя. Бракъ членовъ Императорской Фамиліи, кромѣ семейныхъ, можетъ имѣть еще политическія послѣдствія, которыя не могутъ соотвѣтствовать интересамъ государства или династіи. Наше законодательство и опредѣляетъ, что браки членовъ Императорской Фамиліи должны совершаться не

иначе, какъ съ дозволенія Императора, какъ высшаго судьи этихъ интересовъ. Но браки, не дозволенные Императоромъ по причинѣ ихъ нежелательности съ точки зрѣнія политической или династической, могутъ обнаружить свои вредныя послѣдствія лишь въ томъ случаѣ, если лица, состоящія въ такомъ бракѣ, сохраняютъ права и преимущества, принадлежащія Императорской Фамиліи, и важнѣйшее изъ нихъ—право на престолъ. На этомъ основаніи статья 90-я и постановляетъ, что дѣти, рожденныя отъ недозволеннаго Императоромъ брака, лишаются правъ и преимуществъ членовъ Императорскаго Дома. Съ другой стороны, бракъ, нежелательный съ точки зрѣнія династической и политической, не можетъ обнаружить своихъ вредныхъ послѣдствій, если этотъ бракъ, лишая преимуществъ вступившихъ въ него членовъ Императорской Фамиліи, сохраняетъ силу законнаго брака въ общегражданскомъ смыслѣ этого слова и закрѣпляетъ за вступившими въ него всѣ права законныхъ супруговъ. Поэтому мотивы, которые внушили законодателю опредѣленіе, что лишь происхожденіе отъ брака, дозволеннаго Императоромъ, даетъ право на особыя преимущества, членамъ Императорской Фамиліи присвоенныя, не требуютъ вовсе признанія такого брака незаконнымъ въ общегражданскомъ смыслѣ. И въ виду того, что мы не находимъ въ нашихъ законахъ этого требованія ясно и точно выраженнымъ, мы и должны примѣнить къ ст. 139-й не распространительное, а ограничительное толкованіе и должны признать, что здѣсь говорится о законности брака не въ общегражданскомъ смыслѣ, а въ специфическомъ, и именно въ томъ, что дѣти, происходящія отъ такого брака, не пользуются правами и преимуществами, членамъ Императорской Фамиліи принадлежащими.

При толкованіи стт. 139-й и 90-й возникаетъ другой въ высшей степени важный вопросъ, лишается ли правъ и преимуществъ, присвоенныхъ членамъ Императорской Фамиліи тотъ членъ, который безъ дозволенія Императора вступилъ въ бракъ? Такъ какъ въ ст. 90-й говорится, что этихъ правъ и преимуществъ лишаются дѣти, происшедшія отъ такого брака, и ничего не говорится о лицахъ, состоящихъ въ такомъ бракѣ, то на предложенный вопросъ нужно отвѣтить отрицательно: такія лица не теряютъ этихъ преимуществъ и сохраняютъ право вступленія на престолъ.

β. *Равноправность.* Но для того, чтобы пользоваться правами и преимуществами членовъ Императорской Фамиліи недостаточно еще происходить отъ брака, царствующимъ Императоромъ дозволеннаго, для этого необходимо еще соблюденіе второго условія, которое состоитъ въ томъ, чтобы лицо происходило отъ брака съ лицомъ равнороднымъ, т.-е. также съ членомъ какой-нибудь царствующей династіи. Это требованіе высказано въ 144-й ст. Учрежд. Имп. Фам., которая гласитъ: „Лицо Императорской Фамиліи, вступившее въ брачный союзъ съ лицомъ, не имѣющимъ соотвѣтствующаго достоинства, т.-е. не принадлежащимъ ни къ какому царствующему или владѣтельному дому, не можетъ сообщить ни оному, ни потомству, отъ брака сего произойти могущему, правъ, принадлежащихъ членамъ Императорской Фамиліи“. Но что мы должны понимать подъ „владѣтельными

домами"? Должны ли мы понимать подъ этимъ династіи царствующія, или же подъ это названіе мы должны подвести и тѣ династіи, которыя не занимаютъ въ настоящее время престола, но занимали его прежде? Отвѣта на этотъ вопросъ ст. 144-я не даетъ. Въ западныхъ государствахъ практика послѣднихъ лѣтъ расширила понятіе равноправности брака и считаетъ равноправными и такіе, которые заключены съ представителями династій, лишившихся престола. Такъ, принцъ Вольдемаръ Датскій женился на принцессѣ Луизѣ Орлеанской, и этотъ бракъ разсматривается не только датскимъ королевскимъ домомъ, но и англійскимъ и греческимъ, какъ бракъ равнородный.

Браки членовъ Императорской Фамиліи съ лицами невладѣтельными не рѣдки и въ нашей царствующей семьѣ; такъ Цесаревичъ Константинъ Павловичъ бракосочетался съ графиней Ловичъ, Евгеній Максимиліановичъ Лейхтенбергскій вступилъ въ бракъ съ Опочининой (графиня Богарне), Принцъ Ольденбургскій женился на графинѣ Бунацелли. Но всѣ эти браки (такъ называемые морганатическіе), какъ не имѣющіе всѣхъ признаковъ законнаго брака, не даютъ рождающимся отъ нихъ преимуществъ и привилегій, присвоенныхъ членамъ Императорской Фамиліи.

γ. *Бракъ съ лицами православнаго исповѣданія.* Наконецъ, послѣднее условіе для законности брака состоитъ въ томъ, что бракъ долженъ быть заключенъ съ лицомъ православнаго вѣроисповѣданія.

Это требованіе было выражено въ ст. 141-й нашихъ Основныхъ законовъ, въ которой мы читаемъ: „Бракъ мужского лица Императорскаго Дома, могущаго имѣть право на наслѣдованіе престола, съ особою другой вѣры совершается не иначе, какъ по воспріятіи ею православнаго исповѣданія".

Это условіе появилось лишь при Петрѣ III, до этого же времени всѣ члены Императорской Фамиліи имѣли право вступать въ бракъ съ лицами, не принадлежащими къ владѣтельному дому и не исповѣдывающими православной вѣры. Подтвержденіемъ этому служитъ бракъ Алексѣя Петровича.

в) *Внѣшнимъ удостовѣреніемъ принадлежности къ Императорской Фамиліи* служитъ внесеніе въ родословную книгу Императорскаго Дома. Относительно этого ст. 91-я Учрежд. Имп. Фам. говоритъ: „Когда въ Императорскомъ Домѣ, отъ мужскаго или женскаго поколѣнія, въ государствѣ или внѣ онаго, родится сынъ или дочь, то отецъ и мать или же ближайшій изъ родственниковъ имѣютъ безъ продолженія времени извѣстить царствующаго Императора о днѣ рожденія и объ имени новорожденнаго или новорожденной". Продолженіемъ этой статьи служитъ ст. 93-я Учрежд. Имп. Фам.: „Императоръ, получивъ извѣщеніе, повелѣваетъ имя новорожденнаго или новорожденной занести въ родословную книгу Россійскаго Императорскаго Дома и извѣстить фамилію ихъ, что они дѣйствительно къ поколѣнію Императорскому причтены".

Родословная книга Императорскаго Дома хранится въ кабинетѣ Его Императорскаго Величества (ст. 99-я).

3. *Преимущества членовъ Императорской Фамиліи.* Преимущества членовъ Императорской Фамиліи распредѣляются между ними неравно-

мѣрно. Съ этой точки зрѣнія (съ точки зрѣнія преимуществъ членовъ Имп. Фам.) всѣхъ членовъ Императорской Фамиліи можно подвести подъ слѣдующіе разряды:

а) Ближайшія къ Императору лица: α) Императрица, β) Наслѣдникъ и γ) супруга Наслѣдника.

б) Великіе Князья, Княгини и Княжны, т.-е сыновья, дочери и представители мужского поколѣнія царствовавшихъ Императоровъ до внуковъ включительно. „Титулъ Великаго Князя, Великой Княгини и Императорскихъ Высочествъ принадлежитъ всѣмъ сыновьямъ, дочерямъ, братьямъ, сестрамъ, а въ мужскомъ поколѣніи и всѣмъ внукамъ Императоровъ.“ (ст. 102-я Учр. Имп. Фам.).

Тутъ можно отличать мужскія и женскія поколѣнія. Мужскія линіи происходятъ отъ сыновей Императора, и всѣ ихъ представители, какъ мужчины, такъ и женщины, пользуются правомъ Великихъ Князей и Княженъ до правнуковъ Императора включительно. Объ этомъ мы находимъ постановленіе въ 88-й ст. Учрежд. Имп. Фам.: „Женскій полъ, отъ мужского поколѣнія происшедшій, въ степеняхъ родства считается на томъ же основаніи, какъ и мужской, т.-е. родившаяся отъ старшаго лица старшаго поколѣнія признается дочерью Императора, родившаяся отъ младшаго лица того-же поколѣнія—внукою и т. д.“ Женскія же линіи происходятъ отъ дочерей Императора, причемъ только послѣднія пользуются правами Великихъ Княженъ, происходящее же отъ нихъ поколѣніе правами этими не пользуется. Объ этомъ говоритъ ст. 89-я Учрежд. Имп. Фам.: „Родившіеся отъ женскаго пола совершенно отличаются отъ родившихся отъ пола мужского и потому счета въ родствѣ съ Императоромъ для полученія титула, пенсіи и приданаго вести не должны, а пользуются всѣмъ онымъ по праву, отцу ихъ принадлежащему, и ничего отъ государства и отъ главнаго управленія удѣловъ требовать не имѣютъ“.

Исключеніе изъ этого правила сдѣлано для лицъ, перечисленныхъ въ примѣчаніи къ статьѣ 102-й Учрежд. Имп. Фам. Въ силу указа 1852 г. дѣти Великой Княгини Маріи Николаевны и герцога Максимиліана Лейхтенбергскаго носятъ пожалованный имъ титулъ Императорскихъ Высочествъ и почитаются съ нисходящимъ отъ мужского ихъ поколѣнія потомствомъ Князьями и Княжнами Императорской крови. Изъ потомства ихъ титулъ Императорскаго Высочества принадлежитъ только князю Александру Георгіевичу Романовскому, князю Лейхтенбергскому лично.

в) Третью группу составляютъ всѣ потомки царствовавшихъ Императоровъ, начиная отъ дѣтей внуковъ, т.-е. такъ называемые Князья Императорской крови.

Объ этомъ мы находимъ постановленіе въ 103-й ст. Учрежд. Имп. Фам., въ которой говорится, что „титулъ Высочества, Князя и Княжны крови Императорской принадлежитъ правнукамъ Императора отъ мужского поколѣнія происшедшимъ, а въ родѣ каждаго правнука титулъ Высочества присвояется только старшему сыну и его старшимъ, по праву первородства, потомкамъ мужского пола и поколѣнія“.

г) Четвертую группу составляютъ всѣ потомки царствовавшихъ Императоровъ, начиная отъ младшихъ дѣтей правнуковъ (ст. 104-я).

Преимущества, принадлежащія членамъ Императорскаго Дома, суть слѣдующія: во 1-хъ, титулъ, во-2-хъ, ордена, въ-3-хъ, особыя почести и отличія, въ-4-хъ, содержаніе, въ-5-хъ, усиленная уголовная защита.

а) *Титулъ*. 1) „Титулъ Наслѣдника, Цесаревича, Великаго Князя и Императорскаго Высочества принадлежитъ единому, всенародно объявленному Наслѣднику престола“ (ст. 102-я). По 102-й ст. Осн. зак., нынѣ отмѣненной, титулъ Цесаревича по изволенію Императора могъ быть присвоенъ и другимъ членамъ Императорскаго Дома въ воздаяніе и вящшее отличіе ихъ особенныхъ подвиговъ. Такъ Императоръ Павелъ I пожаловалъ въ 1794 г. титулъ Цесаревича Константину Павловичу.

2) „Титулъ Великаго Князя, Великой Княжны и Императорскихъ Высочествъ принадлежитъ сыновьямъ, дочерямъ, братьямъ, сестрамъ а въ мужскомъ поколѣніи всѣмъ внукамъ Императоровъ“ (ст. 102-я Учр. Имп. Фам.).

3) Титулъ Высочества, Князя и Княжны крови Императорской принадлежитъ правнукамъ Императора, отъ мужского поколѣнія происшедшимъ, а въ родѣ каждаго правнука титулъ Высочества присвояется только старшему сыну и его старшимъ по праву первородства потомкамъ мужского пола и поколѣнія. Если лицо, носившее титулъ Высочества, скончается, не оставивъ потомства, то титулъ переходитъ въ боковыя линіи, въ порядкѣ, установленномъ для наслѣдованія заповѣдными имуществами“ (ст. 103-я).

4) „Титулъ Свѣтлости, Князя и Княжны крови Императорской присвояется отъ младшихъ дѣтей правнука всѣмъ послѣдующимъ родамъ, въ мужскомъ поколѣніи отъ Императорской крови происшедшимъ“ (ст. 104-я).

б) *Ордена*. Второе преимущество членовъ Императорской Фамиліи заключается въ орденахъ.

1) Согласно статьѣ 113-й Учрежд. Имп. Фам., „всѣ Великіе Князья при святомъ крещеніи получаютъ ордена: св. апостола Андрея Первозваннаго, св. Александра Невскаго, Бѣлаго Орла, св. Анны 1-й степени и св. Станислава 1-й степени“.

2) „Великія Княжны при св. крещеніи получаютъ знаки ордена св. великомученицы Екатерины“ (ст. 114-я).

3) „Князья и Княжны крови Императорской, имѣющіе титулъ Высочества, получаютъ тѣ же самые ордена по достиженіи установленнаго для нихъ совершеннолѣтія“ (ст. 115-я).

в) *Почести и отличія*. Третье преимущество членовъ Императорской Фамиліи заключается въ особыхъ почестяхъ и отличіяхъ, которыя состоятъ въ томъ, что 1) Наслѣднику Цесаревичу положены извѣстный гербъ и флаги (стт. 110-я и 117-я); ему же при проѣздѣ черезъ крѣпость или во время присутствія во флотѣ отдаются извѣстныя почести; при проѣздѣ черезъ губернію представляются рапорты по гражданской части (ст. 118-я); Наслѣднику престола для служителей, его дворъ составляющихъ, присвояются мундиры и ливреи, по Императорскому Дому установленные (ст. 119-я).

2) Великіе Князья имѣютъ гербъ государственный съ нѣкоторыми,

опредѣленными въ особомъ положеніи, отличіями, смотря по близости съ Императоромъ, отъ коего они по прямой линіи происходятъ (ст. 111-я). Кромѣ того, имъ оказываются почести при проѣздѣ черезъ крѣпость или во время присутствія ихъ во флотѣ. Но при проѣздѣ черезъ губерніи отчеты по гражданской части имъ не представляются (ст. 118). Мундиры служителей, находящихся при ихъ дворѣ, отличаются по цвѣту отъ служителей Государя и Наслѣдника Цесаревича (ст. 119).

3) Князья Императорской крови пользуются такими же почестями, какъ и Великіе Князья, съ тѣмъ только различіемъ, что ихъ гербы, мундиры и ливреи ихъ служителей имѣютъ нѣсколько иной внѣшній видъ (ст. 119).

г) *Содержаніе.* Четвертымъ преимуществомъ членовъ Императорской Фамиліи является право на содержаніе изъ государственнаго казначейства и изъ удѣльныхъ имуществъ. Это право членовъ Императорской Фамиліи установляется 120-й ст. Учрежд. Имп. Фам., въ которой мы читаемъ: „Къ обезпеченію на всегдашнее время состоянія Императорской Фамиліи и къ облегченію расходовъ государственныхъ, на ея содержаніе опредѣляются особыя недвижимыя имѣнія и денежный капиталъ подъ наименованіемъ удѣльныхъ, составъ коихъ и образъ управленія, посредствомъ учрежденнаго для сего главнаго управленія удѣловъ, опредѣляются въ особенныхъ уставахъ".

Кромѣ того, члены Императорской Фамиліи получаютъ содержаніе изъ государственнаго казначейства:

1) *Императрица, Наслѣдникъ и Супруга Наслѣдника.* Императрица во время царствованія ея супруга получаетъ по 200,000 руб. въ годъ и содержаніе ея двора. Все оное Императрица сохраняетъ и во вдовственномъ состояніи на время пребыванія въ Россіи, буде же оставитъ Россію, то получаетъ половину содержанія (ст. 42-я). Наслѣдничье содержаніе, кромѣ содержанія двора, по 100,000 р. въ годъ. Супругѣ Наслѣдника во время замужества по 50,000 р. въ годъ, во вдовствѣ же пенсіи по 100,000 р. и содержаніе двора, а по выѣздѣ изъ Россіи по 50,000 р. пенсіи. Дѣтямъ Наслѣдника обоего пола до совершеннолѣтія или до брака, Государемъ дозволеннаго, каждому по 25,000 р. (ст. 125-я).

2) *Великіе Князья и Княжны.* Великіе Князья и Княжны получаютъ различное содержаніе, смотря по степени близости родства ихъ къ Императору. Такъ, сыновья Императора (кромѣ Наслѣдника) получаютъ по достиженіи совершеннолѣтія по 150,000 р. въ годъ. Супругамъ сыновей Императора назначается содержаніе въ 40,000 р., которое остается за ними и во вдовствѣ (ст. 129-я).

Дочери Императора съ совершеннолѣтія до замужества получаютъ по 50,000 р. въ годъ (ст. 130-я). Внуки Императора обоего пола до совершеннолѣтія или до брака, Государемъ дозволеннаго, получаютъ по 15,000 р. въ годъ. Внуки женскаго пола отъ совершеннолѣтія до замужества получаютъ по 50,000 р. въ годъ, мужского же пола по 75,000 р. въ годъ и единовременнаго пособія на устройство помѣщенія 600,000 руб. Супруги внуковъ получаютъ по 25,000 руб. въ годъ (ст. 131-я).

3) *Князья Императорской крови.* „Правнукамъ обоего пола до совершеннолѣтія или до брака, Государемъ дозволеннаго, на воспитаніе и содержаніе каждаго полагается по 10,000 р.“ (ст. 133-я). „Правнуки мужского пола съ совершеннолѣтія получаютъ съ удѣльныхъ Императорскихъ доходовъ по 100,000 р. и денежнаго содержанія по 30,000 р. въ годъ. Супруги правнуковъ со дня замужества и во вдовствѣ получаютъ по 100,000 р. въ годъ“ (ст. 134-я).

Этими статьями опредѣляются права на содержаніе, которыя имѣютъ члены Имп. Фам., но ими не ограничивается право Императора сверхъ означеннаго содержанія надѣлять членовъ своего семейства какъ изъ удѣльныхъ доходовъ, такъ и изъ государственнаго казначейства; это вытекаетъ изъ ст. 138-й Учрежд. Имп. Фам., въ которой мы читаемъ: „При постановленіи вышеизложенныхъ основныхъ правилъ, дальнѣйшее сверхъ онаго устройство особъ Императорскаго Дома зависитъ отъ благоусмотрѣнія царствующаго Императора и отъ состоянія удѣльныхъ доходовъ“.

д) *Усиленная уголовная защита..* Пятое преимущество членовъ Имп. Фам. состоитъ въ усиленной уголовной защитѣ, которой пользуются всѣ члены Императорскаго Дома и притомъ всѣ въ одинаковой степени.

Такъ, лишенію всѣхъ правъ состоянія и смертной казни подвергаются виновные въ злоумышленіи или преступномъ дѣйствіи противъ жизни, здравія, свободы, чести и Высочайшихъ правъ Наслѣдника престола или супруги Государя Императора, или прочихъ членовъ Императорскаго Дома, и всѣ, въ томъ участвовавшіе, а равно и укрыватели виновныхъ, и тѣ, которые, знавъ и имѣя возможность донести о преступленіи, не исполнили сей обязанности (ст. 244-я Улож. о нак.).

Виновные въ составленіи или распространеніи письменныхъ или печатныхъ сочиненій или изображеній, оскорбительныхъ для Наслѣдника престола или супруги Государя Императора, или для прочихъ членовъ Императорскаго Дома, а равно и въ произнесеніи, хотя бы и заочно, дерзкихъ и оскорбительныхъ словъ противъ ихъ особъ, правъ или чести, или же въ умышленномъ публичномъ оскорбленіи ихъ изображеній, приговариваются: первые къ лишенію всѣхъ правъ состоянія и къ ссылкѣ въ каторжную работу на время отъ 10 до 12 лѣтъ, а вторые—къ лишенію всѣхъ правъ состоянія и къ ссылкѣ въ каторжныя работы на время отъ 6 до 8 лѣтъ.

4. *Обязанности членовъ Императорской Фамиліи.* Обязанности же ихъ заключаются въ безусловномъ послушаніи, повиновеніи и почтеніи къ Государю Императору, который, въ случаѣ нарушенія ими этихъ обязанностей, имѣетъ право лишить ихъ тѣхъ правъ и преимуществъ, которыми они пользуются въ качествѣ членовъ Императорской Фамиліи. „Царствующій Императоръ во всякомъ случаѣ почтенъ быть долженъ главою всей Императорской Фамиліи и есть на всегдашнее время попечитель и покровитель оной“. „Каждый членъ Императорскаго Дома обязуется къ лицу царствующаго, яко во главѣ Дома и Самодержцу, совершеннымъ почтеніемъ, повиновеніемъ, послушаніемъ и подданствомъ“. „Царствующій Императоръ, яко неограниченный Самодержецъ, во всякомъ противномъ случаѣ имѣетъ власть отрѣ-

шать неповинующагося отъ назначенныхъ въ семъ законѣ правъ и поступать съ нимъ, яко преслушнымъ волѣ Монаршей“ (стт. 175-я, 176-я и 178-я).

ОТДѢЛЪ III.

УЧЕНІЕ О ЗАКОНѢ.

ГЛАВА I.

Законодательство.

Градовскій. Начала русскаго государств. права, т. I, стр. 19—32. *Романовичъ-Славатинскій,* Система русскаго государств. права, т. I.

§ 126. **Понятіе о законодательной власти и законодательствѣ.** Верховная функція государственной власти—установленіе тѣхъ юридическихъ нормъ, которыя опредѣляютъ устройство государства и его дѣятельность. Эту функцію мы называемъ законодательной властью. Она составляетъ существенное проявленіе верховной власти и въ каждомъ государствѣ принадлежитъ тому органу, который признается въ немъ суверенным. Въ Русскомъ государствѣ вся полнота законодательной власти принадлежитъ, какъ было уже сказано выше, Государю Императору. Ст. 47-я Осн. зак. говоритъ: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, уставовъ и учрежденій, отъ самодержавной власти исходящихъ“.

§ 127. **Процессъ составленія законовъ.**

I. *Опредѣленіе закона. Подъ закономъ мы понимаемъ обязательное предписаніе юридической нормы.* Въ этомъ опредѣленіи мы находимъ два элемента, которые и составляютъ существенные признаки закона: 1) всякій законъ есть предписаніе верховной власти, которому обязаны подчиняться всѣ подданные, 2) законъ есть *юридическая норма.*

Этими двумя признаками — предписаніемъ верховной власти и юридической нормой — исчерпывается понятіе закона. Говоря, что законъ есть предписаніе, мы отличаемъ его отъ обычая, который, какъ и законъ, содержитъ юридическую норму, но авторитетъ котораго основывается не на предписаніи государственной воли, а на признаніи фактически существующаго обычая. Говоря далѣе, что всякій законъ заключаетъ въ себѣ юридическую норму, мы его отличаемъ и отъ юридической сдѣлки, которая, хотя и является актомъ воли, но не содержитъ въ себѣ юридической нормы, и отъ судебнаго рѣшенія, которое такъ же, какъ и законъ, является предписаніемъ, но никакой нормы не установляетъ, а лишь примѣняетъ существующую норму къ конкретному случаю.

II. *Моменты составленія закона.* При помощи даннаго нами опредѣленія закона намъ уже не трудно будетъ опредѣлить тѣ моменты, черезъ которые долженъ пройти законъ отъ его начинанія до его вступленія въ жизнь. Весь процессъ составленія закона, какъ это

уже вытекаетъ изъ нашего опредѣленія закона, можно разбить на двѣ половины. Первая имѣетъ своею цѣлью установить юридическую норму, вторая же—вооружить юридическую норму обязательной силой.

Первая половина распадается, въ свою очередь, на слѣдующіе моменты: 1) инициативу и 2) обсужденіе; вторая половина включаетъ также три момента: 1) санкцію, 2) промульгацію и 3) публикацію.

§ 128. **Инициатива закона.**

I. *Опредѣленіе права инициативы.* Подъ инициативой или починомъ закона разумѣется внесеніе законодательнаго проэкта на разсмотрѣніе того государственнаго учрежденія, которое облечено правомъ обсуждать законъ, и притомъ такое внесеніе, которое имѣетъ своимъ послѣдствіемъ обсужденіе этого проекта въ законодательномъ порядкѣ. Если законодательный вопросъ обсуждается въ печати, если какое-нибудь учрежденіе обращается къ законодательному учрежденію съ какимъ-нибудь законопроектомъ, то это не есть еще инициатива закона, а только ходатайство, которое можетъ остаться безъ всякихъ послѣдствій. Подъ инициативой можно понимать только тотъ актъ, который имѣетъ за собой *юридическія послѣдствія*, а именно обсужденіе проекта въ законодательномъ порядкѣ. Такимъ образомъ существеннымъ признакомъ перваго момента является такое внесеніе законопроекта, которое имѣетъ своимъ послѣдствіемъ разсмотрѣніе его законодательнымъ порядкомъ.

II. *Организація права инициативы въ конституціонныхъ государствахъ.* Обращаясь къ вопросу объ организаціи права инициативы, я считаю нужнымъ обратить ваше вниманіе на организацію этихъ моментовъ въ западно-европейскихъ государствахъ.

1. *Конституціонныя монархіи, которыя основаны на началѣ королевскаго суверенитета.* Въ конституціонныхъ монархіяхъ, въ которыхъ вся полнота суверенитета находится въ рукахъ короля, а народное представительство является только учрежденіемъ, контролирующимъ важнѣйшіе правительственные акты и обезпечивающимъ своимъ согласіемъ на эти акты ихъ правомѣрность, въ этихъ конституціонныхъ монархіяхъ *право инициативы принадлежитъ королю, народному же представительству принадлежитъ только право ходатайствовать* объ отмѣнѣ отжившихъ законовъ или объ изданіи новыхъ, вызванныхъ нуждами и пользами государства. Къ числу этихъ конституцій принадлежитъ и конституція французская 1814 г. Статья 16-я этой конституціи гласитъ: „Le roi propose la loi—король предлагаетъ законъ“. Далѣе, ст. 19-я опредѣляетъ: „Les chambres ont la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet, que ce soit et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable, que la loi continue—палаты имѣютъ право ходатайствовать передъ королемъ объ изданіи закона, чего бы онъ ни касался; кромѣ того, могутъ изъявить свое мнѣніе о томъ, что законъ долженъ содержать“. Типомъ такихъ конституцій можетъ служить и вюртембергская конституція, въ которой мы находимъ слѣдующія постановленія: „Geſetze können nur von dem Könige an die Stände, nicht aber von den Ständen an den König gebracht werden. Den Ständen iſt aber unbenommen im Wege der Petition auf neue Geſetze ſowohl als auf Abänderung oder Aufhebung der beſtehenden anzubringen—законодательные проекты могутъ

исходить только отъ короля и вноситься въ палаты, но отнюдь не наоборотъ: исходить изъ палаты и вноситься королю. Палаты, однако, имѣютъ право путемъ ходатайства указать на новые законы и просить объ отмѣнѣ уже существующихъ.

2. *Конституціонныя монархіи, которыя основаны на началѣ народнаго суверенитета.* Ко второй группѣ конституціонныхъ государствъ принадлежатъ тѣ, въ которыхъ законодательная власть принадлежитъ и королю, и народному представительству. Въ нихъ право иниціативы принадлежитъ и королю и народному представительству. Но въ тѣхъ изъ этихъ конституціонныхъ государствъ, въ которыхъ королю принадлежитъ абсолютное veto, народное представительство въ дѣлѣ возбужденія законодательныхъ вопросовъ особеннаго значенія не имѣетъ, такъ какъ всѣ его предложенія могутъ быть отвергнуты королемъ. На это можно возразить, что такое же право имѣетъ и народное представительство, т.-е. оно можетъ отвергнуть предложеніе короля, но дѣло въ томъ, что король имѣетъ въ своемъ распоряженіи всѣ средства для того, чтобы настаивать на утвержденіи внесеннаго имъ законопроекта, между тѣмъ какъ парламентъ этихъ средствъ не имѣетъ. Король можетъ сдѣлать правительственный законопроектъ кабинетнымъ вопросомъ, и тогда отверженіе этого проекта влечетъ за собою или распущеніе палаты, или отставку кабинета. Народное же представительство не имѣетъ въ своемъ распоряженіи такого средства, и отверженіе его проекта не нарушаетъ правильнаго теченія политическихъ дѣлъ. Такъ, напр., нѣмецкій рейхстагъ, въ лицѣ недавно умершаго депутата Шульце-Делича, съ замѣчательной послѣдовательностію при открытіи каждой сессіи вносилъ проектъ о вознагражденіи депутатовъ, который однако такъ-же послѣдовательно отвергался, и отказъ правительства не имѣлъ никакого дальнѣйшаго послѣдствія.

Говоря о конституціонныхъ монархіяхъ, нужно отдѣльно ставить Норвегію, въ которой король не имѣетъ права абсолютнаго veto, и Англію, въ которой право иниціативы принадлежитъ только палатамъ. Министры въ Англіи не имѣютъ даже права внести проектъ, и если они его вносятъ, то это дѣлается ими не въ качествѣ министровъ, т.-е. слугъ короля, а въ качествѣ членовъ парламента. Съ 1830 г. мы видимъ, однако, что всѣ законодательные проекты исходятъ отъ министерства. Съ этого времени начинаются коренныя реформы, затрогивающія всеобщіе интересы и требующія организованной дѣятельности энергичныхъ лицъ, которыя и явились въ лицѣ министровъ 30-хъ годовъ. Вотъ почему дѣятельность отдѣльныхъ членовъ парламента ослабѣваетъ, и право иниціативы снова переходитъ въ руки министерства. Но, вѣрные прежде-установленной практикѣ, министры вносятъ проекты въ парламентъ не отъ имени короля, а какъ члены палатъ. Король имѣетъ только право ходатайствовать о внесеніи проекта, и формой его ходатайства является тронная рѣчь, въ которой король излагаетъ свои desideria.

3. *Республики.* Въ республикахъ, въ которыхъ начало народнаго суверенитета проведено послѣдовательно, иниціатива принадлежитъ палатамъ. Такъ, напр., въ Сѣверо-Американскихъ соединенныхъ штатахъ президентъ имѣетъ только право ходатайствовать о внесеніи

проекта, и формой его ходатайства являются отчеты правительства, въ которыхъ указывается на тотъ или другой пробѣлъ въ законодательствѣ и въ которыхъ президентъ ходатайствуетъ о восполненіи этихъ пробѣловъ.

Во Франціи же, гдѣ республиканскія учрежденія во многомъ напоминаютъ порядки, господствующіе въ конституціонныхъ монархіяхъ, право иниціативы принадлежитъ не только народному представительству, но и министерству и президенту, и такъ какъ народное представительство пользуется весьма вяло своимъ правомъ, то законопроекты фактически исходятъ только отъ президента и министерства.

III. *Организація права иниціативы въ Россіи.*

1. *Право иниціативы принадлежитъ только Государю.* Обращаясь къ нашему отечеству, мы должны указать на статью 49-ю Осн. зак., которая гласитъ: „Первообразное предначертаніе законовъ составляется или по особому Высочайшему усмотрѣнію и непосредственному повелѣнію, или же пріемлетъ начало свое отъ общаго теченія дѣлъ, когда, при разсмотрѣніи оныхъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, въ Святѣйшемъ Синодѣ и въ министерствахъ, признано будетъ необходимымъ или пояснить и дополнить дѣйствующій законъ, или составить новое постановленіе. Въ семъ случаѣ мѣста сіи подносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе“.

Приведенная статья различаетъ два случая: 1) когда самъ Государь непосредственно прикажетъ составить проектъ новаго закона и 2) когда необходимость его будетъ сознана однимъ изъ вышеназванныхъ учрежденій.

Не слѣдуетъ, однако, думать, что предположеніе высшихъ учрежденій можетъ принять законодательный ходъ, т.-е. что проектъ новаго закона, составленный въ нихъ, можетъ самъ собою, помимо воли Государя, войти въ Государственный Совѣтъ и, какъ мнѣніе Государственнаго Совѣта, предстать на утвержденіе Государя; такой проектъ можетъ вступить въ Государственный Совѣтъ не иначе, какъ по утвержденіи его Государемъ (ст. 202-я). „Въ семъ случаѣ,—сказано въ ст. 49-й Осн. зак.,—мѣста сіи предположенія ихъ подносятъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе“. Это выраженіе должно понимать такъ, что поднесеніе на благоусмотрѣніе Государя дѣлается для полученія его согласія на внесеніе проекта въ Государственный Совѣтъ. *Такимъ образомъ, въ обоихъ случаяхъ, указанныхъ статьею 49-й Осн. зак., законодательный починъ принадлежитъ Императору; разница же здѣсь только въ томъ, что въ первомъ случаѣ Императоръ обращаетъ вниманіе на необходимость новаго закона, а во второмъ вниманіе это возбуждается однимъ изъ поименованныхъ учрежденій.*

2. *Офиціальное возбужденіе законодательныхъ вопросовъ.* Теперь перейдемъ къ рѣшенію вопроса, какія учрежденія и въ какихъ предѣлахъ пользуются правомъ возбужденія законодательныхъ вопросовъ.

А. *Сенатъ.* Отвѣтъ на этотъ вопросъ мы находимъ въ ст. 74-й Осн. зак., которая гласитъ: „Если бы по дѣламъ общимъ государственнымъ или гражданскимъ существовалъ законъ, сопряженный съ неудобствами въ исполненіи, то Правительствующій Сенатъ имѣетъ

право представить о томъ Императорскому Величеству". Это весьма важное право, въ силу котораго Сенатъ можетъ просить верховную власть объ измѣненіи существующихъ законовъ. Но вторая половина приведенной статьи содержитъ значительное ограниченіе. Въ этой второй половинѣ говорится: „Сіе разумѣется, впрочемъ, только о прежнихъ постановленіяхъ и не можетъ касаться законовъ, вновь издаваемыхъ или отъ верховной власти подтвержденныхъ". Соединяя обѣ половины статьи, оказывается, что предположенія можно дѣлать только по отношенію къ прежнимъ законамъ, а не къ вновь издаваемымъ. Спрашивается, что нужно понимать подъ законами прежними и что подъ вновь изданными? гдѣ границы между тѣми и другими? Буквальный смыслъ статьи закона не разрѣшаетъ предложеннаго вопроса, а потому нужно обратиться къ исторіи его составленія. Первая половина закона взята изъ опредѣленія правъ и обязанностей Сената, составленнаго при Александрѣ I, вторая же есть истолкованіе предоставленнаго этимъ опредѣленіемъ Сенату права, сдѣланное годъ спустя послѣ его постановленія. Оно было вызвано тѣмъ, что Сенатъ, пользуясь этимъ новымъ правомъ, вошелъ къ Государю съ представленіемъ объ измѣненіи вновь изданнаго имъ закона. Государь не одобрилъ такого представленія и далъ слѣдующее толкованіе только-что дарованнаго Сенату права: „Статья сія,—сказано въ Императорскомъ указѣ,—не касаясь вновь издаваемыхъ и подтверждаемыхъ нами законовъ, относится единственно къ существовавшимъ уже законамъ". Итакъ, по смыслу этого указа Сенатъ могъ дѣлать представленія о неудобствахъ законовъ только предшественниковъ Александра I и имъ не подтвержденныхъ. Это толкованіе и перешло въ 74-ю ст. Осн. зак., но съ обобщеніемъ, отчего утратился смыслъ словъ, которыя слѣдуетъ понимать такъ: Сенатъ можетъ дѣлать представленія о законахъ, изданныхъ до настоящаго царствованія и не подтвержденныхъ царствующимъ Императоромъ. Такое пониманіе объясняется тѣмъ, что Александръ I исключалъ вновь изданные законы не потому, чтобы они были его, а потому, что они новые, недавно обсужденные и изданные примѣнительно къ новымъ государственнымъ потребностямъ, вслѣдствіе чего трудно допустить сомнѣніе въ ихъ удобствѣ.

Б. *Министерства.* Представленія о новомъ законѣ могутъ быть сдѣланы и министерствами. Поводомъ къ такимъ представленіямъ служитъ какъ недостатокъ закона, такъ и важное его неудобство. На министерство не возлагается то ограниченіе, которое сдѣлано для Сената (стт. 198-я и 200-я Учр. мин.).

В. *Представленія низшихъ учрежденій и пр.* Поводомъ къ возбужденію высшими учрежденіями законодательныхъ вопросовъ могутъ служить *представленія низшихъ установленій.* Въ ст. 52-й Осн. зак. мы читаемъ: „Въ случаѣ неясности или недостатка существующаго закона, каждое мѣсто и правительство имѣетъ право и обязанность представлять о томъ по порядку своему начальству. Если встрѣченное сомнѣніе не разрѣшается прямымъ смысломъ закона, тогда начальство обязано представить Правительствующему Сенату или министру по принадлежности".

Профессоръ Градовскій *) выводитъ изъ этой статьи заключеніе, что низшимъ установленіямъ предоставляется въ извѣстной степени и условно право иниціативы. Но предоставленное этой статьей право ничего общаго съ правомъ иниціативы не имѣетъ. Право это, какъ мы видѣли, заключается во внесеніи законодательнаго проекта въ законодательное учрежденіе. По смыслу же приведенной статьи низшія установленія не только не имѣютъ права сноситься съ законодательнымъ учрежденіемъ, т.-е. Государственнымъ Совѣтомъ, непосредственно, но и составлять законодательные проекты и вносить ихъ на усмотрѣніе своего начальства. Все, на что ихъ уполномочиваетъ 52-я ст. Осн. зак., заключается въ указаніи на неясность или недостатокъ существующаго закона. Эта неясность или недостатокъ могутъ быть признаны высшимъ начальствомъ дѣломъ простого недоразумѣнія, и тогда представленіе влечетъ за собою лишь разъясненіе существующаго закона и никакихъ другихъ послѣдствій не имѣетъ. Если же указанная неясность или недостатокъ обнаружитъ дѣйствительный пробѣлъ въ законодательствѣ, тогда начальство можетъ дать возбужденному вопросу дальнѣйшій ходъ въ законодательномъ порядкѣ. Оно можетъ тогда составить законодательный проектъ и внести его съ разрѣшенія Государя въ Государственный Совѣтъ. Но это внесеніе законодательнаго проекта въ Государственный Совѣтъ министерствомъ или Сенатомъ не явится необходимымъ послѣдствіемъ представленія низшихъ мѣстъ, а самостоятельнымъ актомъ, на который ихъ уполномочиваетъ 49-я ст. Осн. зак.

Судебная реформа 1864 г. установила для судебныхъ мѣстъ исключенія изъ общаго правила, выраженнаго въ 52-й ст. Осн. зак. Если по этой статьѣ низшія установленія имѣютъ право лишь обращать вниманіе на недостатокъ или неясность существующихъ законовъ, то по судебнымъ уставамъ прокурору судебныхъ палатъ предоставляется право возбуждать законодательные вопросы. Въ 136-й ст. Учр. суд. устан. мы читаемъ: „Если при рѣшеніи дѣла судомъ обнаружена неполнота закона, и прокуроръ окружного суда признаетъ необходимымъ возбудить законодательный вопросъ, то, независимо отъ рѣшенія дѣла судомъ, на основаніи уставовъ гражданскаго и уголовнаго судопроизводства, доноситъ о замѣченной неполнотѣ закона прокурору судебной палаты, отъ котораго зависитъ представить возбужденный вопросъ на усмотрѣніе министра юстиціи".

Г. *Право ходатайства и подачи прошеній частныхъ лицъ*. Если они и содержатъ законодательные проекты, нельзя признать правомъ законодательнаго почина, такъ какъ эти прошенія не имѣютъ своимъ необходимымъ послѣдствіемъ разсмотрѣніе возбужденныхъ ими вопросовъ въ законодательномъ порядкѣ. Они могутъ быть или вовсе оставлены безъ вниманія, или препровождены въ министерства. Въ послѣднемъ случаѣ они могутъ (но не должны) послужить поводомъ къ внесенію министрами законодательныхъ проектовъ. Но эти законодательные проекты являются тогда проявленіемъ законодательнаго почина не частныхъ лицъ, подавшихъ прошенія, а тѣхъ учрежденій,

*) Градовскій, Начало русскаго госуд. пр., т. I, стр. 21.

которыя съ разрѣшенія Императора вносятъ проекты въ Государственный Совѣтъ.

Д. *Общественныя учрежденія.* Дворянскія собранія могутъ дѣлать представленія о своихъ пользахъ и нуждахъ чрезъ губернскаго предводителя начальнику губерніи, министру внутреннихъ дѣлъ, а въ случаяхъ особенной важности адресовать конверты въ собственныя руки Императорскаго Величества. Объ этихъ правахъ дворянскихъ собраній говорятъ 142-я и 143-я стт. IX т. Св. зак.

Городскія думы, земскія учрежденія и крестьянскія общества также имѣютъ право ходатайствовать о своихъ пользахъ и нуждахъ, но эти ходатайства не должны касаться вопросовъ государственнаго устройства и управленія. Въ Высочайшемъ рескриптѣ 1865 года на имя министра внутреннихъ дѣлъ, вызванномъ ходатайствомъ московскаго дворянскаго собранія, мы читаемъ: „Ни одно сословіе не имѣетъ права говорить именемъ другихъ сословій. Никто не призванъ принимать на себя ходатайства передъ Государемъ Императоромъ объ общихъ пользахъ и нуждахъ государства". Впрочемъ, въ 1888 г. это ограниченіе отмѣнено для дворянскихъ собраній.

Итакъ, ходатайства общественныхъ собраній, и возбужденіе законодательныхъ вопросовъ въ высшихъ административныхъ учрежденіяхъ имѣютъ то общее между собою, что имъ не можетъ быть присвоенъ характеръ законодательнаго почина. Ни высшія административныя учрежденія, ни общественныя собранія не могутъ вносить собственною властью проектовъ въ Государственный Совѣтъ; другими словами, они не имѣютъ права иниціативы, принадлежащаго исключительно Императору.

Но между ходатайствами общественныхъ собраній и возбужденіемъ законодательныхъ вопросовъ въ высшихъ административныхъ учрежденіяхъ замѣчается то существенное различіе, что если замѣчаніе о необходимости новаго закона исходитъ отъ послѣднихъ, вопросъ объ измѣненіи закона считается офиціально возбужденнымъ, т.-е. считается подлежащимъ разсмотрѣнію въ тѣхъ учрежденіяхъ, которыя подготовляютъ законодательный проектъ для внесенія его въ Государственный Совѣтъ, между тѣмъ какъ ходатайство, исходящее отъ общественныхъ собраній, не влечетъ за собою непремѣнно этихъ послѣдствій и можетъ быть поднесено Государю лишь въ томъ случаѣ, если одно изъ высшихъ учрежденій приметъ во вниманіе ходатайство и облечетъ его въ форму офиціальнаго законодательнаго проекта.

§ 129. **Право обсужденія.**

I. *Опредѣленіе. Правомъ обсужденія закона, въ строгомъ смыслѣ этого юридическаго термина, облечено только то учрежденіе, которое окончательно опредѣляетъ содержаніе закона и облекаетъ его въ окончательную форму, исключающую право другихъ органовъ видоизмѣнять что-либо въ содержаніи или формѣ закона.* Поэтому парламентскія комиссіи, на разсмотрѣніе которыхъ отсылаются палатами внесенные въ нихъ законопроекты и доклады которыхъ служатъ исходными точками для парламентскихъ преній, правомъ обсужденія закона не обладаютъ, такъ какъ онѣ, хотя и обсуждаютъ законы, но не редактируютъ ихъ въ той окончательной формѣ, которая была бы обязательна

для органа, санкціонирующаго законъ и вооружающаго его принудительной силой. Ихъ соображенія и замѣчанія принимаются во вниманіе палатами, но лишь эти палаты являются послѣдней инстанціей, окончательно опредѣляющей содержаніе закона. Въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ существуютъ двѣ палаты, право обсужденія не принадлежитъ также той или другой палатѣ, взятой въ отдѣльности, ибо законопроектъ, принятый въ одной палатѣ, можетъ, при его обсужденіи въ другой, потерпѣть видоизмѣненія. Право обсужденія въ этихъ государствахъ принадлежитъ только обѣимъ палатамъ въ совокупности, ибо лишь та окончательная форма, въ которую облекается законъ, выходя изъ парламента, обязательна для органа, санкціонирующаго законъ. На этомъ основаніи нельзя утверждать, что нашъ Государственный Совѣтъ имѣетъ право обсужденія закона, ибо Императоръ вовсе не обязанъ утвердить законъ въ той именно формѣ, въ которой онъ вышелъ изъ Государственнаго Совѣта. Императоръ вовсе можетъ не принять во вниманіе мнѣнія Государственнаго Совѣта и дать обсужденному въ Совѣтѣ закону любое содержаніе и любую форму по своему личному благоусмотрѣнію.

Итакъ, правомъ обсужденія законовъ владѣетъ тотъ органъ, который опредѣляетъ окончательно то содержаніе и ту форму закона, въ какихъ этотъ законъ утверждается верховной властью.

II. *Организація права обсужденія въ конституціонныхъ монархіяхъ.* Обращаясь къ вопросу о томъ, какъ организовано право обсужденія законовъ въ конституціонныхъ государствахъ, намъ опять приходится дѣлить ихъ на двѣ группы: во-первыхъ, на такія монархіи, въ которыхъ парламентъ является лишь контролирующимъ учрежденіемъ, гарантирующимъ закономѣрность дѣятельности короля, и, во-вторыхъ, на монархіи, въ которыхъ парламентъ является носителемъ верховной власти.

1. Въ государствахъ первой группы право обсужденія принадлежитъ, главнымъ образомъ, королю и лишь въ ограниченной степени народному представительству. Такъ какъ это послѣднее есть только контролирующее учрежденіе, то оно участвуетъ въ обсужденіи законовъ лишь постольку, поскольку это необходимо для того, чтобы предупредить изданіе королемъ законовъ, противорѣчащихъ конституціи или могущихъ такъ или иначе затронуть права гражданъ, гарантированныя конституціей. Такъ, напримѣръ, по баварской конституціи (ст. 22-я) безъ содѣйствія и согласія палатъ не могутъ быть изданы тѣ законы, которые касаются свободы и имущества гражданъ. Такое же постановленіе мы встрѣчаемъ въ конституціяхъ гессенской, веймарнской, мейнингенской, альтенбургской, брауншвейгской и многихъ другихъ.

2. Въ конституціонныхъ государствахъ второй группы право обсужденія принадлежитъ королю и палатамъ. Къ этимъ государствамъ принадлежитъ большинство конституціонныхъ монархій.

III. *Организація права обсужденія въ республикахъ.*

1. Переходя къ республикамъ, мы должны сказать, что право обсужденія въ тѣхъ изъ нихъ, въ которыхъ послѣдовательно проведены республиканскіе принципы, принадлежитъ нераздѣльно народному пред-

ставительству, а президентъ республики этимъ правомъ не обладаетъ. Примѣромъ для ознакомленія съ организаціей права обсужденія въ республикахъ могутъ служить Сѣверо-Американскіе Соединенные штаты. 1-я ст. американской конституціи говоритъ, что вся законодательная власть ввѣрена конгрессу соединенныхъ штатовъ, который будетъ состоять изъ сената и палаты представителей. Что касается отношенія президента къ законамъ, исходящимъ отъ конгресса, то оно опредѣляется одной изъ статей конституціи, гласящей приблизительно слѣдующее: каждый проектъ закона прежде, чѣмъ войти въ законную, силу, долженъ быть отосланъ президенту Соединенныхъ штатовъ. Если онъ его утвердитъ, то для этого долженъ снабдить его своею подписью, если же нѣтъ, то препроводить его въ ту изъ двухъ палатъ, въ которую былъ внесенъ проектъ, съ изложеніемъ мотивовъ своего отказа. Эта палата, занеся отвѣтъ президента въ протоколъ, должна приступить ко вторичному обсужденію проекта. Если послѣ такого вторичнаго обсужденія двѣ трети палаты выскажутся въ пользу принятія закона, то она отсылаетъ его вмѣстѣ съ возраженіемъ президента въ другую палату, которая также подвергаетъ его вторичному обсужденію и если приметъ его послѣ обсужденія двумя третями голосовъ, то онъ получаетъ силу закона.Но во всѣхъ этихъ случаяхъ въ обѣихъ палатахъ должны быть подаваемы голоса или утвердительные или отрицательные, и имена подавшихъ голоса „за“ или „противъ“ должны быть внесены въ протоколъ. Если президентъ по истеченіи 10 дней (включая сюда и воскресенье) не отошлетъ обратно въ палаты препровожденный къ нему проектъ, то послѣдній получаетъ силу закона, точно такъ, какъ будто президентъ снабдилъ его своею подписью, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда отсылка президентомъ проекта по причинѣ окончанія сессіи неосуществима. Въ этомъ случаѣ вступленіе законодательнаго проекта въ силу отстрочивается. Эта статья, очевидно, не даетъ президенту никакой законодательной власти. Единственнымъ послѣдствіемъ его отказа снабдить законодательный проектъ своею подписью является болѣе сложная процедура разсмотрѣнія этого законодательнаго проекта. Президентъ не вліяетъ на содержаніе закона, а только на формальный процессъ составленія его.

2. Но не во всѣхъ, однако, республикахъ правительство, въ лицѣ президента и его министровъ, устранено отъ всякаго участія въ обсужденіи закона. Такъ, во Франціи, учрежденія которой имѣютъ болѣе общихъ чертъ съ конституціонно-монархическимъ строемъ, чѣмъ съ республиканскимъ, президентъ и его министры имѣютъ самое рѣшительное вліяніе на опредѣленіе содержанія закона. Президентъ имѣетъ наравнѣ съ обѣими палатами право иниціативы, и двадцатипятилѣтняя исторія Французской республики показала, что это право имѣетъ гораздо болѣе практическаго значенія въ рукахъ правительства, чѣмъ въ рукахъ палатъ; всѣ сколько нибудь значительные законы за послѣднее десятилѣтіе исходили во Франціи отъ правительства, а не отъ палатъ. Кромѣ того, во французской конституціи, которая въ этомъ отношеніи рѣзко отличается отъ американской, министры имѣютъ право

участвовать въ преніяхъ, и палаты обязаны выслушивать ихъ при обсужденіи законовъ. Въ конституціонномъ законѣ 16-го іюня 1875 г., въ 6-й статьѣ мы читаемъ; „Министры имѣютъ доступъ въ обѣ палаты и должны быть выслушиваемы ими, когда они того потребуютъ. Они могутъ являться въ палаты въ сопровожденіи комиссаровъ, которые назначаются президентомъ для принятія участія въ обсужденіи опредѣленнаго законодательнаго проекта". („Les ministres ont leur entrée dans les deux chambres et doivent être entendus, quand ils demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires, désignés pour la descussion d'un project de loi déterminé par decret du président de la République"). Въ Сѣверо-Американскихъ штатахъ, какъ мы знаемъ, президентъ не имѣетъ ни права иниціативы, ни права черезъ своихъ министровъ участвовать въ обсужденіи законовъ, ни права утверждать законы, и поэтому у него отнята возможность опредѣлять содержаніе закона. Во Франціи президентъ въ своихъ отношеніяхъ къ законодательству имѣетъ только то общее съ президентомъ Сѣверо-Американскихъ штатовъ, что не имѣетъ права санкціонировать законъ. Но непризнаніе за нимъ этого права не имѣетъ во Франціи того практическаго значенія, какъ въ Америкѣ, благодаря принадлежащему ему праву внесенія законодательныхъ проектовъ и праву участія въ обсужденіи закона, которое и служитъ ему орудіемъ вліянія, наравнѣ съ палатами, на опредѣленіе содержанія законовъ.

IV. *Организація права обсужденія въ Россіи.* Переходя къ организаціи права обсужденія въ Россіи, мы прежде всего остановимся на ст. 50-й Осн. зак., которая гласитъ: „*Всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ*, потомъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе". Такимъ образомъ, Государственный Совѣтъ есть необходимая ступень, черезъ которую долженъ пройти всякій проектъ новаго закона и изъясненіе закона, уже существующаго. Если законъ утверждается безъ этой предварительной формальности, то этимъ прямо нарушается только-что приведенная нами статья. Принципъ этотъ еще рѣзче выраженъ въ 198-й ст. Учр. мин., которая гласитъ: „Никакое положеніе, подлежащее предварительному разсмотрѣнію и уваженію Государственнаго Совѣта, на основаніи Учрежденія его, не представляется Его Императорскому Величеству мимо сего Совѣта". Итакъ никакой законъ не можетъ взойти на утвержденіе Государя помимо Государственнаго Совѣта. На основаніи ст. 23-й Учр. Госуд. Сов., между прочимъ, уваженію Государств. Совѣта подлежатъ: во 1-хъ, всѣ предметы, требующіе новаго закона, устава или учрежденія; во 2-хъ, предметы, внутренняго управленія, требующіе отмѣны, ограниченія или дополненія прежнихъ положеній; въ 3-хъ, дѣла, требующія въ законахъ, уставахъ учрежденіяхъ изъясненія ихъ смысла. *Исключеніе изъ этого порядка составляютъ законодательные вопросы по военному (морскому и сухопутному) вѣдомству.* Вопросы этого рода восходятъ на Высочайшее утвержденіе черезъ Военный и Адмиралтействъ-Совѣты. Впрочемъ, военные и морскіе законы идутъ такимъ путемъ только въ случаѣ, если они не имѣютъ никакой связи съ прочими частями государственной жизни, въ противномъ случаѣ они также проходятъ чрезъ Государственный Совѣтъ, за исключеніемъ

лишь вопросовъ и спеціальныхъ случаевъ, которые всегда разсматриваются въ поименованныхъ Совѣтахъ (прим. къ ст. 50-й Осн. зак., 198-я ст. Учр. мин.).

Какую же силу имѣетъ это предварительное разсмотрѣніе законодательныхъ мѣръ по отношенію къ волѣ Императора? Мнѣніе Государственнаго Совѣта имѣетъ только совѣщательное значеніе. Оно только освѣщаетъ законодательные вопросы, но для Государя принять его не составляетъ обязанности, хотя бы оно и состоялось единогласно. Государь можетъ предложить такое заключеніе, которое не было предложено ни однимъ изъ членовъ Совѣта. Обязательно здѣсь только то, что законодательная мѣра должна быть разсмотрѣна въ Государственномъ Совѣтѣ, и мнѣніе послѣдняго должно быть выслушано Государемъ. Эта мѣра нисколько не стѣснительна для верховной власти, полезна же она тѣмъ, что Государь до своего рѣшенія выслушиваетъ чужое мнѣніе. Итакъ, мнѣніе Государств. Совѣта само по себѣ не имѣетъ обязательной силы и получаетъ ее лишь тогда, когда Государь утвердитъ его, какъ сказано въ ст. 50-й Осн. зак., „дѣйствіемъ самодержавной власти“.

То-же совѣщательное значеніе имѣютъ и Военный и Адмиралтействъ-Совѣты.

Въ такомъ положеніи оставался Государственный Совѣтъ до 25-го ноября 1851 г., когда состоялось Высочайшее повелѣніе, измѣнившее его назначеніе. По закону Александра I, онъ былъ необходимою ступенью, черезъ которую должна была пройти всякая законодательная мѣра; *указъ же 1851 г. даетъ Государю право дѣлать отступленіе отъ указаннаго порядка въ томъ случаѣ, когда новый законъ касается нѣсколькихъ министровъ; въ этихъ случаяхъ Государь можетъ приказать представить проектъ прямо на утвержденіе, т.-е. помимо Государственнаго Совѣта.* Такъ надо понимать, по крайней мѣрѣ, статью 201-ю Учр. мин., которая есть извлеченіе изъ Высочайшаго повелѣнія 1851 г. Въ этой статьѣ говорится: „Положенія, касающіяся предметовъ двухъ или нѣсколькихъ вѣдомствъ, представляются за общимъ подписаніемъ всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ, до представленія коихъ сіи относятся; въ представленіи же ихъ на Высочайшее утвержденіе соблюдается установленный порядокъ, исключая только тѣ особенные случаи, когда по собственному благоусмотрѣнію Государя Императора повелѣно будетъ представить его прямо Его Величеству“. Такъ какъ рѣдкій законъ не касается нѣсколькихъ вѣдомствъ, то это отступленіе можетъ быть распространено на большинство новыхъ законовъ. Замѣтимъ, однако, что de facto всѣ законы проходятъ черезъ Государственный Совѣтъ, хотя de jure это теперь и не необходимо.

Такимъ образомъ Государственный Совѣтъ не имѣетъ права обсужденія. Правомъ обсужденія вооруженъ, по нашимъ Основнымъ законамъ, лишь Государь Императоръ, который, выслушавъ мнѣніе Государственнаго Совѣта, опредѣляетъ по своему благоусмотрѣнію, ничѣмъ не стѣсняясь, окончательное содержаніе законовъ.

§ 130. **Санкція, или утвержденіе, закона.** Право утвержденія законовъ

принадлежитъ верховной власти и исходитъ поэтому въ конституціонныхъ монархіяхъ, основанныхъ на началѣ королевскаго суверенитета, отъ короля, въ абсолютной монархіи—отъ монарха, въ республикахъ же—отъ народнаго представительства.

Мы остановимся лишь на организаціи утвержденія законовъ у насъ, ибо формальная процедура утвержденія законовъ въ теоретическомъ отношеніи не представляетъ интереса. Ознакомленіе же съ формой утвержденія законовъ у насъ важно въ приктическомъ положеніи потому, что по этой формѣ можно судить о томъ, утвердилъ ли Императоръ законъ своею подписью, или словесно, принялъ ли онъ мнѣніе Государственнаго Совѣта (большинства или меньшинства), или высказалъ свое собственное. Письменное утвержденіе мнѣнія Государственнаго Совѣта, принятаго единогласно, выражается словами: „Быть по сему“ и въ собственноручной подписи Императора, словесное же утвержденіе такого единогласнаго мнѣнія выражается въ такой формѣ: „Его Императорское Величество воспослѣдовавшее въ Государственномъ Совѣтѣ мнѣніе Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить“. Если же Государь утверждаетъ письменно мнѣніе меньшинства или постановляетъ собственную резолюцію, то пишется такъ: „Разсмотрѣвъ послѣдовавшее въ Государственномъ Совѣтѣ заключеніе и уваживъ (то-то и то-то), повелѣваемъ (то-то и то-то)“, затѣмъ собственноручная подпись Государя. Наконецъ, когда Государь утверждаетъ словесно мнѣніе меньшинства, то употребляется такое выраженіе: Его Императорское Величество, разсмотрѣвъ послѣдовавшія въ Государственномъ Совѣтѣ заключенія (или разныя мнѣнія) и уваживъ (то-то и то-то), повелѣть соизволилъ“ (стт. 109, 111, 113, 115 Учр. Гос. Сов.)

§ 131. **Обнародованіе законовъ.**

1. *Значеніе момента обнародованія законовъ.* Каждый законъ получаетъ законную силу, юридическое бытіе только съ минуты обнародованія его установленнымъ порядкомъ до этого момента онъ не имѣетъ обязательной силы, хотя бы другія формальности и были соблюдены. Статья 59-я Осн. зак. гласитъ: „Законъ получаетъ обязательную силу *не прежде, какъ со дня его объявленія.*“.

Также только съ момента объявленія получаетъ силу и то начало, по которому никто не можетъ оправдать своихъ беззаконныхъ дѣйствій ссылкой на то, что онъ не знаетъ закона (62-я ст. Осн. зак.). Изъ сказаннаго о публикаціи, какъ актѣ, дающемъ закону юридическую силу, понятна важность ея и необходимость строгаго опредѣленія закономъ. Законъ долженъ точно опредѣлить: 1) что есть публикація, и какъ совершается обнародованіе закона, и 2) съ какого момента обнародованіе считается совершившимся, или, иначе, когда начинается юридическое бытіе объявленнаго законоположенія.

2. *Порядокъ обнародованія.* Въ статьяхъ Свода, относящихся до публикаціи, имѣется въ виду не столько обнародованіе закона во всеобщее свѣдѣніе, какъ сказано въ ст. 57-й Осн. зак., сколько разсылка новаго закона по подчиненнымъ мѣстамъ и лицамъ для исполненія. Обнародованіе закона во всеобщее свѣдѣніе составляетъ обязанность Правительствующаго Сената. По утвержденіи новаго закона,

министръ, проводившій его, сообщаетъ списокъ съ него Правительствующему Сенату, а послѣдній дѣлаетъ распоряженіе объ обнародованіи его, которое, по объясненію примѣчанія къ ст. 57-й Осн. зак., состоитъ въ слѣдующемъ: 1) „Законъ передается отъ Сената тисненію, 2) сообщается Святѣйшему Синоду и 3) посылается присутственнымъ мѣстамъ и лицамъ при указахъ по установленной для сего формѣ". Итакъ, обнародованіе закона у насъ есть не что иное, какъ разсылка его по присутственнымъ мѣстамъ и лицамъ при указѣ Сената, а не напечатаніе его для всеобщаго свѣдѣнія, ибо выраженіе „предается тисненію" указываетъ только на печатную форму, въ которой законъ разсылается, на замѣну списковъ закона печатными экземплярами, что есть дѣло удобства. Такимъ образомъ, Сенатъ, получивъ новый законъ, приказываетъ его напечатать въ потребномъ числѣ экземпляровъ; этимъ и ограничивается обязанность Сената въ дѣлѣ публикаціи законовъ. Впрочемъ, ему предоставлено право въ нужныхъ случаяхъ чинить распорядокъ самаго обнародованія на мѣстахъ, наблюдать за точностью онаго и разрѣшать силою закона встрѣчающіяся въ немъ затрудненія или недоразумѣнія (ст. 19-я Учр. Сен.); самое же обнародованіе законовъ въ губерніи подлежитъ только губернскому правленію и соотвѣтствующимъ ему мѣстамъ (ст. 58-я Осн. зак.). 854-я ст. Губерн. Учр. говоритъ: „Высочайшіе манифесты, а равно и указы, издаваемые со словами: „обнародывается всенародно", по распоряженію губернскаго правленія читаются послѣ Божественной службы при церкви и сверхъ того по городамъ, посадамъ и значительнымъ селеніямъ, на торговыхъ площадяхъ, и въ уѣздахъ (т.-е. деревняхъ, гдѣ нѣтъ торговыхъ площадей) на мірскихъ сходкахъ". Это уже настоящая публикація, объявленіе новаго закона народу. Но указанный порядокъ наблюдается не во всѣхъ случаяхъ, а только по отношенію къ законамъ, въ которыхъ встрѣчается выраженіе „объявляется всенародно". Правда, что послѣднее выраженіе сопровождаетъ изданіе всѣхъ важнѣйшихъ законовъ, но его можетъ и не быть; приведенная статья можетъ быть примѣнена только при обнародованіи законоположеній особенно важныхъ, обнимающихъ цѣлыя вѣтви законодательства, всѣ же другія, не содержащія словъ: „объявляется всенародно", не подходятъ подъ этотъ порядокъ объявленія законовъ.

3. *Моментъ, съ котораго законъ считается обнародованнымъ и получившимъ обязательную силу.* „Въ присутственныхъ мѣстахъ каждый законъ воспріемлетъ свою силу и долженъ быть прилагаемъ къ дѣламъ со дня полученія въ томъ мѣстѣ листовъ „Собранія узаконеній и распоряженій правительства", въ коихъ онъ пропечатанъ" (ст. 19-я, пунктъ I, пр. 1. Учр. Прав. Сената, по изд. 1892 г.).

ГЛАВА II.

Формы и виды законовъ.

§ 132. **Форма законовъ.** „Законы,—говоритъ ст. 53-я,—издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія". Примѣчаніе: „Высочайшія повелѣнія въ порядкѣ управленія изъявляются сверхъ сего рескриптами и указами". Эти различныя наименованія законовъ можно подвести подъ двѣ группы: одни изъ нихъ обозначаютъ цѣлыя части законодательства, обнимающія извѣстную систему юридическихъ нормъ, другія же обозначаютъ лишь отдѣльныя законоположенія и повелѣнія, не сведенныя въ такую систему. Къ первымъ принадлежитъ: a) уложенія, примѣромъ которыхъ можетъ служить Уложеніе Алексѣя Михайловича 1649 г. и Уложеніе о наказаніяхъ 1845 г.; b) уставы, напр., Уставъ университетскій 1884 г., Уставъ о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, Уставъ рекрутскій; c) учрежденія—Учрежденіе объ Императорской Фамиліи, Учрежденіе министерствъ; d) грамоты—Жалованная грамота дворянству и городамъ 2-го апр. 1785 г.; e) положенія—Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, Городовое положеніе, Положеніе о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости; f) наказы—Наказъ губернаторамъ и генералъ-губернаторамъ. Ко вторымъ принадлежатъ: манифесты, мнѣнія Государств. Совѣта, доклады, удостоенные Высочайшаго утвержденія, рескрипты, приказы. Если наименованія перваго рода обнимаютъ цѣлую систему юридическихъ нормъ, или опредѣляющихъ права и обязанности цѣлыхъ сословій или устанавливающихъ организацію и компетенцію учрежденій, или представляющихъ сводъ нормъ въ области права гражданскаго, уголовнаго, процессуальнаго, то наименованія второго рода означаютъ лишь отдѣльныя законоположенія, повелѣнія или извѣщенія. Но большинство писателей по русскому государственному праву идутъ далѣе и утверждаютъ, что различіе между этими двумя видами наименованій не исчерпывается указаннымъ отличительнымъ признакомъ, но заключается и въ томъ, что наименованія перваго рода указываютъ на содержаніе законовъ, такъ что каждому изъ этихъ наименованій соотвѣтствуетъ извѣстный видъ законовъ, между тѣмъ, какъ наименованія второго рода „не опредѣляются содержаніемъ законовъ и могутъ совмѣщать самое разнообразное содержаніе" (Градовскій, т. I, стр. 49). Исходя изъ этого положенія и держась того мнѣнія, что каждому изъ этихъ терминовъ соотвѣтствуетъ особое содержаніе законовъ, большинство писателей по русскому государств. праву дѣлаетъ попытку точно установить смыслъ и значеніе каждаго изъ терминовъ, перечисленныхъ въ ст. 53-й. Первую такую попытку сдѣлалъ гр. Сперанскій въ своемъ „Руководствѣ къ познанію законовъ" (§§ 136—138, стр. 87, 88), и такія же попытки мы находимъ у Андреевскаго (Русское государств. право, стр. 182), Градовскаго (т. I, стр. 47, 48),

Ренненкампфа (Энциклопедія, стр. 89, 90), Романовича-Славатинскаго (стр. 242, 243).

Попытки эти врядъ ли можно назвать удачными, ибо термины: уложеніе, уставъ, учрежденіе, положеніе, наказъ, употребляются у насъ въ разнообразныхъ случаяхъ, и между ними нѣтъ возможности провести какую-нибудь и сколько-нибудь точную юридическую черту. И отнюдь нельзя сказать, чтобы съ этими различными названіями закона связывалось и представленіе о различныхъ законахъ. Наше мнѣніе найдетъ себѣ наилучшее подтвержденіе сопоставленіемъ тѣхъ объясненій, которыя даютъ поименованные выше ученые этимъ терминамъ, съ тѣмъ значеніемъ, которое имѣютъ эти термины въ дѣйствительной жизни.

а) „*Уложеніе*,—говоритъ Ренненкампфъ,—есть систематическое соединеніе законовъ, обнимающее извѣстную часть законодательства или даже все законодательство. Уложеніе отличается отъ свода тѣмъ, что при составленіи его дѣлается переработка и исправленіе матеріала, между тѣмъ сводъ представляетъ только соединеніе дѣйствующихъ законовъ безъ существенныхъ измѣненій". Приблизительно тоже говоритъ Градовскій, утверждая, что „уложеніе есть все законодательство или часть его, приведенная въ систему на основаніи предварительнаго исправленія и переработки законодательнаго матеріала. Въ этомъ смыслѣ уложеніе соотвѣтствуетъ иностранному слову „кодексъ" и противополагается понятію „сводъ". Таково было наше Уложеніе 1649 г. Въ новѣйшее время подъ именемъ уложенія издана часть уголовныхъ законовъ—„Уложеніе о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ 1845 г." Но этимъ утвержденіямъ почтенныхъ ученыхъ противорѣчитъ существованіе у насъ кодексовъ, т.-е. приведенныхъ въ систему частей законодательства, которымъ, однако, не присвоено названіе уложеній, а уставовъ. Такъ, кодексъ морскихъ законовъ, изданный 1853 г. и представляющій собою одну изъ рѣдкихъ у насъ попытокъ кодификаціи, названъ не уложеніемъ, а уставомъ. Другой примѣръ—Уставъ о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, 1864 г.

б) „*Учрежденіями*,—говоритъ Сперанскій,—называется у насъ тотъ родъ государственныхъ законовъ, которыми опредѣляется образованіе (organisation) мѣстъ и властей, ихъ составъ, ихъ предметы и порядокъ производства въ нихъ дѣлъ". Это опредѣленіе почти дословно повторяютъ Градовскій, Ренненкампфъ, Романовичъ-Славатинскій, приводя въ примѣръ Учрежденіе губерній 1785 г., Учрежденіе Сената, Учрежденіе министерствъ. Но наша практика нисколько не стѣсняется этими опредѣленіями нашихъ теоретиковъ. У насъ, съ одной стороны издаются законы, коими „опредѣляется организація мѣстъ и властей, ихъ составъ, ихъ предметы и порядокъ производства въ нихъ дѣлъ", а между тѣмъ учрежденіями не называются, какъ напр., Городовое положеніе, Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ; съ другой же стороны, издаются законы подъ названіемъ учрежденій, по содержанію ничего ничего общаго не имѣющіе съ тѣмъ опредѣленіемъ, которое даютъ этому термину наши ученые. Такъ, напр., Учрежденіе объ Императорской Фамиліи вовсе не есть „совокупность законовъ,

опредѣляющихъ устройство и порядокъ дѣйствія извѣстныхъ отраслей управленія", какъ опредѣляетъ учрежденіе Градовскій, а есть совокупность законовъ, опредѣляющихъ права, преимущества и обязанности членовъ Императорской Фамиліи.

в) *Уставъ*, по согласному опредѣленію нашихъ ученыхъ, есть законъ, опредѣляющій совокупность правилъ управленія какой-либо отдѣльной частью управленія. Съ этимъ опредѣленіемъ врядъ ли можно согласиться. Названіе устава употребляется нашей законодательной практикой довольно произвольно. Такъ, въ 1817 г. былъ изданъ Уставъ о питейномъ сборѣ, а въ 1863 г. законы о томъ же предметѣ были изданы подъ именемъ Положенія о питейномъ сборѣ. Чтобы убѣдиться, какія различныя по формѣ, по содежанію и по цѣли законоположенія издаются у насъ подъ названіемъ устава, стоитъ только сопоставить Уставъ о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями (матеріально право), съ Судебными уставами (процессуальное право), Цензурный уставъ съ Уставомъ рекрутскимъ, Уставъ университетскій съ Уставомъ о питейномъ сборѣ и т. д.

г) *Грамота*, по опредѣленію Романовича-Славатинскаго, излагаетъ права и привилегіи, которыя даруются общественнымъ классамъ. Такова Грамота дворянству 1785 г. Но мы встрѣчаемся съ законами, которые опредѣляютъ права сословій, а грамотами не называются; стоитъ только вспомнить Положеніе о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости.

д) *Положеніе*. Пытаясь опредѣлить, что такое положеніе, проф. Градовскій сознается, что это задача не легкая и что это названіе довольно не опредѣленно въ нашемъ законодательствѣ. „Подъ именемъ положенія вообще,—говоритъ онъ,—должно разумѣть совокупность однородныхъ законовъ, относящихся къ учрежденію и способу дѣятельности не правительственныхъ установленій, а къ учрежденіямъ сословнымъ и общественнымъ и даже къ правамъ состояній. Полный образчикъ положенія, обнимающаго права состояній, организацію общественнаго управленія, сословія и способы его дѣятельности, представляетъ Положеніе о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ (1864 г.) содержитъ въ себѣ законы, опредѣляющіе учрежденіе и порядокъ дѣятельности установленій земскаго и городского общественнаго управленія". Несмотря на всю гибкость, неопредѣленность и широту этого опредѣленія, оно все же не обнимаетъ всѣхъ законовъ, которые издаются у насъ въ формѣ положеній. Такъ, напр., Положеніе о питейномъ сборѣ, изданное въ 1863 г., изданное, что очень характерно, за годъ до Положенія о земскихъ учрежденіяхъ и черезъ два года по изданіи Положенія о крестьянахъ, подъ это опредѣленіе, какъ бы оно гибко ни было, во всякомъ случаѣ не подойдетъ.

е) *Наказомъ*, или *инструкціей*, опредѣляются обыкновенно подробности дѣятельности лицъ или учрежденій. Такимъ образомъ, наказъ есть часть учрежденія. Въ такомъ значеніи мы встрѣчаемъ наказъ во второй части Учрежденія министерствъ 1811 г.,—Наказъ министрамъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ мы встрѣчаемся съ наказомъ (или инструкціей), стоящимъ обособленно и самостоятельно, такова Инструкція межевая 1854—56 гг.

Итакъ, со всѣми этими терминами—уложеніе, учрежденіе, уставъ, положеніе, грамота, наказъ — связываются самыя разнообразныя по формѣ и содержанію законоположенія, и они, т.-е. эти термины, никакого юридическаго значенія не имѣютъ. Подъ однимъ и тѣмъ же терминомъ встрѣчаются законы совершенно различнаго содержанія и, наоборотъ, нерѣдко однородныя законоположенія имѣютъ различныя названія.

Обращаясь теперь къ объясненію тѣхъ перечисленныхъ въ ст. 53-й терминовъ, которые не обнимаютъ системы однородныхъ законовъ, а отдѣльные законы и повелѣнія, т.-е. къ объясненію того, что слѣдуетъ понимать подъ словами: манифесты, указы, мнѣнія Государственнаго Совѣта, мы должны прежде всего замѣтить, что съ этими различными названіями также не связываются представленія о различныхъ по содержанію видахъ законовъ. Но если различіе въ названіяхъ не обусловливается здѣсь различіемъ содержанія, то оно объясняется различіемъ способовъ ихъ изданія.

ж) *Манифестъ* есть торжественная форма объявленія воли монарха. Это непосредственное обращеніе Государя къ народу, въ которомъ онъ оповѣщаетъ его о важномъ событіи въ его семьѣ (рожденіе, смерть, бракъ, достиженіе совершеннолѣтія членовъ Императорской Фамиліи) или о важномъ рѣшеніи общегосударственнаго значенія (объявленіе войны, заключеніе мира), или о важной законодательной или административной мѣрѣ. Такъ, изданіе закона 1861 г. объ освобожденіи крестьянъ сопровождалось манифестомъ; манифестомъ же сопровождался законъ о введеніи общей воинской повинности. Манифестъ является закономъ лишь по формѣ, такъ какъ издается за подписью Государя, но не закономъ по содержанію, такъ какъ въ большинствѣ случаевъ представляетъ собою лишь извѣщеніе, констатирующее извѣстный фактъ или предупреждающее о принятіи извѣстной мѣры или наступленіи извѣстнаго событія. Онъ никакой юридической нормы въ большинствѣ случаевъ не заключаетъ. Не установляя новаго права и будучи личнымъ актомъ Государя, непосредственнымъ выраженіемъ его воли, обращеннымъ къ народу, манифестъ непосредственно исходитъ отъ Монарха и не проходитъ того процесса, черезъ который проходятъ наши законы, въ составленіи и обсужденіи которыхъ участвуетъ цѣлый рядъ учрежденій и сановниковъ—министры, Совѣтъ Министровъ, Государственный Совѣтъ.

Но иногда, хотя и въ рѣдкихъ случаяхъ, манифестъ является не просто объявленіемъ или извѣщеніемъ, а заключаетъ въ себѣ государственную волю, подтверждающую существующее право. Примѣромъ такихъ манифестовъ можетъ служить знаменитый манифестъ отъ 29 апрѣля 1881 г., въ которомъ Александръ III подчеркнулъ основныя черты нашего государственнаго строя, сказавъ между прочимъ: „Гласъ Божій повелѣваетъ намъ стать бодро на дѣло правленія, съ вѣрою въ истину самодержавной власти, которую мы призваны утверждать и охранять для блага народнаго отъ всякихъ на нее поползновеній“. Этимъ манифестомъ 1-я ст. нашихъ Осн. зак. получила новое подтвержденіе и значительно умѣрила пылъ извѣстной части истолкователей нашего публичнаго права.

з) *Указъ*, какъ и манифестъ, является формою для выраженія воли Государя, непосредственно отъ него исходящей и состоявшейся независимо отъ обыкновенной формы изданія законовъ. Указъ есть непосредственное повелѣніе Государя, состоявшееся помимо того процесса составленія законовъ, который установленъ для законовъ, проходящихъ Государственный Совѣтъ. „Если,—говорится въ ст. 111-й Учр. Госуд. Сов.,—по дѣламъ, требующимъ собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, при происшедшемъ въ Совѣтѣ разногласіи, Государь Императоръ изволилъ принять заключеніе меньшаго числа голосовъ или по предмету сего рода, единогласно или съ разногласіемъ въ Совѣтѣ рѣшенному, постановитъ особенную резолюцію, то исполненіе совершается именнымъ указомъ.

Указъ сходенъ съ манифестомъ по формѣ; какъ тотъ, такъ и другой непосредственно исходятъ отъ Государя и суть личныя его рѣшенія, состоявшіяся безъ участія совѣщательныхъ законодательныхъ учрежденій. Но если учрежденіе манифестовъ крайне ограничено и рѣдко включаетъ юридическую норму, то указы, какъ возможное выраженіе воли законодателя и правителя, могутъ имѣть самое разнообразное содержаніе и касаться различныхъ частей законодательства. Указы бываютъ двоякаго рода. Во-первыхъ, они могутъ *содержать отдѣльныя законоположенія, исходящія непосредственно отъ лица Императора*, или, во-вторыхъ, включаютъ предписаніе для приведенія въ исполненіе учрежденій, уставовъ, положеній. Если приведеніе въ исполненіе учрежденія, устава или положенія состоялось въ силу именного указа, то это указываетъ, что данное законоположеніе не было принято большинствомъ голосовъ Государственнаго Совѣта, а состоялось по особенной резолюціи Государя, который или принялъ мнѣніе меньшинства, или только нѣсколькихъ членовъ, или постановилъ свое собственное рѣшеніе. Форма указовъ была особенно употребительна въ царствованіе Николая I. Но уже въ царствованіе Александра II практика значительно ослабила доктрину организатора Государственнаго Совѣта Сперанскаго, который ввелъ для законовъ формулу: „внявъ мнѣнію Государственнаго Совѣта“, и по мысли котораго мнѣніе большинства членовъ Государственнаго Совѣта было обязательно для Государя. Такъ, Александръ II изъ 242 разномыслій Государств. Совѣта 83 раза утвердилъ мнѣніе меньшинства и въ четырехъ случаяхъ согласился съ мнѣніемъ лишь одного члена.

и) *Въ формѣ мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія*, издаются у насъ тѣ законы, которые были предварительно разсмотрѣны Государственнымъ Совѣтомъ и приняты большинствомъ этого Совѣта (ср. ст. 109 ю Учр. Госуд. Сов.). Они, какъ и указы, могутъ касаться всѣхъ частей законодательства, но отличаются отъ указовъ тѣмъ, что послѣдніе суть личныя рѣшенія Государемъ законодательнаго вопроса, состоявшіяся помимо или вопреки большинству Совѣта, тогда какъ первыя суть мнѣнія этого большинства, утвержденныя Государемъ.

к) *Рескрипты*, какъ и манифесты, суть непосредственныя изъявленія воли Государя. Какъ и манифесты, они не служатъ способомъ выраженія законодательной воли. Отъ манифестовъ же отличаются

тѣмъ, что не обращаются ко всему народу, а къ отдѣльнымъ лицамъ, по преимуществу къ высшимъ сановникамъ. Они въ большинствѣ случаевъ заключаютъ въ себѣ изъявленіе Высочайшей благодарности за службу, дарованіе наградъ и особенныхъ знаковъ отличія. Но иногда они заключаютъ въ себѣ волю Государя, имѣющую общественное значеніе и выражающую новыя юридическія нормы. Таковъ, напр., рескриптъ на имя министра внутреннихъ дѣлъ, изданный въ 1865 г. Этотъ рескриптъ опредѣлилъ границы, въ предѣлахъ которыхъ дворяне имѣютъ право дѣлать представленія о своихъ нуждахъ и пользахъ. Въ 1865 г. московское дворянство обратилось къ Государю съ ходатайствомъ общегосударственнаго значенія. Это ходатайство было признано незаконнымъ, и Государь въ своемъ рескриптѣ на имя министра внутреннихъ дѣлъ пояснилъ: „Ни одно сословіе не имѣетъ права говорить именемъ другихъ сословій. Никто не призванъ принимать на себя ходатайство предъ Государемъ Императоромъ объ общихъ пользахъ и нуждахъ государства“.

§ 133. **Различные виды законовъ.** Всѣ различные виды законовъ можно подвести подъ двѣ группы: во-1-хъ, законы основные, которые опредѣляютъ коренныя черты государственнаго устройства и отличаютъ его отъ государственнаго устройства другихъ странъ, и, во-2-хъ, законы обыкновенные, регулирующіе политическую жизнь въ предѣлахъ, установленныхъ основными законами.

Въ этомъ заключается отличіе первой группы законовъ отъ второй по содержанію.

а) *Основные законы.* По внѣшней формѣ различіе между ними въ конституціонныхъ государствахъ также весьма существенно. Основные законы издаются спеціальными органами, учредительной властью, обыкновенные же — властью законодательной. Во Французской республикѣ, напр., обыкновенные законы издаются обѣими палатами, измѣненіе же конституціи проходитъ въ національномъ собраніи, состоящемъ изъ палаты депутатовъ и сената. Точно также по 131-й ст. бельгійской конституціи законы издаются королемъ и обѣими палатами. Но король и палаты не имѣютъ права дѣлать измѣненія въ конституціи; они имѣютъ только право иниціативы въ дѣлѣ измѣненія конституціонныхъ законовъ. Въ случаѣ признанія королемъ и палатами необходимости такого измѣненія, король распускаетъ палаты и созываетъ новыхъ избранныхъ народомъ депутатовъ, которые и издаютъ новую конституцію. Но для принятія предложенныхъ измѣненій требуется не простое большинство, какъ при изданіи обыкновенныхъ законовъ, а усиленное, равное обыкновенно $^2/_3$ всѣхъ голосовъ.

Такимъ образомъ въ конституціонныхъ государствахъ нельзя не отличить основныхъ законовъ отъ обыкновенныхъ. Каждый изъ этихъ разрядовъ имѣетъ свой спеціальный органъ.

Въ Россіи, гдѣ вся законодательная власть сосредоточена въ лицѣ Государя, внѣшняго отличія законовъ основныхъ отъ обыкновенныхъ по способу изданія не существуетъ. Существуетъ различіе по содержанію, но и оно недостаточно ясно проводится. Въ нашемъ Сводѣ основные законы перечислены въ первомъ раздѣлѣ отдѣла Основныхъ законовъ. Сюда вошли: 1) постановленія о существѣ верховной власти

самодержавной, 2) о порядкѣ наслѣдованія престола, 3) о совершеннолѣтіи Императора, о правительствѣ и опекѣ, 4) о вступленіи на престолъ и порядкѣ подданства, 5) о священномъ коронованіи и миропомазаніи, 6) о титулѣ Императорскаго Величества и государственномъ гербѣ, 7) о вѣрѣ, 8) о законѣ и 9) о власти верховнаго управленія.

б) *Общіе и особенные законы.* Подъ общими законами разумѣются тѣ постановленія верховной власти, которыя заключаютъ въ себѣ общія нормы, распространяющіяся на весь рядъ однородныхъ отношеній, и притомъ на всѣхъ подданныхъ государства. Особенные же законы это тѣ, которые касаются только извѣстной части населенія (такъ называемые сословные законы) или только извѣстной части государственной территоріи (мѣстные законы). Это различіе между законами общими и особенными признается нашимъ Сводомъ, который 48-ю статьею постановляетъ: „Законы въ имперіи дѣйствуютъ или единообразно въ общей ихъ силѣ, или съ мѣстными въ нѣкоторыхъ частяхъ измѣненіями. Пространство ихъ измѣненій, мѣста, гдѣ они допускаются, и связь ихъ съ законами общими опредѣляются въ особенныхъ законахъ, уставахъ и учрежденіяхъ".

Не должно смѣшивать законы особенные съ постановленіями верховной власти, заключающими въ себѣ лишь рѣшеніе по частному дѣлу (такъ-называемыми сепаратными указами). На это различіе между сепаратными указами и особенными законами указывается въ ст. 67-й, которая гласитъ: „Указъ, такъ называемый сепаратный, т.-е. состоявшійся по частному дѣлу, если въ немъ не будетъ именно означено, что онъ распространяется въ подобныхъ случаяхъ и на будущее время, и при томъ, если онъ не будетъ надлежащимъ порядкомъ обнародованъ, не имѣетъ силы закона".

Наконецъ, отъ особенныхъ законовъ слѣдуетъ отличать привилегіи, т.-е. изъятія изъ общихъ законовъ (или же особенныхъ) въ пользу извѣстныхъ перечисленныхъ лицъ (физическихъ или юридическихъ). Ст. 71-я гласитъ: „Привилегіи, дарованныя верховною самодержавною властью частнымъ лицамъ или обществамъ, изъемлютъ ихъ отъ дѣйствія общихъ законовъ по тѣмъ предметамъ, на которыя въ тѣхъ привилегіяхъ содержатся точныя постановленія".

Изъ этихъ статей вытекаетъ различіе между общими и особенными законами, съ одной стороны и сепаратными указами и привилегіями, съ другой,—а именно: законы, какъ общіе, такъ и особенные, имѣютъ въ виду извѣстныя родовыя отношенія, при чемъ общіе распространяются на всѣхъ подданныхъ и на всю территорію, а особенные ограничиваются извѣстной мѣстностью или извѣстной группой населенія; сепаратные же указы и привилегіи имѣютъ въ виду индивидуальныя отношенія, подъ нихъ подойдетъ тотъ индивидуальный случай, то данное лицо, которое обозначено сепаратнымъ указомъ или привилегіей.

в) *Отношеніе сепаратныхъ указовъ, привилегій и особенныхъ законовъ къ общимъ законамъ.* Объ отношеніи особенныхъ законовъ, сепаратныхъ указовъ и привилегій къ общимъ законамъ говорятъ двѣ статьи: 70-я и 79-я. Первая гласитъ: „Высочайшій указъ, по частному дѣлу, послѣдовавшій или особенно на какомъ-либо родѣ дѣлъ состояв-

шійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствія законовъ общихъ"; вторая же: „Законы, особенно для какой-либо губерніи или для какого-либо рода людей изданные, новымъ общимъ закономъ не отмѣняются, если въ немъ именно таковой отмѣны не постановлено. Сіе же распространяется и о мѣстныхъ привилегіяхъ".

Изъ этихъ двухъ статей мы видимъ, что особенные законы, сепаратные указы и привилегіи отмѣняютъ общіе законы, но не наоборотъ. Особенный законъ только тогда отмѣняется общимъ закономъ, когда о такой отмѣнѣ упомянуто при изданіи общаго закона.

ГЛАВА III.

Юридическая сила законовъ.

§ 134. **Пространство дѣйствія законовъ въ отношеніи времени.** Если существуетъ юридическое правило общепризнанное и безспорное, то это то правило, которое опредѣляетъ дѣйствіе закона во времени и которое гласитъ: законъ обратнаго дѣйствія не имѣетъ. Оно лежитъ въ основаніи всѣхъ теорій о примѣненіи закона, оно признается практикой, оно, наконецъ, прямо выражается во всѣхъ кодексахъ образованныхъ народовъ. Code civil, § 2: „La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif". Австрійскій законъ: Geſetze wirken nicht zurück, ſie haben daher auf vorangegangene Handlungen und auf vorher erworbene Rechte keinen Einfluſſ". Принципъ этотъ не менѣе ясно выраженъ въ нашемъ Сводѣ. Ст. 60-я нашихъ Основныхъ законовъ гласитъ: „Законъ дѣйствуетъ только на будущее время. Никакой законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія, и сила онаго не распространяется на дѣянія совершившіяся прежде его обнародованія". Законъ не можетъ сдѣлать невозможное возможнымъ и совершившееся несовершившимся, онъ не можетъ, очевидно, воздѣйствовать на прошедшее. И въ этомъ смыслѣ правило, что законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія, не нуждается ни въ объясненіи, ни въ оправданіи. Но законъ имѣетъ не только матеріальныя, но и юридическія послѣдствія, и эти-то послѣдствія второго рода только и можетъ имѣть въ виду правило объ необратномъ дѣйствіи закона. Законъ не только не можетъ измѣнить уже совершившихся фактовъ (это разумѣется само собою), но и не долженъ видоизмѣнять юридическихъ послѣдствій такихъ дѣйствій, которыя совершены на основаніи и при господствѣ стараго закона. Юридическій смыслъ правила, что законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія, тотъ, что дѣйствія и отношенія, которыя состоялись до изданія новаго закона, должны быть обсуждаемы не на основаніи этого новаго закона, а на основаніи существовавшаго при ихъ возникновеніи. Безспорность этого правила есть необходимое условіе безспорнаго господства закона вообще. Лишь тогда законъ можетъ вызывать къ себѣ довѣріе, когда существуетъ у каждаго непоколебимая увѣренность въ томъ, что все, что совершено на основаніи закона, будетъ имѣть лишь тѣ юридическія послѣдствія, которыя закрѣплены закономъ, что всякое право, основанное на законѣ, — право безспорное и непоколебимое. Всякій

новый законъ долженъ укрѣплять эту увѣренность: регулируя вновь возникающія отношенія, установляя новыя права и обязанности, онъ ничѣмъ не долженъ касаться уже благопріобрѣтенныхъ правъ и колебать юридическія послѣдствія дѣйствій, совершенныхъ на основаніи старыхъ законовъ. Интересъ прочности законнаго порядка и неприкосновенности законно пріобрѣтенныхъ правъ — вотъ тотъ интересъ, которымъ вызвано правило, что законъ обратнаго дѣйствія не имѣетъ. Поэтому правило это допускаетъ исключенія и смягченія лишь настолько, насколько они не затрогиваютъ этого интереса и не противорѣчатъ ему. Новые законы могутъ имѣть обратное дѣйствіе, если примѣненіе этого закона къ дѣяніямъ, предшествовавшимъ его изданію, не умаляетъ благопріобрѣтенныхъ правъ, а влечетъ за собою, наоборотъ, выгодныя послѣдствія для совершившихъ эти дѣянія. Если новый уголовный законъ установляетъ наказанія для дѣяній, которыя прежде были не наказуемы, то этотъ новый законъ обратнаго дѣйствія имѣть не можетъ, ибо каждый гражданинъ долженъ быть увѣренъ, что каждое дѣйствіе будетъ имѣть лишь юридическія послѣдствія, предусмотрѣнныя закономъ. Ни одно дѣйствіе, совершенное имъ и не запрещенное въ данное время закономъ, не можетъ быть сдѣлано преступленіемъ ex post facto, т.-е. послѣ его совершенія. „Nullum crimen sine lege“ такой же абсолютный принципъ, какъ и вытекающее изъ него правило „nulla poena sine lege“. Но если новый уголовный законъ установляетъ выгодныя для заинтересованныхъ лицъ послѣдствія, если совершенное ими дѣяніе, наказуемое по прежнему закону, объявляется новымъ закономъ дозволеннымъ или новый законъ установляетъ болѣе мягкія наказанія, то такой законъ, очевидно, можетъ имѣть обратное дѣйствіе, онъ не только не противорѣчитъ, но прямо требуется тѣмъ интересомъ, ради охраненія котораго существуетъ общее правило, что законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія.

Въ гражданскомъ правѣ пріобрѣтенныя права составляютъ наиболѣе широкую область, и поэтому здѣсь и имѣетъ наиболѣе широкое примѣненіе правило о необратномъ дѣйствіи законовъ. Недосягаемость разъ пріобрѣтенныхъ правъ требуется интересомъ отдѣльныхъ лицъ, которыя должны быть увѣрены, что пріобрѣтенныя ими права, на основаніи закона, не могутъ быть упразднены новымъ, позднѣйшимъ закономъ. Но этому интересу отдѣльныхъ лицъ не противорѣчитъ обратное дѣйствіе закона, которое влечетъ за собою болѣе льготныя послѣдствія для факта или дѣйствія, состоявшагося до изданія закона. Такъ, напримѣръ, издается новый законъ, который отмѣнилъ прежній законъ, устранявшій женщинъ отъ участія въ наслѣдованіи. Умираетъ собственникъ А., не оставляя потомства мужского пола; у него только дочь В. Обратное дѣйствіе этого новаго закона въ примѣненіи къ данному случаю ничьихъ благопріобрѣтенныхъ правъ не касается, а идетъ въ пользу дочери. Оговорка закона, что онъ имѣетъ обратное дѣйствіе въ примѣненіи къ такого рода случаямъ, не противорѣчила бы интересу, ради котораго нашъ законъ выставляетъ принципъ, выраженный въ ст. 60-й.

Пріобрѣтенныя права въ области публичнаго права имѣютъ иное значеніе. Опредѣляя публичное право и разграничивая его отъ права

гражданскаго, мы сказали, что государственное право защищаетъ интересы, вытекающіе изъ существованія союзовъ, частное же право защищаетъ интересы отдѣльныхъ лицъ, какъ обособленныхъ индивидовъ. Публичное право есть право союзовъ, частное право — право индивидовъ. Субъектами публичныхъ правъ являются только союзы, субъектами частнаго права—отдѣльныя лица. Въ гражданскомъ правѣ мы можемъ говорить о пріобрѣтенныхъ правахъ отдѣльныхъ лицъ и о недосягаемости этихъ личныхъ правъ обратному дѣйствію законовъ; въ государственномъ же правѣ такихъ личныхъ правъ, которыя обусловливали бы собою частное и исключительное владычество, нѣтъ и быть не можетъ. Въ области публичныхъ правъ субъектами являются не отдѣльныя лица, а государство: если отдѣльныя лица являются носителями публичныхъ правъ, то лишь какъ органы государства, какъ посредственные субъекты, и эти публичныя права не находятся въ ихъ частномъ обладаніи и не подлежатъ ихъ личному владычеству и распоряженію. И въ государственномъ правѣ мы говоримъ о политическихъ правахъ тѣхъ и другихъ лицъ, мы говоримъ о верховныхъ правахъ монарховъ, о правахъ на престолъ ихъ агнатовъ, о служебныхъ правахъ должностныхъ лицъ и т. д., но эти права принадлежатъ имъ не какъ частнымъ лицамъ, а только какъ органамъ государства; эти права не составляютъ предмета ихъ личнаго обладанія, но суть государственныя права, которыя стоятъ въ тѣсной связи съ бытіемъ всего государства, и въ нихъ проявляются не полномочія отдѣльныхъ лицъ, а полномочія государства. Ихъ бытіе зависитъ отъ бытія государства. Внѣ государства они не имѣютъ ни смысла, ни примѣненія и, становясь въ противорѣчіе съ бытіемъ и благосостояніемъ государства, они теряютъ подъ собою почву, не находятъ себѣ болѣе оправданія и лишаются права на существованіе. Новое государственное устройство приводитъ къ перемѣнѣ государственныхъ органовъ: абсолютная монархія уступаетъ мѣсто конституціонной формѣ правленія или республика смѣняетъ монархію, — права главы государства видоизмѣняются и ограничиваются вмѣстѣ съ перемѣною правъ цѣлаго ряда другихъ органовъ. Такой новый законъ не только можетъ, но и долженъ имѣть обратное дѣйствіе, ибо ничьихъ благопріобрѣтенныхъ личныхъ правъ не затрогиваетъ: публичныя права органовъ не суть ихъ пріобрѣтенныя права, а полномочія государства. Если состоится, напримѣръ, пересмотръ теперешней французской конституціи, и національное собраніе измѣнитъ ее и постановитъ упраздненіе сената, то этимъ самымъ будутъ упразднены и полномочія сенаторовъ, хотя срокъ этихъ полномочій и не истекъ.

Нашъ Сводъ, постановляя, что законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія, установляетъ изъ этого правила два исключенія: во-1-хъ, когда въ законѣ именно сказано, что онъ есть только подтвержденіе и изъясненіе смысла закона прежняго, во-2-хъ, когда въ самомъ законѣ постановлено, что сила его распространяется и на времена, предшествовавшія его обнародованію. Первое исключеніе имѣетъ свое оправданіе въ томъ, что изъясненіе стараго закона не установляетъ, собственно, новаго юридическаго правила, а служитъ истолкованію уже существующаго. Что же касается до второго исключенія, то оно можетъ породить не-

вѣрное представленіе и дать мѣсто предположенію, что всякій законъ волею законодателя можетъ получить обратное дѣйствіе, чего, очевидно, послѣ всего сказаннаго выше допустить нельзя. Обращаясь къ исторіи этого узаконенія, мы видимъ, что редакторы Свода обобщили постановленіе, которое было вполнѣ умѣстно въ примѣненіи къ данному частному случаю. Два оберъ-контролера Государственнаго Контроля обратились въ Сенатъ съ прошеніемъ о выдачѣ имъ добавочнаго содержанія за исправленіе ими вакантныхъ должностей отъ 1814 до 1820 г., основываясь на состоявшемся 9-го января 1826 г. положеніи Комитета Министровъ, постановившемъ, чтобы чиновникамъ, исправлявшимъ, сверхъ исполненія своихъ собственныхъ обязанностей, еще должности по вакантнымъ мѣстамъ, производить за это соотвѣтствующее вознагражденіе. Сенатъ отклонилъ просьбу оберъ-контролеровъ, мотивируя свое рѣшеніе тѣмъ, что никакой законъ обратнаго дѣйствія имѣть не можетъ безъ точнаго о семъ постановленія. Этотъ указъ Сената и былъ воспроизведенъ въ ст. 61-й и обобщенъ. Между тѣмъ онъ такого обобщенія не допускалъ. Этотъ указъ Сената только подтверждаетъ правило, что законъ обратной силы не имѣетъ. Прибавивъ же, что законъ могъ бы имѣть обратное дѣйствіе, если въ немъ есть о томъ точное постановленіе, Сенатъ имѣлъ въ виду тотъ законъ, который вызвалъ прошеніе оберъ-контролеровъ и который, дѣйствительно, могъ бы содержать такую оговорку, ибо его обратное дѣйствіе не могло бы нанести ущерба пріобрѣтеннымъ правамъ, а повлекло бы за собою выгодныя послѣдствія для тѣхъ лицъ, къ которымъ онъ былъ бы примѣненъ.

§ 135. **Пространство дѣйствія законовъ въ отношеніи мѣста и лицъ.** Дѣйствіе законовъ даннаго государства распространяется на всю территорію этого государства и лишь въ ея границахъ находитъ свой предѣлъ. Это общее правило издавна признавалось и у насъ; еще Уложеніе Алексѣя Михайловича установило тотъ принципъ, что русскіе законы обязательны для всѣхъ пребывающихъ на русской территоріи. Въ-1-й ст. главы X Уложенія мы читаемъ: „Судъ Государя Царя и Великаго Князя Алексѣя Михайловича всея Руси судити бояромъ и окольничимъ, и думнымъ людемъ, дьякомъ и всякимъ приказнымъ людемъ, и судьемъ, и всякая расправа дѣлати всѣмъ людемъ Московскаго государства отъ большаго и до меньшаго чину вправду. Также и пріѣзжихъ иноземцевъ и всякихъ прибылыхъ людей, которые въ Московскомъ государствѣ будутъ, тѣмъ же судомъ судити и расправу дѣлати по Государеву указу вправду“. Этотъ принципъ нашелъ себѣ приложеніе и въ нашемъ Сводѣ. Ст. 63-я гласитъ: „Законъ, въ подлежащемъ порядкѣ обнародованный, долженъ быть свято и ненарушимо исполняемъ всѣми и каждымъ, какъ подданными, такъ и иностранцами, въ Россіи пребывающими, поколику то до нихъ принадлежать можетъ, безъ различія званія, чина и пола“. Это общее правило есть лишь послѣдствіе того начала, что все, что находится въ предѣлахъ территоріи, подчиняется власти, имѣющей на ней господство. Quidquid est in territoria, est de territoria. Это начало называется технически территоріальностью. Исключенія, встрѣчаемыя по отношенію къ нему, установляются только въ силу международнаго

права. Подъ такими экстерриторіальными правами разумѣется международное освобожденіе извѣстныхъ лицъ отъ дѣйствія той государственнной власти, въ предѣлахъ которой они пребываютъ. Къ нимъ примѣняется фикція, въ силу которой они находятся какъ будто въ своемъ государствѣ. Наше Улож. о нак. въ ст. 170-й выставляетъ принципъ территоріальности и говоритъ, что „иностранцы, въ Россіи жительствующіе или временно въ оной пребывающіе, подлежатъ дѣйствію законовъ о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ на томъ же основаніи, какъ и подданные россійскіе“, но въ слѣдующей же ст. 171-й прибавляетъ: „Въ случаѣ преступленій, содѣянныхъ въ Россіи принадлежащими къ обыкновеннымъ или чрезвычайнымъ посольствамъ и миссіямъ державъ иностранныхъ, о семъ производится установленнымъ для того порядкомъ надлежащее дипломатическое сношеніе съ ихъ правительствомъ“. Для преслѣдованія этихъ лицъ судомъ существуютъ особенныя правила, постановленныя международнымъ правомъ. Указанныя исключенія, однако, не безусловны; они имѣютъ силу для представителей иностранныхъ правительствъ, какъ таковыхъ, если же они захотѣли бы пріобрѣсти въ имперіи какія-либо гражданскія права, то обязаны подчиняться при этомъ общимъ законамъ. Господство закона на пространствѣ всей территоріи, какъ по отношенію подданныхъ, какъ и иностранцевъ, можетъ быть ограничено лишь международными договорами. Ст. 170-я Устава о наказаніяхъ говоритъ, что иностранцы подлежатъ дѣйствію русскихъ уголовныхъ законовъ, „если о какомъ-либо изъ сего изъятія не сдѣлано особеннаго постановленія въ договорѣ съ тою иностранною державою, у коей они находятся въ подданствѣ“. Такого рода исключенія установлены у насъ для китайцевъ. Примѣчаніе къ ст. 172-й Улож. о нак. говоритъ: „Китайцы, учинившіе преступленіе на россійской сторонѣ границы, выдаются ихъ правительству такъ же, какъ и россійскіе подданные, учинившіе на пограничныхъ китайскихъ владѣніяхъ, выдаются для сужденія правительству россійскому“.

Такъ какъ дѣйствія государственной власти ограничиваются предѣлами территоріи, то дѣйствія эти прекращаются, какъ скоро лица эти выходятъ изъ ея предѣловъ. Это положеніе имѣетъ отношеніе и къ иностранцамъ, временно пребывающимъ на ея территоріи, и къ подданнымъ ея, ибо какъ тѣ, такъ и другіе, по выходѣ изъ ея области, подчиняются новой власти, и преступленія, ими совершенныя, судятся судами той страны, гдѣ они находятся, но изъ этого общаго правила могутъ быть исключенія.

1. „Россійскіе подданные, находящіеся внѣ предѣловъ государства и тамъ или прежде отбытія за границу учинившіе преступленіе противъ правъ державной власти своего отечества или цѣлости, безопасности или благосостоянія Россіи, или же въ нарушеніе правъ одного или нѣсколькихъ соотечественниковъ своихъ, подлежатъ дѣйствію постановленій сего Уложенія и по выдачѣ или возвращеніи въ Россію, на основаніи приговора, предписаннымъ порядкомъ надъ ними произнесеннаго, подвергаются наказаніямъ, сими постановленіями положеннымъ“ (ст. 173-я Улож. о нак.).

2. „Если россійскій подданный, учинившій въ какомъ-либо ино-

странномъ государствѣ преступленіе противъ верховной власти того государства или же противъ правъ одного или нѣсколькихъ изъ подданныхъ онаго или другой иностранной державы, будетъ тамошнимъ правительствомъ для обсужденія препровожденъ въ Россію, или же, по добровольномъ возвращеніи его въ отечество, на него поступятъ жалобы и обвиненія, то и онъ подлежитъ суду на основаніи постановленій сего Уложенія. Только въ случаѣ, когда бы по законамъ того края, гдѣ имъ учинено преступленіе, онъ долженствовалъ подвергнуться наказанію, менѣе противъ опредѣляемаго въ семъ Уложеніи строгому, наказаніе его по соразмѣрности съ тѣмъ смягчается“ (ст. 174-я Улож. о нак.).

3. „Россійскіе подданные, находящіеся въ Турціи или Персіи, за учиненное тамъ противъ правъ котораго-либо изъ россійскихъ подданныхъ, тамъ же пребывающихъ, или противъ правъ подданнаго Турціи, Персіи или другой иностранной державы преступленіе, когда опредѣленное за сіе преступленіе симъ Уложеніемъ наказаніе не строже заключенія въ тюрьмѣ, подлежатъ сужденію россійскаго посланника, министра, повѣреннаго въ дѣлахъ или консула, но когда за содѣланное виновнымъ преступленіе положено наказаніе строже заключенія въ тюрьмѣ, то, по окончаніи надлежащаго о томъ слѣдствія установленнымъ порядкомъ, подсудимый вмѣстѣ со слѣдственнымъ дѣломъ отсылается къ начальству ближайшей пограничной губерніи, которое передаетъ сіе дѣло въ надлежащее судебное мѣсто для разсмотрѣнія и произнесенія надъ виновнымъ приговора, сообразно со свойствомъ доказаннаго дѣянія и постановленіями сего Уложенія (ст. 175-я Улож. о нак.).

ГЛАВА IV.

Различіе между закономъ и административнымъ распоряженіемъ въ теоріи и въ правѣ конституціонномъ.

Jellinek, „Gesetz und Verordnung.“

§ 136. **Матеріальное различіе между закономъ и административнымъ распоряженіемъ.** Подъ закономъ въ матеріальномъ смыслѣ, какъ уже было сказано выше, нужно понимать обязательное предписаніе юридической нормы, подъ административнымъ же распоряженіемъ — обязательное предписаніе, которое юридической нормы не включаетъ. Матеріальное различіе между закономъ и распоряженіемъ сводится такимъ образомъ къ тому, что первый заключаетъ въ себѣ юридическую норму, второе—нѣтъ.

Иначе устанавляетъ различіе между закономъ и распоряженіемъ теорія, которая имѣетъ въ русской литературѣ защитника въ лицѣ Градовскаго. По этой очень распространенной теоріи законъ устанавляетъ общія юридическія правила, административное же распоряженіе опредѣляетъ индивидуальныя, конкретныя отношенія. Законъ, какъ такая общая юридическая норма, опредѣляетъ a priori рядъ однородныхъ отношеній, административное же распоряженіе нормируетъ опредѣленныя индивидуальныя отношенія.

Нѣтъ сомнѣнія, что большинство юридическихъ нормъ имѣетъ форму общихъ правилъ. Но чѣмъ объясняется это? Объясняется это тѣмъ, что отношенія нашей индивидуальной и общественной жизни представляютъ собою извѣстные, опредѣленные типы. Жизнь людей и обществъ не есть безпорядочный хаосъ. Устойчивая физическая и духовная природа человѣка и его потребностей обусловливаетъ собою цѣлый рядъ необходимыхъ отношеній человѣка къ внѣшнему міру и къ себѣ подобнымъ, отношеній, которыя имѣютъ устойчивый характеръ. И вотъ почему правовой порядокъ, опредѣляющій эти отношенія, и вырабатываетъ общія отвлеченныя правила, и вотъ почему этотъ порядокъ и можетъ нормировать однимъ и тѣмъ же правиломъ in futuro неопредѣленное число случаевъ. Устойчивость жизненныхъ отношеній—причина общности юридическихъ правилъ.

Но если большинство жизненныхъ отношеній и носитъ на себѣ характеръ устойчивости, то все же далеко не всѣ. Реальная жизнь слишкомъ текуча и разнообразна, чтобы она вся цѣликомъ и безъ остатка укладывалась въ такіе устойчивые типы. Существуютъ не только типическія отношенія, но и отношенія индивидуальныя. И эти индивидуальныя отношенія общими нормами регулированы быть не могутъ. Они между тѣмъ также взываютъ о правѣ и еще въ большей степени, чѣмъ типическія отношенія должны быть урегулированы государствомъ и введены въ общій правовой порядокъ.

Если поэтому въ большинствѣ случаевъ юридическая норма и есть общее правило, то этотъ моментъ общности не безусловно необходимъ для понятія юридической нормы, это, если вы хотите, естественный, но не существенный признакъ юридической нормы (Іеллинекъ, стр. 239).

Предписаніе юридической нормы—вотъ признакъ закона въ матеріальномъ смыслѣ. Всѣ остальные признаки существеннаго значенія не имѣютъ. Совершенно безразлично для понятія закона, изданъ ли онъ на время, или какъ постоянная норма, примѣнимъ-ли онъ къ ряду однородныхъ случаевъ, или имѣетъ въ виду одно индивидуальное отношеніе. Всякій законъ, включающій юридическую норму, есть законъ въ матеріальномъ смыслѣ, краткотеченъ ли онъ, или долговѣченъ, изданъ ли онъ для милліоновъ случаевъ, или для одного.

§ 137. **Формальное различіе между закономъ и административнымъ распоряженіемъ.**

I. *Законъ въ матеріальномъ смыслѣ и законъ въ формальномъ смыслѣ.* Если подъ закономъ въ матеріальномъ смыслѣ понимается всякое предписаніе юридической нормы, въ какую бы форму эта норма ни была облечена, то подъ закономъ въ формальномъ смыслѣ понимается всякое повелѣніе верховной власти, изданное въ формѣ, установленной для закона, какое бы содержаніе это повелѣніе ни имѣло. Не всякій законъ въ матеріальномъ смыслѣ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и законъ въ формальномъ смыслѣ; онъ не является таковымъ въ конституціонной монархіи, если не изданъ съ согласія народнаго представительства, а у насъ, если не подписанъ государемъ. Съ другой стороны, не всѣ законы въ формальномъ смыслѣ являются законами въ матеріальномъ смыслѣ; они не являются таковыми, если не предписы-

ваютъ юридической нормы, а имѣютъ другое содержаніе. Можно привести не мало законовъ, которые не имѣютъ никакого юридическаго содержанія и за которыми, тѣмъ не менѣе, нельзя не признать характера законовъ въ формальномъ смыслѣ, ибо они изданы надлежащей законодательною властью въ формѣ законовъ при соблюденіи всѣхъ условій, требуемыхъ для изданія законовъ. Въ 4-й статьѣ Декларации человѣческихъ правъ, изданной, какъ вамъ извѣстно, въ формѣ основного закона государства, мы читаемъ: „Nul n'est bon citoyen, s'il n'est bon fils, bon père, bon frère, bon ami, bon époux". Это очевидно не юридическая норма, а не что иное, какъ поученіе. Первый параграфъ баварскаго гражданскаго кодекса гласитъ: „Правовѣдѣніе, или юриспруденція, заключается не только въ основательномъ знаніи права, но и въ умѣломъ примѣненіи этого права къ отдѣльнымъ конкретнымъ случаямъ". Это, можетъ быть, и очень глубокомысленная истина, но во всякомъ случаѣ не юридическая норма, хотя и облечена въ форму закона. Нерѣдко государство облекаетъ въ форму законовъ совершенно абстрактныя положенія. Самымъ рельефнымъ тому примѣромъ можетъ служить первая статья французскаго закона, изданнаго 18-го февраля 1791 г.: „Le peuple francais réconnait l'existence de l'être suprême et immortalité de l'âme".

II. *Административное распоряженіе въ матеріальномъ смыслѣ и административное распоряженіе въ формальномъ смыслѣ.* Подъ административнымъ распоряженіемъ въ матеріальномъ смыслѣ понимается всякое обязательное повелѣніе, въ какую бы форму оно облечено ни было, которое новаго права не создаетъ, а, вращаясь въ предѣлахъ существующаго правового порядка, предписываютъ ту или другую правительственную мѣру. Подъ административнымъ же распоряженіемъ въ формальномъ смыслѣ понимается всякое обязательное предписаніе, созданное въ формѣ, установленной для административнаго распоряженія, совершенно независимо отъ содержанія. Всякое повелѣніе, изданное въ конституціонной монархіи королемъ безъ содѣйствія народнаго представительства, есть административное распоряженіе. Если такое распоряженіе заключаетъ въ себѣ юридическую норму, то оно будетъ въ матеріальномъ смыслѣ закономъ, въ формальномъ же смыслѣ оно не что иное, какъ административное распоряженіе.

III. *Формальное различіе между закономъ и распоряженіемъ.* Формальное различіе между закономъ и административнымъ распоряженіемъ, какъ вытекаетъ изъ предшествующаго, возможно лишь тамъ, гдѣ для этихъ двухъ родовъ повелѣнія установлены различныя формы.

Различіе это сводится къ тому, что законъ издается органами законодательной власти, а административное распоряженіе—органами власти правительственной. Различные органы для этихъ различныхъ функцій не существовали въ абсолютномъ государствѣ, они возникли и развились въ конституціонномъ государствѣ, въ которомъ законодательная власть имѣетъ своимъ органомъ народное представительство. Въ конституціонномъ государствѣ только и можетъ существовать формальное различіе между закономъ и административнымъ распоряженіемъ, которое сводится къ тому, что для закона требуется, а для административнаго распоряженія не требуется согласіе народнаго представительства.

§ 138. **Значеніе и основаніе разграниченія закона отъ административнаго распоряженія въ правѣ конституціонномъ.** Различіе закона въ матеріальномъ смыслѣ отъ закона въ формальномъ смыслѣ, ясное разграниченіе закона отъ административнаго распоряженія имѣетъ громадное значеніе въ современномъ государственномъ правѣ и только оно можетъ расчистить путь къ важнѣйшей и труднѣйшей проблемѣ конституціоннаго права, заключающейся въ разграниченіи компетенціи законодательной власти отъ сферы дѣятельности власти правительственной.

Основная идея конституціоннаго государства заключается въ томъ, что монархъ не можетъ односторонне создавать новое право, измѣнять или отмѣнять существующее, и что всякое измѣненіе правового порядка не можетъ состояться иначе, какъ съ согласія народнаго представительства. Опредѣлить по этому законъ въ матеріальномъ смыслѣ значитъ найти точку опоры для опредѣленія той сферы государственной дѣятельности, въ которой король можетъ повелѣвать не иначе, какъ съ согласія народнаго представительства, и разграничить ее отъ той области, въ которой онъ дѣйствуетъ самостоятельно и повелѣваетъ при помощи административнаго распоряженія.

Идея, что король не можетъ односторонне создавать новое право и измѣнять существующее, сложилась прежде всего въ Англіи. Эту идею пропагандировало во Франціи и ввело необходимымъ элементомъ въ конституціонную доктрину и другихъ странъ то ученіе естественной школы, которое проповѣдывало, что государство есть союзъ свободныхъ людей, связанныхъ договоромъ, что каждый членъ этого союза имѣетъ извѣстныя прирожденныя и неотчуждаемыя права, что всякое умаленіе или ограниченіе человѣческой свободы можетъ состояться не иначе, какъ по опредѣленію общей воли. Цѣль государства, по этой доктринѣ, заключается въ охраненіи личной свободы и основанныхъ на ней личныхъ правъ гражданъ; опредѣленіе мѣры этой свободы можетъ исходить поэтому только отъ суверена, т.-е. отъ общей воли, отъ народа, но никакъ не отъ исполнительной власти, которая, по этой доктринѣ, не что иное, какъ слуга народной воли. Исходя отъ матеріальнаго понятія закона, доктрина эта приходитъ къ выводу, что новыя, сознательно созидаемыя юридическія нормы могутъ исходить только отъ законодательной власти, т.-е. быть только законами въ формальномъ смыслѣ. Подъ вліяніемъ этого требованія и проникло почти во всѣ европейскія конституціи то постановленіе, по которому всякія измѣненія въ правовомъ положеніи гражданъ должны происходить не иначе, какъ въ формѣ закона.

Но такъ какъ въ конституціонномъ государствѣ народное представительство не только участвуетъ въ установленіи правового порядка, но и имѣетъ очень рѣшительное вліяніе на управленіе, то конституціонный строй налагаетъ разнообразныя ограниченія на правительство, въ силу которыхъ цѣлый рядъ правительственныхъ актовъ можетъ быть предпринятъ лишь на основаніи или предписывающаго или дозволяющаго закона. Но такъ какъ управленіе есть спеціальное дѣло правительства, то всѣ тѣ административныя задачи, которыя по конституціи не отнесены къ области мѣръ, могущихъ быть принятыми не иначе, какъ съ соизволенія или предписанія народнаго представи-

тельства, входятъ въ компетенцію власти правительственной. Если поэтому установленіе бюджета, заключеніе займа, натурализація иностранцевъ, экспропріація частныхъ имуществъ въ пользу казны могутъ быть предприняты лишь съ разрѣшенія народнаго представительства, то это должно быть постановлено въ самой конституціи. Все это не юридическія нормы, а административныя мѣры, они поэтому относятся къ области правительственной дѣятельности, а не входятъ въ сферу законодательной власти. Конституціонное право требуетъ ихъ отнесенія къ компетенціи народнаго представительства, чтобы обезпечить за этимъ народнымъ представительствомъ контроль надъ правительствомъ. Но такъ какъ все это, повторяю, административныя задачи, то ихъ отнесеніе въ область компетенціи народнаго представительства не подразумѣвается само собою и должно быть постановлено въ конституціи или установлено, по крайней мѣрѣ, закономъ. Тѣ же изъ административныхъ задачъ, которыя спеціально не отнесены въ сферу дѣятельности народнаго собранія, этимъ самымъ принадлежатъ правительственной власти. И тутъ вамъ станетъ яснымъ, какое важное значеніе для конституціоннаго права имѣетъ выставленное нами выше положеніе, что закономъ въ матеріальномъ смыслѣ, т.-е. юридической нормой, могутъ быть регулированы не только типическія, но и индивидуальныя отношенія. Если бы законъ, регулирующій индивидуальное отношеніе, нельзя было подвести подъ понятіе юридической нормы и считать закономъ въ матеріальномъ смыслѣ, то эти индивидуальныя отношенія были-бы принципіально изъяты изъ компетенціи народнаго представительства. И если спеціальные законы не входили бы въ сферу дѣятельности народнаго представительства, они были бы дѣломъ правительства. Предписаніе отдѣльныхъ актовъ contra legem, созданіе права для индивидуальныхъ отношеній было бы тогда дѣломъ администраціи. Такой же взглядъ расширилъ бы ab infinitum сферу административной власти, открылъ бы ей широкій просторъ, съ другой же стороны стѣснилъ бы народное представительство въ наиболѣе существенныхъ функціяхъ. Эта доктрина вездѣ находила себѣ защитниковъ и послѣдователей. Она повела въ Англіи къ катастрофѣ 1668 г., а во Франціи къ революціи 1830 г. По 14-й ст. французской Charte 1814 г. король имѣлъ право собственною властью издавать регламенты и ордонансы, необходимые для исполненія законовъ и безопастности государства. Пользуясь этимъ предоставленнымъ ему въ столь неопредѣленныхъ выраженіяхъ правомъ и слѣдуя доктринѣ, по которой регулированіе индивидуальныхъ отношеній и предписаніе частныхъ мѣръ не можетъ быть дѣломъ закона, а, слѣдовательно, и народнаго собранія, Карлъ X издалъ въ іюнѣ 1830 г. ордонансы, которые въ видахъ будто бы государственной безопасности пріостановили силу нѣкоторыхъ законовъ. Эти ордонансы и послужили поводомъ къ іюльской революціи, поведшей къ пересмотру хартіи 1814 г. Въ новой конституціи 1830 г. 14-я ст. была отмѣнена и замѣнена слѣдующимъ постановленіемъ: король есть высшій шефъ государства и имѣетъ право издавать регламенты и ордонансы, никогда однакоже не отмѣняя законовъ и не освобождая отъ ихъ исполненія".

Подводя итогъ предшествующему изложенію, мы можемъ сказать,

что конституціонная теорія выставляетъ слѣдующія положенія относительно закона и его отношенія къ административному распоряженію.

1. Законъ въ матеріальномъ смыслѣ есть обязательное предписаніе юридической нормы. Всякое предписаніе верховной власти, создающее новое право, служащее основаніемъ новыхъ правъ и обязанностей гражданъ, есть законъ

2. Законъ можетъ быть изданъ главою, монархомъ только при содѣйствіи и согласіи народнаго представительства. Всякое повелѣніе верховной власти, заключающее въ себѣ юридическую норму, создающее новое право или отмѣняющее, ограничивающее старое, входитъ въ компетенцію народнаго представительства и правительственными органами установлено быть не можетъ.

Компетенція народнаго представительства не ограничивается однако, изданіемъ однихъ только законовъ въ матеріальномъ смыслѣ, Задача народнаго представительства—не только издавать новые законы, но и контролировать правительственную дѣятельность. Осуществляя этотъ контроль, народное представительство совершаетъ цѣлый рядъ административныхъ актовъ (какъ, напр., установленіе бюджета), которые новаго права не создаютъ и подъ понятіе закона не подходятъ. Если же эти административныя повелѣнія исходятъ отъ народнаго представительства и облекаются въ форму законовъ, то они являются также законами, но не законами въ матеріальномъ смыслѣ, а законами формальными, имѣющими такую же силу и значеніе, какъ и законы матеріальные.

Какія именно административныя повелѣнія входятъ въ компетенцію народнаго представительства, a priori опредѣлить нельзя; они должны быть перечислены въ конституціи. Всякое же административное предписаніе, т.-е. повелѣніе, не включающее въ себѣ юридической нормы, не имѣющее цѣлью создать новое право, входитъ въ компетенцію правительственной власти, если оно особымъ закономъ или постановленіемъ конституціи не отведено къ компетенціи народнаго представительства (Іеллинекъ, стр. 254—261).

§ 139. **Основаніе необходимости административнаго распоряженія.** Въ противоположность порядку, господствующему въ абсолютной монархіи, въ которой всѣ проявленія государственной воли были правительственными распоряженіями, французская конституціонная теорія, слѣдуя ученію Руссо, требовала, чтобы всѣ проявленія государственной воли, какъ воли общей, исходили отъ законодательной власти, т.-е. были бы законами, административныя же распоряженія были бы только распоряженіями исполнительными, т.-е. не имѣли бы самостоятельнаго содержанія и предписывали бы только способы исполненія закона. Такого рода требованія вполнѣ игнорируютъ природу человѣка и разбиваются о то простое соображеніе, по которому ни одинъ человѣкъ, а потому и ни одинъ государственный органъ, немыслимъ безъ извѣстной степени самостоятельности, т.-е. безъ своей иниціативы или безъ извѣстной доли свободной дѣятельности. Невозможно до такой степени подчинить человѣка чужой волѣ, чтобы онъ совсѣмъ обезличился и ничего другого бы не хотѣлъ, какъ этой чужой воли. Уже простое наблюденіе, выносимое изъ обыденной жизни, убѣждаетъ

насъ въ этомъ. Одно и тоже порученіе данное двумъ различнымъ лицамъ, если, можетъ быть, и дастъ тождественный результатъ, то во всякомъ случаѣ будетъ разниться по способу и характеру своего исполненія. Какъ нѣтъ въ мірѣ двухъ вещей безусловно схожихъ, такъ и нѣтъ въ мірѣ двухъ дѣйствій абсолютно тождественныхъ.

Если же по природѣ человѣческихъ отношеній недопустимо, чтобы дѣятельность одного человѣка вся, безъ остатка, опредѣлялась бы волею другого, то тѣмъ неисполнимѣе требованіе, по которому многообразная и многосложная жизнь государства должна быть a priori урегулирована законами такъ, чтобы не предоставлять исполнителямъ закона никакой свободы. Несмотря на существованіе законовъ индивидуальныхъ все же большинство законовъ являются отвлеченными правилами, которыя не обладаютъ достаточной гибкостью, чтобы мочь приноравливаться къ измѣнчивымъ и вѣчно текучимъ потребностямъ государства. Аппаратъ законодательства слишкомъ сложенъ, неповоротливъ и тяжелъ на подъемъ, чтобы съ достаточной скоростью въ каждую требуемую минуту предписывать необходимое. Путемъ законодательства бываетъ иногда невозможно дать должный толчекъ неотложнымъ государственнымъ актамъ. Нельзя поэтому прэдставлять себѣ правительственные органы одними исполнителями государственной воли, выраженной въ формальныхъ законахъ. Какъ жизнь человѣка, такъ и жизнь государства, выражающаяся въ совокупности дѣйствія его органовъ, не сводится къ одному установленію и исполненію общихъ предписаній. Какъ бы широка область законодательства въ данномъ государствѣ ни была, все же невозможно всю дѣятельность сводить къ исполненію законовъ. Государство немыслимо безъ управленія; управленіе, по самому своему существу, есть дѣятельность свободная (хотя, конечно, не произвольная).

Если же существуетъ въ государствѣ такая сфера свободной дѣятельности, то этимъ самымъ существуетъ необходимость въ такихъ волевыхъ актахъ, содержаніе которыхъ частью опредѣляется законами, частью же предоставлено свободному опредѣленію повелѣвающихъ. Для того, чтобы править, т.-е. исполнять законы и управлять согласно законамъ, необходимы такія проявленія государственной воли, которыя имѣютъ свой источникъ въ односторонней волѣ управляющихъ органовъ. И такія проявленія государственной воли мы называемъ административными распоряженіями.

Административное распоряженіе можетъ, какъ показало предшествующее изложеніе, имѣть въ виду исполненіе законовъ. Но рядомъ съ такими распоряженіями существуетъ цѣлый рядъ другихъ, которыя создаются не въ видахъ только исполненія законовъ, а ради осуществленія самостоятельной воли правительства. Содержаніе этихъ распоряженій закономъ не опредѣляется, а лишь ограничивается. Какъ всякая дѣятельность гражданъ и государственныхъ органовъ, такъ и эта дѣятельность, выражающаяся въ изданіи такихъ административныхъ распоряженій, должна оставаться въ предѣлахъ законовъ и никоимъ образомъ не можетъ отмѣнять актъ законодательства. — право издавать административныя распоряженія можетъ осуществляться лишь secundum legem и intra legem (Іеллинекъ, стр. 366—372).

§ 140. **Виды административныхъ распоряженій въ правѣ конституціонномъ.**

I. *Самостоятельныя распоряженія.* Въ современномъ конституціонномъ правѣ первую категорію административныхъ распоряженій образуютъ тѣ, которыя непосредственно основываются на постановленіяхъ конституціи. Право издавать эти распоряженія вытекаетъ изъ общихъ полномочій, дарованныхъ конституціей правительству, и не имѣетъ своимъ предположеніемъ спеціальныхъ полномочій, спеціальныхъ законовъ. Такъ какъ законъ не нормируетъ ихъ содержанія, а только ихъ юридическую возможность, то они по содержанію являются только непосредственными выраженіями воли государства. Они служатъ выраженіемъ государственной воли въ той области, которая предоставлена свободному опредѣленію правительства. Ихъ можно назвать самостоятельными распоряженіями, ибо они выражаютъ самостоятельную волю правительства, въ отличіе отъ тѣхъ административныхъ распоряженій, которыя самостоятельнаго содержанія не имѣютъ, а создаются лишь съ цѣлью примѣнять законъ или дополнять, или выяснять его, и содержаніе которыхъ поэтому опредѣляется и ограничивается этимъ закономъ.

Эти административныя распоряженія издаются въ той области, которая подводится въ Англіи подъ понятіе королевской прерогативы, а французской доктринѣ извѣстна подъ названіемъ „конституціонныхъ полномочій правительства". Это та область, въ которой возникаетъ иниціатива, если не по всѣмъ, то, по крайней мѣрѣ, по важнѣйшимъ государственнымъ актамъ.

Къ этой области относятся представительство государства извнѣ, высшее руководство внѣшней политикой, объявленіе войны и заключеніе мира, верховное предводительство войскомъ и военная организація, созывъ и распущеніе парламента, законодательная иниціатива, установленіе и раздача наградъ, помилованіе единоличное и массовое (амнистія) и т. п.

Особое мѣсто между самостоятельными распоряженіями занимаютъ распоряженія, замѣняющія законъ. Изъ самого существа государства и правительства вытекаетъ, что должны наступать по временамъ такія обстоятельства, которыя настоятельно требуютъ изданія предписанія, принципіально относящагося къ области законодательства, но въ данное время не могущаго съ требуемой скоростью быть изданнымъ этимъ путемъ. Право издавать такія распоряженія должно быть обставлено большими предосторожностями. Эти административныя распоряженія должны находить свой предѣлъ въ конституціи и ни въ какомъ случаѣ не нарушать правъ, ею гарантированныхъ. Правительство не должно имѣть права издавать ихъ иначе, какъ подъ солидарной отвѣтственностью всего министерства. Права народнаго представительства должны быть обезпечены тѣмъ, что немедленно, по созывѣ въ ближайшій срокъ парламента, онъ бы высказался объ этихъ распоряженіяхъ, замѣняющихъ законъ, т.-е. отмѣнилъ бы ихъ или утвердилъ.

II. *Исполнительныя распоряженія.* Отъ административныхъ распоряженій первой категоріи, т.-е. административныхъ распоряженій самостоятельныхъ, отличаются административныя распоряженія испол-

нительныя тѣмъ, что они всегда имѣютъ своимъ необходимымъ предположеніемъ спеціальный законъ. Если первыя обусловливаются общими постановленіями конституціи, то существованіе вторыхъ вызывается всегда извѣстными отдѣльными законами. Если содержаніе первыхъ самостоятельно и не опредѣляется закономъ, то содержаніе вторыхъ не самостоятельно и связано тѣми законами, ради примѣненія которыхъ они издаются. Они поэтому, въ отличіе отъ первыхъ, могутъ быть названы и несамостоятельными.

Что касается содержанія исполнительныхъ распоряженій, то относительно него должно установить правило, что оно никогда не можетъ заключать новыя юридическія нормы. Оно только пользуется тѣми новыми юридическими обязанностями, которыя узаконены исполняемымъ имъ новымъ закономъ, но новаго права творить не можетъ.

III. *Административныя распоряженія, дополняющія законъ.* Эти распоряженія основываются на делегаціи законодательной власти и имѣютъ цѣлью издавать предписанія, относящіяся къ компетенціи законодательной власти, путемъ правительственныхъ актовъ. Какъ правительство въ извѣстныхъ случаяхъ предоставляетъ законодательной власти право предпринимать правительственные акты, такъ, въ свою очередь, эта законодательная власть находитъ иногда удобнымъ предоставлять правительственной власти задачи, входящія въ область дѣятельности первой.

Великое практическое значеніе этого рода распоряженій, послѣ всего сказаннаго выше, не можетъ подлежать сомнѣнію. Безъ такого рода распоряженій быстрота, отчетливость, увѣренность въ управленіи были бы просто невозможны. Вѣдь въ конституціонномъ государствѣ законодатель не всегда бываетъ на-лицо и не знаетъ той непрерывной дѣятельности, которая могла бы угоняться за непрерывной государственной дѣятельностью. Онъ и не можетъ въ данной мѣрѣ предусмотрѣть всѣ условія времени и мѣста, съ которыми должны, однако, считаться предписанія, входящія въ сферу его компетенціи.

Административное распоряженіе, дополняющее законъ, основывается всегда на делегаціи законодателя. Эта делегація можетъ имѣть характеръ или предписывающій, или дозволяющій, такъ что самое изданіе административнаго распоряженія вообще, или при извѣстныхъ обстоятельствахъ, предоставляется благоусмотрѣнію правительства. Встрѣчаются даже въ новѣйшей конституціонной практикѣ такіе случаи, когда законодатель уполномочиваетъ правительственную власть вторгаться въ сферу, гарантированную конституціей. Такъ, австрійскій законъ отъ 5-го мая 1869 г. уполномочилъ правительство временно отмѣнить нѣсколько статей конституціи при наступленіи извѣстныхъ обстоятельствъ, а законъ отъ 23-го мая 1873 г. предоставилъ министерству право въ извѣстныхъ случаяхъ, по выслушаніи мнѣнія верховнаго суда, пріостанавливать дѣйствіе суда присяжныхъ (Іеллинекъ, стр. 372—384).

§ 141. Гарантія закономѣрности правительственныхъ распоряженій.

I. *Отвѣтственность министровъ.* Гарантія охраненія границъ между компетенціей закона и компетенціей административнаго распоряженія и для исполненія тѣхъ условій, которыя требуются для

юридической силы закона и распоряженія, заключается прежде всего въ томъ, что правительственные органы отвѣчаютъ за конституціонность и законом'ѣрность своихъ правительственныхъ актовъ, другими словами, въ томъ, что называется отвѣтственностью министровъ. Министръ, контрассигнуя изготовленные законы и предписанія объ ихъ публикаціи, этой своей подписью ручается за то, что изготовленный имъ къ публикаціи и обнародуемый имъ законъ состоялся согласно конституціи и по содержанію своему соотвѣтствуетъ этой конституціи; онъ отвѣчаетъ также за конституціонность и законом'ѣрность правительственныхъ распоряженій, исходящихъ отъ него и отъ короля.

II. *Контроль суда.* Министерская отвѣтственность, однако, сама по себѣ, при отсутствіи другихъ гарантій, недостаточна для обезпеченія ненарушимости формъ, требуемыхъ для изданія закона и для соблюденія границъ между закономъ и распоряженіемъ. Она является достаточнымъ орудіемъ для предупрежденія прямого нарушенія конституціи и изданія правительственныхъ распоряженій, противорѣчащихъ законамъ, но совершенно неприложима къ тѣмъ случаямъ, гдѣ нѣтъ ни bolus, ни culpa, гдѣ нѣтъ со стороны правительственныхъ органовъ ни намѣренія злоупотребить своею властью, ни произвольно ворваться въ чужую сферу, но гдѣ по ошибкѣ, безъ злого умысла, по неясности или сомнительности проведенныхъ между различными компетенціями границъ произошло нарушеніе этихъ границъ. Такіе случаи между тѣмъ случаются чаще, чѣмъ явныя и намѣренныя нарушенія конституціи, а къ нимъ министерская отвѣтственность неприложима. Какія же имѣются средства для охраненія въ такихъ случаяхъ объективныхъ границъ между компетенціями различныхъ государственныхъ органовъ, призванныхъ выражать государственную волю? Многіе писатели и нѣкоторыя конституціи видятъ наиболѣе дѣйствительныя къ тому средства въ контролѣ суда. Судъ, по этой доктринѣ, имѣетъ право провѣрять законы съ точки зрѣнія ихъ соотвѣтствія съ конституціей, а административныя распоряженія—съ точки зрѣнія ихъ законом'ѣрности. Судья обязанъ примѣнять лишь то, что законно, и поэтому долженъ каждое проявленіе государственной воли, прежде чѣмъ примѣнять его, изслѣдовать со стороны его формы и содержанія и отказывать въ примѣненіи закона или административнаго распоряженія, состоявшагося contra или praeter legem.

III. *Отношеніе суда къ закону.* Разсмотримъ прежде всего вопросъ объ отношеніи судьи къ закону и спросимъ себя, имѣетъ ли судья право изслѣдовать законъ съ точки зрѣнія его согласія съ конституціей.

Судья не призванъ судить объ объективномъ правѣ, а лишь о правахъ субъективныхъ. Объективное право представляетъ для судьи тѣ нормы, которыя онъ обязанъ примѣнять къ отдѣльнымъ случаямъ. Разрѣшая эти случаи, онъ разрѣшаетъ на основаніи объективной нормы споръ между двумя сторонами объ ихъ субъективномъ правѣ; онъ рѣшаетъ, какую границу проводитъ эта объективная норма между свободными сферами спорящихъ сторонъ. Его приговоръ не установляетъ никакой новой юридической нормы, а лишь опредѣляетъ, какую

границу въ данномъ случаѣ проводитъ эта норма между субъективными правами.

Примѣняя сказанное къ занимающему насъ вопросу, мы можемъ выставить положеніе, что судья никогда не можетъ судить объ объективной компетенціи, а лишь о компетенціи субъективной; другими словами, вопросъ о соотвѣтствіи даннаго закона съ конституціей можетъ сдѣлаться вопросомъ для судьи лишь тамъ, гдѣ возможна коллизія субъективныхъ компетенцій органовъ законодательной власти. Эта же коллизія возможна лишь въ тѣхъ государствахъ, гдѣ существуетъ нѣсколько отдѣльныхъ, самостоятельно дѣйствующихъ органовъ законодательной власти, изъ которыхъ каждый имѣетъ свою самостоятельную организацію и свою самостоятельную компетенцію. Это возможно, слѣдовательно, въ союзныхъ государствахъ, какъ Сѣверо-Американскіе штаты, Швейцарскій союзъ, Германская имперія, но невозможно ни въ абсолютной монархіи, какъ Россія, гдѣ только одинъ законодатель—Императоръ, ни въ демократической республикѣ, какъ Франція, гдѣ одинъ только законодательный органъ—народное представительство, ни въ конституціонной монархіи, гдѣ король и народное представительство въ дѣлѣ законодательства дѣйствуютъ не самостоятельно другъ отъ друга, а совмѣстно.

Всего рѣзче выступаетъ самостоятельность органовъ законодательной власти въ Сѣверо-Американскихъ штатахъ, и тутъ поэтому всего ярче выработано право суда изслѣдовать законы съ точки зрѣнія ихъ согласія съ конституціей. Законъ, изданный однимъ изъ штатовъ и противорѣчащій закону, изданному союзомъ, или законъ, изданный союзомъ, но противорѣчащій конституціи, судами штатовъ можетъ быть объявленъ недѣйствительнымъ. Это право суда не вытекаетъ изъ раздѣленія властей, которое уравниваетъ судебную власть съ властью законодательной и даетъ первой право останавливать рѣшенія второй. Это право вытекаетъ изъ того, что въ Сѣверо-Американскихъ штатахъ различныя отрасли законодательной дѣятельности поручены различнымъ органамъ. По буквальному и ясному смыслу сѣверо-американской конституціи, американскій народъ довѣрилъ конгрессу законодательную власть лишь для простыхъ, а не основныхъ законовъ, измѣненія же въ самой конституціи, т.-е. законодательство въ области основныхъ законовъ конституціи, могутъ состояться лишь въ особо организованномъ народомъ конвентѣ или на основаніи рѣшенія, принятаго большинствомъ двухъ третей законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ. Кромѣ того, законодательныя функціи, не присвоенныя конституціей конгрессу, входятъ въ компетенцію законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ. Въ основаніи американской конституціи лежитъ мысль объ ограниченной власти различныхъ законодательныхъ органовъ. Приговоръ суда является тутъ средствомъ для охраненія самостоятельности компетенціи различныхъ органовъ. Судъ судитъ тутъ не о законности закона, а о томъ, не ворвалась ли компетенція одного органа въ компетенцію другого. Онъ не является судьей закона, а примѣняетъ законъ къ разрѣшенію спора между двумя притязаніями.

Въ простыхъ государствахъ, въ отличіе отъ только-что разсмо-

трѣнныхъ, организація законодательной компетенціи совершенно иная, чѣмъ въ союзныхъ государствахъ. Въ нихъ существуютъ одни и тѣ же законодательные органы для различныхъ законовъ, какъ для конституціонныхъ, такъ и для простыхъ. Здѣсь, такимъ образомъ, можетъ итти рѣчь только объ объективной компетенціи, а не объ компетенціи субъективной. Здѣсь не можетъ возникнуть споръ между субъективными притязаніями двухъ сторонъ, споръ, который могъ бы быть разрѣшенъ судебной властью.

IV. *Отношеніе суда къ административному распоряженію.* Отношеніе суда къ административному распоряженію совершенно не то, что только-что разсмотрѣнное нами отношеніе его къ закону.

Законъ имѣетъ формальную обязательную силу и можетъ быть отмѣненъ и ослабленъ другимъ не иначе, какъ однороднымъ съ нимъ актомъ государственной воли; онъ никогда не можетъ быть отмѣненъ или ослабленъ правительственнымъ распоряженіемъ. Законъ и распоряженіе въ конституціонномъ государствѣ указываютъ, кромѣ того на существованіе не только объективныхъ, но и субъективныхъ компетенцій. Законы и распоряженія установляются не однородными органами: какъ законъ, такъ и распоряженіе имѣютъ для своего выраженія свой особый органъ. Въ республикѣ народное представительство, издающее законъ, и правительство, издающее административное распоряженіе, стоятъ другъ противъ друга, какъ два совершенно отдѣльныхъ и самостоятельныхъ органа. Въ конституціонной монархіи хотя король и является законодателемъ и носителемъ права издавать распоряженія, тѣмъ не менѣе и здѣсь, благодаря праву народнаго представительства на участіе въ законодательствѣ, существуетъ субъективное распредѣленіе компетенцій. О субъективныхъ же компетенціяхъ, какъ о всякихъ субъективныхъ притязаніяхъ, не можетъ судить одна изъ заинтересованныхъ сторонъ, а только судья. И судья тѣмъ болѣе имѣетъ право судить объ этомъ, что онъ можетъ рѣшать только secundum legem, изъ чего уже вытекаетъ его право и обязанность изслѣдовать всѣ обращенные къ нему законы и распоряженія съ точки зрѣнія легальности.

Это право и обязанность были впервые сознаны въ Англіи. И различіе между закономъ и распоряженіемъ никогда не могли бы развиться такъ рѣзко, если бы судья не судилъ только по common law и statute law и если бы онъ не примѣнялъ королевскихъ распоряженій только тогда, когда они покоятся на законномъ основаніи.

Развитіе конституціоннаго права на западѣ было первоначально прямо не благопріятно судебному контролю надъ закономѣрностью правительственныхъ распоряженій. Доктрина раздѣленія властей требовала полнѣйшей независимости не только судебной власти отъ исполнительной, но и исполнительной отъ судебной. Слѣдуя этой доктринѣ, французское конституціонное право требовало безусловнаго невмѣшательства суда въ администрацію. Въ самомъ началѣ революціоннаго періода мы уже встрѣчаемся съ безусловнымъ запрещеніемъ всякихъ приговоровъ суда надъ легальными актами какъ законодательства, такъ и администраціи. Въ ст. 10-й закона, изданнаго въ августѣ 1790 г. и опредѣлившаго судебную организацію, мы читаемъ:

„Суды не имѣютъ ни права непосредственно, ни посредственно участвовать въ отправленіи законодательныхъ функцій; они не имѣютъ также права останавливать постановленія законодательнаго собранія, санкціонированныя королемъ, подъ страхомъ наказанія". А ст. 13-я того же закона гласитъ: „Функціи судебныя отличны отъ функцій административныхъ и всегда должны оставаться строго отъ нихъ отдѣленными. Суды ни въ какомъ направленіи не должны мѣшать дѣйствіямъ административныхъ органовъ и никогда не привлекать къ отвѣтственности должностныхъ лицъ за ихъ административные акты". Доктрина раздѣленія властей, требовавшая безусловнаго отдѣленія администраціи отъ суда, имѣла такимъ образомъ, во Франціи своимъ послѣдствіемъ безусловный запретъ судебнаго контроля надъ дѣйствіями администраціи. Особая организація административной юрисдикціи, которая судитъ и о законномѣрности правительственныхъ распоряженій, почти совершенно изъяла правительственные акты изъ подъ вѣдѣнія суда.

Не то видимъ мы въ другихъ романскихъ государствахъ, напр., въ Италіи и Бельгіи, гдѣ за судомъ признано право изслѣдовать правительственныя распоряженія съ точки зрѣнія ихъ законномѣрности. Въ 107-й ст. бельгійской конституціи мы читаемъ: „Суды имѣютъ право примѣнять правительственныя распоряженія (какъ общія, такъ и мѣстныя) лишь настолько, на сколько они согласны съ закономъ".

Всего яснѣе и категоричнѣе опредѣляетъ австрійская конституція право судебнаго контроля надъ правительственными распоряженіями. Она опредѣляетъ отношеніе судьи къ закону и административному распоряженію совершенно согласно съ установленными нами выше принципами. Конституціонный законъ объ организаціи судебной власти, изданный 21-го декабря 1867 г., опредѣляетъ въ статьяхъ 7-й и 8-й слѣдующее: „Всѣ должностныя лица судебнаго вѣдомства должны дать присягу въ томъ, что будутъ ненарушимо исполнять конституціонные законы. Суды не судятъ объ обязательной силѣ законовъ, подлежащимъ образомъ изданныхъ, но они судятъ объ юридической силѣ правительственныхъ распоряженій, съ которыми они встрѣчаются при отправленіи ими правосудія". Право судебнаго контроля надъ административными распоряженіями признано также конституціями датской, норвежской, шведской и нидерландской.

Судъ какъ это вытекаетъ уже изъ характера присущихъ ему функцій, судитъ о юридической силѣ правительственнаго распоряженія лишь въ примѣненіи къ данному, подлежащему его разсмотрѣнію случаю, но никоимъ образомъ своимъ рѣшеніемъ не дѣлаетъ общаго постановленія о недѣйствительности правительственнаго распоряженія вообще.

Какъ судебные, такъ и административные органы имѣютъ право и обязанность контроля надъ законномѣрностью правительственнаго распоряженія; они, эти правительственные органы, какъ и суды, должны примѣнять лишь тѣ правительственныя распоряженія, которыя согласны съ законами. Высшія правительственныя мѣста привлекаютъ къ отвѣтственности подчиненныя имъ мѣста, издающія незаконныя распоряженія, а низшія мѣста должны разсматривать всякое прави-

тельственное распоряженіе съ точки зрѣнія его закономѣрности и обязаны примѣнять лишь тѣ, которыя не ослабляютъ силы существующихъ законовъ. Это право контроля признано, какъ мы увидимъ, и въ нашемъ законодательствѣ, и относящіяся сюда постановленія нашего Свода мы разсмотримъ въ своемъ мѣстѣ.

ГЛАВА V.

Законъ и распоряженіе по русскому праву.

§ 142. **Законъ въ формальномъ смыслѣ по русскому праву.** Вопросъ о томъ, что въ Русскомъ государствѣ понимается подъ формальнымъ закономъ, сводится къ вопросу, въ какую форму должно быть облечено повелѣніе верховной власти, чтобы быть закономъ. На этотъ вопросъ мы находимъ отвѣтъ въ стт. 54-й и 59-й Осн. зак. Первая изъ нихъ гласитъ: „Новый законъ постановляется не иначе, какъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ“, а второй постановляется: „Законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія“. Нашъ Сводъ ставитъ формѣ закона одно только требованіе—подпись Государя, другихъ условій закона наше государственное устройство не знаетъ. Но этотъ законъ получаетъ обязательную силу лишь со дня его обнародованія.

Итакъ, *подъ закономъ въ формальномъ смыслѣ слѣдуетъ понимать у насъ всякое повелѣніе верховной власти, изданное за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ и обнародованное установленнымъ порядкомъ.*

Но не всякое такое повелѣніе есть вмѣстѣ съ тѣмъ и законъ въ матеріальномъ смыслѣ, а лишь такое, которое заключаетъ въ себѣ юридическую норму, т.-е. имѣетъ цѣлью разграничивать сферу свободной дѣятельности лицъ, союзовъ и общественныхъ группъ, лишь такое, которое служитъ основаніемъ для новыхъ правъ и обязанностей.

§ 143. **Существуетъ ли у насъ различіе между закономъ и административнымъ распоряженіемъ?** Всякое повелѣніе Государя, изданное за его подписью и обнародованное, есть по русскому праву, законъ въ формальномъ смыслѣ, совершенно независимо отъ содержанія. Предписываетъ ли Государь измѣненіе въ правовомъ порядкѣ, или повелѣваетъ извѣстный правительственный актъ,—разъ это предписаніе или повелѣніе закрѣплено Высочайшимъ подписаніемъ и издано установленнымъ порядкомъ, это предписаніе или повелѣніе этимъ самымъ имѣетъ силу и форму закона.

Воля русскаго Государя, какъ носителя всей полноты верховной власти, неограниченна и абсолютна. Онъ лишь изданными имъ же законами связалъ себя въ дѣлѣ внѣшняго выраженія этой своей воли, установивъ, что закономъ является лишь то выраженіе его воли, которое закрѣплено его подписью и обнародовано установленнымъ порядкомъ. Эти постановленія имѣютъ лишь ту цѣль, чтобы сдѣлать обязательную волю Государя распознаваемой для подданныхъ и отличать ее, во-первыхъ, отъ тѣхъ выраженій этой воли, которымъ Госу-

Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ. Лекціи по рус. гос. праву.
Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева. Листъ 19-й.

дарь не придаетъ обязательной силы закона, и, во-вторыхъ, отъ повелѣній подчиненныхъ мѣстъ и органовъ. Если Государь связываетъ себя въ дѣлѣ внѣшняго выраженія своей воли, то въ дѣлѣ содержанія этой воли онъ ничѣмъ и никѣмъ не связанъ и можетъ дать закону любое содержаніе и любыя отношенія нормировать закономъ.

Всякое повелѣніе Государя есть законъ. А такъ какъ Государь есть носитель всей полноты верховной власти и отъ него исходитъ и власть законодательная и власть правительственная, то всякое повелѣніе Государя, является ли оно актомъ законодателя, или актомъ правителя, есть законъ, разъ оно закрѣплено подписью Государя и обнародовано установленнымъ порядкомъ.

Если въ конституціонномъ государствѣ законодательная власть отдѣлена отъ правительственной, и каждая изъ нихъ имѣетъ свою компетенцію и свои органы (органы законодательной власти издаютъ законы, органы правительственной власти издаютъ административныя распоряженія), то въ Русскомъ государствѣ законодательная власть и правительственная власть сосредоточены въ одномъ органѣ, и поэтому какъ законы, такъ и административныя распоряженія исходятъ отъ Государя. Если, такимъ образомъ, въ конституціонномъ государствѣ существуетъ ясное формальное различіе между закономъ, и административнымъ распоряженіемъ, то у насъ такого различія существовать не можетъ.

§ 144. **Законъ и словесное повелѣніе.** Но Государь можетъ выражать свою волю не только письменно, но и словесно. Повелѣніямъ Государя, выраженнымъ словесно, присвоено названіе словесныхъ Высочайшихъ повелѣній. Такъ какъ словесная форма является менѣе совершенной формой для выраженія воли Государя и не представляетъ гарантій вѣрной и точной передачи этой воли, то словесныя повелѣнія являются у насъ формой для выраженія воли государства лишь по второстепеннымъ вопросамъ управленія и для изъясненія смысла закона, но не могутъ установлять нормъ, касающихся существенныхъ правъ личности. Статья 55-я гласитъ: „Дополненія и изъясненія закона, коими установляется только образъ его исполненія или же опредѣляется истинный его разумъ, могутъ быть излагаемы по словеснымъ Высочайшимъ повелѣніямъ въ видѣ указовъ, объявляемыхъ мѣстами и лицами, отъ верховной власти къ сему уполномоченными“. А въ ст. 66-й мы читаемъ: „Объявляемый указъ не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о лишеніи жизни, чести, имущества; объ установленіи и уничтоженіи налоговъ, о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій и объ отпускѣ денежныхъ суммъ свыше тѣхъ, кои особыми постановленіями ограничены; о возведеніи въ дворянство внѣ порядка, для производства въ чины установленнаго, о лишеніи дворянства; объ опредѣленіи въ высшія должности и объ увольненіи отъ нихъ, на основаніи учрежденій“. Порядокъ объявленія словесныхъ повелѣній установленъ примѣч. 1-мъ ст. 55-й, въ которомъ говорится: „Къ объявленію Высочайшихъ указовъ уполномочиваются: предсѣдатели общаго собранія и департаментовъ Государственнаго Совѣта, государственный канцлеръ иностранныхъ дѣлъ, канцлеръ орденовъ, вице-канцлеръ, министры и главноуправляющіе разными частями государственнаго управленія,

командующій Императорской Главной Квартирой, начальники штабовъ Его Императорскаго Величества, сенаторы, члены и оберъ-прокуроръ Св. Синода, государственный секретарь, статсъ-секретари, дежурные генералъ-адъютанты, и, сверхъ сего, всѣ лица, кои особо будутъ на то уполномочены Императорскимъ Величествомъ. Впрочемъ, изустныя повелѣнія Государя Императора могутъ быть объявляемы только тѣми лицами, кои дѣйствительно находятся при особѣ Его Величества, въ противномъ случаѣ всякій, хотя имѣющій по званію своему право объявлять Высочайшія повелѣнія, обязанъ означить, какимъ образомъ и въ какой бумагѣ воля Его Величества сообщена ему самому". Смыслъ этой статьи слѣдующій: сознавая возможность неясной и недостаточно точной передачи словесныхъ повелѣній и могущихъ отсюда возникнуть опасныхъ послѣдствій, законодатель хочетъ предупредить ихъ точнымъ опредѣленіемъ тѣхъ органовъ, которымъ Государь довѣряетъ свои повелѣнія. Органы эти—высшіе сановники, положеніе которыхъ исключаетъ возможность злоупотребленій и недоразумѣній. Добавленіе, что этими органами сверхъ поименованныхъ лицъ могутъ быть и другія, имѣетъ лишь цѣлью предоставить Государю полную свободу дѣйствій. Это добавленіе не содержитъ подлинныхъ словъ закона, оно принадлежитъ редакторамъ Свода, которые этой прибавкой хотѣли указать, что въ этомъ перечисленіи не заключается для верховной власти никакого ограниченія, что, впрочемъ, разумѣется само собою.

Нельзя сказать, чтобы эта статья была редактирована такъ, что не оставляла бы ничего желать по своей ясности. Во-первыхъ, по выраженію „изустныя повелѣнія Государя Императора могутъ быть объявляемы только тѣми лицами, кои дѣйствительно находятся при особѣ Его Величества" должно заключать, что объявлять волю Государя могутъ только тѣ лица, которыя находятся при его особѣ. Но при особѣ Государя находятся постоянно только его генералъ-адъютанты; между тѣмъ, по разбираемой нами статьѣ, объявлять Высочайшія повелѣнія могутъ и предсѣдатели общаго собранія Государственнаго Совѣта и цѣлый рядъ другихъ лицъ, при особѣ Государя не находящихся. Составители этой статьи, очевидно, не хотѣли сказать того, что они сказали, а приведенными неудачными выраженіями хотѣли формулировать ту мысль, что объявлять Высочайшія повелѣнія могутъ лишь лица, бывшія при особѣ Государя въ то время, какъ онъ отдавалъ повелѣніе. Далѣе, въ этой статьѣ, съ одной стороны, говорится, что объявлять повелѣнія могутъ лишь лица, дѣйствительно находящіеся при особѣ Государя, съ другой говорится о случаяхъ, когда эти повелѣнія передаются бумагами. Это противорѣчіе можно примирить, лишь допустивъ, что редакторы статьи хотѣли выразить слѣдующую мысль: повелѣнія могутъ быть объявляемы какъ лицами, находящимися при Государѣ, такъ и лицами, не состоящими при немъ, но съ тѣмъ различіемъ, что лица, бывшія при Государѣ въ то время, когда онъ отдавалъ повелѣнія, объявляютъ ихъ кому слѣдуетъ, ссылаясь только на высказанную при нихъ Высочайшую волю; лица же, не слышавшія этого повелѣнія сами, должны указать, какимъ образомъ, изъ какихъ бумагъ они его узнали.

Словесное повелѣніе можетъ только изъяснять законъ и включать повелѣнія, относящіяся до его исполненія и примѣненія, но отнюдь не отмѣнять, не дополнять, не видоизмѣнять закона (ст. 66-я). „Отмѣна закона существующаго совершается тѣмъ-же порядкомъ, какой выше 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, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ“ (ст. 73-я).

Нашъ Сводъ предусматриваетъ возможность коллизіи между закономъ и словеснымъ повелѣніемъ. Въ принципѣ такой коллизіи существовать не можетъ, такъ какъ законъ, какъ и словесное повелѣніе, исходитъ отъ Государя, который, выражая свою волю въ той или другой формѣ, противорѣчить себѣ не можетъ. Законъ и словесное повелѣніе суть лишь разновидности одной и той же воли, которая, предполагается противорѣчить себѣ но можетъ. Но если словесное повелѣніе, исходя отъ Государя, не можетъ противорѣчить закону, т.-е. волѣ Государя, выраженной лишь по другому поводу и въ иной формѣ, то, дойдя до подчиненныхъ мѣстъ чрезъ цѣлый рядъ инстанцій и посредствующихъ органовъ, оно можетъ быть искажено и утратить свой первоначальный смыслъ. Въ этомъ случаѣ подчиненное мѣсто, получивъ въ предписаніе Высочайшее повелѣніе, противорѣчащее закону, должно предполагать, что словесное повелѣніе не передано ему въ точномъ видѣ и въ первоначальномъ смыслѣ, и обязано обратиться къ своему начальству за разъясненіями. Это прямо предписывается 77-й ст. нашихъ Основныхъ законовъ. „Если бы предписаніемъ министра, 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 за симъ представленіемъ предписаніе будетъ подтверждено въ той же силѣ, то начальство обязано случай сей представить Правительствующему Сенату на окончательное разрѣшеніе“.

Профессоръ Градовскій даетъ этой статьѣ слѣдующее толкованіе, къ которому нельзя не присоединиться: „Эта статья,—замѣчаетъ почтенный профессоръ,—говоритъ объ обязанности не приводить въ исполненіе Высочайшихъ повелѣній, отмѣняющихъ законъ. Эти слова требуютъ распространительнаго толкованія. Нельзя допустить, что здѣсь разумѣлись только тѣ Высочайшія повелѣнія, которыми отмѣняется законъ въ цѣломъ составѣ. Отмѣна закона можетъ произойти не только путемъ постановленія новаго закона вмѣсто прежняго, но и чрезъ какое-нибудь существенное дополненіе его. Такимъ образомъ, подъ словами „повелѣнія, отмѣняющія законъ“ должно разумѣть всякое распоряженіе верховной власти, которымъ ослабляется сила изданнаго закона. Ст. 77-я, кромѣ того, говоритъ о словесныхъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, объявляемыхъ министромъ. Но эти повелѣнія могутъ объявляться, кромѣ министровъ, еще и другими лицами, уполномоченными на то Государемъ. Слѣдовательно, 77-я статья примѣняется къ этимъ послѣднимъ. Это соображеніе подтверждается и 66-й

ст. Основныхъ законовъ, гдѣ прямо говорится, что никакой законъ, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданный, не можетъ быть отмѣненъ указомъ, объявленнымъ словесно. Изъ этого правила не сдѣлано никакого исключенія" (Градовскій, т. I, стр. 53—54).

Между закономъ и словеснымъ повелѣніемъ нашъ Сводъ установляетъ, такимъ образомъ, рѣзкое различіе, во-первыхъ, внѣшнее по формѣ: законъ есть предписаніе Государя, выраженное письменно и закрѣпленное его подписью, словесное же повелѣніе есть устное предписаніе Государя, объявляемое лицамъ, при особѣ Государя находящимся; законъ обнародывается Правительствующимъ Сенатомъ во всеобщее свѣдѣніе, словесное же повелѣніе не публикуется, а лишь объявляется тѣмъ мѣстамъ и лицамъ, которыя на то уполномочены верховною властью, во-вторыхъ, по содержанію: для содержанія закона, какъ формы выраженія воли верховнаго законодателя, никакихъ ограниченій нѣтъ и быть не можетъ; словесное же повелѣніе имѣетъ, по нашимъ Основнымъ законамъ, лишь крайне ограниченное содержаніе; оно можетъ заключать въ себѣ лишь дополненія и изъясненія закона, которыми устанавливается образъ его исполненія или же опредѣляется истинный его смыслъ (ст. 55-я).

Дополненія и изъясненія законовъ только могутъ, а не должны быть облечены въ форму словесныхъ повелѣній. Содержаніе, отведенное для словесныхъ повелѣній, можетъ быть облечено и въ форму законовъ, для содержанія которыхъ, повторяю, никакихъ ограниченій не существуетъ.

§ 145. **Мнѣніе профессора Градовскаго, отождествляющее словесныя повелѣнія съ административными распоряженіями, исходящими отъ верховной власти.** Различіе между закономъ и Высочайшимъ словеснымъ повелѣніемъ, установленное нашимъ Сводомъ, дало поводъ профессору Градовскому утверждать, что у насъ существуетъ различіе между закономъ и административнымъ распоряженіемъ. Онъ утверждаетъ, что словесныя повелѣнія не что иное, какъ административныя повелѣнія, исходящія отъ верховной власти, и что всѣ тѣ указанія, которыя касаются словесныхъ повелѣній, суть правила, которыми нашъ законодатель хотѣлъ регулировать отношеніе закона къ распоряженію. Послѣ всего сказаннаго нами выше объ отношеніи закона къ административному распоряженію и послѣ объясненія того значенія, которое имѣетъ у насъ словесное повелѣніе, врядъ - ли можно присоединиться къ мнѣнію покойнаго профессора. Нѣтъ никакихъ основаній для того, чтобы отождествлять, какъ это дѣлаетъ Градовскій, словесныя повелѣнія съ административными распоряженіями.

1) Между закономъ и словеснымъ повелѣніемъ вовсе нѣтъ того отличительнаго признака, который служитъ основаніемъ для дѣленія всѣхъ проявленій государственной воли въ конституціонномъ государствѣ на законъ и административное распоряженіе. Этотъ отличительный признакъ заключается, какъ извѣстно, въ томъ, что законъ исходитъ отъ законодательной власти (народнаго представительства и короля), а административныя распоряженія—отъ правительственной власти (отъ короля и его министровъ). У насъ же такого различія между закономъ и словеснымъ повелѣніемъ не суще-

ствуетъ, такъ какъ и законъ и словесное повелѣніе исходятъ у насъ отъ Государя.

2) Между закономъ и словеснымъ повелѣніемъ нѣтъ того различія по содержанію, которое отличаетъ законъ въ матеріальномъ смыслѣ отъ распоряженія. Законъ отличается отъ распоряженія въ матеріальномъ смыслѣ тѣмъ, что законъ имѣетъ цѣлью установить юридическую норму, разграничивающую сферу дѣятельности отдѣльныхъ лицъ или общественныхъ группъ; административное же распоряженіе такой цѣли не преслѣдуетъ, а имѣетъ въ виду предписать частную или общую норму административной дѣятельности. Вовсе не таково различіе по содержанію между закономъ и словеснымъ повелѣніемъ у насъ. Словеснымъ повелѣніемъ вовсе не нормируется вся та область, къ которой примѣнимо административное распоряженіе; оно можетъ заключать въ себѣ такія дополненія и изъясненія закона, которыми устанавливается только образъ его исполненія, всѣ же другія административныя распоряженія, имѣющія сомостоятельное содержаніе, издаются у насъ Государемъ не въ формѣ словесныхъ повелѣній, а въ формѣ письменной, за его подписью, т. е. въ формѣ законовъ.

3) Существованіе у насъ рядомъ съ закономъ словесныхъ повелѣній вовсе не вызвано той потребностью, которая повела къ разграниченію закона отъ административнаго распоряженія на Западѣ. На Западѣ проводится различіе между закономъ и административнымъ распоряженіемъ съ цѣлью разграничить сферу законодательной власти отъ правительственной и обезпечить самостоятельность той и другой. У насъ же такая цѣль никогда имѣться въ виду не могла, такъ какъ у насъ законодательная власть не разграничивается отъ власти правительственной, ибо всѣ функціи власти сливаются въ лицѣ Монарха. У насъ, рядомъ съ закономъ, существуетъ еще другая форма для выраженія воли Государя, форма словесныхъ повелѣній, не ради того, чтобы установить разграниченіе между законодательной властью и правительственной, разграниченіе, которое у насъ смысла не имѣетъ, а съ цѣлью дать Государю возможность проявлять свою волю не только въ формѣ закона, совершеніе котораго сопряжено съ большими формальностями, но и въ болѣе простой и скорой формѣ, вполнѣ достаточной для того разряда второстепенныхъ распоряженій, для которыхъ нашъ Сводъ установилъ форму словесныхъ повелѣній. Необходимость упростить для Государя способъ выраженія воли государства тамъ, гдѣ это упрощеніе могло быть достигнуто не въ ущербъ государственнымъ интересамъ,—вотъ мотивъ, вызвавшій къ жизни существованіе у насъ, рядомъ съ закономъ, словесныхъ повелѣній, мотивъ, который не имѣетъ ничего общаго съ тою цѣлью, которая вызвала на Западѣ разграниченіе закона отъ административнаго распоряженія.

Съ какой бы точки зрѣнія мы ни разсматривали словесныя повелѣнія, сопоставляя ихъ съ административными распоряженіями, мы ничего общаго между ними не находимъ, и разборъ мнѣнія профес. Градовскаго лишь даетъ намъ лишнее основаніе для подтвержденія выставленнаго нами выше положенія, что у насъ нѣтъ различія

между закономъ и административнымъ распоряженіемъ, исходящимъ отъ верховной власти.

§ 146. **Законъ и административное распоряженіе подчиненныхъ правительственныхъ властей.**

I. *Необходимость и отличіе административныхъ распоряженій отъ закона.* Государь выражаетъ свою волю лишь въ формѣ закона и словесныхъ повелѣній; наше законодательство не знаетъ административныхъ распоряженій, исходящихъ не отъ самодержавной воли, но оно предоставляетъ подчиненнымъ властямъ право издавать административныя распоряженія въ области подчиненнаго управленія. И это вполнѣ понятно. Государь, издаваемыми законами, установляетъ въ большинствѣ случаевъ лишь общія нормы, которыя не могутъ обнять всего разнообразія дѣйствительной жизни; своими словесными повелѣніями онъ распоряжается лишь въ области верховнаго управленія, въ той области, въ которой онъ дѣйствуетъ непосредственно. Остается такимъ образомъ, цѣлая обширная область, которая не можетъ быть урегулирована законами, и та сфера управленія, въ которой Государь не дѣйствуетъ непосредственно и которую онъ предоставляетъ подчиненнымъ органамъ. Дѣятельность этихъ органовъ не можетъ исчерпываться однимъ исполненіемъ законовъ, а требуетъ извѣстной доли самостоятельности, и эта самостоятельность требуетъ признанія за подчиненными органами права издавать административныя распоряженія въ области своей компетенціи и въ предѣлахъ закона.

Отличіе этихъ административныхъ распоряженій отъ закона очень рѣзко и существенно: 1) законы исходятъ только отъ верховной власти, административныя распоряженія—отъ подчиненныхъ мѣстъ. Статья 51-я Осн. зак. гласитъ: „Никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона, и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія самодержавной власти“. Примѣчаніе: „Мѣры, пріемлемыя къ исполненію закона или учрежденія существующаго и не отмѣняющія никакихъ законовъ, но служащія къ единому разрѣшенію недоумѣній или затрудненій въ образѣ исполненія, также общія подтвержденія существующихъ постановленій, не составляютъ сами по себѣ новаго закона“; 2) законъ нормируетъ любыя отношенія, и для его содержанія не существуетъ въ нашемъ законодательствѣ предписаній; административное же распоряженіе должно вращаться въ предѣлахъ законовъ существующихъ и опредѣлять лишь мѣры, примѣнимыя къ исполненію закона или учрежденія существующаго (ст. 51-я, пр.); 3) законы обнародываются во всеобщее свѣдѣніе Правительствующимъ Сенатомъ, административныя же распоряженія доводятся лишь до свѣдѣнія тѣхъ лицъ и мѣстъ, къ коимъ они, по существу своему, принадлежатъ (ст. 57-я Осн. зак. и пр. 3-е).

II. *Учрежденія и лица, имѣющія право издавать административныя распоряженія.* Къ такимъ учрежденіямъ принадлежитъ прежде всего Сенатъ. Онъ издаетъ, во 1-хъ, указы, разъясняющіе законъ, когда подчиненное мѣсто сомнѣвается въ пониманіи закона и обращается въ Сенатъ за объясненіями; во 2-хъ, указы, содержащіе об-

щія предписанія, относящіяся къ порядку исполненія закона. Такіе указы Сенатъ издаетъ, когда въ образѣ исполненія закона встрѣчается недоумѣніе или затрудненіе и когда будетъ признано нужнымъ сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій (Учрежд. министерствъ, ст. 211-я, п. 1 и 6; Учрежд. Сената, ст. 19-я). Указы Сената должны исполняться всѣми подчиненными ему мѣстами и лицами, какъ собственные Его Императорскаго Величества, и одинъ Государь или именной его указъ можетъ остановить сенатское повелѣніе (ст. 198-я Учр. Сен.). Но сенатскіе указы должны строго держаться предѣловъ законовъ. „Сенатъ основываетъ опредѣленія свои вездѣ и во всѣхъ дѣлахъ на изданныхъ законахъ, уставахъ и предписанныхъ правилахъ, не перемѣняя въ оныхъ безъ доклада Императорскому Величеству ни единой буквы“ (ст. 200-я Учр. Сен.).

Министрамъ также предоставлено право издавать административныя распоряженія. Постановленіемъ 157-й ст. (п. 4) Общаго наказа министрамъ на нихъ возлагается обязанность—принятіе всѣхъ мѣръ, нужныхъ въ дѣйствіяхъ законовъ и учрежденій, когда они утверждены и обращены къ исполненію министра. Предписанія министра по статьѣ 189-й Общ. нак. мин. могутъ быть двухъ родовъ: въ однихъ объявляются именныя Высочайшія повелѣнія, въ другихъ министръ дѣйствуетъ собственною властью. Мѣста и лица, подчиненныя министру, исполняютъ предписанія его съ точностью и безпрекословно (ст. 188-я). Министерскія распоряженія должны, во-1-хъ, вращаться въ предѣлахъ закона (ст. 191-я Общ. нак.); во-2-хъ, предписанія министровъ тогда только признаются дѣйствительными, когда имѣютъ установленную форму (ст. 193-я Общ. нак. мин.); въ 3-хъ, сила всѣхъ предписаній министра ограничивается тѣмъ кругомъ дѣлъ, который установленъ для каждаго министерства (ст. 194-я).

Губернаторамъ, начальникамъ губерній и генералъ-губернаторамъ также предоставлено верховною властью право издавать обязательныя постановленія. Предѣлы этого права очень неопредѣленно выражены въ нашемъ законодательствѣ. Они, кромѣ того, не одинаковы въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны, и въ мѣстностяхъ, не объявленныхъ въ такомъ состояніи.

По статьѣ 108-й Положенія о земскихъ учрежденіяхъ губернскимъ земскимъ собраніямъ предоставлено право издавать обязательныя для мѣстныхъ учрежденій той же губерніи постановленія, а уѣзднымъ—давать инструкціи уѣзднымъ управамъ своихъ уѣздовъ, равно какъ и подчиненнымъ имъ лицамъ, съ тѣмъ, во-1-хъ, чтобы означенныя постановленія и инструкціи ни въ какомъ случаѣ не выходили изъ круга вѣдомства предметовъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій, во-2-хъ, чтобы они ни въ чемъ не были противны существующимъ общимъ узаконеніямъ и настоящему положенію.

Городскимъ думамъ предоставлено право издавать распоряженія по городскому благоустройству, обязательныя для жителей (гор. пол., ст. 108-я).

§ 147. **Отношеніе правительственныхъ распоряженій къ закону.** Ст. 51-я Осн. зак. очень опредѣленно и категорично установляетъ общій прин-

ципъ, что законы могутъ исходить лишь отъ верховной власти, подчиненныя же мѣста могутъ издавать распоряженія, опредѣляющія мѣры, которыя принимаются къ исполненію закона. Въ ней говорится: „Никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона, и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія самодержавной власти“, а въ примѣчаніи къ ней добавляется: „Мѣры, пріемлемыя къ исполненію закона или учрежденія существующаго и не отмѣняющія никакихъ законовъ предыдущихъ, но служащія къ единому разрѣшенію недоумѣній или затрудненій въ образѣ исполненія, также общія подтвержденія существующихъ постановленій, не составляютъ сами по себѣ новаго закона“. Принципъ выраженъ, такимъ образомъ, очень энергично, но, спрашивается, соотвѣтствуетъ ли этому законоположенію наша практика? На этотъ вопросъ приходится отвѣчать отрицательно. Въ послѣднее время административныя распоряженія стали нормировать очень многіе и очень важные общественные вопросы. Такъ правила, которыя опредѣляютъ организацію и кругъ вѣдомства градоначальства въ Петербургѣ, установлены административнымъ порядкомъ; вся почтовая часть управляется на основаніи министерскихъ циркуляровъ.

Практика, такимъ образомъ, не соотвѣтствуетъ принципу, установленному въ 51-й ст. Осн. зак. Административныя распоряженія не только разъясняютъ смыслъ законовъ и выясняютъ недоразумѣнія, встрѣчающіяся при исполненіи законовъ, но и создаютъ новыя нормы для новыхъ учрежденій. Если, такимъ образомъ, административнымъ распоряженіямъ предоставляется такое важное значеніе, то спрашивается, не установилъ ли нашъ законъ какихъ-нибудь правилъ, которыя предупреждали бы возможность коллизіи, столкновенія между правительственнымъ распоряженіемъ и закономъ? Возможность такого столкновенія законъ предусмотрѣлъ въ 76-й ст. Осн. зак., которая гласитъ: „Если бы въ указѣ, отъ Правительствующаго Сената послѣдовавшемъ, губернское присутственное мѣсто усмотрѣло что-либо противное закону или интересу Императорскаго Величества, то оно обязано, не исполняя указа, представить о томъ Правительствующему Сенату; если же Сенатъ, находя представленное ему заключеніе или сомнѣніе неосновательнымъ, останется при своемъ опредѣленіи и оное подтвердитъ, то учинить уже безмолвное и непремѣнное исполненіе“.

Относительно административныхъ распоряженій министерствъ законъ нашъ устанавливаетъ правила въ 78-й ст. Осн. зак., которая говоритъ: „Если бы въ предписаніи, непосредственно отъ власти министра исходящемъ, начальство, ему подчиненное, усмотрѣло отмѣну закона, учрежденія или объявленнаго прежде Высочайшаго повелѣнія, тогда оно обязано представить о семъ министру. Если же и засимъ предписаніе будетъ подтверждено отъ лица министра въ той же силѣ, тогда начальство обязано случай сей представить на окончательное разрѣшеніе Правительствующему Сенату“.

ОТДѢЛЪ IV.

УЧЕНІЕ О НАРОДѢ.

ГЛАВА I.

Ученіе о подданствѣ.

§ 148. **Политическая организація народонаселенія по дѣйствующему русскому праву.** Населеніе Русскаго государства по различію правъ и обязанностей распадается на три группы: 1) на природныхъ русскихъ подданныхъ, 2) на инородцевъ и 3) на иностранцевъ (IX т., ст. 1-я).

Подъ природными русскими подданными понимаются лица, принадлежащія къ одному изъ четырехъ сословій: дворянству, духовенству, городскимъ обывателямъ и сельскимъ обывателямъ (ст. 2-я).

Къ инородцамъ, какъ отдѣльной группѣ, занимающей особое юридическое положеніе, принадлежатъ: 1) сибирскіе инородцы вообще и въ особенности сибирскіе киргизы, 2) инородцы, обитающіе на Командорскихъ островахъ, 3) самоѣды, обитающіе въ Мезенскомъ уѣздѣ Архангельской губ., 4) кочевые инородцы въ Ставропольской губ., 5) калмыки, кочующіе въ Астраханской и Ставропольской губ., 6) ордынцы Закаспійскаго края и 7) евреи (ст. 835-я).

Иностранцами признаются всѣ вообще подданные другихъ государствъ, не вступившіе установленнымъ порядкомъ въ подданство Россіи (ст. 990-я).

§ 149. **Пріобрѣтеніе и потеря русскаго подданства.**

I. *Способы пріобрѣтенія.* Русское подданство пріобрѣтается:

1) Рожденіемъ въ томъ смыслѣ, что всякій законный ребенокъ отъ русскаго подданнаго есть подданный Россійской имперіи, гдѣ бы онъ ни родился, въ предѣлахъ ли Россіи, или за границей. Что же касается до незаконнорожденныхъ, то они слѣдуютъ участи матери, поэтому относительно нихъ вопросъ рѣшается тѣмъ, чья подданая мать.

2) *Бракомъ* также пріобрѣтается русское подданство. Иностранки, вступившія въ бракъ съ русскими подданными, а также жены иностранцевъ, перешедшихъ въ подданство Россіи, становятся черезъ то самое русскими подданными. Вдовы же, а равно и разведенныя жены, сохраняютъ подданство своихъ мужей (ст. 1028-я).

3) Натурализаціей. Всѣ иностранцы имѣютъ право вступать въ русское подданство за исключеніемъ: а) дервишей (ст. 994-я) и б) евреевъ (ст. 992-я). Впрочемъ, среднеазіатскимъ евреямъ разрѣшается вступленіе въ русское подданство съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ и мѣстныхъ генералъ-губернаторовъ съ припиской къ пограничнымъ городамъ Оренбургскаго или Туркестанскаго края подъ условіемъ поступленія въ купеческія гильдіи (прим. къ ст. 992-й по прод. 1890 г.). Кромѣ того, еврейки, русскія подданныя, вступившія въ супружество съ иностранными подданными, если онѣ, не оставляя отечества, овдовѣютъ или разведутся съ мужьями, имѣютъ право возвратиться въ русское подданство. Дѣтямъ, прижитымъ въ такихъ

бракахъ, по достиженіи совершеннолѣтія предоставляется объявить, желаютъ ли они принять русское подданство, или выѣхать за границу (ст. 993-я); кромѣ того замужнія иностранки не допускаются къ принятію въ подданство Россіи отдѣльно отъ мужей (ст. 1014-я). Для принятія иностранца въ русское подданство требуется его предварительное водвореніе въ предѣлахъ Россіи, и лишь послѣ пятилѣтняго пребыванія въ Россіи иностранецъ пріобрѣтаетъ право просить о принятіи его въ русское подданство. Исключеніе изъ этого правила допускается съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ лишь въ пользу иностранцевъ, оказавшихъ Россіи особенныя услуги или же извѣстныхъ замѣчательными талантами, особенными учеными познаніями и проч., а также помѣстившихъ значительные капиталы въ общеполезныя русскія предпріятія. Кромѣ того, иностранцы, состоявшіе въ русской военной или гражданской службѣ, а также духовные иностранныхъ исповѣданій, приглашенные по распоряженію министерства внутреннихъ дѣлъ на службу въ Россіи, могутъ, если пожелаютъ, быть допускаемы къ присягѣ на подданство во всякое время и безъ всякихъ сроковъ, по усмотрѣнію непосредственнаго ихъ начальства. Наконецъ, дѣти иностранцевъ, не состоящихъ въ русскомъ подданствѣ, прижитыя и воспитанныя въ Россіи или же хотя и рожденныя за границей, но окончившія курсъ наукъ въ русскихъ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, пріобрѣтаютъ черезъ то право быть допущенными къ принятію присяги на подданство Россіи, если того пожелаютъ, въ теченіе года со времени достиженія ими совершеннолѣтія, или же право поступить на русскую службу въ теченіе года по достиженіи ими совершеннолѣтія. Тѣ изъ помянутыхъ дѣтей иностранцевъ, которыя въ годовой срокъ ни присяги не примутъ, ни въ службу не опредѣлятся, могутъ впослѣдствіи поступить въ подданство не иначе, какъ на общихъ основаніяхъ, для иностранцевъ установленныхъ (стт. 1010, 1013, 1016, 1023, 1025).

Желающій поступить въ русское подданство подаетъ прошеніе министру внутреннихъ дѣлъ. Въ этомъ прошеніи должно быть указано: чѣмъ занимался, гдѣ и какъ жилъ проситель, и къ какому состоянію онъ желаетъ и имѣетъ право приписаться. Къэтому прошенію прилагаются: 1) свидѣтельство о томъ, что онъ пять лѣтъ прожилъ въ Россіи, 2) актъ состоянія просителя, составленный по формѣ, требуемой въ его отечествѣ, 3) свидѣтельство въ томъ, что онъ отбылъ воинскую повинность въ своемъ отечествѣ или свободенъ отъ нея. Впрочемъ, это свидѣтельство требуется лишь отъ подданныхъ тѣхъ державъ, съ которыми заключены договоры о выдачѣ лицъ, подлежащихъ конскрипціи (стт. 1017—1019).

Уваженіе просьбы о принятіи въ русское подданство зависитъ отъ министра внутреннихъ дѣлъ, который имѣетъ право отказать въ просьбѣ, хотя бы со стороны просителя были соблюдены при семъ всѣ требуемыя закономъ формальности (ст. 1020-я).

Принятіе въ подданство совершается посредствомъ присяги, которая дается въ присутствіи губернскаго правленія: По выдачѣ присяги губернаторъ выдаетъ присягнувшему свидѣтельство о принятіи его въ подданство (стт. 1021-я, 1022-я).

Иностранецъ, принявшій русское подданство, пріобрѣтаетъ права того состоянія, къ которому онъ причисленъ, безъ всякаго различія отъ коренныхъ подданныхъ (ст. 1030-я). Эти права онъ, однако, пріобрѣтаетъ только лично, и они не распространяются на прежде-рожденныхъ дѣтей, будь они совершеннолѣтнія или малолѣтнія; только дѣти, рожденныя по принятіи подданства, признаются русскими подданными (ст. 1015-я). Дѣти иностранцевъ, достигшія совершеннолѣтія при принятіи родителями ихъ русскаго подданства, могутъ поступить въ подданство одновременно съ ихъ родителями или по истеченіи года представляяя требуемые при этомъ и указанные нами выше документы за исключеніемъ свидѣтельства о водвореніи. Малолѣтнія же дѣти иностранцевъ, по достиженіи ими совершеннолѣтія, могутъ, если того пожелаютъ, принять русское подданство, пользуясь при этомъ льготными условіями, о которыхъ мы говорили выше (стт. 1023-я, 1024-я).

II. *Потеря русскаго подданства.* Коренной русскій подданный никакимъ способомъ не можетъ выйти изъ русскаго подданства. Даже долговременное отсутствіе изъ Россіи не уничтожаетъ его. Вступленіе русскаго въ иностранное подданство нашъ законъ считаетъ преступленіемъ и строго караетъ его.„Кто, отлучаясь изъ отечества,—читаемъ мы въ 325-й ст. Улож. о нак.,—войдетъ въ иностранную службу безъ позволенія правительства или вступитъ въ подданство иностранной державы, тотъ за сіе нарушеніе вѣрноподданническаго долга и присяги подвергается лишенію всѣхъ правъ состоянія и вѣчному изъ предѣловъ государства изгнанію или, въ случаѣ самовольнаго потомъ возвращенія въ Россію, ссылкѣ въ Сибирь на поселеніе“. „Если кто самовластно остается за границей болѣе пяти лѣтъ, тотъ считается безвѣстно отсутствующимъ, и имѣніе его берется въ опекунское управленіе“ (ст. 327-я Улож. о нак.). Если русскому гражданину безусловно запрещено переходить въ иностранное подданство, то для русской подданной такого абсолютнаго правила не существуетъ. Выходя замужъ за иностранца, русская женщина становится подданной того государства, въ подданствѣ котораго состоитъ ея мужъ, и остается ею и послѣ его смерти. Въ случаѣ же если она, овдовѣвъ, пожелаетъ вступить обратно въ русское подданство, это обратное вступленіе ей обставляется особенными льготными условіями: она обязывается только представить губернатору той губерніи, въ которой она изберетъ себѣ мѣстожительство, подлежащее удостовѣреніе о прекращеніи ея брачнаго состоянія (ст. 1026-я).

ГЛАВА II.

Пріобрѣтеніе и потеря правъ состоянія.

§ 150. Пріобрѣтеніе правъ дворянскаго состоянія.

I. *Организація дворянства.* Въ концѣ прошлаго столѣтія, въ 1785 году, Императрица Екатерина II въ своей Жалованной грамотѣ сгруппировала въ одно цѣлое всѣ прежнія права и привилегіи дворянскаго

сословія и дала ему ту сословную корпоративную организацію, которую оно сохранило и по сіе время. Жалованная грамота хотя теперь и уничтожена, тѣмъ не менѣе ея главнѣйшія постановленія сохраняютъ еще свою силу, и эта грамота и въ наши дни составляетъ, такъ сказать, краеугольный камень дворянскихъ правъ и привилегій. Многія изъ ея опредѣленій вошли въ нынѣ дѣйствующій Сводъ, такъ напр., самое опредѣленіе дворянскаго сословія заимствовано нашимъ Сводомъ изъ Жалованной грамоты. Это опредѣленіе гласитъ: „Дворянское названіе есть слѣдствіе, истекающее отъ качества и добродѣтели начальствовавшихъ въ древности мужей, отличившихъ себя заслугами, чѣмъ, обращая службу въ заслугу, пріобрѣли потомству своему нарицаніе благородное“; эта 1-я статья Жал. грамоты перешла въ ст. 15-ю IX т. Св. зак. Но это опредѣленіе, которое имѣетъ въ виду только дворянство, пріобрѣтаемое рожденіемъ и притомъ только происхожденіемъ отъ древнихъ служилыхъ родовъ, противорѣчитъ ст. 19-й той же Жал. грамоты, статьѣ, которая перешла также въ Сводъ, составивъ вторую часть ст. 15-й, гдѣ говорится, что благородными разумѣются всѣ тѣ, кои или отъ предковъ благородныхъ рождены, или монархомъ симъ достоинствомъ пожалованы“.

И, дѣйствительно, русское дворянство пріобрѣтается не только рожденіемъ, но и другими способами, которые вторая половина 15-й ст. подводитъ подъ общее понятіе пожалованія. Но прежде, чѣмъ обратиться къ изученію способовъ пріобрѣтенія дворянства, мы должны указать на установляемые нашимъ Сводомъ различные разряды дворянскаго состоянія.

Дворянство со времени Петра дѣлится на потомственное и личное (ст. 16-я). Потомственное дворянство, какъ показываетъ самое его названіе, наслѣдственно, личное же даруется только пожизненно. Личное дворянство было создано знаменитою Табелью о рангахъ 1722 г. Личное дворянство было введено Петромъ съ цѣлью ослабить замкнутость дворянскаго сословія и дать доступъ къ дворянству низшимъ сословіямъ. Какъ извѣстно, обязанность личной военной службы въ Московскомъ государствѣ лежала не на однихъ только дворянахъ. Помѣщики и вотчинники выходили на службу не одни, а въ сопровожденіи своихъ крестьянъ и даже рабовъ. Такимъ образомъ въ составъ войска входили высшіе и низшіе члены; но члены низшіе (не изъ дворянъ) никакъ не могли тогда подняться до высшаго сословія, крестьяне не могли путемъ военной службы освободиться отъ крѣпостного состоянія, рабы—отъ рабскаго. Это обусловливалось порядкомъ тогдашней военной службы. Всѣ ратные люди являлись на службу только на время похода, по окончаніи котораго они распускались по домамъ до другого похода и возвращались къ своимъ прежнимъ занятіямъ. Но въ слѣдующій походъ помѣщикъ или вотчинникъ могъ взять съ собою не тѣхъ своихъ людей, которые были съ нимъ въ первомъ походѣ, а другихъ. А такимъ образомъ послѣдніе лишались возможности дослужиться до дворянскаго званія. Этотъ порядокъ при Петрѣ существенно измѣнился. Петръ нуждался въ войскѣ гораздо болѣе, чѣмъ кто либо изъ его предшественниковъ. Чтобы дать въ этомъ отношеніи средства государству, онъ ввелъ правильные

рекрутскіе наборы и постоянное войско. Петръ бралъ рекрутовъ не только съ дворянъ, но и съ посадскихъ людей и съ крестьянъ, и онъ бралъ ихъ не только на время похода, но на продолжительное время. Петръ дозволялъ даже и холопамъ поступать въ военную службу, хотя бы и противъ воли ихъ господъ. Чтобы поднять духъ этого низшаго сословія, необходимо было предоставить ему право переходить путемъ службы въ высшее. Это и было предоставлено Табелью о рангахъ. По 15-му пункту этого указа всѣ лица низшаго сословія которыя дослужились до перваго оберъ-офицерскаго чина, получали дворянкое званіе и сообщали его тѣмъ изъ своихъ дѣтей, которыя были рождены по полученіи офицерскаго чина, а если всѣ дѣти были рождены прежде полученія офицерскаго чина, то дозволялось просить о возведеніи въ дворянское достоинство какого-нибудь одного изъ нихъ. Точно также и гражданская служба по Табели о рангахъ давала право на возведеніе въ дворянское званіе хотя это право и пріобрѣталось здѣсь не такъ скоро, какъ на военной. Такъ, на военной службѣ давалъ право на дворянство первый оберъ-офицерскій чинъ, на гражданской же службѣ лишь восьмой чинъ. Надобно впрочемъ, замѣтить, что еще прежде изданія Табели о рангахъ въ законодательствѣ Петра встрѣчаются узаконенія, которыя стараются возвысить лицъ низшаго сословія, находящихся на службѣ. Такъ, есть указъ его, относящійся еще къ 1712 г., которымъ предписывается всему „шляхетству“ давать первое мѣсто и оказывать всякія почести каждому оберъ-офицеру, хотя бы онъ былъ и не изъ дворянъ (Сергѣевичъ).

Табель о рангахъ говоритъ собственно только о пріобрѣтеніи службою потомственнаго дворянства, и въ ней понятіе личнаго дворянства не установляется. Но приведенная нами 15-я ст. Таб., которая говоритъ, что лица первыхъ восьми классовъ не сообщаютъ дворянства своимъ дѣтямъ, была истолкована въ томъ смыслѣ, что лица эти суть дворяне, но не потомственные, а личные. Это истолкованіе было принято и освящено Жалованной грамотой, откуда оно и перешло въ Сводъ.

Потомственное дворянство раздѣляется на шесть разрядовъ (ст. 17-я): 1) дворянство жалованное, т.-е. пріобрѣтенное въ силу монаршаго пожалованія. Дворяне этого разряда записываются въ первую родословную дворянскую книгу. 2) Дворянство гражданское, выслуженное на службѣ гражданской (запис. во 2-ю книгу). 3) Дворянство военное, т.-е. выслуженное на военной службѣ (запис. въ 3-ю книгу). 4) иностранные роды, т.-е. тѣ дворянскіе роды, которые вышли изъ иностранныхъ государствъ и были признаны въ своемъ дворянскомъ достоинствѣ русской государственной властью (запис. въ 4-ю кн.). 5) Титулами отличенные роды (княжескіе, графскіе и т. п.; запис. въ 5-ю кн.). 6) Древніе благородные дворянскіе роды (запис. въ 6-ю кн.). Это старинное дворянство, къ которому принадлежатъ только тѣ лица, которыя могутъ доказать свое происхожденіе за 100 лѣтъ до изданія Жалованной грамоты (21 апрѣля 1785 г., т.-е. съ 1685 г.).

Эти различные разряды дворянства неимѣютъ юридическаго значенія, не обусловливая собою никакого различія въ правахъ и обязанностяхъ. „Они указываютъ на различіе въ происхожденіи“ дворянъ и

установляютъ еще, если хотите, извѣстное общественное различіе: такъ, дворяне записанные въ 6-й кн., т.-е. принадлежащіе къ древнимъ дворянскимъ родамъ, считаются чистокровными дворянами, напротивъ, записанные въ 1-й или въ 2-й книгѣ признаются низшими дворянами. Собственно же права у всѣхъ потомственныхъ дворянъ рѣшительно одинаковы, къ какому бы разряду они ни принадлежали. Различіе между ними проявляется развѣ только въ учебномъ вѣдомствѣ: уставами нашихъ привилегированныхъ учебныхъ заведеній (Пажескаго корпуса, Лицея и Училища правовѣдѣнія) разрѣшено принимать сюда только дѣтей лицъ, записанныхъ въ пятую и шестую родословную книгу дворянства и сыновей чиновниковъ не ниже четвертаго класса (Градовскій, I, стр. 286—287).

II. *Пріобрѣтеніе потомственнаго дворянства.* Потомственное дворянство пріобрѣтается:

1) *Рожденіемъ.* Лица, рожденныя въ законномъ бракѣ отъ дворянъ, суть дворяне, когда бы и на какомъ основаніи родители ихъ ни пріобрѣли дворянство. Объ этотъ говорятъ слѣдующія статьи IX т. Ст. 39-я: „Потомственный дворянинъ сообщаетъ состояніе свое всѣмъ его дѣтямъ и потомкамъ обоего пола“. Ст. 41-я: „Потомственное дворянство, пріобрѣтаемое лицами, поступившими изъ податного состоянія въ службу, какъ военную, такъ и гражданскую, и дослужившимися до чиновъ, съ которыми сопряжено право на потомственное дворянство... сообщается отъ лица, оное получившаго, въ равной степени *всѣмъ его дѣтямъ, какъ послѣ полученія имъ чина или ордена, такъ и прежде того рожденнымъ*, не исключая рожденныхъ и въ податномъ состояніи“. Ст. 42-я. „Дѣтямъ лицъ, произведенныхъ въ чины послѣ ихъ смерти, предоставляется право пользоваться сопряженными съ сими чинами преимуществами, если только при удостоеніи отцовъ ихъ къ чину опредѣленный для сего срокъ выслуги окончился прежде ихъ смерти“. Ст. 43-я: „Если представленному къ награжденію орденомъ, присвоивающимъ право потомственнаго дворянства, будетъ оный пожалованъ послѣ его смерти, по неизвѣстности объ оной, то дѣти его не лишаются правъ, черезъ пожалованіе ордена пріобрѣтенныхъ“.

Это общее правило (дѣти потомственныхъ дворянъ суть потомственные дворяне) не примѣняются безусловно къ дѣтямъ тѣхъ лицъ, которымъ дворянство пожаловано не по порядку службы, но по Высочайшему усмотрѣнію. Пожалованіе потомственнаго дворянства не по порядку службы есть свободный актъ монаршей воли, который по самой природѣ своей не можетъ быть урегулированъ никакими юридическими правилами. Монархъ можетъ обставить свой актъ милости любыми условіями: отъ него зависитъ опредѣлить его предѣлы и границы. Поэтому при пожалованіи кому-либо дворянства не по порядку службы, но по Высочайшему усмотрѣнію, распространеніе правъ онаго на дѣтей, до пожалованія рожденныхъ, или на одно будущее потомство зависитъ непосредственно отъ Высочайшаго усмотрѣнія (ст. 40-я).

Потомственное дворянство пріобрѣтается не только рожденіемъ отъ потомственныхъ дворянъ, но и происхожденіемъ отъ личнаго дворянина, начиная со внука, если дѣдъ и отецъ этого внука служили въ чинахъ, приносящихъ личное дворянство, не менѣе 20 лѣтъ каждый,

и при томъ когда онъ самъ, достигнувъ 17 лѣтъ, поступитъ на государственную службу и будетъ просить о дарованіи ему потомственнаго дворянства (ст. 34-я).

2) *Бракомъ*. Каждый потомственный дворянинъ сообщаетъ состояніе свое своей женѣ, несмотря на происхожденіе ея или бракъ предшествовавшій (ст. 44-я).

3) *Полученіемъ на дѣйствительной службѣ опредѣленнаго чина*,— на службѣ гражданской дѣйствительнаго статскаго совѣтника, на военной полковника или капитана 1-го ранга по флоту (ст. 22-я). Пріобрѣтеніе потомственнаго дворянства на гражданской службѣ имѣетъ много сходства съ пріобрѣтеніемъ въ силу пожалованія. Дѣло въ томъ, что чинъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника дается не за выслугу лѣтъ, а лишь по усмотрѣнію Государя; срока же, по истеченіи котораго получалось бы право на этотъ чинъ, у насъ вовсе нѣтъ. Но во всякомъ случаѣ съ чиномъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника только тогда дается потомственное дворянство, когда онъ былъ полученъ на дѣйствительной службѣ, а не при отставкѣ; точно также и на военной службѣ чинъ полковника только тогда даетъ право на потомственное дворянство, когда онъ былъ полученъ на дѣйствительной службѣ, а не при отставкѣ или переводѣ изъ военной на службу гражданскую. Съ полученіемъ соотвѣтствующаго чина лицо пріобрѣтаетъ соединенные съ нимъ права eo ipso; эти права пріобрѣтаются здѣсь въ силу самаго пожалованія чиномъ и для нихъ не требуется никакого особаго акта признанія. Это выражено прямо въ статьѣ 32-й, которая гласитъ: „Получившій по службѣ чинъ, съ коимъ сопряжено пріобрѣтеніе потомственнаго дворянства, признается дворяниномъ по самому тому чину, безъ особливаго учрежденія его въ семъ состояніи“.

4) *Полученіемъ на дѣйствительной службѣ опредѣленнаго ордена*. Кромѣ чиновъ потомственное дворянство можетъ быть пріобрѣтено лицами, состоящими на службѣ, какъ военной, такъ и гражданской и духовной, въ силу пожалованія ордена. Оно пріобрѣтается съ полученіемъ всѣхъ высшихъ орденовъ, т.-е. ордена св. Станислава 1-й ст., св. Анны 1-й ст., св. Владиміра и св. Георгія всѣхъ степеней, Андрея Первозваннаго, Александра Невскаго и Бѣлаго Орла (ст. 37-я).

5) *Пожалованіемъ самого Императора*. Пожалованіе потомственнаго дворянства есть свободное дѣйствіе одной верховной власти: только ей одной принадлежитъ право выводить лицъ низшаго состоянія въ состояніе высшее. Поэтому пожалованіе не подчиняется никакимъ условіямъ. Правда, оно обыкновенно вызывается какими-нибудь заслугами, но какъ мѣра этихъ заслугъ, такъ и родъ ихъ вполнѣ зависитъ отъ усмотрѣнія верховной власти. Въ ст. 21-й мы читаемъ: „Пожалованіемъ потомственное дворянство пріобрѣтается, когда какое-либо лицо возводится въ дворянское достоинство съ потомствомъ не по порядку службы, но по особенному усмотрѣнію самодержавной власти. Отъ непосредственнаго усмотрѣнія и благоизволенія Императорскаго Величества единственно зависитъ также возведеніе въ потомственное дворянство тѣхъ изъ служащихъ, кои, не достигнувъ установленныхъ для того чиновъ, способностями, отличіями по службѣ, безкорыстіемъ и доброю нравственностью обратятъ на себя Высочайшее вниманіе“.

III. *Пріобрѣтеніе личнаго дворянства.* Личное дворянство, какъ личная привилегія, т.-е., какъ преимущество, присвоиваемое данному лицу, не можетъ передаваться рожденіемъ. Оно по наслѣдству никому не достается, дѣти же личнаго дворянина причисляются къ городскому сословію и считаются потомственными почетными гражданами. Изъ того правила, что личное дворянство составляетъ принадлежность только того лица, которое его получило, законъ дѣлаетъ исключеніе только въ пользу жены личнаго дворянина изъ низшаго состоянія на томъ общемъ основаніи, что жена слѣдуетъ состоянію своего мужа въ случаѣ, если мужъ принадлежитъ къ высшему сословію. При этомъ права высшаго состоянія, пріобрѣтаемыя женою въ силу брака, удерживаются ею даже въ томъ случаѣ, если она впослѣдствіи по смерти мужа вступитъ въ бракъ съ лицомъ низшаго состоянія. Такъ, наприм., крестьянка, вышедшая замужъ за личнаго дворянина, дѣлается дворянкой, но она остается дворянкой и въ такомъ случаѣ, если по смерти мужа дворянина выйдетъ замужъ за крестьянина. *Личное дворянство пріобрѣтается такимъ образомъ бракомъ* (ст. 53-я).

На гражданской службѣ личное дворянство пріобрѣтается лишь съ чиномъ IX кл. (т.-е. съ чиномъ титулярнаго совѣтника), на военной же оно пріобрѣтается съ первымъ оберъ-офицерскимъ чиномъ (ст. 49-я). Эта разница относительно службы военной и гражданской, введенная, какъ мы видѣли, еще Петромъ Великимъ, удержалась въ нашемъ законодательствѣ до сихъ поръ. Но, кромѣ того, военная служба имѣетъ и другое преимущество предъ гражданской. Тому, кто пріобрѣтаетъ личное дворянство на военной службѣ, предоставляется просить о возведеніи въ званіе личнаго дворянина одного изъ сыновей, прижитыхъ прежде полученія отцомъ дворянскаго званія, хотя бы даже этотъ сынъ принадлежалъ къ податному сословію. Кромѣ лицъ, состоящихъ на службѣ, личное дворянство можетъ быть пріобрѣтено и внѣ службы, наприм., купцомъ, вслѣдствіе пожалованія ему чина IX класса (ст. 49-я).

Личное дворянство пріобрѣтается въ силу пожалованія орденомъ только лицами, состоящими на дѣйствительной службѣ, какъ военной и гражданской, такъ и духовной. Ордена же, съ полученіемъ которыхъ соединяется пріобрѣтеніе дворянства, суть слѣдующіе: орденъ св. Станислава 2-й и 3-й ст. и св. Анны 2-й, 3-й и 4-й ст. (ст. 49-я).

Наконецъ, личное дворянство пріобрѣтается пожалованіемъ Императора.

§ 151. **Духовенство.**

I. *Бѣлое духовенство.* Православное духовенство раздѣляется на бѣлое и черное (монашествующее). Оно является у насъ привилегированнымъ сословіемъ и, кромѣ свободы отъ всѣхъ личныхъ податей, пользуется и свободою отъ воинской повинности, т.-е. той повинности, которая распространяется за этимъ исключеніемъ на всѣхъ русскихъ подданныхъ безъ изъятія (ст. 373-я).

Въ бѣлое духовенство могутъ вступать лица всѣхъ состояній (ст. 365-я). Ограниченіе установлено только для податныхъ сословій, которыя допускаются къ поступленію въ бѣлое духовенство не иначе, какъ по удостовѣренію епархіальнаго начальства: 1) въ недостаткѣ

по его вѣдомству лицъ духовнаго званія къ замѣщенію должностей, 2) въ томъ, что поведеніе и образованіе желающаго вступить въ него соотвѣтствуютъ духовному званію. Исключеніе дѣлается, впрочемъ, для Якутской и Приморской областей Восточной Сибири, гдѣ для пополненія церковныхъ причтовъ принимаются въ духовное званіе способные и надежные люди изъ туземцевъ податнаго состоянія (ст. 366-я).

Духовное званіе пріобрѣталось до закона 1869 г. рожденіемъ: дѣти бѣлаго духовенства причислялись къ духовному классу и поступали на духовныя должности. Но законъ 1869 г. упразднилъ наслѣдственность духовнаго званія. Въ настоящее время дѣти духовныхъ лицъ причисляются къ одному изъ разрядовъ городскихъ обывателей. Къ потомственному почетному гражданству причисляются: 1) дѣти священниковъ и дьяконовъ безусловно, 2) дѣти церковныхъ причетниковъ: дьячковъ, пономарей и псаломщиковъ, подъ условіемъ окончанія ими полнаго курса въ академіяхъ или семинаріяхъ (ст. 502-я); тѣ же, которые не получили ученой степени въ академіи или семинаріи, причисляются къ разряду личныхъ почетныхъ гражданъ.

Духовное званіе пріобрѣтается бракомъ. Священнослужители и церковные причетники черезъ законный бракъ сообщаютъ права ихъ состоянія своимъ женамъ. Вдовы священнослужителей пользуются правами личнаго дворянства, а вдовы церковныхъ причетниковъ—правами личнаго почетнаго гражданства (ст. 368-я).

II. *Черное духовенство.* Поступающій въ монашество отрекается отъ міра. Но прежде, чѣмъ отречься отъ этого суетнаго міра, онъ долженъ покончить всѣ счеты съ нимъ. На этомъ основаніи запрещается нашимъ закономъ вступать въ монашество лицамъ, которыя въ долгу передъ государствомъ, своимъ семействомъ, своими ближними. Другими словами, запрещается вступать въ монашество 1) состоящимъ подъ судомъ, 2) обязаннымъ долгами, 3) связаннымъ семейными обязанностями. Запрещается принимать въ монашество мужа отъ жены, законно съ нимъ не разведенной; когда же пожелаютъ постричься оба супруга по взаимному согласію, то надлежитъ принимать въ уваженіе, не имѣютъ ли они дѣтей малолѣтнихъ и требующихъ родительскаго призрѣнія (ст. 347-я).

Поступающій въ монашество долженъ достигнуть возраста, который предполагаетъ вполнѣ сознательное и зрѣлое отношеніе къ своему рѣшенію. Желающіе постричься въ монашество должны имѣть: мужчины 30, а женщины 40 лѣтъ отъ рожденія (ст. 344-я). Постриженіе въ монашество разрѣшается епархіальными архіереями, при чемъ желающими постричься въ монашество должны быть предъявлены: служащими—увольненіе ихъ начальства, а сельскими обывателями и прочими людьми податного состоянія—увольненіе отъ общества и свидѣтельства о согласіи на то казенной палаты (стт. 343-я—435-я).

§ 152. **Пріобрѣтеніе правъ городскихъ обывателей.**

I. *Организація городскихъ обывателей.* Названіе „городской обыватель“ можетъ быть понимаемо въ двоякомъ смыслѣ—обширномъ и тѣсномъ. Въ обширномъ смыслѣ такъ называется всякій живущій въ

городѣ, къ какому бы сословію онъ ни принадлежалъ (ст. 493-я). Въ тѣсномъ же смыслѣ подъ именемъ городскихъ обывателей разумѣются лица, причисляемыя закономъ къ среднему роду людей, раздѣляющихся на 1) почетныхъ гражданъ, 2) купцовъ, 3) мѣщанъ, 4) ремесленниковъ, 5) рабочихъ (ст. 494-я). Горожане въ этомъ тѣсномъ смыслѣ получили свою сословную организацію при Екатеринѣ II. Въ томъ же 1785 г., когда была издана Жалованная грамота дворянству, Екатерина издала другую грамоту: „на права и выгоды городамъ Россійской имперіи". Въ этой грамотѣ сначала опредѣляется, что именно должно разумѣть подъ городскимъ сословіемъ, а потомъ опредѣляются и самыя права его. Что касается до перваго, то Екатерина вполнѣ раздѣляетъ средневѣковый взглядъ на городское сословіе, котораго держалась Западная Европа; она разумѣетъ подъ городскимъ сословіемъ „средній родъ людей", средній классъ. Всѣхъ этихъ среднихъ людей, все городское сословіе, Екатерина соединяетъ въ одно общее названіе мѣщанъ. Подъ мѣщанами она разумѣетъ шесть разрядовъ среднихъ людей: 1) постоянные городскіе обыватели, т.-е. тѣ городскіе жители, которые имѣютъ свои дома въ городѣ, 2) посадскіе люди, 3) ремесленники, 4) купцы, 5) иностранные гости, 6) именитые люди (банкиры, аптекари, художники и т. п.) Всѣ эти шесть разрядовъ городского сословія участвовали въ городскомъ управленіи, въ городской думѣ, черезъ своихъ депутатовъ (отсюда и названіе думы шестигласной, названіе которое удержалось до введенія Городового положенія). Грамота Екатерины, нѣсколько измѣненная позднѣйшимъ законодательствомъ, до послѣдняго времени составляла главный законъ для устройства нашего городского сословія. И только въ царствованіе Александра II, когда въ законодательствѣ нашемъ обнаружилось стремленіе къ уничтоженію замкнутости сословій, дано новое устройство городскимъ обществамъ, которое открыло доступъ къ городскому управленію всѣмъ жителямъ города, удовлетворяющимъ извѣстныхъ условіямъ, безъ различія сословій. Со введеніемъ этой реформы сословіе городскихъ обывателей распалось на свои составные элементы, утративъ ту связь, которая его объединяла, а именно право, исключительно принадлежавшее членамъ городского сословія участвовать въ городскихъ дѣлахъ. Съ тѣхъ поръ какъ это право перестало быть привилегіей сословной, привилегіей „средняго рода людей", городскихъ обывателей въ тѣсномъ смыслѣ и распространилось на всѣхъ жителей города, удовлетворяющихъ извѣстнымъ условіямъ, т.-е. на городскихъ обывателей въ широкомъ смыслѣ этого слова,—съ тѣхъ поръ городское сословіе утратило объединявшій его признакъ и разложилось на свои составныя части. Оно слилось съ остальнымъ городскимъ населеніемъ въ болѣе обширную всесословную корпорацію—въ городское общество. Въ настоящее время можно, слѣдовательно, говорить, не объ отдѣльномъ городскомъ сословіи, а только о тѣхъ разрядахъ, на которые оно подраздѣляется и которые и до сихъ поръ представляются отдѣльными классами русскаго общества, не одинаковыми по своимъ правамъ, по своему общественному положенію и политическому значенію. Эти разряды въ настоящее время слѣдующіе: 1) по-

четные граждане, 2) купцы, 3) ремесленники, или цеховые, 4) мѣщане, или посадскіе. Каждый изъ этихъ классовъ, за исключеніемъ только почетныхъ гражданъ, образуетъ по городамъ отдѣльныя корпораціи, а именно: имѣть въ каждомъ городѣ свои собранія (купеческіе, мѣщанскіе и ремесленные сходы), своихъ представителей (купеческіе и мѣщанскіе старосты и ремесленные головы), а въ большихъ городахъ и свои учрежденія для завѣдыванія текущими дѣлами (купеческія, мѣщанскія и ремесленныя управы).

II. *Почетные граждане.* Привилегированнымъ классомъ изъ названныхъ разрядовъ городского сословія является почетное гражданство, которое одно только не имѣетъ корпоративной организаціи.

Почетное гражданство появилось у насъ лишь въ недавнее время: оно создано Николаемъ I въ 1832 г. Особенность этого общественнаго класса состоитъ въ томъ, что онъ составляетъ особенный разрядъ городскихъ обывателей, права которыхъ нисколько не зависятъ ни отъ занятій, ни отъ состоянія. Извѣстными правами и преимуществами у насъ пользуются и купцы,—другой разрядъ городскихъ обывателей, но они пользуются ими лишь подъ условіемъ платы гильдейскаго сбора, между тѣмъ какъ почетные граждане могутъ и не заниматься никакимъ ремесломъ или промысломъ и въ то же время пользуются извѣстными преимуществами. Почетные граждане дѣлятся на два разряда: потомственныхъ и личныхъ. Первое гражданство переходитъ и на дѣтей получившаго его, а второе не переходитъ (ст. 495-я).

Потомственное почетное гражданство пріобрѣтается: 1) *рожденіемъ*—потомственными почетными гражданами признаются законныя дѣти: а) личныхъ дворянъ и чиновниковъ, получившихъ сообщающіе личное дворянство ордена, б) священнослужителей, в) церковныхъ причетниковъ (однако лишь тѣ, которыя окончили курсъ въ духовной семинаріи или академіи); 2) *бракомъ*—жена потомственнаго гражданина, если она принадлежитъ къ низшему состоянію, т.-е не дворянка, дѣлается потомственною почетною гражданкою; 3) потомственное почетное гражданство пріобрѣтается лицами купеческаго званія, *какъ награда за полезную дѣятельность по торговлѣ или промышленности*, а именно: а) пожалованными въ званіе коммерціи или мануфактуръ-совѣтника, б) пробывшими 20 лѣтъ въ первой гильдіи и въ теченіе этого времени не подпавшими несостоятельности и не опороченными судебнымъ приговоромъ, в) получившими одинъ изъ русскихъ орденовъ; 4) потомственное почетное гражданство пріобрѣтается *въ силу образованія научнаго или художественнаго*: а) получившими въ одномъ изъ русскихъ университетовъ званіе доктора или магистра, или званіе магистра въ Петровской землед. академіи, б) инженеръ-технологамъ Петербургскаго практическаго технологическаго института, хотя они могутъ получить званіе потомственнаго гражданина лишь по особому ходатайству министра финансовъ, и притомъ лишь тогда, когда они представятъ достовѣрныя доказательства тому, что они, пробывъ 10 лѣтъ въ званіи инженеръ-технолога, во все это время успѣшно занимались на фабрикахъ и заводахъ управленіемъ ихъ или исправляли обязанности техническихъ инженеровъ; в) художниками, имѣющими дипломы Академіи Художествъ, хотя и они могутъ получить званіе

потомственнаго почетнаго гражданина лишь по особому представленію Министерства Двора, и притомъ также лишь тогда, когда они въ теченіе 10 лѣтъ по полученіи званія художника съ отличіемъ подвизались на художественномъ поприщѣ. Наконецъ, потомственное почетно гражданство пріобрѣтается г) артистами Императорскихъ театровъ, безпорочно и усердно прослужившими при театрахъ не менѣе 15 лѣтъ (стт. 502-я—505-я).

Личное почетное гражданство пріобрѣтается: 1) *рожденіемъ*—законныя дѣти церковныхъ причетниковъ, не окончившія курса въ академіи или семинаріи; 2) *бракомъ*—женою личнаго почетнаго гражданина и вдовою церковнаго причетника, если онѣ не принадлежатъ по происхожденію къ высшему классу; 3) *чиномъ*—на военной службѣ первымъ оберъ-офицерскимъ чиномъ при отставкѣ, на гражданской службѣ чиномъ XIV кл., безразлично, на службѣ или при отставкѣ, и 4) личное почетное гражданство пріобрѣтается также *въ силу образованія научнаго или художественнаго*: а) окончившими курсъ въ одномъ изъ русскихъ университетовъ съ дипломомъ первой или второй степени или же въ другихъ, сравненныхъ въ этомъ отношеніи съ университетомъ, высшихъ учебныхъ заведеніяхъ (а именно: въ Московскомъ земледѣльческомъ институтѣ, въ Демидовскомъ юридическомъ лицеѣ, въ Историко-филологическомъ институтѣ, въ Московскомъ техническомъ училищѣ, въ Петербургскомъ технологическомъ институтѣ); б) окончившими курсъ съ отличіемъ въ нѣкоторыхъ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ (наприм., въ Московск. практ. академіи коммерческихъ наукъ); в) художниками, получившими дипломъ на званіе художника Академіи Художествъ; г) артистами Императорскихъ театровъ, прослужившими безпорочно при театрахъ въ теченіе 10 лѣтъ; д) окончившими курсъ въ нѣкоторыхъ учебныхъ заведеніяхъ, перечисленныхъ въ законѣ, но только по особымъ представленіямъ, и лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда они въ теченіе опредѣленнаго срока занимались той дѣятельностью, къ которой ихъ приготовляло училище.

Потомственные почетные граждане передаютъ свое званіе своимъ дѣтямъ и женамъ. Личное же почетное гражданство есть личная привилегія, которая по наслѣдству не передается. Дѣти личныхъ почетныхъ гражданъ должны избрать себѣ родъ жизни, другими словами, приписаться къ одному изъ податныхъ сословій: или къ мѣщанамъ, или къ цеховымъ ремесленникамъ, или къ крестьянамъ, или же они могутъ взять гильдейское свидѣтельство и пріобрѣсти, такимъ образомъ, права купеческаго званія (стт. 506-я, 507-я).

III. *Купцы.* Купечество пользуется такими же правами и преимуществами, какъ и почетное гражданство; такъ, купцы обѣихъ гильдій освобождены отъ подушной подати и тѣлеснаго наказанія, а до введенія всеобщей воинской повинности были освобождены и отъ рекрутской повинности. Но всѣми этими преимуществами купечество пользуется только потому, что платитъ опредѣленныя гильдейскія пошлины, такъ что классъ этотъ вовсе не является классомъ привилегированнымъ. По количеству гильдейскихъ пошлинъ, платимыхъ купцами, купцы дѣлятся на двѣ гильдіи.

Купцы первой гильдіи платятъ повсемѣстно 565 руб.; купцы вто-

рой гильдіи—значительно меньше, и притомъ не одинаково вездѣ, а смотря по мѣстности. Всѣ населенныя мѣстности Россіи въ этомъ отношеніи раздѣлены на 5 разрядовъ: по 1-му (Петербургъ, Москва, Рига и Одесса) вносится гильдейской пошлины 60 р.,по 2-му—55 р., по 3-му—45 р., по 4-му—35 руб., по 5-му—25 руб. Съ этимъ различіемъ купцовъ по двумъ гильдіямъ соединяется и различіе въ правахъ ихъ по торговлѣ: свидѣтельство 1-й гильдіи даетъ право на оптовую торговлю, свидѣтельство 2-й—лишь на розничную. Торговать можно не только по гильдейскимъ, но также и по такъ называемымъ промысловымъ свидѣтельствамъ, но они уже не сообщаютъ купеческаго званія да, кромѣ того, даютъ меньшіе права по торговлѣ.

Купеческое званіе, понятно, не можетъ быть передаваемо по наслѣдству. Купеческое званіе рожденіемъ не пріобрѣтается, оно пріобрѣтается исключительно взятіемъ гильдейскаго свидѣтельства. Право брать эти свидѣтельства имѣетъ всякій, за исключеніемъ священнослужителей и церковныхъ причетниковъ да лицъ, лишенныхъ правъ по суду. Купецъ сообщаетъ состояніе своей женѣ, когда она происхожденія низшаго, но жена купца пользуется этимъ званіемъ только до тѣхъ поръ, пока мужъ ея самъ состоитъ въ гильдіи. И купецъ сообщаетъ личныя права своего состоянія не только женѣ, но и всѣмъ членамъ своей семьи, записаннымъ въ его купеческое свидѣтельство. Въ это свидѣтельство, кромѣ жены и дѣтей, вносятся и внуки отъ сыновей и незамужнія сестры. По смерти же главы семьи личныя купеческія права сохраняютъ только его вдова и дѣти, торговыми же правами они пользоваться не могутъ, пока не возьмутъ гильдейскаго свидѣтельства на свое имя.

Права купеческаго состоянія сообщаются также и усыновленіемъ. Усыновленіе, какъ способъ пріобрѣтенія правъ состоянія вообще, допускается нашимъ законодательствомъ, сравнительно съ другими способами, въ очень ограниченныхъ случаяхъ и имѣетъ значеніе только по отношенію къ непривилегированнымъ классамъ. Лица же привилегированныя, какъ дворяне и почетные граждане, не могутъ усыновлять и усыновленнымъ ими сообщать права своего состоянія. Причина этого понятна. Если бы дворянамъ или почетнымъ гражданамъ предоставить право усыновлять лицъ низшихъ классовъ, то это значило бы то же самое, что предоставить имъ право раздавать по своей волѣ дворянское достоинство и званіе почетнаго гражданина. Сообщать, поэтому, права состояній черезъ усыновленіе могутъ только лица непривилегированныхъ сословій: купцы, мѣщане и крестьяне. Они могутъ усыновлять какъ лицъ, непомнящихъ родства (т.-е. подкидышей), такъ и помнящихъ родство, но только принадлежащихъ къ какому-нибудь изъ низшихъ же сословій.

IV. *Мѣщане* составляютъ третій разрядъ городскихъ обывателей. Къ этому классу принадлежатъ всѣ тѣ лица, которыя не принадлежатъ къ другимъ разрядамъ городскихъ обывателей (почетнымъ гражданамъ, купцамъ, цеховымъ), а между тѣмъ живутъ въ городѣ или приписаны къ городу.

Мѣщанское званіе пріобрѣтается: 1) *рожденіемъ* — мѣщанское званіе наслѣдственно, и, какъ выражается законъ, дѣти мѣщанина

пользуются состояніемъ его потомственно (ст. 541-я); 2) *бракомъ*— мѣщанинъ сообщаетъ состояніе своей женѣ, если она происхожденія низшаго (ст. 542-я); 3) *усыновленіемъ* — мѣщане могутъ передавать права своего состоянія припискою къ своимъ семействамъ: а) подкидышей, б) сиротъ всѣхъ податныхъ званій (ст. 543-я); 4) *припиской*— приписка является самымъ свободнымъ способомъ пріобрѣтенія правъ этого состоянія. Подъ припиской понимается добровольная записка лица въ то или другое состояніе. Но поэтому она допускается только по отношенію къ состояніямъ наименѣе привилегированнымъ (сельское, мѣщанское, цеховое). Приписка къ мѣщанскому состоянію обставлена особыми условіями. Такъ какъ члены каждаго городского мѣщанскаго общества связаны круговой порукой для обезпеченія исправнаго отбыванія податей и повинностей всѣми принадлежащими къ ихъ обществу, то необходимыми условіями приписки къ нему являются, а) пріемный приговоръ мѣщанскаго общества, б) увольнительный приговоръ отъ податного класса, въ которомъ прежде состоялъ желающій приписаться. Безъ пріемнаго приговора могутъ приписываться только извѣстныя лица при соблюденіи извѣстныхъ условій, а именно: 1) питомцы воспитательнаго дома, незаконнорожденные, сироты законнаго происхожденія, воспитываемые въ сиротскихъ домахъ; 2) церковнослужители, не имѣющіе правъ высшаго состоянія, и дѣти канцелярскихъ служителей; 3) иновѣрцы, принявшіе христіанство; 4) получившіе отставку военные чины; 5) исключенные изъ придворнаго вѣдомства и ссыльные, которымъ дозволено возвратиться во внутреннія губерніи. Но всѣ эти лица могутъ быть приписаны къ мѣщанскому обществу лишь тогда, когда внесутъ годовую подать и представятъ одобреніе шести благонадежныхъ лицъ (ст. 522 и 524-я).

V. *Цеховые.* Цеховыми, или ремесленниками, называются тѣ городскіе обыватели, которые занимаются какимъ-нибудь ремесломъ. Изъ этого опредѣленія уже вытекаетъ, что къ цеховымъ не принадлежатъ кустари, т.-е. крестьяне, занимающіеся ремесломъ въ деревняхъ. Въ такомъ же положеніи, впрочемъ, находятся и лица, занимающіяся ремесломъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ, которые относительно производства ремеслъ сравнены съ селеніями. Цеховыми, повторяемъ, называются лишь тѣ, которые занимаются ремеслами и живутъ въ городахъ, на которые распространено цеховое устройство. Какъ тѣ изъ городскихъ жителей, которые занимаются торговлей, называются купцами и должны вносить въ казну гильдейскій сборъ, такъ и желающіе заниматься ремесломъ должны непремѣнно записаться въ цехъ и также вносить опредѣленную пошлину. Только тѣ изъ ремесленниковъ, которые занимаются своимъ дѣломъ „для дневного пропитанія“ не имѣютъ вывѣски и своего заведенія, могутъ и не записываться въ цехъ.

Званіе цехового не наслѣдственно, какъ и купеческое званіе. Но какъ купеческой женѣ дозволяется сохранить званіе мужа, такъ и вдовѣ цехового позволяется оставаться въ цехѣ. Званіе цехового пріобрѣтается припиской, отъ лица, желающаго вступить въ цехъ, требуется увольнительное свидѣтельство отъ прежняго общества и пріемный приговоръ ремесленнаго общества.

§ 153. **Сельскіе обыватели.**

I. *Организація сельскихъ обывателей.* До введенія крестьянской реформы сельское состояніе распадалось на нѣсколько разрядовъ (крестьянъ помѣщичьихъ, государственныхъ, удѣльныхъ, коннозаводскихъ, ямщиковъ, однодворцевъ). Эти разряды, съ отмѣною крѣпостного права и позднѣйшими узаконеніями, были упразднены, такъ что въ настоящее время сельскіе обыватели представляютъ собою однородный классъ людей, управляемыхъ, за немногими и несущественными исключеніями, на общемъ основаніи Положенія 19-го февраля 1861 года.

II. *Пріобрѣтеніе правъ сельскаго состоянія.* Сельское состояніе пріобрѣтается: 1) *рожденіемъ*—сельскій обыватель сообщаетъ свое состояніе своимъ дѣтямъ; 2) *бракомъ*—сельскій обыватель сообщаетъ свое состояніе и женѣ, когда она по происхожденію своему не принадлежитъ къ состоянію высшему (ст. 710-я); 3) *усыновленіемъ* — сверхъ рожденія и брака сельское состояніе сообщается воспитаніемъ подкидышей, сиротъ и непомнящихъ родства, которые приписываются къ крестьянскому семейству (ст. 711-я); 4) *припиской* — въ состояніе сельскихъ обывателей могутъ записываться купцы, мѣщане и вообще лица непривилегированныхъ сословій (ст. 701-я). Желающій приписаться долженъ испросить пріемный приговоръ сельскаго общества (ст. 702-я); которое отводитъ ему надѣлъ. Крестьянинъ же, который уже имѣетъ или пріобрѣтетъ въ собственность участокъ земли, можетъ, получивъ увольненіе изъ своего общества, приписаться по своему желанію къ другому обществу, безъ участія въ пользованіи мірскимъ надѣломъ. Но для этого требуется, чтобы величина участка, пріобрѣтеннаго крестьяниномъ въ собственность, была не ниже нормальнаго участка, и кромѣ того, чтобы участокъ этотъ находился въ разстояніи не далѣе 15 верстъ отъ мѣста водворенія того общества, къ которому владѣлецъ участка желаетъ приписаться. (Общее положеніе, ст. 143-я). Наконецъ всѣ лица податныхъ сословій могутъ приписываться къ сельскому состоянію безъ права на надѣлъ. Такія лица приписываются прямо къ волости, не вступая въ сельское общество. Для такой приписки они должны получить увольнительный приговоръ отъ прежняго общества и заручиться согласіемъ на ихъ приписку волостного схода той волости, къ которой они желаютъ приписаться. Такія лица подчиняются волостному правленію и мѣстнымъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденіямъ наравнѣ съ другими крестьянами. Но пока они не пріобрѣтутъ поземельной собственности, означеннымъ лицамъ не предоставляется права на участіе въ выборахъ должностныхъ лицъ общественнаго крестьянскаго управленія и вообще они участвуютъ въ волостномъ сходѣ только по тѣмъ его дѣламъ, которыя касаются ихъ, напр., по назначенію и раскладкѣ мірскихъ сборовъ и повинностей, относящихся до волости (ст. 147-я Общ. полож.).

§ 154. **Потеря правъ состоянія.** Способы потери правъ состоянія различны. Одни относятся ко всѣмъ сословіямъ, другіе же только къ нѣкоторымъ.

I. Къ первымъ, т.-е. къ общимъ для всѣхъ сословій, относится потеря правъ состоянія по приговорамъ суда. По судебнымъ при-

говорамъ подвергаются а) или лишенію всѣхъ правъ состоянія, б) или только особенныхъ правъ и преимуществъ, или же, наконецъ, в) нѣкоторыхъ правъ и преимуществъ.

II. Къ особеннымъ способамъ потери состоянія относится прежде всего переходъ лица изъ одного сословія въ другое. Здѣсь утрачиваются не всѣ права, а только нѣкоторыя, взамѣнъ которыхъ пріобрѣтаются другія, иногда высшія, такъ какъ этотъ переходъ изъ одного сословія въ другое можетъ совершаться въ двухъ направленіяхъ: или изъ высшаго сословія въ низшее, или же, наоборотъ, изъ низшаго сословія въ высшее. При переходѣ изъ низшаго въ высшее сословіе утрачиваются всѣ права прежняго состоянія (ст. 712-я). Такъ, напр., крестьянинъ, приписавшійся къ купеческому обществу, утрачиваетъ всѣ права, какими онъ обладалъ въ качествѣ члена сельскаго общества. Но при переходѣ изъ высшаго состоянія въ низшее не всегда утрачиваются всѣ права прежняго состоянія. Такъ, напр., почетный гражданинъ, записывающійся въ цехъ, сохраняетъ лично право свободы отъ тѣлеснаго наказанія и подушной подати, и дѣти его не теряютъ ни одного изъ правъ, по рожденію имъ принадлежащихъ (ст. 548-я).

Потомственные почетные граждане изъ дѣтей личныхъ дворянъ, приписывающіеся къ мѣщанскому обществу, именуются мѣщанами, но сохраняютъ право свободы отъ платежа податей и тѣлеснаго наказанія (ст. 548-я).

ГЛАВА III.

Права и обязанности русскихъ подданныхъ.

§ 155. Право личной свободы.

I. *Охрана свободы.* Великимъ преобразовательнымъ актомъ 19-го февраля 1861 г., упразднившимъ крѣпостную зависимость, права личной свободы распространились на всѣхъ безъ исключенія русскихъ подданныхъ. Онъ уничтожилъ самый тяжкій видъ ограниченія личной свободы, существовавшій у насъ, и уничтожилъ его разъ навсегда.

Всѣ русскіе подданные свободны и всѣ въ одинаковой степени пользуются охраной своей свободы подъ сѣнью закона. Этотъ законъ стоитъ на стражѣ того, чтобы никто не сдѣлалъ другого своимъ рабомъ или ограничилъ его свободу.

Но этимъ далеко не исчерпывается обязанность государства въ дѣлѣ обезпеченія личной свободы. Государство не только не должно терпѣть отношеній, которыя ставятъ личную свободу одного лица въ зависимость отъ произвольнаго распоряженія другого лица, оно обязано предупреждать всякій произволъ вообще, могущій умалить или ограничить свободу лица, оно должно реагировать противъ всякаго произвольнаго посягательства на личную свободу, отъ кого бы это посягательство ни исходило, отъ частныхъ ли лицъ, или органовъ государства.

Наше законодательство охраняетъ личную свободу отъ посягатель-

ства на нее частныхъ лицъ тѣми статьями нашего Уложенія о наказаніяхъ, которыя грозятъ строгой карой всякому, кто лишитъ кого свободы. По Улож. о наказ. (стт. 1540—1544) кто кого лишитъ самовольно или насильственно свободы, тотъ приговаривается: 1) въ случаѣ, когда самовольное задержаніе продолжалось не болѣе недѣли, къ заключенію въ тюрьмѣ на время отъ 2 — 4 мѣсяцевъ; 2) въ случаѣ, если такое задержаніе продолжалось не болѣе трехъ мѣсяцевъ,—къ лишенію нѣкоторыхъ правъ и преимуществъ и заключенію въ смирительномъ домѣ отъ 8 — 16 мѣсяцевъ; 3) если же оно продолжалось болѣе трехъ мѣсяцевъ, то къ лишенію всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ и къ ссылкѣ на житье въ Сибирь (Томскую или Тобольскую губ.) съ заключеніемъ отъ одного до двухъ лѣтъ. Если задержаніе сопровождалось истязаніями или иными мученіями или коснулось лицъ, близкихъ виновному, то наказанія налагаются еще болѣе суровыя.

Наше законодательство оберегаетъ личную свободу и отъ нарушеній со стороны органовъ государства и установляетъ цѣлый рядъ мѣръ, имѣющихъ цѣлью предупреждать произвольныя посягательства правительственныхъ органовъ на свободу лица.

Государство бываетъ въ извѣстныхъ случаяхъ вынуждено, въ интересахъ общаго блага и въ интересахъ свободы, ограничивать свободу отдѣльнаго лица. Оно налагаетъ ограниченія, 1) какъ кару за преступленіе, 2) какъ средство лишить подозрѣваемаго въ преступленіи возможности уклониться отъ суда, 3) какъ мѣру предупрежденія и пресѣченія преступленій. Но государство во всѣхъ этихъ дѣйствіяхъ, налагающихъ стѣсненія на личную свободу должно быть связано извѣстными, закономъ опредѣленными, формальностями, ограждающими личную свободу отъ всякаго произвола и насилія со стороны органовъ государства.

II. *Государство налагаетъ стѣсненіе на личную свободу, какъ кару за преступленіе.* Для предупрежденія произвола при отправленіи государственными органами карательной дѣятельности законъ опредѣляетъ: 1) что наказаніе, связанное съ лишеніемъ свободы, можетъ быть наложено только судомъ, 2) что судъ при наложеніи наказанія связанъ извѣстными правилами, обезпечивающими его безпристрастіе. Эти принципы нашли себѣ выраженіе и въ нашемъ законодательствѣ. Ст. 10-я XI т. по изд. 1876 г. гласитъ: „Никто не можетъ быть лишенъ правъ состоянія или ограниченъ въ сихъ правахъ иначе, какъ по суду за преступленіе“. Ст. 1-я Устава уголовнаго судопроизводства: „Никто не можетъ подлежать судебному преслѣдованію за преступленіе или проступокъ, не бывъ привлеченъ къ отвѣтственности въ порядкѣ, опредѣленномъ правилами сего устава“. Правила эти допускаютъ, однако, нѣкоторыя исключенія.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ бываетъ цѣлесообразнымъ предоставлять наложеніе кары за маловажныя преступленія административнымъ органамъ. Судебный порядокъ требуетъ значительныхъ расходовъ и связанъ со сложнымъ дѣлопроизводствомъ, отнимающимъ много времени. Эта трата матеріальныхъ средствъ и времени имѣетъ полное оправданіе тамъ, гдѣ дѣло идетъ о важныхъ сторонахъ государственной жизни и затрогиваются существенные интересы личности. Дѣла же, касаю-

щіяся второстепенныхъ и мелкихъ интересовъ, не оправдываютъ этихъ жертвъ, и къ нимъ примѣненіе судебнаго порядка можетъ быть признано, съ достаточнымъ основаніемъ, нецѣлесообразнымъ. Однако, предоставленіе административнымъ органамъ карательной власти по маловажнымъ дѣламъ допустимо лишь подъ условіемъ, чтобы оно не угрожало существеннымъ интересамъ личности. Оно, поэтому, можетъ быть оправдано по дѣламъ, въ которыхъ идетъ рѣчь о проступкахъ, угрожающихъ виновному кратковременнымъ лишеніемъ свободы и притомъ не обставленнымъ суровыми условіями, и, кромѣ того, лишь въ томъ случаѣ, если виновный не протестуетъ противъ наложенія на него кары не судебнымъ порядкомъ. Это послѣднее условіе имѣетъ существенное значеніе въ дѣлѣ охраненія личной свободы. Всякій имѣетъ право требовать, чтобы кара, связанная хотя бы съ незначительнымъ стѣсненіемъ его свободы, налагалась при соблюденіи всѣхъ тѣхъ условій гарантіи безпристрастія, которыя представляетъ судебное разбирательство. Если, поэтому, извѣстныя дѣла, въ виду ихъ маловажности и въ интересахъ упрощенія дѣлопроизводства, и могутъ быть предоставлены административнымъ органамъ, то, съ другой стороны, интересы личной неприкосновенности даютъ всякому, хотя бы и обвиненному въ маловажномъ поступкѣ, право требовать, чтобы кара, связанная со стѣсненіемъ его личной свободы, была бы наложена на него не иначе, какъ судомъ. Эти два требованія въ нѣкоторыхъ европейскихъ государствахъ находятъ себѣ примиреніе постановленіемъ, по которому маловажныя дѣла тогда только предоставляются административнымъ органамъ, когда обвиняемый не возражаетъ противъ несудебнаго разбирательства, въ противномъ же случаѣ имъ дается ходъ въ общемъ судебномъ порядкѣ (см., наприм., Германскій Уст. § 453).

Наше законодательство предоставляетъ администраціи маловажныя дѣла, но не признаетъ за лицомъ, противъ котораго такое дѣло направлено, права возражать противъ несудебнаго разбирательства и требовать судебнаго разбора дѣла, хотя нѣкоторыя изъ нихъ и угрожаютъ обвиняемому наказаніемъ, связаннымъ съ ограниченіемъ личной свободы. Къ этому послѣднему разряду принадлежатъ дѣла о нарушеніи благоустройства и благочинія, перечисленныя въ приложеніи къ ст. 1214-й Уст. угол. судопр. (дѣла по нарушенію уставовъ: врачебнаго, карантиннаго, биржевого, ремесленнаго, о народной переписи, о содержащихся подъ стражею и правилъ о торговомъ мореплаваніи и о порядкѣ собраній общественныхъ и сословныхъ). Нарушенія эти обложены арестомъ или денежными взысканіями, но безъ права замѣны ихъ, въ случаѣ несостоятельности, заключеніемъ или общественными работами. (Административнымъ органамъ предоставляются и другія маловажныя дѣла, какъ, наприм., дѣла о нарушеніи уставовъ казеннаго управленія; но такъ какъ наказанія за эти нарушенія не связаны съ ограниченіемъ личной свободы, то мы о нихъ здѣсь не говоримъ). Гораздо болѣе важное исключеніе изъ правила, что наказаніе, связанное съ ограниченіемъ свободы, можетъ быть наложено только судомъ, установляютъ тѣ чрезвычайныя карательныя полномочія, которыми облекается администрація для борьбы противъ исключительной

опасности, грозящей государственному порядку. Если такія карательныя полномочія могутъ быть оправданы, то только въ виду исключительной опасности и, во всякомъ случаѣ, только какъ мѣра временная. Какъ на такую временную мѣру и должно смотрѣть на „Положеніе 4-го сентября 1881 года о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія". Оно не имѣетъ характера общаго закона и распространяется только на извѣстныя мѣстности, при наступленіи извѣстныхъ исключительныхъ обстоятельствъ. Въ ст. 4-й этого Положенія мы читаемъ: „Въ тѣхъ случаяхъ, когда проявленія преступной дѣятельности лицъ, злоумышляющихъ противъ государственнаго порядка и общественной безопасности, принимаютъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ столь угрожающій характеръ, что вызываютъ необходимость особыхъ мѣропріятій, мѣстности эти объявляются въ установленномъ ниже порядкѣ въ исключительномъ положеніи". На основаніи Положенія 4-го сентября 1881 г. въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной охраны, генералъ-губернаторамъ, а въ мѣстностяхъ, имъ не подчиненнымъ, губернаторамъ и градоначальникамъ предоставляется право издавать обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности, устанавливать за нарушеніе таковыхъ обязательныхъ постановленій взысканія, не превышающія трехмѣсячнаго ареста или денежнаго штрафа въ 50 рублей, разрѣшать въ административномъ порядкѣ дѣла о нарушеніяхъ изданныхъ ими обязательныхъ правилъ, причемъ генералъ-губернаторы могутъ уполномочивать на разрѣшеніе сихъ дѣлъ подчиненныхъ имъ начальниковъ губерній и оберъ-полицеймейстеровъ (стт. 15 я и 16-я).

III. *Государство налагаетъ, во-вторыхъ, ограниченія на личную свободу, какъ средство лишить подозрѣваемаго въ преступленіи возможности уклониться отъ слѣдствія и суда.* Мѣры пресѣченія подозрѣваемому способовъ уклониться отъ слѣдствія возлагаются у насъ до прибытія судебнаго слѣдователя на полицію. Одной изъ этихъ мѣръ является задержаніе подозрѣваемаго. Для предупрежденія произвола при принятіи этой мѣры законъ точно опредѣляетъ, въ какихъ случаяхъ полиція имѣетъ право задержать подозрѣваемаго. Полиція имѣетъ это право, когда имѣются на лицо объективные признаки связи между преступленіемъ и подозрѣваемымъ, а именно, когда подозрѣваемый застигнутъ при совершеніи преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ него. Если же эта очевидная и непосредственная связь между преступленіемъ и преступникомъ порвана, то полиція имѣетъ право задержать подозрѣваемаго только въ томъ случаѣ: а) когда потерпѣвшее отъ преступленія лицо или очевидцы укажутъ прямо на подозрѣваемое лицо, б) когда на подозрѣваемомъ или въ его жилищѣ найдены будутъ явные слѣды преступленія, в) когда вещи, служащія доказательствомъ преступнаго дѣянія, принадлежатъ подозрѣваемому или оказались при немъ, г) когда подозрѣваемый сдѣлалъ покушеніе на побѣгъ или пойманъ во время или послѣ побѣга. Когда же такихъ уликъ нѣтъ, то полиція имѣетъ право задержать подозрѣваемаго лишь въ томъ случаѣ, если подозрѣваемый не имѣетъ постояннаго жительства или осѣдлости (ст. 257-я Уст. угол. судопроизв.).

Право задержать подозрѣваемаго въ преступленіи имѣетъ,далѣе, судебный слѣдователь, по прибытіи котораго полиція прекращаетъ свои дѣйствія по производству слѣдствія. Законъ не опредѣляетъ никакихъ объективныхъ признаковъ для подозрѣнія въ преступленіи, при наличности которыхъ судебный слѣдователь имѣлъ бы только право принимать противъ подозрѣваемаго для воспрепятствованія ему уклониться отъ слѣдствія мѣры, связанныя съ ограниченіемъ свободы. Судебный слѣдователь имѣетъ, такимъ образомъ, право лишить лицо свободы по одному лишь подозрѣнію, но лишеніе свободы признается нашимъ закономъ крайней мѣрой, къ какой только можетъ прибѣгнуть слѣдователь для воспрепятствованія обвиняемому уклониться отъ слѣдствія (ст. 416-я Уст. уг. суд.). Законъ опредѣляетъ, что эта мѣра примѣнима только противъ обвиняемыхъ въ важныхъ преступленіяхъ (а именно: противъ обвиняемыхъ въ преступленіяхъ и проступкахъ, подвергающихъ содержанію въ рабочемъ домѣ или арестантскихъ ротахъ, или ссылкѣ на житье въ сибирскія или другія отдаленныя губерніи, съ лишеніемъ всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ, или же наказаніямъ уголовнымъ, какъ-то: ссылкѣ на поселеніе или въ каторжныя работы съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія; ст. 419-я Уст. уг. суд.).

Взятіе подъ стражу можетъ состояться не иначе, какъ при соблюденіи извѣстныхъ формальностей: „Требованіе о взятіи кого-либо подъ стражу подлежитъ исполненію лишь въ такомъ случаѣ, когда оно послѣдовало въ порядкѣ, опредѣленномъ правилами сего устава“ (ст. 9-я). Правила эти сводятся къ слѣдующему: 1) Задержаніе можетъ быть сдѣлано не иначе, какъ въ силу формальнаго постановленія, въ которомъ обозначено: а) кѣмъ именно и когда сдѣлано постановленіе, б) званіе, имя отчество и фамилія или прозвище задерживаего лица, в) преступленіе, въ которомъ задержанный обвиняется или подозрѣвается, г) основаніе задержанія, д) подпись того, кѣмъ сдѣлано постановленіе (ст. 430-я Уст. уг. суд.). 2) Постановленіе о взятіи подъ стражу предъявляется обвиняемому при самомъ отправленіи его въ мѣсто заключенія и во всякомъ случаѣ до истеченія сутокъ со времени его задержанія. Копія съ этого постановленія доставляется въ мѣсто заключенія обвиняемаго (ibid., ст. 431-я).

Для большаго огражденія правъ личной свободы, законъ установляетъ еще особый порядокъ пересмотра этихъ постановленій судебнаго слѣдователя. Здѣсь законъ различаетъ два рода лицъ: есть лица, которыя обязаны дѣлать эти пересмотры ex officio, и есть такія, къ которымъ задержанные могутъ обращаться съ просьбою о пересмотрѣ постановленій, Къ первымъ принадлежатъ судьи и прокуроры: „Каждый судья и каждый прокуроръ, который, въ предѣлахъ своего участка или округа, удостовѣрится въ задержаніи кого-либо подъ стражею безъ постановленія о томъ уполномоченныхъ на то мѣстъ и лицъ, обязанъ немедленно освободить неправильно лишеннаго свободы“ (ст. 10-я Уст. уг. суд.). Къ лицамъ и учрежденіямъ, къ которымъ взятый подъ стражу можетъ обращаться съ просьбою о пересмотрѣ постановленія, относятся окружные суды. Ст. 491-я: „Участвующія въ дѣлѣ лица могутъ приносить жалобы

на всякое слѣдственное дѣйствіе, нарушающее или стѣсняющее ихъ права". И такая жалоба о неправильномъ лишеніи свободы должна быть отправлена по принадлежности въ теченіе сутокъ (ст. 499-я). При полученіи жалобы, судъ, не далѣе какъ въ первый присутственный день, приступаетъ къ разрѣшенію ея въ распорядительномъ засѣданіи (ст. 501-я). Постановленное судомъ опредѣленіе объявляется принесшему жалобу и исполняется безотлагательно (ст. 508-я).

IV. *Государство, въ-третьихъ, налагаетъ ограниченія на личную свободу, какъ мѣру предупрежденія и пресѣченія преступленій.* Государство въ борьбѣ съ преступленіемъ обязано не только карать преступленія, но и по возможности предупреждать ихъ. Эта предупредительная дѣятельность не можетъ быть возложена государствомъ на судебные органы, ибо задача суда только примѣнять законъ къ отдѣльнымъ случаямъ нарушенія его. Дѣятельность суда возможна только послѣ преступленія; предупрежденіе преступленія должно быть, поэтому, предоставлено не судебнымъ органамъ, а администраціи.

Эта дѣятельность администраціи, имѣющая своею задачею предупреждать преступленія, можетъ выражаться въ двухъ направленіяхъ: 1) въ принятіи общихъ мѣръ,—эти мѣры не имѣютъ въ виду тѣхъ или другихъ лицъ, тотъ или другой родъ преступленій, а создаютъ условія, которыя неблагопріятны для совершенія преступленія вообще или прямо препятствуютъ совершенію ихъ, какъ-то: цѣлесообразное устройство полиціи, поднятіе матеріальнаго и духовнаго уровня народа и т. д.; 2) въ принятіи частныхъ мѣръ, направленныхъ противъ отдѣльныхъ подозрительныхъ личностей. Мѣры перваго рода не могутъ угрожать свободѣ отдѣльныхъ лицъ, мѣры же второго, какъ направленныя противъ отдѣльныхъ лицъ, могутъ стѣснять свободу этихъ лицъ и вызываютъ, поэтому, необходимость въ строгой регламентаціи закономъ, который оградилъ бы свободу лица отъ произвола администраціи. Эта регламентація должна имѣть въ виду, что частныя мѣры предупрежденія преступленія никогда не имѣютъ дѣла съ наступившимъ нарушеніемъ, а только съ возможнымъ нарушеніемъ. Возможное и только ожидаемое съ большей или меньшей вѣроятностью преступленіе со стороны извѣстнаго лица еще не можетъ служить достаточнымъ основаніемъ для лишенія этого лица его наличныхъ и дѣйствительныхъ правъ или для ограниченія ихъ. Предположеніе о возможности преступленія уполномочиваетъ администрацію только на надзоръ и наблюденіе за этимъ лицомъ, и то только въ такихъ случаяхъ, когда это предположеніе имѣетъ достаточное основаніе, т.-е. когда преступная воля уже проявила себя въ поступкѣ, не представляющемъ въ себѣ признака преступленія, подлежащаго уголовной карѣ, но обнаруживающемъ преступное направленіе воли. Такой взглядъ на задачи и предѣлы административной дѣятельности въ дѣлѣ предупрежденія преступленій не вполнѣ выдержанъ въ нашемъ законодательствѣ. Мѣры, предоставленныя имъ администраціи въ видахъ предупрежденія и пресѣченія преступленій, крайне строги и, по справедливому замѣчанію проф. Фойницкаго, переходятъ въ такія ограниченія правъ личности, которыя тяжелѣе многихъ наказаній, назначаемыхъ по суду.

Нашъ законъ относитъ къ мѣрамъ предупрежденія и пресѣченія преступленій, во-первыхъ, слѣдующіе акты: 1) отдачу подъ надзоръ полиціи, 2) воспрещеніе жительства въ столицахъ и иныхъ мѣстахъ, 3) высылку иностранцевъ за границу, 4) высылку чиновниковъ развратнаго поведенія во внутреннія губерніи. Эти мѣры назначаются властью губернаторовъ, мѣстной полиціи и вообще всѣхъ мѣстъ и лицъ, имѣющихъ начальство по части гражданской и военной (ст. 1-я Уст. о предупр. и пресѣч. преступл. по изд. 1890 г.). Къ мѣрамъ предупрежденія и пресѣченія относится, во вторыхъ, административная высылка въ какую-либо опредѣленную мѣстность Европейской или Азіатской Россіи. Эта мѣра примѣняется къ лицамъ, признаваемымъ вредными для государственнаго порядка и общественнаго спокойствія (ст. 32-я Положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, въ Приложеніи къ ст. Устава о предупр. и пресѣч. прест. XIV т. Св. зак. 1890 г.). Она налагается министромъ внутреннихъ дѣлъ по представленію мѣстнаго начальства. Это постановленіе должно: 1) заключать въ себѣ подробное объясненіе основаній, вызывающихъ высылку, а также предположеній о ней, 2) быть разсмотрѣно въ особомъ совѣщаніи, образуемомъ при министрѣ внутреннихъ дѣлъ изъ четырехъ членовъ — двухъ отъ Министерства Внутреннихъ дѣлъ и двухъ отъ Министерства Юстиціи (тамъ же, стт. 33-я—35-я).

Эти мѣры предупрежденія преступленія признаются нашимъ законодательствомъ обыкновенными мѣрами, могущими быть примѣняемыми во всякое время и на всемъ пространствѣ имперіи. Кромѣ этихъ обыкновенныхъ мѣръ, наше законодательство съ изданіемъ въ 1881 г. „Положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія“ знаетъ еще мѣры чрезвычайныя, которыя могутъ быть примѣнены только въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ исключительномъ положеніи.

Эти мѣры чрезвычайно разнообразны. Мы упоминаемъ здѣсь лишь о тѣхъ изъ нихъ, которыя связаны съ ограниченіемъ личной свободы. Генералъ-губернаторамъ, а въ мѣстностяхъ, имъ не подчиненныхъ, губернаторамъ и градоначальникамъ предоставляется право воспрещать отдѣльнымъ личностямъ пребываніе въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ положеніи усиленной охраны (ст. 16-я).

§ 156. **Имущественная неприкосновенность.** Никто не можетъ быть лишенъ своего имущества, иначе какъ по суду. Это начало имущественной неприкосновенности нашло себѣ признаніе и въ нашемъ законодательствѣ. Ст. 10-я IX т. гласитъ: „Никто не можетъ быть лишенъ правъ состоянія или ограниченъ въ сихъ правахъ иначе, какъ по суду за преступленіе“. Кромѣ этого общаго опредѣленія, мы находимъ въ нашемъ Сводѣ частныя постановленія, относящіяся къ отдѣльнымъ сословіямъ, гарантирующія имущественную неприкосновенность. Ст. 326-я IX т.: „Дворянинъ не можетъ быть безъ суда лишенъ имѣнія“.

Лишеніе кого-либо по суду имущественныхъ правъ не имѣетъ у насъ характера конфискаціи имущества, т.-е. перехода этого имущества въ собственность государства. Лицо, лишенное правъ, считается

какъ бы умершимъ, и имущество его переходитъ къ его законнымъ наслѣдникамъ. Ст. 12-я IX т.: „Имущество лица, лишеннаго всѣхъ правъ состоянія, переходитъ къ его законнымъ наслѣдникамъ". Ст. 12-я IX т.: „Имущество лица, лишеннаго всѣхъ правъ состоянія, переходитъ къ его законнымъ наслѣдникамъ по правиламъ, въ законахъ гражданскихъ и уголовныхъ изложеннымъ".

Конфискація имущества не является у насъ однимъ изъ видовъ уголовныхъ наказаній. Она вовсе не упоминается въ ст. 17-й Уложенія о наказаніяхъ, перечисляющей опредѣляемыя закономъ уголовныя наказанія. Въ нашемъ уголовномъ кодексѣ говорится о конфискаціи, лишь какъ объ исключительной мѣрѣ, налагаемой за государственныя преступленія, лишь въ „нѣкоторыхъ особенныхъ обстоятельствахъ и вслѣдствіе особыхъ о томъ постановленій или распоряженій правительства, дѣлаемыхъ повсюду или токмо въ одной какой-либо части имперіи передъ началомъ войны или при внутреннихъ смятеніяхъ, или же на случай возобновленія или возбужденія оныхъ" (ст. 255-я Улож. о наказ.).

Правила, опредѣляющія экспропріацію частнаго имущества, поставлены у насъ въ прямую связь съ общимъ началомъ неприкосновенности имущественныхъ интересовъ, какъ это вытекаетъ изъ слѣдующихъ статей нашего гражданскаго кодекса. Такъ какъ по общему закону никто не можетъ быть безъ суда лишенъ правъ, ему принадлежащихъ, то всякій ущербъ въ имуществѣ и причиненные кому-либо вредъ и убытки съ одной стороны налагаютъ обязанность доставлять, а съ другой—производятъ право требовать вознагражденія (ст. 574-я X т.). Непосредственно за этой статьей, напоминающей начало имущественной неприкосновенности, слѣдуютъ статьи „о вознагражденіи за имущества, отходящія изъ частнаго владѣнія по распоряженію правительства" (ст. 575-я и сл.). Онѣ опредѣляютъ, что 1) когда недвижимое имущество потребуется для какой-либо государственной или общественной пользы или необходимаго употребленія, тогда владѣльцу онаго должно быть опредѣлено въ то же время приличное вознагражденіе, 2) что такое отчужденіе можетъ состояться не иначе, какъ законодательнымъ путемъ (Высочайше утвержденными мнѣніями Государственнаго Совѣта).

§. 157. **Свобода занятій.** Подъ свободой занятій мы понимаемъ право лица выбирать себѣ занятіе по своему усмотрѣнію.

Наше законодательство, по отношенію къ вопросу о свободѣ занятій, за послѣднія десятилѣтія утратило свой сословный характеръ, и въ немъ ясно и послѣдовательно проявилось стремленіе освободить занятія отъ всякихъ стѣсненій и покончить съ той регламентаціей, въ силу которой извѣстныя занятія были удѣломъ извѣстныхъ сословій, образуя ихъ классовое преимущество.

Торговая и промышленная дѣятельность открыта всѣмъ русскимъ подданнымъ, какого бы происхожденія они ни были и къ какому бы сословію ни принадлежали. Есть торговыя дѣйствія, которыя производятся безъ платежа пошлинъ, есть и такія, которыя дозволяются не иначе, какъ со взятіемъ ежегодно особыхъ свидѣтельствъ и билетовъ съ платежомъ за нихъ пошлинъ. Какъ тѣ, такъ и другія до-

ступны всѣмъ сословіямъ. Ст. 4-я Уст. о пошл.: „Къ свободнымъ для всѣхъ состояній, не исключая иностранцевъ, торговымъ и промышленнымъ дѣйствіямъ, дозволяемымъ безъ платежа установленныхъ симъ Положеніемъ пошлинъ“... и т. д. (слѣдуетъ перечисленіе всѣхъ торговыхъ и промышленныхъ дѣйствій, дозволяемыхъ у насъ безъ платежа пошлинъ). Ст. 20-я того-же Устава: „Свидѣтельства, какъ купеческія, такъ и промысловыя, могутъ быть выдаваемы лицамъ обоего пола, русскимъ подданнымъ, всѣхъ состояній“... Изъ этого общаго правила существуетъ лишь слѣдующее исключеніе: воспрещается брать какъ купеческія, такъ и промысловыя свидѣтельства: а) священнослужителямъ и церковнымъ причетникамъ, не распространяя сего однако на оставшихся по смерти ихъ вдовъ и незамужнихъ дочерей, б) протестантскимъ проповѣдникамъ, находящимся на должностяхъ. (Существуютъ извѣстныя ограниченія и для евреевъ, о которыхъ см. ниже).

У насъ существуетъ, правда, особый торговый классъ—купцы, но торговля не составляетъ его особой привилегіи. Пріобрѣтеніе купеческаго состоянія обусловливается взятіемъ свидѣтельства; всякій купецъ долженъ имѣть купеческое свидѣтельство и поэтому всякій купецъ, какъ таковой, имѣетъ право заниматься торговлею. Купеческое состояніе, какъ таковое, даетъ право на торговлю и этимъ оно отличается отъ другихъ состояній, которыя этого права не даютъ. Но лица, принадлежащія къ этимъ другимъ состояніямъ, не дающимъ сами по себѣ права торговли, могутъ пріобрѣсти это право, взявъ купеческое свидѣтельство, не мѣняя при этомъ своего прежняго состоянія на купеческое. Такъ всѣмъ безъ изъятія лицамъ, состоящимъ на службѣ государственной или по выборамъ, а равно женамъ и дѣтямъ ихъ дозволяется безпрепятственно получать свидѣтельства купеческія и промысловыя. Лица, не принадлежащія къ купеческому сословію, могутъ брать купеческія свидѣтельства съ сохраненіемъ настоящаго ихъ званія (стт. 21-я и 22-я Уст. о пошл.).

Такой же свободой, какъ торговая дѣятельность, пользуются у насъ и занятія ремесленныя и фабричныя. Они подведены нашимъ закономъ подъ понятіе торговыхъ дѣйствій (ст. 2-я Уст. о пошл., п. 9) и доступны всякому, взявшему установленное свидѣтельство. Для занятія ремеслами не обязательно въ настоящее время и записываться въ цехъ. Заниматься ремеслами могутъ всѣ лица, взявшія соотвѣтствующее свидѣтельство, независимо отъ того, записаны они въ цехъ или нѣтъ.

Если существуетъ у насъ еще занятіе, которое обставлено извѣстными сословными ограниченіями, то это государственная служба. Но объ этихъ ограниченіяхъ будетъ сказано въ отдѣлѣ о государственной службѣ.

§ 158. **Свобода передвиженія.** Передвиженіе можетъ имѣть цѣлью: или перемѣну постояннаго мѣста жительства, или временную отлучку изъ этого мѣста. И то, и другое передвиженіе обставлено въ Россіи различными условіями, болѣе или менѣе ограничивающими свободу передвиженія. Новое Положеніе о видахъ на жительство, Высочайше утвержденное 3 іюня 1894 года, значительно видоизмѣнило эти условія,

въ смыслѣ облегченія паспортной тягости для лицъ податного сословія и уравненія съ ними болѣе или менѣе лицъ привилегированныхъ сословій. Прежнія правила о паспортахъ сохранены въ силѣ только для губерній бывшаго царства Польскаго и нѣкоторыхъ группъ лицъ, относительно которыхъ правительство не считало возможнымъ примѣнить новый законъ о паспортахъ по соображеніямъ отчасти служебнаго, а отчасти и полицейскаго характера.

I. Перемѣна постояннаго мѣста жительства. Подъ терминомъ „постоянное мѣсто жительства“ законъ 3 іюня 1894 года разумѣетъ: 1) „для дворянъ, чиновниковъ, почетныхъ гражданъ, купцовъ и разночинцевъ—мѣсто, гдѣ кто по службѣ или занятіямъ, или промысламъ, или недвижимому имуществу имѣетъ осѣдлость, либо домашнее обзаведеніе; 2) для мѣщанъ и ремесленниковъ—городъ, посадъ или мѣстечко, къ мѣщанскому или ремесленному обществу которыхъ они приписаны; 3) для сельскихъ обывателей—сельское общество или волость, къ коимъ они приписаны“ (Полож. о вид. на жит., ст. 2-я). Оставляя чиновниковъ и вообще служащихъ въ сторонѣ, такъ какъ они, разумѣется, должны считать мѣстомъ своего постояннаго жительства то, гдѣ они состоятъ на службѣ, и, слѣдовательно, могутъ покидать его только съ разрѣшенія своего начальства, мы посмотримъ, насколько стѣснительна для остальныхъ лицъ первой категоріи перемѣна мѣста постояннаго жительства. Согласно второй статьѣ Положенія, только объединяющей прежнія статьи паспортнаго устава, дворяне, почетные граждане и прочія лица первой категоріи относительно перемѣны мѣста своего постояннаго жительства попрежнему юридически ничѣмъ не связаны, такъ какъ для нихъ считается мѣстомъ постояннаго жительства то, гдѣ они „по занятіямъ, промысламъ или недвижимому имуществу имѣютъ осѣдлость, либо домашнее обзаведеніе“, какъ неопредѣленно выражается объ этомъ законъ, а это зависитъ отъ ихъ воли, лишь стоитъ имъ пріобрѣсть недвижимое имущество, купцу записаться въ гильдію и т. д. Слѣдовательно, они закономъ не стѣснены относительно перемѣны своего постояннаго жительства: тутъ только можетъ итти рѣчь о фактическихъ ограниченіяхъ. Иначе дѣло обстоитъ относительно лицъ второй и третьей категоріи, такъ называемыхъ податныхъ сословій. Для нихъ постояннымъ мѣстомъ жительства служитъ тотъ городъ или селеніе, къ соотвѣтствующему обществу котораго они приписаны. Слѣдовательно, для нихъ перемѣна постояннаго мѣста жительства означаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и перемѣну общества, а этого они могутъ достигнуть, лишь получивъ увольнительный приговоръ отъ своего общества, который дается имъ только въ случаѣ отсутствія недоимокъпо о бществennому сбору (т. XI, стт. 550-я, 724-я).

Всѣ русскіе подданные имѣютъ, такимъ образомъ, право перемѣнить мѣсто осѣдлости; оно только обставлено условіями, которыя не тягостны для лицъ привилегированныхъ классовъ, для податныхъ же сословій болѣе или менѣе стѣснительны.

Всѣ русскіе подданные имѣютъ право избирать мѣсто осѣдлости. Изъ этого общаго правила существуютъ слѣдующія исключенія: 1) евреямъ дозволяется постоянное жительство лишь въ чертѣ еврей-

ской осѣдлости. Какія губерніи входятъ въ черту этой осѣдлости и какія исключенія сдѣланы изъ этого правила, мы объ этомъ скажемъ въ слѣдующей главѣ, когда будемъ говорить объ инородцахъ; 2) раскольникамъ всѣхъ сектъ воспрещается приписываться въ предѣлахъ Бессарабской губерніи и ни въ какой изъ пограничныхъ западныхъ губерній (Св. зак., IX т., ст. 530-я); 3) лицамъ, принадлежащимъ къ сектамъ скопцовъ, духоборцевъ, молоканъ, іудействующихъ и другимъ, признаннымъ особенно вредными, не дозволяется мѣнять мѣста своей осѣдлости (Св. зак., IX т., стт. 528-я и 531-я). Они не могутъ водворяться тамъ, гдѣ желаютъ, а должны жить, гдѣ разъ записаны (Св. зак., изд. 1890 г. XIV т. Уставъ о пасп. и бѣгл., ст. 32-я).

II. Временныя отлучки изъ постояннаго мѣста жительства. Относительно этого рода отлучекъ закономъ 3 іюня 1894 года сдѣланы значительныя облегченія, притомъ, главнымъ образомъ, для податныхъ сословій, такъ какъ привелигированныя сословія и до 1894 года пользовались большой свободой относительно отлучекъ, получая и тогда, какъ и теперь, документы для этихъ отлучекъ безъ срока и даже безъ денегъ. Скорѣй, наоборотъ, новый законъ стѣсняетъ привилегированныя сословія, предписывая имъ тоже брать видъ на жительство въ формѣ паспортной книжки изъ общихъ учрежденій, полицейскихъ управленій, а не изъ тѣхъ обществъ, къ которымъ они по сословію принадлежатъ. Исключеніе сдѣлано только для дворянъ, записанныхъ въ родословныя книги, которымъ (дворянамъ) выдается видъ на жительство подлежащимъ дворянскимъ депутатскимъ собраніемъ. Такое же исключеніе допущено и для отставныхъ чиновниковъ, которые могутъ получать видъ на жительство изъ послѣдняго мѣста ихъ служенія (Полож. о вид. на жит., ст. 34-я). При этомъ нужно замѣтить, что теперь эти виды выдаются не безплатно, какъ это прежде было, а оплачиваются особымъ сборомъ (ibid., стт. 66-я и 67-я). Значительное облегченіе, сдѣланное закономъ 3 іюня 1894 года, заключается въ томъ, что теперь всѣмъ возможно въ случаѣ недалекаго разстоянія и недолговременной отлучки оставлять свое постоянное мѣсто жительства, не запасаясь предварительно свидѣтельствомъ на жительство, что требовалось прежде. Первая статья паспортнаго устава, фигурировавшая въ русскомъ законодательствѣ почти двѣсти лѣтъ и гласившая, что „никто не можетъ отлучиться отъ мѣста своего постояннаго жительства безъ узаконеннаго вида или паспорта“, закономъ 3 іюня отмѣнена. Вмѣсто нея мы находимъ въ Положеніи о видахъ на жительство такую льготную статью въ сравненіи съ прежними: „Для отлучекъ изъ мѣста постояннаго жительства вида на жительство не требуется: 1) въ предѣлахъ того уѣзда, гдѣ находится мѣсто постояннаго жительства отлучающагося, а равно и за предѣлами сего уѣзда не далѣе пятидесяти верстъ отъ мѣста постояннаго жительства, если отлучки продолжаются не долѣе шести мѣсяцевъ, и 2) отъ лицъ, нанимающихся на сельскія работы (Полож. о наймѣ на сельскія работы, ст. 2-я) какъ въ означенныхъ мѣстностяхъ (п. 1), такъ сверхъ того, въ предѣлахъ волостей, смежныхъ съ тѣмъ уѣздомъ, въ которомъ находится мѣсто постояннаго жительства сихъ лицъ, хотя бы отлучки ихъ изъ этого мѣста и продолжались болѣе шести мѣсяцевъ“ (Полож.

о вид. на жит., ст. 4-я). Ограниченія для этого правила сдѣланы по отношенію къ фабрично-заводскимъ рабочимъ, которые въ случаѣ требованія фабричной инспекціи или мѣстной полиціи, обязаны имѣть видъ на жительство, хотя бы заведеніе находилось въ мѣстахъ ихъ постояннаго жительства, а также относительно нѣкоторыхъ другихъ, закономъ указанныхъ случаевъ. Для болѣе продолжительныхъ отлучекъ уже требуется видъ на жительство, и въ этомъ отношеніи условія для привилегированныхъ сословій болѣе льготныя, чѣмъ для податныхъ, такъ какъ послѣднія получаютъ видъ на жительство болѣе или менѣе срочный и притомъ при извѣстныхъ условіяхъ, между тѣмъ какъ привилегированные классы получаютъ безсрочный видъ и безъ ограниченій, какъ уже было выше замѣчено. Измѣненія внесенныя въ этомъ отношеніи закономъ 3 іюня 1894 г., заключается только въ большей продолжительности дѣйствія вида на жительство для непривилегированныхъ сословій. Для дворянъ, отставныхъ чиновниковъ, почетныхъ гражданъ, купцовъ и разночинцевъ такимъ видомъ на жительство служатъ безсрочныя паспортныя книжки, получаемыя ими изъ полицейскихъ управленій или отъ участковыхъ приставовъ въ столицахъ (стт. 33-я, 34-я). Виды же, установленные для лицъ податныхъ сословій, суть троякаго рода: 1) паспортныя книжки (срочныя), 2) паспорты и 3) безплатные билеты на отлучку (ст. 39 я). Паспортныя книжки выдаются на пять лѣтъ, при чемъ тѣ лица, за коими числятся недоимки по общественнымъ сборамъ, могутъ получить эти книжки не иначе, какъ съ согласія своего общества (стт. 41-я, 43-я, 44-я). Паспорты выдаются на одинъ годъ, на шесть мѣсяцевъ и на три мѣсяца, причемъ къ нимъ не примѣняется правило насчетъ общественной недоимки, но возобновлять ихъ все-таки безъ согласія общества нельзя, въ случаѣ неуплаты недоимокъ, числящихся на нихъ по 1-е января того года, когда заявлена просьба о возобновленіи паспорта (стт. 59-я, 60-я). Для облегченія крестьянъ, мѣщанъ и ремесленниковъ дѣйствіе паспорта можетъ быть отсрочиваемо мѣстной полиціей на слѣдующіе сроки: 1) трехмѣсячный паспортъ отсрочивается до шести мѣсяцевъ; 2) шестимѣсячный паспортъ и отсроченный до шести мѣсяцевъ трехмѣсячный—еще на шесть мѣсяцевъ, и 3) годовой паспортъ — на три мѣсяца (ст. 61-я). Безплатные билеты на отлучку установлены на тѣ же сроки, какъ и паспорты, и подчиняются тѣмъ же правиламъ; они выдаются тѣмъ лицамъ, относительно которыхъ законъ находитъ нужнымъ примѣнить льготу въ виду ихъ матеріальной необезпеченности, происшедшей или отъ физической слабости, или отъ бѣдствія, какъ, напримѣръ, пожара, неурожая, или временно, по случаю расходовъ на переселеніе (стт. 62-я 65-я). Вышеозначенные виды на жительство выдаются: 1) мѣщанамъ и ремесленникамъ—мѣщанскими и ремесленными управами, а гдѣ таковыхъ управъ нѣтъ—установленіями исполняющими обязанности по мѣщанскому и ремесленному управленію, и 2) сельскимъ обывателямъ—волостными старшинами (ст. 49-я). Измѣненіе въ данномъ случаѣ произошло относительно мѣста выдачи видовъ для мѣщанъ и ремесленниковъ, такъ какъ имъ прежде выдавали казенныя палаты и казначейства, а теперь это найдено не соотвѣтствующимъ ихъ прямому назначенію. Виды на жительство лицамъ

мужского пола, достигшимъ 18-ти лѣтъ, выдаются на бумагѣ особаго цвѣта, причемъ въ нихъ прописью обозначается годъ, въ который они подлежатъ призыву по воинской повинности (ст. 12-я). Въ заключеніе остается замѣтить, что впрочемъ и само собой подразумѣвалось, что для живущихъ въ мѣстѣ своего постояннаго жительства никакихъ видовъ на жительство не нужно, такъ какъ видъ на жительство служитъ удостовѣреніемъ права на отлучку, а въ мѣстахъ своего постояннаго пребыванія никто не обязанъ имѣть видъ на жительство. Исключеніе изъ этого правила сдѣлано для фабрично-заводскихъ рабочихъ и нѣкоторыхъ другихъ лицъ (стт. 1-я, 3-я).

§ 159. **Законодательство по дѣламъ печати.** Право выражать свои мысли путемъ печатнаго слова обставлено въ Россіи различными ограничительными условіями. Условія эти заключаются въ правилахъ, которыми: 1) урегулированы открытіе и дѣятельность заведеній, предназначенныхъ къ воспроизведенію тѣмъ или другимъ путемъ печатныхъ произведеній, 2) подчинены самыя произведенія печати. Эти послѣднія правила имѣютъ цѣлью предупреждать и карать злоупотребленія печатью, причемъ подъ злоупотребленіями печати понимаются не только такія дѣянія, которыя носятъ на себѣ признаки преступленія, предусмотрѣнные закономъ, но и такія проявленія мысли, въ которыхъ обнаруживается такъ называемое вредное направленіе, т.-е. такой образъ мыслей, вредъ котораго не узнается по признакамъ, условнымъ для закона, а опредѣляется административной властью, дѣйствующей тутъ свободно по своему усмотрѣнію, руководствуясь соображеніями политическаго свойства.

Для предупрежденія злоупотребленій въ печати въ томъ и другомъ смыслѣ дѣйствуютъ: 1) правила о предварительной цензурѣ, 2) правила, которыя установляютъ карательныя мѣры, примѣняемыя къ освобожденнымъ отъ предварительной цензуры произведеніямъ печати.

I. *Законы о заведеніяхъ, изготовляющихъ произведенія печати и торгующихъ ими.* Наше законодательство считаетъ нужнымъ подчинить особенно строгому и бдительному контролю всѣ тѣ заведенія, которыя изготовляютъ произведенія печати и торгуютъ ими. И первой мѣрой, имѣющей цѣлью поставить печатному слову должный предѣлъ и предупредить злоупотребленія имъ, является тотъ рядъ постановленій, которыя должны воспрепятствовать открытію какъ печатенъ, такъ и книжныхъ лавокъ лицами, не представляющими въ глазахъ правительства достаточно гарантіи тому, что они будутъ исполнять существующія постановленія о печати и подчиняться контролю правительственныхъ органовъ. Важнѣйшее изъ этихъ постановленій заключается въ томъ, что для открытія какъ книжныхъ магазиновъ, такъ и печатенъ требуется особое разрѣшеніе: „Желающіе завести типографію, литографію, металлографію или другое подобное заведеніе для тисненія буквъ и изображеній должны получить на то дозволеніе въ городѣ С.-Петербургѣ отъ мѣстнаго градоначальника, въ городѣ Москвѣ—отъ мѣстнаго генералъ-губернатора, въ прочихъ мѣстахъ—отъ губернаторовъ, при чемъ обязаны представить въ опредѣленныхъ Положеніемъ о пошлинахъ за право торговли и промысловъ случаяхъ, установленное онымъ свидѣтельство и показать число и размѣръ скоро-

печатныхъ машинъ и станковъ, какіе они предполагаютъ имѣть въ своемъ заведеніи" (ст. 158-я Устава о цензурѣ и печати, изд. 1890 г.). Заводить книжные магазины, лавки и кабинеты для чтенія предоставляется частнымъ лицамъ, равно какъ и акціонернымъ компаніямъ или товариществамъ, тѣмъ же порядкомъ, который опредѣленъ для открытія типографій, литографій и т. п. заведеній (ст. 175-я того же Устава).

Особое разрѣшеніе, данное на открытіе печатенъ и книжныхъ лавокъ, сохраняетъ свою силу въ теченіе двухъ лѣтъ, если же получившій такое разрѣшеніе не воспользуется имъ въ теченіе этого срока, то онъ долженъ взять новое разрѣшеніе (ст. 159-я). Передача печатенъ другому лицу подчинена тѣмъ же правиламъ, какъ и открытіе новыхъ. Получившій печатню по наслѣдству долженъ не позже полугодичнаго срока или получить разрѣшеніе, или же передать доставшееся ему заведеніе, на томъ же условіи, другому лицу (стт. 160-я и 161-я).

Печатни и книжныя лавки подчинены строгому надзору спеціальныхъ правительственныхъ органовъ. Этими органами являются въ столицахъ и нѣкоторыхъ губернскихъ городахъ (Вильнѣ, Кіевѣ, Одессѣ, Ригѣ, Варшавѣ и Тифлисѣ) особые инспектора, состоящіе въ Петербургѣ и Одессѣ при градоначальникѣ, въ Варшавѣ и Тифлисѣ—при Варшавскомъ и Кавказскомъ цензурныхъ комитетахъ, въ Ригѣ—при губернаторѣ, въ Москвѣ, Вильнѣ, Кіевѣ—при мѣстныхъ генералъ-губернаторахъ. Въ остальныхъ губернскихъ городахъ надзоръ за печатнями и книжными магазинами ввѣренъ чиновникамъ особыхъ порученій, назначаемымъ для этой цѣли губернаторами (ст. 157-я того же Устава).

Эти инспектора типографій и книжной торговли слѣдятъ за тѣмъ, чтобы 1) типографіи, литографіи и металлографіи а) имѣли шнуровую книгу, скрѣпленную по листамъ инспекторами, въ которую вносится всякая предназначенная къ напечатанію работа (ст. 164-я), б) представляли въ цензурный комитетъ опредѣленное число экземпляровъ всякаго отпечатаннаго ими изданія, за исключеніемъ произведеній, имѣющихъ предметомъ общежитейскія и домашнія потребности, какъ, то: свадебные и разные другіе пригласительные билеты, визитныя карточки, этикеты, объявленія и т. д. (ст. 167-я), в) обозначали на каждомъ выпускаемомъ ими экземплярѣ имя и мѣсто жительство типографа или литографа, и если сочиненіе подвергалось предварительной цензурѣ, то и дозволеніе цензуры (ст. 168-я), 2) чтобы книжныя лавки и кабинеты для чтенія держали лишь книги дозволенныя.

II. *Законы о предварительной цензурѣ.* До изданія закона 6-го апрѣля 1865 г. всѣ произведенія печати подлежали разсмотрѣнію предварительной цензуры. Этотъ законъ установилъ нѣкоторыя исключенія изъ этого общаго правила, исключенія, о которыхъ мы поведемъ рѣчь ниже; въ настоящемъ же отдѣлѣ разсмотримъ нашъ Цензурный уставъ, изданный въ 1828 г. и вошедшій съ нѣкоторыми измѣненіями въ Уставъ о цензурѣ и печати по изд. 1890 г.

Цензура имѣетъ въ настоящее время обязанностью разсматривать не освобожденныя отъ предварительной цензуры произведенія

печати, какъ предназначенныя къ изданію въ Россіи, такъ и привозимыя изъ-за границы. Она допускаетъ къ обращенію лишь такія произведенія, которыя не противорѣчатъ извѣстнымъ религіознымъ, политическимъ и общественнымъ принципамъ; признаніе этихъ принциповъ опредѣляетъ тѣ границы, которыя поставлены у насъ свободѣ печати.

Религіозными принципами, по отношенію къ которымъ не допускается въ печати неуважительное, а тѣмъ болѣе, отрицательное отношеніе, являются начала христіанской вѣры вообще и православнаго вѣроисповѣданія въ частности. Ст. 4-я Устава о печати: „Произведенія словесности, наукъ и искусствъ подвергаются запрещенію цензуры... когда въ оныхъ содержится что-либо, клонящееся къ поколебанію ученія православной Церкви, ея преданій и обрядовъ, или вообще истинъ и догматовъ христіанской вѣры". Ст. 93-я: „Во всѣхъ вообще произведеніяхъ печати слѣдуетъ не допускать нарушенія должнаго уваженія къ ученію и обрядамъ христіанскихъ исповѣданій". Политическими и общественными принципами, уваженіе къ которымъ обязательно для печати, признаются основныя начала существующаго государственнаго и соціальнаго порядка вообще и русскаго государственнаго и общественнаго строя въ особенности. На этомъ основаніи ст. 95-я постановляетъ, что „не допускаются къ печати сочиненія и статьи, излагающія вредныя ученія соціализма и коммунизма, клонящіяся къ потрясенію или ниспроверженію существующаго порядка и къ водворенію анархіи". Запрещаются затѣмъ сочиненія, въ которыхъ содержится что-либо нарушающее неприкосновенность верховной самодержавной власти или уваженіе къ Императорскому Дому или что-либо противное кореннымъ государственнымъ установленіямъ (ст. 4-я). Не допускаются къ печати и статьи: 1) въ которыхъ возбуждается непріязнь и ненависть одного сословія къ другому, 2) въ которыхъ заключаются оскорбительныя насмѣшки надъ цѣлыми сословіями или должностями государственной и общественной службы (ст. 96-я). Въ этихъ предѣлахъ допускается обсужденіе вопросовъ нашего государственнаго устройства и управленія. Но это обсужденіе должно носить на себѣ характеръ объективной и серіёзной критики, а не служить поводомъ для личныхъ нападокъ на то или другое правительственное лицо или подвѣдомственное ему учрежденіе. Это обсужденіе, кромѣ того, не допускается въ брошюрахъ и дешевыхъ повременныхъ изданіяхъ, разсчитанныхъ на широкій кругъ читателей, принадлежащихъ притомъ къ менѣе образованнымъ слоямъ общества (ст. 97-я). При разсмотрѣніи сочиненій и статей о несовершенствѣ существующихъ у насъ постановленій дозволяются къ печати только спеціальныя ученыя разсужденія, писанныя точомъ, приличнымъ предмету, и притомъ касающіяся такихъ постановленій, недостатки которыхъ обнаружились уже на опытѣ. Ст. 98-я: „Въ разсужденіяхъ о недостаткахъ и злоупотребленіяхъ администраціи и судебныхъ мѣстъ не допускается печатаніе именъ и лицъ и собственнаго названія мѣстъ и учрежденій". Ст. 99-я: „Разсужденія, указанныя въ стт. 97-й и 98-й, дозволяются только въ книгахъ, заключающихъ не менѣе 10 печатныхъ листовъ, и въ тѣхъ періодическихъ изданіяхъ, на которыя подписная цѣна съ пересылкою не менѣе 7 рублей".

Въ нашемъ Уставѣ о цензурѣ и печати мы находимъ еще спеціальныя правила объ оглашеніи въ печати узаконеній и правительственныхъ распоряженій, судебныхъ рѣшеній и отчетовъ о дѣлахъ, производящихся въ судебныхъ установленіяхъ, а также постановленій земскихъ, дворянскихъ и городскихъ установленій.

а) Обнародованіе законовъ лежитъ на обязанности перваго департамента Правительствующаго Сената, и ни одинъ законъ не можетъ быть опубликованъ помимо его. На этомъ основаніи ст. 74-я Цензурнаго устава постановляетъ, что „подлежащія опубликованію чрезъ Правительствующій Сенатъ законоположенія и правительственныя распоряженія не должны быть помѣщаемы въ офиціальныхъ и частныхъ изданіяхъ ранѣе напечатанія ихъ въ изданіяхъ сенатскихъ".

б) Новый нашъ судъ — судъ гласный, и происходящее въ гласномъ судѣ можетъ быть и предано гласности путемъ печати. Нашимъ Цензурнымъ уставомъ дозволяется поэтому печатать каждое состоявшееся въ публичномъ засѣданіи судебнаго установленія рѣшеніе, также и все, происходившее въ судебномъ публичномъ засѣданіи при разсмотрѣніи дѣлъ. Исключеніе изъ этого общаго правила установлено только для дѣлъ объ оскорбленіяхъ; пренія по этимъ дѣламъ, хотя бы они и происходили публично, не могутъ быть печатаемы въ тѣхъ случаяхъ, когда отвѣтчикъ не допускается до представленія доказательствъ справедливости позорящаго обстоятельства (ст. 77-я). Оглашеніе путемъ печати происходившаго въ судебныхъ мѣстахъ допустимо лишь настолько, насколько допущена гласность въ судѣ. Гласность не имѣетъ у насъ мѣста на предварительномъ слѣдствіи, которое носитъ у насъ инквизиціонный характеръ, поэтому и запрещается оглашеніе въ печати до судебнаго засѣданія или прекращенія дѣла свѣдѣній, обнаруженныхъ дознаніемъ или предварительнымъ слѣдствіемъ (ст. 81-я). Вполнѣ естественно далѣе и то постановленіе, которое гласитъ, что по дѣламъ, производящимся при закрытыхъ дверяхъ, могутъ печататься только постановленныя судомъ резолюціи (ст. 78-я).

в) Состоявшіяся на земскихъ, дворянскихъ и городскихъ общественныхъ и сословныхъ собраніяхъ постановленія, отчеты о засѣданіяхъ, а также сужденія, пренія и рѣчи печатаются не иначе, какъ съ разрѣшенія губернскаго начальства (въ С.-Петербургѣ — градоначальника, въ Москвѣ—генералъ-губернатора; ст. 82-я).

г) Сочиненія и статьи, какъ оригинальныя, такъ и переводныя, въ которыхъ описываются личныя дѣйствія или излагаются изустныя выраженія Государя Императора и прочихъ особъ Императорской Фамиліи, или же приводятся обращенныя къ нимъ рѣчи, а также статьи, содержащія въ себѣ разсказы и сужденія, относящіяся до Высочайшихъ особъ, во всѣхъ безъ исключенія изданіяхъ печатаются не иначе, какъ съ разрѣшенія министра Императорскаго Двора (ст. 73-я). Завѣдываніе дѣлами цензуры и печати вообще сосредоточиваются въ Министерствѣ Внутреннихъ дѣлъ подъ высшимъ наблюденіемъ министра, въ главномъ управленіи по дѣламъ печати (ст. 1-я).

III. *Организація цензуры.* Цензура раздѣляется на свѣтскую и

духовную. Первая, въ свою очередь, распадается на внутреннюю и иностранную.

Внутренняя цензура разсматриваетъ произведенія словесности, наукъ и искусствъ, назначаемыя къ изданію внутри государства, иностранная же дозволяетъ или запрещаетъ продажу книгъ, повременныхъ изданій, эстамповъ и т. п., привозимыхъ изъ-за границы (ст. 2-я).

1. Внутренняя цензура возлагается на цензурные комитеты (въ Петербургѣ, Москвѣ, Варшавѣ и Тифлисѣ) или на опредѣленныхъ для этой цѣли отдѣльныхъ цензоровъ (въ Ригѣ, Ревелѣ, Юрьевѣ, Митавѣ, Кіевѣ, Одессѣ, Вильнѣ и Казани). Цензированіе частныхъ періодическихъ изданій въ губернскихъ городахъ, въ которыхъ нѣтъ цензурныхъ учрежденій, возлагается на вице-губернатора или на исправляющаго его должность (ст. 9-я).

Разсмотрѣнію внутренней цензуры принадлежатъ всѣ не изъятыя отъ предварительной цензуры произведенія печати (ст. 30-я), издающіяся внутри государства какъ частными лицами, такъ и отъ казенныхъ мѣстъ, за слѣдующими только исключеніями:

а) Книги духовнаго содержанія, заключающія въ себѣ изложеніе догматовъ вѣры, толкованія св. писанія, проповѣди и т. п. на славянскомъ и русскомъ языкахъ, разсматриваются и одобряются духовною цензурою, состоящею въ вѣдѣніи Св. Синода (ст. 31-я).

б) „Сенатскія Вѣдомости“ издаются подъ отвѣтственностью канцеляріи Правительствующаго Сената, кромѣ того, губернскія и областныя вѣдомости, какъ изданія правительственныя, освобождаются отъ просмотра предварительной цензуры и издаются подъ отвѣтственностью губернскаго начальства (стт. 37-я и 38-я).

в) Цензура медицинскихъ сочиненій, народныхъ лѣчебниковъ, поваренныхъ, кондитерскихъ и т. п. книгъ относится къ вѣдѣнію медицинскаго совѣта, состоящаго при Министерствѣ Внутреннихъ дѣлъ (ст. 40-я). Объявленія о продажѣ лѣкарствъ, о способахъ употребленія оныхъ и о врачеваніи въ болѣзняхъ, помѣщаемыя въ періодическихъ изданіяхъ, а также издаваемыя отдѣльными листами, должны быть принимаемы къ печатанію не иначе, какъ по разсмотрѣніи и утвержденіи оныхъ въ столицахъ и городѣ Одессѣ существующими въ нихъ управленіями, а во всѣхъ остальныхъ мѣстностяхъ врачебными отдѣленіями губернскихъ правленій или, гдѣ сіи отдѣленія не учреждены, врачебными управленіями (ст. 309-я Врачебнаго Устава по прод. 86 г.).

г) Разсмотрѣніе всякаго рода афишъ и мелкихъ объявленій возлагается на мѣстныя полицейскія власти (ст. 41-я Ценз. уст.).

2. Иностранная цензура возлагается на состоящій въ С.-Петербургѣ центральный комитетъ цензуры иностранной, а также на Рижскій и Одесскій комитеты цензуры иностранной и на отдѣльныхъ цензоровъ въ городахъ Москвѣ, Кіевѣ, Вильнѣ и Ревелѣ.

Разсмотрѣнію иностранной цензуры подлежатъ всѣ выписываемыя изъ-за границы, какъ казенными мѣстами, такъ и книгопродавцами и частными лицами, произведенія наукъ, искусствъ и словесности за слѣдующими исключеніями: а) иностранныя періодическія

изданія подлежатъ разсмотрѣнію отдѣльной цензуры, при почтовомъ вѣдомствѣ, б) книги, привозимыя на имя пребывающихъ въ Россіи иностранныхъ дипломатическихъ особъ, в) книги, выписываемыя мѣстами и лицами, получившими на то особенное Высочайшее разрѣшеніе (ст. 191-я).

Иностранная цензура руководствуется тѣми же правилами, которыя установлены для цензуры внутренней.

Цензурные комитеты, какъ внутренней, такъ и иностранной цензуры, подчинены главному управленію по дѣламъ печати, которое принадлежитъ къ вѣдомству Министерства Внутреннихъ дѣлъ и дѣйствуетъ подъ высшимъ наблюденіемъ министра (Учрежд. мин., ст. 1199-я, прим., прил. по продолж. 86 г.).

3. Цензура же духовная возлагается на духовные цензурные комитеты, дѣйствующіе подъ наблюденіемъ Св. Синода. Духовные комитеты учреждены въ Петербургѣ и Москвѣ. Они разсматриваютъ всѣ сочиненія, относящіяся къ вѣдомству духовной цензуры. Цензурный комитетъ, учрежденный при Казанской академіи, ограничивается разсматриваніемъ мелкихъ сочиненій (ст. 214-я—219-я).

Разсмотрѣнію духовной цензуры подлежатъ книги духовнаго содержанія, а именно: имѣющія своимъ предметомъ 1) религіозныя начала вообще, истины христіанской вѣры или догматы православной Церкви, 2) изъясненіе свящ. писанія, 3) церковную исторію и жизнеописанія святыхъ, 4) церковное служеніе и церковное управленіе, 5) проповѣди, духовныя разсужденія и т. п. (ст. 227-я Ценз. уст.).

Духовной цензурѣ подлежатъ также тѣ отдѣльныя мѣста въ книгахъ, по общему содержанію подвѣдомственныхъ свѣтской цензурѣ, которыя имѣютъ отношеніе или къ догматамъ или къ священной исторіи. Такія мѣста, отдѣльно отъ прочаго, передаются духовной цензурѣ, заключеніе которой въ данномъ случаѣ обязательно для цензуры свѣтской (ст. 32-я Ценз. уст.).

Духовная цензура руководствуется болѣе строгими правилами сравнительно со свѣтской цензурой и притомъ много болѣе, такъ сказать, интенсивнаго характера. Если свѣтская цензура только запрещаетъ отрицательное извѣстное содержаніе, то духовная предписываетъ его положительно, если первая только въ общихъ чертахъ указываетъ на тѣ предѣлы, которые печать не должна преступать, то духовная не ограничивается опредѣленіемъ этихъ границъ, но и требуетъ извѣстнаго направленія мысли, мало того,—ставитъ въ непремѣнное условіе, чтобы эта одобряемая ею мысль была и выражена достойнымъ языкомъ (напр., ст. 252-я „Изъясненія св. писанія, состоящія въ обнаруженіи подлиннаго и чистаго смысла духа писанія и особливо заключающія, кромѣ того, основательное и скромное показаніе погрѣшительныхъ или совсѣмъ ложныхъ изъясненій нѣкоторыхъ важныхъ мѣстъ писанія у писателей новѣйшаго времени, достойны всякаго одобренія“. Ст. 260-я: „Но сочиненія большія и малыя съ большими недостатками въ основательности мыслей, чистотѣ христіанскихъ чувствъ, добротѣ слога, ясности и правильности изложенія, противны образованнымъ, безполезны необразованнымъ и вредны образующимся и потому не должны быть одобряемы“.

Ст. 269-я: „Переводы вообще не одобряются по важнымъ недостаткамъ изложенія, какъ-то. темнотѣ, погрѣшностямъ, нечистотѣ языка и безразсуднымъ упущеніямъ, нарушающимъ связь сочиненія“).

IV. *Изданія безцензурныя и повременныя.* Отъ предварительной цензуры освобождаются: I. Въ обѣихъ столицахъ: 1) всѣ оригинальныя сочиненія объемомъ не менѣе 10 печатныхъ листовъ, 2) всѣ переводы не менѣе 20 печатныхъ листовъ. II. Повсемѣстно: 1) повременныя изданія, получившія отъ министра внутреннихъ дѣлъ разрѣшеніе на выходъ безъ предварительной цензуры, 2) всѣ правительственныя изданія, 3) всѣ изданія академій, университетовъ и ученыхъ обществъ и установленій, 4) всѣ изданія на древнихъ классическихъ языкахъ и переводы съ этихъ языковъ, 5) чертежи, планы, карты (ст. 6-я).

Эти изъятія распространяются только на сочиненія свѣтскаго содержанія, издаваемыя внутри государства, всѣ же книги, привозимыя изъ-за границы, какого бы онѣ объема ни были, подлежатъ предварительному просмотру иностранной цензуры; точно также и всѣ сочиненія и періодическія изданія духовнаго содержанія, какъ оригинальныя, такъ и переводныя, гдѣ бы они изданы ни были и какое бы количество листовъ они ни обнимали, не могутъ быть изданы иначе, какъ съ предварительнаго разрѣшенія духовной цензуры. Но этого мало: духовной цензурѣ подлежатъ и тѣ мѣста въ сочиненіяхъ, освобожденныхъ отъ предварительной цензуры, которыя касаются догматовъ вѣры и церковной исторіи.

Для повременныхъ изданій установлены особыя правила. Изданіе новаго повременнаго изданія обставлено слѣдующими условіями: 1) требуется особое разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго зависитъ дозволить выпускъ въ свѣтъ такого изданія или безъ цензуры или подъ условіемъ предварительной цензуры. Полученное разрѣшеніе сохраняетъ силу въ теченіе года; въ случаѣ пропуска этого срока изданіе считается несостоявшимся, а выданное разрѣшеніе—потерявшимъ силу (стт. 117-я и 120-я). Министромъ внутреннихъ дѣлъ утверждаются и редакторы повременнаго изданія, и перемѣна редактора можетъ произойти не иначе, какъ съ вѣдома и разрѣшенія того же министра (ст. 118-я, 119-я и 121-я). 2) Кромѣ разрѣшенія министра, требуется еще внесеніе залога для тѣхъ, впрочемъ, только повременныхъ изданій, которымъ разрѣшено выходить безъ предварительной цензуры (ст. 126-я).

Для облегченія надзора за повременными изданіями требуется: 1) чтобы на каждомъ нумерѣ журнала или газеты были напечатаны имена издателя, редактора, типографіи и подписная цѣна, если же изданіе предварительно разсмотрѣно цензурою, то и означеніе цензурнаго дозволенія, 2) чтобы издатели повременныхъ изданій, изъятыхъ отъ предварительной цензуры, представляли ихъ въ цензурные комитеты въ слѣдующіе сроки: а) экземпляры каждаго нумера изданія, выходящаго не менѣе одного раза въ недѣлю, одновременно съ приступомъ къ окончательному печатанію того нумера, б) экземпляры каждаго выпуска изданія, выходящаго въ свѣтъ рѣже одного раза въ недѣлю,—за четыре дня до разсылки его подписчикамъ или выпуска въ

продажу, 3) чтобы редакціи знали званія, имена и фамиліи авторовъ статей и въ случаѣ требованія министра внутреннихъ дѣлъ сообщали ихъ ему (стт. 134—137).

Повременныя изданія, кромѣ общихъ правилъ, которымъ подчинены у насъ произведенія по отношенію къ ихъ содержанію, обязаны соблюдать еще слѣдующія спеціальныя предписанія.

1) Если по соображеніямъ высшаго правительства найдено будетъ неудобнымъ оглашеніе или обсужденіе въ печати въ теченіе нѣкотораго времени какого-либо вопроса государственной важности, то редакторы изъятыхъ отъ предварительной цензуры повременныхъ изданій поставляются о томъ въ извѣстность черезъ главное управленіе по дѣламъ печати по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 140-я). 2) Всякое повременное изданіе обязано помѣстить безотлагательно и безденежно, безъ всякихъ измѣненій и примѣчаній въ текстѣ и безъ всякихъ въ томъ же самомъ нумерѣ возраженій сообщенное ему отъ правительства офиціальное опроверженіе или исправленіе обнародованнаго тѣмъ изданіемъ извѣстія (ст. 138-я). Точно также, если появилось въ газетѣ ложное извѣстіе о частномъ лицѣ, послѣднее имѣетъ право требовать, чтобы его опроверженіе было напечатано безотлагательно и безплатно (ст. 139-я).

V. *Законы о карательныхъ мѣрахъ, примѣняемыхъ къ освобожденнымъ отъ предварительной цензуры произведеніямъ печати.* Злоупотребленія печатнымъ словомъ по дѣйствующему законодательству могутъ быть двоякаго рода. Они или являются дѣяніями, имѣющими признаки преступленія, предусмотрѣннаго нашимъ Уложеніемъ о наказаніи, или же они такихъ дѣяній не представляютъ, а выражаются въ образѣ мыслей, въ которомъ нельзя усмотрѣть прямого нарушенія какой-либо статьи закона и которое тѣмъ не менѣе признается вреднымъ. Дѣянія перваго рода вызываютъ кару, налагаемую судомъ, злоупотребленія второго рода предоставляются карательной власти административныхъ органовъ.

Законъ 6-го апрѣля 1865 г. освободилъ отъ предварительной цензуры цѣлый рядъ произведеній печати, перечисленныхъ нами выше, и затѣмъ пресѣченіе встрѣчающихся въ нихъ злоупотребленій печатнымъ словомъ предоставилъ карательной власти суда въ предѣлахъ, указанныхъ общимъ Уложеніемъ о наказаніяхъ и особыми постановленіями упомянутаго закона. Карательной административной власти было предоставлено сравнительно очень скромное мѣсто. Она примѣнялась, главнымъ образомъ, къ повременнымъ изданіямъ и выражалась въ томъ, что министру внутреннихъ дѣлъ было предоставлено сохранившееся за нимъ и до настоящаго времени право пріостанавливать повременныя изданія, изъятыя отъ предварительной цензуры, но не свыше шести мѣсяцевъ и не иначе, какъ послѣ третьяго предостереженія. Если послѣ третьяго предостереженія министръ внутреннихъ дѣлъ признавалъ нужнымъ, независимо отъ предварительнаго пріостановленія повременнаго изданія на извѣстный срокъ, вовсе прекратить это изданіе, то онъ входилъ о семъ съ представленіемъ въ первый департаментъ Правительствующаго Сената. Право конфискаціи, какъ книгъ, такъ и повременныхъ изданій, было предоставлено администра-

тивной власти только въ тѣхъ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда по значительности вреда, предусматриваемаго отъ распространенія противозаконнаго сочиненія, наложеніе ареста не можетъ быть отложено до судебнаго разбирательства; въ этихъ чрезвычайныхъ случаяхъ совѣту главнаго управленія и цензурнымъ комитетамъ предоставлялось сохранившееся за ними и до настоящаго времени право немедленно останавливать выпускъ въ свѣтъ этого сочиненія не иначе, впрочемъ, какъ начавъ въ то же самое время судебное преслѣдованіе противъ виновнаго. Эта карательная система, установленная закономъ 6-го апрѣля 1865 г., предоставлявшая пресѣченіе злоупотребленій печатнымъ словомъ, главнымъ образомъ, судебной власти, была признана недостаточной, и узаконеніями 1872 и 1882 гг. карательная власть административныхъ органовъ настолько расширена, что отвѣтственность за злоупотребленія печатью передъ судомъ стала исключеніемъ. Необходимость расширенія карательной власти административныхъ органовъ была мотивирована слѣдующими соображеніями: „Въ послѣдніе годы на ряду со многими полезными произведеніями печати, неоднократно были случаи изданія безцензурныхъ сочиненій, наполненныхъ самыми опасными лжеученіями, стремящимися ниспровергнуть священныя истины религіи, извратить понятія о нравственности и поколебать коренныя основы государственнаго и общественнаго порядка. Весьма часто въ такихъ сочиненіяхъ не усматривается прямо нарушенія какой-либо статьи закона, и потому они распространяются безпрепятственно. Между тѣмъ достовѣрными свѣдѣніями доказывается, что во многихъ случаяхъ изданіе ихъ имѣетъ спеціальной цѣлью распространить лжеученія между учащейся молодежью, и въ этихъ видахъ нѣкоторыя книги, которымъ назначается довольно высокая цѣна для продажи въ книжныхъ лавкахъ, уступаются издателями за треть или четверть стоимости въ значительномъ числѣ экземпляровъ для разсылки въ университеты и гимназіи или для раздачи лицамъ, посвятившимъ себя распространенію вредныхъ ученій. Подъ вліяніемъ такой пропаганды многіе молодые люди впадали въ пагубныя заблужденія и иногда вовлекались въ поступки, вынуждавшіе принятіе противъ нихъ мѣръ, тягостныхъ для нихъ и для ихъ семействъ“. Карательная власть, предоставленная въ виду этихъ соображеній администраціи, заключается въ томъ, что министръ внутреннихъ дѣлъ налагаетъ запрещеніе на тѣ освобожденныя отъ предварительной цензуры книги или нумера повременнаго изданія, распространеніе которыхъ будетъ признано имъ вреднымъ. Сдѣлавъ распоряженіе о предварительномъ задержаніи такого произведенія, онъ представляетъ о воспрещеніи выпуска его въ свѣтъ на окончательное разрѣшеніе Комитета Министровъ (ст. 149-я Ценз. уст.).

Кромѣ того, министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено: 1) по его личному усмотрѣнію прекращать въ періодическихъ изданіяхъ помѣщеніе частныхъ объявленій на время отъ двухъ до восьми мѣсяцевъ (ст. 155-я); 2) пріостанавливать періодическое изданіе на срокъ не свыше трехъ мѣсяцевъ въ тѣхъ случаяхъ, когда редакторъ этого изданія не исполнитъ распоряженія о неоглашеніи или необсужденіи въ печати какого-либо вопроса государственной важности (ст. 156-я).

Въ 1882 г. были изданы новыя правила, вооружившія администрацію новыми карательными полномочіями: 1) цензорамъ предоставлено право, не возбуждая судебнаго преслѣдованія, пріостанавливать выходъ въ свѣтъ отдѣльныхъ нумеровъ тѣхъ освобожденныхъ отъ предварительной цензуры повременныхъ изданій, которыя выходятъ не менѣе одного раза въ недѣлю и которыя послѣ пріостановки на неизвѣстный срокъ вслѣдствіе полученнаго третьяго предостереженія стали по истеченіи этого срока снова появляться въ свѣтъ. Дабы сдѣлать возможнымъ своевременный просмотръ такихъ изданій цензорами и въ случаѣ необходимости—ихъ арестъ, редакціямъ этихъ изданій поставлено въ обязанность представлять нумера для просмотра въ цензурные комитеты не позже одиннадцати часовъ вечера наканунѣ дня выпуска въ свѣтъ (примѣчаніе къ ст. 144-й по изд. 1890 г.). 2) По закону 6-го апрѣля 1865 г. повременныя изданія, выходящія безъ предварительной цензуры, могли быть окончательно пріостановлены послѣ третьяго предостереженія не иначе, какъ по постановленію перваго департамента Сената. Въ 1882 году было Высочайше повелѣно: вопросы о совершенномъ прекращеніи повременныхъ изданій или о пріостановкѣ ихъ безъ опредѣленія срока ея продоставить совокупному обсужденію и разрѣшенію министровъ внутреннихъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія и юстиціи и оберъ-прокурора Св. Синода при участіи, сверхъ того, и тѣхъ министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, коими возбуждаются подобные вопросы (примѣч. къ ст. 148-й Уст. о цензурѣ и печ., по изд. 1890 г.).

§ 160. **Свобода вѣроисповѣданія.** Различныя вѣроисповѣданія въ предѣлахъ Русскаго государства пользуются далеко не одинаковой степенью свободы.

I. Наибольшей свободой пользуется православное вѣроисповѣданіе, которое признается господствующимъ въ нашемъ отечествѣ. 40-я ст. нашихъ Основныхъ законовъ гласитъ: „Первенствующая и господствующая въ Россійской имперіи вѣра есть христіанская православная, каѳолическая, восточнаго исповѣданія“ (ср. также ст. 65-ю Уст. о предупр. и пресѣч. прест.). Это первенство православнаго вѣроисповѣданія выражается въ слѣдующемъ: Императоръ, престоломъ Всероссійскимъ обладающій, не можетъ исповѣдывать никакой иной вѣры, кромѣ православной (ст. 41-я Осн. зак.). Онъ признается верховнымъ защитникомъ православной вѣры, хранителемъ ея догматовъ, блюстителемъ правовѣрія и всякаго въ православной Церкви благочинія (ст. 42-я Осн. зак.). Существуетъ цѣлый рядъ постановленій, которыя имѣютъ цѣлью обезпечить господство православной вѣры среди остальныхъ вѣроисповѣданій и содѣйствовать ея распространенію въ предѣлахъ Русскаго государства. Такъ одна православная Церковь имѣетъ право въ предѣлахъ государства убѣждать принадлежащихъ къ нему подданныхъ къ принятію ея ученія о вѣрѣ (ст. 70-я Уст. о предупр. и пресѣч. прест.). Проповѣдь православной вѣры находится подъ особой охраной правительственныхъ органовъ. Никто безъ вѣдома и благословенія епархіальнаго архіерея проповѣдывать иновѣрнымъ православіе да не дерзаетъ. Посланныхъ же отъ духовнаго начальства проповѣдниковъ слова Божія губернское начальство не

токмо охраняетъ между иновѣрными отъ всякихъ обидъ, но и оказываетъ имъ во время проповѣди всякое вспомоществованіе (тамъ же, стт. 71-я и 72-я). Переходъ изъ православія въ другое вѣроисповѣданіе, какъ и всякое дѣяніе, имѣющее цѣлью совратить православнаго, строго запрещается нашими законами, подъ угрозою уголовной кары (ст. 187-я Улож. о наказ. и слѣд.). Дѣти, родившіяся отъ брака лица православнаго съ неправославнымъ, должны быть воспитаны въ православной вѣрѣ. На этомъ основаніи передъ совершеніемъ брака православнаго лица съ лицомъ иностраннаго христіанскаго исповѣданія или съ лицомъ иновѣрнымъ, священникъ отбираетъ отъ сего лица подписку въ томъ, что оно дѣтей отъ сего брака будетъ крестить и воспитывать въ православной вѣрѣ (ст. 74-я Уст. о предупр. и пресѣч. прест. Ср. также стт. 67-ю и 68-ю X т.).

II. Остальныя вѣроисповѣданія не пользуются тѣми правами, которыя предоставлены православной вѣрѣ, какъ господствующей. Они только терпимы, и предоставленная имъ свобода выражается, главнымъ образомъ, въ томъ, что имъ дозволено отправленіе богослуженія по обрядамъ своей вѣры (ст. 44-я Осн. зак.). „Всѣ, непринадлежащіе къ господствующей Церкви, подданные Россійскаго государства, природные и въ подданство принятые, также иностранцы, состоящіе въ россійской службѣ или временно въ Россіи пребывающіе, пользуются каждый повсемѣстно свободнымъ отправленіемъ ихъ вѣры и богослуженія по обрядамъ оной“ (ср. также ст. 45-ю Осн. зак.). Исключеніе изъ этого общаго правила сдѣлано для раскольниковъ: имъ запрещено публичное „оказательство“ ихъ вѣры. Подъ публичнымъ оказательствомъ раскола понимается: 1) крестные ходы и публичныя процессіи въ церковныхъ облаченіяхъ, 2) публичное ношеніе иконъ, за исключеніемъ предношенія иконы сопровождаемому на кладбище покойнику, 3) употребленіе внѣ домовъ часовенъ и молитвенныхъ зданій, церковнаго облаченія или монашескаго и священнослужительскаго одѣянія и 4) раскольничье пѣніе на улицахъ и площадяхъ. Раскольникамъ дозволяется отправлять богослуженіе и по ихъ обрядамъ въ предназначенныхъ для того зданіяхъ, но съ тѣмъ, чтобы этимъ зданіямъ не былъ придаваемъ внѣшній видъ православнаго храма и чтобы при немъ не имѣлось наружныхъ колоколовъ; надверные же же кресты и иконы надъ входомъ въ часовню или другое молитвенное зданіе ставить не возбраняется (Уст. о предупр. и пресѣч. прест. по изд. 1890 г., ст. 48-я).

Отношеніе русскаго законодательства къ различнымъ терпимымъ вѣроисповѣданіямъ не одинаково. Оно принимаетъ подъ свое покровительство всѣ христіанскія вѣроисповѣданія противъ вѣроисповѣданій нехристіанскихъ. Это начало выражается въ томъ, что наши законы угрожаютъ наказаніемъ всякому, кто 1) или отвлечетъ кого отъ христіанской вѣры какого бы то ни было исповѣданія въ нехристіанское, 2) или отступитъ отъ христіанской вѣры въ нехристіанскую (стт. 184-я и 185-я Улож. о наказ.). Запрещается подъ страхомъ уголовнаго наказанія лицамъ нехристіанскаго вѣроисповѣданія, вступившимъ въ бракъ съ лицомъ христіанскаго вѣроисповѣданія, воспитывать своихъ дѣтей въ своей вѣрѣ (ст. 186-я Улож. о наказ.). Пере-

ходъ нехристіанъ въ христіанскую вѣру, безразлично какого исповѣданія, у насъ разрѣшается (Уст. о предупр. и пресѣч. прест., стт. 84-я и 87-я).

§ 161. **Обязанности подданныхъ.**

I. *Общія основанія.* Воинская повинность, какъ она организована закономъ 1871 г., есть у насъ повинность всеобшая и личная. Она всеобщая въ томъ смыслѣ, что ей подлежитъ все мужское населеніе безъ различія состояній (ст. 1-я). Она личная въ томъ смыслѣ, что ни денежный выкупъ отъ нея, ни замѣна охотникомъ не допускаются (ст. 2-я). Замѣна допускается только въ предѣлахъ одной семьи: тотъ членъ семьи, который долженъ поступить на службу по жребію, можетъ быть замѣненъ по добровольному согласію роднымъ или двоюроднымъ братомъ (ст. 5-я).

II. *Освобожденіе отъ воинской повинности.* Воинской повинности подлежитъ все мужское населеніе безъ различія сословій, но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы призывались всѣ мужчины поголовно. „Ни одно государство, содержащее постоянную армію, съ болѣе или менѣе продолжительнымъ срокомъ дѣйствительной службы, не въ состояніи проводить черезъ ея ряды всю массу лицъ, достигающихъ ежегодно призывного возраста и вполнѣ способныхъ къ военной службѣ; болѣе, чѣмъ гдѣ-либо, это положеніе имѣетъ мѣсто для нашей арміи, въ которой сроки дѣйствительной службы опредѣлены въ большихъ размѣрахъ сравнительно съ другими арміями“ (Лобко, Военная администрація, стр. 14). Въ самомъ дѣлѣ, наше населеніе даетъ ежегодно 850.000 лицъ, достигшихъ призывного возраста, а между тѣмъ для пополненія нашихъ кадровъ ежегодно призывается не болѣе 260.000 новобранцевъ. Изъ общей массы 850.000 подростковъ необходимо выбрать, такимъ образомъ, всего одну треть, остальныя двѣ трети должны быть освобождены отъ службы. Что же должно послужить основаніемъ для такого побужденія?

I. Первымъ такимъ основаніемъ, которое подразумѣвается, впрочемъ, само собою, служитъ физическая неспособность къ военной службѣ. Но за вычетомъ этихъ физически неспособныхъ остается еще много подростковъ, которыя должны быть освобождены отъ военной службы.

Основанія для ихъ освобожденія должны соотвѣтствовать тѣмъ началамъ всесословности и равномѣрности, изъ которыхъ исходилъ законодатель при учрежденіи общей воинской повинности. Такимъ основаніемъ, по примѣру другихъ законодательствъ, и является у насъ жребій, т.-е. простая случайность, для всѣхъ одинаковая. Но, прежде чѣмъ заставить дѣйствовать эту случайность, законодатель счелъ справедливымъ принять во вниманіе извѣстные интересы семейные и хозяйственные и, выдѣливъ лицъ, которыя нуждаются въ освобожденіи отъ военной службы во имя огражденія этихъ интересовъ, лишь остальныхъ подвергать жребію.

II. Согласно съ изложенными основаніями освобождаются отъ службы совершенно: 1) физически неспособные. Изъ лицъ, подлежащихъ поступленію на службу по жребію, освобождаются отъ оной тѣ, которыя вслѣдствіе тѣлесныхъ недостатковъ или болѣзненнаго

разстройства совершенно неспособны къ военной службѣ, изъ сего исключаются, однако, умышленные членовредители, во всякомъ случаѣ обращаемые въ войско (ст. 42-я). 2) По роду занятій: а) священнослужители всѣхъ христіанскихъ вѣроисповѣданій, б) православные псаломщики, окончившіе курсъ въ духовныхъ академіяхъ и семинаріяхъ или духовныхъ училищахъ (ст. 62-я).

III. Въ мирное время безусловно освобождаются отъ военной службы по роду занятій: а) доктора медицины или лѣкаря, магистры ветеринарныхъ наукъ или фармаціи, б) пансіонеры Академіи Художествъ, отправленные за границу на казенный счетъ для усовершенствованія въ художественномъ образованіи, в) преподаватели и воспитатели (штатные) во всѣхъ правительственныхъ учебныхъ заведеніяхъ. Всѣ эти лица прямо зачисляются въ запасъ (ст. 63-я).

Условно освобождаются по семейному положенію: 1) членъ семьи, который является единственной опорой или надеждою семьи, а именно: а) единственный способный къ труду сынъ при отцѣ, къ труду неспособномъ, или при матери вдовѣ, б) единственный способный къ труду братъ при одномъ или нѣсколькихъ круглыхъ сиротахъ братьяхъ или сестрахъ, в) единственный способный къ труду внукъ при дѣдѣ или бабкѣ, не имѣющій способныхъ къ труду братьевъ, г) единственный сынъ въ семьѣ, хотя бы при отцѣ, способномъ къ труду, д) незаконнорожденный, на попеченіи коего находится мать или сестра или же неспособный къ труду братъ; 2) единственный способный къ труду сынъ при отцѣ, также способномъ къ труду, и одномъ или нѣсколькихъ братьяхъ къ труду неспособныхъ; 3) лицо, непосредственно слѣдующее во возрасту за братомъ, находящимся по призыву на дѣйствительной службѣ или умершимъ на оной или же безвѣстно пропавшимъ на войнѣ (стт. 45-я, 46-я).

Всѣ эти лица освобождаются только условно, т.-е. въ томъ случаѣ, если для выполненія набора имѣется достаточно прочихъ лицъ призванныхъ къ жребію (ст. 47-я). Въ случаѣ же недостатка такихъ лицъ, призываются и лица, пользующіяся льготами по семейному положенію второго и третьяго разряда; лица же, имѣющія права на льготу по семейному положенію перваго разряда, вносятся въ пріемную роспись только въ такомъ случаѣ, когда о привлеченіи ихъ на службу въ войска состоится особое, по представленію военнаго министра, Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта (стт. 146-я и 152-я).

Всѣ эти лица освобождаются только условно и лишь на мирное время. Они зачисляются въ ополченіе и, слѣдовательно, въ случаѣ чрезвычайной опасности призываются къ отбыванію воинской повинности.

III. *Отсрочки.* Отсрочки призыва состоятъ въ томъ, что молодые люди, достигшіе призывного возраста и вынувшіе жребій, въ дѣйствительности поступаютъ на службу не въ томъ году, когда они были призваны къ жребію, а по прошествіи извѣстнаго срока, во вниманіе: 1) или къ причинамъ физическимъ, 2) или къ имущественнымъ интересамъ, 3) или къ окончанію образованія.

1. По причинамъ физическимъ дается отсрочка: лицамъ а) не-

достаточно возмужалымъ для военной службы, б) одержимыхъ такими болѣзнями, которыя не признаются совершенно освобождающими отъ службы, в) не оправившимся отъ недавно перенесенныхъ болѣзней. Этимъ лицамъ дается отсрочка на одинъ годъ. Если и по истеченіи этого срока они окажутся негодными, то они или зачисляются въ запасъ, когда по наружному виду окажутся способными носить оружіе, или въ противномъ случаѣ освобождаются отъ службы навсегда (ст. 44-я).

2. Отсрочка дается и для устройства имущественныхъ и хозяйственныхъ дѣлъ лицамъ, управляющимъ лично собственнымъ недвижимымъ имуществомъ или принадлежащимъ имъ торговымъ, фабричнымъ или промышленнымъ заведеніемъ. Такія отсрочки даются не болѣе какъ на два года (ст. 52-я).

3. Для окончанія образованія дается отсрочка на различные сроки. Наименьшей отсрочкой пользуются воспитанники гимназій и соотвѣтствующихъ имъ заведеній, а именно, — до достиженія 22-лѣтняго возраста; наибольшая же отсрочка дается обучающимся въ университетахъ, (до 27 л.) и въ духовныхъ академіяхъ (до 28 л.) Кромѣ того, лицамъ, кончающимъ съ выпускнымъ свидѣтельствомъ курсъ наукъ въ университетахъ, если они не достигли еще 27 лѣтъ, предоставляется право отсрочки по отбыванію воинской повинности до выдержанія ими экзамена въ государств. комиссіи (ст. 53-я, примѣч. 1-е, по изд. 1890 г.).

IV. *Сокращеніе срока службы* является преимуществомъ, которое даетъ одно образованіе. Молодые люди, получившіе образованіе, могутъ воспользоваться этимъ преимуществомъ двоякимъ путемъ: или въ качествѣ жеребьевыхъ, т.-е. по общему призыву и вынутому жребію, или же въ качествѣ вольноопредѣляющихся.

А. Сокращеніе службы для жеребьевыхъ, получившихъ образованіе: 1) окончившіе курсъ въ учебныхъ заведеніяхъ 1-го и 2-го разряда, равно какъ окончившіе курсъ шести классовъ гимназій или реальныхъ училищъ, или выдержавшіе соотвѣтствующее испытаніе состоятъ на службѣ два года (вмѣсто пяти); 2) окончившіе курсъ или выдержавшіе испытаніе въ знаніи курса учебныхъ заведеній 3-го разряда, состоятъ на службѣ три года; 3) имѣющіе свидѣтельство о знаніи курса начальныхъ народныхъ училищъ или курса другихъ учебныхъ заведеній 4-го разряда состоятъ на службѣ четыре года (ст. 56-я).

В. Сокращеніе службы для вольноопредѣляющихся: 1) окончившіе курсъ въ заведеніяхъ первыхъ двухъ разрядовъ или же выдержавшіе соотвѣтствующее испытаніе (не ниже шести кл. гимназій или реальныхъ училищъ) состоятъ на дѣйствительной службѣ одинъ годъ; 2) выдержавшіе экзаменъ по особой программѣ (приблизительно соотвѣтствующей курсу уѣздныхъ училищъ или 4-хъ классовъ гимназіи) служатъ два года (стт. 12-я и 171-я Выс. утв. 10 февр. 1886 г. мн. Гос. Сов.).

ГЛАВА IV.

Инородцы и иностранцы.

§ 162. **Евреи** *).

I. *Право передвиженія.* Главное и наиболѣе существенное ограниченіе въ правахъ, которымъ евреи отличаются отъ остальныхъ русскихъ подданныхъ, заключается въ томъ, что наше законодательство установляетъ для нихъ черту осѣдлости, за предѣлами которой они не имѣютъ права селиться (за немногими лишь исключеніями, о которыхъ будетъ сказано ниже).

1) Евреи имѣютъ право селиться повсемѣстно и безъ ограниченій: а) въ губерніяхъ царства Польскаго, т.-е. въ десяти привислинскихъ губерніяхъ (Варшавской, Калишской, Кѣлецкой, Ломжинской, Люблинской, Петроковской, Плоцкой, Радомской, Сувалкской, Сѣдлецкой), б) въ губерніяхъ Виленской, Гродненской, Ковенской, Минской, Волынской, Подольской, Полтавской, Екатеринославской, Черниговской и Бессарабской.

2) Евреи имѣютъ право селиться съ извѣстными ограниченіями а) въ губерніяхъ Витебской и Могилевской (въ этихъ губерніяхъ имъ дозволяется жить въ городахъ, въ селахъ же имъ запрещается селиться осѣдлыми жителями, они могутъ лишь временно пребывать въ нихъ по установленнымъ билетамъ); б) въ губерніяхъ Херсонской и Таврической (за исключеніемъ городовъ Николаева и Севастополя, въ которыхъ дозволяется водворяться только евреямъ почетнымъ гражданамъ и купцамъ обѣихъ гильдій); в) въ губерніи Кіевской, за исключеніемъ Кіева, въ которомъ могутъ селиться только купцы 1-й гильдіи, съ извѣстнымъ числомъ прислуги и приказчиковъ, ограниченнымъ крайней необходимостью. Этимъ пріѣзжающимъ въ Кіевъ на постоянное жительство евреямъ дозволяется останавливаться и жить только въ извѣстной части города (а именно въ Лыбедской и Плоской частяхъ); г) въ Курляндской губерніи, въ посадѣ Шлокѣ и въ г. Ригѣ, Лифляндской губ. (въ Курл. губ. и въ посадѣ Шлокѣ разрѣшается жительство тѣмъ только евреямъ, которые тамъ записаны до 13 апр. 1835 г., въ Ригѣ только тѣмъ, которые записаны по ревизіи 1841 г.).

Селиться за чертой своей осѣдлости имѣютъ право лишь нѣкоторые евреи, которымъ это право предоставляется какъ льгота, обусловливаемая или родомъ занятій, или образованіемъ, а именно: 1) купцамъ 1-й гильдіи, 2) евреямъ ремесленникамъ, какъ цеховымъ, такъ и занимающимся нецеховыми мастерствами (ст. 975-я, т. IX), 3) кончившимъ курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, 4) имѣющимъ ученыя степени доктора или магистра, 5) аптекарскимъ помощникамъ, дантистамъ, фельдшерамъ, повивальнымъ бабкамъ, 6) изучающимъ

*) Говоря объ евреяхъ, нужно замѣтить, что всѣ ограниченія ихъ правъ относятся только къ евреямъ талмудистамъ. Евреи караимы были сравнены въ правахъ съ русскими вполнѣ еще Екатериной II, и это было подтверждаемо неоднократно и впослѣдствіи; послѣднее подтвержденіе было 5-го ноября 1881 г.

фармацію, фельдшерское и повивальное искусство (ст. 17-я XIV т. по изд. 1890 г.).

II. *Право на поступленіе въ государственную службу и на отправленіе общественныхъ должностей.* 1) Евреи не имѣютъ права поступать на гражданскую службу за исключеніемъ а) имѣющихъ степень доктора или магистра, б) имѣющихъ дипломъ на званіе лѣкаря (они могутъ, однако, поступать на службу по медицинской части лишь въ мѣстностяхъ, гдѣ евреямъ дозволяется постоянное мѣсто жительства; стт. 7-я, 46-я, 56-я, т. III). 2) Относительно участія евреевъ въ городскомъ общественномъ управленіи временно, до пересмотра дѣйствующихъ узаконеній о евреяхъ, установлено такое правило, что они не допускаются совершенно къ участію въ городскомъ самоуправленіи, исключая только городовъ, находящихся въ чертѣ еврейской осѣдлости (кромѣ Кіева), причемъ они могутъ быть только гласными и число ихъ не должно превышать одной десятой части общаго состава думы (Собр. узак. 1892 г., № 69, ст. 729-я).

III. *Гражданскія права евреевъ.* 1) *Торговыя права евреевъ.* Евреямъ дозволяется питейная торговля только въ мѣстностяхъ, опредѣленныхъ для постоянной ихъ осѣдлости, и притомъ не иначе, какъ въ собственныхъ ихъ домахъ; сидѣльцы евреи могутъ быть только въ заведеніяхъ своихъ единовѣрцевъ (ст. 363-я Устава о пит. сборѣ, изд. 1887 г.).

2) *Права евреевъ по пріобрѣтенію недвижимаго имущества.* По 959-й ст. IX т. евреи въ чертѣ ихъ осѣдлости, равно какъ и вездѣ, гдѣ дозволено имъ постоянное пребываніе, имѣютъ право пріобрѣтать недвижимую собственность всякаго рода. Однако въ 1863-мъ г., а затѣмъ въ 1882-мъ г. были изданы постановленія, парализовавшія это общее правило для большинства еврейскаго населенія. Послѣ польскаго мятежа было издано постановленіе, по которому въ девяти западныхъ губерніяхъ воспрещается всѣмъ безъ исключенія евреямъ пріобрѣтать земли отъ помѣщиковъ и отъ крестьянъ (прим. 3-е къ ст. 959-й по прод. 1890 г.). А въ 1882-мъ г. было пріостановлено временно совершеніе купчихъ крѣпостей и закладныхъ на имя евреевъ въ чертѣ ихъ осѣдлости, а равно и засвидѣтельствованіе на имя евреевъ арендныхъ договоровъ на недвижимыя имущества, находящіяся внѣ черты городовъ и мѣстечекъ, и довѣренностей на управленіе и распоряженіе сими имуществами (прим. 4-е къ ст. 959-й по прод. 1890 г.).

3) *Права евреевъ по союзу брачному.* а) Бракъ русскихъ подданныхъ православнаго и римско-католическаго исповѣданій съ евреями запрещенъ (ст. 85-я X т.). б) Лицо еврейскаго исповѣданія, по принятіи христіанства, можетъ пребывать въ единобрачномъ сожительствѣ съ женой, сохранившей еврейское вѣроисповѣданіе, но обязуется склонять ее къ воспринятію православія, а она обязывается, ни дѣтей, ни мужа не совращать въ еврейскую вѣру. Если же мужъ и жена по обращеніи одного изъ супруговъ въ христіанство жить въ прежнемъ союзѣ не пожелаютъ, то бракъ расторгается и обратившемуся лицу разрѣшается вступить въ бракъ съ лицомъ православнымъ (тамъ же, стт. 79-я и 81-я).

§ 163. **Иностранцы.** Иностранцами признаются у насъ всѣ поддан-

ные другихъ государствъ, не вступившіе установленнымъ порядкомъ въ русское подданство (т. IX, ст. 990-я).

I. Въѣздъ въ Россію свободенъ всѣмъ иностранцамъ, къ какой бы націи они ни принадлежали и какую бы вѣру они ни исповѣдывали. Нашъ законъ изъ этого общаго правила установляетъ лишь слѣдующія исключенія.

1. Посольства, миссіи и консульства не выдаютъ паспортовъ для въѣзда въ Россію тѣмъ иностранцамъ: а) коимъ поименно запрещенъ правительствомъ въѣздъ въ наши предѣлы, б) коихъ, по собственнымъ свѣдѣніямъ посольствъ, миссій и консульствъ, они имѣютъ основательную причину признавать неблагонадежными, в) цыганамъ, шарманщикамъ, разносчикамъ аптечныхъ матеріаловъ, гипсовыхъ фигуръ и вообще людямъ праздношатающимся (ст. 264-я т. XIV по изд. 1890 г.).

2. Румынскимъ евреямъ, не имѣющимъ средствъ къ существованію, запрещается въѣздъ въ Россію (дополн. къ ст. 264-й т. XIV по изд. 1890 г.).

II. Иностранцы могутъ жить въ Россіи, гдѣ угодно, и водворяться въ ней на любой срокъ (ст. 991-я т. IX). Наше законодательство дѣлаетъ въ этомъ отношеніи только исключеніе для евреевъ.

Евреи не допускаются къ переселенію въ Россію (ст. 992-я т. IX). Исключеніе дѣлается только для нѣкоторыхъ лицъ, а именно: а) для тѣхъ евреевъ, которыхъ правительство выписываетъ для занятія должностей раввиновъ или медиковъ, б) для тѣхъ евреевъ, которые пріѣзжаютъ въ Россію съ намѣреніемъ учредить фабрики и заводы и для сего предъявятъ капиталъ не менѣе 15 тысячъ рублей, в) для евреевъ мастеровъ, выписанныхъ фабрикантами евреями для производства мануфактурныхъ работъ. Эти послѣдніе могутъ селиться только въ мѣстахъ осѣдлости евреевъ (ст. 290-я т. XIV). Что же касается до евреевъ, пріѣзжающихъ въ Россію съ цѣлью временнаго пребыванія, то имъ дозволяется посѣщать извѣстныя въ Россіи мануфактурныя и торговыя мѣста, въ особенности комиссіонерамъ значительныхъ заграничныхъ купеческихъ домовъ, но для этого требуется предварительное разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ. Впрочемъ банкирамъ и главамъ извѣстныхъ значительныхъ торговыхъ домовъ посольства и консульства могутъ выдавать паспорты безъ такого разрѣшенія (ст. 2-я прилож. къ ст. 289-й т. XIV по изд. 1890 г.).

III. Иностранцамъ, пребывающимъ въ Россіи, предоставляется пользованіе гражданскими правами наравнѣ съ русскими подданными. Они могутъ производить торговлю, заниматься ремеслами, заводить фабрики и заводы по тѣмъ же правиламъ, которыя установлены для русскихъ подданныхъ. Они имѣютъ право дѣлать завѣщаніе на общемъ основаніи и пріобрѣтать наслѣдства по закону и по завѣщанію.

Имъ предоставляется право пріобрѣтать всякое движимое и недвижимое имущество. Изъ этого общаго правила сдѣлано исключеніе указомъ 14-го марта 1887 г. Въ силу этого указа въ 10 губ. царства Польскаго, въ губерніяхъ Бессарабской, Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Кіевской, Ковенской, Лифляндской, Минской и Подольской иностранные подданные не могутъ впредь пріобрѣтать

какими бы то ни было способами и на какомъ бы то ни было основаніи права собственности на недвижимыя имущества, а равно права владѣнія и пользованія недвижимыми имуществами, отдѣльнаго отъ права собственности вообще, въ частности же вытекающаго изъ договора найма и аренды, внѣ торговыхъ и другихъ городскихъ поселеній. На это ограниченіе правъ иностранцевъ въ мѣстности, граничащей съ владѣніями нашихъ западныхъ сосѣдей, нужно смотрѣть, однако, какъ на временную мѣру, вызванную обострившимися международными отношеніями и имѣющую цѣлью обезопасить нашу западную границу (прилож. къ ст. 1003-й, прим. 2-е, IX т. по изд. 1890 г.).

IV. Политическими правами иностранцы пользуются у насъ, какъ и вездѣ, въ ограниченныхъ размѣрахъ: между иностранцемъ и пріютившимъ его государствомъ не могутъ существовать тѣ тѣсныя и исключительныя отношенія, на которыхъ покоятся политическія права и которыя возможны только между государствомъ и его подданнымъ. Иностранцы не могутъ ни быть присяжными засѣдателями, ни участвовать въ выборахъ какъ земскихъ, такъ и городскихъ. Что же касается до права поступленія на государственную службу, то въ этомъ отношеніи иностранцамъ предоставлены у насъ права, которыми они не пользуются въ другихъ государствахъ.

Иностранцы, наравнѣ съ купцами и ихъ дѣтьми, личными почетными гражданами и лицами податныхъ сословій, имѣютъ право на поступленіе въ государственную службу, когда по мѣсту воспитанія своего пріобрѣтутъ право на классный чинъ или вообще окончатъ курсъ въ такомъ заведеніи, изъ котораго дозволено принимать въ службу, независимо отъ рода и званія, или когда пріобрѣтутъ ученую или академическую степень (стт. 4-я и 5-я III т.). На службу ученую и учебную, равно и по искусственной части вѣдомствъ горнаго, монетнаго и соляного могутъ быть принимаемы иностранцы, которые и не имѣютъ образовательнаго ценза (стт. 47—50 III т.).

Иностранцы ученые, художники, торгующіе капиталисты и хозяева значительныхъ мануфактурныхъ и фабричныхъ заведеній могутъ получать званіе личныхъ почетныхъ гражданъ (ст. 999-я т. IX).

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ВВЕДЕНІЕ.

Ученіе объ управленіи.

Л. Штейнъ, Ученіе объ управленіи. Введеніе. *Georg Meyer,* Deutsches Staatsrecht, § 106. *Градовскій.* Начала русскаго госуд. права. Т. II, кн. I.

§ 164. **Понятіе объ управленіи.** Управленіе понимается, во-первыхъ, въ смыслѣ правительственной дѣятельности и противополагается дѣятельности законодательной и судебной.

Такое раздѣленіе государственной дѣятельности на три функціи сдѣлалось господствующимъ въ литературѣ со временъ Монтескье и держится съ небольшими уклоненіями въ наукѣ и по сіе время. До Монтескье не знали этого раздѣленія. Такъ, Гуго Гроцій различаетъ лишь двѣ вѣтви государственной дѣятельности: законодательную и исполнительную, а послѣдняя совмѣщаетъ въ себѣ судебную и исполнительную. Локкъ также не выдѣляетъ судебной власти въ самостоятельную функцію, а говоритъ только о законодательной и исполнительной, подраздѣляя послѣднюю на внутреннюю и внѣшнюю, которую называетъ федеративной. И Руссо говоритъ только о власти суверенной, издающей законы, и о власти правительственной, исполняющей эти законы.

Если эти писатели соединяютъ власть правительственную съ судебной и противопоставляютъ ее власти законодательной, то въ послѣднее время замѣчается въ литературѣ противоположная тенденція—соединить законодательную и исполнительную и противопоставить ихъ власти судебной. „Судебная функція,—говоритъ профес. Коркуновъ,—рѣзче отличается отъ функціи исполнительной, нежели исполнительная отъ законодательной. Во-первыхъ, исполнительная власть нигдѣ не ограничивается однимъ примѣненіемъ установленныхъ законодателемъ общихъ правилъ, но вездѣ сама конкурируетъ съ ней въ изданіи таковыхъ, и, наоборотъ, законодатель издаетъ и частныя постановленія; такимъ образомъ, функціи той и другой довольно однородны; напротивъ, судебная власть никогда не издаетъ общихъ постановленій. Во-вторыхъ, какъ исполнительная, такъ и законадательная власть имѣютъ дѣло съ будущимъ, судебная же—съ прошлымъ. Въ-третьихъ, какъ исполнительная, такъ и законодательная власть руководствуются началами цѣлесообразности, судебная—

исключительно началами права. Въ-четвертыхъ, въ историческомъ процессѣ развитія государственной организаціи отдѣленіе судебной власти отъ исполнительной всегда предшествуетъ отдѣленію отъ нея власти законодательной. Въ-пятыхъ, въ организаціи законодательныхъ учрежденій и исполнительныхъ гораздо больше сходства, нежели въ организаціи судебныхъ и исполнительныхъ; судебныя учрежденія рѣзко отличаются своею независимостью и отъ правительства и отъ общества. Въ-шестыхъ, въ самой наукѣ ученіе о законодательствѣ и администраціи соединяется въ одной наукѣ государственнаго права, ученіе же о судебной власти, напротивъ, выдѣляется, какъ самостоятельная наука о судопроизводствѣ". Въ этихъ замѣчаніяхъ много справедливаго, но они не могутъ служить основаніемъ для смѣшенія властей законодательной и исполнительной. Такія общія черты, которыя существуютъ, по мнѣнію проф. Коркунова, между законодательной и правительственной дѣятельностью, существуютъ и между правительственной дѣятельностью и судебной. Какъ та, такъ и другая суть дѣятельности подзаконныя; законодательная дѣятельность творитъ новое право, судебная же и правительственная функціи новаго права творить не должны, обязаны лишь осуществлять и примѣнять существующія юридическія нормы и дѣйствовать въ предѣлахъ этихъ нормъ. Какъ исполнительная, такъ и судебная власти находятся въ служебномъ отношеніи къ закону и суть власти ограниченныя и зависимыя; предѣлы своей дѣятельности и полномочія свои онѣ черпаютъ въ законѣ; законодательная же власть—власть свободная и независимая; для ея дѣятельности нѣтъ предѣловъ юридическихъ, и она же установляетъ тѣ нормы, которыя опредѣляютъ ея компетенцію и организацію. Такимъ образомъ, судебная и исполнительная власти имѣютъ между собою не менѣе общихъ чертъ, отличающихъ ихъ отъ власти законодательной, чѣмъ власть законодательная и исполнительная. Но какъ черты сходства, сближающія судебную функцію съ исполнительной, не даютъ намъ еще права игнорировать ихъ особенности и подводить ихъ подъ понятіе одной функціи, такъ и общія черты, подмѣченныя проф. Коркуновымъ въ дѣятельности законодательной и исполнительной, не могутъ служить достаточнымъ основаніемъ для соединенія этихъ двухъ функцій. Такое соединеніе было бы ничѣмъ не мотивированнымъ шагомъ назадъ какъ въ теоретическомъ, такъ и въ практическомъ отношеніяхъ.

Великая заслуга французской политической школы XVIII вѣка, имѣющей своими представителями Монтескье и Руссо, заключается въ томъ, что она указала на соединеніе законодательной власти съ исполнительной, какъ на корень того зла, которымъ страдалъ старый государственный порядокъ. При господствѣ этого порядка всякое повелѣніе государственной власти есть законъ, и монархъ своими распоряженіями регулировалъ административныя задачи, отмѣнялъ существующее право и создавалъ новое. Односторонняя воля правителя такъ же свободно распоряжалась достояніемъ и свободою гражданъ, достояніемъ государства и его организаціей, какъ и второстепенными административными актами. Французская политическая школа провела рѣзкую грань между законодательной функціей и пра-

вительственной и провозгласила основной принципъ конституціоннаго государства, по которому новое право не можетъ быть созидаемо односторонней волей правителя, а всякая норма, служащая основаніемъ для новыхъ правъ и обязанностей, можетъ быть установлена только волей государства, общей волей, закономъ. Этотъ основной принципъ и опредѣляетъ организацію современнаго конституціоннаго государства, сущность которой заключается въ томъ, что законодательная функція предоставляется народному представительству, правительственная же — королю. Если король участвуетъ въ законодательствѣ, а народное представительство отправляетъ извѣстныя функціи правительственной власти, то это нисколько не ослабляетъ основного правила въ дѣлѣ распредѣленія функцій государственной дѣятельности, по которому всякое обязательное предписаніе юридической нормы, т.-е. всякій законъ въ матеріальномъ смыслѣ, можетъ состояться только съ согласія народнаго представительства, правительственные же акты въ принципѣ составляютъ сферу дѣятельности короля. А если это такъ, то необходимость разграниченія правительственной власти отъ законодательной очевидна, ибо только такое разграниченіе можетъ указать принципіальную границу между сферой дѣятельности главы государства и народнаго представительства. Отказаться же отъ такого разграниченія — какъ то дѣлаетъ проф. Коркуновъ, принимающій двойную классификацію и соединяющій законодательную функцію съ исполнительной, — значитъ отказаться отъ того принципа, который служитъ единственно надежной опорой для опредѣленія компетенціи народнаго представительства и разграниченія ея отъ сферы дѣятельности правительственной власти, значитъ не придавать никакого значенія различію между закономъ и административнымъ распоряженіемъ и возвратиться къ тому государственному порядку, который ставитъ законъ на одну доску съ административнымъ распоряженіемъ и предоставляетъ установленіе права усмотрѣнію правительства.

Проф. Коркуновъ правъ, говоря, что разграниченіе правительственной функціи отъ законодательной непримѣнимо въ абсолютной монархіи, гдѣ существуетъ только разграниченіе судебной власти отъ правительственной, обнимающей и законодательство и управленіе, сосредоточивающіяся въ однѣхъ рукахъ. Но наука не можетъ имѣть въ виду лишь одну историческую государственную форму и въ угоду ей игнорировать явленія, опредѣляющія характеръ другихъ государственныхъ формъ. Такой аргументъ могъ бы послужить и основаніемъ къ утвержденію, что судебная функція не составляетъ отдѣльной государственной функціи и должна быть слита съ правительственной, такъ какъ не только существовали, но и существуютъ государства, гдѣ судебная власть не разграничена отъ правительственной. Но задачи государственной науки вовсе не въ томъ, чтобы выставлять опредѣленія, которыя были бы примѣнимы ко всякому государственному порядку, какъ бы онъ въ своемъ развитіи ни былъ отсталъ, а въ томъ, чтобы стоять впереди этого развитія и указывать ему путь, соотвѣтствующій природѣ государственныхъ отношеній и тѣмъ цѣлямъ, которымъ должно служить государственное общежитіе.

Итакъ, подъ управленіемъ понимается, во-первыхъ, одна изъ трехъ функцій государственной дѣятельности, а именно, та функція, которая заключается въ правительственной дѣятельности и которая противопоставляется функціямъ законодательной и судебной.

Управленіе понимается, во-вторыхъ, въ смыслѣ совокупности юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ дѣятельность государства. Если управленіе въ первомъ смыслѣ, т.-е. въ смыслѣ одной изъ государственныхъ функцій, противопоставляется законодательной дѣятельности и судебной, то управленіе въ этомъ второмъ смыслѣ противопоставляется государственному устройству.

Государственное устройство есть совокупность нормъ, регулирующихъ устойчивую организацію государства, тѣ основныя черты его юридической конструкціи, которыя опредѣляютъ его образъ правленія, его государственную форму и которыми оно отличается отъ другихъ государствъ, *подъ государственнымъ же управленіемъ понимается совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ организацію, компетенцію и порядокъ дѣятельности тѣхъ органовъ государства, которымъ верховная власть поручаетъ (или делегируетъ) осуществленіе своихъ правъ въ предѣлахъ, ею устанавляемыхъ.*

Управленіе, понимаемое въ этомъ смыслѣ, противополагается не только государственному устройству, но и такъ называемому дѣйствительному управленію, которое заключается въ практическихъ мѣрахъ и способахъ, необходимыхъ для достиженія цѣлей государства и изученіе которыхъ не входитъ въ предѣлы государственнаго права, а составляетъ предметъ особой науки—ученія объ управленіи, или полицейскаго права.

165. **Содержаніе ученія о государственномъ управленіи.** Содержаніе какъ ученія о государственномъ устройствѣ, такъ и о государственномъ управленіи не одинаково въ примѣненіи къ различнымъ государственнымъ формамъ.

Одна изъ существеннѣйшихъ чертъ государственнаго устройства конституціоннаго государства заключается въ томъ, что носителемъ законодательной власти является глава государства и народное представительство. Опредѣленіе того, какъ законодательныя функціи распредѣляются между этими двумя верховными органами, составляетъ поэтому существенную часть основныхъ законовъ конституціоннаго государства. *Организація законодательнаго собранія, его права и функціи входятъ поэтому въ конституціонномъ государствѣ въ область ученія о государственномъ устройствѣ.* Не то въ монархіи абсолютной. Здѣсь вся полнота законодательной власти сосредоточивается въ монархѣ, но онъ осуществляетъ эти права при помощи органовъ, которые никакой независимостью по отношенію къ нему не пользуются и участіе которыхъ въ законодательной дѣятельности опредѣляется его волей. Кромѣ того, такъ какъ эти органы, имѣющіе лишь совѣщательный, а не рѣшающій голосъ, призваны монархомъ раздѣлять сферу его непосредственной дѣятельности, которая обнимаетъ и законодательство и управленіе, то они являются учрежденіями, принимающими участіе въ осуществленіи верховныхъ правъ какъ въ области законодательства, такъ и въ области управленія. *Если въ конституц-*

ціонномъ государствѣ дѣятельность всѣхъ законодательныхъ органовъ, какъ соносителей верховной власти, входитъ въ сферу государственнаго устройства, то въ монархіи абсолютной изученіе органовъ, принимающихъ участіе въ законодательной дѣятельности, какъ органовъ несамостоятельныхъ, отправляющихъ, кромѣ того, не только законодательныя, но и правительственныя функціи, входитъ въ область ученія объ управленіи.

Такъ какъ, далѣе, въ Русскомъ государствѣ не существуетъ рядомъ съ монархомъ непосредственныхъ органовъ, т.-е. такихъ, которые существовали бы въ силу государственнаго устройства и управляли бы въ силу самостоятельнаго права,—нѣтъ органовъ, которые, другими словами, были бы соносителями верховной власти, а всѣ существующіе въ Русскомъ государствѣ органы суть органы посредственные, то ученіе объ управленіи, т.-е. объ осуществленіи правъ верховной власти, обнимаетъ у насъ ученіе о всѣхъ органахъ государства.

Государственное устройство сводится у насъ, такимъ образомъ, къ ученію о правахъ монарха и законѣ, служащемъ основаніемъ его дѣятельности, управленіе же—къ ученію о посредственныхъ органахъ государства, призванныхъ осуществлять верховныя права монарха во всѣхъ областяхъ государственной дѣятельности.

§ 166. **Классификація органовъ управленія въ Русскомъ государствѣ.** Государственными органами, сказали мы выше, называются тѣ физическія лица, которыя призваны осуществлять государственныя функціи. Они бываютъ двоякаго рода.

I. *Органы непосредственные и посредственные. Органы непосредственные суть тѣ, которые существуютъ непосредственно въ силу самого государственнаго устройства.* Они отправляютъ государственныя функціи не по порученію другихъ органовъ, а въ силу самостоятельнаго права. Такими высшими непосредственными органами являются въ конституціонномъ государствѣ глава правительственной власти (президентъ въ республикѣ, король въ монархіи) и народное представительство. Въ абсолютномъ государствѣ только одинъ непосредственный органъ — монархъ.

Посредственные органы суть тѣ, которые не существуютъ непосредственно, въ силу государственнаго устройства, а призваны другими органами къ отправленію извѣстнаго круга государственныхъ функцій.

II. *Дѣленіе государственныхъ органовъ на два рода: государственные и общественные.* Посредственные органы бываютъ двоякаго рода: 1) *или они создаются непосредственными органами и призываются ими къ отправленію государственныхъ функцій — это такъ называемые посредственные правительственные органы, или государственныя установленія;* 2) *или же они не создаются государственной властью въ цѣляхъ управленія, а являются послѣдствіями существованія въ государствѣ самостоятельныхъ общественныхъ союзовъ.* Такіе союзы, области, города, общины имѣютъ свое самостоятельное бытіе и свои цѣли. Для такого самостоятельнаго бытія и для достиженія этихъ цѣлей они нуждаются въ органахъ. Эти органы, въ отличіе отъ правительственныхъ органовъ, являются не представителями государства, а предста-

вителями этихъ общественныхъ союзовъ: они не назначаются государственной властью, а выходятъ изъ среды общественныхъ союзовъ. Государство, пользуясь существованіемъ такихъ союзовъ, можетъ предоставить имъ отправленіе извѣстныхъ государственныхъ функцій. Тогда государственныя функціи отправляются органами этихъ общественныхъ союзовъ, и эти-то органы, въ отличіе отъ правительственныхъ органовъ, или государственныхъ установленій, называются общественными органами, или органами самоуправленія. Земской и крестьянской реформой и въ Русскомъ государствѣ вызваны къ жизни такіе союзы, которыми являются теперь губернское общество, уѣздное общество, сельское общество. На нихъ возложено отправленіе извѣстныхъ государственныхъ функцій по мѣстному управленію.

Итакъ, посредственные органы, которымъ въ Русскомъ государствѣ ввѣряется управленіе, можно раздѣлить на двѣ большія категоріи: 1) на государственныя установленія, 2) на общественные органы.

III. *Государственныя установленія и ихъ организація.* Государственныя установленія суть такіе государственные органы, которые призваны монархомъ или подчиненными ему органами къ государственной дѣятельности. Члены этихъ установленій называются *должностными лицами.* Часть территоріи, предѣлами которой ограничивается правительственная дѣятельность даннаго государственнаго установленія, называется его *административнымъ округомъ.* Подъ *компетенціей* государственнаго установленія понимается его право осуществлять предоставленныя ему полномочія, право по отношенію къ лицамъ какъ физическимъ, такъ и юридическимъ.

Государственное установленіе можетъ состоять изъ одного лица или нѣсколькихъ лицъ. *Государственныя установленія, состоящія изъ нѣсколькихъ лицъ, организованы или коллегіально, или бюрократически.* Въ первомъ случаѣ рѣшенія постановляются всѣми членами, составляющими установленіе, путемъ голосованія, причемъ для дѣйствительности рѣшенія требуется принятіе рѣшенія или единогласно, или большинствомъ голосовъ; власть, предоставленная такому установленію, принадлежитъ, такимъ образомъ, не одному физическому лицу, а юридическому цѣлому, которое образуетъ коллегію. Въ установленіяхъ, организованныхъ бюрократически, рѣшенія исходятъ отъ одного лица, стоящаго во главѣ установленія, остальные же члены этого установленія рѣшающаго голоса не имѣютъ и являются лишь помощниками своего начальника; власть, предоставленная такому установленію, принадлежитъ не юридическому лицу, а лицу физическому, тому, кто стоитъ во главѣ учрежденія. Коллегіальное устройство имѣютъ у насъ судебныя мѣста съ Сенатомъ во главѣ; бюрократически организованы наши министерства.

IV. *Виды государственныхъ установленій.* Государственныя установленія различаются затѣмъ по степени предоставленной имъ власти. Одни установленія не имѣютъ самостоятельной опредѣленной степени власти, а являются учрежденіями, только содѣйствующими совѣщательнымъ образомъ осуществленію власти Государя. Другія надѣлены опредѣленной степенью власти и въ предѣлахъ этой предоставленной имъ власти они дѣйствуютъ самостоятельно на основаніи законовъ,

регулирующихъ ихъ дѣятельность. Первыя установленія мы называемъ *несамостоятельными*, вторыя *самостоятельными*. Откуда это различіе, и чѣмъ обусловливается необходимость существованія въ нашемъ политическомъ строѣ этихъ двухъ родовъ государственныхъ установленій?

Мы различаемъ три функціи государственной власти: созданіе прочныхъ нормъ для сожительства людей въ государствѣ путемъ законодательства, попеченіе объ охраненіи неприкосновенности этихъ нормъ путемъ отправленія правосудія, забота объ общихъ государственныхъ интересахъ какъ извнѣ, такъ и внутри въ предѣлахъ этихъ нормъ путемъ управленія. Эти три функціи государственной власти исходятъ отъ Императора, который сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всѣ права верховной власти. Несмотря, однако, на всю полноту этой власти, Императоръ все же человѣкъ, который въ своей мощи и въ своей дѣятельности подлежитъ тѣмъ ограниченіямъ, которыя природа ставитъ человѣческимъ силамъ. Ему физически невозможно лично осуществлять всю совокупность государственныхъ задачъ: ему, далѣе, въ нравственномъ смыслѣ невозможно всѣ тѣ государственные интересы, которые подлежатъ его вѣдѣнію, такъ объективно воплощать въ своемъ лицѣ, чтобы всѣ рѣшенія его воли были чужды индивидуальныхъ слабостей и колебаній. *Если*, такимъ образомъ, *сущность нашего государственнаго устройства требуетъ сосредоточія всей власти въ рукахъ Императора, то, съ другой стороны, неотразимая необходимость требуетъ, чтобы Императоръ былъ ограниченъ въ дѣлѣ осуществленія своихъ верховныхъ правъ.* Это же ограниченіе при абсолютности власти Императора можетъ состоять никакъ не въ формѣ принужденія, исходящаго отъ другой власти, а лишь въ формѣ самоограниченія. Это самоограниченіе, которое возлагаетъ на себя Императоръ, можетъ быть осуществлено лишь тѣмъ, что другая воля находитъ себѣ юридическое выраженіе при осуществленіи Государемъ его верховныхъ правъ. Но эта воля не можетъ стоять ни надъ волею Государя, ни рядомъ съ волею монарха, а быть лишь волею, или содѣйствующей Государю постановлять свои рѣшенія, или волею, исполняющей эти рѣшенія. Другими словами, *ограниченіе, которое возлагаетъ на себя Государь при осуществленіи своихъ правъ, можетъ найти себѣ выраженіе или въ формѣ совѣщанія, такъ что Государь постановляетъ свои рѣшенія, лишь выслушавъ мнѣнія другихъ, мнѣнія для него, впрочемъ, необязательныя, или въ формѣ представительства, такъ что воля другого дѣйствуетъ по порученію и во имя воли Государя.* Форма совѣщанія избирается Государемъ для той области, въ которой онъ дѣйствуетъ лично и непосредственно, форма представительства—въ той области, гдѣ такая личная дѣятельность является или невозможной или излишней.

Гдѣ же граница той области, въ которой Государь дѣйствуетъ лично и непосредственно, и по какому признаку мы опредѣлимъ предѣлы той сферы, въ которой онъ осуществленіе своихъ правъ предоставляетъ своимъ представителямъ?

Однѣ функціи государственной власти предполагаютъ дѣятельность свободную и творческую, стоящую надъ законами и создающую

ихъ, дѣятельность, дающую импульсъ и направленіе всѣмъ важнѣйшимъ государственнымъ рѣшеніямъ и актамъ и выступающую во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, которые не предусмотрѣны закономъ и не могутъ быть разрѣшены силою дѣйствующихъ законовъ. Это, другими словами, область законодательства и верховнаго управленія. Другія функціи власти не предполагаютъ творческой дѣятельности и заключаются или въ примѣненіи закона къ отдѣльнымъ случаямъ, или въ управленіи согласно законамъ. Это область суда и подчиненнаго управленія.

Въ первой области Государь дѣйствуетъ лично и непосредственно, и установленія, раздѣляющія съ нимъ эту сферу дѣятельности, никакой опредѣленной властью не пользуются, а лишь содѣйствуютъ ему совѣщательнымъ образомъ. Въ этой области *рѣшенія постановляются непосредственно Государемъ, содѣйствующія же ему въ этой области учрежденія только подаютъ мнѣнія, которыя Государь выслушиваетъ, но которыя ничѣмъ не связываютъ его.* Такими учрежденіями являются: Государственный Совѣтъ, Комитетъ Министровъ и Совѣтъ Министровъ. Совѣтъ Министровъ является совѣщательнымъ учрежденіемъ при Государѣ по тѣмъ вопросамъ, которые касаются иниціативы законовъ и общихъ административныхъ повелѣній; Государственный Совѣтъ раздѣляетъ сферу непосредственной дѣятельности Государя, касающуюся обсужденій законовъ; Комитетъ Министровъ представляетъ собою совѣщательное учрежденіе по дѣламъ правительственнымъ.

Во второй области, области подзаконной, Государь дѣйствуетъ не непосредственно и лично, а черезъ своихъ представителей, черезъ тѣ государственныя установленія, которымъ онъ поручаетъ управленіе согласно установленнымъ имъ законамъ. Эти установленія должны быть облечены опредѣленной степенью власти и въ предѣлахъ своей компетенціи постановляютъ рѣшенія, обязательныя для управляемаго ими вѣдомства. Эти самостоятельныя государственныя установленія различаются по пространству ихъ дѣйствій на двѣ категоріи. 1. *Къ первой принадлежатъ установленія общегосударственныя, власть которыхъ дѣйствуетъ на всемъ пространствѣ имперіи.* Этими учрежденіями являются: а) Сенатъ и Синодъ. Первый стоитъ во главѣ свѣтскаго управленія. По 1-й ст. его Учрежденія ему въ порядкѣ гражданскаго суда и управленія подчиняются всѣ вообще мѣста и лица, кромѣ тѣхъ, которыя изъяты изъ этого подчиненія особенными постановленіями. Второй стоитъ во главѣ церковнаго управленія. b) Министерства, которымъ ввѣряется общее завѣдываніе опредѣленными отраслями управленія въ цѣломъ государствѣ. 2. *Ко второй группѣ самостоятельныхъ государственныхъ установленій принадлежатъ мѣстныя установленія, власть которыхъ ограничивается предѣлами даннаго округа.*

V. *Общественныя установленія.* Если государственныя установленія установляются и назначаются государственной властью и находятся отъ нея въ непосредственной зависимости, то установленія общественныя суть органы общественныхъ союзовъ, которымъ государственная власть предоставляетъ извѣстныя функціи управленія. Такими органами самоуправленія являются у насъ въ настоящее время

органы: 1) самоуправленія дворянскаго, 2) самоуправленія крестьянскаго, 3) самоуправленія городского, 4) самоуправленія земскаго.

Схема классификаціи. Данную нами классификацію органовъ управленія можно изобразить въ слѣдующей схемѣ:

I. Органъ непосредственный—носитель верховной власти, управляющій государствомъ въ силу самостоятельнаго права.

II. Органы посредственные, призванные къ государственной дѣятельности органомъ непосредственнымъ, носителемъ верховной власти.

А. **Государственныя** установленія.		Б. **Общественныя** установ.	
1. **Несамостоятельныя**, не имѣющія опредѣленной степени власти, а содѣйствующія совѣщательнымъ образомъ Императору въ области его непосредственной дѣятельности (Госуд. Совѣтъ, Комитетъ Мин., Совѣтъ Министровъ).	2. **Самостоятельныя**, имѣющія опредѣленную степень власти.	1. Сословныя	2. Всесос.
		а) Органы дворянскаго самоуправленія.	а) Органы городского самоуправленія.
	а) **Общегосударственныя** (Сенатъ, Синодъ, министерства) б) **Мѣстныя.**	б) Органы крестьянскаго самоуправленія.	б) Органы земскаго самоуправленія.

КНИГА I.

ОРГАНЫ ЦЕНТРАЛЬНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

ОТДѢЛЪ I.

ОРГАНЫ ВЕРХОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

ГЛАВА I.

Государственный Совѣтъ.

Даневскій, Исторія Государственнаго Совѣта. *Градовскій,* Начала русскаго государственнаго права. Томъ II, стр. 58—101.

§ 167. **Мѣсто, занимаемое Государственнымъ Совѣтомъ среди высшихъ центральныхъ учрежденій.**

I. *Значеніе Государственнаго Совѣта въ государствахъ конституціонныхъ.* Подъ Государственнымъ Совѣтомъ разумѣютъ вообще совѣтъ, состоящій при монархѣ или главѣ государства и раздѣляющій съ нимъ сферу его непосредственной дѣятельности. Чѣмъ шире эта сфера въ данномъ государствѣ, тѣмъ важнѣе въ немъ роль Государственнаго Совѣта и тѣмъ обширнѣе его компетенція и, наоборотъ, чѣмъ ограниченнѣе кругъ дѣятельности главы государства, тѣмъ скромнѣе значеніе Государственнаго Совѣта. Понятно, отсюда, что въ монархіи неограниченной, въ которой монархъ сосредоточиваетъ въ

своемъ непосредственномъ вѣдѣніи и законодательство и верховное управленіе. Государственный Совѣтъ играетъ первенствующую роль. Въ государствахъ же конституціонныхъ, въ которыхъ законодательная дѣятельность сосредоточивается въ народномъ представительствѣ, а руководство внутренней политикой исходитъ отъ министровъ, отвѣтственныхъ передъ этимъ представительствомъ, въ такихъ государствахъ Государственный Совѣтъ низводится на степень второстепеннаго учрежденія. Не во всѣхъ, однако, конституціонныхъ государствахъ Государственный Совѣтъ имѣетъ одинаковое значеніе. Въ тѣхъ изъ нихъ, въ которыхъ существуетъ парламентарная система правленія, онъ имѣетъ наименьшее значеніе, какъ наприм., въ Англіи; въ тѣхъ же конституціонныхъ монархіяхъ, въ которыхъ, какъ въ императорской Франціи, управленіе пользовалось самостоятельностью по отношенію къ парламенту, Государственный Совѣтъ занималъ болѣе независимое положеніе. Въ Англіи все верховное управленіе сосредоточивается въ министерствахъ и въ парламентѣ; министерства же зависятъ отъ парламента не только потому, что многіе правительственные акты могутъ исходить отъ парламента, но и потому, что министры избираются королемъ изъ среды парламентскаго большинства, и что этотъ выборъ не зависитъ отъ короля, а опредѣляется тѣмъ, кто стоитъ во главѣ этого большинства. Управленіе, исходящее отъ министровъ, зависитъ поэтому отъ настроенія и политической программы парламентскаго большинства, авторитетъ котораго не допускаетъ соперничества другого авторитета и лишаетъ инціативу короля всякой самостоятельности. Тайный Совѣтъ, Privy Council королевы, существующій de jure и по сіе время въ Англіи, фактически никакого болѣе вліянія на руководство королевской политикой не имѣетъ. Онъ уступилъ это вліяніе, которымъ онъ пользовался при Тюдорахъ и Стюартахъ, министерствамъ, органамъ, отвѣтственнымъ передъ парламентомъ и въ немъ черпающимъ свои полномочія и свой авторитетъ.

Другое положеніе занимаетъ Государственный Совѣтъ въ конституціонныхъ государствахъ, въ которыхъ авторитетное руководство внутренней политикой исходитъ не отъ народнаго представительства, а отъ короля, какъ напр., мы то видимъ въ императорской Франціи. Въ этихъ государствахъ правительство пользуется большей сравнительно независимостью и самостоятельностью. Если законы издаются лишь съ согласія народнаго представительства, то внесеніе ихъ въ законодательныя собранія и всѣ правительственные акты входятъ въ область компетенціи правительственной власти, принадлежащей королю и отправляемой подъ его надзоромъ и руководствомъ должностными лицами, назначаемыми главою государства. При этомъ назначеніи монархъ руководствуется не желаніями и настроеніемъ народнаго представительства, а своими личными взглядами на достоинства избираемыхъ имъ сановниковъ, на ихъ способность руководить политикой согласно его видамъ и его пониманію народныхъ потребностей. При этихъ условіяхъ и при такихъ отношеніяхъ между королемъ и народнымъ представительствомъ, это послѣднее оставляетъ широкое поле самостоятельности королю. Надъ народнымъ представи-

тельствомъ и министрами возвышается власть короля, самостоятельная, какъ по отношенію къ высшему органу законодательной дѣятельности, такъ и по отношенію къ органамъ правительственнымъ. Отправляя эту власть, онъ нуждается въ совѣщательномъ учрежденіи, которымъ является Государственный Совѣтъ. Типомъ такого Государственнаго Совѣта съ широкой компетенціей и съ большимъ политическимъ вѣсомъ является французскій Conseil d'Etat, сложившійся еще до первой революціи и пережившій всѣ послѣдующіе перевороты. Даже послѣдняя революція не упразднила его, и онъ продолжаетъ функціонировать и при новомъ республиканскомъ режимѣ.

Но особенно выдающееся значеніе имѣлъ онъ въ эпоху Наполеоновъ, и Государственный Совѣтъ императорской Франціи послужилъ образцомъ, по которому были организованы соотвѣтствующія учрежденія въ другихъ странахъ и между прочимъ у насъ. Онъ состоялъ изъ шести департаментовъ (sections) и изъ общаго собранія, членами котораго, кромѣ членовъ департаментовъ, были и другіе сановники, назначавшіеся императоромъ. Кромѣ того, принцы императорской крови засѣдали въ немъ по праву рожденія. Министры были такъ же, какъ и у насъ, членами Государственнаго Совѣта по званію. Государственный Совѣтъ былъ: 1) совѣщательнымъ учрежденіемъ по всѣмъ важнѣйшимъ вопросамъ законодательства и верховнаго управленія, 2) высшимъ административнымъ судилищемъ. Въ департаментахъ по принадлежности разсматривались и разрабатывались: а) всѣ законодательные проекты, б) всѣ важнѣйшія правительственныя распоряженія. Кромѣ того, каждый изъ департаментовъ былъ судилищемъ первой инстанціи по административнымъ дѣламъ, входившимъ въ кругъ его спеціальной компетенціи. Исключеніе составлялъ второй департаментъ (contentieux), которому не былъ подвѣдомственъ особый родъ дѣлъ, а который разрѣшалъ пререканія между правительственными мѣстами по предметамъ ихъ вѣдомствъ. Всѣ важнѣйшія дѣла восходили изъ департаментовъ въ общее собраніе, которое и преподносило ихъ на утвержденіе императора. Окончательно разрѣшались ими лишь дѣла административной юстиціи.

То вліятельное и могущественное положеніе, которое при Наполеонахъ занималъ Государственный Совѣтъ и которое отодвигало на задній планъ министровъ лишало и всякаго самостоятельнаго значенія законодательное собраніе, было одной изъ причинъ того, что публицисты, принимающіе близко къ сердцу права народнаго представительства и его самостоятельное значеніе по отношенію къ правительственной власти, выступили съ цѣлымъ рядомъ аргументовъ противъ полезности этого учрежденія и доказывали, что оно не только лишнее, но и вредное учрежденіе, ибо 1) сосредоточиваетъ всю законодательную дѣятельность въ органѣ, подчиненномъ монарху и образуемомъ изъ чиновниковъ, стоящихъ въ сторонѣ, а нерѣдко и въ оппозиціи къ народнымъ желаніямъ и запросамъ, 2) лишаетъ министровъ подобающаго имъ самостоятельнаго значенія и упраздняетъ отсюда единственные правительственные органы, стоящіе лицомъ къ лицу съ народнымъ представительствомъ и могущіе явиться передъ нимъ отвѣтственными. На эти аргументы, выдвигавшіеся французскими уче-

Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ. Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева.
Лекціи по рус. гос. праву. Листъ 23-й.

ными, послышался отвѣтъ со стороны нѣмецкихъ ученыхъ, которые, соглашаясь съ ненормальнымъ положеніемъ Государственнаго Совѣта во Франціи и допуская, что его широкія полномочія тормозятъ правильное развитіе государственной жизни на конституціонныхъ началахъ, признавали, однако, что Государственный Совѣтъ, если ему дать лишь надлежащую организацію, является полезнымъ учрежденіемъ въ конституціонномъ государствѣ и необходимымъ условіемъ правильнаго функціонированія его важнѣйшихъ органовъ. Между защитниками полезности Государственнаго Совѣта первое мѣсто занимаетъ Лоренцъ Штейнъ, аргументы котораго сводятся приблизительно къ слѣдующему.

Въ конституціонномъ государствѣ стоятъ рядомъ: 1) законодательная власть, осуществляемая народнымъ представительствомъ, 2) власть правительственная, поручаемая министрамъ. Надъ ними возвышается власть короля, который въ одно и тоже время и глава законодательной власти и глава—власти правительственной. Онъ, король, даетъ всегда послѣднюю санкцію какъ закону, такъ и правительственному распоряженію. Онъ въ этой санкціи долженъ установлять между ними гармонію, онъ долженъ поэтому не только сознавать нужды управленія и волю народнаго представительства, но и уразумѣвать ихъ отношенія другъ къ другу. Его санкція является, такимъ образомъ, тѣмъ актомъ, въ которомъ сливаются въ неразрывное единство законодательство и управленіе. Отсюда вытекаетъ, что и этотъ послѣдній актъ личной государственной жизни долженъ быть актомъ достодолжно взвѣшеннымъ. Мало того, необходимо, чтобы этотъ актъ состоялся лишь послѣ зрѣлаго обсужденія и совѣщанія со свѣдущими государственными мужами. Естественно, что такое совѣщаніе не можетъ исходить ни отъ органовъ законодательства, ни отъ органовъ правительственныхъ, но отъ учрежденія, независимаго какъ отъ тѣхъ, такъ и отъ другихъ. Такое совѣщаніе должно состояться прежде, чѣмъ законодательный проектъ преподносится законодательной власти; такое предварительное обсужденіе необходимо также прежде, чѣмъ будетъ издано распоряженіе, касающееся всей области управленія. И тотъ органъ, задача котораго обсуждать по опредѣленнымъ принципамъ эти въ высшей степени личныя и, вмѣстѣ съ тѣмъ, всю государственную жизнь объемлющія функціи главы государства, т.-е. составленіе законопроектовъ, санкція обсужденныхъ законовъ и изданіе общихъ административныхъ распоряженій, и предлагать ему опредѣленное личное рѣшеніе, и есть Государственный Совѣтъ.

Но не можетъ ли министерство служить монарху такимъ совѣщательнымъ органомъ? Нѣтъ, — отвѣчаетъ Штейнъ, — ибо каждый министръ хорошо знакомъ лишь съ отношеніями, входящими въ кругъ его спеціальнаго вѣдомства, и всегда склоненъ обсуждать вопросы съ точки зрѣнія своей части. При отсутствіи Государственнаго Совѣта отсутствуетъ поэтому совѣщательный органъ для тѣхъ мѣропріятій, которыя выходятъ за предѣлы компетенціи отдѣльныхъ министерствъ. То же самое слѣдуетъ сказать и о вопросахъ законодательныхъ. Министръ несомнѣнно компетентенъ при обсужденіи законодательнаго проекта, входящаго въ его вѣдомство. Но какъ скоро законъ врѣзывается въ область другого министерства и на этой почвѣ воз-

никаютъ пререканія между министрами, тогда для монарха возникаетъ потребность въ органѣ, совѣщаніе съ которымъ монарху помогало бы разрѣшить этотъ споръ. Этими соображеніями и опредѣляется положеніе Государственнаго Совѣта. Онъ является совѣтомъ Государя во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ идетъ рѣчь о рѣшеніяхъ, выходящихъ за предѣлы вѣдомства отдѣльныхъ министерствъ какъ въ области законодательства, такъ и въ области управленія.

Несомнѣнно,—говоритъ Блунчли,—что Государственный Совѣтъ въ абсолютныхъ монархіяхъ необходимѣе, чѣмъ въ конституціонныхъ государствахъ, ибо въ первыхъ онъ беретъ на себя и законодательную функцію, которая во-вторыхъ отправляется парламентомъ, но и въ послѣднихъ онъ далеко не излишенъ. И всего болѣе необходимъ онъ въ области законодательства. Законодательные проекты естественно исходятъ отъ правительства, и успѣхъ законодательной дѣятельности зависитъ болѣе всего отъ пригодности правительственныхъ проектовъ. Обсуждать ихъ и всесторонне взвѣсить и является важнѣйшею задачею Государственнаго Совѣта. Министры хотя и могутъ дать толчекъ законодательной работѣ, указать ей направленіе и руководить ею, но они не всегда способны къ спокойному, безстрастному и основательному обсужденію, неспособны потому, что находятся въ круговоротѣ текущей политики съ ея острыми и жгучими вопросами и слишкомъ поглощены своими служебными заботами и обязанностями. Имъ не достаетъ того спокойствія духа, той ширины взгляда, той углубляющейся въ суть и во всѣ подробности дѣла мысли, которыя даются лишь сановникамъ, пользующимся независимымъ и упроченнымъ положеніемъ и стоящимъ далеко отъ треволненій повседневной политики и внѣ борьбы партій и ея воинствующихъ интересовъ. Законодательная работа, спокойная, безстрастная, съ широкимъ кругозоромъ и съ глубокимъ политическимъ смысломъ, по силамъ лишь государственному учрежденію, которое состоитъ изъ сановниковъ независимыхъ и пользующихся положеніемъ, не подверженнымъ случайностямъ той борьбы, подъ ударами которой падаютъ министры, распускаются палаты, мѣняются партіи, чередуются вѣянія и настроенія. Если министры—носители и руководители текущей политики, а народное представительство—выразитель интересовъ и желаній народа, то Государственный Совѣтъ — органъ спокойнаго размышленія и мудраго обсужденія. Наполеонъ называлъ его sa pensée en délibération, а министровъ—sa pensée en exécution.

II. *Значеніе Государственнаго Совѣта въ Россіи.* Тѣ доводы, которые должны доказать, что Государственный Совѣтъ является излишнимъ, а нерѣдко, при извѣстныхъ условіяхъ, и вреднымъ учрежденіемъ, не имѣютъ силы въ примѣненіи къ тѣмъ условіямъ политической жизни, при которыхъ дѣйствуетъ Государственный Совѣтъ у насъ. Они внушаются стремленіемъ оградить права народнаго представительства и оберечь его авторитетъ въ сферѣ законодательной и его контроль въ сферѣ правительственной. Такъ какъ у насъ народнаго представительства не существуетъ, то и всѣ эти доводы не могутъ имѣть мѣста при оцѣнкѣ той роли, которая выпадаетъ въ нашемъ политическомъ строѣ на долю Государственнаго Совѣта. Государ-

ственный Совѣтъ является у насъ цѣннымъ и высокополезнымъ учрежденіемъ именно потому, что является однимъ изъ важнѣйшихъ условій закономѣрности государственной жизни и вноситъ въ нее элементъ общественнаго самоопредѣленія въ лицѣ тѣхъ сановниковъ, которыхъ привлекаетъ Государь въ свой ближайшій совѣтъ для обсужденія важнѣйшихъ вопросовъ законодательныхъ и правительственныхъ. Являясь органомъ личной дѣятельности Государя, онъ лишаетъ эту дѣятельность той случайности, которая свойственна всякой личной дѣятельности, вводитъ ее на опредѣленные закономъ пути и создаетъ для нея тѣмъ же закономъ установленные способы и орудія проявленія. Онъ возводитъ личные акты Государя на степень всесторонне взвѣшенныхъ рѣшеній цѣлаго учрежденія и закрѣпляетъ авторитетъ этихъ рѣшеній авторитетомъ того собранія сановниковъ, черезъ которое проходитъ каждое изъ этихъ рѣшеній.

Сознаніе такой пользы и внушило учрежденіе Государственнаго Совѣта. Цѣль его, по словамъ его верховнаго учредителя,—утвердить и распространить единообразіе и порядокъ въ государственномъ управленіи и основать образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона. А графъ Сперанскій, вдохновитель учрежденія Государственнаго Совѣта, мотивируетъ между прочимъ его учрежденіе тѣмъ, что правительственныя мѣры, исходящія отъ Государственнаго Совѣта, будутъ внушать болѣе довѣрія, чѣмъ личные акты. Нельзя каждому съ очевидностью и подробностью доказать необходимость извѣстныхъ мѣръ. „Слѣдовательно, очевидность сію должно замѣнить убѣжденіемъ въ томъ, что не дѣйствіемъ произвола, но точною необходимостью, признанною и представленною отъ Совѣта“, налагаются эти мѣры. „Такимъ образомъ, власть державная сохранитъ къ себѣ всю цѣлость народной любви, нужной ей для счастья самого народа, она охранитъ себя отъ всѣхъ неправыхъ нареканій и заградитъ уста злонамѣренности и злословію“.

§ 168. **Исторія Государственнаго Совѣта въ Россіи.** Если разсматривать Государственный Совѣтъ, какъ сословіе, „въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, сообращаются и черезъ него восходятъ къ верховной Императорской власти“, т.-е. такъ, какъ опредѣляетъ его назначеніе нашъ Сводъ, то онъ исторіи не имѣетъ. До 1810 г., т.-е. года учрежденія Государственнаго Совѣта, такого учрежденія съ такимъ кругомъ вѣдомства у насъ не существовало; съ 1810-же года Государственный Совѣтъ не претерпѣлъ никакихъ существенныхъ измѣненій и сохранилъ то значеніе и ту организацію, которыя далъ ему его основатель. Если же разсматривать Государственный Совѣтъ, какъ органъ, раздѣляющій съ монархомъ сферу его непосредственной дѣятельности, то мы можемъ указать на учрежденія, которыя существовали до 1810 г. и которыя состояли въ извѣстной преемственной связи съ Государственнымъ Совѣтомъ.

I. *Учрежденія XVI—XVIII вв., раздѣляющія сферу дѣятельности Государя.* Такимъ учрежденіемъ была *Боярская Дума*, которая обсуждала вопросы, входившіе въ сферу непосредственной дѣятельности царя. Но она рѣзко отличается отъ Государственнаго Совѣта

1) тѣмъ, что кругъ ея компетенціи былъ крайне неопредѣленъ и зависѣлъ отъ благоусмотрѣнія царя, который могъ изъять изъ ея вѣдѣнія любое дѣло и рѣшить его, или не совѣщаясь вовсе со своими боярами, или обсуждая его лишь со своими излюбленными совѣтниками; 2) тѣмъ, что Дума была не только совѣщательнымъ собраніемъ, а и высшею инстанціей по отношенію къ приказамъ, которые вносили нѣкоторыя дѣла въ Думу на ея окончательное рѣшеніе; 3) тѣмъ, что она обнимала всѣ сферы государственнаго управленія въ широкомъ смыслѣ этого слова, и въ кругъ ея вѣдомства входили и законодательство, и администрація, и судъ, между тѣмъ, какъ Государственный Совѣтъ есть учрежденіе по преимуществу законодательное.

Сенатъ, преемникъ Боярской Думы, учрежденный Петромъ въ 1711 г., гораздо ближе стоитъ къ ней, чѣмъ къ Государственному Совѣту не только по времени, но и по своему назначенію и кругу вѣдомства. Онъ былъ какъ и Дума, не совѣщательное собраніе, а учрежденіе съ исполнительною властью и завѣдывалъ и судомъ и управленіемъ и долженъ былъ, по мысли Петра, участвовать и въ законодательной дѣятельности. Онъ былъ высшимъ центральнымъ учрежденіемъ, которому были подчинены всѣ органы государственной администраціи и суда.

Уже гораздо ближе къ Государственному Совѣту стоитъ *Верховный Тайный Совѣтъ**) онъ былъ учрежденъ въ отвѣтъ на потребность, чувствовавшуюся еще ранѣе, но особенно настоятельно сказавшуюся при воцареніи Екатерины. Супруга Петра, какого бы мнѣнія объ ея характерѣ и ея дарованіяхъ мы ни были, уже какъ женщина и какъ правительница, занявшая престолъ помимо внука Петра, который въ глазахъ большинства былъ единственнымъ законнымъ наслѣдникомъ, должна была особенно ясно сознавать необходимость окружить себя опытными совѣтниками, которые помогли бы ей нести бремя правленія. Уже въ первый годъ своего царствованія она до извѣстной степени удовлетворяетъ этой потребности, созывая на совѣщанія своихъ министровъ и вліятельнѣйшихъ сановниковъ—Меньшикова, Ягужинскаго, графа Толстого, Головкина, Апраксина, Репнина, Остермана, Долгорукова, Голицына. Но эти неорганизованныя совѣщанія, дававшія полный просторъ соперничеству сильныхъ людей и случайнымъ партійнымъ „конъекктурамъ“, не могли служить Екатеринѣ той надежной опорою, въ которой она нуждалась. Сознаніе необходимости упорядочить эти совѣщанія, опредѣлить разъ навсегда кругъ совѣтниковъ, урегулировать ихъ взаимныя отношенія, однимъ словомъ: сознаніе необходимости возвести эти совѣщанія съ ихъ неопредѣленнымъ кругомъ вѣдомства и съ ихъ пестрымъ и часто мѣнявшимся личнымъ составомъ на степень прочно организованнаго учрежденія и вызвало указъ 8-го февраля, которымъ былъ созданъ Верховный Тайный Совѣтъ.

---

*) А. С. Алексѣевъ. Легенда объ олигархическихъ тенденціяхъ В. Т. Совѣта въ царствованіе Екатерины I. Москва, 1896.

Осуществить идею этого учрежденія Екатерина не хотѣла поручить сильнымъ людямъ (какъ Меньшиковъ), которые не могли желать измѣненія въ государственномъ строѣ, грозившаго стѣснить ихъ авторитетъ. Она могла поручить его только людямъ, ей близкимъ, расположеннымъ входить въ ея интересы. Такимъ человѣкомъ и былъ ея зять, герцогъ Голштинскій. Онъ и взялъ на себя, при содѣйствіи умнаго и ловкаго Толстого, организацію Верховнаго Тайнаго Совѣта и послѣ долгихъ переговоровъ устранилъ тѣ препятствія, которыя стояли на пути къ устройству Верховнаго Тайнаго Совѣта. Однимъ изъ этихъ препятствій было властолюбіе Меньшикова: пожертвовавъ ради него Ягужинскимъ и сдѣлавъ ему другія важныя уступки, герцогу Голштинскому и графу Толстому и удалось, наконецъ, организовать Верховный Тайный Совѣтъ въ февралѣ 1726 г., въ который взошли герцогъ Голштинскій, Меньшиковъ, Апраксинъ, Головкинъ, Голицынъ, Толстой, Остерманъ.

Въ указѣ 8 февраля 1726 г., которымъ учреждается Верховный Тайный Совѣтъ, Императрица повелѣваетъ: „при Дворѣ нашемъ какъ для внѣшнихъ, такъ и для внутреннихъ государственныхъ дѣлъ учредить Верховный Тайный Совѣтъ, при которомъ мы сами будемъ присутствовать“. По смыслу этого указа Верховный Тайный Совѣтъ не долженъ былъ быть особой коллегіей, облеченной самостоятельной властью и стоящей рядомъ съ государыней, а не чѣмъ инымъ, какъ мѣстомъ, въ которомъ императрица совѣщается съ своими министрами о важнѣйшихъ государственныхъ дѣлахъ. Если это опредѣленіе указа 8 февраля, по своей лаконичности и могло дать нашимъ изслѣдователямъ поводъ къ ложнымъ истолкованіямъ, то указъ 1 января 1727 г. уже ничего не оставляетъ желать по своей ясности и опредѣленности. Совѣщательный характеръ учрежденія подчеркнутъ тутъ рѣзкими и яркими чертами. Въ этомъ указѣ говорится, что „Совѣтъ учрежденъ не для чего иного, только дабы оный въ семъ тяжкомъ бремени правительства во всѣхъ государственныхъ дѣлахъ *вѣрными своими совѣтами и безстрастнымъ объявленіемъ мнѣній своихъ* намъ вспоможеніе и облегченіе учинилъ и такъ всѣ дѣла по довольно зрѣломъ и совѣстномъ уваженіи и разсужденіи *отъ насъ рѣшены* и потому отправлены быть могли. Того ради и наше всемилостивѣйшее соизволеніе есть, чтобы не токмо о дѣлахъ, по учиненному отъ насъ регламенту въ сей Верховный Тайный Совѣтъ вносимыхъ, но и обо всѣхъ другихъ, до нашей и Государства нашего пользы касающихся, въ ономъ напередъ зрѣлое разсужденіе и вѣрные, совѣстные и безстрастные *совѣты* отправлены, *общія мнѣнія* записаны и съ оными потомъ намъ для полученія нашего всемилостивѣйшаго *рѣшенія* предложены были“.

Итакъ по точному смыслу законовъ, опредѣлившихъ отношеніе Верховнаго Тайнаго Совѣта къ верховной власти, онъ является исключительно совѣщательнымъ учрежденіемъ, которое подаетъ только мнѣнія и предлагаетъ только совѣты по важнѣйшимъ государственнымъ дѣламъ. Императрица же, по выслушаніи этихъ мнѣній и совѣтовъ, постановляетъ свои рѣшенія. *Указовъ, которые исходили бы отъ Совѣта безъ аппробаціи императрицы нѣтъ, есть только именные указы, объявленные изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта. Верховный Тайный Со-*

вѣтъ въ области верховнаго управленія не имѣлъ распорядительной власти, онъ былъ органомъ несамостоятельнымъ, постановленія котораго по важнѣйшимъ государственнымъ дѣламъ безъ утвержденія верховной власти силы не имѣли...

Эти начала, такъ ясно выраженныя въ законодательныхъ актахъ изучаемой нами эпохи, вполнѣ отчетливо сознавались членами Верховнаго Тайнаго Совѣта. Они ихъ и выражаютъ въ своихъ мнѣніяхъ самымъ недвусмысленнымъ образомъ. Въ третьемъ пунктѣ „мнѣнія не въ указъ", представленнаго императрицѣ, сказано прямо: „Никакимъ указомъ прежде не выходить, пока оные въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ совершенно не состоялись, протоколы не закрѣплены и *Ея Величеству для всемилостивѣйшей аппробаціи* прочтены не будутъ, и потомъ могутъ оные, по учиненному здѣсь опредѣленію, отъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника Степанова закрѣплены и отправлены быть". Императрица, одобривъ „мнѣніе не въ указъ" утвердила и выраженный въ этомъ пунктѣ принципъ, предложивъ только, чтобы протоколы подписывались членами Верховнаго Тайнаго Совѣта не до, а послѣ аппробаціи ихъ верховной властью, а въ журналѣ 18 февраля 1726 г. мы читаемъ: „Говорено при томъ, чтобы впредь во всѣхъ указахъ изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, куда они о какихъ дѣлахъ отправляться будутъ, писать, что Ея Императорское Величество указала, *понеже всѣ резолюціи въ ономъ ко аппробаціи Ея Императорскаго Величества слѣдовать имѣютъ*". И далѣе въ томъ же протоколѣ читаемъ: „При томъ разсуждено было, писать-ли въ указахъ изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта генералу-фельдмаршалу Голицыну и къ другимъ подобнымъ ему персонамъ „господинъ" и опредѣлено, чтобы въ тѣхъ указахъ „господина" никому не придавать, понеже въ ономъ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ Ея Императорское Величество Сама присутствовать изволитъ и *всѣ указы по аппробаціи Ея Императорскаго Величества отправляться имѣютъ*".

Не подлежитъ, такимъ образомъ, сомнѣнію, что Верховный Тайный Совѣтъ былъ учрежденіемъ только совѣщательнымъ, мнѣнія котораго получали обязательную силу лишь съ утвержденія императрицы.

Учрежденіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта впервые яснѣе проводится у насъ грань между управленіемъ верховнымъ и управленіемъ подчиненнымъ. Функціи государственной власти, относящіяся къ этимъ двумъ принципіально различнымъ областямъ, не могутъ быть сосредоточены въ одномъ и томъ-же органѣ безъ существеннаго ущерба правильному теченію государственной жизни. Если суверенный органъ, своей властной волей, источникомъ закона будетъ вмѣшиваться въ область подзаконнаго управленія, то эта область перестанетъ быть подчиненной общимъ устойчивымъ правиламъ, и въ нее будутъ силою вещей врываться частныя, измѣнчивыя, а поэтому нерѣдко случайныя и произвольныя распоряженія. И, съ другой стороны, если органы подчиненнаго управленія будутъ дѣйствовать не только въ области, урегулированной закономъ, но и раздѣлять съ суверенным органомъ сферу его свободной и творческой дѣятельности, то они не только будутъ обременены дѣлами, отвлекающими ихъ отъ ихъ ближайшихъ

задачъ, но и будутъ вращаться въ области, которая привьетъ имъ склонность мнить себя стоящими выше закона.

Между тѣмъ смѣшеніемъ этихъ двухъ принципіально различныхъ функцій въ одномъ и томъ-же органѣ страдалъ именно административный строй, созданный Петромъ. Во главѣ этого строя стоялъ Сенатъ, который не только управлялъ на основаніи законовъ, но и раздѣлялъ съ Государемъ сферу его непосредственной дѣятельности. Въ немъ засѣдали и тѣ первые министры, съ которыми Петръ совѣщался о важныхъ дѣлахъ, какъ внѣшнихъ, такъ и внутреннихъ. Этотъ недостатокъ должно было устранить учрежденіе Верховнаго Тайнаго Совѣта, какъ на это прямо указывается въ учредительномъ актѣ 8 февраля. „А понеже усмотрѣли мы“, сказано въ этомъ актѣ, „что Тайнымъ Дѣйствительнымъ Совѣтникамъ и кромѣ сенатскаго правленія есть не малый трудъ въ слѣдующихъ дѣлахъ: 1) что они часто имѣютъ по должности своей, яко первые министры, тайные совѣты о политическихъ и другихъ важныхъ государственныхъ дѣлахъ; 2) изъ нихъ-же засѣдаютъ нѣкоторые президентами въ первыхъ коллегіяхъ, а именно: въ двухъ военныхъ, въ сухопутной, да въ морской и третьей политической, отъ чего въ первомъ и весьма нужномъ дѣлѣ въ Тайномъ Совѣтѣ немалое имъ чинится помѣшательство, да и въ Сенатѣ въ дѣлахъ остановка и продолженіе отъ того, что они за многодѣльствомъ не могутъ вскорѣ чинить резолюціи на государственныя внутреннія дѣла, того для за благо мы разсудили и повелѣли съ нынѣшняго времени при дворѣ нашемъ, какъ для внѣшнихъ, такъ и для внутреннихъ государственныхъ дѣлъ учредить Верховный Тайный Совѣтъ, при которомъ мы будемъ сами присутствовать.

Этимъ законодательнымъ актомъ область верховнаго управленія отдѣляется отъ области подчиненнаго управленія: первая входитъ въ компетенцію сувереннаго органа дѣйствующаго отнынѣ въ этой области при содѣйствіи совѣщательнаго учрежденія Верховнаго Тайнаго Совѣта, вторая отводится Сенату съ подчиненными ему учрежденіями.

Въ компетенцію Верховнаго Тайнаго Совѣта входятъ, поэтому, всѣ дѣла, которыя не могутъ быть разрѣшены силою дѣйствующихъ законовъ. Къ этой области относятся прежде всего дѣла, не могущія по самой природѣ своей быть урегулированными закономъ, то-есть область внѣшней политики, во-вторыхъ всѣ тѣ дѣла, которыя не предусмотрѣны закономъ. Въ должности Сената отъ 9 марта очень ясно выраженъ принципъ, по которому Сенатъ долженъ вѣдать дѣла только подзаконнаго управленія, дѣла же, на которыя нѣтъ ясныхъ указовъ, вносить черезъ Верховный Тайный Совѣтъ на разсмотрѣніе императрицы „Надлежитъ Сенату“, сказано въ указѣ 9 марта, „для исправленія дѣлъ съѣзжаться... и отправлять оныя со всякимъ прилежаніемъ и ревностью по указамъ, уложенію и государственнымъ правамъ; *развѣ такое дѣло случится, на которое нѣтъ ясныхъ указовъ или какое новое и весьма важное, которое собственному нашему рѣшенію подлежитъ, о такомъ доносить намъ въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ, представляя свое мнѣніе и требовать резолюціи.* Во-второй половинѣ пункта 10-го читаемъ: „*Въ дѣлахъ вящей важности и о чемъ уставу и опредѣленія не имѣется, или которыя собственному Ея Император-*

скаю Величества рѣшенію подлежатъ, и о которыхъ въ томъ же указѣ изображено, то имѣетъ Сенатъ изображеннымъ въ четвертомъ пунктѣ образомъ написавъ на имя Ея Императорскаго Величества со мнѣніемъ своимъ *въ Тайный Совѣтъ подавать*". Верховный Тайный Совѣтъ, памятуя предѣлы своей дѣятельности, не принималъ поэтому доношеній изъ Сената, которыя входили въ сферу подчиненнаго управленія. Въ журналъ Верховнаго Тайнаго Совѣта отъ 6 іюля 1726 года занесено: „Ея Императорское Величество изволила приказывать, чтобъ на сенатскія доношенія, какъ скоро возможно, чинить резолюціи. На что Ея Величеству донесено, что многія доношенія состоятъ въ нѣкоторыхъ важностяхъ, которыхъ безъ всего собранія и рѣшить не можно, а которыя не такъ важныя, на тѣ резолюціи даются безъ всякаго продолженія, *между тѣми же доношеніями есть такія, на что имѣются точные указы, которые разсмотря отдаются имъ назадъ.* А въ журналѣ 8 іюля мы читаемъ: И по разсужденіи приказали, *чтобы такихъ доношеній, на что имѣются точные указы, впредь не принимать.*

Къ области непосредственной дѣятельности императрицы, а слѣдовательно, и къ вѣдѣнію Верховнаго Тайнаго Совѣта относятся далѣе: во-первыхъ, *дѣла верховнаго финансоваго управленія*, (установленіе новыхъ податей и налоговъ, чрезвычайные расходы, неокладныя дачи и т. д.). Въ мнѣніи герцога Голштинскаго, одобреннаго Императрицей, мы читаемъ: Новыя подати или иныя какія-либо учрежденія имѣютъ быть опредѣлены въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ. Указъ 15 іюля 1726 г. постановляетъ: „Какъ денегъ, такъ товаровъ и другихъ вещей безъ нашего указу за собственноручнымъ нашимъ или всего Верховнаго Тайнаго Совѣта подписаніемъ, кромѣ опредѣленныхъ окладныхъ дачъ ни въ какіе чрезвычайные расходы отнюдь не отпускать. „Во-вторыхъ, *назначеніе высшихъ должностныхъ лицъ* (сенаторовъ, президентовъ и совѣтниковъ коллегіи, губернаторовъ, вице-губернаторовъ, оберъ-комендантовъ и комендантовъ). Въ-третьихъ, всѣ судебныя дѣла, восходившія на Высочайшее усмотрѣніе.

Учредительные акты, вызвавшіе къ жизни Верховный Тайный Совѣтъ, очертивъ компетенцію этого учрежденія, не только опредѣлили точнѣе предѣлы непосредственной дѣятельности государыни, какъ суверенаго органа, но и установили закономъ предусмотрѣнныя формы этой дѣятельности.

До учрежденія Верховнаго Тайнаго Совѣта императрица издавала указы по совѣщаніи съ тою или другою сильною персоной, смотря по тому, кто въ данное время стоялъ къ ней ближе и пользовался особеннымъ ея довѣріемъ. Съ учрежденіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта эти порядки въ области верховнаго управленія должны были прекратиться: повелѣнія, объявляемыя тою или другою сильною персоной, должны были уступить мѣсто повелѣніямъ суверенаго органа, выражавшаго свою волю по важнѣйшимъ государственнымъ дѣламъ не иначе, какъ по выслушаніи мнѣнія Верховнаго Тайнаго Совѣта. Этотъ важный принципъ, по которому публичный путь долженъ былъ разъ навсегда пресѣчь путь партикулярный, какъ нельзя яснѣе выраженъ въ указѣ 1 января 1727 года. „Повелѣваемъ", читаемъ мы въ этомъ указѣ, „чтобъ никто никакія дѣла до нашего рѣшенія и до разсужденія

сего нашего Верховнаго Совѣта принадлежащія собою и партикулярно отнюдь не отправлялъ, но обо всемъ напередъ въ ономъ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ предлагалъ, дабы съ зрѣлаго разсужденія и общаго совѣта обо всемъ опредѣленіе учинено быть могло, развѣ отъ насъ кому партикулярно и особливо что учинить повелѣно будетъ... И понеже наше всемилостивѣйшее соизволеніе есть, дабы обо всѣхъ дѣлахъ, до нашихъ и государства нашего интересовъ касающихся, напередъ въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ для общаго зрѣлаго разсужденія предложено было, того ради и мы впредь никакихъ такихъ партикулярныхъ доношеній о дѣлахъ, о которыхъ въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ предложено и общее мнѣніе записано не было, ни отъ кого принимать не будемъ, развѣ кто имѣетъ доносить о такихъ дѣлахъ, которыя никому иному, кромѣ намъ самимъ, повѣрены быть не могутъ". Такимъ образомъ, съ учрежденіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта указы, объявляемые отдѣльными персонами, упраздняются и допускаются по важнѣйшимъ государственнымъ дѣламъ только два вида указовъ: 1) указы именные, въ собственномъ смыслѣ; 2) указы, объявляемые изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта. Единственнымъ формальнымъ условіемъ для первыхъ была собственноручная подпись императрицы. Что же касается до формы, установленной для вторыхъ, то она была болѣе сложная, и мы должны привести здѣсь узаконенія, точнѣе опредѣлившія ее.

4 пунктъ указа 8 февраля требуетъ, чтобы указы, состоявшіеся на основаніи протоколовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, *отправлялись за подписью д. с. с. Степанова.* Тоже постановленіе мы встрѣчаемъ и въ мнѣніи не въ указъ, которое опредѣляетъ также, чтобы *указы крѣпились д. с. с. Степановымъ.* Указъ 28 марта 1726 года постановляетъ: „И которые не будутъ за собственною нашею рукою и въ тѣхъ по датумѣ будетъ писано: по нашему указу. А къ тѣмъ указамъ подписывать попрежнему опредѣленію д. с. с. Степанову. Подпись Степанова удостовѣряла, что данный указъ изданъ съ соблюденіемъ всѣхъ формальностей, требуемыхъ закономъ для указовъ, объявляемыхъ изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, другими словами, она удостовѣряла, что данный указъ составленъ съ протокола, подписаннаго членами Верховнаго Тайнаго Совѣта и аппробованнаго императрицей.

Несмотря, однако, на эти важныя и ясныя постановленія, отдѣльныя сильныя персоны продолжали объявлять словесныя повелѣнія государыни лишь за своею подписью. Объ этомъ свидѣтельствуетъ, между прочимъ, донесеніе Сената императрицѣ отъ 29-го апрѣля 1726 г. Въ этомъ донесеніи мы читаемъ: „А марта 28 дня сего 1726 г. въ указѣ Вашего Величества объявлено: которые указы изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта не будутъ за подписаніемъ собственной Вашего Величества руки, въ тѣхъ по датумѣ будетъ писано Вашего Величества по указу. А до того и по состояніи того указу въ Сенатѣ объявляются Вашего Императорскаго Величества именные *многіе указы отъ разныхъ персонъ, по которымъ исполненіе чинится, утверждаясь подписью руки того, отъ кого тѣ указы объявляются.* Впредь по такимъ объявленнымъ отъ разныхъ персонъ указамъ въ Сенатѣ исполнять-ли? или исполнять только по тѣмъ указамъ, которые присланы будутъ

изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, какъ о томъ въ указѣ Вашего Императорскаго Величества марта 28 дня изображено". Кто же были эти персоны, объявлявшія Высочайшія повелѣнія помимо Верховнаго Тайнаго Совѣта? На этотъ вопросъ намъ отвѣчаетъ Лефортъ, который лѣтомъ 1726 года, пишетъ: *Князь* (Меньшиковъ) *то и дѣло отъ имени царицы разсылаетъ указъ за указомъ, о которыхъ она и не знаетъ.* То же самое подтверждаетъ и Мардефельдъ. „Достовѣрно", пишетъ онъ, „что князь поддался своему высокомѣрію и злоупотребляетъ милостію, которою онъ пользуется до такой степени, что онъ завелъ такіе порядки въ гражданскомъ и военномъ вѣдомствахъ и началъ уже приводить ихъ въ исполненіе, которые сдѣлали бы его дѣйствительнымъ правителемъ, а царицѣ оставили одно имя. Это дошло, наконецъ, до того, что онъ овладѣлъ всѣми дѣлами, касающимися Высочайшихъ помилованій, и отправлялъ по денежнымъ и другимъ важнымъ дѣламъ въ коллегіи *приказы, лишь имъ самимъ подписанные*". И вотъ когда Меньшиковъ лѣтомъ 1726 года уѣзжаетъ въ Курляндію, Верховный Тайный Совѣтъ пользуется его отсутствіемъ, чтобы предложить императрицѣ указъ, который бы положилъ конецъ злоупотребленіямъ ея именемъ со стороны князя Меньшикова, а, можетъ быть, и другихъ сильныхъ персонъ. Въ августѣ этого года Верховный Тайный Совѣтъ вспоминаетъ о донесеніи Сената, поданномъ еще въ апрѣлѣ и представляетъ императрицѣ: „Не соизволитъ-ли Ея Величество впредь, ежели о какихъ дѣлахъ повелѣніе Ея Величества кому будетъ, а касаться то будетъ до Сената или до коллегіи, чтобы о томъ тѣ люди прежде объявляли въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ, откуду о томъ указы посыланы будутъ, а мимо Верховнаго Тайнаго Совѣта въ Сенатѣ и въ коллегіяхъ словесныхъ Ея Величества указовъ не объявляли-бы"? Императрица соглашается съ этимъ представленіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта и издаетъ указъ 4-го августа, который, въ виду его важности, мы приводимъ здѣсь цѣликомъ: „Понеже вѣдомо намъ учинилось, что какъ въ Сенатѣ такъ и въ коллегіяхъ и въ канцеляріяхъ объявляютъ нѣкоторые какъ письменно, такъ и словесно нашими именными указами о важныхъ дѣлахъ, напримѣръ, о выдачѣ денегъ и проч. тому подобныхъ, того для нынѣ повелѣваемъ: ежели кто будетъ писать или словесно объявлять нашимъ именнымъ указомъ о выдачѣ сверху штату денегъ и прочее тому подобное, что регламентамъ и правамъ противно, и что вновь постановить и опредѣлить или чрезъ регламентъ и указы чинами перемѣнять и такимъ объявленіямъ словеснымъ или письменнымъ безъ подписанія нашея собственныя руки или всего нашего Верховнаго Тайнаго Совѣта отнюдь не вѣрить. А какіе именные указы и чрезъ кого въ Сенатѣ или въ которой коллегіи или канцеляріи прежде были объявлены, о тѣхъ прислать въ нашъ Верховный Тайный Совѣтъ и кабинетъ рапорты безъ всякаго замедленія".

Этотъ указъ ничего не говоритъ о формѣ указовъ, объявляемыхъ изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта. Эта форма, очевидно, оставалась прежняя; то-есть, эти указы, изготовляемые по протоколамъ, подписаннымъ членами Верховнаго Тайнаго Совѣта и аппробованнымъ Императрицей, контрассигновались д. с. с. Степановымъ. Указъ этотъ

былъ направленъ никакъ не противъ формы указовъ, объявляемыхъ изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, какъ думаетъ г. Филипповъ, а по настоянію Верховнаго Тайнаго Совѣта былъ изданъ для предупрежденія словесныхъ повелѣній, объявляемыхъ отдѣльными персонами за ихъ подписью. Онъ запрещалъ этимъ персонамъ издавать подобныя повелѣнія именемъ государыни и подтверждалъ только болѣе точно и опредѣленно постановленіе указа 28 марта, въ силу котораго допускались именные указы только въ письменной формѣ или въ формѣ непосредственнаго повелѣнія государыни, ею собственноручно подписаннаго, или въ формѣ Высочайше утвержденнаго мнѣнія Верховнаго Тайнаго Совѣта, закрѣпленнаго подписью д. с. с. Степанова.

Въ это же время, въ отсутствіе Меньшикова былъ изданъ и другой указъ, также направленный противъ повелѣній, объявляемыхъ отдѣльными персонами. Это указъ 15 іюля, въ которомъ говорится: „Отъ сего времени какъ денегъ, такъ и товара и другихъ вещей безъ нашего указа за собственноручнымъ нашимъ или всего Верховнаго Тайнаго Совѣта подписаніемъ, кромѣ опредѣленныхъ окладныхъ дачъ, ни на какіе чрезвычайные расходы отнюдь не отпускать“.

I. Дѣла вступали въ Верховный Тайный Совѣтъ, во-первыхъ, по непосредственному повелѣнію императрицы.

Она или предписывала Верховному Тайному Совѣту отъ ея имени сдѣлать то или другое распоряженіе, другими словами, изготовить указъ въ формѣ именнаго, объявленнаго изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, или же она предписывала разсмотрѣть то или другое дѣло и сама, не предрѣшая его, повелѣвала имѣть о немъ разсужденіе и учинить резолюцію, или же она вносила въ Верховный Тайный Совѣтъ готовый законодательный проектъ и предписывала Верховному Тайному Совѣту его обсудить и высказать о немъ свое мнѣніе.

II. *Дѣла, во-вторыхъ, вступали въ Верховный Тайный Совѣтъ вслѣдствіе доношеній различныхъ учрежденій*, а именно: Сунода, Сената, Коллегіи иностранныхъ дѣлъ, Военной Коллегіи, Адмиралтействъ-Коллегіи, Бергъ-Коллегіи, Камеръ-Коллегіи, Вотчинной Коллегіи, Штатсъ-Конторы, Медицинской Канцеляріи, Коммиссіи о Комерціи, Малороссійской Коллегіи.

Рѣдкое засѣданіе Верховнаго Тайнаго Совѣта, посвященное текущимъ административнымъ дѣламъ, обходилось безъ слушанія сенатскихъ доношеній. Они вносились обыкновенно самими сенаторами.

III. *Дѣла въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ обсуждались и по представленіямъ и донесеніями отдѣльныхъ членовъ.*

На этихъ донесеніяхъ и представленіяхъ и основывались разсужденія въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ; они служили отправными точками и матеріаломъ для обсужденія дѣлъ въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ. По болѣе важнымъ дѣламъ члены подавали свои мнѣнія на письмѣ. Но это случалось довольно рѣдко.

Рѣшеніе по большинству голосовъ въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ не допускались. Резолюціи постановлялись съ общаго согласія. Если же такого единогласнаго мнѣнія не могло состояться, то отдѣльные члены Верховнаго Тайнаго Совѣта должны были представлять свои особыя мнѣнія императрицѣ.

Состоявшіяся въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ мнѣнія облекались въ форму протоколовъ. Если журналы, въ которые отмѣчалось все происходившее на засѣданіяхъ, не подписывались членами Верховнаго Тайнаго Совѣта, то протоколы, какъ включавшіе резолюціи Верховнаго Тайнаго Совѣта, подписывались его членами и секретаремъ Степановымъ.

Подписанный членами Верховнаго Тайнаго Совѣта протоколъ, по аппробаціи его императрицей словесно или письменно, влечетъ за собою неотразимое юридическое послѣдствіе—изданіе Высочайшаго повелѣнія, которое можетъ, но не должно непремѣнно облекаться въ форму именнаго указа, объявленнаго изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта.

Когда императрица присутствовала лично на засѣданіяхъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, то она, выслушавъ мнѣніе Верховнаго Тайнаго Совѣта, соглашалась съ нимъ или постановляла свою собственную резолюцію. Такія резолюціи императрицы, состоявшіяся вопреки мнѣнію членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта или въ дополненіе къ нимъ, не рѣдки на засѣданіяхъ, на которыхъ она присутствовала.

Мнѣнія Верховнаго Тайнаго Совѣта, состоявшіяся въ отсутствіе императрицы, утверждались ею или письменно, или словесно. Формой письменнаго утвержденія императрицей мнѣнія Верховнаго Тайнаго Совѣта была ея подпись на тѣхъ протоколахъ, куда вносились эти мнѣнія. На засѣданіи 2 марта 1726 г. члены Верховнаго Тайнаго Совѣта предложили протоколъ писать такъ, чтобы на одной половинѣ листа могли подписать члены Верховнаго Тайнаго Совѣта, а на другой—императрица. Члены Верховнаго Тайнаго Совѣта должны были подписывать протоколъ только послѣ того, когда эти протоколы были утверждены императрицей или ея подписью, или словеснымъ объявленіемъ тому лицу, которое ей докладывало о состоявшемся въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ протоколѣ.

При Аннѣ Іоанновнѣ Верховный Тайный Совѣтъ былъ упраздненъ, и замѣненъ Кабинетомъ. Но это была перемѣна названія, а не учрежденія.

Елизавета Петровна возвращаетъ Сенату дѣла верховнаго управленія и возстановляетъ существовавшій при ея отцѣ порядокъ, который не разграничиваетъ область подзаконнаго управленія отъ сферы верховнаго управленія... Но и она не могла обойтись безъ совѣщательнаго учрежденія по дѣламъ, составляющимъ предметъ непосредственной дѣятельности суверена. Она учреждаетъ въ 1741 г. *Конференцію при Высочайшемъ Дворѣ*, которая первоначально должна была завѣдывать внѣшними сношеніями. Этой Конференціи, однако, впослѣдствіи стали поручаться нѣкоторые вопросы внутренней администраціи и разсмотрѣніе извѣстныхъ законодательныхъ проектовъ. Петръ III закрылъ Конференцію и учредилъ 18-го мая 1762 г. *Совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ*, который завѣдывалъ важнѣйшими государственными дѣлами, но просуществовалъ недолго, прекративъ свое существованіе со смертью своего учредителя. Екатерина II, которая все свое вниманіе сосредоточила на преобразованіи мѣстныхъ учрежденій, не послѣдовала примѣру своихъ предшественницъ, и умѣла

обходиться и безъ совѣтовъ и кабинетовъ, игравшихъ при Екатеринѣ I и Аннѣ Іоанновнѣ столь важную роль. Однако и она учредила въ 1769 г. *Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ*, но онъ былъ вызванъ случайнымъ обстоятельствомъ войны съ Турціей и если просуществовалъ до Александра I, то благодаря лишь тѣмъ частымъ войнамъ, которыя велись въ эту эпоху и поддерживали вызвавшія его условія.

Какъ бы ни были случайны и преходящи эти различные совѣты, учреждавшіеся при монархахъ въ теченіе XVIII в., въ нихъ тѣмъ не менѣе проявляется одна общая и необходимая потребность, которая въ концѣ-концовъ и привела къ учрежденію Государственнаго Совѣта, какъ постояннаго учрежденія. Эта потребность заключается въ необходимости для государей имѣть при своей особѣ совѣщательный органъ, съ которымъ они могли бы обсуждать важнѣйшіе законодательные и правительственные акты, не входящіе въ сферу подчиненныхъ органовъ и составляющіе сферу ихъ непосредственной дѣятельности. Если же эта потребность не могла въ XVIII вѣкѣ создать прочнаго и достойнаго своего назначенія органа, то главная тому причина была *неопредѣленность и запутанность правительственныхъ функцій центральныхъ органовъ, отразившіяся и на неопредѣленности функцій совѣщательнаго органа, не разъ учреждавшагося при особѣ Государя.* Лишь съ устраненіемъ этого условія Государственный Совѣтъ могъ, наконецъ, найти себѣ подобающее мѣсто среди другихъ учрежденій, вылиться въ прочную организацію и обрѣсти опредѣленный кругъ вѣдомства. Это условіе потеряло свое значеніе въ царствованіе Александра I, преобразованія котораго въ области центральнаго управленія были внушены между прочимъ принципомъ раздѣленія властей и привели къ болѣе точному разграниченію различныхъ вѣдомствъ и къ порученію ихъ различнымъ органамъ.

Различіе въ организаціи круга вѣдомства между нашимъ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственнымъ Совѣтомъ въ конституціонномъ государствѣ обусловливается тремя обстоятельствами: 1) что у насъ нѣтъ народнаго представительства, на которое была бы возложена законодательная дѣятельность, 2) тѣмъ, что у насъ существуетъ рядомъ съ Государственнымъ Совѣтомъ Комитетъ Министровъ, который обсуждаетъ вопросы верховнаго управленія, выходящіе за предѣлы компетенціи отдѣльныхъ министерствъ, затѣмъ 3) что административная юстиція въ томъ видѣ, въ какомъ она у насъ существуетъ, входитъ въ кругъ дѣятельности Сената. Благодаря отсутствію у насъ законодательнаго собранія, какъ оно существуетъ на Западѣ, *на нашъ Государственный Совѣтъ возлагается вся законодательная дѣятельность, и эта область его дѣятельности гораздо шире и вліятельнѣе, чѣмъ въ Государственномъ Совѣтѣ конституціоннаго государства.* Благодаря же существованію Комитета Министровъ, учрежденія, котораго мы на Западѣ не встрѣчаемъ и которое обсуждаетъ у насъ *важнѣйшія правительственныя мѣры*, эти мѣры, входящія въ кругъ компетенціи Государственнаго Совѣта на Западѣ, *у насъ не составляютъ предмета его вѣдомства.* Это обстоятельство, какъ и первое, обусловливаетъ собою то, что законодательные вопросы преобладаютъ въ нашемъ Государственномъ Совѣтѣ надъ пра-

вительственными, между тѣмъ какъ на Западѣ и тѣ и другіе въ одинаковой степени подлежатъ вѣдѣнію Государственнаго Совѣта. *Благодаря, наконецъ, тому, что у насъ административнымъ судилищемъ, если вообще только у насъ таковое имѣется, является Сенатъ, то административная юстиція совершенно изъята изъ-подъ вѣдѣнія нашего Государственнаго Совѣта*, между тѣмъ какъ на Западѣ она является одною изъ его существеннѣйшихъ функцій. Проводя параллель между нашимъ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственнымъ Совѣтомъ на Западѣ и по преимуществу французскимъ, мы между тѣмъ и другимъ находимъ слѣдующія общія черты: 1) Государственный Совѣтъ, какъ у насъ, такъ и на Западѣ является совѣщательнымъ собраніемъ, призваннымъ раздѣлять съ монархомъ сферу его непосредственной дѣятельности. 2) Какъ у насъ, такъ и на Западѣ Государственный Совѣтъ не имѣетъ права рѣшающаго голоса и не имѣетъ самостоятельной власти по отношенію къ монарху и повелѣвающей по отношенію къ подчиненнымъ органамъ. Онъ является лишь совѣщательнымъ учрежденіемъ, безъ самостоятельной доли власти. 3) Государственный Совѣтъ на Западѣ, какъ и у насъ, состоитъ изъ общаго собранія и департаментовъ. Департаменты образуютъ первую инстанцію, а общее собраніе—вторую въ томъ смыслѣ, что всѣ дѣла, за немногими, точно обозначенными исключеніями, поступаютъ въ отдѣльные департаменты, а затѣмъ переходятъ въ общее собраніе. 4) Государственный Совѣтъ на Западѣ, какъ и у насъ, состоитъ изъ членовъ по назначенію и по званію. Членами по назначенію являются заслуженные сановники, избираемые монархомъ, членами по званію—министры. Члены по назначенію распадаются, въ свою очередь, на двѣ группы: а) на состоящихъ членами только общаго собранія, и б) на такихъ, которые состоятъ членами и общаго собранія и въ засѣданіяхъ департаментовъ.

Характерныя же черты, которыми отличается нашъ Государственный Совѣтъ отъ соотвѣтствующихъ учрежденій на Западѣ, сводятся къ тому: 1) что нашъ Государственный Совѣтъ по преимуществу учрежденіе законодательное, 2) что сфера обсуждаемыхъ имъ правительственныхъ мѣръ ограничивается компетенціей Комитета Министровъ, 3) что ему вовсе не подлежитъ административная юстиція. Менѣе важное отличіе заключается въ составѣ: въ русскомъ Государственномъ Совѣтѣ нѣтъ членовъ по праву рожденія, между тѣмъ какъ на Западѣ членами его состоятъ члены королевскаго дома, какъ напр., въ Пруссіи, гдѣ принцы по достиженіи совершеннолѣтія вступаютъ въ Государственный Совѣтъ.

III. *Государственный Совѣтъ при Николаѣ I и Александрѣ II.* Та организація и тотъ кругъ вѣдомства, которые были даны Государственному Совѣту Александромъ I, претерпѣли очень несущественныя измѣненія. Они сводятся къ слѣдующему.

Къ четыремъ первоначальнымъ департаментамъ (законовъ, гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, военныхъ дѣлъ, государственной экономіи) былъ присоединенъ въ 1832 г. департаментъ дѣлъ царства Польскаго. Въ 1862 г. онъ былъ упраздненъ. Въ 1861 г. былъ учрежденъ Главный Комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія, цѣлью ко-

тораго было приведеніе къ однимъ общимъ началамъ устройства и управленія всего сельскаго и крестьянскаго состоянія. Въ 1882 г. цѣль эта была сочтена достигнутой, и Комитетъ пересталъ существовать. Первоначально при Государственномъ Совѣтѣ были учреждены—Коммиссія составленія законовъ и Киммиссія прошеній. При Николаѣ I эти учрежденія претерпѣли измѣненія. Онъ счелъ нужнымъ нѣкоторыя отрасли правительственной дѣятельности подчинить своему личному непосредственному контролю. Съ этой цѣлью онъ: 1) отдѣлилъ въ 1835 г. Коммиссію прошеній отъ Государственнаго Совѣта и далъ ей самостоятельную отъ послѣдняго организацію, 2) преобразовалъ въ 1826 г. Коммиссію составленія законовъ во 2-е отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи. Въ царствованіе Александра III это 2-е отдѣленіе претерпѣло измѣненіе и получило организацію въ духѣ основателя Государственнаго Совѣта. Оно снова сдѣлалось учрежденіемъ, состоящимъ при Государственномъ Совѣтѣ, и получило названіе Кодификаціоннаго при немъ Отдѣла. Въ 1874 г. при Государственномъ Совѣтѣ было учреждено особое Присутствіе по воинской повинности, цѣль котораго—предварительное разсмотрѣніе законодательныхъ предметовъ въ связи съ установленіемъ общей воинской повинности, а также разрѣшеніе такихъ вопросовъ и сомнѣній по приведенію въ исполненіе Высочайше утвержденнаго устава о сей повинности, которые по важности своей будутъ требовать совокупнаго дѣйствія.

§ 169. **Кругъ вѣдомства Государственнаго Совѣта.**

I. *Дѣла законодательныя.* Въ порядкѣ государственныхъ установленій Совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются и черезъ него восходятъ къ верховной Императорской власти (ст. 1-я Учр. Гос. Сов. Изд. 1892 г). Всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, потомъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе (ст. 50-я Осн. зак.).

Государственный Совѣтъ является, такимъ образомъ, учрежденіемъ по преимуществу законодательнымъ. Это вытекаетъ изъ ст. 1-й Учрежденія. Изъ нея явствуетъ, что Государственный Совѣтъ раздѣляетъ съ Государемъ ту сферу непосредственной дѣятельности послѣдняго, которая имѣетъ отношеніе къ законодательству. Если Государственный Совѣтъ, какъ мы увидимъ, соображаетъ и правительственныя и судебныя дѣла, то лишь такія которыя стоятъ въ связи съ его законодательною дѣятельностью и входятъ въ его компетенцію потому, что превышаютъ власть правительственныхъ органовъ и не могутъ быть разрѣшены силою существующихъ законовъ. Законодательная дѣятельность Государственнаго Совѣта, исчерпывающая его важнѣйшія функціи, выражается въ трехъ направленіяхъ: 1) въ обсужденіи новыхъ законовъ (ст. 23-я, п. 1-й), 2) въ изъясненіи смысла законовъ (ст. 23-я, п. 3-й), 3) въ редакціи и кодификаціи законовъ (ст. 143-я Учрежд. Государств. Совѣта). Эти три вида законодательной работы распредѣляются неравномѣрно между различными частями Государственнаго Совѣта. Окончательное обсужденіе законодательныхъ проектовъ восходящихъ изъ

соотвѣтствующихъ департаментовъ, происходитъ въ общемъ собраніи. Толкованіе же законовъ сосредоточивается въ департаментахъ и въ общее собраніе не восходитъ (ст. 48-я). Кодификаціонная работа, наконецъ, лежитъ на обязанности Кодификаціоннаго отдѣла при Государственномъ Совѣтѣ. Всѣ законодательные проекты, прежде чѣмъ восходить на утвержденіе верховной власти, обсуждаются въ Государственномъ Совѣтѣ. Это общее правило, изъ котораго существуетъ лишь два исключенія: 1) Дополненія или поясненія законовъ или мѣры усовершенствованія законодательства, собственно до военнаго вѣдомства относящіяся, когда они никакой связи съ прочими частями государственнаго управленія не имѣютъ, или хотя и входятъ въ составъ какого-либо общаго государственнаго учрежденія, но относятся исключительно до части искусственной или технической, а также проекты новыхъ постановленій по технической и строевой частямъ морского вѣдомства представляются на Высочайшее усмотрѣніе непосредственно отъ Военнаго Совѣта или Адмиралтействъ-Совѣта, по принадлежности предметовъ (ст. 50-я Осн. зак. прим. Ср. также ст. 24-ю Учр. Гос. Сов. п. 3-й). 2) Новыя положенія, касающіяся предметовъ двухъ или нѣсколькихъ вѣдомствъ, представляются за общимъ подписаніемъ всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ, до управленія коихъ сіи положенія относятся. Представленіе же ихъ на Высочайшее утвержденіе соблюдается по установленному законами порядку, исключая только тѣ особенные случаи, когда по собственному благоусмотрѣнію Государя Императора повелѣно будетъ представить дѣло прямо Его Величеству (Учрежд. мин., ст. 165-я).

II. *Дѣла правительственныя*. Обсужденію Государственнаго Совѣта подлежатъ тѣ изъ правительственныхъ мѣръ, которыя пріемлются въ случаяхъ, не предусмотрѣнныхъ и не урегулированныхъ законами, и которыя превышаютъ власть министерскаго управленія съ Комитетомъ Министровъ во главѣ.

Сюда относятся: 1) внѣшняя политика, насколько а) она, касаясь жизненныхъ интересовъ всего государства, превышаетъ власть министра, завѣдующаго иностранными сношеніями, б) насколько она можетъ подлежать предварительному общему соображенію. Эта сфера дѣятельности Государственнаго Совѣта формулируется закономъ слѣдующимъ образомъ: объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя внѣшнія мѣры, когда, по усмотрѣнію обстоятельствъ, могутъ онѣ подлежать предварительному общему соображенію (п. 6-й ст. 23-й по изд. 1892). 2) Всѣ тѣ мѣропріятія внутренней политики, которыя принимаются въ случаяхъ, нарушающихъ нормальное теченіе государственной жизни и вызывающихъ необходимость въ исключительныхъ мѣрахъ. Въ такихъ чрезвычайныхъ случаяхъ мѣропріятія, предусмотрѣнныя и указываемыя законами, оказываются недостаточными. Является потребность въ особенныхъ, приноровленныхъ къ исключительности обстоятельствъ, мѣрахъ, и эти мѣры, являясь внѣзаконными, должны быть обсуждаемы тѣмъ учрежденіемъ, которому ввѣряется творческая законодательная дѣятельность, у насъ, слѣдовательно, Государственнымъ Совѣтомъ (По пункту 5-му ст. 23-й Учр. Совѣта ему принадлежатъ и общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ

пріемлемыя). 3) Законы обыкновенно установляютъ лишь общія юридическія нормы. Ихъ примѣненіе къ разнообразію конкретныхъ случаевъ вызываетъ необходимость въ мѣрахъ, внушаемыхъ соображеніями цѣлесообразности. Эти соображенія, прилагаемыя къ осуществленію законовъ, могутъ вложить въ нихъ самостоятельное содержаніе и новый смыслъ и значеніе. Было бы опасно предоставлять ихъ органамъ подчиненнымъ. Они должны входить въ область непосредственной дѣятельности верховной власти. Въ этой же дѣятельности совѣщательнымъ органомъ при Императорѣ является Государственный Совѣтъ. И вотъ почему по пункту 4-му 23-й статьи Учр. Госуд. Совѣта на его уваженіе представляются и „мѣры и распоряженія общія, пріемлемыя къ успѣшнѣйшему исполненію существующихъ законовъ, уставовъ и учрежденій". 4) Исключенія изъ общихъ правилъ должны установляться тою же самою властью, которая установила эти правила. Если установленіе общихъ законовъ входитъ въ область непосредственной дѣятельности Государя, то и опредѣленіе тѣхъ же случаевъ, которые изъемлются изъ-подъ дѣйствія общихъ законовъ, и установленіе особаго юридическаго положенія тѣхъ или другихъ физическихъ или юридическихъ лицъ должно также входить въ область непосредственной дѣятельности Государя, совѣщательнымъ органомъ котораго въ этой области является Государственный Совѣтъ. На этомъ основаніи въ сферу компетенціи послѣдняго входятъ также а) дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда ими испрашиваются особыя преимущества или исключительныя привилегіи, б) дѣла о вознагражденіи частныхъ людей за имущества, на государственныя нужды отбираемыя, в) дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ— княжескомъ, графскомъ и баронскомъ (ст. 23-я Учрежд. Гос. Сов., пп. 9-й, 13-й, 16-й по изд. 1892 года).

III. *Дѣла верховнаго финансоваго управленія*. 1) Государственная роспись доходовъ и расходовъ и финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій, сверхсмѣтные кредиты, дополненіе расписаній, существующихъ по разнымъ управленіямъ сборовъ и доходовъ, не подлежащихъ внесенію въ финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій, способы уравненія государственныхъ доходовъ и расходовъ и чрезвычайныя финансовыя мѣры. 2) Смѣты и раскладки земскихъ, губернскихъ и частныхъ повинностей въ губерніяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также смѣты и раскладки земскихъ повинностей по Закавказью. 3) Установленіе новыхъ, не предусмотрѣнныхъ въ законѣ сборовъ или налоговъ въ пользу городовъ, въ которыхъ введено Городовое положеніе 1892 г., а равно увеличеніе уже разрѣшенныхъ въ пользу тѣхъ городовъ сборовъ выше предѣловъ, указанныхъ въ законѣ, и новыя положенія о доходахъ и расходахъ городовъ, въ которыхъ не введено Городовое положеніе 1892 г. 4) Всѣ вообще штаты, въ томъ числѣ издаваемые временно, въ видѣ опыта. 5) Ежегодные отчеты о государственныхъ доходахъ и расходахъ. 6) Дѣла о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій. 7) Всѣ проекты новыхъ узаконеній, касающихся отчужденія государственныхъ имуществъ, и всѣ тѣ частные случаи отчужденія какой-либо части государственныхъ доходовъ или

имуществъ, которые, на основаніи дѣйствующихъ правилъ, требуютъ Высочайшаго соизволенія (ст. 23-я Учрежд. Гос. Сов., пп. 7-й, 8-й, 10-й, 11-й, 12-й, 14-й, 15-й по изд. 1892 г.).

IV. *Дѣла судебныя.* Дѣла о преданіи суду за преступленія по должности высшихъ чиновъ первыхъ трехъ классовъ, какъ по судебному, такъ и по административному вѣдомствамъ (Учреж. Госуд. Сов., ст. 23-я, п. 18-й, по изд. 1892 г.).

V. *Чрезвычайныя полномочія.* Въ случаѣ продолжительнаго отсутствія Императора, 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 (ст. 105-я).

VI. *Распредѣленіе дѣлъ, входящихъ въ Государственный Совѣтъ. Въ департаменты поступаютъ:* 1) *всѣ дѣла, разсматриваемыя въ общемъ собраніи.* Они первоначально разсматриваются въ соотвѣтствующихъ департаментахъ. Этотъ общій принципъ выраженъ въ ст. 28-й, которая гласитъ: „Всѣ дѣла, предоставленныя соображенію Государственнаго Совѣта, сначала поступаютъ въ департаменты его, по свойству ихъ и принадлежности". Изъ этого общаго правила ст. 53-я установляетъ два исключенія: въ общее собраніе, минуя департаменты, вносятся а) общія внутреннія мѣры, пріемлемыя въ чрезвычайныхъ случаяхъ, б) внѣшнія важныя мѣры, когда по существу ихъ признано будетъ нужнымъ предоставить ихъ предварительному общему уваженію Совѣта. 2) *Дѣла, которыя составляютъ спеціальное вѣдомство департаментовъ* и въ общемъ собраніи не разсматриваются. Между ними, въ свою очередь, нужно различать: а) дѣла, которыя восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе, и б) такія, которыя окончательно рѣшаются въ департаментахъ. Къ первымъ принадлежатъ: а) изъясненія точнаго разума существующихъ законовъ, б) приложенія ихъ къ частнымъ случаямъ, не предполагающія новаго закона, устава или учрежденія, ни отмѣны прежнихъ постановленій или дополненій ихъ (ст. 48-я). Ко вторымъ же принадлежатъ: а) дѣла, вносимыя въ Совѣтъ лишь для собственнаго его свѣдѣнія, б) дѣла, по коимъ представленіе министра, вслѣдствіе соглашенія съ нимъ, возвращается ему какъ бы не состоявшимся или предоставляется ему сдѣлать предварительное распоряженіе, напр., собрать справки или снестись сперва съ другимъ вѣдомствомъ, в) дѣла, которымъ, неприкосновенно къ ихъ существу, дается лишь законное въ ходѣ направленіе, когда самое направленіе сіе по свойству его не требуетъ Высочайшаго разрѣшенія (ст. 50-я).

§ 170. **Организація Государственнаго Совѣта.**

I. *Составъ Государственнаго Совѣта.* Государственный Совѣтъ не есть учрежденіе съ извѣстнымъ штатомъ чиновниковъ, а сословіе, какъ выражается законъ, состоящее изъ высшихъ сановниковъ, призываемыхъ къ отправленію своихъ высокихъ обязанностей особымъ довѣріемъ Государя. Члены Государственнаго Совѣта, какъ таковые, не суть должностныя лица; они не занимаютъ въ Совѣтѣ извѣстныхъ должностей, которыя распредѣлялись бы въ іерархическомъ порядкѣ и указывали бы каждому извѣстный родъ дѣлъ и надѣляли бы ихъ особенными правами и преимуществами. Нѣтъ, члены Государствен-

наго Совѣта, какъ таковые, всѣ равны между собою; они стоятъ внѣ распорядка, установленнаго для государственныхъ чиновниковъ, и возвышаются надъ ними тѣмъ довѣріемъ, которымъ ихъ отмѣтилъ Государь, приглашая ихъ принять участіе въ той области государственнаго служенія, которая составляетъ сферу его непосредственной дѣятельности. Это довѣріе сравниваетъ ихъ между собою и указываетъ имъ поприще, которое не подчинено служебнымъ правиламъ и регламентаціи, установленной для дѣятельности должностныхъ лицъ. Они, по мысли законодателя, не чиновники, исполняющіе высшія предписанія или завѣдующіе той или другой областью управленія въ опредѣленномъ кругу, а государственные мужи, совѣтники Государя, его думники, не стѣсненные опредѣленной задачей, раздѣляющіе съ нимъ область его непосредственной, свободной и творческой дѣятельности. Каждый изъ членовъ Государственнаго Совѣта имѣетъ свое самостоятельное значеніе; его голосъ не теряется, не заглушается голосомъ всего Совѣта, а всегда имѣетъ возможность звучать самостоятельно и доходить до Государя, не сливаясь ни съ голосомъ большинства, ни съ голосомъ меньшинства. Каждый изъ членовъ Государственнаго Совѣта имѣетъ право подавать свое особое мнѣніе, которое вносится въ протоколы или пріобщается къ нимъ и вмѣстѣ съ ними преподносится на усмотрѣніе Государя. Этимъ значеніемъ членовъ Государственнаго Совѣта и опредѣляется способъ ихъ назначенія.

Будучи государственными мужами, во-1-хъ, подающими свой голосъ о важнѣйшихъ вопросахъ государственнаго управленія въ широкомъ смыслѣ этого слова, и во-2-хъ, раздѣляющими область непосредственной дѣятельности Государя, они, во-1-хъ, избираются изъ числа высшихъ сановниковъ и общественныхъ дѣятелей и, во-2-хъ, назначаются самимъ Государемъ. „Государственный Совѣтъ,—читаемъ мы въ ст. 2-й Учрежденія Государственнаго Совѣта,—составляется изъ особъ, Высочайшею довѣренностью въ сословіе сіе призываемыхъ. Каждый изъ членовъ при вступленіи въ Государственный Совѣтъ подписываетъ присягу по особо установленной формѣ“.

Такъ какъ, во-1-хъ, члены Государственнаго Совѣта избираются изъ сановниковъ, занимающихъ или занимавшихъ государственныя должности, и ихъ заслуги на этомъ служебномъ поприщѣ являются причиною ихъ призванія въ Государственный Совѣтъ, и такъ какъ, во-2-хъ, ихъ участіе въ дѣятельности Государственнаго Совѣта не возлагаетъ на нихъ тѣхъ опредѣленныхъ задачъ, которыя возлагаются на должностныхъ лицъ и которыя могли бы прійти въ коллизію съ занимаемой ими должностью въ другомъ учрежденіи, то законъ и постановляетъ, что члены Государственнаго Совѣта могутъ имѣть званія въ порядкѣ судебномъ и исполнительномъ (ст. 3-я). „Министры суть члены Государственнаго Совѣта по ихъ званію“, гласитъ ст. 4-я Учр. Гос. Сов. Это постановленіе находитъ свое оправданіе въ томъ положеніи, которое занимаютъ министры въ системѣ государственныхъ учрежденій. Большинство законопроектовъ, обсуждаемыхъ въ Государственномъ Совѣтѣ, исходитъ отъ министровъ и изготовляется ими; отъ нихъ также исходятъ правительственныя мѣры, входящія въ кругъ вѣдомства Совѣта, и тѣ финансовыя дѣла и распоря-

женія, которыя восходятъ черезъ Государственный Совѣтъ на утвержденіе Государя Императора. Являясь органами правительственной власти, которые руководятъ внѣшней и внутренней политикой государства, министры не могутъ не участвовать въ томъ учрежденіи, въ которомъ обсуждаются важнѣйшіе изъ этихъ вопросовъ, и не подавать своего голоса въ дѣлахъ, отъ того или другого разрѣшенія которыхъ зависитъ направленіе ихъ правительственной дѣятельности. Участіе министровъ въ Государственномъ Совѣтѣ не противорѣчитъ общему правилу, что членами его могутъ быть, какъ выражается нашъ законъ, лишь „особы, Высочайшею довѣренностью въ сословіе сіе призываемыя“. Хотя министры состоятъ членами Государственнаго Совѣта уже въ силу своего званія, тѣмъ не менѣе, и они суть лица, отмѣченныя особеннымъ довѣріемъ Государя, какъ сановники, которымъ онъ ввѣрилъ руководство внутренней и внѣшней политикой государства.

Государь—предсѣдатель Государственнаго Совѣта. „Въ Государственномъ Совѣтѣ предсѣдательствуетъ Государь Императоръ“ (ст. 5-я). Когда Государь Императоръ не предсѣдательствуетъ лично, то мѣсто предсѣдателя Государственнаго Совѣта занимаетъ одинъ изъ членовъ, особо къ тому Его Величествомъ назначаемый (ст. 6-я). Назначеніе предсѣдателя въ Государственномъ Совѣтѣ возобновляется ежегодно (ст. 7-я).

II. *Внутреннее устройство Государственнаго Совѣта.* Государственный Совѣтъ состоитъ изъ общаго собранія и департаментовъ. При немъ также состоитъ: 1) государственная канцелярія, которая завѣдуетъ дѣлопроизводствомъ въ Совѣтѣ и которая, какъ мы увидимъ, имѣетъ очень широкій и очень вліятельный кругъ дѣятельности, 2) Кодификаціонный отдѣлъ, прежнее второе отдѣленіе Собственной Е. В. Канцеляріи, подчиненный съ 1893 года государственному секретарю.

Общее собраніе состоитъ изъ всѣхъ членовъ Государственнаго Совѣта. Министры участвуютъ въ немъ обязательно (стт. 14-я, 56-я).

Департаментовъ въ Государственномъ Совѣтѣ четыре: 1) законовъ, 2) дѣлъ военныхъ, 3) дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, 4) государственной экономіи. Бывшій пятый, дѣлъ царства Польскаго, упраздненъ 1-го января 1862 г. (ст. 9-я).

1) Въ департаментъ законовъ входитъ все то, что по существу своему составляетъ предметъ законовъ (предварительное разсмотрѣніе новыхъ законодательныхъ проектовъ, изъясненіе и истолкованіе законовъ ст. 25-я п. 1-й). 2) Въ департаментъ военныхъ дѣлъ входятъ предметы Министерствъ Военнаго и Морского. Благодаря существованію Военнаго и Адмиралтействъ-Совѣтовъ и той самостоятельности, которой пользуется Военное Министерство, благодаря, наконецъ, тому, что Государь Императоръ дѣйствуетъ всего независимѣе въ области военной, имѣя своимъ ближайшимъ сотрудникомъ военнаго министра, этотъ департаментъ фактически не существуетъ, хотя продолжаетъ перечисляться среди департаментовъ Государственнаго Совѣта (ст. 25-я п. 2-й). 3) Въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ входятъ дѣла юстиціи, управленія духовнаго и полиціи (ст. 25-я, п. 3-й). Сюда входили тѣ судебныя дѣла, которыя были подвѣдомственны Государственному Совѣту до судебной реформы. Съ изданіемъ же судебныхъ

уставовъ 1864 г., сфера этого департамента значительно сузилась, и онъ потерялъ свое первоначальное значеніе. 4) Къ департаменту государственной экономіи принадлежатъ предметы общей промышленности, наукъ, торговли, финансовъ, земскихъ повинностей, казначействъ и счетовъ (ст. 25-я п. 4-й). Здѣсь сосредоточиваются вопросы верховнаго финансоваго управленія и здѣсь происходитъ разсмотрѣніе ежегодныхъ смѣтъ и всѣхъ важнѣйшихъ финансовыхъ мѣръ.

Каждый изъ департаментовъ состоитъ изъ трехъ членовъ и предсѣдателя, каждые полгода назначаемыхъ Государемъ (ст. 10-я, 11-я). Въ засѣданіяхъ департамента могутъ, кромѣ того, участвовать министры. Присутствіе ихъ не обязательно въ засѣданіяхъ департаментовъ за исключеніемъ дѣлъ о земскихъ повинностяхъ. Эти дѣла обсуждаются въ департаментѣ государственной экономіи не иначе, какъ въ присутствіи четырехъ министровъ: финансовъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, внутреннихъ дѣлъ и удѣловъ. Но они могутъ, когда признаютъ нужнымъ, представлять объясненія свои департаментамъ или лично, или черезъ директоровъ и управляющихъ тѣми частями, въ вѣдомство которыхъ входитъ предметъ обсужденія. Сами департаменты, кромѣ того, могутъ, еели признаютъ нужнымъ, приглашать министровъ черезъ своихъ предсѣдателей (ст. 35-я). Въ тѣхъ случаяхъ, когда военный министръ не можетъ принять участія въ засѣданіяхъ департаментовъ при разсмотрѣніи въ нихъ дѣлъ, возникшихъ по военному вѣдомству или имѣющихъ близкую съ предметами этого вѣдомства связь, присутствованіе въ этихъ учрежденіяхъ на правахъ товарища министра возлагается на одного изъ начальниковъ главныхъ частей Военнаго Министерства, и преимущественно на начальника той части, въ которой сосредоточены самыя необходимыя свѣдѣнія по подлежащему разсмотрѣнію въ данномъ засѣданіи дѣлу, имѣющему связь съ военнымъ вѣдомствомъ (прим. 2-е къ ст. 35-й). Оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода присутствуетъ, когда возникаетъ необходимость выслушать его объясненія по дѣламъ вѣдомства Святѣйшаго Синода (ст. 38-я). Въ департаменты по усмотрѣнію ихъ могутъ быть приглашаемы къ совѣщанію и лица постороннія, отъ коихъ по свойству дѣлъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній (ст. 12-я).

Государственная канцелярія состоитъ подъ управленіемъ государственнаго секретаря изъ его помощника, спеціальное назначеніе котораго въ завѣдываніи Кодификаціоннымъ отдѣломъ Совѣта на правахъ товарища министра, изъ статсъ-секретарей, ихъ помощниковъ и прочихъ чиновниковъ по штату. Она распадается на слѣдующія отдѣленія: 1) законовъ, 2) гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, 3) государственной экономіи, 4) дѣлъ государственнаго секретаря, 5) дѣлъ Кодификаціоннаго отдѣла (учреждено въ 1893 г.) и 6) архива. Государственная канцелярія завѣдуетъ всѣмъ дѣлопроизводствомъ и письмоводствомъ Государственнаго Совѣта. Упоминаемое въ Учр. Гос. Сов. отдѣленіе военныхъ дѣлъ фактически не существуетъ, какъ и департаментъ военныхъ дѣлъ.

§ 171. **Движеніе дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ.**

I. *Поступленіе въ Государственный Совѣтъ.* Всѣ дѣла, поступающія въ Государственный Совѣтъ, входятъ въ Государственную канце-

лярію и присылаются на имя государственнаго секретаря (ст. 27-я). Этотъ послѣдній при этомъ наблюдаетъ, чтобы поступали въ Совѣтъ лишь дѣла, подлежащія вѣдѣнію Государственнаго Совѣта, и не даетъ дальнѣйшаго хода тѣмъ, которыя или не окончены въ среднихъ или высшихъ мѣстахъ управленія, или же которыя входятъ въ кругъ вѣдомства министровъ, Комитета Министровъ или Сената. Государственный секретарь наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы при внесеніи дѣлъ были всѣ требуемыя закономъ формальности, а именно: а) записка, излагающая существо вносимаго въ Государственный Совѣтъ дѣла, б) всѣ свѣдѣнія, къ ней относящіяся, в) рѣшительное заключеніе министра. Кромѣ того, если въ Государственный Совѣтъ вносится законопроектъ, то государственный секретарь слѣдитъ за тѣмъ, чтобы при этомъ проектѣ находилась полная выписка изъ законовъ по тому предмету, о которомъ долженъ разсуждать Государственный Совѣтъ, съ обозначеніемъ, какія именно статьи законовъ съ учрежденіемъ новаго постановленія имѣютъ быть отмѣнены частью или въ цѣломъ (стт. 161-я, 162-я, 163-я). Поступившія въ Государственную канцелярію дѣла государственный секретарь распредѣляетъ по отдѣленіямъ канцеляріи. Эти отдѣленія приготовляютъ ихъ къ докладу, снабжая необходимыми свѣдѣніями и изъясненіями подъ наблюденіемъ государственнаго секретаря. Затѣмъ они доводятся до свѣдѣнія предсѣдателей департаментовъ, которые и назначаютъ ихъ къ слушанію.

II. *Обсужденіе въ департаментѣ.* Собранія департаментовъ открываются и закрываются предсѣдателями, которые назначаютъ дѣла къ слушанію и руководятъ преніями (стт. 31-я, 32-я, 34-я). Дѣла докладываются статсъ-секретаремъ (ст. 33-я). По каждому выслушанному дѣлу составляется отдѣльный журналъ, въ которомъ означаются: 1) содержаніе дѣла, 2) главные предметы разсужденія, 3) причины, уваженныя департаментомъ, 4) заключеніе. Сверхъ заключенія, принятаго департаментомъ, вносятся и мнѣнія членовъ, не согласившихся съ этимъ заключеніемъ. Членамъ этимъ, кромѣ того, не возбраняется обстоятельнѣе изложить свои особыя мнѣнія, но они должны объ этомъ заявить на засѣданіи, на которомъ состоялось заключеніе, вызвавшее ихъ особое мнѣніе, и подать его письменно не позже недѣли (стт. 41—43). Когда департаментъ въ отсутствіе министра постановитъ заключеніе, несогласное съ его представленіемъ, тогда, смотря по важности дѣла, онъ или предоставляетъ о сущности своего заключенія лично объясниться статсъ-секретарю съ министромъ, или передаетъ министру черезъ статсъ-секретаря проектъ своего журнала. Если затѣмъ министръ согласится съ заключеніемъ департамента, то въ журналѣ объ этомъ упоминается, если же онъ останется при своемъ мнѣніи, то причины сему объясняетъ или черезъ того же статсъ-секретаря, или письменно въ особомъ отзывѣ. Если министръ согласится съ департаментомъ, то онъ подписываетъ и журналъ его вмѣстѣ съ прочими членами; если же останется при особомъ мнѣніи и пожелаетъ изложить его письменно, то подчиняется при подачѣ его тѣмъ же общимъ правиламъ, которыя установлены для особыхъ мнѣній остальныхъ членовъ (стт. 45-я и 46-я). Послѣдствія же несогласія министра съ заключеніемъ департамента не тѣ, что бываютъ послѣ

несогласія съ нимъ остальныхъ членовъ. Дѣло, съ заключеніемъ котораго не согласился тотъ или другой членъ, не разсматривается вновь. Дѣло же, съ заключеніемъ котораго не согласился министръ, подвергается въ департаментѣ вторичному разсмотрѣнію. Если послѣ такого вторичнаго разсмотрѣнія департаментъ согласится съ мнѣніемъ министра, то перемѣняетъ свой журналъ; въ противномъ же случаѣ или означаетъ кратко въ журналѣ, что не убѣдился въ надобности отступить отъ прежняго заключенія, или подробно объясняетъ, по какимъ именно причинамъ и основаніямъ остался при своемъ заключеніи, самое же мнѣніе министра, смотря по обширности его, вносится въ общее собраніе либо въ составѣ департаментскаго журнала, либо въ приложеніи къ оному (ст. 47-я).

III. *Обсужденіе въ общемъ собраніи.* Дѣла къ слушанію въ общемъ собраніи назначаются его предсѣдателемъ. Онъ же открываетъ и закрываетъ собранія, руководитъ преніями и поддерживаетъ дисциплину (стт. 54-я, 74-я, 75-я, 76-я и 78-я).

Дѣла предлагаются государственнымъ секретаремъ и читаются по его распоряженію статсъ-секретарями или ихъ помощниками. Докладъ дѣлъ заключается въ чтеніи департаментскихъ журналовъ. По окончаніи чтенія предсѣдатель того департамента, къ которому принадлежитъ дѣло, присоединяетъ необходимыя объясненія и установляетъ существенные предметы разсужденія. Послѣ сего начинаются пренія, которыя происходятъ по отдѣльнымъ статьямъ и вопросамъ. Каждый членъ, желающій вступить въ пренія, объявляетъ объ этомъ предсѣдателю, который и возвѣщаетъ о томъ собранію для приглашенія прочихъ къ слушанію. Говорятъ члены стоя и обращаясь къ предсѣдателю (стт. 65-я, 66-я, 68-я, 72-я, 73-я, 74-я). Члены въ своихъ разсужденіяхъ и объясненіяхъ пользуются полнѣйшей свободой слова. Установляя этотъ принципъ, законъ дѣлаетъ слѣдующую оговорку: „Пользуясь свободою слова, члены обязаны со всею точностью вникать въ силу вопросовъ, не удаляться отъ существа ихъ и, не предаваясь влеченію мыслей постороннихъ и неопредѣлительныхъ, основывать свои заключенія на сужденіяхъ положительныхъ“ (ст. 88-я). За тѣмъ, чтобы члены оставались въ этихъ границахъ, слѣдитъ предсѣдатель, который имѣетъ право прекратить разсужденіе, когда оно выходитъ за указанные предѣлы (ст. 76-я). На чемъ, спрашивается, основываютъ члены свои разсужденія и какъ ознакомляются съ дѣлами, составляющими предметъ преній? 1) На департаментскихъ журналахъ, читаемыхъ въ самомъ общемъ собраніи, и на словесныхъ объясненіяхъ, даваемыхъ государственнымъ секретаремъ и предсѣдателемъ департамента, дѣло котораго докладывается (ст. 68-я). 2) На печатныхъ экземплярахъ проектовъ, разсылаемыхъ предварительно предсѣдателемъ. Впрочемъ, эта разсылка производится лишь тогда, когда проекты эти отличаются особенною сложностью и не должны сохраняться въ тайнѣ (ст. 55-я). 3) На запискахъ, которыя разсылаются при дѣлахъ, назначенныхъ къ слушанію. Разсылаются онѣ предсѣдателемъ послѣ того, какъ дѣло назначено къ докладу (ст. 55-я).

Лишь въ случаѣ предметовъ особенной важности, предсѣдатель имѣетъ право отложить сужденія по выслушанному дѣлу до слѣдую-

щаго засѣданія, дабы члены могли предварительно ближе ознакомиться съ подробностями и, если кто изъ нихъ признаетъ за нужное, прочесть въ Совѣтѣ самое дѣло (ст. 78-я). По окончаніи преній по отдѣльнымъ статьямъ и вопросамъ предсѣдатель закрываетъ разсужденіе, отбираетъ мнѣнія и объявляетъ окончательно принятое заключеніе, которое и вносится въ журналъ. Въ случаѣ, если не состоится единогласнаго заключенія, въ журналъ вносится мнѣніе большинства и меньшинства. Если мнѣнія раздробятся, и ни одно не получитъ большинства, въ журналъ вносятся, тѣмъ не менѣе, лишь два мнѣнія, получившія относительное большинство. Члены, не согласившіеся со вносимыми въ журналъ мнѣніями, могутъ, если пожелаютъ, представить особое мнѣніе. Эти особыя мнѣнія должны быть изложены письменно. Особое мнѣніе прочитывается въ Совѣтѣ послѣ прочтенія проекта журнала, къ которому оно относится. По прочтеніи его предсѣдатель предлагаетъ вопросъ, считаетъ ли Государственный Совѣтъ нужнымъ обратиться къ новому разсужденію дѣла. Если большинство отзовется утвердительно, то открывается новое совѣщаніе, и проектъ журнала измѣняется или дополняется тѣмъ, что снова будетъ постановлено. Если, напротивъ, большинство голосовъ отзовется отрицательно, то каждому члену предоставляется присоединиться къ особому мнѣнію, не стѣсняясь прежде заявленнымъ имъ мнѣніемъ (ст. 80-я).

IV. *Утвержденіе верховной властью.* Всѣ дѣла преподносятся Государю въ видѣ меморій, которыя суть не что иное, какъ извлеченіе изъ протоколовъ (журналовъ) засѣданія (ст. 106-я). Утвержденіе совершается въ двоякой формѣ — письменной и словесной. Собственноручнаго Высочайшаго утвержденія требуютъ: 1) всякій новый законъ, уставъ или учрежденіе, 2) установленіе и уничтоженіе налоговъ, 3) возведеніе въ дворянское достоинство, 4) новые штаты разныхъ управленій и вѣдомствъ, 5) мнѣнія Совѣта по росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ, 6) отчужденіе частной собственности на государственное и общественное употребленіе (ст. 101-я). Всѣ остальныя дѣла, рѣшенныя Государственнымъ Совѣтомъ, приводятся въ исполненіе по объявленнымъ предсѣдателемъ Совѣта Высочайшимъ повелѣніямъ (ст. 102).

ГЛАВА II.

Комитетъ Министровъ.

Андреевскій, Русское госуд. право, § 76. *Градовскій*, Начало русск. госуд. права, т. II, стр. 105—112. Журналы Комитета Министровъ, т. I, стр. 1—31.

§ 172. Исторія Комитета Министровъ.

I. *Возникновеніе Комитета Министровъ.* Чтобы понять возникновеніе Комитета Министровъ, нужно вспомнить, что въ то время не существовало ни министерствъ, какъ самостоятельныхъ учрежденій, ни Государственнаго Совѣта въ томъ видѣ, въ какомъ онъ возникъ въ 1810 г. Существовалъ Совѣтъ, учрежденный 30 го марта 1801 г. по плану Трощинскаго съ неопредѣленною компетенціей, въ который

должны были входить всѣ важнѣйшія правительственныя дѣла. Но уже въ это время онъ не игралъ важной роли и, несмотря на свои законодательныя полномочія, мало чѣмъ отличался отъ тѣхъ прежнихъ совѣтовъ, съ которыми мы встрѣчались, излагая исторію Государственнаго Совѣта въ XVIII в.

Министерствъ до 1802 г. также не существовало. По первому Учрежденію министерствъ, изданному 8-го сентября 1802 года, были только министры, которымъ поручалось наблюденіе за разными коллегіями, экспедиціями, комиссіями. Коллегіи Петра продолжали существовать; реформа состояла лишь въ томъ, что надъ ними были поставлены общіе начальники — министры, между которыми были раздѣлены части управленія, какъ выражается законъ, сообразно естественной связи ихъ между собою (П. Собр., т. XXVIII, № 20406, стр. 243). Такъ, военный министръ былъ поставленъ во главѣ Военной Коллегіи, министру финансовъ были поручены Бергъ-Коллегія, монетный департаментъ, экспедиція заготовленія государственныхъ бумагъ, лѣсной департаментъ и вообще всѣ тѣ департаменты, коллегіи, экспедиціи и другія учрежденія, дѣла которыхъ входятъ въ сферу финансоваго управленія, министру внутреннихъ дѣлъ — Мануфактуръ-Коллегія, соляная контора, Медицинская Коллегія, почтовыя правленія, губернскія правленія и т. п. *При такой организаціи ничто не объединяло министерствъ, кромѣ ихъ одинаковаго подчиненія Государю, выслушивавшему личные доклады отдѣльныхъ министровъ. Для дѣлъ же, которыя выходили за предѣлы компетенціи отдѣльныхъ министровъ, и для обсужденія мѣропріятій, требовавшихъ совокупнаго дѣйствія нѣсколькихъ министровъ, не существовало вовсе органа. И вотъ для исполненія этого пробѣла и прибѣгли къ совокупнымъ докладамъ министровъ, для предварительнаго обсужденія которыхъ и былъ созданъ Комитетъ Министровъ.* Въ этомъ первоначальномъ видѣ Комитетъ не былъ особымъ учрежденіемъ съ самостоятельною организаціей, онъ не былъ созданъ законодательнымъ актомъ, а возникъ самъ собою; правила и кругъ его дѣятельности не были опредѣлены, онъ не имѣлъ ни особыхъ чиновниковъ, ни канцеляріи, а существовалъ лишь тогда, когда министры съѣзжались для обсужденія совокупныхъ докладовъ Государю. *Въ этой первичной формѣ его нельзя лучше охарактеризовать, какъ сказавъ, что онъ былъ органомъ совокупныхъ докладовъ министровъ.* Такъ и объясняетъ его значеніе гр. Сперанскій въ своей запискѣ: „О государственныхъ установленіяхъ“, въ которой мы читаемъ: „Докладъ министровъ былъ двоякій — отдѣльный и совокупный. Для отдѣльнаго были опредѣлены особенные дни и часы. Совокупный докладъ производился въ общемъ собраніи министровъ, въ присутствіи Государя, что и называлось Комитетомъ. Слѣдовательно, сей Комитетъ не былъ ни мѣсто, ни особое установленіе, онъ былъ только образъ доклада“. Но возникновеніе и первоначальное значеніе Комитета объясняется не только первоначальною организаціей министерствъ, которыя для своей совокупной дѣятельности нуждались въ особомъ органѣ, но и тѣмъ, что въ это время не существовало еще Государственнаго Совѣта, а лишь его ближайшій предшественникъ — Совѣтъ, учрежденный по мысли Трощинскаго. Этотъ Совѣтъ, какъ мы уже замѣтили выше, не

имѣлъ опредѣленной компетенціи и никогда не умѣлъ пріобрѣсти особаго значенія. Но если бы даже ему удалось завоевать такое значеніе, онъ, тѣмъ не менѣе, не могъ бы удовлетворять потребности въ совѣщательномъ органѣ при Государѣ для текущихъ государственныхъ дѣлъ, которая стала ощущаться съ учрежденіемъ министерствъ, завѣдывавшихъ отдѣльными отраслями управленія, но не создавшихъ органа для своей совокупной дѣятельности. Такимъ органомъ не могъ быть Совѣтъ Трощинскаго, который, по мысли законодателя, долженъ былъ обсуждать лишь важнѣйшія дѣла. Текущія правительственныя дѣла, входившія въ рамки министерскаго управленія, но требовавшія Высочайшаго утвержденія, нуждались также въ предварительномъ обсужденіи учрежденіемъ, въ которомъ засѣдали бы министры и въ которомъ они обсуждали бы сообща подъ непосредственнымъ надзоромъ Государя правительственныя мѣропріятія, выходившія за предѣлы компетенціи каждаго изъ нихъ.

Такимъ учрежденіемъ и явился Комитетъ Министровъ. Кругъ его компетенціи по отношенію къ кругу компетенціи Совѣта всего лучше опредѣляетъ 15-я статья манифеста объ учрежденіи министерствъ отъ 8-го сентября 1802 года. Въ этой статьѣ мы читаемъ: „Всѣ министры суть члены Совѣта и присутствуютъ въ Совѣтѣ. Совѣтъ не иначе приступаетъ къ разсмотрѣнію дѣла, какъ въ присутствіи по меньшей мѣрѣ пяти министровъ, въ числѣ которыхъ долженъ находиться и министръ, по части котораго дѣло будетъ трактовано. Дѣла обыкновенныя трактуются въ Комитетѣ, составленномъ единственно для нихъ, для другихъ же, особенную важность въ себѣ содержащихъ, прочіе члены Совѣта будутъ собираться одинъ разъ въ недѣлю“ (П. Собр. зак., т. XXVIII, № 20406, стр. 248), Комитетъ Министровъ является, такимъ образомъ, въ первую эпоху своего существованія дополненіемъ двухъ, не успѣвшихъ еще сформироваться, учрежденій — министерствъ и Государственнаго Совѣта. Онъ возникаетъ вслѣдствіе несовершенства этихъ двухъ установленій, которыя получили свою окончательную организацію лишь гораздо позднѣе.

II. *Комитетъ Министровъ въ эпоху преобразованій Сперанскаго.* Казалось бы, что Комитетъ Министровъ долженъ былъ исчезнуть съ исчезновеніемъ вызвавшихъ его условій, т.-е. съ окончательнымъ учрежденіемъ министерствъ и Государственнаго Совѣта. Между тѣмъ съ этого времени Комитетъ Министровъ не только не теряетъ своего значенія, но еще болѣе упрочивается и организуется въ постоянное учрежденіе съ опредѣленнымъ кругомъ вѣдомства, все болѣе и болѣе расширяющимся. Объясняется это прежде всего тѣмъ, что когда, наконецъ, преобразованія Сперанскаго (министерства и Государственный Совѣтъ) нашли свое осуществленіе, Комитетъ Министровъ, который въ систему этихъ преобразованій вовсе не входилъ, успѣлъ, однако, уже завоевать себѣ мѣсто и настолько войти, такъ сказать, въ привычку административныхъ сферъ, что новыя учрежденія и ихъ вдохновитель были безсильны устранить его. Положеніе Сперанскаго и его авторитетъ, кромѣ того, къ этому времени уже пошатнулись; созданныя имъ учрежденія встрѣтили самый усердный, хотя еще и подпольный, отпоръ. Этотъ отпоръ исходилъ, между прочимъ, отъ тѣхъ

восьми министровъ, которые засѣдали въ Комитетѣ Министровъ и дѣятельность которыхъ Сперанскій хотѣлъ подчинить надзору Сената и законодательная иниціатива которыхъ должна была быть подчинена и ограничена Государственнымъ Совѣтомъ. Если они и были безсильны воспрепятствовать созданію новыхъ учрежденій, то они были достаточно вліятельными для того, чтобы сохранить старое учрежденіе, которое служило имъ однимъ изъ органовъ ихъ непосреднаго вліянія на текущія политическія дѣла. Имъ было тѣмъ легче удержать Комитетъ Министровъ, при помощи котораго они отстаивали свою самостоятельность по отношенію къ Сенату и Государственному Совѣту, что этотъ Комитетъ, благодаря различнымъ случайнымъ обстоятельствамъ, успѣлъ получить болѣе прочную организацію и болѣе опредѣленный кругъ вѣдомства и не разъ уже игралъ вліятельную роль. Этими случайными обстоятельствами были отлучки Государя за границу въ 1805 и 1808 годахъ.

На время этихъ отлучекъ Императоръ издалъ правила, которыми долженъ былъ руководствоваться Комитетъ и которыя впервые опредѣлили его образъ дѣятельности и его компетенціи. Пятый пунктъ правилъ, изданныхъ въ 1805 году, слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ компетенцію Комитета: „Дѣла, подлежащія разсмотрѣнію Комитета, суть, 1) по которымъ министръ обязанъ подносить Его Величеству всеподданѣйшіе доклады, 2) изъ текущихъ тѣ, которыя угодно будетъ Государю Императору особымъ повелѣніемъ къ этому назначить, 3) которыя министръ, для разрѣшенія собственныхъ своихъ сомнѣній, сочтетъ за нужное туда представить“ (П. Собр. зак., т. XXVIII, № 21896, стр. 1204). Кромѣ этой нормальной компетенціи Комитета, ему на время отсутствія Государя Императора были поручены еще особыя дѣла, на которыя указываетъ пунктъ 8-й тѣхъ же правилъ. „Во время отсутствія Его Императорскаго Величества изъ С.-Петербурга по дѣламъ, которыя зависятъ единственно отъ Высочайшаго разрѣшенія, и министръ безъ онаго къ исполненію нужныхъ мѣръ приступить не имѣютъ власти, буде Комитетъ усмотритъ что медленность въ разрѣшеніи министра сопряжена съ важнымъ вредомъ, въ такомъ случаѣ Государь Императоръ симъ даетъ право Комитету Министровъ по зрѣломъ разсужденіи и уваженіи дѣла подъ собственною отвѣтственностью всѣхъ дать разрѣшеніе министру и уполномочить его къ исполненію не требующихъ ни малѣйшаго отлагательства мѣръ и о семъ немедленно доносить Его Императорскому Величеству“. Этимъ постановленіемъ Комитету вручаются чрезвычайныя полномочія, которыя позволяли ему дѣйствовать самостоятельно какъ отъ Совѣта, такъ и отъ Сената, и которыя показываютъ, что въ это время онъ уже пользовался особеннымъ расположеніемъ и довѣріемъ Государя, парализовавшимъ авторитетъ верховныхъ органовъ управленія. Правила, изданныя въ 1810 г., подтверждаютъ нормальную компетенцію Комитета, какъ она была установлена правилами 1805 г., и облекаютъ тѣми же чрезвычайными полномочіями на случай отлучекъ Государя изъ Петербурга и, кромѣ того, въ пунктахъ 16-мъ, 17-мъ, 18-мъ и 19-мъ поручаютъ ему различныя дѣла внутренняго управленія, которыя во время пребыванія Государя

въ предѣлахъ государства могутъ быть разрѣшаемы лишь его властью. Въ чемъ собственно заключались эти дѣла, мы не знаемъ, ибо эти статьи пропущены въ Полномъ Собраніи законовъ, а указъ отъ 11-го ноября 1808 г. (П. Собр. зак., т. XXX, № 23.352, стр. 679), изданный по возвращеніи Государя въ Россію и подтверждающій нормальную компетенцію Комитета, постановляя, что эти статьи отмѣняются, говоритъ только то, что статьи эти опредѣляли „обязанности Комитета на время Высочайшаго Его Величества отсутствія“ и впредь не должны принадлежать къ предметамъ его вѣдомства, „ибо,—прибавляетъ указъ,—каждый министръ долгъ имѣетъ о доходящихъ до него свѣдѣніяхъ, въ тѣхъ статьяхъ изъясненныхъ, немедленно докладывать Его Императорскому Величеству“.

Какъ ни неопредѣленно это указаніе, оно, тѣмъ не менѣе, показываетъ, что дѣла эти были высокой важности и входили въ сферу непосредственной личной дѣятельности Императора и во время его присутствія въ Петербургѣ могли разрѣшаться лишь его собственною Высочайшею властью. Изъ того же обстоятельства, что они не напечатаны въ Полномъ Собраніи законовъ, между тѣмъ, какъ всѣ остальныя статьи тѣхъ же правилъ преданы гласности, принимая во вниманіе, что печатаемыя въ Полномъ Собраніи законовъ законоположенія помѣщаются цѣликомъ, не исключая и заключающихъ въ себѣ временныя правила, мы въ правѣ заключить, что пропущенныя статьи правилъ 1808 г. имѣли конфиденціальный характеръ и закрѣпляли за Комитетомъ полномочія, надѣляя которыми Комитетъ, Государь выражалъ ему особое довѣріе и признавалъ за нимъ способность вѣдать наиболѣе важныя и отвѣтственныя дѣла.

Чѣмъ же обусловливалось это особое довѣріе Государя къ Комитету и то обстоятельство, что онъ именно ему, а не другому учрежденію, поручалъ на время своего отсутствія важнѣйшія правительственныя дѣла.

Объясняется это прежде всего тѣмъ, что Комитетъ не былъ учрежденіемъ въ собственномъ смыслѣ со штатомъ чиновниковъ, съ опредѣленнымъ и сложнымъ дѣлопроизводствомъ, учрежденіемъ, разсмотрѣніе дѣлъ въ которомъ сопряжено съ цѣлымъ рядомъ формальностей и обсужденіе мѣръ въ которомъ неизбѣжно связано съ извѣстной степенью гласности, Комитетъ не былъ такимъ учрежденіемъ, а состоялъ изъ однихъ министровъ и ихъ товарищей, которые при обсужденіи и принятіи административныхъ мѣръ не были стѣснены никакимъ сложнымъ дѣлопроизводствомъ и никакимъ закономъ предписанными формами. Комитетъ былъ не что иное, какъ совѣщательное собраніе немногихъ сановниковъ (министровъ), облеченныхъ особымъ довѣріемъ Государя и сильныхъ этимъ довѣріемъ. Онъ стоялъ внѣ того закономъ установленнаго порядка, которому Сперанскій хотѣлъ подчинить всѣ административные акты и важнѣйшими звеньями котораго должны были быть Сенатъ и Государственный Совѣтъ. Комитетъ былъ внѣ этого порядка и былъ поэтому всего болѣе удобнымъ органомъ для мѣропріятій, которыя требовали быстроты, тайны, безгласности и по отношенію къ которымъ Государь желалъ проявлять свою личную волю, не стѣсняясь закономъ указанными путями. Вотъ какъ

характеризуетъ одинъ изъ близко знакомыхъ съ внутреннимъ бытомъ Комитета это своеобразное учрежденіе: „Въ Комитетѣ гг. Министровъ допущено большое смѣшеніе всѣхъ разнородныхъ между собою предметовъ. Дѣла распорядительныя, законодательныя, судебныя производятся въ ономъ безъ всякаго различія, все смѣшано въ однѣхъ рукахъ. Дѣлопроизводитель, не облеченный ни правами, ни отвѣтственностью, по заведенному порядку докладываетъ присутствію одностороннія представленія министровъ, генералъ-губернаторовъ и отдѣльныхъ начальствъ безъ справокъ, безъ подведенія приличныхъ законовъ, часто дѣла судныя или распорядительныя, еще производящіяся въ нижнихъ или среднихъ мѣстахъ, по жалобамъ сторонъ, поступали въ Комитетъ Министровъ и получали тамъ окончательное рѣшеніе“ (Архивъ истор. и практ. свѣдѣній Калачева, кн. 3, стр. 53). А Сперанскій въ своей запискѣ, написанной въ 1827 г., слѣдующимъ образомъ отзывается о Комитетѣ Министровъ: „Комитетъ въ сіе время (т.-е. около 1811 года) сдѣлался мѣстомъ присутственнымъ, гдѣ дѣла всякаго рода, большія и малыя, судебныя и правительственныя, рѣшались по голосамъ, и голоса сіи издавались во всеобщее свѣдѣніе. Между тѣмъ ни составъ сего мѣста, ни порядокъ, ни власть его, ни предѣлы, ни отношенія къ другимъ установленіямъ не опредѣлены никакимъ гласнымъ учрежденіемъ“.

Но если исключительное положеніе Комитета Министровъ было причиною тѣхъ исключительныхъ полномочій, которыми надѣлилъ его Государь на время своего отсутствія, то оно же было причиною, почему ему не было мѣста въ системѣ учрежденій, задуманныхъ Сперанскимъ. Основнымъ мотивомъ преобразованій этого государственнаго человѣка было стремленіе подчинить всѣ сферы управленія, какъ высшаго, такъ и низшаго, строго и точно закономъ опредѣленнымъ правиламъ и этимъ началомъ законности одухотворить и область непосредственной личной дѣятельности Государя. Сперанскій хотѣлъ лишить почвы всякія чрезвычайныя исключительныя мѣры, сдѣлать ихъ излишними и невозможными и для всѣхъ актовъ правительственной дѣятельности, откуда бы она ни исходила, создать пути законные. Эта тенденція не могла терпѣть такого учрежденія, какъ Комитетъ Министровъ, и прямо противорѣчила его духу, условіямъ и формамъ его дѣятельности. Не удивительно поэтому, что Сперанскій твердо рѣшился упразднить его и терпѣлъ его лишь до тѣхъ поръ, пока не созрѣли задуманныя имъ учрежденія. И, дѣйствительно, учрежденія эти не оставляли мѣста Комитету Министровъ. Тѣ дѣла, которыми онъ завѣдывалъ по своей нормальной компетенціи, должны были отойти частью къ Государственному Совѣту, частью къ Сенату. Высшимъ законодательнымъ органомъ былъ сдѣланъ Государственный Совѣтъ; министрамъ была оставлена лишь законодательная иниціатива, и они всѣ свои представленія должны были съ Высочайшаго разрѣшенія вносить прямо въ Государственный Совѣтъ. Тутъ для посредствующаго органа, какъ Комитетъ Министровъ, не было болѣе мѣста. Дѣла же правительственныя, превышавшія власть отдѣльныхъ министровъ, должны были опять же восходить непосредственно въ Сенатъ, которому Сперанскій хотѣлъ вручить контроль и высшій надзоръ за

министрами и который долженъ былъ объединять ихъ дѣятельность и своимъ руководствомъ вносить въ эту дѣятельность единообразіе и послѣдовательность. Правительственныя дѣла, восходящія отъ министровъ въ Сенатъ, были двухъ родовъ: 1) тѣ, которыя превышали власть министра, но могли быть разрѣшены силою дѣйствующихъ законовъ, и 2) тѣ, которыя такого разрѣшенія не допускали. Первыя рѣшались окончательно, вторыя же, черезъ Сенатъ, восходили къ Государю. Но и тѣ и другія не могли миновать Сенатъ, который долженъ былъ быть единственнымъ посредствующимъ органомъ между министрами и Государемъ и который дѣлалъ Комитетъ Министровъ совершенно излишнимъ.

Но такая организація и соотношеніе центральныхъ учрежденій, закрѣпленная на бумагѣ учрежденіемъ министерствъ и учрежденіемъ Государственнаго Совѣта въ 1810 г., не оправдалось на практикѣ. Она, направленная, между прочимъ, противъ Комитета Министровъ, не упразднила его, и это учрежденіе, какъ мы сейчасъ увидимъ, не только не утратило своего значенія, но, напротивъ, возросло въ своемъ авторитетѣ и вліяніи.

III. *Комитетъ Министровъ послѣ паденія Сперанскаго.* Только что Сперанскій успѣлъ выхолить свои любимыя дѣтища, какъ онъ палъ жертвою недостойныхъ интригъ. Одной изъ причинъ его паденія была ненависть извѣстной группы вліятельныхъ людей, именовавшихъ себя консервативной партіей. Этихъ людей вооружала противъ Сперанскаго его тенденція, которую мы охарактеризовали выше и которая сводилась къ послѣдовательному проведенію начала законности. Мѣшая ложь съ правдою, они обвиняли Сперанскаго въ томъ, что онъ подкапывается подъ старый порядокъ, колеблетъ основы самодержавія и хочетъ лишить Государя и его приближенныхъ слугъ той свободы дѣйствія, которой они всегда пользовались и которая, по ихъ воззрѣніямъ, составляла отличительную черту русскаго самодержавія. Если такія обвиненія и не могли погубить Сперанскаго, который въ своихъ преобразованіяхъ дѣйствовалъ открыто и безъ всякихъ заднихъ мыслей и который могъ вводить задуманныя имъ реформы, лишь опираясь на довѣріе Монарха, безусловно ихъ одобрявшаго, то все же они возстановляли противъ него сильныхъ и вліятельныхъ людей, постоянныя наущенія которыхъ не могли не произвести впечатлѣнія на Государя, тѣмъ болѣе, что и общественное мнѣніе въ извѣстныхъ и наиболѣе гласныхъ кружкахъ начало роптать и выражать свое неудовольствіе противъ будто бы антирусскихъ реформъ Сперанскаго, подрывающихъ всякую связь съ учрежденіями историческими, съ нравами добраго стараго времени. Ненависть противъ Сперанскаго нѣкоторыхъ сильныхъ и вліятельныхъ людей, имена которыхъ лучше всего предать достойному забвенію, возросла особенно съ тѣхъ поръ, какъ смѣлый реформаторъ отказался отъ сдѣланнаго ему предложенія—образовать негласный и тайный комитетъ, который, по примѣру Верховнаго Тайнаго Совѣта, захватилъ бы правительство въ свои руки и правилъ бы государствомъ помимо всякихъ закономъ установленныхъ путей и учрежденій. Сперанскій съ презрѣніемъ отвергъ это предложеніе и счелъ даже ниже

своего достоинства довести объ этомъ до свѣдѣнія Государя и раскрыть истинныя намѣренія и политическіе идеалы ревнителей и охранителей стараго порядка. Этотъ, если вы хотите, благородный, но во всякомъ случаѣ недальновидный и неполитичный поступокъ и погубилъ Сперанскаго. Ненависть его враговъ не знала болѣе предѣловъ, и не остановилась ни передъ какимъ средствомъ, чтобы втоптать въ грязь и уничтожить Сперанскаго. Они увѣряли Государя, что мысль о тайномъ комитетѣ принадлежитъ не имъ, а Сперанскому; они даже не убоялись оклеветать Сперанскаго въ измѣнѣ и увѣрить Государя, что реформаторъ состоитъ въ тайныхъ сношеніяхъ съ врагами отечества и ведетъ преступные переговоры съ Наполеономъ. Эти навѣты произвели на Государя желанное впечатлѣніе, и если бы не заступничество нѣкоего профессора дерптскаго университета Парота, человѣка, пользовавшагося дружбой и довѣріемъ Государя, Сперанскаго постигла бы участь измѣнника (Корфъ, „Жизнь графа Сперанскаго“, т. II, гл. I). Парротъ, былъ ученымъ, своимъ умомъ и симпатичнымъ, открытымъ характеромъ завоевавшимъ себѣ расположеніе Государя. Онъ не искалъ этого расположенія и никогда не злоупотреблялъ имъ, всегда оставаясь тѣмъ, чѣмъ былъ до знакомства съ Государемъ, т.-е. скромнымъ ученымъ, стоявшимъ въ сторонѣ отъ всякихъ придворныхъ интригъ и внѣ круговорота политической жизни. Его-то и призвалъ Государь, стоявшій наканунѣ приговора, который хотѣли ему навязать враги Сперанскаго. Парротъ отнесся къ клеветамъ этихъ враговъ, какъ только могъ отнестись къ нимъ человѣкъ самостоятельный и независимый: ему удалось уговорить Государя повременить рѣшеніемъ и, прежде чѣмъ произнести приговоръ надъ Сперанскимъ, провѣрить направленныя противъ него обвиненія. Благодаря заступничеству этого честнаго человѣка, Сперанскій избѣгъ смерти. Онъ былъ сосланъ и дождался много лѣтъ спустя правосудія, если и не формальнаго, то все же правосудія, которое возстановило его честное имя и смыло съ него грязные и позорные навѣты придворныхъ клеветниковъ и политическихъ интригановъ.

Не трудно понять, что съ удаленіемъ Сперанскаго восторжествовала та партія, которая давно подкапывалась подъ его вліяніе и старалась различными окольными путями парализовать его реформы. И люди этой партіи не жалѣли теперь средствъ, чтобы, во-1-хъ, удержать тѣ старыя учрежденія, которыя предназначались Сперанскимъ къ ломкѣ, во 2-хъ, умалить авторитетъ созданныхъ имъ органовъ, долженствовавшихъ внести закономѣрность въ нашу государственную жизнь. Преслѣдуя первую цѣль, они сумѣли не только сохранить Комитетъ Министровъ, но и расширить кругъ его вѣдомства и усилить его авторитетъ. Имѣя же въ виду вторую цѣль, имъ удалось упразднить тѣ постановленія учрежденія министерствъ и Сената, по которымъ исполнительная власть министровъ была подчинена Сенату, а послѣдній возведенъ на степень охранителя законности въ области управленія. По Учрежденію министерствъ, составленному Сперанскимъ, всѣ дѣла, выходящія за предѣлы компетенціи министровъ, какъ могущія быть разрѣшенными силою дѣйствующихъ законовъ, такъ и требующія особеннаго Высочайшаго разрѣшенія, восходятъ въ Сенатъ. Эти по-

становленія, дѣлавшія посредствующую роль Комитета Министровъ излишней, были преданы забвенію, и установился новый порядокъ, который впослѣдствіи и былъ узаконенъ и вошелъ правиломъ въ Сводъ. По этому порядку лишь дѣла, могущія быть разрѣшенными силою дѣйствующихъ законовъ, восходятъ въ Сенатъ, дѣла же, требующія особаго Высочайшаго разрѣшенія, т.-е. дѣла наиболѣе важныя, не поступаютъ въ Сенатъ вовсе, а разсматриваются въ Комитетѣ Министровъ. Благодаря этой важной радикальной перемѣнѣ, идущей вразрѣзъ съ духомъ преобразованій Сперанскаго и прямо противорѣчащей основнымъ принципамъ его реформъ, Комитетъ Министровъ сдѣлался постояннымъ и необходимымъ учрежденіемъ и взошелъ логическимъ звеномъ въ общую систему центральныхъ учрежденій. Но не это нововведеніе создало Комитету Министровъ то выдающееся положеніе, которое онъ занялъ во вторую половину царствованія Александра I. Комитетъ Министровъ по причинамъ, которыя мы объяснили выше, сдѣлался излюбленнымъ учрежденіемъ той партіи, которая погубила Сперанскаго. Онъ, въ отличіе отъ Сената и Государственнаго Совѣта, состоялъ изъ лицъ или безгласныхъ, или безусловно преданныхъ этой партіи и представлялъ наиболѣе простора для личной дѣятельности тѣхъ сильныхъ людей, которымъ всего болѣе въ реформахъ Сперанскаго не нравилась та закономѣрность и опредѣленность, которымъ онъ хотѣлъ подчинить всѣ правительственные акты.

Вліяніе и вѣсъ Сперанскаго замѣнились теперь вліяніемъ и вѣсомъ Аракчеева, который въ Комитетѣ нашелъ самое послушное орудіе и самый удобный органъ для своего личнаго вліянія на правительственныя дѣла. Насколько Сперанскій стоялъ за строгую законность, настолько Аракчеевъ, личный врагъ Сперанскаго и его реформъ, ненавидѣлъ все, что могло стѣснять его и предписывать ему закономъ опредѣленные пути. Онъ сдѣлался самъ цѣлымъ учрежденіемъ, ставшимъ между Государемъ и остальными сановниками и учрежденіями. Даже министры примолкли. Ихъ отдѣльные доклады совершенно прекратились. Они обращались въ Комитетъ, въ которомъ безгранично властвовалъ всесильный Аракчеевъ, и чрезъ него восходили къ Государю. Не удивительно, что при такихъ условіяхъ Комитетъ получилъ особое значеніе и затмилъ собою остальныя учрежденія, какъ органъ всесильнаго временщика. За это время и внѣшнія обстоятельства содѣйствовали тому, что компетенція и организація Комитета строже опредѣлились. Этими обстоятельствами были продолжительныя отлучки Государя изъ Петербурга,—отлучки на время которыхъ Императоръ издавалъ правила для руководства Комитету. 20-го марта 1812 г. Государь издалъ указъ Сенату объ учрежденіи Комитета Министровъ съ особою властью по случаю Высочайшаго отбытія за границу и присовокупилъ къ нему правила, выписка изъ которыхъ помѣщена въ Полномъ собр. законовъ за № 25044, т. XXXII, стр. 234. По этимъ правиламъ Комитетъ не состоялъ болѣе изъ однихъ министровъ и ихъ товарищей, какъ по правиламъ 1805 и 1808 гг., а изъ особаго назначеннаго предсѣдателя, главнокомандующаго столицей и предсѣдателей департаментовъ Государственнаго Совѣта. Компетенція

Комитета была опредѣлена §§ 6-мъ, 7-мъ и 24-мъ правилъ слѣдующимъ образомъ: „Изъ текущихъ дѣлъ, производимыхъ въ министерскихъ департаментахъ, представляются Комитету тѣ, по которымъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ, а также тѣ, въ разрѣшеніи и исполненіи которыхъ встрѣтитъ министръ по обстоятельствамъ сомнѣніе". Представляются Комитету всѣ дѣла, до Высочайшаго разрѣшенія принадлежащія, т.-е. тѣ, разрѣшеніе которыхъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру, и вообще всѣ тѣ, по которымъ министры въ назначенные дни обыкновенно докладываютъ Его Императорскому Величеству. По дѣламъ, требующимъ Высочайшаго разрѣшенія, кромѣ выдачи паспортовъ на проѣздъ за границу, которая исполняется по положенію, Комитетъ представляетъ положенія свои на Высочайшее усмотрѣніе и ожидаетъ повелѣнія, въ случаяхъ же, не терпящихъ отлагательства, приводитъ ихъ въ исполненіе подъ общею всѣхъ членовъ Комитета отвѣтственностью и о семъ немедленно доноситъ Его Императорскому Величеству.

Эти правила имѣютъ важное значеніе въ исторіи Комитета Министровъ въ томъ отношеніи, что ими опредѣлилась та компетенція и та организація, которая въ общихъ чертахъ сохраняется и по сіе время.

Съ тѣхъ поръ измѣненія, которымъ подвергся Комитетъ Министровъ, заключаются прежде всего въ томъ, что ему были поручаемы различныя новыя дѣла, которыя было сочтено неудобнымъ довѣрять власти отдѣльныхъ министровъ и вмѣстѣ съ тѣмъ нецѣлесообразнымъ отдавать на обсужденіе такого сравнительно гласнаго учрежденія, какъ Государственный Совѣтъ, не занимающагося, кромѣ того, обсужденіемъ частныхъ административныхъ мѣръ. Компетенція Комитета расширилась такими дѣлами въ особенности въ царствованіе Николая I. Такихъ дѣлъ накопилось въ Комитетѣ такое множество, что онъ, обремененный текущими административными дѣлами, пересталъ быть совѣщательнымъ учрежденіемъ, объединяющимъ министерское управленіе. Объединяющимъ дѣятельность министровъ органомъ явился опять Государь, которому каждый министръ поодиночкѣ представлялъ свои доклады. Государь же для этой объединяющей дѣятельности нуждался въ особомъ совѣщательномъ учрежденіи. Такимъ и явился учрежденный въ 1861 г. Совѣтъ Министровъ, который окончательно отнялъ у Комитета значеніе совѣщательнаго органа, объединяющаго дѣйствія министровъ, и еще рѣзче подчеркнулъ его роль, какъ высшаго правительственнаго учрежденія, завѣдующаго текущими административными дѣлами и извѣстными особыми дѣлами, спеціально ему присвоенными.

§ 173. **Кругъ вѣдомства Комитета Министровъ.**

I. *Текущія дѣла.* Комитетъ Министровъ возникъ, какъ мы видѣли, изъ потребности объединить министерское управленіе и создать учрежденіе, которое завѣдывало бы дѣлами, принадлежащими къ сферѣ высшаго управленія, но выходящими за предѣлы компетенціи отдѣльныхъ министерствъ. Это назначеніе Комитета Министровъ потерпѣло въ теченіе времени умаленіе тѣмъ, что ему былъ порученъ цѣлый рядъ

особыхъ административныхъ дѣлъ, заслонившихъ собою его значеніе, какъ совѣщательнаго органа при Государѣ по вопросамъ министерскаго управленія и какъ учрежденія, объединяющаго дѣятельность министровъ. Такимъ совѣщательнымъ органомъ является въ настоящее время Совѣтъ Министровъ, дѣйствующій не иначе, какъ подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя. Всѣ вопросы верховнаго управленія, имѣющіе важное значеніе и требующіе поэтому личнаго присутствія Государя при ихъ обсужденіи, отошли теперь къ Совѣту Министровъ, и въ Комитетѣ Министровъ *обсуждаются* лишь тѣ *изъ вопросовъ верховнаго управленія, которые имѣютъ второстепенное значеніе и, требуя Высочайшаго разрѣшенія, не требуютъ, однако, личнаго участія Государя въ ихъ обсужденіи.* Съ этимъ ограниченіемъ Комитету Министровъ принадлежатъ: *1) дѣла, по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министровъ, 2) дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ министръ встрѣтитъ сомнѣніе, 3) дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлъ власти, ввѣренной въ особенности каждому министру, и требующія Высочайшаго разрѣшенія* (ст. 24-я Учр. Ком. Мин. по изд. 1892 г.).

II. *Особыя административныя дѣла.* Кромѣ этихъ текущихъ дѣлъ, Комитету принадлежатъ особо ему отведенныя административныя задачи. Эти задачи очень разнородны, и трудно подыскать общее начало, которое установило бы между ними естественную связь. Онѣ были поручаемы Комитету въ разное время и по различнымъ поводамъ, и нельзя указать того общаго мотива, которымъ бы руководствовался законодатель, поручая ихъ этому административному учрежденію. Въ западныхъ государствахъ всѣ административныя задачи распредѣляются безъ остатка между министрами, которые осуществляютъ ихъ на всемъ пространствѣ государства. Такъ какъ они являются въ цѣломъ и солидарно отвѣтственными за всѣ правительственные акты передъ народнымъ собраніемъ, и изъятіе изъ-подъ ихъ вѣдѣнія извѣстныхъ административныхъ дѣлъ было бы равносильно изъятію этихъ дѣлъ изъ-подъ контроля законодательнаго собранія, то въ конституціонномъ государствѣ и не можетъ существовать учрежденія, которое въ области управленія стояло бы рядомъ или надъ министерствами. Въ совершенно иныхъ условіяхъ дѣйствуютъ министры у насъ. Политическій строй абсолютной монархіи не можетъ дать министрамъ того самостоятельнаго и независимаго отъ монарха положенія, которое является необходимымъ условіемъ ихъ дѣятельности подъ контролемъ законодательнаго собранія въ конституціонномъ государствѣ. Эта независимость и самостоятельность не можетъ ужиться съ неограниченной властью монарха. Не министры, а этотъ монархъ является главою правительства, не министры, а этотъ монархъ руководитъ внутренней политикой, и не они, а онъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всѣ нити управленія. Вотъ почему въ абсолютной монархіи и не представляется необходимости распредѣлять безъ остатка всѣ задачи управленія въ министерствахъ. Всѣ эти задачи сливаются и объединяются въ рукахъ монарха, по отношенію къ которому министры являются не самостоятельными факторами политической жизни, какъ въ конституціонной монархіи, а чи-

новниками, отличающимися отъ остальныхъ должностныхъ лицъ не родомъ, а степенью своей власти. Это суть не политическіе дѣятели, самостоятельно руководящіе политикой государства и отвѣтственные за ея направленіе, а чиновники, слуги монарха, которымъ этотъ монархъ поручаетъ извѣстныя административныя задачи и на которыхъ онъ возлагаетъ обязанность осуществлять ихъ въ направленіи, имъ самостоятельно и самовластно предначертанномъ. При такомъ положеніи и значеніи министровъ въ распредѣленіи между ними административныхъ задачъ безъ остатка нѣтъ ни смысла, ни необходимости, и Государь можетъ изъять изъ-подъ ихъ вѣдѣнія любую административную область и поручить спеціальному учрежденію. Если поэтому въ конституціонной монархіи министры сосредоточиваютъ въ своихъ рукахъ всю исполнительную власть и не терпятъ рядомъ съ собою конкурирующихъ административныхъ учрежденій, то въ абсолютной монархіи такія учрежденія вполнѣ естественны и необходимы и представляютъ собою самое заурядное явленіе. Въ Русской имперіи они особенно развиты, и объясняется это не только что приведенными соображеніями, но и обширностью русской территоріи. Еще недавно существовали у насъ Кавказскій и Сибирскій Комитеты, которые изъяли изъ-подъ вѣдѣнія министровъ администрацію Сибири и Кавказа и создавали для ихъ управленія органы независимые отъ министровъ. Когда эти Комитеты были упразднены, то дѣла, которыми они завѣдывали, перешли къ Комитету Министровъ (см. прим. 3-е къ ст. 12-й П. К. М. по прод. 1883 и прим. 1-е къ ст. 12-й П. К. М. по прод. 1876 г.), и лишь за послѣднее время взошли въ рамки министерскаго управленія. Не только, однако, управленіе областями, поставленными въ особыя условія, поручалось особымъ органамъ, учрежденнымъ ad hoc, но и спеціальныя административныя задачи, представляющія особенную важность. Такъ, крестьянская реформа создала цѣлый рядъ новыхъ отношеній, урегулированіе которыхъ верховная власть сочла неудобнымъ довѣрить министру внутреннихъ дѣлъ и которая она поручила особому, для этой цѣли спеціально созданному учрежденію—Главному Комитету объ устройствѣ сельскаго состоянія. Когда стали строиться у насъ желѣзныя дороги, и возникла новая отрасль администраціи, тогда она опять же не была довѣрена министерскому управленію, а поручена чрезвычайному органу—Комитету желѣзныхъ дорогъ. Въ 1874 г. этотъ Комитетъ былъ упраздненъ, но дѣла, которыя вѣдались имъ, не взошли на общихъ основаніяхъ въ вѣдѣніе министерствъ, а перешли къ Комитету Министровъ.

Эти примѣры указываютъ на одну изъ наиболѣе характерныхъ чертъ нашей государственной жизни. Они показываютъ, что вновь возникающіе политическіе интересы, создающіе новыя административныя задачи, не расширяютъ нормальной компетенціи нормальныхъ учрежденій (каковы министерства), а разсматриваются какъ нѣчто чрезвычайное, требующее и чрезвычайнаго органа, поставленнаго подъ непосредственный надзоръ Государя. Они не довѣряются обыкновеннымъ слугамъ его, а поручаются спеціально для того избираемымъ сановникамъ, образующимъ чрезвычайное учрежденіе. Когда же эти новые интересы съ теченіемъ времени теряютъ свой исключительный

характеръ и входятъ, такъ сказать, въ берега обыденнаго теченія государственной жизни, тогда потребность въ чрезвычайномъ органѣ исчезаетъ, и онъ упраздняется. Они, однако, не входятъ тогда въ компетенцію министерскаго управленія, а воспринимаются особымъ учрежденіемъ. Такимъ учрежденіемъ и является Комитетъ Министровъ. Мы нашли, такимъ образомъ, указаніе, при помощи котораго можемъ теперь объяснить принадлежность къ Комитету извѣстныхъ административныхъ дѣлъ.

I. Оказывается, что его вѣдѣнію подлежатъ, кромѣ указанныхъ выше текущихъ дѣлъ, *административныя задачи, которыя при своемъ возникновеніи были поручаемы чрезвычайнымъ учрежденіямъ. Такъ онъ вѣдаетъ, напр., дѣла, которыя вѣдалъ нынѣ упраздненный Комитетъ желѣзныхъ дорогъ. Къ дѣламъ, въ особенности подлежащимъ разсмотрѣнію Комитета Министровъ, принадлежатъ также представленія и предположенія министра путей сообщенія по разрѣшенію постройки желѣзныхъ дорогъ на основаніи особыхъ по сему предмету правилъ, а также главныя мѣропріятія по частнымъ желѣзнымъ дорогамъ* (ст. 26-я, п. 3-й).

II. Вновь возникающія административныя задачи, которымъ верховная власть придаетъ особенно важное государственное значеніе, не всегда, однако, поручаются особымъ комитетамъ, компетенція которыхъ, за упраздненіемъ ихъ, переходитъ къ Комитету Министровъ. Нѣкоторыя изъ нихъ прямо передаются этому учрежденію. Это суть тѣ *административныя задачи, которыхъ важность обусловливается не столько новизной и сложностью, требующей особаго органа, сколько ихъ отношеніемъ къ государственной безопасности, понимаемой въ широкомъ смыслѣ этого слова.* Эти задачи затрогиваютъ религіозные и политическіе интересы, которые верховная власть желаетъ оберечь отъ вредныхъ вліяній и соблюсти въ духѣ благонамѣренности и безусловной преданности тенденціямъ, особенно ей дорогимъ. Въ виду ихъ несложности она считаетъ ненужнымъ поручать ихъ особымъ учрежденіямъ, въ виду же ихъ политической или религіозной подкладки, она считаетъ болѣе цѣлесообразнымъ поручать ихъ не на общихъ основаніяхъ—министерскому управленію,—а учрежденію, раздѣляющему сферу непосредственной дѣятельности Государя и стоящему подъ его непосредственнымъ надзоромъ, т.-е. Комитету Министровъ. Эти дѣла суть слѣдующія: 1) *Дѣла о расколѣ.* Въ прежнее время эти дѣла были сосредоточены въ департаментѣ полиціи исполнительной, но съ тѣхъ поръ какъ правительство обратило на нихъ особенное вниманіе, оно не сочло возможнымъ ограничиваться по отношенію къ нимъ однѣми внѣшними полицейскими мѣрами. Съ тѣхъ поръ, т.-е. съ 1853 г., эти дѣла и были поручены Комитету Министровъ. „Къ дѣламъ, въ особенности подлежащимъ разсмотрѣнію Комитета Министровъ, принадлежатъ также высшія административныя по расколамъ дѣла“ (ст. 26-я, п. 7-й). 2) *Предположенія о разъясненіи и развитіи Устава Православнаго Миссіонерскаго общества* (ст. 26-я, п. 20-й). 3) Извѣстныя цензурныя дѣла. „Къ дѣламъ, въ особенности подлежащимъ вѣдѣнію Комитета Министровъ, принадлежатъ *представленія министра внутреннихъ дѣлъ о воспрещеніи выпуска въ свѣтъ освобожденной отъ*

предварительной цензуры книги или нумера повременнаго изданія, выходящаго безъ цензуры рѣже одного раза въ недѣлю, распространеніе коихъ признано имъ, министромъ, особенно вреднымъ" (ст. 26-я, п. 11-й). 4) Извѣстныя мѣры высшей полиціи. Въ 1874 г. Комитету были поручены *дѣла о воспрещеніи сообществъ* (ст. 26-я, п. 12-й). 5) Къ дѣламъ, въ особенности подлежащимъ вѣдѣнію Комитета Министровъ, принадлежатъ *представленія министровъ объ оставленіи безъ послѣдствій ходатайствъ губернскихъ земскихъ собраній* (ст. 26-я, п. 14-й).

III. Кромѣ этихъ дѣлъ Комитету Министровъ въ различное время были поручены *второстепенныя административныя дѣла*, главнѣйшія изъ которыхъ суть слѣдующія: 1) *Уставъ каждой компаніи, основываемой на акціяхъ, когда требуется одно дозволеніе на учрежденіе компаній*, а не испрашиваются, сверхъ того, особыя преимущества или привилегіи (ст. 26-я, п. 2-й). 2) *Штаты временныхъ учрежденій*, установленныхъ на срокъ (ст. 26-я, п. 4-й). 3) *Дѣла о назначеніи пенсій* и единовременныхъ пособій, превышающихъ власть министра (ст. 26-я, п. 5-й). 4) *Выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ* по представленіямъ министра и опредѣленіямъ Правительствующаго Сената (ст. 26-я, п. 6-й). 5) *Дѣла объ употребленіи имуществъ или капиталовъ, пожертвованныхъ для опредѣленной надобности казнѣ*, земству, городу или какому-либо общественному учрежденію и т. п., если употребленіе сихъ имуществъ или капиталовъ, сообразно указанному жертвователемъ назначенію, сдѣлается, по измѣнившимся обстоятельствамъ, невозможнымъ, причемъ жертвователя нѣтъ въ живыхъ и при жизни не послѣдовало съ его стороны особаго по сему предмету указанія, или исполненіе, согласно данному умершимъ указанію, признается также невозможнымъ (ст. 26-я, п. 8-й).

IV. Хотя Комитетъ и снизошелъ въ настоящее время на степень учрежденія, завѣдывающаго извѣстными текущими административными дѣлами, тѣмъ не менѣе за нимъ еще сохранились нѣкоторыя дѣла, напоминающія объ его прежнемъ значеніи, какъ учрежденія, объединяющаго министерское управленіе. Такъ, онъ вѣдаетъ *дѣла, относящіяся до общаго спокойствія и безопасности, до продовольствія народнаго и до всякаго чрезвычайнаго происшествія* (ст. 26-я, п. 1-й).

§ 174. **Составъ и организація Комитета Министровъ.** Комитетъ Министровъ состоитъ: 1) изъ всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ, 2) изъ предсѣдателей департаментовъ Государственнаго Совѣта, 3) изъ лицъ, назначаемыхъ по особому Высочайшему повелѣнію. Кромѣ того, Комитетъ, въ случаѣ надобности, имѣетъ право пригласить въ свое засѣданіе всякаго начальника какого-либо мѣста для объясненія или для общаго съ нимъ сужденія (стт. 14—17). Предсѣдателемъ Комитета состоитъ лицо, особо назначаемое Государемъ (ст. 14-я). При Комитетѣ имѣется канцелярія, начальникомъ которой состоитъ управляющій дѣлами Комитета (стт. 18-я, 66-я и слѣд.).

§ 175. **Степень власти Комитета Министровъ.** *Комитетъ Министровъ не имѣетъ собственной иниціативы.* Никакое дѣло не вступаетъ въ Комитетъ Министровъ иначе, какъ по представленіямъ отъ министровъ и главныхъ управленій или по особому Высочайшему повелѣнію (ст. 30-я). *Комитетъ Министровъ не имѣетъ своей самостоятельной*

исполнительной власти. „Никакое заключеніе Комитета не приводится въ исполненіе до тѣхъ поръ, пока оно не разсмотрѣно Государемъ Императоромъ и не удостоено Высочайшаго утвержденія“ (ст. 59-я). „Комитетъ самъ по себѣ не имѣетъ никакой исполнительной власти, но приведеніе положеній своихъ въ дѣйствіе предоставляетъ тѣмъ же министрамъ, отъ которыхъ дѣла предоставлены или къ вѣдомству коихъ оныя по роду своему принадлежатъ“ (ст. 61-я).

§ 176. **Дѣлопроизводство въ Комитетѣ Министровъ.** Всѣ представленія, слѣдующія въ Комитетъ, доставляются отъ министровъ къ управляющему дѣлами Комитета (ст. 40-я). Они распредѣляются имъ по отдѣленіямъ канцеляріи для приготовленія ихъ къ докладу. Въ Комитетѣ дѣла докладываются начальниками отдѣленій подъ руководствомъ и при объясненіи управляющаго дѣлами (стт. 83—88). Преніями же руководитъ предсѣдатель, который по заключеніи преній отбираетъ голоса (стт. 42—44). Заключеніе, единогласно или большинствомъ голосовъ принятое, вносится въ журналъ Комитета. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, вносятся въ журналъ сокращенно и тѣ мнѣнія, которыя пожелаетъ записать кто-либо изъ членовъ, причемъ упоминается, что это суть особыя мнѣнія такихъ-то членовъ (ст. 47-я). Журналы эти представляются въ подлинникахъ Государю на утвержденіе (ст. 97-я). Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по журналамъ, предъявляются Комитету и утверждаются подписью его членовъ (ст. 102-я). Затѣмъ начальниками отдѣленія изготовляются исполнительныя бумаги, которыя вручаются управляющимъ дѣлами Комитета въ подлежащія мѣста для исполненія.

ГЛАВА III.

Совѣтъ Министровъ.

Андреевскій, Русское государств. право, § 78. *Градовскій*. Начала русскаго госуд. права. т. II, стр. 112—115.

§ 177. **Исторія Совѣта Министровъ.**

I. *Учрежденіе Совѣта Министровъ.* Изъ всѣхъ учрежденій, раздѣляющихъ сферу непосредственной дѣятельности Государя, Совѣтъ Министровъ — самое юное. Возникнувъ въ 1861 г., онъ существуетъ всего 35 лѣтъ и за это время не потерпѣлъ никакихъ измѣненій, ни въ своей организаціи, ни въ своемъ кругѣ вѣдомства. Его исторія поэтому крайне немногосложна, и распространяться о ней намъ не приходится.

II. *Условія, вызвавшія его учрежденіе.* Совѣтъ Министровъ является установленіемъ, предназначеннымъ объединять дѣятельность отдѣльныхъ министерствъ и вносить въ нее гармонію и единообразіе. Казалось бы, что такое учрежденіе должно было явиться вмѣстѣ съ учрежденіемъ министерствъ, какъ ихъ естественное и необходимое завершеніе. Почему, спрашивается, оно народилось цѣлое полустолѣтіе спустя и такъ запоздало своимъ появленіемъ? Исторія Комитета Министровъ, изложенная нами подробно выше, отчасти уже отвѣтила

на этотъ вопросъ. Мы видѣли, что тѣ враждебныя теченія, которыя встрѣтилъ Сперанскій при введеніи имъ своихъ широкихъ и смѣлыхъ преобразованій въ области центральныхъ учрежденій, помѣшали этимъ учрежденіямъ увидать свѣтъ въ томъ видѣ, въ какомъ ихъ задумалъ этотъ государственный человѣкъ. Сперанскій хотѣлъ возвратить Сенату его значеніе высшаго правительственнаго учрежденія. Подчиняя ему министерства и давая ему надзоръ надъ ними, онъ предназначалъ его и быть органомъ, объединяющимъ министерское управленіе. Эта часть реформы Сперанскаго не нашла себѣ приложенія въ жизни: возникъ негласно и наперекоръ намѣреніямъ и исповѣдуемымъ Сперанскимъ политическимъ принципамъ Комитетъ Министровъ, который, какъ мы видѣли, былъ формою совокупныхъ докладовъ министровъ и фактически сдѣлался учрежденіемъ, объединяющимъ министерское управленіе. Но, какъ бы въ отмщеніе за его негласное происхожденіе, дальнѣйшее теченіе нашей государственной жизни затерло его и лишило его того значенія совѣщательнаго учрежденія, которое онъ присвоилъ себѣ наперекоръ общей системѣ задуманныхъ Сперанскимъ правительственныхъ учрежденій. Цѣлымъ рядомъ инструкцій и указовъ ему было поручено такое множество дѣлъ, что бремя ихъ, наконецъ, придавило его и низвело на степень правительственнаго учрежденія, завѣдующаго текущими дѣлами управленія. Взявъ на себя роль Сената, онъ съ теченіемъ времени оказался неспособнымъ выполнить ее, и снова образовался въ нашей государственной жизни важный пробѣлъ: отсутствіе учрежденія, которое объединяло бы министерское управленіе. Министры совѣщались единолично съ Государемъ, предлагали каждый въ отдѣльности то или другое мѣропріятіе, тотъ или другой законопроектъ по своему вѣдомству, управляли въ своей области, не сносясь и не совѣщаясь другъ съ другомъ. Послѣдствіемъ такого порядка было отсутствіе единства въ управленіи и цѣлый рядъ недоразумѣній и столкновеній, которыя тормозили и понапрасну усложняли и запутывали министерское управленіе. Государь не могъ слѣдить за всѣми тѣми дѣлами, на которыя испрашивалось его согласіе. Весьма многіе вопросы проходили, такимъ образомъ, въ Государственный Совѣтъ для того только, чтобы быть отвергнутыми въ департаментахъ или въ общемъ собраніи. Мало того, одинъ министръ часто проводилъ мѣру, противоположную распоряженію другого министра. Отсюда естественна необходимость установить гармонію и единство въ министерскомъ управленіи. И этой потребности и долженъ удовлетворять Совѣтъ Министровъ, созданный, какъ выражается верховный законодатель, „дабы соблюсти общую систему и единство дѣйствій всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій“.

§ 178. **Компетенція и организація Совѣта Министровъ.**

I. *Кругъ вѣдомства Совѣта Министровъ.* Совѣтъ министровъ имѣетъ своею задачею объединять дѣятельность министровъ. Въ такомъ объединеніи не нуждается текущая административная дѣятельность министерствъ, вращающаяся въ рамкахъ ихъ спеціальныхъ вѣдомствъ и въ предѣлахъ существующихъ законовъ. Она поэтому и не входитъ въ кругъ вѣдомства Совѣта Министровъ. Въ объединеніи нуждается та сторона дѣятельности министерствъ, которая выходитъ за предѣлы

урегулированной законами текущей политики и которая направлена на созиданіе новыхъ порядковъ и новыхъ нормъ. Эта сторона дѣятельности можетъ выражаться двумя способами: 1) выработкою новыхъ законопроектовъ и 2) изданіемъ общихъ административныхъ распоряженій. Она-то прежде всего и подлежитъ контролю Совѣта Министровъ. На его предварительное разсмотрѣніе поступаютъ поэтому: 1) *первоначальныя предположенія*, возникающія въ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ *о необходимости отмѣнить или измѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ* съ тѣмъ, чтобы проектъ закона, составленный вслѣдствіе разсмотрѣннаго такимъ порядкомъ предположенія, былъ министерствомъ или главнымъ управленіемъ внесенъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта (п. 3-й ст. 2-й Учрежденія Совѣта Мин. изд. 1886 г.); 2) *виды и предположенія къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей, завѣдываемыхъ министерствами и главными управленіями*, и предположенія объ устраненіи тѣхъ затрудненій, которыя при производствѣ могутъ встрѣтиться.

Но единство въ министерскомъ управленіи поддерживается не только надзоромъ за вносимыми министрами новыми законами и новыми распоряженіями, но и за ихъ осуществленіемъ и примѣненіемъ. Отсюда на предварительное разсмотрѣніе Совѣта Министровъ поступаютъ изъ министерствъ и главныхъ управленій: 1) *свѣдѣнія о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей*, завѣдываемыхъ министерствами и главными управленіями, и предположенія объ устраненіи тѣхъ затрудненій, кои при производствѣ сихъ работъ могутъ встрѣтиться; 2) *свѣдѣнія о важнѣйшихъ распоряженіяхъ* каждаго министерства и главнаго управленія, требующихъ общаго соображенія; свѣдѣнія сіи должны быть заявляемы въ Совѣтъ Министровъ съ тою цѣлью, чтобы каждому министру и главноуправляющему были извѣстны главнѣйшія дѣйствія и распоряженія другихъ министерствъ и главныхъ управленій; 3) заключенія особыхъ комиссій, учреждаемыхъ по Высочайшимъ повелѣніямъ для разсмотрѣнія отчетовъ министерствъ и главныхъ управленій (п. 2-й и 6-й ст. 2-й).

Кромѣ того, въ Совѣтъ Министровъ могутъ быть вносимы дѣла по особымъ повелѣніямъ Его Величества (п. 7-й ст. 1-й).

II. *Составъ Совѣта Министровъ.* Совѣтъ Министровъ составляется подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя изъ всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ. Кромѣ того, по непосредственному назначенію Государя, въ немъ могутъ присутствовать и другія лица. При всѣхъ засѣданіяхъ Совѣта Министровъ присутствуетъ государственный секретарь. Ему предоставляется по всѣмъ предметамъ, касающимся законодательныхъ вопросовъ, представлять свѣдѣнія, заимствованныя изъ дѣлъ Государственнаго Совѣта (стт. 4-я, 5-я и 6-я).

III. *Дѣлопроизводство.* Совѣтъ Министровъ не есть, подобно Государственному Совѣту и Комитету Министровъ, постоянно и непрерывно дѣйствующее учрежденіе. Онъ не имѣетъ ни своей канцеляріи, ни своего особаго дѣлопроизводства и существуетъ только въ ту минуту, когда министры собираются для совѣщанія по зову Государя и подъ его предсѣдательствомъ. Вся дѣятельность Совѣта состоитъ въ написаніи резолюцій, т.-е. разрѣшеній Императора. Если резолюція не об-

ширна, то она пишется самимъ министромъ на его докладѣ. Въ случаѣ же многосложности резолюціи, проектъ резолюціи изготовляется завѣдывающимъ дѣлами Совѣта Министровъ, которымъ состоитъ управляющій дѣлами Комитета Министровъ.

Совѣтъ Министровъ, какъ и Комитетъ Министровъ, не имѣетъ самостоятельной исполнительной власти. Состоявшееся Высочайшее повелѣніе, т.-е утвержденная Государемъ резолюція, исполняется подлежащимъ министромъ и тѣмъ самымъ порядкомъ, какимъ исполняются Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по личнымъ всеподданнѣйшимъ докладамъ (стт. 10-я и 11-я).

Если Государь сочтетъ нужнымъ, не постановляя въ Совѣтѣ Министровъ окончательнаго рѣшенія, обратить дѣло къ ближайшему обсужденію внѣ Высочайшаго присутствія, то для этого составляется особая комиссія изъ членовъ Совѣта или изъ лицъ, назначенныхъ на то особо Государемъ. Результаты работъ такой комиссіи излагаются завѣдующимъ дѣлами Совѣта въ краткой меморіи, на которой Государь начертываетъ свою резолюцію, объявляемую членами Совѣта (ст. 12-я).

§ 179. **Отношеніе Совѣта Министровъ къ Государственному Совѣту и Комитету Министровъ.** Комитетъ Министровъ обсуждаетъ текущія административныя дѣла, выходящія за предѣлы компетенціи отдѣльныхъ министерствъ. Совѣтъ же Министровъ есть совѣщательное учрежденіе при Монархѣ, который въ этомъ Совѣтѣ установляетъ общія начала и предположенія, долженствующія объединить министерское управленіе и указать общее направленіе его политики. Такъ какъ такое объединіе можетъ исходить только отъ высшаго верховнаго руководителя этой политики, то Совѣтъ дѣйствуетъ не иначе, какъ въ присутствіи Государя, между тѣмъ какъ Комитетъ Министровъ, завѣдующій лишь извѣстными административными дѣлами, въ принципѣ разрѣшенными Государемъ въ Совѣтѣ Министровъ, дѣйствуетъ внѣ Высочайшаго присутствія. Совѣтъ Министровъ стоитъ надъ министерствами, установляя тѣ руководящія начала, которыя должны объединять ихъ дѣятельность, Комитетъ же Министровъ стоитъ рядомъ съ министерствами, отправляя извѣстныя функціи министерскаго управленія, по тѣмъ или другимъ причинамъ не предоставленныя отдѣльнымъ министерствамъ. Совѣтъ Министровъ обсуждаетъ вопросы, выходящіе за предѣлы компетенціи министерствъ въ цѣломъ, Комитетъ же Министровъ вѣдаетъ дѣла, выходящія за предѣлы компетенціи отдѣльныхъ министерствъ.

Совѣтъ Министровъ обсуждаетъ по преимуществу вопросы законодательные и въ этомъ отношеніи сходится съ Государственнымъ Совѣтомъ, но отличается отъ него тѣмъ, что является совѣщательнымъ собраніемъ при отправленіи Государемъ его права иниціативы, между тѣмъ какъ Государственный Совѣтъ является совѣщательнымъ собраніемъ при осуществленіи Императоромъ его права обсужденія законовъ.

ОТДѢЛЪ II.

ОРГАНЫ ПОДЧИНЕННАГО УПРАВЛЕНІЯ.

ГЛАВА I.

Сенатъ.

Петровскій. О Сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго. *Сергѣевичъ*, Лекціи и изслѣдованія по исторіи русскаго права, стр. 833—840. *Владимирскій Будановъ*, стр. 231—235. *Андреевскій*, Русское государственное право, стр. 205—226, 236—245. *Градовскій*, Высшая администрація Россіи въ XVШ в. и генералъ-прокуроры. *Его же*, Начала русскаго государствен. права, т. II, стр. 118—218.

§ 180. Исторія Сената.

I. *Возникновеніе Сената при Петрѣ I.* Желая дать центральному управленію своего государства новую организацію и новое направленіе, Петръ Великій рѣшительно порываетъ съ административными традиціями и порядками Московской Руси. Первымъ государственнымъ учрежденіемъ, которое стояло на пути его преобразовательныхъ плановъ, была Боярская Дума, какъ учрежденіе наиболѣе вліятельное и по своему составу и по своему положенію во главѣ администраціи. Здѣсь засѣдали московскіе бояре, люди стараго закала; здѣсь обсуждались важнѣйшія дѣла государственныя и хранились традиціи московской администраціи. Такимъ образомъ, въ Боярской Думѣ лежала точка опоры тѣмъ порядкамъ, которые сложились въ Московскомъ государствѣ вѣками; естественно поэтому, что Петръ, любившій итти прямо къ своей цѣли, счелъ прежде всего нужнымъ похоронить учрежденіе, съ которымъ такъ тѣсно былъ связанъ, подлежавшій ломкѣ прежній административный строй. И отжившее учрежденіе было похоронено безъ всякой торжественности; незамѣтно и безъ шума сошло оно со сцены; мы не знаемъ указа, которымъ бы упразднялась Дума, не знаемъ даже года, когда она перестала функціонировать. Петръ просто пересталъ созывать въ Думу бояръ, которые получили другія назначенія или остались за штатомъ.

Но съ упраздненіемъ Боярской Думы, которая и по составу и по традиціямъ своимъ могла только стѣснять Петра въ его преобразовательной дѣятельности, не могла упразднiться потребность, вызвавшая въ ряду правительственныхъ органовъ это совѣщательное учрежденіе. Эта потребность оставалась и должна была особенно чувствоваться Петромъ при его широкой и многосторонней дѣятельности, при его частыхъ отлучкахъ изъ столицы. И вотъ Боярская Дума возрождается въ тѣхъ совѣщаніяхъ, которыя происходятъ въ такъ называемой Ближней Канцеляріи. Совѣщанія эти долгое время носили на себѣ случайный характеръ и не представляли собой ничего постояннаго и опредѣленнаго. Бояре-министры, какъ ихъ стали называть, съѣзжались въ Канцелярію по мѣрѣ надобности и обсуждали важнѣйшія правительственныя дѣла. Въ присутствіи Петра совѣщанія Ближней Канцеляріи не могли отличаться ни самостоятель-

ностью иниціативы, ни самостоятельностью рѣшеній; зато во время отлучекъ Государя, онъ поручалъ имъ общее веденіе дѣлъ, при чемъ, не полагаясь особенно на правительственную мудрость и распорядительность своихъ сановниковъ, съѣзжавшихся въ Канцелярію на „консилій“, онъ требовалъ, чтобы они „всякія дѣла, о которыхъ совѣтуютъ, записывали бы, и каждый министръ своею рукою подписывалъ, что зѣло, нужно, надобно, и безъ того отнюдь никакого дѣла не опредѣляли, ибо симъ всякаго дурость явлена будетъ“.

Въ 1711 г. Петръ объявляетъ войну Турціи и собирается надолго покинуть столицу. Предстоявшая война требовала много усилій и жертвъ и, усложняя внѣшнее положеніе государства, налагала на правителей разнообразныя и тяжелыя заботы по управленію внутренними. Петръ сознавалъ, что при такихъ обстоятельствахъ нельзя поручить управленіе тому „консилію“, который собирался въ Ближней Канцеляріи. Его неопредѣленный составъ, отсутствіе въ немъ прочной организаціи, неясность функцій достаточно ярко отразились на его дѣятельности. И вотъ Петръ рѣшается создать учрежденіе, которое было бы свободно отъ этихъ недостатковъ и которое во время его отсутствія было бы его представителемъ, и притомъ представителемъ дѣятельнымъ, сильнымъ и энергичнымъ. 22-го февраля 1711 года Петръ объявляетъ манифестъ о войнѣ съ Турціей и въ тотъ же день издаетъ указъ объ учрежденіи Сената.

II. *Сенатъ въ первый періодъ своего существованія при Петрѣ I* (1711—1718 гг.) Въ указѣ объ учрежденіи Сената прямо говорится, что онъ является временнымъ учрежденіемъ, на которое возлагается управленіе государствомъ на время отлучекъ Государя. „Опредѣлили быть“, говорится въ этомъ указѣ: „для отлучекъ нашихъ Правительствующій Сенатъ для управленія“. Такое учрежденіе, имѣвшее своею цѣлью замѣщать Государя, должно было обладать и широкими полномочіями. И, дѣйствительно, въ этотъ періодъ своего существованія, когда Сенатъ являлся замѣстителемъ Государя, онъ былъ носителемъ правительственной власти во всемъ ея объемѣ и имѣлъ право издавать указы, безусловно обязательные какъ для подчиненныхъ мѣстъ, такъ и для всѣхъ подданныхъ. Въ указѣ отъ 8-го марта 1711 г. сказано: „Мы для всегдашнихъ нашихъ въ сихъ войнахъ отлучекъ опредѣлили управительный Сенатъ, которому всякъ и ихъ указамъ да будетъ послушенъ, какъ намъ самому, подъ жестокимъ наказаніемъ или смертью, по винѣ смотря“.

Петръ назначилъ членами Сената девять лицъ, которыя засѣдали въ общемъ присутствіи и которыя рѣшали дѣла коллегіально. При Сенатѣ состояла завѣдывавшая дѣлопроизводствомъ канцелярія подъ управленіемъ оберъ-секретаря. Для сношенія съ мѣстными учрежденіями при Сенатѣ находились комиссары, по два изъ каждой губерніи.

III. *Сенатъ во второй періодъ своего существованія при Петрѣ I* (1718—1722 гг.). Въ 1718 г. Петръ предпринимаетъ радикальную реформу центральнаго управленія. Московскіе приказы, между которыми безъ всякаго порядка и системы распредѣлялись различныя административныя задачи и изъ которыхъ многіе завѣдывали не извѣстнымъ родомъ дѣлъ, а извѣстной мѣстностью, упраздняются. Провинціаль-

ная система управленія, которая въ Московскомъ государствѣ перемѣшивалась съ центральной, уступаетъ мѣсто послѣдней. Петръ въ 1718 г. учреждаетъ правильные органы подчиненнаго центральнаго управленія — коллегіи, между которыми были распредѣлены безъ остатка всѣ административныя дѣла по роду этихъ дѣлъ. Все дѣйствительное управленіе, которое временно сосредоточивалось въ Сенатѣ, перешло теперь къ коллегіямъ. Сенатъ, однако, не упраздняется, а возрождается въ иной формѣ, получая новое назначеніе. Въ этотъ періодъ своего существованія онъ не является самостоятельнымъ, постоянно дѣйствующимъ учрежденіемъ, а представляетъ собою общее собраніе президентовъ коллегій,—собраніе, которое существовало только тогда, когда съѣзжались эти послѣдніе. Въ именномъ указѣ Сенату говорится, что „Сенату надлежитъ состоять изъ президентовъ коллегій, а дѣло ихъ (т.-е. президентовъ, собраныхъ въ Сенатѣ) то: когда кому въ коллегіи такое дѣло случится, что ему одному учинить того невозможно, тогда надлежитъ ему объявить секретарю... а онъ (т.-е. секретарь) повиненъ созвать ихъ (т.-е. президентовъ коллегій), и когда съѣдутся оное дѣло слушать, и снизу каждому свое мнѣніе писать и потомъ рѣшеніе всѣмъ подписать, буде же и всѣмъ оное вершить невозможно, то учинить предложеніе и свое мнѣніе въ докладѣ“. Съ учрежденіемъ коллегій, одна изъ которыхъ—Юстицъ-Коллегія—завѣдывала правосудіемъ, судебныя функціи Сената суживаются: переносъ дѣла изъ Юстицъ-Коллегіи въ Сенатъ допускался только тогда, когда челобитную о томъ подпишетъ самъ Государь. Коллегіи, какъ носители центральнаго управленія, которымъ подчинены всѣ мѣстныя учрежденія, устраняютъ непосредственныя отношенія послѣднихъ къ Сенату. Въ указѣ 1718 г. говорится, что мѣстныя власти должны обращаться къ Сенату только по дѣламъ, неподвѣдомымъ ни одной изъ коллегій, „яко о начатіи какой войны, мора, какого замѣшанія (т.-е. мятежа) или какихъ припадковъ“.

Сенатъ сталъ, такимъ образомъ, высшею инстанціей по отношенію къ коллегіямъ, имѣлъ общій надзоръ за ихъ дѣятельностью, направлялъ и объединялъ ее и къ нему обращались коллегіи по всѣмъ дѣламъ, вызывавшимъ недоразумѣнія и превышавшимъ ихъ власть.

IV. *Петровскій Сенатъ въ третій періодъ своего существованія* (1722—1726 гг.). Въ 1722 г. Петръ предпринимаетъ важныя измѣненія въ организаціи и составѣ Сената и новыми опредѣленіями видоизмѣняетъ кругъ его дѣятельности и степень его власти.

Сенатъ состоялъ изъ президентовъ коллегій, и въ то же время одна изъ важнѣйшихъ функцій Сената заключалась въ надзорѣ за коллегіями. Понятно, что не могъ быть дѣйствительнымъ контроль лицъ, стоявшихъ во главѣ тѣхъ самыхъ учрежденій, которыя они же должны были контролировать. Кромѣ того, сенаторы были слишкомъ заняты, какъ предсѣдатели коллегій, чтобъ имѣть достаточно досуга для исполненія своихъ обязанностей въ качествѣ членовъ Сената. Эти недостатки должны были отразиться на дѣятельности Сената и не могли не обратить на себя вниманія Петра; онъ сознается, что „сіе сначала не смотря учинено было“, и находитъ: 1) что „правленіе сего государства, яко не распоряженнаго передъ симъ, непрестанныхъ

трудовъ въ Сенатѣ требуетъ, а члены сенатскіе, почитай всѣ, свои коллегіи имѣютъ: того ради не могутъ онаго снесть", 2) необходимо, чтобы члены Сената „смотрѣли надъ коллегіями, яко свободные отъ нихъ, а нынѣ сами, будучи въ оныхъ, какъ могутъ сами себя судить". Въ виду этого Петръ указомъ отъ 12-го января 1722 г. измѣняетъ составъ Сената. Отнынѣ онъ не долженъ болѣе состоять изъ президентовъ коллегій, а имѣть свой самостоятельный, независимый отъ коллегій составъ. Только президенты Иностранной, Бергъ и двухъ воинскихъ коллегій имѣютъ право присутствовать въ Сенатѣ, но только въ важныхъ случаяхъ и когда присутствуетъ самъ Государь.

Это измѣненіе въ составѣ Сената имѣло цѣлью облегчить ему его контролирующую дѣятельность и сдѣлать ее болѣе дѣйствительной. Этой же цѣли служитъ упраздненіе въ томъ же году и тѣмъ же указомъ Ревизіонъ-Коллегіи, отправлявшей надзоръ за финансовыми дѣлами, и передача дѣлъ этой коллегіи въ Сенатъ.

Контроль Сената надъ отправленіемъ правосудія облегчается учрежденіемъ въ томъ же 1722 г. должности генералъ-рекетмейстера, на котораго была возложена обязанность слѣдить за своевременнымъ рѣшеніемъ дѣлъ въ коллегіяхъ и принимать жалобы на коллегіи. Эти жалобы могли быть двоякаго рода: 1) на медленность въ коллегіяхъ, 2) на неправильный судъ. Если рекетмейстеръ признавалъ основательной жалобу на медленность коллегіи, то, не обращаясь въ Сенатъ, собственной властью понуждалъ коллегію къ скорѣйшему окончанію дѣла. Въ случаѣ неисполненія этого требованія, рекетмейстеръ вносилъ дѣло въ Сенатъ. Жалобы на неправильный судъ докладывались рекетмейстеромъ Императору, который дѣлалъ распоряженіе о передачѣ дѣла изъ коллегіи въ Сенатъ. Только въ отсутствіе Императора жалобы прямо докладывались рекетмейстеромъ Сенату.

Въ 1722 г. учреждается также должность герольдмейстера. При самомъ учрежденіи Сената ему были ввѣрены дѣла Разряднаго приказа, который вѣдалъ служилыхъ людей. Въ 1722 г. эта отрасль сенатскаго управленія была ввѣрена особому органу—герольдмейстеру, который, между прочимъ, былъ обязанъ вести списокъ всѣмъ дворянамъ въ государствѣ и слѣдить за тѣмъ, чтобы никто изъ дворянъ не уклонялся отъ службы.

Въ этомъ же 1722 г. учреждается при Сенатѣ или, вѣрнѣе выражаясь, надъ Сенатомъ должность генералъ-прокурора. Петръ первоначально задумалъ послѣдовательно провести черезъ всю созданную имъ административную организацію коллегіальное начало, въ которомъ онъ видѣлъ гарантію противъ административнаго произвола, противъ капризныхъ и случайныхъ отношеній отдѣльныхъ сановниковъ. Но коллегіальная система, примѣненная къ русскимъ порядкамъ и къ русскимъ правамъ, не оправдала ожиданій Петра, и онъ къ концу своего царствованія склоняется въ другую сторону и создаетъ цѣлый рядъ единоличныхъ должностей, которыя являются болѣе удобными проводниками его намѣреній и предначертаній и даютъ большій просторъ свободной дѣятельности лицъ, пользующихся его довѣріемъ. Примѣромъ такихъ единоличныхъ должностей могутъ служить должности рекетмейстера и герольдмейстера, являющіяся какъ бы коррек-

тивами коллегіальной системы, господствовавшей въ Сенатѣ. Но эти должности касались лишь отдѣльныхъ отраслей правительственной дѣятельности Сената. Несравненно болѣе важнымъ корректывомъ, въ самомъ корнѣ подрывавшимъ коллегіальную систему, было учрежденіе въ 1722 году должности генералъ-прокурора. Эта должность является уже органомъ личнаго надзора и личнаго руководства Государя надъ дѣятельностью Сената. Петръ хорошо опредѣлилъ его назначеніе и роль, назвавъ его своимъ окомъ: „Чинъ сей, яко око наше и стряпчій о дѣлахъ государственныхъ“. Еще до учрежденія должности генералъ-прокурора Петръ сознавалъ необходимость создать надзоръ за Сенатомъ, далеко не стоявшимъ на высотѣ своего положенія. Такъ, онъ первоначально подчинилъ Сенатъ наблюденію своего довѣреннаго лица Зотова — „генералъ-ревизора“, затѣмъ въ 1720 году — надзору „оберъ-секретаря“, а въ 1721 г. — оберъ-офицеровъ гвардіи, которые могли арестовать сенаторовъ и были обязаны по песочнымъ часамъ наблюдать время, назначенное Сенату для того или другого дѣла.

На генералъ-прокурора, учрежденнаго въ 1722 году, была возложена обязанность, „дабы Сенатъ должность свою хранилъ“. 1) Онъ руководитъ преніями въ Сенатѣ, поддерживаетъ между сенаторами порядокъ и благочиніе, онъ беретъ штрафъ съ сенаторовъ, ведущихъ себя неблагопристойно и позволяющихъ себѣ брань и сквернословіе, онъ лишаетъ слова тѣхъ, кто пускается въ лишнія разсужденія и не умѣетъ сдерживать своихъ порывовъ и увлеченій. 2) Онъ имѣетъ право останавливать неправильныя рѣшенія, назначаетъ дѣла къ новому слушанію, доноситъ по своему личному усмотрѣнію о рѣшеніяхъ Сената Императору. 3) Онъ является начальникомъ сенатской канцеляріи, которая теперь получаетъ особенное значеніе. Всѣ дѣла вступаютъ въ Сенатъ чрезъ канцелярію и, въ свою очередь, изъ Сената черезъ канцелярію передаются во всѣ другія учрежденія. Генералъ-прокуроръ, какъ всесильный начальникъ этой канцеляріи, которому Государь настрого повелѣлъ смотрѣть, чтобы въ Сенатѣ не на столѣ только дѣла вершились, но самымъ дѣйствіемъ по указамъ исполнялись, — этотъ генералъ-прокуроръ является теперь душою Сената, его двигающею силой, тою пружиной, которая приводитъ въ дѣйствіе весь этотъ административный механизмъ.

Генералъ-прокуроръ является чѣмъ-то въ родѣ вице-императора, главы Сената, должностнымъ лицомъ, широкая власть котораго принижаетъ Сенатъ и лишаетъ его той самостоятельности и независимости, которую первоначально хотѣлъ дать Петръ этому учрежденію, какъ высшему средоточію всей центральной администраціи.

V. *Сенатъ при преемникахъ Петра.* Съ учрежденіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, о которомъ было подробно говорено выше, Сенатъ низводится на степень органа подчиненнаго управленія, каковымъ онъ остается и при Кабинетѣ Анны Іоанновны.

Елизавета Петровна упраздняетъ Кабинетъ и возстановляетъ Сенатъ. И въ ея царствованіе онъ пріобрѣтаетъ значеніе и авторитетъ, которыми, онъ не пользовался даже при Петрѣ, государѣ, который самъ держалъ бразды правленія въ своихъ мощныхъ и дѣятельныхъ рукахъ. И если при Елизаветѣ Сенатъ получаетъ такое значеніе, то

объясняется это именно тѣмъ, что Елизавета не была Петромъ и могла уступить учрежденію, то что ея отецъ никогда не пожелалъ бы изъять изъ своего личнаго вѣдѣнія. При Елизаветѣ Сенатъ является не только первенствующимъ мѣстомъ въ управленіи, высшей административной и судебной инстанціей, но и политическимъ учрежденіемъ, отъ котораго исходятъ всѣ важнѣйшія государственныя рѣшенія. Другими словами, Сенатъ при Елизаветѣ не только вступаетъ въ права Петровскаго Сената, но и беретъ на себя роль тѣхъ учрежденій, которыя при Екатеринѣ I и Аннѣ Іоанновнѣ въ лицѣ Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета облегчали имъ бремя правленія.

VI. *Сенатъ при Екатеринѣ II.* Понятно, что Сенатъ долженъ былъ утратить это политическое значеніе при Екатеринѣ II, которая самостоятельностью своего характера и энергіей своего ума во многомъ напоминаетъ Петра. Она не нуждалась въ учрежденіяхъ, которыя облегчали бы ей нести бремя правленія: она хотѣла и умѣла сама нести это бремя. Она поэтому не поручаетъ, подобно Екатеринѣ I и Аннѣ Іоановнѣ, политическое управленіе особымъ совѣтамъ и не уступаетъ его, подобно Елизаветѣ, Сенату. Но Екатерина не хотѣла возвратить Сенату и того положенія, которое онъ занималъ при Петрѣ. Задуманная ею организація администраціи покоилась на другихъ началахъ и преслѣдовала другія цѣли; въ этой организаціи не было мѣста такому учрежденію, какимъ былъ Сенатъ Петра: въ преобразованіяхъ Екатерины сказывается тенденція провести начало раздѣленія властей и поручить различныхъ органамъ законодательныя, правительственныя и судебныя функціи. Поэтому въ системѣ задуманныхъ ею учрежденій не было мѣста учрежденію, которое, подобно Петровскому Сенату, завѣдывало бы всѣми отраслями управленія и, участвуя въ законодательствѣ, отправляло бы и судебныя и правительственныя функціи. Екатерина устраняетъ навсегда Сенатъ отъ законодательной дѣятельности: въ ея царствованіе всѣ законодательные проекты вырабатываются и обсуждаются помимо Сената, въ особыхъ комиссіяхъ, подъ личнымъ и непосредственнымъ наблюденіемъ Государыни. Созваніе депутатовъ для составленія проекта новаго уложенія показываетъ, что Императрица признавала особую природу законодательной власти и считала нужнымъ поручить законодательную дѣятельность особымъ органамъ и изъять ее изъ-подъ вѣдѣнія органовъ подчиненнаго управленія, какимъ былъ Сенатъ.

Правительственныя и судебныя функціи остаются за Сенатомъ, но онъ получаетъ иную организацію, которая сообразуется съ требованіемъ отдѣленія управленія отъ суда. Эта организація лишаетъ Сенатъ значенія единаго учрежденія и разбиваетъ его на отдѣльныя части, на отдѣльныя коллегіи, которыя получаютъ самостоятельное значеніе и между которыми распредѣляются государственныя функціи по началу раздѣленія властей, не допускающему смѣшенія суда съ администраціей. Эта организація Сената была дана ему въ самомъ началѣ царствованія Екатерины, въ 1763 году.

Сенатъ былъ раздѣленъ на шесть департаментовъ: первый департаментъ вѣдаетъ „государственныя внутреннія и политическія дѣла“, т.-е. финансы и внутреннее управленіе, второй—судебныя дѣла,

третій—дѣла привилегированныхъ провинцій: Малороссіи и Остзейскаго края, четвертый—военныя дѣла. Эти департаменты находились въ Петербургѣ и составляли Сенатъ, какъ центральное административно-судебное мѣсто. Остальные два находились въ Москвѣ и были собственно не чѣмъ инымъ, какъ преобразованной сенатской конторой, т.-е. московскимъ отдѣленіемъ петербургскаго Сената. При опредѣленіи компетенціи Сената и распредѣленіи дѣлъ между отдѣльными департаментами, московскіе департаменты слѣдуетъ оставить въ сторонѣ и слѣдуетъ имѣть въ виду только петербургскіе департаменты. Но между этими петербургскими департаментами только первый, второй и четвертый имѣютъ общегосударственный характеръ, завѣдуя извѣстнымъ родомъ дѣлъ на всемъ пространствѣ государственной территоріи, тогда какъ третій управлялъ провинціями, находящимися въ исключительныхъ условіяхъ. Однако и среди трехъ вышеупомянутыхъ департаментовъ съ общегосударственнымъ характеромъ только первые два имѣли самостоятельное значеніе, между тѣмъ какъ четвертый, завѣдывавшій военными дѣлами, вліятельнаго положенія занимать не могъ: въ самомъ дѣлѣ, уже при Петрѣ Военная и Адмиралтейская коллегіи заняли совершенно самостоятельное и независимое отъ Сената положеніе, которое при его преемникахъ только возросло. При Екатеринѣ II ихъ самостоятельность сдѣлала новые успѣхи и онѣ совершенно вышли изъ подчиненнаго Сенату положенія, при чемъ военный департаментъ Сената существовалъ только на бумагѣ. Остаются, такимъ образомъ, только два депертамента: первый и второй, сохранившіе самостоятельный кругъ вѣдомства, и только ихъ-то и можно имѣть въ виду при опредѣленіи дѣйствительной компетенціи Сената. Между этими департаментами распредѣляются Екатериною дѣла, оставленныя ею за Сенатомъ, и притомъ по началу раздѣленія властей, не допускающему смѣшенія администраціи съ судомъ; въ первомъ департаментѣ сосредоточиваются правительственныя дѣла, во второмъ—судебныя.

Съ раздѣленіемъ Сената на департаменты онъ утрачиваетъ свое значеніе, какъ средоточіе управленія; онъ распадается на части, между которыми нѣтъ настоящей связи и которыя снисходятъ на степень коллегій, имѣющихъ самостоятельное значеніе; каждая изъ этихъ коллегій дѣйствуетъ отдѣльно и разрѣшаетъ подвѣдомственныя ей дѣла окончательно; только въ случаѣ разногласія сенаторовъ дѣла вносятся въ общее собраніе. Понятно, что при такой организаціи Сенатъ утрачиваетъ свой авторитетъ, какъ цѣлое, и продолжаетъ проявлять свою дѣятельность лишь въ тѣхъ коллегіяхъ, на которыя онъ былъ раздробленъ. Но и эти коллегіи большого значенія въ царствованіе Екатерины II не имѣютъ. Она, помимо существующихъ коллегіальныхъ органовъ центральнаго управленія, поручаетъ отдѣльныя административныя задачи отдѣльнымъ довѣреннымъ лицамъ; коллегіальная система Петра уступаетъ мѣсто системѣ личныхъ должностей. Между этими должностями первое мѣсто занимаетъ генералъ-прокуроръ. Но онъ при Екатеринѣ II далеко не то, чѣмъ былъ при Петрѣ. Онъ уже не око Государя, а первый министръ Императрицы. Изъ охранительной должности, надзиравшей и контролировавшей, онъ

Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ. Лекціи по рус. гос. праву.
Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева. Листъ 26-й.

обращается въ должность административную. По справедливому замѣчанію Сперанскаго, генералъ-прокуроръ Екатерины соединялъ въ лицѣ своемъ званія министра юстиціи, финансовъ, государственнаго казначея и государственнаго контролера и „по всѣмъ симъ частямъ непосредственно подносилъ доклады Государынѣ“. Онъ становится между Императрицею и Сенатомъ и своимъ авторитетомъ и довѣріемъ Государыни совершенно заслоняетъ собою Сенатъ. Первый департаментъ Сената, который завѣдывалъ правительственными дѣлами, безусловно подчиняется генералъ-прокурору, и Сенатъ сохраняетъ лишь значеніе судебнаго учрежденія. Правительственное значеніе Сената умаляется и тѣмъ, что рядомъ съ генералъ-прокуроромъ Государыня даетъ личныя порученія приближеннымъ, непосредственно сносящимся съ нею, помимо Сената: полиція предоставляется генералъ-полицеймейстеру, народное просвѣщеніе — Бецкому, Камеръ-Коллегія — Куракину, а вновь создаваемые органы управленія Сенату не подчиняются, какъ-то: Канцелярія опекунства иностранныхъ переселенцевъ, Межевая Экспедиція и т. д.

IX. *Сенатъ при Александрѣ I.* Съ учрежденіемъ министерствъ все центральное управленіе переходитъ къ нимъ. Они являются носителями правительственныхъ функцій въ области подчиненнаго управленія. Органомъ законодательной власти Государя долженъ былъ сдѣлаться Государственный Совѣтъ, Сенатъ же — учрежденіемъ судебнымъ. Различеніе трехъ функцій государственной власти: законодательной, правительственной и судебной и требованіе ихъ обособленія нашло себѣ выраженіе въ организаціи этихъ органовъ, частью вновь созданныхъ, частью преобразованныхъ Сперанскимъ.

Но это начало раздѣленія государственныхъ функцій не было проведено слишкомъ прямолинейно, и старыя учрежденія, въ угоду доктринѣ, не были втиснуты въ искусственную схему теоріи, которую Сперанскій старался провести въ жизнь лишь настолько, насколько эта теорія соотвѣтствовала практическимъ потребностямъ жизни и могла быть примѣнима къ особенностямъ русскаго политическаго строя. Если Сенатъ и является въ системѣ центральныхъ учрежденій Сперанскаго по преимуществу учрежденіемъ судебнымъ, какимъ онъ въ сущности былъ уже при Екатеринѣ, то Сперанскій, съ другой стороны, памятуя его историческую роль и ту великую идею, которую Петръ положилъ въ его основаніе, сумѣлъ оцѣнить закрѣпленное за нимъ историческое значеніе правительственнаго учрежденія и хранителя закона. Онъ предназначилъ ему роль учрежденія, которое должно было контролировать министерское управленіе и объединять его. Въ Сенатъ должны были восходить тѣ дѣла министерскаго управленія, которыя выходили за предѣлы компетенціи министровъ, и притомъ какъ тѣ, которыя могутъ быть разрѣшены силою дѣйствующихъ законовъ, такъ и тѣ, которыя требовали докладовъ Государю. Комитетъ Министровъ, который вѣдалъ эти дѣла, долженъ былъ быть упраздненъ. Мы знаемъ, однако, изъ исторіи Комитета Министровъ, изложенной нами выше, что это временное учрежденіе, предназначенное Сперанскимъ къ сломкѣ, осталось, возрастая съ годами въ своемъ значеніи. Постепенно оно вытѣснило Сенатъ изъ того положенія, ко-

торое указалъ ему Сперанскій. Сенатъ сохранилъ лишь свое судебное значеніе, его же правительственныя функціи, крайне неопредѣленныя и не объединенныя никакимъ яснымъ принципомъ, сложились изъ различныхъ отрывочныхъ порученій, которыя давались ему въ различное время и которыя до сего времени остаются не объединенными никакимъ общимъ принципомъ.

§ 181. **Организація Сената.**

I. *Члены Сената.* Сенатъ слагается изъ членовъ по назначенію и членовъ по званію. Члены по назначенію—это лица первыхъ трехъ классовъ, опредѣляемыя по непосредственному избранію Императорскаго Величества (Учр. Сен., ст. 5-я по изд. 1892 г.). Они носятъ званіе сенаторовъ и раздѣляются: а) на сенаторовъ, присутствующихъ въ департаментахъ, б) на сенаторовъ, въ департаментахъ не присутствующихъ. Членами по званію состоятъ: а) всѣ министры, б) генералъ-губернаторы и военные губернаторы во время пребыванія своего въ столицахъ. Они присутствуютъ какъ въ общихъ собраніяхъ, такъ и въ департаментахъ по дѣламъ ихъ губерній (Учр. Сен., ст. 8-я). Въ извѣстныхъ случаяхъ могутъ быть призываемы къ присутствію въ Сенатъ и особы постороннія, но съ однимъ только совѣщательнымъ голосомъ и по тѣмъ только дѣламъ, по какимъ они призываются (ст. 9-я).

II. *Департаменты Сената.* Сенатъ раздѣляется на департаменты. Существующіе въ настоящее время департаменты можно раздѣлить на три группы:

1) *Департаменты, завѣдующіе управленіемъ.* Этихъ департаментовъ три: 1) первый департаментъ (I), 2) второй департаментъ (II), 3) департаментъ герольдіи (III).

2) *Департаменты, завѣдующіе судебными дѣлами.* Ихъ можно, въ свою очередь, раздѣлить на двѣ категоріи. Одни дѣйствуютъ по старому порядку, наблюдаютъ за законностью рѣшеній старыхъ судовъ и съ закрытіемъ послѣднихъ упраздняются. Другіе наблюдаютъ за законностью рѣшеній и производства дѣлъ въ новыхъ судахъ, — это кассаціонные департаменты.

а) Судебныхъ департаментовъ, дѣйствующихъ по старому порядку, два: 1) вѣдающій гражданскія дѣла (IV) и 2) вѣдающій дѣла уголовныя (V).

б) Кассаціонныхъ департаментовъ два: 1) уголовный кассаціонный департаментъ (VI), 2) гражданскій кассаціонный департаментъ (VII).

2) *Департаментъ межевой* (VIII), который имѣетъ какъ административное, такъ и судебное значеніе.

Для болѣе нагляднаго обозрѣнія существующихъ нынѣ департаментовъ изобразимъ ихъ въ слѣдующей схемѣ:

Нынѣ существующіе департаменты Сената.

I. Департ., завѣдующіе управлен.	II. Департ., завѣд. судебными дѣлами.		III. Деп. судебно-административный.
1. Первый департ. 2. Второй деп. 3. Деп. герольдіи.	а) Деп., дѣйств. по ст. пор.	б) Кас. деп.	8. Межевой.
	4. гражд. 5. угол.	6. Уг. к. д. 7. Гр. к. д.	

Департаменты сената имѣютъ совершенно иное значеніе, чѣмъ департаменты Государственнаго Совѣта. Тогда какъ послѣдніе являются для дѣлъ, разсматриваемыхъ въ Государственномъ Совѣтѣ, первой инстанціей, въ которой происходитъ предварительное разсмотрѣніе этихъ дѣлъ, а общее собраніе Государственнаго Совѣта является второй и послѣдней инстанціей, департаменты Сената суть самостоятельныя учрежденія. Они издаютъ указы, которые равны по своей силѣ указамъ всего Сената, и рѣшаются въ нихъ дѣла окончательно. Только въ случаѣ, если произойдетъ разногласіе въ департаментѣ, дѣло переносится въ соотвѣтствующія общія собранія Сената.

Каждый департаментъ требуетъ въ своемъ составѣ тѣхъ сенаторовъ (ихъ должно быть по крайней мѣрѣ три), которые по Высочайшему усмотрѣнію назначены въ немъ присутствовать (стт. 13-я и 76-я Учр. Сен.). Въ каждый департаментъ назначается Государемъ ежегодно первоприсутствующій (ст. 14-я Учр. Сен.). При каждомъ же департаментѣ состоитъ оберъ-прокуроръ для надзора за порядкомъ производства дѣлъ и правильностью рѣшеній (оберъ-прокуроръ департамента герольдіи называется герольдмейстеромъ). Оберъ-прокуроръ является начальникомъ канцеляріи департамента, которая состоитъ изъ оберъ-секретарей, ихъ помощниковъ и другихъ чиновниковъ по штату (ст. 16-я).

III. *Общія собранія Сената.* Общаго собранія всѣхъ департаментовъ Сената нѣтъ: существуютъ только общія собранія нѣсколькихъ департаментовъ. Общихъ собраній два:

1) Первое общее собраніе слагается изъ 1-го и 2-го департаментовъ и департамента герольдіи.

2) Второе общее собраніе состоитъ изъ департаментовъ судебныхъ и межевого.

Въ каждомъ изъ этихъ собраній первоприсутствующимъ общаго собранія считается старшій по чину изъ числа первоприсутствующихъ отдѣльныхъ департаментовъ, входящихъ въ составъ общаго собранія (ст. 29-я Учр. Сен.).

IV. *Особыя установленія при Сенатѣ.* При Сенатѣ находятся: 1) Хозяйственный комитетъ, который завѣдуетъ всѣми хозяйственными распоряженіями, относящимися до Сената, 2) сенатскій архивъ, 3) сенатская типографія.

§ 182. **Компетенція Сената.** О компетенціи собственно Сената въ цѣломъ говорить нельзя, ибо Сената, какъ единаго и цѣлостнаго учрежденія, въ настоящее время не существуетъ. Можно говорить только о компетенціи тѣхъ отдѣльныхъ коллегій (департаментовъ), на которыя онъ распадается, и общихъ собраній нѣкоторыхъ изъ этихъ коллегій *).

I. *Компетенція перваго департамента.* Въ первомъ департаментѣ сосредоточиваются правительственныя дѣла, подвѣдомственныя Сенату.

1. *Обнародованіе законовъ.* „Всѣ законы, уложенія, уставы, учре-

*) Мы будемъ говорить только о компетенціи тѣхъ департаментовъ, которые завѣдуютъ правительственными дѣлами (первый департаментъ, герольдіи и межевой); за свѣдѣніями о судебныхъ (кассаціонныхъ) департаментахъ мы отсылаемъ къ лекціямъ по судоустройству и судопроизводству.

жденія, грамоты, положенія, наказы, манифесты, указы, мнѣнія Государственнаго Совѣта и доклады, удостоенные Высочайшаго утвержденія и вообще къ государственному устройству принадлежащіе, для обнародованія ихъ поступаютъ въ первый департаментъ и отъ него доставляются для исполненія тѣмъ лицамъ и учрежденіямъ, до которыхъ они относятся“ (ст. 19-я, п. 1-й Учр. Сен.). Когда законъ или учрежденіе, по разсмотрѣніи его въ порядкѣ, установленномъ для законодательной части, получитъ окончательное утвержденіе и доставленъ будетъ къ министру, то онъ обязанъ немедленно внести копію съ онаго въ Правительствующій Сенатъ и привести законъ сей или учрежденіе въ исполненіе, но не прежде, какъ по полученіи указа изъ Сената (ст. 167-я Учр. мин.). Министры, такимъ образомъ, сами не приводятъ въ дѣйствіе никакого закона, не предъявивъ его въ спискѣ Правительствующему Сенату и не получивъ отъ него указа для дальнѣйшихъ распоряженій (Осн. зак., ст. 57-я, прим. 2-е). На Правительствующій Сенатъ возлагается и общее храненіе законовъ. Потому всѣ законы, хотя бы они содержались въ именныхъ повелѣніяхъ, данныхъ особенно какому-либо лицу или мѣсту, должны быть отъ тѣхъ лицъ и мѣстъ вносимы въ спискахъ въ Правительствующій Сенатъ (Осн. зак., ст. 56-я).

2. *Общій надзоръ за подчиненными Сенату мѣстами относительно исполненія ими законовъ и разрѣшеніе недоразумѣній при ихъ примѣненіи.* Эта важная дѣятельность Сената проявляется въ слѣдующихъ направленіяхъ.

А. Сенатъ стоитъ на стражѣ закономѣрности административныхъ распоряженій. Онъ окончательно разрѣшаетъ представленія низшихъ мѣстъ о полученныхъ ими распоряженіяхъ, несогласныхъ съ закономъ. а) „Если бы предписаніемъ министра 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 за симъ представленіемъ предписаніе будетъ подтверждено въ той-же силѣ, то начальство обязано случай сей представить Правительствующему Сенату на окончательное разрѣшеніе“ (Осн. зак., ст. 77-я). б) „Если бы въ предписаніи, непосредственно отъ власти министра исходящемъ, начальство, ему подчиненное, усмотрѣло отмѣну закона, учрежденія или объявленнаго прежде Высочайшаго повелѣнія, тогда оно обязано представить о семъ министру. Если же и за симъ предписаніе будетъ подтверждено отъ лица министра въ той же силѣ, тогда начальство обязано случай сей представить на окончательное разрѣшеніе Правительствующему Сенату“. (Осн. зак., ст. 78-я; Учр. мин. стт. 190-я, 191-я).

Б. Сенатъ разъясняетъ смыслъ закона и разрѣшаетъ сомнѣнія и затрудненія, встрѣчающіяся при примѣненіи законовъ: а) онъ разрѣшаетъ представленія губернскихъ мѣстъ объ изъясненіи законовъ (Учр. Сен., ст. 99-я). б) Онъ разрѣшаетъ недоумѣнія или затрудненія, которыя встрѣчаютъ министры при принятіи ими исполнительныхъ мѣръ въ тѣхъ случаяхъ α) когда это недоумѣніе или затрудненіе не предполагая новаго закона или отмѣны прежняго, можетъ быть раз-

рѣшено силою дѣйствующихъ законовъ; β) когда эта мѣра зависитъ не отъ одного министерства, но отъ общаго соображенія и содѣйствія другихъ; γ) или же эта мѣра преграждается другою, принятою вѣдомствомъ, состоящимъ въ координаціи или субординаціи къ данному министерству (Учрежд. мин., ст. 176-я, п. 1-й). в) Онъ силою своей власти, ограниченной дѣйствующими законами, устраняетъ препятствія или затрудненія, которыя могутъ встрѣтить министерства при своей дѣятельности, направленной на исполненіе законовъ. Сенатъ имѣетъ право: α) разрѣшать вопросы о спорной компетенціи вѣдомствъ, когда между разными частями управленія, какъ въ министерствахъ, такъ и въ губернскихъ начальствахъ, произойдетъ сомнѣніе о точной принадлежности самаго предмета исполненія (тамъ же, ст. 176-я, п. 2-й); β) дѣлать общія циркулярныя предписанія въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій (тамъ же, ст. 176-я, п. 6-й); γ) дѣлать распоряженія о собираніи общихъ свѣдѣній, коихъ составленіе и предметы относятся не къ одному министерству, но предполагаютъ содѣйствіе другихъ (тамъ же, ст. 176-я, п. 7-й); δ) усиливать, когда то будетъ признано необходимымъ, исполненіе принятыхъ мѣръ понужденіемъ, штрафами и взысканіями (тамъ же, ст. 176-я, п. 5-й).

3. *Управленіе разными мѣстами и должностями, подчиненными Сенату.* Сюда относятся, какъ поясняетъ п. 3-й ст. 19-й Учр. Сената: 1) общій надзоръ за дѣйствіями разныхъ мѣстъ управленія и происходящія отъ сего мѣры взысканія, понужденія и поощренія, закономъ установленныя, 2) разрѣшеніе возникающихъ между сими мѣстами споровъ и пререканій о власти. Разсмотримъ каждую изъ этихъ правительственныхъ функцій Сената въ отдѣльности.

А. Общій надзоръ за дѣйствіями разныхъ мѣстъ управленія выражается неодинаково по отношенію къ различнымъ мѣстамъ.

Относительно надзора за министерствами ст. 203-я Учр. Сен. говоритъ: „Если Сенатъ усмотритъ, что по частямъ, управленію министерствъ ввѣреннымъ, вкрались важныя злоупотребленія, или откроетъ въ донесеніяхъ, министрами Императорскому Величеству поднесенныхъ, обстоятельства, несогласныя съ настоящимъ положеніемъ дѣлъ, въ таковыхъ, заслуживающихъ особеннаго уваженія, случаяхъ Сенатъ, потребовавъ объясненія отъ министра, до котораго сіе относится, ежели найдетъ оное неудовлетворительнымъ, представляетъ на разсмотрѣніе Его Императорскому Величеству“. При опредѣленіи значенія этого постановленія нужно имѣть въ виду, что „всѣ министры въ дѣйствіяхъ ихъ подчинены непосредственно верховной власти“ (ст. 155-я Учр. мин.). Сенатъ не имѣетъ поэтому права привлекать министровъ къ отвѣтственности за раскрытыя имъ злоупотребленія. Все его право сводится къ тому, что онъ можетъ дѣлать представленія Государю о замѣченныхъ злоупотребленіяхъ. Но самая возможность такихъ представленій крайне ограничена. Ст. 203-я Учр. Сен. говоритъ о донесеніяхъ министровъ, изъ которыхъ Сенатъ можетъ усмотрѣть злоупотребленія. По первому Учрежденію министерствъ отчеты министровъ должны были быть разсматриваемы Сенатомъ, но уже тогда это постановленіе осталось безъ практическихъ послѣдствій, а въ настоящее

время оно утратило свое значеніе совершенно: отчеты министровъ представляются непосредственно Его Императорскому Величеству (ст. 144-я Учрежд. мин. по изд. 1892 г.). Между тѣмъ другихъ способовъ контроля Сената надъ министерскимъ управленіемъ ст. 203-я Учр. Сен. не указываетъ, да ихъ и не существуетъ, и мы напрасно стали бы искать въ нашемъ законодательствѣ указанія на средства, при помощи которыхъ Сенатъ могъ бы осуществлять правильный надзоръ. Онъ самъ раскрывать злоупотребленій не можетъ, онъ можетъ лишь случайно узнать объ этихъ злоупотребленіяхъ: 1) изъ жалобъ, которыя имѣютъ право подавать какъ земскія учрежденія, такъ и городское общественное управленіе на распоряженія и дѣйствія высшихъ административныхъ властей (ст. 85-я Город. пол.; ст. 89-я Полож. о земскихъ учрежд.); 2) изъ донесеній мѣстныхъ начальствъ о противозаконныхъ распоряженіяхъ министровъ, и 3) изъ судебнаго разслѣдованія дѣйствій подчиненныхъ лицъ, когда эти лица докажутъ, что неправильность дѣйствій, за которыя они преданы суду, произошла отъ точнаго исполненія министерскихъ предписаній. Сенатъ можетъ узнать о злоупотребленіяхъ министерскаго управленія чрезъ временныя обозрѣнія губерній, возлагаемыя на сенаторовъ. Но для оцѣнки этого орудія контроля нужно имѣть въ виду, что этотъ контроль производится не Сенатомъ, какъ учрежденіемъ, а отдѣльными сенаторами, которымъ Государь по своему выбору и по своему усмотрѣнію поручаетъ обозрѣніе губерній. Степень полномочій сенаторовъ, мѣста, подлежащія ихъ осмотру, и время этого осмотра опредѣляются каждый разъ волею Императора (Учрежд. Сен., ст. 245-я). О важнѣйшихъ результатахъ такихъ осмотровъ сенаторы доносятъ непосредственно Государю и лишь подробности его доводятся до свѣдѣнія Сената. Замѣченныя при этомъ злоупотребленія слѣдуетъ отнести къ важнѣйшимъ результатамъ, а не къ подробностямъ.

Первый департаментъ имѣетъ надзоръ за мѣстными установленіями. Такъ, онъ имѣетъ право и обязанность: а) принимать жалобы, приносимыя на неправильныя дѣйствія губернскихъ властей и общественныхъ установленій; б) налагать взысканія на мѣста губернскаго управленія, когда въ мѣстахъ этихъ произошелъ безпорядокъ и злоупотребленія (ст. 204-я Учр. Сен.), и надзирать за общественными учрежденіями (ст. 19-я, п. 3-й); в) предавать суду: 1) должностныхъ лицъ, назначаемыхъ Высочайшею властью и не свыше 4-го кл. (директоровъ департаментовъ министерствъ, губернаторовъ, вице-губернаторовъ); 2) должностныхъ лицъ сословныхъ и общественныхъ учрежденій (губернскихъ и уѣздныхъ предводителей дворянства, предсѣдателей и членовъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ, городскихъ головъ; ст. 19-я, п. 3-й. Ср. также Уст. угол. судопроизв., стт. 1085-я и 1088-я).

Б. Первому департаменту принадлежитъ, какъ сказано, разрѣшеніе споровъ и пререканій о власти между различными мѣстами управленія. При чемъ пререканія о подсудимости между губернскими присутственными мѣстами и должностными лицами различныхъ вѣдомствъ разрѣшаются однимъ первымъ департаментомъ (II т. Св. зак., ст. 175-я, п. 5-й), пререканія же между административными и судебными устано-

вленіями разрѣшаются въ общемъ собраніи перваго департамента и двухъ кассаціонныхъ.

4. *Охраненіе и удостовѣреніе правъ и преимуществъ разныхъ состояній.* Первому департаменту подлежатъ: 1) дѣла о доказательствѣ правъ состоянія городского и сельскаго (дѣла же объ утвержденіи въ дворянствѣ, въ почетныхъ титулахъ, графскихъ, княжескихъ и въ почетномъ гражданствѣ принадлежатъ также вѣдомству Сената, но по департаменту герольдіи); 2) дѣла о перечисленіяхъ и переходахъ изъ одного состоянія въ другое; 3) дѣла объ актахъ разныхъ состояній, какъ, напр., о ревизіи, и 4) рѣшенія дѣлъ о выборахъ къ нѣкоторымъ должностямъ; такъ, первый департаментъ утверждаетъ списки лицъ, избранныхъ земскими собраніями въ мировые судьи, ему же принадлежитъ и право назначенія мировыхъ судей за недостаткомъ лицъ, которыя могли бы быть избраны въ участковые мировые судьи. Первый же департаментъ увольняетъ мировыхъ судей въ отпуски на срокъ свыше мѣсяца и онъ же увольняетъ ихъ отъ службы по прошеніямъ (Учрежд. Сен., ст. 19-я, пп. 2-й и 3-й).

5. „*Судебное разбирательство казеннаго управленія*“ (ст. 19-я, п. 4-й Учр. Сен.). Первый департаментъ разбираетъ: 1) споры о казенномъ имуществѣ, возникающіе между министерствами и главными управленіями. Они по смыслу 1297-й ст. Уст. гр. судопр. разрѣшаются по взаимному соглашенію главныхъ начальниковъ тѣхъ министерствъ и управленій; если же соглашеніе не послѣдуетъ, то они представляются на разрѣшеніе 1-го департамента Правительствующаго Сената; 2) онъ принимаетъ жалобы на правительственныя установленія, которымъ присвоено самостоятельное право на наложеніе взысканій (такимъ установленіемъ является департаментъ неокладныхъ сборовъ, который налагаетъ взысканія за нарушеніе табачнаго, питейнаго и торговаго уставовъ; Пит. уставъ, ст. 437-я, Уст. объ акц. сб., ст. 219-я, Учр. Сен., ст. 31-я, по прод. 1876 г.); 3) жалобы на правительственныя дѣйствія и рѣшенія губернскихъ присутствій по воинской повинности (ст. 211-я Уст. о воин. повин.); 4) жалобы служащихъ и лицъ, оставившихъ службу, на непредоставленіе имъ служебныхъ правъ и преимуществъ (на невыдачу аттестатовъ, лишеніе пенсіи и невыдачу жалованья); 5) первому департаменту подлежатъ дѣла, возникающія изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей (Учр. Сен., ст. 19-я, п. 4-й).

На распоряженіе мѣстъ и лицъ казеннаго управленія, на ихъ медленность или бездѣйствіе, допущенныя во время исполненія подряда или поставки, жалобы приносятся по начальству, а на распоряженіе, медленность или бездѣйствіе главнаго начальства — первому департаменту (ст. 1301-я Уст. гр. судопр.). Споры между казенными управленіями и частными по договорамъ объ отдачѣ въ арендное содержаніе оброчныхъ статей разрѣшаются или тѣмъ же путемъ (т.-е. первая инстанція — начальство, вторая и послѣдняя — первый департаментъ), или судебнымъ порядкомъ (ст. 1307-я Уст. гр. судопр.).

6. *Разсмотрѣніе дѣлъ по начетамъ казны и на казну.* Первому же департаменту подлежатъ: 1) разсмотрѣніе заключеній Совѣта Государственнаго Контроля по дѣламъ о начетахъ и взысканіяхъ раз-

ныхъ неправильныхъ расходовъ (Учр. Сен., ст. 19-я, п. 1-й); 2) разсмотрѣніе дѣлъ о сложеніи безнадежныхъ взысканій и недоимокъ на сумму не свыше 10,000 р. (ст. 19-я Учр. Сен., п. 2-й); 3) разсмотрѣніе дѣлъ о возвратѣ изъ казны суммъ, поступившихъ въ казну неправильно (ст. 19-я, п. 3-й).

II. *Компетенція второго департамента.* Во второмъ департаментѣ разсматриваются дѣла по представленіямъ губернаторовъ и просьбамъ частныхъ лицъ объ отмѣнѣ постановленій губернскихъ присутствій, образованныхъ по закону 12-го іюля 1889 г. Дѣла эти слушаются не иначе, какъ при личномъ участіи министра внутреннихъ дѣлъ или его товарища. Это правило постановлено мнѣніемъ Государственнаго Совѣта 12-го іюля 1889 г. въ измѣненіе ст. 122 й Учр. Пр. Сен. (Сводъ зак., т. I, ч. II, по изд. 1892 г.).

III. *Компетенція департамента герольдіи.* Департаментъ герольдіи вѣдаетъ: 1) дѣла о дворянствѣ и о почетныхъ гражданахъ: а) разсмотрѣніе правъ на дворянское достоинство, а также и на почетные титулы (княжескій, графскій, баронскій и на почетное гражданство и т. д.), б) дѣла о перемѣнѣ фамилій дворянъ и почетныхъ гражданъ, в) сочиненіе гербовъ, составленіе гербовника дворянскихъ родовъ и гербовника городового, г) списки дворянъ и списки лицъ, лишенныхъ дворянскаго достоинства; 2) дѣла о службѣ гражданской: а) производство въ гражданскіе чины до пятаго класса включительно за выслугу опредѣленнаго числа лѣтъ, б) дѣла о переименованіи отставныхъ военныхъ въ гражданскіе чины, о возвращеніи прежнихъ военныхъ чиновъ и объ утвержденіи въ чинахъ лицъ, поступившихъ на службу и въ должности съ правомъ на чинъ, в) составленіе, представленіе и разсылка, куда слѣдуетъ, общаго списка гражданскихъ чиновниковъ первыхъ 4-хъ классовъ; распоряженія о пропечатаніи въ „Сенатскихъ Вѣдомостяхъ“ всѣхъ перемѣнъ въ отношеніи личнаго состава гражданскихъ чиновъ, г) пересмотръ рѣшеній бывшей герольдіи Имперіи, въ случаѣ жалобъ на нихъ, д) изданіе адресъ-календаря (ст. 21-я Учрежд. Сен.).

IV. *Компетенція межевого департамента.* Департаментъ межевой, послѣ того какъ въ 1870 г. управленіе межевою частью соединено съ Министерствомъ Юстиціи, вѣдаетъ лишь слѣдующія дѣла: 1) вступающія въ Сенатъ межевыя апелляціонныя дѣла и ревизію слѣдственныхъ дѣлъ о преступленіяхъ чиновниковъ, опредѣленныхъ къ межеванію, 2) дѣла о земляхъ, Всемилостивѣйше пожалованныхъ, 3) дѣла о надѣленіи землями и уравненіи въ нихъ казенныхъ крестьянъ, колонистовъ и кочевыхъ инородцевъ, 4) дѣла о выдѣлѣ участковъ изъ въѣзжихъ лѣсовъ (Учр. Сен., стт. 22—25).

V. *Компетенція перваго общаго собранія* *) Первое общее собраніе вѣдаетъ: 1) дѣла, представляемыя разсмотрѣнію общаго собранія по Высочайшимъ повелѣніямъ, вслѣдствіе жалобъ на департаменты Сената или по другимъ случаямъ; 2) дѣла, переносимыя за разногласіемъ изъ перваго департамента и департамента герольдіи; 3)

*) О компетенціи второго общаго собранія и общаго собранія кассаціонныхъ департаментовъ говорится въ лекціяхъ по судоустройству и судопроизводству.

дѣла законодательныя, требующія новаго закона или поясненія стараго по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ соотвѣтствующихъ департаментахъ; 4) дѣла, сопряженныя съ казеннымъ интересомъ; 5) частныя производства по дѣламъ, рѣшеннымъ первымъ общимъ собраніемъ (ст. 32-я Учр. Сен.).

§ 183. **Дѣлопроизводство въ Сенатѣ.**

I. *Вступленіе дѣлъ.* Дѣла вступаютъ въ Сенатъ или черезъ Министерство Юстиціи или непосредственно черезъ канцелярію Сената. 1) Черезъ Министерство Юстиціи вступаютъ всѣ именныя Высочайшія повелѣнія, а также мнѣнія Государственнаго Совѣта, положенія Комитета Министровъ и объявляемыя Сенату Высочайшія повелѣнія; 2) черезъ канцелярію соотвѣтствующихъ департаментовъ—всѣ остальныя дѣла. Оберъ-прокуроръ, какъ начальникъ департаментской канцеляріи, отмѣчаетъ на реэстрѣ время поступленія бумагъ и передаетъ ихъ въ регистратуру (Учр. Сен., стт. 47—49).

II. *Изготовленіе дѣлъ къ докладу.* Изготовленіе дѣлъ къ докладу происходитъ въ канцеляріи департамента. Получивъ бумагу изъ регистратуры, помощникъ секретаря, внеся ее въ свою вѣдомость, составляетъ записку и передаетъ ее секретарю, который, въ свою очередь, передаетъ ее оберъ-секретарю.

Дѣла изготовляются къ докладу и назначаются къ слушанію оберъ-прокуроромъ, который руководствуется при этомъ установленной закономъ очередью (Учр. Сен., стт. 51—74).

III. *Сужденіе о дѣлахъ.* Сужденіе о дѣлахъ и рѣшеніе ихъ производится въ присутствіи департаментовъ. Для рѣшенія дѣла должно быть въ присутствіи не менѣе трехъ сенаторовъ (Учр. Сен., стт. 75—76).

Дѣло докладывается канцеляріей, которая, въ случаѣ неясности или недоумѣнія, представляетъ всѣ нужныя для объясненія дѣла свѣдѣнія. Первоприсутствующій слѣдитъ за порядкомъ доклада дѣлъ и наблюдаетъ за охраненіемъ законнаго порядка въ засѣданіяхъ. Но голосъ имѣетъ онъ совершенно равный съ прочими сенаторами, какъ того требуетъ коллегіальное начало (Учр. Сен., стт. 82-я, 85-я).

По принятіи доклада сенаторы подаютъ свои мнѣнію. Если мнѣнія эти окажутся единогласными, то данная ими резолюція вносится въ журналъ. Если же мнѣнія ихъ разойдутся, то производится диспутъ, и голоса отъ сенаторовъ отбираются, начиная съ младшаго (Учр. Сен., стт. 87—88).

IV. *Рѣшеніе дѣлъ.* Для постановленія рѣшенія въ департаментахъ требуется единогласіе, за исключеніемъ слѣдующихъ дѣлъ (ст. 94-я Учр. Сен.): 1) Дѣла, производящіяся въ Правительствующемъ Сенатѣ въ частномъ порядкѣ, а равно дѣла какъ по жалобамъ на присутственныя мѣста и на должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, такъ и по представленіямъ сихъ мѣстъ и лицъ рѣшаются въ департаментахъ Сената окончательно большинствомъ двухъ третей голосовъ (ст. 95-я); 2) дѣла по представленіямъ о прекращеніи слѣдствій по государственнымъ преступленіямъ и по дѣламъ о сообществахъ, предусмотрѣнныхъ въ стт. 318—324 Уложенія о наказаніяхъ, по изд. 1883 г., рѣшаются въ первомъ департаментѣ Правительств. Сената

по большинству голосовъ (ст. 97-я) 3) дѣла по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіяхъ по должности въ административныхъ вѣдомствахъ и по просьбамъ о вознагражденіяхъ за вредъ и убытки, причиненные сими преступленіями, а равно дѣла о преданіи суду должностныхъ лицъ означенныхъ вѣдомствъ за такія преступленія разрѣшаются въ первомъ департаментѣ простымъ большинствомъ (ст. 96-я).

Въ общихъ собраніяхъ дѣла рѣшаются окончательно большинствомъ голосовъ. Исключеніе составляютъ дѣла, поступающія изъ перваго департамента въ первое и второе общія собранія, которыя здѣсь рѣшаются не простымъ большинствомъ, а большинствомъ двухъ третей голосовъ (ст. 108-я).

Въ случахъ разногласія въ департаментѣ (т.-е. когда не состоится единогласнаго рѣшенія или рѣшенія, принятаго двумя третями голосовъ) оберъ-прокуроръ обязанъ въ теченіе восьми дней дать департаменту письменно согласительное предложеніе, которое имѣетъ цѣлью склонить сенаторовъ къ единогласному рѣшенію или къ принятію резолюціи двумя третями голосовъ. Если сенаторы не согласятся съ предложеніемъ, то оберъ-прокуроръ переноситъ дѣло въ общее собраніе (Учр. Сен., 99-я и 100-я). Въ случаѣ разногласія въ общихъ собраніяхъ, согласительное предложеніе исходитъ отъ генералъ-прокурора, т.-е. министра юстиціи. Предложеніе это составляется юрисконсультомъ на основаніи предварительнаго обсужденія въ консультаціи, состоящей при Министерствѣ Юстиціи. Въ случаѣ новаго несогласія съ предложеніемъ дѣло вносится министромъ юстиціи черезъ Государственный Совѣтъ на Высочайшее усмотрѣніе (ст. 111-я).

Оберъ-прокуроръ имѣетъ право протеста по отношенію къ рѣшеніямъ департамента. Этотъ протестъ онъ обязанъ прдставить не позже восьми дней. Когда сенаторы не согласятся съ протестомъ оберъ-прокурора, то послѣдній доноситъ о томъ министру юстиціи. Въ случаѣ согласія послѣдняго дѣло переносится въ общее собраніе (ст. 165-я). Генералъ-прокуроръ (министръ юстиціи) имѣетъ право протеста по отношенію къ мнѣніямъ общаго собранія. Когда сенаторы остаются при своемъ мнѣніи, то дѣло вносится министромъ юстиціи черезъ Государственный Совѣтъ къ Императорскому Величеству (ст. 113-я).

Состоявшаяся резолюція (въ деп. или въ общ. собр.) составляется въ письменной формѣ въ канцеляріи. Не позже, какъ черезъ три дня, она представляется сенаторамъ (ст. 146-я). По одобреніи ими вносится въ журналъ, который не далѣе, какъ на другой день, подписывается сенаторамн (ст. 151-я). На основаніи этихъ журналовъ составляются опредѣленія (стт. 67-я, 152-я). Исполненіе по опредѣленіямъ Сената бываетъ или въ видѣ указовъ, или въ видѣ всеподданнѣйшихъ докладовъ и рапортовъ (ст. 164-я).

ГЛАВА II.

Святѣйшій Правительствующій Синодъ.

Востоковъ, „Св. Синодъ при Петрѣ Великомъ“, „Журналъ Министерства Народнаго Просвѣщенія“, іюль, августъ и декабрь 1875 г. *Чистовичъ*, „Ѳеофанъ Прокоповичъ и его время“. *Знаменскій*, „Руководство къ русской церковной исторіи“. *Бердниковъ*, „Краткій курсъ церковнаго права православной греко-россійской Церкви“, стр. 157—164. *Градовскій*, „Начала русскаго государственнаго права“, изд. 2-е, т. II. стр. 329—353.

§ 184. Исторія Св. Синода.

I. *Церковь до Петра I.* Русская Церковь была долгое время вѣрною союзницей московскихъ князей и своимъ вліяніемъ и авторитетомъ содѣйствовала объединенію подъ ихъ властью Русской земли. Какъ смутное время дало другому союзнику московскихъ князей—боярству—почву для стремленій къ самостоятельной политической роли, такъ это время создало условія, позволившія представителямъ русской Церкви—патріархамъ—заявить притязаніе на мѣсто рядомъ съ царемъ. Въ первую половину царствованія Михаила Ѳеодоровича патріархъ Филаретъ правитъ государствомъ, именуясь великимъ государемъ, онъ дѣлитъ со своимъ сыномъ царскія почести и вооружаетъ патріаршій санъ новыми правами и привилегіями. Но въ царствованіе Алексѣя Михайловича обстоятельства, выдвинувшія патріарха и возвеличившія его власть, уступаютъ мѣсто инымъ условіямъ: государство окрѣпло и не хочетъ болѣе терпѣть равноправныхъ союзниковъ, а требуетъ отъ нихъ лишь вѣрной и подчиненной его интересамъ службы. Эти требованія встрѣчаютъ энергичный отпоръ со стороны патріарха Никона, который проповѣдуетъ теорію равноправности свѣтской власти и духовной и независимости послѣдней отъ первой. „Не отъ царей,—говоритъ онъ,—начало священства пріемлется, но отъ священства на царство помазуются. Не давалъ намъ царь правъ, но похитилъ наши права: Церковью обладаетъ, святыми мѣстами богатится, оброки даетъ, воюетъ, завладѣлъ онъ церковнымъ судомъ и пошлинами. Господь двумъ свѣтиламъ свѣтить повелѣлъ, солнцу и лунѣ, и черезъ нихъ показалъ намъ власть архіерейскую и царскую: архіерейская власть сіяетъ днемъ, власть эта надъ душами; царская—въ вещахъ міра сего“. Патріархъ Никонъ утверждалъ, что царь своими законодательными актами вторгается въ сферу, въ которой Церковь должна распоряжаться свободно и независимо, что статьи Уложенія, которыя должны были положить предѣлъ увеличенію церковныхъ имуществъ и которыя предписывали мѣры къ возвращенію тяглыхъ земель, незаконно захваченныхъ духовными властями,—что эти статьи Уложенія противны каноническимъ правиламъ, что правила эти попираются еще въ большей степени учрежденіемъ Монастырскаго приказа, который былъ учрежденъ не только для гражданскаго суда по искамъ на духовенство, но и для надзора за администраціей и финансовымъ управленіемъ церковными имуществами.

Извѣстно, чѣмъ кончилась борьба между патріархомъ и царемъ. Какъ въ борьбѣ боярства съ царскою властью послѣдняя одержала побѣду и низвела боярство на степень пассивной силы, которая по-

ступила въ услуженіе къ государству, такъ и въ борьбѣ царя съ патріархомъ послѣдній долженъ былъ пасть, а вмѣстѣ съ нимъ и тѣ притязанія, ради защиты которыхъ онъ вступилъ въ борьбу. Патріархъ Никонъ палъ, но не пало еще патріаршество, хотя навсегда утратило свой прежній престижъ и значеніе. И мѣры государственной власти, направленныя противъ расширенія церковныхъ имуществъ и къ тому, чтобы эти имущества несли государственное тягло и управленіе ими находилось подъ надзоромъ свѣтскаго правительства, не только остались въ силѣ, но и нашли себѣ новое подтвержденіе и дальнѣйшее развитіе.

II. *Учрежденіе Св. Синода.* Петръ упразднилъ самое патріаршество и учрежденіемъ Синода, органа совершенно зависимаго отъ свѣтской власти, ввелъ церковное управленіе въ область государственнаго управленія, а Церковь, какъ внѣшнее учрежденіе, низвелъ на степень силы, находящейся въ служебномъ отношеніи къ государству.

Въ 1700 г. умираетъ послѣдній патріархъ Адріанъ. Ему преемника не избираютъ, а мѣстоблюстителемъ патріаршаго престола назначается Стефанъ Яворскій. Въ 1721 г. учреждается духовная коллегія, которая вскорѣ получаетъ названіе Святѣйшаго Правительствующаго Синода. Въ Духовномъ регламентѣ, въ томъ законодательномъ актѣ, которымъ была учреждена духовная коллегія, Петръ открыто и прямо высказываетъ мотивы своего рѣшенія: „Велико и сіе, что отъ соборнаго правленія не опасатися отечеству мятежей и смущеній, яковые происходятъ отъ единаго собственнаго правителя духовнаго... Простой не вѣдаетъ, чѣмъ власть духовная разнится отъ самодержавной, но, поражаемый славою и честью высочайшаго пастыря, помышляетъ, что этотъ правитель есть тотъ второй государь, самодержцу равносильный или больше его, и что духовный чинъ есть другое или лучшее государство, и это самъ собою народъ такъ умствовать обыклъ. Что же когда еще плевельные властолюбивыхъ духовныхъ разговоры приложатся и сухому хворосту огонь подложатъ?“

Но краснорѣчивѣе и убѣдительнѣе этихъ словъ о мотивахъ и цѣляхъ учрежденія Синода свидѣтельствовало данное ему Петромъ устройство. Синодъ, по Духовному регламенту, сохранившему свою силу и по наши дни, долженъ былъ состоять изъ лицъ бѣлаго и чернаго духовенства, назначаемыхъ на должность Государемъ. Эти слуги государевы, въ смѣщеніи, перемѣщеніи и назначеніи которыхъ Императоръ былъ совершенно свободенъ, должны были при вступленіи въ должность дать клятвенное обѣщаніе въ томъ, что будутъ сохранять вѣрность монарху и признавать въ немъ верховнаго судію духовной коллегіи. При Синодѣ, какъ при Сенатѣ, была учреждена въ 1722 г. должность оберъ-прокурора, котораго Петръ повелѣлъ выбрать изъ офицеровъ. Другими словами, Синодъ былъ поставленъ подъ надзоръ свѣтскаго чиновника, довѣреннаго лица Государя. Ему была дана инструкція, буквально списанная съ инструкціи генералъ-прокурора Сената. Въ силу этой инструкціи онъ является сановникомъ, совершенно независимымъ отъ Синода и подчиненнымъ суду одного царя. Онъ, какъ око Государя, долженъ былъ, между прочимъ, слѣдить за исправнымъ ходомъ дѣлъ въ Синодѣ, представлять Синоду объ испра-

вленіи замѣченныхъ несправедливостей и, въ случаѣ безуспѣшности этихъ представленій, останавливать дѣло и доносить Государю.

Въ компетенціи и организаціи Синода не произошло съ тѣхъ поръ существенныхъ измѣненій, и Духовный регламентъ Петра и по сіе время остается дѣйствующимъ узаконеніемъ. Перемѣны, которыя произошли со времени Петра въ синодальномъ управленіи, касались только управленія церковными имуществами. Церковныя имущества были переданы Петромъ въ вѣдѣніе Синода. При Екатеринѣ I они перешли къ вновь учрежденному органу—къ Коллегіи Экономіи синодальнаго управленія, которая первоначально дѣйствовала на правахъ департамента Синода, а потомъ въ 1738 г. была подчинена Сенату. При Елизаветѣ Петровнѣ церковныя имущества перешли въ вѣдѣніе Сената, но не на долго; Петръ III возстановляетъ Коллегію Экономіи подъ вѣдѣніемъ Сената. Екатерина II, наконецъ, разсѣкаетъ гордіевъ узелъ и радикально разрѣшаетъ вопросъ о церковныхъ имуществахъ. 24-го февраля 1764 г. произошла цекуляризація церковныхъ имуществъ и около милліона крестьянъ перешло къ государству.

§ 185. **Компетенція Св. Синода.**

I. *Охрана чистоты вѣры.* На Синодѣ лежитъ обязанность блюсти чистоту православной вѣры, бороться съ существующими суевѣріями и ересями и принимать мѣры для предотвращенія появленія и распространенія новыхъ ересей и суевѣрій. Синодъ руководитъ въ этомъ отношеніи дѣятельностью епархіальныхъ начальствъ, а также слѣдитъ и наблюдаетъ за ней.

Епархіальные епископы представляютъ ему ежегодно отчеты о состояніи своихъ епархій. Они, кромѣ того, обязаны доносить ему о всѣхъ выдающихся суевѣрныхъ дѣйствіяхъ и разглашеніяхъ, производящихъ на народъ замѣтное впечатлѣніе, особенно съ признаками неблагонамѣреннаго вымысла или корыстныхъ видовъ (Устав. конс., ст. 19-я). Епархіальные епископы доносятъ Синоду о совращеніяхъ въ расколъ, если эти совращенія простираются на значительное число людей или соединены съ опасностью новыхъ совращеній. Они доносятъ также объ открывшемся новомъ расколѣ или сектѣ (ibid., стт. 21-я, 24-я) и кромѣ того, о всякихъ нарушеніяхъ благочинія въ церкви, произведшихъ соблазнъ или остановку богослуженія (ibid., ст. 37-я).

II. *Заботы о духовномъ просвѣщеніи народа.* а) Подъ надзоромъ Синода печатаются библія, евангеліе, духовно-ученыя и духовно-учебныя книги. Духовная цензура книгъ духовнаго содержанія принадлежитъ также Синоду; б) руководству Синода поручены и церковно-приходскія школы. Онѣ, какъ извѣстно, были учреждены съ цѣлью усилить вліяніе духовенства на народное образованіе. Правилами объ этихъ школахъ, изданными въ 1884 году, высшее управленіе ими ввѣрено Синоду. Для облегченія Синоду этой задачи, въ высшей степени отвѣтственной и совершенно для него новой, въ 1885 г. былъ учрежденъ при Синодѣ особый совѣтъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ присутствующихъ въ Синодѣ архіереевъ. Совѣтъ этотъ обсуждаетъ вопросы и дѣла, относящіяся до устройства, развитія и поддержанія церковно-приходскихъ школъ. Здѣсь вырабатываются, между прочимъ, учебныя программы для церковно-приходскихъ школъ, здѣсь проис-

ходитъ выборъ книгъ для нихъ и здѣсь разсматриваются представляемые архіереями годичные отчеты о школахъ.

III. *Высшее управленіе Церковью.* Синодъ стоитъ во главѣ всей церковной администраціи: 1) Онъ а) открываетъ новыя епископіи и викаріатства, б) разрѣшаетъ учрежденіе монастырей, в) разрѣшаетъ новые приходы и причты, а также всякое измѣненіе въ положенномъ штатѣ приходскаго причта. 2) Онъ же а) избираетъ и посвящаетъ епископовъ, б) переводитъ епископовъ съ одной каѳедры на другую, в) награждаетъ духовныхъ лицъ за усердіе по службѣ и за особые подвиги на пользу Церкви, г) съ разрѣшенія Синода производится снятіе священнослужительскаго сана и сложеніе монашества по прошеніямъ. 3) Члены консисторіи опредѣляются и увольняются Св. Синодомъ по представленію епархіальнаго архіерея. 4) Синоду принадлежитъ надзоръ за церковнымъ управленіемъ въ епархіяхъ, на чемъ, между прочимъ, основываются годичные отчеты, которые епархіальные епископы обязаны представлять ежегодно Св. Синоду съ приложеніемъ различныхъ вѣдомостей.

IV. *Высшій духовный судъ.* Св. Синодъ является послѣдней инстанціей по всѣмъ судебнымъ дѣламъ, ему подвѣдомственнымъ.

V. *Попеченіе о духовныхъ школахъ.* Синодъ имѣетъ надзоръ за духовными школами: 1) онъ утверждаетъ въ должностяхъ ректора и инспектора семинарій, ректора, инспектора и профессоровъ духовныхъ академій, 2) семинаріи и академіи представляютъ Синоду на утвержденіе свои ежегодные отчеты и свои важнѣйшія дѣла.

VI. *Бракоразводныя дѣла.* 1) Дѣла о расторженіи браковъ по осужденію одного изъ супруговъ къ наказанію, влекущему за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія, рѣшаются епархіальнымъ начальствомъ окончательно, но епархіальное начальство о всякомъ данномъ отъ него рѣшеніи на вступленіе въ бракъ по этой причинѣ доноситъ Синоду (Уст. конс., ст. 229-я). 2) Дѣла о расторженіи браковъ, благодаря безвѣстному отсутствію одного изъ супруговъ, по отношенію къ лицамъ, которыя имѣютъ право жить въ Россіи, гдѣ пожелаютъ,— эти дѣла рѣшаются епархіальнымъ начальствомъ, но рѣшенія этого начальства представляются на разсмотрѣніе Синода. Дѣла же о расторженіи браковъ по безвѣстному отсутствію лицъ, принадлежащихъ къ крестьянскому или мѣщанскому сословіямъ, а также браковъ солдатскихъ женъ рѣшаются окончательно епархіальнымъ начальствомъ. Недовольнымъ рѣшеніемъ епархіальнаго начальства предоставляется подавать на оное апелляцію въ Св. Синодъ (ibid., ст. 235-я). 3) Бракъ вслѣдствіе иска супруговъ, который не можетъ быть производимъ по неспособности одного изъ супруговъ къ брачному сожитію или благодаря оскорбленію святости брака прелюбодѣяніемъ, расторгается не иначе, какъ по опредѣленію епархіальнаго суда и съ утвержденія Св. Синода.

§ 186. **Организація Св. Синода.**

I. *Члены Св. Синода.* Присутствіе Синода составляется: 1) изъ постоянныхъ членовъ—духовныхъ особъ, назначаемыхъ Императоромъ пожизненно изъ лицъ какъ чернаго, такъ и бѣлаго духовенства, 2) изъ временныхъ членовъ, призываемыхъ Императоромъ временно (впредь до увольненія) изъ епархіальныхъ начальниковъ.

Первоприсутствующимъ назначается митрополитъ петербургскій. Онъ предсѣдательствуетъ въ присутствіи и руководитъ его занятіями.

II. *Оберъ-прокуроръ.* При Синодѣ состоитъ свѣтскій сановникъ—оберъ-прокуроръ, занимающій въ церковномъ управленіи положеніе, сравнивающее его съ положеніемъ министровъ. Оберъ-прокуроръ является представителемъ Синода въ Госуд. Совѣтѣ и Комитетѣ Министровъ, куда онъ приглашается каждый разъ, когда требуются объясненія по вѣдомству Синода. Онъ начальникъ всѣхъ гражданскихъ чиновниковъ, служащихъ по духовному вѣдомству. Онъ главный начальникъ синодской канцеляріи, въ которой сосредоточивается все дѣлопроизводство Синода и изготовляются доклады. Онъ объявляетъ Синоду Высочайшія повелѣнія и черезъ него Синодъ сносится со всѣми государственными установленіями. Онъ составляетъ ежегодно всеподданнѣйшіе отчеты о состояніи Церкви и преподноситъ ихъ Государю. Онъ же стоитъ во главѣ особыхъ учрежденій, состоящихъ при Синодѣ.

III. *Особыя учрежденія.* Такими учрежденіями, состоящими при Св. Синодѣ, являются: 1) Хозяйственное Управленіе, которое завѣдуетъ суммами и капиталами, находящимися въ вѣдѣніи Св. Синода; 2) въ 1867 г. къ нему былъ присоединенъ Контроль для ревизіи этихъ суммъ и капиталовъ; 3) Духовно-учебный Комитетъ, учрежденный въ 1867 г. для содѣйствія Синоду въ управленіи духовно-учебными заведеніями.

ГЛАВА III.

Министерства на Западѣ.

Градовскій, Начала русскаго госуд. права. Т. II, стр. 43—281.

§ 187. **Высшая администрація на Западѣ до французской революціи.** Министерства въ конституціонномъ государствѣ могутъ быть разсматриваемы съ двоякой точки зрѣнія: во-1-хъ, какъ совокупность высшихъ административныхъ инстанцій и, во-2-хъ, какъ конституціонный органъ монарха для отправленія правительственныхъ функцій. Въ первомъ смыслѣ министерства являются учрежденіемъ общимъ какъ конституціонной, такъ и абсолютной монархіи, во второмъ—они являются органомъ, находящимъ себѣ мѣсто лишь въ конституціонномъ государствѣ и невозможнымъ въ абсолютной монархіи. Министерство, какъ совокупность высшихъ административныхъ инстанцій, развилось во Франціи, откуда перешло и къ намъ; министерство же, какъ конституціонный органъ короля для отправленія имъ правительственной власти, сложилось на почвѣ свободной Англіи, гдѣ конституціонное положеніе министерствъ послужило образцомъ для опредѣленія юридической конструкціи министерства, какъ одного изъ звеньевъ конституціоннаго механизма, въ другихъ государствахъ западной Европы.

I. *Первые зачатки центральныхъ учрежденій.* Разсматривая основныя черты высшей администраціи въ монархическихъ государствахъ отъ наступленія новаго времени до конца прошлаго вѣка, мы находимъ, что вездѣ около манарха образуется въ качествѣ высшей адми-

нистративной инстанціи верховный совѣтъ,—Privy Council въ Англіи, Conseil du roi во Франціи, Тайный, а затѣмъ Государственный Совѣтъ въ Австріи, Gemeine Rathscollegium въ Пруссіи и Вюртембергѣ и т. д. Въ этихъ совѣтахъ засѣдаютъ частью извѣстныя должностныя лица въ силу своего званія, частью придворные сановники и представители высшаго духовенства, нерѣдко и члены королевскаго дома; но въ нихъ же засѣдаютъ и лица, пользующіяся особеннымъ довѣріемъ монарха и занимающія мѣста въ совѣтѣ не въ силу своего сана, а въ силу этого особаго довѣрія монарха. При такомъ составѣ совѣты нерѣдко очень многочисленны: совѣтъ въ Австріи въ 1681 г. обнималъ 41 члена, а въ Англіи со временъ Стюартовъ число тайныхъ совѣтниковъ еще значительнѣе. Уже этотъ составъ и это многолюдство показываютъ, что тайный совѣтъ имѣетъ мало общаго съ министерствомъ, которое должно обнимать всѣ различныя отрасли управленія и объединять ихъ. Онъ и не занимаетъ самостоятельнаго положенія при монархѣ, при которомъ онъ состоитъ лишь совѣщательнымъ органомъ.

Рядомъ съ этимъ совѣтомъ возникаютъ въ это время, однакоже, административныя учрежденія, которымъ поручается извѣстный родъ правительственныхъ дѣлъ. Однимъ изъ первыхъ является государственная канцелярія для завѣдыванія иностранными сношеніями; съ возникновеніемъ постоянныхъ армій учреждается центральное мѣсто для военныхъ дѣлъ; управленіе государственными имуществами сосредоточивается также въ особомъ центральномъ органѣ; возникаютъ также высшія центральныя судебныя инстанціи.

II. *Преобладаніе провинціальной системы надъ реальной.* Но всѣ эти учрежденія образуются постепенно, по мѣрѣ усиленія и расширенія королевской власти, борющейся съ феодальными порядками и старающейся все болѣе и болѣе сосредоточить въ своихъ рукахъ верховныя права, раздробленныя между территоріальными владѣльцами. Отсюда эти учрежденія создаются скачками, по мѣрѣ вновь возникающихъ потребностей, безъ системы и безъ опредѣленнаго плана. И во многихъ отрасляхъ администраціи дѣло не доходитъ еще до раздѣленія компетенціи между различными учрежденіями по роду дѣлъ. Государственная центральная власть крѣпнетъ и развивается, но въ своемъ ростѣ повсюду сталкивается съ крѣпкою сословною организаціей, имѣющей свои учрежденія и своихъ чиновниковъ. Кромѣ того, каждая область имѣетъ свое право, свои мѣстныя учрежденія, свои привилегіи, свою судебную и административную организацію. И вотъ почему при дворѣ монарха, рядомъ съ центральными учрежденіями возникаютъ въ эту эпоху учрежденія провинціальныя,—учрежденія, которыя не вѣдаютъ извѣстнаго рода дѣлъ на протяженіи всей территоріи, а управляютъ извѣстною мѣстностью.

III. *Коллегіальное устройство.* Во всѣхъ этихъ учрежденіяхъ господствовала не бюрократическая, а коллегіальная система, т.-е. во главѣ этихъ учрежденій и ихъ подраздѣленій стоятъ не начальники, рѣшающіе дѣла и предписывающіе единолично, а коллегіи, состоящія изъ нѣсколькихъ равноправныхъ членовъ, постановляющія свои рѣшенія не иначе, какъ съ общаго согласія. Это коллегіальное устройство административныхъ учрежденій было такъ же необходимо и естественно при тогдаш-

Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ. Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева.
Лекціи по рус. гос. праву. Листъ 27 й.

нихъ условіяхъ государственной жизни, какъ преобладаніе провинціальной системы надъ реальной. Если это преобладаніе обусловливалось широкимъ развитіемъ мѣстной жизни и слабостью государственной централизаціи, то существованіе коллегіальной системы, исключающей собою систему бюрократическую, объясняется тѣмъ, что въ эту эпоху абсолютизма законодательная власть не была отдѣлена отъ исполнительной, и вырабатывавшіяся центральныя учрежденія издавали и законы и распоряженія, постановляли рѣшенія и предписывали ихъ исполненіе. Административныя распоряженія были въ то же время и органами для законодательства въ области предоставленной каждому изъ нихъ компетенціи. Они являются поэтому не только исполнительными, но и совѣщательными органами по законодательнымъ вопросамъ при монархѣ. При такомъ значеніи эти учрежденія не допускаютъ бюрократической организаціи, а требуютъ коллегіальнаго устройства, при которомъ каждый членъ не просто чиновникъ, исполняющій приказанія начальника, а совѣтникъ короля, который пользуется извѣстною степенью самостоятельности по отношенію къ королю и который равноправенъ со своими сотоварищами. Коллегіальная система является смягченіемъ абсолютизма въ томъ смыслѣ, что коллегіи до извѣстной степени замѣняютъ представительныя собранія, будучи не просто присутственными мѣстами, а совѣщательными собраніями, состоящими изъ равноправныхъ членовъ съ извѣстною степенью самостоятельности и независимости. Они не являются сонмомъ чиновниковъ съ начальникомъ во главѣ, а собраніемъ людей, изъ которыхъ каждый имѣетъ свой голосъ и свое мнѣніе. И если такая организація административныхъ учрежденій обусловливаетъ собою нѣкоторую медлительность и непоповоротливость въ отправленіи административныхъ дѣлъ, то, съ другой стороны, она является гарантіей большей зрѣлости и обдуманности правительственныхъ мѣропріятій и предохраняетъ до извѣстной степени государственную жизнь отъ слишкомъ произвольныхъ и капризныхъ распоряженій администраціи, которыя такъ возможны тамъ, гдѣ эта администрація сосредоточивается въ рукахъ немногихъ всесильныхъ и безотвѣтственныхъ министерствъ.

Преобладаніе провинціальной системы надъ реальной при господствѣ коллегіальной организаціи,—вотъ къ чему сводятся характерныя черты внѣшняго устройства той администраціи, которая установилась въ Европѣ стараго порядка. Тотъ переворотъ, который совершился въ 1789 году, не только обновляетъ политическую систему западныхъ государствъ, но вноситъ и въ администрацію новые порядки и новую организацію.

§ 188. **Развитіе министерствъ во Франціи.**

I. *Дореволюціонный административный строй Франціи.* Но Франція не только является силой, разрушающей старое, но и факторомъ, созидающимъ новое. Можно уразумѣть исторію организаціи административныхъ учрежденій въ Европѣ со временъ революціи, лишь уяснивъ себѣ внутреннее развитіе Франціи за эту эпоху. Отъ Франціи исходитъ тотъ толчокъ, который вызываетъ обновленіе администраціи во всей остальной Европѣ. Этотъ толчокъ и это новое направленіе, хотя и воспринимаются каждымъ государствомъ сообразно

его индивидуальнымъ особенностямъ, но ни одно изъ нихъ не умѣетъ высвободиться изъ-подъ его вліянія. И французская администрація носитъ на себѣ тѣ типическія черты, которыя мы охарактеризовали выше. Короля окружаетъ conseil d'état. Онъ распадается на пять департаментовъ (sections): первый департаментъ (conseil d'en haut или des affaires étrangères) завѣдуетъ иностранными дѣлами, и только тѣ, которыя засѣдаютъ въ немъ, именуются ministres d'état, второй (conseil des dépêches) завѣдуетъ внутреннимъ управленіемъ, третій (conseil royal des finances) заправляетъ государственнымъ хозяйствомъ, четвертый (conseil des parties, или conseil privé) является высшимъ органомъ административной юстиціи, пятый, учрежденный въ 1730 г., именуется conseil royal de commerce. Въ этихъ департаментахъ, въ которыхъ предсѣдательствуетъ король и рѣшенія которыхъ исходятъ отъ него, обсуждаются важнѣйшія государственныя дѣла. Текущею же администраціей завѣдуютъ статсъ-секретари въ числѣ четырехъ, между которыми первоначально дѣла распредѣлялись не по ихъ роду, а по провинціямъ и областямъ и которымъ лишь при Людовикѣ XIV были поручены особыя административныя задачи, не совпадавшія, однако, съ компетенціей департаментовъ совѣта. Одинъ изъ секретарей завѣдывалъ иностранными дѣлами, другой—морскими, третій—военными, четвертый, наконецъ, стоялъ во главѣ придворнаго управленія. Кромѣ этихъ четырехъ статсъ-секретарей функціонировали еще, въ качествѣ высшихъ административныхъ сановниковъ, канцлеръ королевства, соотвѣтствующій приблизительно современному министру юстиціи, и такъ называемый surintendant de finances, впослѣдствіи — съ 1653 г. — controleur general, стоявшій во главѣ финансоваго управленія. Эти шесть высшихъ сановниковъ въ области своей компетенціи зависятъ отъ conseil du roi, они не имѣютъ непосредственной иниціативы, и власть ихъ ограничена по отношенію къ провинціальнымъ властямъ. Они, такимъ образомъ, рѣзко отличаются отъ современныхъ министровъ. Dareste въ своей Histoire de l'administration française (I, 73) характеризуетъ ихъ слѣдующимъ образомъ: „Власть ихъ не была такъ обширна, какъ власть современныхъ министровъ; они только исполняли рѣшенія совѣта и предписанія короля... Такъ какъ вся ихъ власть исходила отъ короля и такъ какъ каждый изъ ихъ правительственныхъ актовъ признавался актомъ короля, то они и не несли никакой отвѣтственности, или, точнѣе, были отвѣтственны лишь передъ королемъ; вотъ почему ихъ полномочія основывались на личномъ порученіи, а не на правѣ должности. Наконецъ, назначеніе подчиненныхъ чиновниковъ зависѣло не отъ нихъ: высшія должностныя лица назначались conseil du roi, а низшія — спеціальными начальниками каждаго учрежденія".

Несмотря на возрастающее значеніе центральной власти, области сохраняютъ еще свою административную самостоятельность вплоть до революціи. Эта самостоятельность особенно рѣзко выражена въ pays d'état, которыя удерживаютъ свои провинціальные штаты, налагающіе на областную администрацію особенный отпечатокъ. Но и въ pays d'election администрація представляетъ собой очень пеструю картину: феодальныя должности стоятъ рядомъ съ государственными,

провинціи имѣютъ историческія очертанія, для которыхъ трудно подыскать общій планъ. Этотъ историческій административный строй сразу и радикально обновляется въ эпоху революціи.

II. *Вліяніе революціи.* Чтобы понять вліяніе этого событія на реорганизацію администраціи, необходимо прежде всего имѣть въ виду послѣдствія этого переворота въ области общественныхъ отношеній. Эти послѣдствія сказываются прежде всего въ томъ, что безслѣдно разрушаются тѣ историческія корпораціи, которыя при господствѣ стараго порядка стояли между государствомъ и отдѣльными индивидами. Всѣ тѣ сословныя корпораціи, которыя препятствовали государственной власти непосредственно воздѣйствовать на отдѣльныхъ лицъ, упраздняются уже конституантой. Съ самаго начала революціи отдѣльное лицо безъ всякаго посредствующаго органа становится лицомъ къ лицу съ государственною властью. Сословное общество съ его привилегированными кастами уступаетъ мѣсто гражданскому обществу, основанному на началахъ равноправности. Чтобы заглушить въ обществѣ всякія партикуляристическія и потому враждебныя новому обществу чувства, старыя, исторически сложившіяся провинціи уничтожаются и замѣняются департаментами.

Необходимымъ отраженіемъ этого великаго общественнаго переворота является прежде всего учрежденіе извѣстныхъ административныхъ правилъ. Съ упраздненіемъ провинцій съ ихъ юридической обособленностью провинціальная система теряетъ подъ собою почву и уступаетъ мѣсто реальной системѣ, т.-е. распредѣленію административныхъ задачъ по ихъ внутренней природѣ и естественной связи между различными вѣдомствами, осуществляющими эти свои особенныя задачи на всемъ пространствѣ государства. И вотъ въ самомъ началѣ революціонной эпохи, еще при существованіи королевства, возникаетъ министерство, образованное изъ шести министровъ (отъ 25-го мая 1791 г., ст. 4-я). Организація этихъ министерствъ, слагающаяся при агоніи монархіи, однако еще неопредѣленна и не ясна. Съ устраненіемъ короля министры вступаютъ на его мѣсто, а при конвентѣ опять исчезаютъ. Французскому государству нужно было пережить тяжелый и поучительный опытъ всей революціи, чтобы, наконецъ, дойти до уразумѣнія тѣхъ принциповъ, на которыхъ было организовано министерство въ наполеоновскую эпоху. Первые же годы революціи представляютъ собой смѣлыя нововведенія и необдуманныя преобразованія. Къ такимъ преобразованіямъ принадлежитъ та широкая система мѣстнаго самоуправленія, которая была введена конституціей 3-го сентября 1791 года во вновь образованныхъ департаментахъ, дистриктахъ и общинахъ. Всѣ власти въ этихъ административныхъ округахъ были выборныя и поэтому независимыя отъ центральной власти. Король, правда, имѣлъ право отмѣнять противозаконныя распоряженія этихъ выборныхъ властей и отставлять ихъ, но послѣднее рѣшеніе въ такихъ дѣлахъ оставалось за corps legislatif (конст. 1791 г., section I, §§ 5, 8). При этой новой администраціи, которая въ мѣстностяхъ не имѣла представителя центральной власти, зависимаго отъ послѣдней, государство превратилось въ конфедерацію безконечнаго множества самостоятельныхъ союзовъ. Министры, которые не имѣли подчинен-

ныхъ ихъ власти органовъ, были безпомощны и безсильны въ своей сферѣ. Возникло поэтому стремленіе усилить центральную власть, дабы предупредить крайнія послѣдствія разнузданной анархіи. Въ революціонной странѣ, въ которой каждое воздѣйствіе встрѣчаетъ сильное противодѣйствіе снизу, правительство должно погибнуть или имѣть возможность каждый актъ своей воли непосредственно обращать въ дѣйствіе. Учрежденный изъ чувства самосохраненія comité du salut public при помощи подчиненныхъ комитетовъ управляетъ государствомъ абсолютно и деспотически, попирая всякій нравственный законъ, заглушая въ себѣ всякое чувство человѣчности. Трепеща за свою власть, добытую насильственнымъ переворотомъ и поддерживаемую насильственными средствами, революціонное правительство старается замѣнить недостатокъ въ экстенсивности своего могущества его интенсивностью. И такъ какъ со времени революціи ни одно правительство во Франціи не могло съ увѣренностью смотрѣть въ будущее, то и по сіе время центральная власть сохранила стремленіе сосредоточивать въ своихъ рукахъ какъ можно болѣе могущества. Этимъ объясняется, съ одной стороны, крайняя централизація администраціи, съ другой, ея организація въ томъ направленіи, чтобы каждое изъ ея распоряженій не встрѣтило нигдѣ препятствія, могло быстро доходить отъ центра до периферіи. Уже конституція 1795 г. сдѣлала въ этомъ направленіи значительный шагъ впередъ сравнительно съ конституціей 1791 года.

Министерства, упраздненныя при господствѣ якобинцевъ снова возстановляются (конст. 1795 г., стт. 148—152). Правительство назначаетъ въ департаментахъ и кантонахъ своихъ комиссаровъ, которые имѣютъ надзоръ за дѣйствіями властей и которые непосредственно подчинены центральной власти. Съ учрежденіемъ консульства централизація администраціи еще усиливается; выборы мѣстныхъ должностныхъ лицъ сохраняются лишь на бумагѣ, фактически же они становятся въ полнѣйшую зависимость отъ центральной власти. Законъ отъ 17-го февраля 1800 года установляетъ, наконецъ, окончательный принципъ назначенія всѣхъ исполнительныхъ органовъ до мера включительно и проводитъ послѣдовательно бюрократическую систему чрезъ всѣ административныя инстанціи. Этимъ накладывается на французскую администрацію тотъ типическій отпечатокъ, который сохранился за ней и по сіе время и который не въ силахъ были стереть всѣ пережитые Франціей политическіе перевороты.

III. *Современный административный строй.* Въ высшей степени проста и прозрачна конструкція современнаго государственнаго строя. Во главѣ его стоитъ conseil d'état въ качествѣ высшей совѣщательной инстанціи и органа административнаго суда съ коллегіальнымъ устройствомъ. Органами же исполненія являются нѣсколько министерствъ, между которыми безъ остатка распредѣлена вся область администраціи. Имъ непосредственно подчинены префекты, супрефекты и меры, какъ исполнительные органы; при нихъ состоятъ, въ качествѣ совѣщательныхъ собраній по извѣстнымъ лишь дѣламъ, conseils generals, conseils d'arrondissements, conseils municipals. Основныя начала, которыми опредѣляется организація этой администраціи, сводятся къ слѣдующему. Всѣ функціи администраціи распредѣляются такимъ обра-

зомъ, что всякое присутственное мѣсто и всякое государственное учрежденіе подчинено одному изъ министровъ. Министерства строго и послѣдовательно расчленены по началу раздѣленія труда. Такимъ образомъ проводится точно и строго реальная система, первыя проявленія которой мы констатировали при разборѣ конституціи 1791 г. Второй отличительной чертой этой организаціи, замѣтной уже при старомъ порядкѣ, но только теперь ярко выражающейся, является бюрократическое устройство всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, начиная съ министерствъ и кончая меромъ. Субъектомъ должности является не коллегія, а отдѣльное лицо. Всѣ отъ присутственныхъ мѣстъ исходящіе акты считаются дѣйствіями начальниковъ этихъ мѣстъ; всѣ остальные чиновники, которые существуютъ рядомъ съ этими начальниками, признаются лишь помощниками министра, префекта, супрефекта и т. д., которые считаются единственными носителями исполнительной власти.

Хотя крайняя административная централизація, ограничивающая самодѣятельность гражданина до возможнаго minimum'а, и принадлежитъ несомнѣнно къ самымъ темнымъ сторонамъ французской государственной жизни, тѣмъ не менѣе, нельзя отрицать того, что она представляетъ собою самый совершенный образецъ административнаго механизма, ибо является самымъ полнымъ выраженіемъ современнаго общественнаго строя. Недостатки французской администраціи заключаются не въ принципахъ ея организаціи, а въ томъ, что она свела все управленіе къ государственному управленію и не оставила мѣста общественному самоуправленію. Въ Англіи, Германіи, Австріи это самоуправленіе развивалось своимъ путемъ, хотя и не осталось безъ воздѣйствія со стороны французскаго вліянія. Государственная же администрація въ этихъ странахъ стоитъ подъ непосредственнымъ вліяніемъ того государственнаго порядка, который былъ созданъ консуломъ и императоромъ и почва для котораго была расчищена революціей.

IV. *Вліяніе французскаго административнаго строя на культурныя государства.* Начала реальной системы, бюрократическаго устройства министерствъ, распредѣленіе всѣхъ безъ остатка правительственныхъ задачъ между отдѣльными министерствами—всѣ эти начала, впервые установившіяся во всей своей чистотѣ и послѣдовательности во Франціи, совершаютъ свое побѣдоносное шествіе черезъ весь цивилизованный міръ и завоевываютъ всѣ культурныя государства. Они радикально преобразовываютъ въ нѣсколько дѣсятилѣтій весь административный строй этихъ государствъ. Въ 1808 г. реформами Штейна и Гарденберга радикально преобразуется Прусское государство и министерская система проводится въ организацію центральной администраціи. Государства Рейнскаго союза, само собою разумѣется, не могутъ освободиться отъ могучаго вліянія французскихъ идей. Вюртембергъ въ 1808 г., а Баденъ въ 1809 г. преобразовываютъ свой административный строй по французскому образцу. Въ Испаніи въ 1812 г., въ Нидерландахъ въ 1815 г. вмѣстѣ съ конституціей вводится и министеріальная система. Въ теченіе текущаго столѣтія министеріальная система получаетъ право гражданства вмѣстѣ съ конституціоннымъ строемъ и въ остальныхъ континентальныхъ государствахъ.

ибо господствующая въ эту эпоху теорія конституціонализма учитъ, что министерства являются логическимъ звеномъ въ конституціонномъ строѣ и необходимымъ условіемъ для осуществленія палатами ихъ законодательныхъ и контролирующихъ функцій. Послѣднее континентальное государство, отказавшееся отъ старой системы, была Австрія, которая въ 1848 г. вводитъ министеріальное управленіе, но лишь въ 1867 г., при своемъ превращеніи въ Австро-Венгерскую монархію, устраняетъ послѣдніе остатки провинціальной системы. Россія знакомится съ министерствами гораздо раньше и является однимъ изъ первыхъ государствъ, вступающихъ на тотъ путь, который былъ расчищенъ революціей и указанъ Наполеономъ. Первое учрежденіе министерствъ относится къ 1802 году, ихъ окончательная организація— къ 1810 году. Наконецъ, и родина парламентаризма испытываетъ въ текущемъ столѣтіи вліяніе новыхъ административныхъ принциповъ и постепенно усвоиваетъ основныя начала министерскаго и бюрократическаго управленія.

V. *Основы бюрократизма.* Этотъ послѣдній фактъ, т.-е. позднее развитіе министерскаго управленія въ Англіи, наводитъ насъ на вопросъ о той связи, которая существуетъ между министерскимъ управленіемъ и началами конституціонной отвѣтственности. Изъ этихъ началъ нѣкоторые ученые, какъ напр. Штейнъ и Шульце, хотятъ вывести принципы министерской организаціи. Они, напр., утверждаютъ, что бюрократическое устройство министерствъ является „необходимымъ юридическимъ послѣдствіемъ“ того положенія, которое занимаютъ министры, какъ органы исполнительной власти, отвѣтственные передъ палатами. Такъ какъ министры, говорятъ они, отвѣтственны предъ парламентомъ, то они должны имѣть возможность единолично рѣшать и повелѣвать. Они, поэтому, не могутъ быть связаны рѣшающимъ голосомъ коллегіи, и всѣ подчиненныя имъ должностныя лица обязаны оказывать имъ безусловное повиновеніе. Въ Англіи, однако, отвѣтственность высшихъ сановниковъ передъ парламентомъ практиковалась, начиная съ XIV стол., а между тѣмъ бюрократическая система тамъ вовсе не существовала и стала вводиться лишь за послѣднее время. Вплоть до новѣйшаго времени важнѣйшія отрасли администраціи завѣдывались коллегіальными комитетами тайнаго совѣта; еще въ наше время существуютъ эти комитеты, хотя они по существу своему превратились въ современныя министерства, въ которыхъ фактически одному лицу принадлежитъ авторитетное руководительство. Мало того, въ одномъ центральномъ учрежденіи, адмиралтействѣ, т.-е. въ столь важномъ для Англіи морскомъ министерствѣ, коллегіальная система сохранилась до нашихъ дней. Въ классической странѣ министерской отвѣтственности бюрократическое устройство министерствъ появляется, такимъ образомъ, всего позднѣе и до настоящаго времени не обрѣло въ ней безспорнаго господства. Въ Швейцаріи также строго и послѣдовательно проводится начало отвѣтственности, а между тѣмъ администрація, какъ и въ союзѣ, такъ и въ кантонахъ, образована не по бюрократической, а по коллегіальной системѣ. Конституціонная отвѣтственность не можетъ быть, поэтому, единственною причиной бюрократической организаціи министерствъ.

Болѣе глубокую причину бюрократической системы мы поймемъ лишь тогда, когда мы прослѣдимъ ея возникновеніе во Франціи. Тамъ эта система, какъ мы видѣли, была проведена человѣкомъ, который ничего не хотѣлъ знать и слышать о парламентарной системѣ. Но чѣмъ менѣе Наполеонъ допускалъ контроль народнаго представительства надъ своими чиновниками, тѣмъ болѣе онъ настаивалъ на административной отвѣтственности своихъ слугъ передъ ихъ верховнымъ владыкою и на слѣпомъ повиновеніи своимъ распоряженіямъ. Это повиновеніе, это безусловное подчиненіе могутъ быть успѣшно проведены лишь въ томъ случаѣ, если одно лицо отвѣтствуетъ передъ своимъ начальникомъ за цѣлое вѣдомство. Правительство можетъ разсчитывать на исполненіе своихъ распоряженій лишь тогда, когда лицо, стоящее во главѣ вѣдомства, знаетъ, что оно должно или повиноваться, или удалиться. Бюрократическая система была требованіемъ того военнаго духа, той дисциплины, которые Наполеонъ хотѣлъ внести и въ свою администрацію; его министры и префекты должны были умѣть повелѣвать и повиноваться, какъ полковой командиръ подчиняется своему начальнику и повелѣваетъ подчиненными.

Но бюрократическая система удовлетворяетъ не только требованію дисциплины и повиновенія, но и потребности администраціи въ свободѣ дѣйствій. Когда министръ связанъ мнѣніемъ своихъ чиновниковъ, тогда онъ не въ состояніи дать подвѣдомственной ему администраціи того направленія, которое онъ считаетъ желательнымъ, тогда онъ безпомощенъ и безсиленъ. Свобода правительственной дѣятельности, безусловное повиновеніе подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, однимъ словомъ, наивозможно большее усиленіе исполнительной власти,—вотъ тѣ моменты, которые обусловливали собою бюрократическую организацію административныхъ учрежденій.

Когда впослѣдствіи конституціонализмъ замѣнилъ абсолютистическій имперіализмъ, тогда новая организація, которая сосредоточивала власть въ рукахъ правительства, явилась очень удобнымъ и желательнымъ для этого правительства противовѣсомъ противъ опаснаго излишка власти народнаго представительства. Нельзя, конечно, отрицать, что бюрократическая система облегчила этому представительству его контролирующую дѣятельность, но это преимущество бюрократической системы проявляется и оцѣнивается лишь послѣ окончательнаго укорененія бюрократической системы, такъ что принципъ конституціонной и парламентарной отвѣтственности можно разсматривать скорѣе какъ оправданіе, чѣмъ какъ причину новой административной системы. Началомъ отвѣтственности нельзя также объяснить тотъ административный принципъ, по которому каждое административное учрежденіе посредственно или непосредственно должно быть подчинено тому или другому министерству на томъ основаніи, что въ противномъ случаѣ обнаружится пробѣлъ въ отвѣтственности. Не этотъ пробѣлъ, а опасеніе, что независимый членъ администраціи могъ бы ослабить правительство, вызвало установленіе этого догмата, который также при Наполеонѣ нашелъ свое приложеніе къ жизни.

Мы видѣли, такимъ образомъ, что административно-правовая сторона министерства сложилась на французской почвѣ и подъ вліяніемъ

французскихъ идей. Сосредоточеніе власти, твердость, быстрота, увѣренность и равномѣрность въ административной дѣятельности—вотъ тѣ требованія, для удовлетворенія которыхъ была создана министерская система управленія. Но если административно-правовая сторона министерствъ сложилась во Франціи и оттуда перешла и къ намъ, то другая ихъ сторона, сторона конституціонная, сложилась въ Англіи.

§ 189. **Развитіе министерствъ въ Англіи.**

I. *Административный строй Англіи при Стюартахъ.* До воцаренія Стюартовъ управленіе въ Англіи находилось въ рукахъ короля, при которомъ состоялъ въ качествѣ совѣщательнаго собранія priivy council. Хотя случалось, что король de facto отличалъ одного или нѣсколькихъ изъ членовъ этого совѣта, da jure, однако, совѣтъ долженъ былъ находиться въ цѣломъ при особѣ государя, который лишь при его содѣйствіи отправлялъ свою прерогативу. Часть членовъ совѣта всегда принадлежала палатѣ лордовъ, вѣсъ которыхъ при Тюдорахъ объясняется именно тѣмъ, что они призывались къ занятію высшихъ должностей въ государствѣ, раскрывавшихъ доступъ въ тайный совѣтъ. Между членами совѣта мы встрѣчаемъ и представителей палаты общинъ, къ содѣйствію которыхъ короли прибѣгали для улаженія своихъ частыхъ недоразумѣній и столкновеній съ парламентомъ.

Стюарты, вступивъ на англійскій престолъ, стараются умалить значеніе тайнаго совѣта, какъ средоточія управленія. Этотъ совѣтъ государственныхъ мужей, болѣе или менѣе независимыхъ по своему происхожденію и общественному положенію, въ глазахъ королей, опиравшихся на свое божественное право, былъ недостаточно послушнымъ и гибкимъ орудіемъ для проведенія ихъ абсолютистическхъ тенденцій, направленныхъ прямо на упраздненіе конституціоннаго строя. Уже при Іаковѣ I образуются въ тайномъ совѣтѣ партіи, или, лучше, клики, съ которыми король втайнѣ обсуждаетъ важнѣйшія государственныя дѣла. Эти негласные комитеты постановляютъ свои рѣшенія въ одной изъ потайныхъ комнатъ того помѣщенія, въ которомъ засѣдаетъ priivy council. Эта комната называлась кабинетомъ, и отсюда это негласное собраніе получило названіе кабинета, которое сохранилось до сего времени, обозначая вновь зародившееся учрежденіе—министерство. При Карлѣ I, который нуждался въ помощникахъ для осуществленія своихъ абсолютистическихъ замысловъ, этотъ кабинетъ пріобрѣтаетъ особенно выдающееся политическое значеніе: всѣ важнѣйшія государственныя дѣла и политическія мѣропріятія обсуждаются въ немъ. Оппозиція парламента поэтому, естественно направлена прежде всего противъ этого новаго, негласно дѣйствующаго учрежденія. Долгій парламентъ обратился къ королю въ 1641 г., между прочимъ, съ требованіемъ, чтобы онъ выбиралъ впредь своихъ высшихъ сановниковъ изъ среды лицъ, пользующихся довѣріемъ парламента. Отклоняя это и другія требованія, король сказалъ: „Если бы я исполнилъ ваши требованія, то передо мной, можетъ-быть, и являлись бы еще съ непокрытою головой, цѣловали бы, пожалуй, еще мою руку и именовали меня королевскимъ величествомъ; что же касается до дѣйствительной власти, то я сдѣлался бы лишь внѣшнимъ образомъ, пустою тѣнью короля“.

Послѣ того какъ кратковременное существованіе республики закончилось возстановленіемъ власти Стюартовъ, кабинетъ снова появляется при беззастѣнчивомъ Карлѣ II, офиціально правящемъ при содѣйствіи privy council. По плану лордъ-канцлера Гайда (Hyde), слишкомъ многочисленный и поэтому тяжелый на подъемъ тайный совѣтъ долженъ былъ быть раздѣленъ на отдѣльныя комиссіи. Первая изъ нихъ, заправлявшая внѣшними сношеніями и состоявшая изъ лордъ-канцлера и пяти членовъ, de facto устранила тайный совѣтъ, который былъ преднамѣренно расширенъ королемъ до такихъ размѣровъ, что онъ, благодаря своей чрезмѣрной многочисленности, утратилъ всякое практическое значеніе и вліяніе на руководство внутренней политикой. Карлъ II, который покрылъ позоромъ англійскій престолъ, выманивая у Людовика XIV денежное вспомоществованіе, уходившее на развратную жизнь и легкомысленныя придворныя увеселенія, этотъ малодушный и презрѣнный монархъ имѣлъ достаточное основаніе скрывать отъ тайнаго совѣта свои грязныя и измѣнническія дѣла и сношенія съ Людовикомъ XIV. Роль тайнаго совѣта, поэтому, сводилась лишь къ тому, что онъ давалъ только формально свое согласіе на рѣшенія, предварительно принятыя въ кабинетѣ. Засѣданія кабинета производились негласно подъ предсѣдательствомъ короля. Дѣятельность этого кабинета возбуждала крайнее неудовольствіе парламента, и Денби, стоявшій долгое время во главѣ его, былъ обвиненъ въ государственной измѣнѣ и въ 1678 г. посаженъ въ Тоуэръ. Тогда только уразумѣлъ король, что онъ не можетъ, не подвергаясь опасности, управлять за стѣной парламента при помощи такихъ слугъ, которые пользовались довѣріемъ его, а не парламента. И вотъ въ это критическое для его власти время онъ рѣшился послѣдовать совѣту Тампля (Temple) и реорганизовать privy council. Планъ Тампля является первою попыткой установить внутреннюю связь между правительствомъ и парламентомъ, но попыткой, которая не привела къ желанному результату. Тайный совѣтъ былъ распущенъ и на его мѣсто назначенъ новый, состоявшій изъ 30 членовъ. Половина изъ нихъ были члены двора и государственные сановники, другая же состояла изъ членовъ парламента, и притомъ изъ представителей обѣихъ партій—виговъ и тори. Эта послѣдняя черта организаціи показываетъ, какъ въ то время были далеки отъ идеи парламентарнаго министерства. При этомъ совѣтѣ кабинетъ не долженъ былъ болѣе имѣть мѣста. Карлъ II, однако, очень скоро возвратился къ своей старой правительственной системѣ, не хотѣвшей считаться съ притязаніями и исторической ролью тайнаго совѣта и парламента. Эта система нашла себѣ достойнаго продолжателя въ лицѣ Якова II, который палъ вмѣстѣ съ династіей Стюартовъ, ниспровергнутыхъ мирною революціей 1688 года. Эта революція, угомонившая разъ навсегда абсолютистическія тенденціи англійскихъ королей, не сразу, однако, установила парламентарное управленіе. Государственный строй Англіи долженъ былъ пережить цѣлый рядъ новыхъ потрясеній и испытать не одну перемѣну въ своей структурѣ, прежде чѣмъ кабинетъ министровъ могъ возвыситься на степень постояннаго учрежденія и найти органическое мѣсто въ систематическихъ учрежденіяхъ.

Вильгельмъ III не окружаетъ себя солидарнымъ министерствомъ, но, дабы удовлетворить обѣ партіи, избираетъ себѣ совѣтниковъ въ privy council изъ среды какъ виговъ, такъ и торіевъ. Послѣдствіемъ этой мѣры были несогласія и столкновенія среди этихъ совѣтниковъ, образовавшихъ правительство, и взаимное недовѣріе. Тогда только король, по совѣту Sunderland'a, напалъ на счастливую мысль окружать себя исключительно совѣтниками, избранными изъ господствующаго большинства парламента, дабы этимъ избѣгнуть столкновеній съ послѣднимъ. Съ этою цѣлью онъ призвалъ въ тайный совѣтъ вождей виговъ. Этимъ было создано первое правительство, солидарное внутри, пользовавшееся довѣріемъ какъ короля, такъ и парламента. Но этотъ кабинетъ виговъ просуществовалъ очень недолго. Съ одной стороны, Вильгельмъ имѣлъ слишкомъ независимый характеръ и слишкомъ дорожилъ своею самостоятельностью, чтобы подчиниться парламентарному кабинету, съ другой—недовѣріе къ этому новому учрежденію,—кабинету, съ которымъ были связаны такія непріятныя для парламента воспоминанія, не успѣло еще улечься. Вотъ почему уже въ 1699 г. Вильгельмъ отказывается отъ парламентарной системы управленія. На мѣсто кабинета виговъ снова вступаютъ члены тайнаго совѣта обѣихъ партій, и этотъ порядокъ сохраняется до начала царствованія королевы Анны. При этой недальнозоркой и слабой характеромъ правительницѣ снова возникаютъ партійные кабинеты, изъ которыхъ первый состоялъ изъ виговъ, второй, образованный въ 1710 году Harley'емъ,—изъ торіевъ. Эта парламентарная система однако не укореняется и въ ту критическую эпоху, которую пережила Англія въ послѣдніе годы царствованія Анны; очевидно, что новый порядокъ далеко не установился. Ганноверская партія одерживаетъ верхъ надъ якобистами. благодаря энергическому вмѣшательству тайнаго совѣта, который лишній разъ доказалъ тутъ свою живучесть и, помѣрившись силами съ министерствомъ, обнаружилъ перевѣсъ своего политическаго вліянія.

II. *Утвержденіе парламентарной системы.* Лишь при первомъ королѣ новой династіи вступаетъ въ управленіе подъ руководствомъ Вальполя министерство, и, начиная съ этого времени, укореняется правило, по которому завѣдуетъ дѣлами не тайный совѣтъ въ цѣломъ его составѣ, а болѣе тѣсная комиссія, состоящая изъ представителей партіи, имѣющей большинство въ парламентѣ. То обстоятельство, что Георгъ I, управлявшій до сего времени своимъ крошечнымъ государствомъ, лишь 54-лѣтнимъ старикомъ вступаетъ на великобританскій престолъ, что онъ не говорилъ ни слова по-англійски, а Вальполь ни слова по-нѣмецки, и что король долженъ былъ объясняться со своимъ первымъ министромъ по-латыни, на языкѣ, который бывшій нѣмецкій курфирстъ коверкалъ самымъ немилосерднымъ образомъ, это случайное обстоятельство было одною изъ причинъ, что кабинетъ пріобрѣлъ по отношенію къ королю большую самостоятельность и не виданную до того времени независимость. Такъ какъ Георгъ I, не знавшій англійскаго языка, не могъ участвовать на засѣданіяхъ, то и устанавливается обычай, по которому монарху лишь преподносятся уже готовыя рѣшенія кабинета. И не должно терять изъ виду, что

многое въ положеніи короля въ Англіи обусловливается тѣмъ, что со времени Вильгельма III британскій престолъ занимаютъ личности, не отличающіяся ни выдающимися государственными способностями, ни изъ ряду вонъ выходящимъ характеромъ. Принципы парламентарной системы, установившіеся при Георгѣ, закрѣпляются съ нѣкоторыми колебаніями при его преемникахъ Георгѣ II и III. Кабинетъ Питта, который вступилъ въ управленіе страною въ 1783 г., установляетъ новое правило конституціонной системы. Питтъ не имѣлъ большинства въ палатѣ общинъ. Вмѣсто того, однако, чтобы по установившемуся уже обычаю подать въ отставку, онъ совѣтуетъ Георгу III въ 1784 г. распустить палату и назначить новые выборы. На этихъ выборахъ Питтъ одержалъ блестящую побѣду и обрѣлъ желанное большинство. Съ тѣхъ поръ установилось правило—въ случаѣ недовѣрія парламента взывать къ довѣрію страны.

Такъ постепенно складывался кабинетъ, пока онъ не принялъ, наконецъ, слѣдующую окончательную форму. Вождь большинства парламента, по порученію короля, составляетъ кабинетъ, члены котораго не состоятъ, какъ въ остальныхъ конституціонныхъ государствахъ, изъ однихъ начальниковъ различныхъ административныхъ вѣдомствъ. Даже число членовъ кабинета не опредѣлено точно; въ него, смотря по обстоятельствамъ, входятъ и лица, занимающія второстепенныя должности. Въ этомъ отношеніи существуетъ рѣзкое различіе между Англіей и остальными конституціонными государствами, многія изъ которыхъ даже въ своихъ конституціяхъ опредѣляютъ число министровъ. Кромѣ того, въ Англіи вмѣстѣ съ министромъ мѣняется личный составъ и другихъ должностей, обнимающихъ 50—60 человѣкъ. И эти не засѣдающія въ кабинетѣ должностныя лица, между которыми находятся и служащіе по придворному вѣдомству, обязаны быть солидарными съ политикой кабинета и поддерживать его въ области своей компетенціи. Кабинетъ остается во главѣ управленія, пока пользуется довѣріемъ палаты общинъ. Какъ скоро онъ его лишается на его мѣсто вступаетъ министерство противной партіи. Въ виду этого правила Bagehot не безъ основанія назвалъ палату общинъ „комиссіей для избранія перваго министра“, а кабинетъ—„парламентскою комиссіею для завѣдыванія управленіемъ“. Эта тѣсная связь между парламентомъ и кабинетомъ придала министерской отвѣтственности совершенно особое значеніе. Пока кабинетъ и палата общинъ стояли другъ противъ друга, какъ двѣ самостоятельныя и нерѣдко враждебныя силы, до тѣхъ поръ impeachement или bill of attainder были единственными средствами къ устраненію министерства, не пользовавшагося довѣріемъ. Тоуэръ, конфискація, эшафотъ грозили тому министерству, которое вызывало недовольство народнаго представительства. Въ наше же время достаточно скромнаго и деликатнаго выраженія министерству недовѣрія, чтобы безъ шума и треска устранить его. Пока министръ пользуется довѣріемъ палаты общинъ, онъ всесиленъ, разъ же утратилъ его—его дни сочтены, и онъ не можетъ сдѣлать ни одного шага, который не сдѣлался бы для него роковымъ. Робертъ Пилль былъ поэтому правъ, сказавъ, что время bill of attainder въ Англіи прошло. И, дѣйствительно, съ 1810 г. не было болѣе при-

мѣра возбужденія преслѣдованій противъ министровъ. Таково положеніе министра въ современной Англіи. Всѣ тѣ начала, которыя его опредѣляютъ, покоятся на обычаѣ, и нѣтъ писаннаго закона, который бы ихъ фиксировалъ и точнѣе опредѣлялъ. Но именно тѣмъ обстоятельствомъ, что они выработались вѣковою исторіей самостоятельно и свободно развивавшагося народа, а не измышлены и не сочинены законодателемъ, и объясняется, что эти начала оказались живучѣе и плодотворнѣе многихъ писанныхъ законовъ, сочиненныхъ въ сторонѣ отъ самобытнаго развитія народной жизни.

§ 190. **Вліяніе конституціонныхъ теорій на положеніе и значеніе министерствъ въ конституціонныхъ государствахъ Запада.**

I. *Теорія раздѣленія властей.* Парламентарная система въ Англіи, въ которой министерство составляло такое важное звено въ конституціонномъ строѣ, не оказала непосредственнаго вліянія на постановленія европейскихъ конституцій. Лишь въ истолкованіи политическихъ писателей англійская конституція дѣлается образцомъ, по которому складываются свободныя учрежденія другихъ странъ. Намъ необходимо, поэтому, познакомиться съ этими истолкованіями, тѣмъ болѣе, что они вкладываютъ въ англійскую конституцію совершенно новое содержаніе и кладутъ въ ея основаніе принципы, которые въ дѣйствительности ей вовсе не присущи. Между этими писателями первое мѣсто принадлежитъ Монтескье. Въ знаменитой VI главѣ 2-й книги Esprit des lois онъ развиваетъ мысль, что главнѣйшей гарантіей политической свободы въ Англіи является безусловное отдѣленіе законодательной власти отъ исполнительной, порученныхъ двумъ самостоятельнымъ и независимымъ другъ отъ друга органамъ. Законодательная власть покоится де въ обѣихъ палатахъ парламента, на рѣшенія котораго королевская власть не можетъ воздѣйствовать, и постановленія котораго она можетъ лишь останавливать своимъ правомъ veto. Исполнительная же власть поручена де исключительно королю. И въ этомъ отдѣленіи исполнительной власти отъ законодательной и заключается де главный залогъ политической свободы въ Англіи.

Можетъ-быть, никогда въ исторіи болѣе крупное теоретическое заблужденіе не имѣло такихъ важныхъ практическихъ послѣдствій, какъ это истолкованіе Монтескье англійской конституціи. Ни въ одномъ, можетъ-быть, государственномъ устройствѣ нѣтъ такого смѣшенія законодательной власти съ исполнительной по отношенію къ функціямъ и къ органамъ, какъ именно въ Англіи. Парламентъ издаетъ не только законы, но и административныя распоряженія и при помощи private bills совершаетъ правительственные акты, которые входятъ въ сферу управленія, между тѣмъ какъ privy council и кабинетъ завѣдуютъ цѣлымъ рядомъ дѣлъ, принадлежащихъ къ области законодательной дѣятельности. Всего же болѣе связано законодательство съ управленіемъ въ министерствѣ, которому принадлежатъ обѣ функціи. Это же министерство было совершенно упущено изъ виду Монтескье, и вотъ почему онъ и могъ утверждать, что центръ тяжести управленія покоится въ королѣ. Онъ даже прямо говоритъ, что если бы нѣсколько членовъ парламента были уполномочены завѣдывать управленіемъ, то политическая свобода перестала бы существовать въ Англіи. По его

мнѣнію, исполнительная власть не имѣетъ и основанія участвовать въ преніяхъ законодательнаго собранія, ибо своимъ правомъ „veto“ можетъ останавливать законы, противорѣчащіе конституціи.

Теорія Монтескье нашла себѣ новое подтвержденіе и дальнѣйшее развитіе въ книгѣ французскаго швейцарца Делольма, вышедшей въ 1775 г. Делольмъ, какъ и Монтескье, знакомъ лишь съ внѣшней стороной англійской конституціи, и подобно своему учителю, не подозрѣваетъ той роли, которую играетъ министерство въ Англіи. И онъ восхваляетъ послѣдовательное и точное раздѣленіе властей и видитъ въ исполненіи центръ тяжести королевской власти.

Черезъ призму этихъ теорій и повліяла англійская государственная жизнь на тѣ измѣненія, которыя произошли въ государственномъ строѣ другихъ государствъ. Эти теоріи Монтескье и Делольма очень скоро нашли себѣ практическое осуществленіе. Когда тринадцать англійскихъ колоній Сѣверной Америки отдѣлились отъ своей метрополіи и образовали самостоятельное союзное государство, тогда это государство въ своей конституціи поспѣшило послѣдовательно провести начало раздѣленія властей. Законодательная власть покоится въ обѣихъ палатахъ конгресса, исполнительная поручается президенту. Ни одно должностное лицо въ Соединенныхъ Штатахъ не имѣетъ права засѣдать въ палатахъ. Послѣдствіемъ этого общаго правила является то, что и министры (или статсъ-секретари, какъ они именуются въ Сѣв. Америкѣ) не могутъ быть членами конгресса. Мало того, теорія Монтескье проведена здѣсь такъ строго, что министры не имѣютъ даже права участвовать въ преніяхъ законодательныхъ собраній. Даже для подачи объясненій и отвѣтовъ на интерпелляціи президента статсъ-секретари не могутъ являться въ парламентъ. Вскорѣ послѣ американской конституціи, теорія о раздѣленіи властей торжествуетъ побѣду во французской конституантѣ. Конституція 1791 г., совершенно согласно съ рецептомъ Монтескье, объявляетъ короля носителемъ исполнительной власти, выставляя однимъ изъ своихъ основныхъ принциповъ la nation veut, le roi fait. По предложенію Lanjuinais было постановлено, что министры не должны быть членами законодательнаго собранія, а впослѣдствіи сюда еще прибавлено, что бывшій депутатъ не можетъ сдѣлаться министромъ раньше, какъ по истеченіи двухъ лѣтъ со времени выхода его изъ парламента. Слѣдуя этимъ примѣрамъ, нѣсколько другихъ европейскихъ конституцій закрываютъ министрамъ доступъ въ законодательныя собранія. Такъ, испанская конституція 1812 г. опредѣляетъ, что министры, если имѣютъ сдѣлать предложеніе законодательному собранію отъ лица короля, могутъ участвовать въ преніяхъ законодательныхъ собраній лишь въ той мѣрѣ и въ той формѣ, какую опредѣлитъ это собраніе, но во всякомъ случаѣ въ рѣшеніяхъ его участвовать своимъ голосомъ не могутъ. Норвежская конституція 1814 г. также опредѣляетъ, что министры не могутъ быть членами стортинга.

Пока господствовала теорія абсолютнаго раздѣленія властей, до тѣхъ поръ не могло состояться органическаго единенія между парламентомъ и министерствомъ. При господствѣ этой доктрины министры являются не чѣмъ инымъ, какъ высшими административными чинов-

никами, которые отличаются отъ остальныхъ должностныхъ лицъ лишь своимъ чиномъ, а не родомъ своей дѣятельности. Ихъ конституціонная отвѣтственность, если она и опредѣлена основными законами страны, не имѣетъ важнаго практическаго значенія, ибо не правомъ преданія министровъ суду или отказомъ въ утвержденіи бюджета осуществляется практически отвѣтственность, а болѣе всего ежедневными, будничными, такъ сказать, сношеніями съ министрами, критикой ихъ дѣйствій и отвѣтами на нихъ, интерпелляціями и возраженіями на нихъ, резолюціями, которыхъ министры не могутъ игнорировать. Преданіе же министровъ суду и отказъ въ утвержденіи бюджета являются лишь крайними средствами, къ которымъ можно прибѣгать только въ исключительныхъ случаяхъ. Широкая область министерскихъ распоряженій, если только они не выражаются въ прямомъ нарушеніи конституціи, изъемлется изъ-подъ контроля палаты, когда манистрамъ закрывается или затрудняется доступъ въ палаты. Министры не имѣютъ тогда побужденій преслѣдовать единообразную и солидарную политику и заботиться о довѣріи законодательнаго собранія. Отвѣтственность не имѣетъ болѣе существенныхъ практическихъ послѣдствій и тамъ, гдѣ министры, хотя и участвуютъ въ засѣданіяхъ палатъ, однако не могутъ быть ихъ членами, депутатами. Внѣшнее и механическое дѣленіе властей исполнительной и законодательной имѣетъ своимъ послѣдствіемъ натянутыя между ними отношенія, устранить которыя бываетъ очень трудно. А такія отношенія постоянно грозятъ болѣе или менѣе опасными столкновеніями, которыя могутъ оказаться вредными, а подчасъ и гибельными какъ для того, такъ и для другого фактора, а нерѣдко могутъ даже принять размѣры общегосударственной опасности. Искусственное расчлененіе единаго по природѣ государственнаго организма и взаимная вражда поставленныхъ другъ противъ друга элементовъ, — вотъ практическія послѣдствія той доктрины, которая выставляетъ своимъ основнымъ принципомъ абсолютное раздѣленіе властей.

II. *Теорія Бенжамена Констана.* Переворотъ въ конституціонной теоріи, приведшій къ признанію въ министерствѣ органическаго звена въ политическомъ строѣ конституціоннаго государства, исходитъ опять изъ Франціи. Первый толчокъ далъ ему Benjamin Constant. Трезвый, практическій умъ этого политическаго писателя, свободнаго отъ всякаго доктринализма, и болѣе глубокое знакомство съ государственными учрежденіями Англіи заставляютъ его понять несостоятельность теоріи о раздѣленіи властей въ той абсолютной и прямолинейной формулировкѣ, которую дали ей Монтескье и Делольмъ. Одно изъ дѣйствительнѣйшихъ средствъ предупрежденія столкновенія между парламентомъ и исполнительною властью, по мнѣнію Benjamin Constant'a, заключается въ возможности избранія министровъ изъ среды законодательнаго собранія. И преимущество англійской конституціи, по его мнѣнію, заключается именно въ томъ, что члены парламента могутъ сдѣлаться министрами. Оппозиція въ Англіи не вторгается легкомысленно въ сферу власти правительства, ибо во всякое время сама можетъ сдѣлаться этимъ правительствомъ. Benjamin Constant старается теоретически обосновать самостоятельность министерства утвержде-

ніемъ, что исполнительная власть находится не въ рукахъ короля, а въ рукахъ назначеннаго королемъ министерства. Рядомъ съ королевскою властью должна стать власть министерская, какъ власть самостоятельная и sui generis. Задача короля состоитъ въ томъ, чтобы установлять гармонію и равновѣсіе между исполнительною властью министровъ и законодательной — парламента. Король дѣйствуетъ въ сферѣ нейтральной и является посредникомъ между волею и исполненіемъ, возстановляя гармонію и соотвѣтствіе между ними. Министры же суть органы исполненія, имѣютъ самостоятельную распорядительную власть и даютъ направленіе правительственной дѣятельности. Но и это ученіе Benjamin Constant'a, въ свою очередь, не лишено недостатковъ и ошибокъ, въ которыя силою вещей должна впасть всякая попытка объяснить государственную жизнь съ точки зрѣнія раздѣленія властей. Внутреннее органическое единство всѣхъ государственныхъ функцій, остающееся въ силѣ и при распредѣленіи ихъ между различными органами, неминуемо пропадаетъ при механическомъ раздѣленіи этихъ функцій между властями, самостоятельными по отношенію другъ къ другу. Король, который долженъ ожидать столкновенія между властями, прежде чѣмъ напомнить о своемъ существованіи, имѣетъ несомнѣнное сходство съ cochon engraissé à trois millions Наполеона. Не всякая страна можетъ, подобно Англіи, перенести ту сильную министерскую власть, которая оказывается въ ихъ рукахъ тамъ, гдѣ правительство исходитъ исключительно отъ нихъ. И то не разъ въ Англіи подымался ропотъ противъ носителей власти министровъ, которые, пользуясь поддержкой большинства въ парламентѣ, ни съ чьей стороны не встрѣчаютъ отпора своей подчасъ слишкомъ партійной политикѣ. Несмотря на эти недостатки, теоріи Benjamin Constant'a тѣмъ не менѣе принадлежитъ та несомнѣнная заслуга, что она впервые указала путь къ должному положенію министровъ въ конституціонномъ государствѣ. Она имѣла своимъ ближайшимъ практическимъ послѣдствіемъ тѣ постановленія французской конституціи 1814 г., по которымъ министры могутъ быть членами какъ первой, такъ и второй палаты, что они имѣютъ доступъ въ законодательное собраніе и должны быть выслушиваемы каждый разъ, когда они того потребуютъ. Этимъ постановленіемъ впервые была дана на материкѣ Европы возможность образованію министерства, какъ цѣлаго, которое является посредникомъ между королемъ и парламентомъ и которое, отвѣтственное передъ обоими, вынуждено пользоваться своею властью въ предѣлахъ конституціи.

ГЛАВА IV.

Исторія министерствъ въ Россіи.

§ 191. **Соотношеніе приказовъ, коллегій и министерствъ.** Министерства, возникшія при Александрѣ I, замѣнили собою коллегіи, учрежденныя Петромъ Великимъ и явившіяся, въ свою очередь, преемниками приказовъ. Приказы, коллегіи, министерства, возникшіе одни за другими

и смѣнявшіе другъ друга въ различныя эпохи нашей исторіи, имѣютъ то общее между собою, что являются органами центральнаго управленія, между которыми распредѣлялись всѣ административныя задачи, насколько онѣ входятъ въ область подчиненнаго управленія и насколько завѣдуются центральными органами. Имѣя это одинаковое назначеніе, они, однако, рѣзко разнятся по своей внутренней организаціи и по тѣмъ административнымъ принципамъ, которыми они руководствовались въ своей дѣятельности. Коллегіи и министерства являются учрежденіями, заимствованными съ Запада и организованными по образцу иноземныхъ учрежденій; коллегіи являются у насъ попытками ввести коллегіальную систему со всѣми ея послѣдствіями и особенностями; министерство вводитъ бюрократическую систему, основанную на началахъ, выработанныхъ французскою администраціей. И коллегіи и министерства введены были по однообразному плану, начертанному законодателемъ и долженствовавшему сразу радикально видоизмѣнить и обновить нашу административную систему; они являются учрежденіями болѣе или менѣе искусственными, плодомъ теоретической мысли, пытающейся по заимствованному образцу передѣлать исторически сложившіяся учрежденія. Приказы же вырастаютъ самобытно и постепенно на исторической почвѣ, приноровливаясь къ традиціямъ и установившейся вѣками административной рутинѣ и правительственнымъ нравамъ. Было бы, поэтому, совершенно напрасной попыткой втиснуть ихъ въ готовыя теоретическія формы, независимо отъ которыхъ они слагались, и подвести подъ одинъ изъ типовъ, выработанныхъ государственной жизнью Запада, въ сторонѣ отъ которыхъ они выросли. Въ нихъ нѣтъ и слѣдовъ ни бюрократической, ни коллегіальной системы; они являются такимъ же оригинальнымъ, самобытнымъ явленіемъ, какъ были оригинальны и самобытны условія выработавшей ихъ политической и общественной жизни Московскаго государства.

§ 192. **Приказы.**

I. *Организація приказовъ въ ея наиболѣе характерныхъ чертахъ. Въ основаніи организаціи приказовъ не лежатъ какіе-нибудь общіе принципы, вытекающіе изъ начала государственной пользы, а скорѣе соображенія временной цѣлесообразности, проникнутыя, кромѣ того, болѣе частными мотивами, чѣмъ видами публичнаго характера.*

1. Насколько эти частные мотивы опредѣляли организацію приказовъ, видно изъ того, что *приказы вѣдаютъ какъ дѣла общегосударственныя, такъ и частныя дѣла царя*, и что тѣ и другія стоятъ рядомъ и имѣютъ одинаковое значеніе. Такъ, рядомъ съ приказами, завѣдывающими военными, финансовыми и судебными интересами государства, мы встрѣчаемся съ „Панафиднымъ“ приказомъ, который организованъ по образцу другихъ приказовъ. Котошихинъ говоритъ о немъ: „А въ немъ сидитъ дьякъ. А вѣдомо въ томъ приказѣ поминаніе по мертвыхъ прежнихъ великихъ князѣхъ и царѣхъ россійскихъ и царицахъ и царевнахъ: и котораго дни прилучитца, по комъ творити память на Москвѣ и городахъ и въ монастырѣхъ по церквамъ, указы посылаются изъ того приказу“ (стр. 96). Встрѣчаются приказы, которые вѣдаютъ изъ сферы частныхъ интересовъ царя и менѣе

идеальные интересы. Такова царская мастерская палата, о которой у Котошихина находятся слѣдующія свѣдѣнія: „А вѣдомо въ томъ приказѣ его царское платье и мастеровые люди, и какъ царю на который день платье и шапки всякія выдаютъ, и въ казну принимаютъ нарядъ, осматриваютъ съ запискою, а ины дѣлъ окромѣ того не бываетъ: да онъ же надсматриваетъ надъ другими стряпчими. И въ ту палату, кромѣ самаго царя и тѣхъ людей, входити никто не смѣетъ“ (стр. 88). Существовалъ и другой приказъ, завѣдывавшій платьемъ царицы и царевенъ.

2. Смѣшеніе частныхъ интересовъ царя съ общими интересами государства было на столько выражено, что мы встрѣчаемъ *приказы, которые вѣдаютъ наиболѣе важныя государственныя дѣла, а рядомъ съ ними заняты организаціей царскихъ забавъ и развлеченій.* Такъ, Тайный приказъ, учрежденный Алексѣемъ Михайловичемъ для надзора за всѣмъ ходомъ управленія, вѣдалъ и царскую охоту и связанныя съ ней учрежденія. „Да въ томъ же приказѣ, — разсказываетъ Котошихинъ,—вѣдомо, царская лѣтняя охота, птицы — кречеты, соколы, ястребы, челики и иные, а бываетъ тѣми птицами потѣха на лебеди, на гуси, на утки, на журавли и на иныя птицы, и на зайцы, и учиненъ для тоѣ потѣхи надъ Москвою потѣшный дворъ“ и т. д. (стр. 70).

3. Насколько общегосударственные интересы не успѣли выдѣлиться изъ сферы личныхъ интересовъ царя и занять въ дѣлѣ организаціи управленія подобающее имъ мѣсто, видно, между прочимъ, изъ того, что *нѣкоторые изъ приказовъ, завѣдывавшіе частнымъ хозяйствомъ царя, играли болѣе важную роль, чѣмъ нѣкоторые приказы, завѣдывавшіе государственнымъ управленіемъ.* Такъ пользовался особеннымъ положеніемъ „Конюшенный приказъ“, завѣдывавшій, какъ показываетъ и самое его названіе, царскими конюшнями. По свидѣтельству того же Котошихина, должность боярина конюшеннаго, стоявшаго во главѣ этого именитаго приказа, пользовалась особеннымъ почетомъ и считалась выше прочихъ должностей.

4. Преобладаніе частныхъ мотивовъ при организаціи приказовъ видно, наконецъ, изъ того, что *нѣтъ никакого соотвѣтствія между числомъ приказовъ, вѣдавшихъ личное хозяйство царя, и числомъ приказовъ, занятыхъ государственною администраціей.* Изъ 36 приказовъ, описанныхъ Котошихинымъ, 13 заняты личнымъ хозяйствомъ и личными интересами царя, а именно: 1) Приказъ Большого Дворца, 2) Кормовой, 3) Хлѣбенной, 4) Житенной, 5) Дворцовый судный, 6) Казенный, 7) Царская мастерская палата, 8) Царицына мастерская, 9) Приказъ золотого и серебряннаго дѣла, 10) Хлѣбный приказъ, 11) Постельный, 12) Конюшенный, 13) Панихидный, т.-е. больше трети всѣхъ приказовъ центральнаго управленія вѣдаютъ частныя интересы царя, и лишь остальныя неполныя двѣ трети заняты общественною администраціей. Это несоотвѣтствіе бросится еще ярче въ глаза, если мы вспомнимъ, что для завѣдыванія управленіемъ такой обширной области, какъ Сибирское царство, существуетъ одинъ только приказъ, между тѣмъ какъ для каждаго изъ такихъ, съ государственной точки зрѣнія, столь маловажныхъ и мелкихъ интересовъ, какъ интересы царской конюшни, царицыной одежды, служеніе панихидъ по родственникамъ царя, существовали особые приказы.

II. *Распредѣленіе дѣлъ между приказами.* Правильное распредѣленіе административныхъ задачъ невозможно тамъ, гдѣ въ дѣлѣ этого распредѣленія принимаются во вниманіе не столько учрежденія, долженствующія вѣдать эти задачи, сколько лица, составляющія эти учрежденія. А такъ, именно, и было въ Московскомъ государствѣ. Приказы, какъ учрежденія, ничѣмъ другъ отъ друга не отличались; вездѣ та же несложная организація, то же несложное рутинное дѣлопроизводство, тотъ же составъ, обнимавшій одного или нѣсколькихъ бояръ, завѣдывавшихъ письменною частью. Всѣ приказы, какъ учрежденія, были равны между собою. Если они и отличались другъ отъ друга и одни имѣли большее значеніе, чѣмъ другіе, то не какъ учрежденія, завѣдывавшія болѣе важными дѣлами, а какъ мѣста, въ которыхъ засѣдали болѣе знатные бояре. *При распредѣленіи вновь возникавшихъ дѣлъ, эти дѣла, поэтому, поручались тому или другому приказу, не столько какъ учрежденію, къ компетенціи котораго подходило это дѣло, сколько какъ мѣсту, въ которомъ сидѣло лицо всего болѣе, по мнѣнію царя, способное завѣдывать этимъ дѣломъ или достойное того, чтобы поручить его ему. А какъ скоро такіе личные мотивы опредѣляли распредѣленіе различныхъ административныхъ задачъ между приказами, компетенція этихъ приказовъ должна была отличаться большою произвольностью, случайностью и неопредѣленностью.* И, дѣйствительно, подчасъ одинъ и тотъ же приказъ вѣдаетъ самыя разнородныя дѣла. Тайный приказъ, имѣющій надзоръ за управленіемъ, вмѣстѣ съ тѣмъ вѣдаетъ „гранатныхъ дѣлъ мастеровъ, всякое гранатное дѣло и заводы“ и, кромѣ того, заправляетъ царской охотой. Конюшенный приказъ завѣдывалъ, кромѣ царскихъ конюшенъ, и московскими банями. Что, казалось бы, общаго между ворами и мостовыми? А между тѣмъ они вѣдались въ одномъ и томъ же приказѣ—въ Земскомъ.

Личное начало въ дѣлѣ распредѣленія административныхъ задачъ между приказами выразилось не только въ томъ, что эти задачи поручались не столько учрежденіямъ, сколько лицамъ, но и въ томъ, что *компетенція приказовъ обусловливалась не столько присвоенными имъ дѣлами, сколько приписанными къ нему людьми. Приказъ вѣдалъ не столько извѣстныя дѣла, сколько извѣстныхъ лицъ, и по отношенію къ этимъ лицамъ онъ творилъ и судъ и расправу и отправлялъ всѣ другія функціи власти.* Вѣдая болѣе извѣстныхъ лицъ, связанныхъ съ тѣмъ или другимъ дѣломъ, чѣмъ это самое дѣло, и изъемля этимъ этихъ лицъ изъ-подъ вѣдомства другихъ приказовъ, онъ осуществлялъ по отношенію къ нимъ всѣ функціи власти, былъ и ихъ судьей, и ихъ правителемъ, и ихъ финансовымъ чиновникомъ. Это относится въ особенности къ тѣмъ приказамъ, которые управляли цѣлыми сословіями или классами людей, какъ-то приказы: Иноземскій, Пушкарскій, Стрѣлецкій, Казачій, Ямской, Аптекарскій и Нѣмецкій. Но и приказы, которымъ была поручена извѣстная отрасль управленія, не только вѣдаютъ указанную имъ административную отрасль, но и судятъ тѣхъ лицъ, которыя состояли въ ихъ вѣдѣніи. „Можно принять почти за общее правило,—справедливо замѣчаетъ Неволинъ,—что каждый приказъ былъ судебнымъ мѣстомъ для людей, состоявшихъ по роду дѣлъ

подъ его управленіемъ". Но каждый приказъ былъ не только судебнымъ мѣстомъ, но и финансовымъ управленіемъ. Дѣло въ томъ, что къ каждому приказу были приписаны города и села, доходами съ которыхъ кормились эти приказы. Эти доходы собирались не спеціальными финансовыми чиновниками, а тѣми самыми, для которыхъ эти доходы предназначались. Всякій приказъ, кромѣ порученнаго ему спеціальнаго дѣла, былъ и судебнымъ мѣстомъ и финансовымъ управленіемъ. Такъ, даже царская мастерская палата, которой было поручено такое спеціальное и частное дѣло, какъ завѣдываніе царскимъ платьемъ, и та отправляла функцію судебной власти, хотя и въ скромныхъ размѣрахъ. Она была судебною инстанціей по отношенію къ подвѣдомственнымъ ей лицамъ и чинила расправу между царскими портными.

Рядомъ съ приказами, въ которыхъ замѣчается нѣкоторая спеціализація правительственнаго труда, мы встрѣчаемся съ приказами, въ которыхъ вовсе нѣтъ такой спеціализаціи и которые въ предѣлахъ извѣстной территоріи завѣдывали всѣми или почти всѣми предметами управленія. Таковы приказы областные. Они возникли съ присоединеніемъ къ Москвѣ новыхъ территорій. Какъ скоро новая область входила въ предѣлы Московскаго государства, она не вводилась въ общую систему управленія, которая, собственно говоря, вовсе не существовала или, по крайней мѣрѣ, была такъ неясна и запутана, что не могла распространяться на новую территорію. *Эта новая территорія поручалась, поэтому, особому приказу, на который и возлагалось все управленіе этою областью безъ всякаго раздѣленія многосложнаго правительственнаго труда между различными органами. Такихъ приказовъ накопилось въ теченіе времени великое множество,—ихъ накопилось цѣлыхъ 11.* На области, подчиненныя этимъ приказамъ, дѣйствія общихъ приказовъ не распространялись. Но между этими общими приказами есть и такіе, которые ограничиваются предѣлами Москвы. Возникнувъ въ то время, когда Московское княжество обнимало еще небольшую территорію, они свою дѣятельность ограничивали этой территоріей и тогда, когда Московское княжество далеко за предѣлы этой территоріи расширило свое политическое могущество. Таковъ былъ Земскій приказъ, который завѣдывалъ и судомъ и всѣми отраслями управленія въ предѣлахъ Московскаго уѣзда, но за эти предѣлы свою дѣятельность уже не распространялъ. Таковъ былъ Каменный приказъ, завѣдывавшій строительными работами и матеріалами и дальше Москвы не распространявшій своей дѣятельности. Таковъ былъ, наконецъ, Аптекарскій приказъ; въ его вѣдѣніи находились какъ лѣкаря и аптекари, такъ и самыя лѣкарства; онъ вообще завѣдывалъ медицинскою частью, но его дѣятельность ограничивалась предѣлами Москвы.

III. *Положеніе военныхъ и финансовыхъ приказовъ.* Если, какъ мы сейчасъ видѣли, существовали приказы Аптекарскій и Каменный, завѣдывавшіе порученными имъ отраслями управленія въ предѣлахъ одной Москвы, то это объясняется, кромѣ указанной выше причины, и тѣмъ, что Московское государство не обнаруживало особенной энергіи при организаціи тѣхъ отраслей управленія, которыми завѣдывали эти

приказы. Его энергіи хватало лишь на попеченіе объ этихъ интересахъ въ предѣлахъ Московскаго государства. Это же отсутствіе энергіи обусловливается одною общею причиной, налагающей на все московское управленіе особенный отпечатокъ, на который мы не успѣли обратить вниманіе. Причина эта сводится къ тому, что Московское государство, трудившееся надъ объединеніемъ великорусской народности и надъ образованіемъ единаго государственнаго цѣлаго съ естественными географическими и этнографическими границами и встрѣчавшее при преслѣдованіи этой задачи цѣлый рядъ внѣшнихъ и внутреннихъ препятствій, всѣ свои силы тратило на достиженіе этихъ цѣлей. Эти же цѣли требовали прежде всего развитія и поддержанія внѣшняго могущества и охраненія внутренней безопасности. *Войско, матеріальныя средства и судъ—вотъ тѣ орудія, въ которыхъ нуждалось государство для преслѣдованія своихъ важнѣйшихъ цѣлей. На ихъ добытіе, организацію и правильное функціонированіе Московское государство тратило всѣ свои силы, которыхъ поэтому не хватало на преслѣдованіе другихъ интересовъ, связанныхъ съ матеріальнымъ и нравственнымъ благосостояніемъ народа. Эти интересы, защита которыхъ составляетъ одну изъ важнѣйшихъ задачъ современнаго культурнаго государства, не входили вовсе въ кругъ вѣдомства московскаго управленія.* Послѣ придворныхъ приказовъ, причину многочисленности которыхъ мы объяснили выше, наибольшее развитіе получили военные, которыхъ было 9; затѣмъ идутъ финансовые, которыхъ было 5. Приказовъ же, которые бы брали на себя заботы о духовномъ и экономическомъ благосостояніи народа, не существовало. Если къ нимъ причислить Аптекарскій и Каменный приказы, то это будетъ большой неточностью, ибо они объ интересахъ населенія не заботились, ограничивая свою сферу дѣятельности Московскимъ уѣздомъ. Къ нимъ нельзя также причислить Ямского приказа, ибо онъ былъ учрежденъ не для облегченія сношеній земскихъ людей, народа, а для посылокъ государя. Житный приказъ къ нимъ также отнести нельзя, ибо его главнымъ назначеніемъ было не народное продовольствіе, а заготовленіе провіанта для войска.

IV. *Составъ приказовъ.* Какъ разнообразна, непостоянна и измѣнчива была компетенція приказовъ, такъ неодинаковъ и неустойчивъ былъ ихъ составъ. Одни приказы состояли изъ боярина и нѣсколькихъ дьяковъ, другіе—изъ нѣсколькихъ бояръ и дьяковъ, третьи—изъ однихъ дьяковъ. Это различіе въ составѣ не обусловливается вовсе различіемъ въ компетенціи и назначеніи приказовъ. Приказы, имѣющіе важное государственное значеніе, завѣдуются дьяками и, наоборотъ, во главѣ приказовъ, которые такого значенія вовсе не имѣютъ, стоятъ бояре. Такъ, Тайный приказъ, Посольскій приказъ, Новгородская четверть,—все учрежденія первостепенной государственной важности,—поручены дьякамъ. Приказъ же Большого Двора завѣдуется не только бояриномъ съ дьяками, но еще дворецкимъ и окольничимъ. *Это разнообразіе и случайность состава приказовъ обусловливается господствомъ личнаго начала*, о послѣдствіяхъ котораго намъ приходилось не разъ упоминать, говоря объ организаціи приказовъ. Извѣстное дѣло поручалось не столько учрежденію, сколько лицу. Знатному боярину, поль-

зовавшемуся, кромѣ того, милостью царя, поручался приказъ особенно близкій царю; если въ немъ было много дѣлъ, къ нему приставлялись товарищи и давалось въ подмогу побольше дьяковъ; приказъ же, который стоялъ дальше отъ придворной жизни или съ которымъ не были связаны особенные доходы и почести, а между тѣмъ нуждался для своего завѣдыванія въ знающемъ человѣкѣ, поручался не боярину, а испытанному въ дѣлахъ дьяку. Вотъ почему, между прочимъ, Конюшенный приказъ, завѣдываніе которымъ считалось особенно почетнымъ, поручался боярину, управленіе же Новгородскою областью—дьяку. Приказы, которымъ порученъ былъ контроль и надзоръ, уже по другимъ соображеніямъ поручались не боярамъ, а дьякамъ. Такъ какъ все управленіе находилось въ рукахъ служилой знати (аристократіи), то московскіе государи считали нецѣлесообразнымъ вручать надзоръ людямъ изъ того же сословія, а предпочитали поручать его дьякамъ. Кромѣ того, сами служилые люди могли только неохотно брать на себя роль надсмотрщиковъ за дѣйствіями своихъ товарищей и считали такое порученіе недостойнымъ своего званія и той солидарности, которая связывала членовъ служилаго сословія. На этомъ основаніи въ Тайномъ приказѣ, какъ мы видимъ, и въ Счетномъ приказѣ засѣдаютъ не бояре, а дьяки. Какъ сильно было личное начало въ дѣлѣ организаціи приказовъ, видно изъ того, что какое-нибудь знатное лицо, пользовавшееся особеннымъ довѣріемъ царя, могло упразднить самостоятельное значеніе отдѣльныхъ учрежденій и, будучи поставлено государемъ во главѣ нѣсколькихъ приказовъ, слить ихъ въ одно управленіе. Такъ, въ 1704 году князь Федоръ Юрьевичъ Ромодановскій, управлявшій Преображенскимъ приказомъ, въ то же время завѣдывалъ и Сибирскимъ, изъ котораго дьяки ходили къ нему съ докладомъ. Тутъ два приказа слились въ одно учрежденіе, и только канцелярія и дѣлопроизводство сохранили свою оеобенность. Въ 1682 г. бояринъ Милославскій завѣдывалъ четырьмя приказами: Новгородскимъ, Большого прихода. Владимірскимъ и Галицкой четвертью. По свидѣтельству Котошихина, Рейтарскій приказъ вѣдалъ тотъ же бояринъ, что и Стрѣлецкій, и Иноземный, и Аптекарскій приказы; Оружейный приказъ вѣдалъ тотъ же окольничій, что и Новую четверть и Приказъ золотого и серебрянаго дѣла; въ приказѣ Малыя Россіи сидѣлъ тотъ же бояринъ, что́ и въ Галицкой четверти; въ Земскомъ приказѣ—тотъ же думный дворянинъ, что и въ Костромской четверти.

Такимъ образомъ, самые разнородные приказы сливаются по временамъ въ одно управленіе только потому, что государю благоугодно поручать ихъ одному излюбленному боярину. Казалось бы, что́ общаго между врачебнымъ управленіемъ и военнымъ дѣломъ, между завѣдываніемъ ратными людьми и приготовленіемъ лѣкарствъ? А между тѣмъ Аптекарскій приказъ поручается тому же лицу, которое стоитъ во главѣ Рейтарскаго приказа и Стрѣлецкаго. Что́, казалось бы, далѣе, общаго между изготовленіемъ церковной утвари и заготовленіемъ оружія? А между тѣмъ приказы, завѣдующіе этими разнородными дѣлами, сливаются въ одно учрежденіе, благодаря тому, что во главѣ Оружейнаго приказа и Приказа золотого и серебрянаго дѣла стоитъ одно и то же лицо.

V. *Основаніе организаціи приказовъ.* Изъ сказаннаго нами объ организаціи и составѣ приказовъ уже вытекаетъ, что нельзя говорить о господствѣ коллегіальной системы въ московскихъ приказахъ, какъ утверждаютъ нѣкоторые изслѣдователи. Во-1-хъ, въ этихъ приказахъ нѣтъ никакой опредѣленно проведенной системы, во-2-хъ, коллегіальное устройство предполагаетъ такую систему организаціи, при которой нѣсколько равномѣрныхъ членовъ, образующихъ коллегію, вѣдаютъ извѣстную отрасль управленія и постановляютъ рѣшенія не иначе, какъ съ общаго согласія. Такое устройство противорѣчитъ всему духу московскаго управленія, во главѣ котораго стояло одно лицо,—государь, совѣщавшійся со своею Думой, но никогда не считавшій себя юридически связаннымъ ея постановленіями. И это единоличное управленіе царя налагало свой отпечатокъ на организацію и дѣятельность подчиненныхъ властей, такъ же единолично управлявшихъ, какъ и ихъ верховный глава. Московскій царь поручалъ извѣстныя отрасли управленія отдѣльнымъ лицамъ, которыя завѣдывали порученнымъ имъ дѣломъ такъ же самостоятельно въ своей сферѣ, какъ царь правилъ въ своей области. Они были лишь связаны волею и предписаніями царя, въ остальномъ же дѣйствовали самостоятельно и свободно. Но какъ царь имѣлъ въ нихъ своихъ помощниковъ, такъ и они имѣли помощниковъ въ лицѣ дьяковъ и подъячихъ. И если царь имѣлъ свою Думу, въ которой обсуждалъ государственныя дѣла со своими боярами, такъ и бояринъ, стоявшій во главѣ приказа, могъ, если того требовала сложность порученнаго ему дѣла, имѣть своихъ товарищей, голосъ которыхъ юридически такъ же мало связывалъ его, какъ мало связывало царя мнѣніе думныхъ бояръ. Если же мы иногда встрѣчаемся съ приказами, во главѣ которыхъ стоитъ не одинъ, а нѣсколько судей, то это обстоятельство вовсе не указываетъ на ихъ коллегіальное устройство, а объясняется посторонней и случайной причиной, ничего общаго съ мотивомъ коллегіальной системы не имѣющей. Оно объясняется сложнымъ составомъ приказовъ. Такъ, въ 1699 году въ Посольскомъ приказѣ присутствуютъ двое судей, — дьякъ Ѳедоръ Лихачовъ и дьякъ Максимъ Матюшкинъ. Но они не образовали изъ себя коллегіи, управлявшей этимъ вѣдомствомъ, а двухъ царскихъ слугъ, завѣдывавшихъ двумя различными отраслями управленія, входившими въ компетенцію этого приказа. Дѣло въ томъ, что въ этомъ году была присоединена къ Посольскому приказу Новгородская четверть; дѣлами, входившими въ кругъ вѣдомства собственно Посольскаго приказа, продолжалъ попрежнему завѣдывать дьякъ Максимъ Матюшкинъ; дѣлами же, входившими въ кругъ вѣдомства присоединенной къ Посольскому приказу Новгородской четверти, завѣдывалъ попрежнему тотъ дьякъ, который стоялъ во главѣ этого учрежденія, какъ самостоятельнаго приказа, а именно дьякъ Ѳедоръ Лихачовъ. Эти два дьяка, Матюшкинъ и Лихачовъ, состоявшіе судьями Посольскаго приказа, завѣдывали, такимъ образомъ, дѣлами этого приказа не совмѣстно, были судьями однихъ и тѣхъ же мѣстъ и постановляли не съ обоюднаго согласія рѣшенія, распространявшіяся на всю область дѣлъ, входившихъ въ кругъ компетенціи этого сложнаго приказа, а каждый изъ нихъ завѣдывалъ своей частью, Лихачовъ — Новгородскою чет-

вертью, а Матюшкинъ—Посольскимъ приказомъ. Но такъ какъ Новгородская четверть была подчинена Посольскому приказу, то и завѣдывавшій ею дьякъ былъ подчиненъ дьяку Посольскаго приказа. Подчиненіе это, однако, не выражалось въ томъ, что дьякъ Посольскаго приказа былъ въ одинаковой степени начальникомъ двухъ учрежденій, управлявшихъ двумя подчиненными ему чиновниками. Дьякъ Посольскаго приказа попрежнему завѣдывалъ своею частью. Подчиненіе заключалось лишь въ томъ, что дьякъ присуднаго приказа (т.-е. Новгородскаго) докладывалъ не прямо государю, а дьяку главнаго приказа (т.-е. Посольскаго). Однимъ словомъ, если мы встрѣчаемъ между приказами и такіе, во главѣ которыхъ стояло нѣсколько судей, то эти судьи не образуютъ изъ себя коллегіи изъ равноправныхъ членовъ. Такой составъ приказовъ объясняется или многосложностью дѣлъ въ этихъ учрежденіяхъ, превышавшей силы одного человѣка и побуждавшей царя приставлять къ нему товарищей, или же тѣмъ, что приказъ образовался изъ нѣсколькихъ приказовъ, присудныхъ ему и сохранившихъ свое особое управленіе и своего особаго начальника. И при господствѣ въ московскомъ управленіи личнаго начала иначе и быть не могло. *Государь поручалъ управленіе не учрежденіямъ, а лицамъ. Этимъ самымъ была уже исключена возможность коллегіальнаго управленія, сущность котораго заключается въ томъ, что оно вручаетъ управленіе не личной волѣ физическаго лица, а коллективной волѣ юридической личности, т.-е. волѣ учрежденія, коллегіи, сглаживающей капризы и произволъ отдѣльнаго лица и образующейся изъ согласія нѣсколькихъ лицъ, равноправныхъ членовъ коллегіи.* Господство личнаго начала въ московскомъ управленіи не ужилось съ началомъ равенства, которое лежитъ въ основаніи коллегіальнаго устройства, вручающаго отдѣльныя отрасли управленія равноправнымъ членамъ коллегіи. *На этомъ началѣ равенства не могли установиться отношенія между судьями одного и того же приказа.* Эти отношенія опредѣлялись не началомъ равенства, а началомъ родовитости и знатности, которыя, кромѣ того, нерѣдко подчеркивались милостью и особымъ расположеніемъ царя. И лицо, которое считало себя на лѣстницѣ родовитости стоящимъ выше своего товарища — судьи и было сильно расположеніемъ царя, никогда не допустило бы, чтобы этотъ товарищъ пользовался одинаковымъ съ нимъ голосомъ и одинаковою степенью власти. *Родовые, мѣстническіе счеты и степень близости къ царю опредѣляли положеніе людей приказныхъ и служили одной изъ главныхъ причинъ, почему коллегіальная система не могла лечь въ основаніе организаціи приказовъ.* Московскіе цари поручали администрацію не самостоятельнымъ учрежденіямъ, не коллегіямъ, а преданнымъ слугамъ, завѣдывавшимъ на ихъ глазахъ управленіемъ въ единоличномъ приказѣ. И когда они находили такого слугу, то они не только не помышляли о томъ, чтобы стѣснять его дѣятельность и связывать его рѣшенія согласіемъ коллегіи, но нерѣдко ради него уничтожали самостоятельное существованіе цѣлыхъ учрежденій и сливали нѣсколько приказовъ, подчиняя ихъ его единоличному управленію. Такъ, въ 1704 году, какъ мы уже замѣтили выше, Ѳедоръ Юрьевичъ Ромодановскій, управляющій Преображенскимъ при-

казомъ, завѣдывалъ и Сибирскимъ, изъ котораго дьяки ходили къ нему съ докладомъ. А если одно лицо, въ силу своего личнаго вѣса, могло упразднить самостоятельныя цѣлыя учрежденія, то тѣмъ легче было ему, разъ оно пользовалось довѣріемъ царя, заглушить голоса своихъ товарищей.

Но, если нельзя утверждать, что въ основаніи организаціи приказовъ лежитъ коллегіальная система, то и нельзя говорить о господствѣ въ нихъ системы бюрократической. Бюрократическая система, въ отличіе отъ коллегіальной, распредѣляетъ различныя задачи управленія не между коллегіями, а между бюро, т.-е. учрежденіями, состоящими изъ одного начальника и нѣсколькихъ помощниковъ. Этотъ начальникъ— дѣйствительный правитель, воплощающій въ себѣ все учрежденіе и обладающій всей степенью власти, предоставленной учрежденію; его помощники безусловно подчинены ему, никакою властью не обладаютъ и никакого голоса не имѣютъ. И только начальникъ бюро отвѣтствуетъ за дѣйствія учрежденія, но никакъ не остальные члены его, помощники и его подчиненные. Нельзя отрицать, что организація приказовъ гораздо болѣе напоминаетъ бюрократическую систему, чѣмъ коллегіальную. Приказы въ большинствѣ случаевъ такъ же, какъ и бюро, состоятъ изъ одного начальника, имѣющаго власть распорядительную, и нѣсколькихъ дьяковъ, никакою самостоятельною властью не обладающихъ, а завѣдывающихъ лишь письмоводствомъ. Но, во-первыхъ, такой составъ и такое распредѣленіе власти между членами приказа не было правиломъ, которое не имѣло бы исключеній; во-вторыхъ, отношенія между членами приказа опредѣлялись не столько распредѣленіемъ между ними власти, служебными обязанностями, сколько ихъ отношеніями, какъ людей, принадлежащихъ или не принадлежащихъ къ родовой аристократіи. *И бюрократическая система не могла быть проведена уже потому, что подчиненіе одного человѣка другому въ служебномъ отношеніи и согласно извѣстнымъ общимъ правиламъ было немыслимо при господствѣ мѣстническихъ отношеній.* Не могъ, въ самомъ дѣлѣ, государь размѣщать въ приказѣ отдѣльныхъ чиновниковъ и, подчиняя одного другому, входить въ родовые счеты и расчеты. *Государь при организаціи приказовъ не задавался ни бюрократическими, ни коллегіальными идеями, а относился къ этому дѣлу гораздо проще. Онъ поручалъ извѣстную административную задачу или одному лицу или нѣсколькимъ, заботясь при этомъ лишь о потребномъ числѣ рукъ, „чтобы волокиты не было“;* какъ же эти руки распредѣляли между собой работу, его уже мало интересовало, и онъ предоставлялъ имъ самимъ размѣститься по своимъ мѣстническимъ счетамъ. Но чтобы эти счеты не тормозили дѣла, онъ нерѣдко прибѣгалъ къ средству, которое также рѣзко осуждается какъ бюрократическою, такъ и коллегіальною системой, — сажалъ въ приказѣ близкихъ родственниковъ, въ томъ расчетѣ, что родовые счеты будутъ смягчены родственнымъ чувствомъ. Такъ, въ 1686 г. Аптекарскимъ приказомъ завѣдывали двое князей Одоевскихъ; когда въ 1687 г. одинъ изъ нихъ умеръ, то на мѣсто его былъ назначенъ его сынъ. Въ 1666 г. Приказомъ Большой казны и Лифляндскихъ дѣлъ управляли окольничій Богданъ Матвѣевичъ Хитрово и сынъ его, стольникъ Иванъ Богдано-

вичъ Хитрово. Въ 1689 г. въ Иноземномъ приказѣ были братья Голицыны,—князь Василій Васильевичъ и князь Алексѣй Васильевичъ (Дмитріевъ, Ист. суд. инст., стр. 338).

VI. *Отношенія приказовъ къ царю и другъ къ другу.* Приказы въ юридическомъ отношеніи были равны между собой и стояли въ одинаковыхъ другъ къ другу отношеніяхъ; по степени власти они занимали первое мѣсто послѣ Боярской Думы. *Но если они, какъ административныя учрежденія, были равны между собой, то какъ мѣста дѣятельности служилыхъ людей, они далеко не пользовались одинаковымъ значеніемъ.* Приказъ былъ тѣмъ важнѣе, чѣмъ родовитѣе былъ бояринъ, стоявшій во главѣ его. „Личное значеніе первоприсутствовавшаго боярина могло дать одному приказу совершенный перевѣсъ надъ всѣми остальными, сдѣлать его главнымъ или важнѣе другихъ. При первыхъ царяхъ изъ дома Романовыхъ, Разрядъ сталъ въ начальническія отношенія ко всѣмъ приказамъ и считался первымъ между ними. Это было потому, что Разрядъ былъ военною и придворною канцеляріей государя. Но въ 1692 г., когда Посольскимъ приказомъ управлялъ знаменитый князь Василій Васильевичъ Голицынъ, этотъ приказъ взялъ верхъ надъ Разрядомъ просто на томъ основаніи, что былъ канцеляріей перваго человѣка въ государствѣ“ (Дмитріевъ, Ист. суд. инст., стр. 126).

VII. *Начало законности въ приказахъ и надзоръ за ними.* Законность управленія можетъ быть обезпечена лишь тамъ, гдѣ правитель и его товарищи и помощники сознаютъ себя не людьми, заправляющими своимъ частнымъ или сословнымъ дѣломъ, а органами государства, исполняющими волю государства, т.-е. законъ. Въ Московскомъ же государствѣ государь считалъ себя не органомъ государства, а какъ бы хозяиномъ вотчины, наслѣдія своихъ предковъ. Онъ правилъ при помощи служилаго сословія, члены котораго смотрѣли на занимаемую ими должность не какъ на общественную обязанность, а какъ на право, дающее имъ извѣстныя выгоды и льготы. Какъ крестьяне смотрѣли на обрабатываемую ими землю какъ на свою кормилицу, такъ и служилый человѣкъ смотрѣлъ на свою должность, какъ на доходную статью, дающую возможность кормиться.

При такомъ взглядѣ государя и его слугъ на общественную службу, не могла, понятно, возникнуть потребность подчинить ее общимъ правиламъ, предписаніямъ общественнаго блага, законамъ. И, дѣйствительно, управленіе происходило не на основаніи такихъ общихъ законовъ, а по особеннымъ приказаніямъ царя и лицъ, имъ уполномоченныхъ. Общихъ уставовъ не существовало вовсе. Лица управляющія дѣйствовали, руководствуясь только своимъ пониманіемъ порученной имъ задачи, установившейся рутиной и своимъ здравымъ смысломъ. При отсутствіи же законовъ, верховная власть не имѣла ни возможности, ни повода привлекать должностныхъ лицъ къ отвѣтственности и дѣйствительно контролировать ихъ правительственные акты. За нарушеніе какихъ правилъ могла верховная власть привлекать къ отвѣтственности, когда этихъ правилъ не существовало? Откуда было взять ей мѣрку, прилагая которую, она могла бы дѣйствія одного правителя порицать, а дѣйствія другого отличать похвалой?

Законовъ, которыми могли бы руководствоваться правители, не существовало; давались, правда, частныя инструкціи, наказы, но при этомъ прибавлялось: „дѣлать по сему наказу и смотря по тамошнему дѣлу и по своему высмотру, какъ будетъ пригоже и какъ ихъ Богъ вразумитъ“.

Если, такимъ образомъ, дѣятельность правительственныхъ чиновниковъ не могла быть подчинена контролю во имя закона, то, тѣмъ не менѣе, государь долженъ былъ ощущать потребность провѣрять акты своихъ слугъ, чтобы слѣдить за тѣмъ, насколько эти слуги исполняли его порученія и приказанія. Съ этой цѣлью былъ учрежденъ при царѣ Алексѣѣ Михайловичѣ приказъ Тайныхъ дѣлъ. Его назначеніе Котошихинъ опредѣляетъ слѣдующимъ образомъ: „А посылаются того приказу подьячіе съ послами въ государства и на посольскіе съѣзды и въ войну съ воеводами для того, что послы въ своихъ посольствахъ много чинятъ не къ чести своему государю, въ проѣздѣ и въ разговорныхъ рѣчахъ, а воеводы въ полкахъ много неправды чинятъ надъ ратными людьми, и тѣ подьячіе надъ послы и надъ воеводами надсматриваютъ и царю, пріѣхавъ, сказываютъ. И которые послы или воеводы, вѣдая въ дѣлахъ неисправленіе свое и страшась царскаго гнѣва, и они, тѣхъ подьячихъ дарятъ и почитаютъ выше ихъ мѣры, чтобы они, будучи при царѣ, ихъ, пословъ, выславляли, а худымъ не положили“ (Котошихинъ, стр. 71). Какъ видно изъ приведеннаго свидѣтельства Котошихина, это была неправильная система надзора, подчиненная общимъ правиламъ и довѣренная учрежденію, а былъ личный надзоръ однихъ слугъ за дѣятельностью другихъ; надзоръ случайный и временный, который по этому своему характеру былъ неспособенъ противодѣйствовать своеволію и произволу, какъ это и подтверждаетъ Котошихинъ, сознающійся, что послы и воеводы умѣли подарками и лестью зажимать ротъ дьякамъ, приставленнымъ царемъ присматривать за ними. Но государству, которое не сумѣло выработать правильную систему учрежденій и доразвиться до идеи должности, ничего другого не оставалось въ дѣлѣ контроля, какъ одного слугу контролировать другимъ, и свое собственное око замѣнять подслѣповатыми и подчасъ продажными глазами второстепенныхъ лицъ.

§ 193. **Коллегіи при Петрѣ Великомъ.**

I. *Учрежденіе коллегій и роль иностранцевъ въ нихъ.* Мысль объ учрежденіи коллегій встрѣчается въ самую раннюю эпоху преобразованій. Еще въ 1715 г. генералу Вейде предписано было вызывать въ Россію „ученыхъ и въ правостяхъ искусныхъ людей для отправленія въ коллегіяхъ дѣлъ“. Въ 1717 г. Сенатъ уже посылаетъ русскихъ въ Кенигсбергъ для ознакомленія съ коллегіальными учрежденіями, и въ концѣ этого же года Петръ назначаетъ уже президентовъ будущихъ коллегій и предписываетъ имъ выбрать совѣтниковъ и асессоровъ. Въ указѣ отъ 12-го декабря 1718 г. этимъ президентамъ повелѣвается до 1719 г. еще не вступать въ управленіе дѣлами, предназначенными каждой коллегіи, и управленіе должно пока итти, какъ говорится въ указѣ, „старымъ манеромъ“. Съ 1720 г. коллегіи должны были начать свою дѣятельность, и въ это же время былъ изданъ Генеральный регламентъ, учреждающій коллегіи въ окончательной формѣ и въ точности

и подробности опредѣляющій ихъ составъ, организацію и дѣлопроизводство.

Это учрежденіе цѣликомъ заимствовано изъ Швеціи. По словамъ проф. Сергѣевича, въ архивѣ II отд. Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи хранится сочиненіе тайнаго совѣтника барона Любераса „Обзоръ шведскихъ учрежденій", написанное по порученію Петра I. Изъ этого сочиненія видно, что всѣ наши коллегіи были списаны съ шведскихъ. Но не только коллегіи создаются по иностранному образцу, но и вводятся онѣ при помощи иностранцевъ. Въ 1715 г., какъ мы уже видѣли, генералу Вейде дается порученіе достать за границей „ученыхъ и въ правостяхъ искусныхъ людей для отправленія въ коллегіяхъ дѣлъ". Въ этомъ году Веселовскій, русскій посланникъ при австрійскомъ дворѣ, получаетъ предписаніе искать для русской службы „изъ шрейберовъ, или изъ иныхъ не гораздо высокихъ чиновъ, изъ приказныхъ людей, которые бывали въ службѣ цесарской, изъ бечманъ, изъ шленцевъ или изъ бронцевъ, которые знаютъ по-славянски, отъ всѣхъ коллегій, которыя есть у цесаря, кромѣ духовныхъ, по одному человѣку, и чтобы они были люди добрые и могли тѣ дѣла, въ которыхъ коллегіяхъ они бывали, здѣсь основать". Въ 1717 г. Брюсу предписывалось набрать шрейберовъ изъ шведскихъ плѣнныхъ. Въ 1718 г. такое предписаніе получаетъ князь Хованскій, причемъ ему объясняется, чтобы онъ, не мѣшкая, доставилъ военно-плѣнныхъ, которые на своей родинѣ служили на государственной службѣ въ коллегіяхъ.

Изъ этихъ фактовъ не слѣдуетъ, однако, выводить заключеніе, будто Петръ поручалъ всѣ вновь созданныя должности иностранцамъ, и что послѣдніе преобладали надъ русскими. Изъ указа 11-го декабря 1717 г. видно, напротивъ, что національный элементъ въ коллегіяхъ преобладаетъ надъ чужеземнымъ, а въ Генеральномъ регламентѣ объ иностранцахъ уже не упоминается. Петръ, очевидно, приглашалъ иностранцевъ не для того, чтобы водворить ихъ навсегда въ коллегіяхъ и поручить имъ управленіе, а съ цѣлью найти для малоопытныхъ въ новомъ дѣлопроизводствѣ чиновниковъ учителей и помощниковъ. Съ этой цѣлью Петръ предоставлялъ главнѣйшія распорядительныя должности русскимъ, а мѣста въ канцеляріяхъ замѣщалъ иностранцами. Минихъ въ своей „Ebauche pour donner une idée de la forme du gouvernement de l'Empire de Russie" говоритъ: „Pierre pour arranger tout promptement selon ses vues avait encore cette maxime que les premiers emplois fussent donnés dans tous les departements aux seigneurs et gens de la nation et le seconds postes aux étrangers".

II. *Распредѣленіе административныхъ задачъ между коллегіями.* Одной изъ отличительныхъ и наиболѣе характерныхъ чертъ приказнаго управленія было, какъ мы видѣли, смѣшеніе публичныхъ интересовъ съ частными, смѣшеніе, которое доходило до того, что приказы завѣдывали частнымъ хозяйствомъ царя наравнѣ съ государственными дѣлами. Эта отличительная черта московскаго управленія исчезаетъ при Петрѣ. Идея государственнаго блага, сурово, но послѣдовательно проводимая, легла въ основаніе организаціи коллегій. Въ кругъ ихъ вѣдомства вводится одни государственные интересы, которые, по ихъ

роду и виду, распредѣляются по извѣстной логической системѣ между отдѣльными коллегіями.

Если въ московскомъ государствѣ мы насчитали 13 приказовъ, завѣдывающихъ частнымъ хозяйствомъ царя, то между Петровскими коллегіями мы не встрѣчаемъ ни одной, которая заправляла бы императорскимъ дворомъ. При Петрѣ Великомъ, одинъ за другимъ, исчезаютъ придворные приказы или совершенно упраздняются, или сливаются въ одно учрежденіе, именуемое Главною канцеляріей въ С.-Петербургѣ, имѣвшей отдѣленіе въ Москвѣ. Эта канцелярія имѣла самостоятельное существованіе и въ составъ коллегій не входила. Изъ всѣхъ государственныхъ интересовъ, находившихся въ вѣдѣніи коллегій, на первомъ планѣ стоялъ интересъ военный: 1) Военная коллегія, поглотившая всю массу военныхъ приказовъ, занимала первое мѣсто. Рядомъ съ ней стояла 2) Адмиралтейская коллегія, не имѣющая предшественницъ въ Московскомъ государствѣ и завѣдывавшая вновь созданнымъ Петромъ морскимъ дѣломъ. 3) Многочисленные приказы, вѣдавшіе доходы, были замѣнены одной Камеръ-Коллегіей. 4) Контроль за расходами, составленіе смѣтъ, штатовъ были поручены Штатсъ-Конторъ-Коллегіи. 5) Послѣдней, финансовой коллегіей, наблюдавшей за исполненіемъ смѣтъ по доходамъ и расходамъ, была Ревизіонъ-Коллегія, компетенція которой перешла впослѣдствіи къ Сенату и которая поэтому была упразднена. 6) Посольскій приказъ былъ преобразованъ въ Коллегію Иностранныхъ дѣлъ. 7) Различные судебные приказы слились въ одно учрежденіе—Юстицъ-Коллегію. Всѣ эти коллегіи, за исключеніемъ Адмиралтействъ-Коллегіи, завѣдывали интересами, которые входили въ кругъ вѣдомства приказовъ, хотя и не были распредѣлены между отдѣльными вѣдомствами по своему роду и виду и перепутывались безъ всякой системы и порядка. Но рядомъ съ ними возникаютъ при Петрѣ другія, которые вѣдаютъ интересы, впервые введенные преобразователемъ въ кругъ государственнаго покровительства. Сознавая то значеніе, которое могутъ имѣть торговля и промышленность для народнаго богатства и политическаго могущества государства, Петръ ставитъ ихъ подъ опеку государства и учреждаетъ для покровительства имъ административныя учрежденія: 8) Мануфактуръ,—9) Коммерцъ—и 10) Бергъ-Коллегіи.

III. *Составъ коллегіи.* Каждая коллегія состояла изъ присутствія и канцеляріи. Присутствіе образовывали президентъ, нѣсколько совѣтниковъ и асессоровъ. Во главѣ канцеляріи стоялъ секретарь, подъ нимъ стоялъ нотарій, составлявшій протоколы; актуаріусъ хранилъ бумаги, регистраторъ велъ книги реестровъ исходящихъ и входящихъ бумагъ; остальные канцеляристы подъ надзоромъ секретаря приготовляли дѣла къ докладу. Президенты коллегій, не были начальниками коллегій, а лишь первыми среди равныхъ. Они работали съ совѣтниками и асессорами совмѣстно и никакой особой обязанности не имѣли. Они имѣли лишь общій надзоръ за правильнымъ ходомъ дѣлъ, самое же веденіе дѣлъ предоставляли совѣтникамъ, изъ которыхъ каждому была поручена особая часть и контроль за чѣмъ-либо въ канцеляріи.

IV. *Надзоръ за коллегіями.* Система и способъ надзора за дѣятель-

ностью коллегій установились не сразу: они перемѣнялись и смѣнялись, такъ что довольно трудно дать о нихъ ясное и точное представленіе. И наши изслѣдователи: Неволинъ, Дмитріевъ, Градовскій, Сергѣевичъ далеко не сходятся въ оцѣнкѣ ихъ значенія. Прежде чѣмъ примкнуть къ одному изъ разнорѣчивыхъ мнѣній этихъ ученыхъ или развить свой взглядъ, мы познакомимся съ внѣшней структурой тѣхъ учрежденій, которыя были созданы Петромъ для надзора за дѣятельностью этихъ коллегій.

I. *Сенатскій надзоръ, недостатки его и мѣры къ ихъ устраненію.* Когда были учреждены коллегіи, Сенатъ, существовавшій уже 10 лѣтъ получаетъ новую организацію, которая должна была примѣнить его къ вновь созданнымъ учрежденіямъ. По этой новой организаціи онъ долженъ былъ состоять изъ президентовъ коллегій и сдѣлаться главнымъ мѣстомъ надзора за правильностью дѣйствій коллегій. Въ Сенатъ посылались всѣ состоявшіеся въ коллегіяхъ указы и распоряженія, которые безъ его утвержденія не могли обнародываться и вступать въ законную силу; коллегіи, кромѣ того, были обязаны присылать въ Сенатъ свѣдѣнія о состояніи дѣлъ въ ихъ вѣдомствахъ и представлять ему отчеты. Коллегіи получали указы отъ Сената, которые онѣ должны были неотложно исполнять, въ противномъ случаѣ онѣ подвергались строгимъ штрафамъ. Сенатъ же назначалъ весь личный составъ. Президенты назначались по докладу Императора Сенатомъ; собственною властью онъ назначалъ совѣтниковъ и асессоровъ и утверждалъ предлагаемыхъ коллегіями чиновниковъ канцеляріи. Коллегіи, такимъ образомъ, своимъ личнымъ составомъ находились въ полнѣйшей зависимости отъ Сената и въ своей правительственной дѣятельности были подчинены его руководству и надзору: его руководству—тѣмъ, что при разрѣшеніи порученныхъ имъ задачъ были связаны сенатскими указами; его надзору—тѣмъ, что должны были представлять отчеты о своей дѣятельности и представлять Сенату дѣла, которыя не могли быть разрѣшены въ коллегіяхъ. Это отношеніе Сената къ коллегіямъ напоминаетъ отношеніе Conseil d'Etat къ статсъ-секретарямъ и другимъ высшимъ центральнымъ чиновникамъ. Conseil d'Etat, какъ и Сенатъ, назначалъ этихъ статсъ-секретарей, посылалъ имъ указы и распоряженія и контролировалъ ихъ дѣятельность. Различіе же заключается въ томъ, что Conseil d'Etat имѣлъ назначеніе совѣщательнаго собранія при королѣ, между тѣмъ какъ Сенатъ имѣлъ самостоятельную степень распорядительной и исполнительной власти.

Такая первоначальная организація Сената оказалась, однако, неудобной для той цѣли, которую поставилъ Петръ этому высшему правительственному мѣсту, какъ учрежденію, контролирующему и надзирающему. Во-первыхъ, президенты, засѣдая въ Сенатѣ, были обременены дѣлами, отвлекавшими ихъ отъ ближайшихъ обязанностей, какъ президентовъ коллегій. Во-вторыхъ, Сенатъ не могъ успѣшно контролировать дѣятельность коллегій, состоя изъ членовъ этихъ самыхъ коллегій, т.-е. изъ вліятельнѣйшихъ лицъ тѣхъ самыхъ учрежденій, за дѣйствіями которыхъ эти лица должны были надзирать. Кромѣ того, такъ какъ предсѣдатели коллегій засѣдали въ Сенатѣ и, какъ члены этого высшаго правительственнаго мѣста, имѣли большой по-

литическій вѣсъ, то они этимъ вѣсомъ заслоняли и остальныхъ членовъ коллегій и принижали на степень безгласныхъ чиновниковъ, чѣмъ, очевидно, подрывалось самое коллегіальное начало. Что именно невозможность дѣйствительнаго контроля Сената надъ коллегіями была главнымъ мотивомъ упраздненія стараго порядка, видно изъ указа 12-го января 1722 г. Въ этомъ указѣ мы читаемъ: „... дабы сенатскіе члены партикулярныхъ дѣлъ не имѣли, но непрестанно трудились о распорядкѣ государства и правомъ судѣ и смотрѣли бы надъ коллегіями, яко свободны отъ нихъ; а нынѣ, сами будучи въ оныхъ, какъ могутъ сами себя судить?“

Въ этомъ году президенты коллегій въ Сенатѣ были замѣнены другими сановниками: изъ президентовъ могли присутствовать лишь предсѣдатели Военныхъ Коллегій, Иностранной и Бергъ-Коллегіи, и то лишь въ извѣстныхъ случаяхъ, а именно: 1) „какія когда нужны вѣдомства“; 2) „когда новый какой указъ публиковать должны“; 3) „когда судъ генеральный“; 4) „или какое дѣло новое, рѣшенія требующее“; 5) „когда присутствуетъ самъ Государь“. Если этотъ новый составъ Сената долженъ былъ облегчить контролирующую дѣятельность Сената и возвысить его авторитетъ въ глазахъ коллегій, сдѣлавъ его болѣе отъ нихъ независимымъ и самостоятельнымъ, то Петръ въ это же время подчеркнулъ назначеніе Сената, какъ надзирающаго учрежденія, еще тѣмъ, что соединилъ съ нимъ Ревизіонъ-Коллегію, завѣдывавшую финансовою отчетностью всего государственнаго управленія. Такими мѣрами и такою реорганизаціей Сенатъ былъ возведиченъ Петромъ на степень высшаго правительственнаго учрежденія, которое пользовалось самостоятельною властью и независимымъ авторитетомъ, которому были подчинены всѣ правительственныя мѣста гражданскаго управленія, какъ центральнаго, такъ и областного, и которое въ своихъ рукахъ сосредоточило и руководство всей внутренней политикой государства, и высшій надзоръ, и контроль за дѣятельностью правительственныхъ органовъ.

Контроль за дѣятельностью подчиненныхъ органовъ не былъ спеціальной задачею Сената. Учрежденіемъ Сената Петръ объединилъ управленіе, далъ ему извѣстное самостоятельное отъ главы государства существованіе, но не учредилъ надъ нимъ контроля. Контроль Сената былъ контролемъ одной инстанціи правительственной надъ другой, но не былъ контролемъ надъ всѣмъ правительствомъ, какъ цѣлымъ. Подчиненіе коллегій Сенату обезпечивало единство, солидарность и согласіе въ дѣйствіяхъ всѣхъ правительственныхъ учрежденій, но не гарантировало согласія этихъ дѣйствій съ верховною государственною волей и верховнымъ государственнымъ интересомъ. Надзоръ за поддержаніемъ этого согласія долженъ былъ исходить отъ учрежденія, которое не есть часть правительства, какъ Сенатъ, а стоитъ внѣ его. Такимъ учрежденіемъ и явились фискалы, возникающіе вмѣстѣ съ Сенатомъ. Но это учрежденіе не играло и не могло играть той роли, которую въ современномъ правовомъ государствѣ играетъ административный судъ, имѣющій цѣлью обезпечивать закономѣрность правительственной дѣятельности. Административный судъ возможенъ лишь тамъ, гдѣ точнѣе опредѣлены права гражданъ, могущія быть нарушенными ад-

министративными распоряженіями и отдѣльными дѣйствіями правительственныхъ органовъ, и гдѣ верховнымъ, руководящимъ началомъ всей правительственной дѣятельности является точно и ясно формулированный законъ; но Петровская Россія, унаслѣдовавшая правительственные нравы Московской Руси, была еще очень далека отъ сознанія необходимости точнѣе опредѣлить личныя права гражданъ и закономъ и судомъ гарантировать ихъ отъ административнаго произвола. И верховнымъ, руководящимъ началомъ правительственной дѣятельности былъ не законъ, а государственный интересъ. И если необходимость поддерживать закономѣрность въ управленіи порождаетъ административную юстицію, то потребность подчинить дѣятельность правительственныхъ органовъ государственному интересу порождаетъ ту систему контроля, которую создалъ Петръ, учредивъ фискаловъ. Поддержаніе закономѣрности управленія вызываетъ потребность въ постоянныхъ учрежденіяхъ, которыя дѣйствуютъ на основаніи закона и вступаются лишь тамъ, гдѣ этотъ законъ нарушенъ. Дѣйствуя во имя гласнаго начала, закона, они дѣйствуютъ гласно, передъ лицомъ всего общества, которое такъ же заинтересовано въ успѣшности ихъ дѣйствій, какъ и государство. Требованіе же, чтобы дѣятельность правительственныхъ органовъ согласовалась съ государственнымъ интересомъ, т.-е. началомъ гибкимъ, измѣнчивымъ, не допускающимъ ясной и точной формулировки, вызываетъ потребность не въ учрежденіяхъ, которыя по самой своей природѣ устойчивы, прямолинейны, могутъ дѣйствовать лишь на основаніи ясно формулированныхъ правилъ и поэтому тяжелы на подъемъ и связаны на каждомъ шагу формальностями и сложнымъ дѣлопроизводствомъ: государственный интересъ вызываетъ потребность не въ такихъ учрежденіяхъ, а въ людяхъ, которые гибки, какъ этотъ интересъ, податливы измѣнчивымъ требованіямъ этого интереса и обладаютъ тою покладистостью, тою юркостью, тою изворотливостью, которую требуетъ дѣятельность во имя этого интереса. Дѣятельность во имя этого государственнаго интереса, въ отличіе отъ дѣятельности во имя закона, не допускаетъ, кромѣ того, гласности и обыкновенно должна итти къ своей цѣли скрытыми и потаенными путями, подчасъ хитрить и подслушивать на подобіе того, какъ дѣйствуетъ дипломатія, боящаяся свѣта и сохраняющая въ тайнѣ свои намѣренія и свои средства. И такая негласная дѣятельность во имя государственнаго интереса особенно необходима тамъ, гдѣ народъ и служители государства еще не дисциплинированы, гдѣ пути для государственной дѣятельности не расчищены, гдѣ она на этихъ путяхъ то и дѣло встрѣчаетъ препятствія и наталкивается на явныхъ и скрытыхъ враговъ, какъ это, именно, было въ Петровской Руси. Петръ не создаетъ учрежденія для явнаго контроля во имя закона, а назначаетъ лицъ, долженствующихъ тайно наблюдать за дѣятельностью правительственныхъ и судебныхъ мѣстъ,—фискаловъ.

2. *Учрежденіе фискаловъ, ихъ организація и недостатки.* Самый государственный интересъ, на стражѣ котораго должны были стоять фискалы, понимался довольно узко и сводился къ фискальнымъ интересамъ государства, къ охраненію казеннаго добра. Въ указѣ объ учрежденіи фискаловъ, состоявшемся въ 1711 г., назначеніе этого ин-

ститута формулируется слѣдующимъ образомъ: „Выбрать оберъ-фискала, человѣка умнаго и добраго (изъ какого чина ни есть), дѣла же его суть: долженъ онъ надъ всѣми дѣлами тайно надсматривать и провѣдывать про неправый судъ, такожъ въ сборѣ казны и прочаго, и кто неправду учинитъ, то долженъ фискалъ позвать его передъ Сенатъ (какой высокой степени ни есть) и тамъ его уличать, и буде уличитъ кого, то половина штрафа въ казну, а другая половина штрафа ему, фискалу, буде же и не уличитъ, отнюдь фискалу въ вину не ставить, ниже досадовать подъ жестокимъ наказаніемъ и разореніемъ всего имѣнія". Фискалы были, такимъ образомъ, блюстителями государственнаго интереса, долженствовавшими дѣйствовать не явно, а тайно. Они не вступались въ управленіе, не возстановляли сами нарушенія государственнаго интереса и не карали нарушителей, а лишь указывали и доносили на нихъ. Они стояли внѣ правительственнаго организма и дѣйствовали независимо отъ нормальныхъ государственныхъ учрежденій, которымъ они не были подчинены.

Фискалы находились во всѣхъ областяхъ и, кромѣ того, были приставлены ко всякому дѣлу, т.-е. при всякомъ вѣдомствѣ. Каждая коллегія имѣла своего фискала; въ провинціяхъ и губерніяхъ они носили названія провинціалъ-фискаловъ, въ каждомъ городѣ—по одному или по два фискала. Всѣ эти фискалы были подчинены оберъ-фискалу, состоявшему при Сенатѣ и имѣвшему четырехъ помощниковъ. Фискалы принимали доносы о злоупотребленіяхъ, кривдахъ и неправдахъ должностныхъ лицъ безразлично, и всѣми зависѣвшими отъ нихъ мѣрами должны были оградить доносчиковъ отъ мести и навѣтовъ. Фискалы, принявшіе во вниманіе доносъ, должны были въ областяхъ доносить коменданту; въ случаѣ же, если комендантъ оставлялъ ихъ доносы безъ послѣдствій, эти фискалы должны были доносить дальше провинціалъ-фискалу, который, въ свою очередь, обращался къ губернатору. Этотъ послѣдній докладывалъ дѣло Сенату, въ особенно же важныхъ случаяхъ—Императору. Дабы обезпечить фискаламъ полную свободу дѣйствій, они не были подчинены никакой мѣстной власти; губернаторы и ландраты ни въ чемъ ихъ не вѣдали. Фискалъ получалъ половину штрафа, къ которому приговаривался уличенный по его доносу въ противозаконномъ дѣйствіи. Самъ же фискалъ не подвергался никакому наказанію за ложный доносъ и только за слишкомъ частые доносы онъ подвергался незначительному штрафу, если эти доносы оказывались неосновательными. Болѣе же чувствительному наказанію подвергался лишь въ томъ случаѣ, если можно было доказать его явную злонамѣренность.

Такова была организація фискаловъ при ихъ учрежденіи, совпадающемъ съ учрежденіемъ Сената. Но постепенно фискалы низводятся на степень блюстителей интереса государственной казны; государственные же интересы въ другихъ областяхъ общественной жизни оставались безъ ходатаевъ. Кромѣ того, дѣятельность фискаловъ сосредоточивалась, главнымъ образомъ, въ городахъ и провинціяхъ и на центральное управленіе почти вовсе не распространялась. Коллегіи знали только внутренній контроль высшей инстанціи—Сената; этотъ же Сенатъ дѣйствовалъ независимо и самостоятельно, — самъ надзи-

ралъ, но не зналъ за собой надзирающей инстанціи, и эта независимость Сената придавала независимость всему центральному управленію, сосредоточенному въ коллегіяхъ, которыя были подчинены Сенату. Такое подчиненіе Сенату всего центральнаго управленія было бы не опасно престижу власти и государственному порядку, если бы этотъ Сенатъ былъ бы такимъ же совѣщательнымъ собраніемъ, какъ прежняя Боярская Дума и какъ французскій Conseil d'Etat. Но Петръ вооружилъ его самостоятельною властью, онъ возложилъ на него всю тяжесть дѣйствительнаго управленія, приказалъ ему вѣдать всѣ дѣла и всю землю. Сенатъ, сосредоточивая въ своихъ рукахъ всю силу управленія, не былъ, однако, подчиненъ контролю. Между тѣмъ ни одно такое учрежденіе не можетъ обойтись безъ контроля, если ему не хотятъ вручить суверенитетъ, что, конечно, не лежало въ намѣреніяхъ Петра. Независимость Сената была тѣмъ неудобнѣе, что его составъ не включалъ никакихъ гарантій дѣятельности, соотвѣтствующей его назначенію. Сенаторы были чиновники, какъ и другіе, не закаленные политическимъ опытомъ и не привыкшіе къ самостоятельной политической роли. Это были не тѣ представители той гордой аристократіи, которая имѣла за собой славное политическое прошлое и пользовалась общественнымъ вѣсомъ и вліяніемъ,—представители той аристократіи, которая засѣдала въ Privy Council. Между составомъ тайнаго совѣта Англіи и его назначеніемъ существовало полное соотвѣтствіе. Между составомъ же Сената, состоявшаго изъ сановниковъ, назначенныхъ Императоромъ и лишь въ его довѣріи черпавшихъ свои полномочія и свой политическій вѣсъ, и назначеніемъ Сената, какъ высшаго правительственнаго учрежденія съ самостоятельною властью, такого соотвѣтствія вовсе не существовало. Сенатъ нуждался, такимъ образомъ, въ контролѣ и надзорѣ, который бы подчинялъ его дѣятельность намѣреніямъ и цѣлямъ верховной власти. Самое положеніе Сената, какъ высшаго правительственнаго учрежденія, самостоятельнаго и независимаго, не соотвѣтствовало тенденціямъ и природѣ абсолютной монархіи, которая не терпитъ самостоятельныхъ органовъ, не допускающихъ непосредственнаго личнаго воздѣйствія монарха. Такія учрежденія по временамъ возникаютъ, когда безсиліе, вялость, запущенность и произволъ чиновничества вызываютъ потребность въ учрежденіи органа, который своей независимостью одухотворилъ бы это инертное чиновничество и оживилъ бы его къ болѣе плодотворной, правильной и закономѣрной дѣятельности. Но стоитъ только возникнуть такому учрежденію, какъ его независимость начинаетъ уже стѣснять свободную, непосредственную личную дѣятельность монарха и тѣхъ его приближенныхъ, которые пользуются его безусловнымъ личнымъ довѣріемъ. Тогда ищется коррективъ этому неудобству, и такимъ коррективомъ является всегда учрежденіе, долженствующее служить орудіемъ личнаго вліянія монарха. Такъ случилось и съ Сенатомъ.

3. *Генералъ-прокуроръ и прокуроры.* Независимость Сената не стѣсняла Петра, когда онъ могъ лично руководить его дѣятельностью въ качествѣ его президента, обязанности котораго онъ въ первое время учрежденія Сената исполнялъ со своей обычной энергіей и неусыпнымъ усердіемъ. Но когда съ теченіемъ времени Государь не могъ

болѣе держать въ своихъ, начинавшихъ уставать, рукахъ личнаго руководства Сенатомъ съ прежней бодростью и прежнимъ постоянствомъ, тогда обнаружились невыгодныя стороны независимости Сената, особенно ярко сказавшіяся во время его частыхъ отлучекъ. Эти невыгодныя стороны еще до учрежденія генералъ-прокурора онъ старался устранять тѣмъ, что поручалъ важнѣйшія государственныя дѣла, помимо Сената, своимъ любимцамъ, пользовавшимся его особеннымъ довѣріемъ. „Il est très remarquable, — говоритъ Минихъ, — que ce grand prince dont la pénétration et les maximes d'Etat étaient des plus remarquables, avait toujours en vue le grand vide qu'il y a entre la souveraineté du Monarque de la Russie et l'autaurité du Senat, et c'est par cette raison qu'il choisit toujours une personne capable de diriger le Senat et de gouverner, surtout dans son absence, tout l'Empire". (Замѣчательно, что этотъ великій Государь, проницательность и государственные принципы котораго были очень выдающимися, всегда имѣлъ въ виду ту пустоту, которая существовала между властью русскаго Монарха и авторитетомъ Сената, и по этой причинѣ онъ постоянно выбираетъ лицо, способное направлять Сенатъ и управлять, особенно въ его отсутствіе, государствомъ.) Независимость Сената скоро сдѣлалась, такимъ образомъ, иллюзорной, и Петръ уже очень рано позаботился о пополненіи того пробѣла, о которомъ говорилъ Минихъ. Но порученіе личнаго руководства высшимъ управленіемъ отдѣльнымъ лицамъ было лишь фактическимъ состояніемъ, которое, чтобы принести дѣйствительную пользу, нуждается въ освященіи и укрѣпленіи законодательнымъ актомъ. Такимъ актомъ и явился указъ 1722 года объ учрежденіи генералъ-прокурора съ подчиненными ему прокурорами. Генералъ-прокуроръ прежде всего долженъ былъ имѣть надзоръ за Сенатомъ. Онъ долженъ былъ руководить преніями въ Сенатѣ, предупреждать излишніе разговоры, не допускать брани, останавливать увлекающихся сенаторовъ и налагать молчаніе на слишкомъ пылкихъ. Онъ имѣлъ право даже налагать штрафы на этихъ высокихъ сановниковъ. Мало того, онъ былъ вооруженъ широкимъ и вѣскимъ полномочіемъ останавливать неправильныя рѣшенія Сената, назначать дѣла ко вторичному обсужденію или докладывать о нихъ Императору. Однимъ словомъ, генералъ-прокуроръ былъ орудіемъ личнаго воздѣйствія Государя на центральное управленіе, завѣдываніе которымъ было поручено коллегіямъ съ Сенатомъ во главѣ. И въ этомъ отношеніи онъ получилъ громадное значеніе, заслонивъ собою самостоятельное и независимое положеніе Сената, и подчинилъ его непосредственному личному вліянію Государя. Сенатъ съ подчиненными ему коллегіями былъ низведенъ на степень правительственнаго механизма, который уже пересталъ дѣйствовать самостоятельно и самопроизвольно и который приводился въ движеніе внѣ его стоящей силой. Этой силой и былъ генералъ-прокуроръ, воплощавшій собою личное начало въ управленіи и служившій проводникомъ самодержавной воли, единственно независимой, творческой и созидающей въ государствѣ. Но, если юридическое положеніе генералъ-прокурора умаляло авторитетъ Сената, то еще важнѣе въ этомъ отношеніи было то фактическое положеніе, которое занялъ генералъ-прокуроръ, какъ ближайшее къ Императору лицо, пользовавшееся его особымъ довѣріемъ. Во всѣхъ важнѣйшихъ

дѣлахъ Петръ полагался на одного генералъ-прокурора, поручилъ ему всѣ существенныя мѣропріятія и сносился не иначе, какъ черезъ него, съ Сенатомъ и коллегіями, которыя всецѣло предоставилъ его надзору. Какъ мало онъ довѣрялъ коллегіямъ и какъ во всемъ полагался на прокурора, видно, между прочимъ, изъ слѣдующаго его письма къ нему, помѣщеннаго въ Полномъ собраніи законовъ: „Господинъ генералъ-прокуроръ! Которые прокуроры отъ коллегій здѣсь собраны, прикажите имъ, чтобы они свои конторы гораздо смотрѣли, такъ ли дѣлается, какъ надобно, а ежели что не такъ, чтобы тебѣ рапортовали и оныхъ бы, сказавъ и освидѣтельствовавъ, наказать, понеже за глазами, чаю, много диковинковъ есть“. При такомъ отношеніи Императора къ генералъ-прокурору и къ коллегіямъ, само собою разумѣется, что генералъ-прокуроръ долженъ былъ получить подавляющій вѣсъ и значеніе. „Генералъ-прокуроръ, — говоритъ Гельбингъ, — по старшинству — послѣднее, по назначенію — первое лицо въ Сенатѣ; онъ засѣдаетъ въ Сенатѣ именемъ Императора, контролируетъ все, что тамъ происходитъ, имѣетъ единственное и рѣшительное вліяніе на мнѣніе сенаторовъ“.

Генералъ-прокуроръ надзиралъ при помощи подчиненныхъ ему прокуроровъ, которые состояли при каждой коллегіи и которые вообще должны были надзирать за исполненіемъ законовъ, распоряженій и предписаній генералъ-прокурора. Этому генералъ-прокурору были поручены и фискалы. Они доносили прокурорамъ тѣхъ мѣстъ, къ которымъ были приставлены. Если прокуроръ оставлялъ безъ вниманія доносы фискала, то послѣдній доносилъ прокурору высшей инстанціи, а если и послѣдній не дѣлалъ никакого распоряженія, то фискалъ долженъ былъ относиться прямо къ генералъ-прокурору. И этотъ генералъ-прокуроръ пріобрѣлъ надъ фискалами такую же власть, какъ и надъ органами управленія. Генералъ-прокуроръ былъ уполномоченъ собственною властью отдавать фискаловъ подъ судъ за злоупотребленія властью.

Учрежденіемъ генералъ-прокурора первоначальная независимость созданныхъ Петромъ правительственныхъ учрежденій была уничтожена. Коллегіи, Сенатъ, фискалы, — всѣ они были подчинены ему. Самостоятельность органовъ управленія отъ органовъ надзора также рушилась подчиненіемъ ихъ въ одинаковой степени генералъ-прокурору. Въ его лицѣ сосредоточивалось теперь верховное управленіе и надзоръ. Единство власти и управленіе достигло въ немъ крайняго развитія; централизація всей правительственной власти дальше итти не могла.

V. *Причины неудачи Петровскихъ коллегій.* Въ своей преобразовательной дѣятельности Петръ отправлялся отъ безусловно отрицательнаго отношенія къ московской системѣ управленія. Онъ не видитъ въ ней никакихъ свѣтлыхъ сторонъ и не находитъ въ ней указаній, которыя предначертывали бы ему путь реформъ. Онъ не хочетъ улучшить московское управленіе, воспользоваться тѣмъ, что было въ немъ хорошаго, а совершенно упразднить его и на расчищенной отъ стараго почвѣ воздвигнуть новое. Онъ принялъ близко къ сердцу совѣтъ Лейбница, который совѣтовалъ ему не медлить преобразованіями, не

производить ихъ по частямъ, а сразу и по единообразному плану. „Такой планъ, — говоритъ Лейбницъ, — долженъ быть выполненъ быстро и прямолинейно творческимъ умомъ одного человѣка: иногда онъ обѣщаетъ успѣть точно такъ же, какъ городъ всегда бываетъ красивѣе, когда онъ выстроенъ сразу, чѣмъ когда онъ возникалъ постепенно, въ нѣсколько пріемовъ; по этой и по многимъ причинамъ я совѣтую вамъ не терять времени". Такой совѣтъ Лейбница, который своей вѣрой во всесиліе учрежденій и своимъ воззрѣніемъ на политическій строй, какъ на механизмъ, имѣлъ несомнѣнно большое вліяніе на направленіе реформы Петра, такой совѣтъ былъ прямымъ отрицаніемъ историческихъ и національныхъ основъ государственной жизни. И, послѣдовавъ ему, Петръ отнесся къ исторической Россіи, какъ къ tabula rasa, которую можно исписать любымъ содержаніемъ и которая такъ же индифферентна и выносliва, какъ бѣлый листъ бумаги.

1. *Несоотвѣтствіе коллегій съ русской жизнью.* Московская система приказовъ должна цѣликомъ уступить мѣсто шведской системѣ коллегій. Петръ не заимствуетъ извѣстный только принципъ, по которому бы преобразовалъ національныя учрежденія, а переноситъ цѣликомъ изъ Швеціи весь административный механизмъ со всѣми его детальными особенностями. Швеція въ эпоху Петра, благодаря случайнымъ внѣшнимъ успѣхамъ Карла XII, пріобрѣла извѣстный блескъ. И этого блеска было достаточно для Петра, чтобы искать въ Швеціи уврачеваніе отъ тѣхъ золъ, которыми страдала московская администрація. Внѣшнее могущество Швеціи, военные успѣхи ея короля, ея богатый флотъ, ея прекрасная армія, — все это были блага, которыхъ Петръ желалъ для Россіи. Приписывая ихъ тѣмъ учрежденіямъ, которыя существовали въ Швеціи, Петръ думалъ, что стоитъ только перенести эти учрежденія въ Россію, чтобы осчастливить ее тѣмъ могуществомъ и блескомъ, которые дѣлали Швецію опасною соперницею для Россіи. Вѣра во всесиліе учрежденій, которыя могутъ осчастливить государство совершенно независимо и помимо отъ самобытныхъ условій государственной и общественной жизни этого государства, и была тою роковою ошибкой, которая затормозила реформы Петра и парализовала его хорошія намѣренія. Главное преимущество московскаго управленія заключалось въ томъ, что существовало полнѣйшее соотвѣтствіе между учрежденіями и людьми, ими завѣдывавшими. Весь служилый классъ былъ въ распоряженіи царя, и ему онъ приказывалъ всѣ правительственныя дѣла. При этомъ онъ не регулировалъ ихъ дѣятельности никакими инструкціями и стѣснительными наказами, не втискивалъ эту дѣятельность въ узкія рамки искусственно созданныхъ учрежденій и, довѣряя преданности и практическому смыслу служилыхъ людей, предоставлялъ вѣдать имъ дѣла по ихъ разумѣнію. Служилые люди размѣщались въ порученныхъ имъ приказахъ по тѣмъ правиламъ, которыя сложились въ средѣ ихъ сословія, и вѣдали дѣла по установленнымъ традиціямъ и обычаямъ, выработаннымъ самобытно слагавшеюся административною рутиной. Выгоды такого порядка вещей заключались, во-1-хъ, въ томъ, что никогда не было недостатка въ правительственныхъ дѣятеляхъ, во-2-хъ, въ томъ, что характеръ, формы и способы правительственной дѣятельности вполнѣ были приноровлены

къ степени развитія, къ нравамъ и воззрѣніямъ тѣхъ служилыхъ людей, которымъ была поручена эта дѣятельность. Если эти формы и способы правительственной дѣятельности и тѣ правила, которымъ она была подчинена, и оставляли желать многаго и далеко не были совершенны, то они по крайней мѣрѣ, имѣли ту несомнѣнно хорошую сторону, что были по плечу и по нравамъ служилыхъ людей и поэтому исполнялись и уважались. А плохое правило, которое исполняется востократъ лучше мудраго правила, которое красуется только на бумагѣ. А такими правилами были именно тѣ, которыя заимствовалъ Петръ, взявъ за образецъ шведскія коллегіи и прислушиваясь къ совѣтамъ иноземнаго философа.

Новыя формы дѣлопроизводства и иноземные регламенты, которымъ должны были подчиняться созданныя Петромъ коллегіи, были для русскихъ людей непонятны. Они не имѣли ни того образованія, ни той подготовки, которыя позволили бы имъ скоро усвоить ихъ и сродниться съ ними. Они были безпомощны и безсильны передъ возложенной на нихъ задачей. Вотъ почему Петръ и возлагаетъ эту задачу на иностранцевъ. Мы видѣли, какія мѣры онъ принималъ, чтобы для новыхъ иноземныхъ учрежденій добыть и новыхъ иноземныхъ людей. И если русскимъ онъ довѣрялъ распорядительныя должности то иностранцевъ сажалъ въ канцеляріи, т.-е. туда, гдѣ происходила работа, требовавшая знакомства съ безчисленными регламентами и указами, съ новыми сложными формами дѣлопроизводства и письмоводства. Иностранцы должны были пока завѣдывать техническою стороной дѣла до тѣхъ поръ, пока ей не научатся русскіе. Но эта наука не пошла впрокъ неподготовленнымъ ученикамъ, и они не умѣли дорасти до своихъ учителей. Результатомъ такого порядка вещей было то, что въ коллегіяхъ правили не президенты и совѣтники, въ новомъ дѣлопроизводствѣ и въ массѣ регламентовъ и указовъ ничего не смыслившіе, а чиновники канцелярій, секретари. Минихъ въ одномъ изъ своихъ писемъ къ Екатеринѣ прямо говоритъ, что обширное государство Россійское издавна управляется секретарями и оберъ-секретарями, а не президентами коллегій и совѣтниками. Не коллегіи съ президентомъ во главѣ завѣдуютъ отдѣльными отраслями управленія, а канцелярскіе чиновники изъ иностранцевъ—шведовъ, нѣмцевъ, чеховъ и словаковъ. На это-то коллегіальное управленіе Петръ возлагалъ такія надежды! Понятно, что этимъ было подорвано самое коллегіальное начало и парализованы всѣ его преимущества. Преимущества эти заключаются въ томъ, что управляетъ извѣстнымъ вѣдомствомъ не единоличная воля одного сановника, а коллективная воля учрежденія—коллегіи, каждый членъ котораго, сохраняя свою самостоятельность и независимость сужденія, вноситъ въ общія рѣшенія свое знаніе и свой опытъ. Въ коллегіяхъ же, созданныхъ Петромъ, благодаря недостатку подготовленныхъ и свѣдущихъ людей, правила не коллективная воля коллегіи, ни даже воля одного сановника-президента, а воля секретарей, которые господствовали не въ силу своего общественнаго положенія, не въ силу своего политическаго вѣса, не въ силу своего знанія, а въ силу только того, что они постигли канцелярскую мудрость, что они были знакомы съ дѣлопроизводствомъ,

съ разными бумажными тонкостями, съ формальною процедурой, съ канцелярскими изворотами.

Недостатокъ въ людяхъ, которые могли бы достойно занять мѣста въ коллегіяхъ, объясняется и тѣмъ, что всѣ лучшія русскія силы были поглощены военною службой. Петръ зорко слѣдилъ за тѣмъ, чтобы никто не ускользалъ отъ военной службы, и чтобы все, что было сильно, молодо и свѣжо, поступало въ армію и флотъ. Это были его любимыя дѣтища, которыхъ онъ холилъ съ особеннымъ усердіемъ и нѣжностью; на гражданскую службу должны были поступать лишь тѣ, которые не годились для военной службы. Въ инструкціи герольдмейстеру мы читаемъ: „И смотрѣть ему дабы въ гражданствѣ болѣе трети отъ каждой фамиліи не было, чтобы служилыхъ (т.-е. военныхъ) на землѣ и морѣ не оскудить".

Пребладающее значеніе секретарей въ коллегіяхъ Минихъ объясняетъ и тѣмъ, что мѣста членовъ коллегій замѣщались бывшими офицерами, отслужившими свой срокъ въ арміи или оказавшимися къ ней негодными. А Гавенъ въ своей интересной книгѣ „Reise in Russland" говоритъ, что нѣтъ въ Россіи болѣе выгодной службы, какъ служба генерала: „Hat er wohl gedient so wird er gemeinlich ein Gouverneur, wo er wie Fürst leben kann". Не удивительно, поэтому, что выписанный Петромъ изъ-за границы административный механизмъ дѣйствовалъ плохо. Къ намъ были перенесены коллегіи, но основныя и существенныя начала коллегіальной системы, которыя только и придаютъ ей смыслъ и значеніе, никогда у насъ осуществлены не были. То, что было здороваго и плодотворнаго въ коллегіальномъ устройствѣ, осталось за моремъ, и лишь внѣшніе формы и пріемы были перенесены къ намъ и исказили собою то, что было хорошаго въ нашей старой системѣ. Органическая связь между служилымъ сословіемъ и чужеземными административными учрежденіями порывается, и эти учрежденія изъ рукъ цѣлаго общественнаго сословія съ его политическимъ вѣсомъ и историческими традиціями, съ его организаціей и національными тенденціями переходятъ въ руки отставныхъ военныхъ и колежскихъ секретарей, руководящихся въ своей дѣятельности лишь бумажными тонкостями и канцелярскими формальностями. Сословный духъ утрачивается и уступаетъ мѣсто чиновничьему инстинкту. Русскій бояринъ уступаетъ мѣсто петербургскому чиновнику, этому новому типу служилаго человѣка, оторваннаго отъ національной почвы, чуждаго движеніямъ и нуждамъ народной жизни, съ ограниченнымъ кругозоромъ, не идущимъ дальше стѣнъ его канцеляріи, человѣка безъ всякаго общественнаго чутья и идеальныхъ стремленій, всѣ чувства и идеалы котораго сводятся къ подобострастной и трусливой погонѣ за чиномъ, за карьерой, за служебнымъ отличіемъ.

2. *Отношеніе къ коллегіямъ верховной власти.* Не удалась Петру и система надзора. Петръ хотѣлъ установить коллегіи, которыя, пользуясь одинаковою степенью власти, были бы и въ одинаковой степени подчинены Сенату. Но равенство коллегій существовало только на бумагѣ. Какъ военный элементъ взялъ верхъ надъ гражданскимъ въ дѣлѣ замѣщенія коллегій, такъ и Военная Коллегія пріобрѣла очень скоро власть и вліяніе, которыя затмили собой значеніе другихъ коллегій и сдѣлали

Сенатъ безпомощнымъ и безсильнымъ по отношенію къ нимъ. Сенатъ, состоявшій изъ скромныхъ статскихъ, былъ безсиленъ имѣть авторитетный надзоръ за военными коллегіями съ ихъ твердою организаціей, которая обнимала лучшіе элементы служилаго сословія и во главѣ которой стояли вліятельнѣйшіе люди государства. Этотъ надзоръ былъ поэтому совершенно иллюзорнымъ и никакого практическаго значенія не имѣлъ. И Сенатъ не только былъ безсиленъ отправлять контроль, но и самъ нуждался въ контролѣ. Мы видѣли, что Петръ учреждаетъ должность генералъ-прокурора и поручаетъ ему надзоръ за всѣми коллегіями и за Сенатомъ и въ его лицѣ создаетъ учрежденіе, которое господствуетъ надъ всѣми остальными, будучи органомъ личнаго воздѣйствія Императора на всѣ отрасли управленія. Съ учрежденіемъ этой должности централизація власти достигаетъ своего апогея, Московское государство, несмотря на свои централистическія тенденціи, такой должности не знало. Подчиненное управленіе, находившееся въ рукахъ приказовъ было распредѣлено между отдѣльными лицами, первоприсутствующими въ этихъ приказахъ. Этихъ лицъ, благодаря многочисленности приказовъ, было очень много; единоличной власти, которая бы ихъ связывала, объединяла, дисциплинировала по предписаніямъ свыше, не было, Царь предоставлялъ имъ большую свободу и самостоятельность, полагаясь на нихъ и довѣряя имъ. Онъ имѣлъ надъ ними лишь общій надзоръ. Между этими приказами и царемъ посредствующей властью являлось не лицо, а коллегія—Боярская Дума.

При Петрѣ весь этотъ порядокъ, который ставилъ цѣлый рядъ сдержекъ центральной государственной волѣ, воплощенной въ Государѣ, упраздняется. Административныя задачи, распредѣлявшіяся въ Московскомъ государствѣ между многочисленными приказами, сосредоточиваются въ рукахъ немногихъ коллегій, подчиненныхъ Сенату, который, въ свою очередь, подчиненъ единоличной власти генералъ-прокурора, при помощи подчиненныхъ ему прокуроровъ надзирающаго за всѣми частями управленія, входящаго во всѣ его детали и повсюду проводящаго личную политику Государя, его повелѣнія и предписанія. Сила и сосредоточенность верховной власти, при отсутствіи самостоятельности и независимости подчиненныхъ органовъ, достигла тутъ своего высшаго развитія и дальше итти не могла. Московское государство управлялось царемъ въ союзѣ съ землей, представителями которой были земскіе соборы, и при помощи цѣлаго сословія того правительственнаго класса, который сидѣлъ въ приказахъ и областяхъ. Петровское государство управляется личною волей Императора при помощи созданнаго имъ искусственно административнаго механизма, который самопроизвольно не дѣйствуетъ и который онъ приводитъ въ дѣйствіе опять же единоличною властью генералъ-прокурора. Въ Московскомъ государствѣ не было мѣста господству тѣхъ временщиковъ, безчинства которыхъ наполняютъ собою наиболѣе темныя страницы русской исторіи XVIII в. Государь могъ имѣть своихъ любимцевъ, но они не могли захватить ту власть, которою злоупотребляли временщики при преемникахъ Петра; не могли они этого сдѣлать потому, что Московское государство не выработало той централизаціи и іерархіи властей, при помощи которыхъ одно лицо легко могло приводить въ

движеніе весь административный механизмъ и сдѣлать его послушнымъ орудіемъ въ своихъ рукахъ. Оно не сконцентрировало власть въ одномъ мѣстѣ, занявъ которое, можно было сдѣлаться хозяиномъ государства. Самое большее, что могъ сдѣлать царь, это то, что поручилъ бы своему любимцу нѣсколько вліятельныхъ приказовъ. Но этимъ это лицо далеко не дѣлалось хозяиномъ государства, и широкія области управленія оставались внѣ сферы его вліянія. Реформами Петра власть была именно сосредоточена въ одномъ мѣстѣ, занявъ которое, можно было господствовать надъ всѣми остальными. Онъ создалъ органъ, который сосредоточивалъ въ своихъ рукахъ всѣ нити управленія, надзору и руководству котораго были подчинены всѣ правительственныя лица и мѣста. Такимъ органомъ былъ генералъ-прокуроръ, который имѣлъ ключъ отъ той сокровищницы, въ которую Петръ вложилъ всю силу и энергію власти. Изъ-за этого ключа и будетъ итти споръ между временщиками и властолюбцами въ тѣ эпохи нашей исторіи, когда хозяинъ этого ключа бывалъ безсиленъ удержать его въ своихъ рукахъ. Могущественная власть, сосредоточившая въ одномъ мѣстѣ, въ одномъ лицѣ Государя всю правительственную мощь, была по плечу такой колоссальной силѣ, которая жила въ Петрѣ. Онъ всецѣло и удержалъ ее въ своихъ крѣпкихъ рукахъ. Но она была не по силамъ его преемникамъ и должна была сдѣлаться приманкой и яблокомъ раздора для честолюбцевъ и властолюбцевъ, окружавшихъ ихъ престолъ. Эта власть была благотворной во многихъ отношеніяхъ, пока оставалась въ рукахъ человѣка, пользовавшагося ею въ виду высокихъ государственныхъ цѣлей и ради широкой организаторской дѣятельности. Она сдѣлалась опасной тогда, когда стала эксплуатироваться ради мелкихъ эгоистическихъ цѣлей и своекорыстныхъ стремленій различныхъ честолюбцевъ и иностранныхъ авантюристовъ.

§ 194. **Коллегіи при преемникахъ Петра.**

1. *Коллегіи до Екатерины II.* Со временъ Петра наши государственныя учрежденія не испытываютъ никакихъ послѣдовательныхъ преобразованій, которыми руководили бы организаторскія цѣли, внушенныя государственными интересами и ясно сознаваемыми общественными потребностями. Всѣ происходившія въ этихъ учрежденіяхъ измѣненія были случайны, преходящи и навѣяны личными интересами и властолюбивыми планами немногихъ честолюбцевъ или же неумѣлыми и безсильными попытками возродить Петровскія учрежденія. Но какъ бы случайны и капризны ни были измѣненія, внесенныя въ нашъ государственный строй при Екатеринѣ I, при Петрѣ II и Аннѣ Іоанновнѣ, они, тѣмъ не менѣе, должны были брать за исходныя точки существующіе въ этомъ строѣ пробѣлы и недостатки и считаться съ его особенностями. Отсюда, въ этихъ измѣненіяхъ, несмотря на всю ихъ капризность и прихотливость, проглядываютъ извѣстныя общія тенденціи, которыя сводятся къ стремленію создать органы личнаго воздѣйствія Государя на всю область управленія, придать этому управленію большую централизацію и замѣнить коллегіальныя учрежденія единоличными властями. Подъ вліяніемъ этихъ тенденцій возникаютъ попытки замѣнить должность генералъ-прокурора дѣятельностью особыхъ учрежденій, въ которыхъ виднѣются зародыши министерствъ,

ослабить значеніе Сената, низвести его на степень судебнаго учрежденія и поручить коллегіи отдѣльнымъ лицамъ. Но, такъ какъ всѣ эти измѣненія внушались болѣе личными, чѣмъ государственными цѣлями, и не были руководимы сильнымъ и послѣдовательнымъ государственнымъ умомъ, то они и не могли создать ничего прочнаго и своей случайностью содѣйствовали лишь хаотическому и безпорядочному состоянію нашей администраціи. Мы поэтому и не будемъ на нихъ останавливаться.

Лишь въ царствованіе Екатерины II тѣ тенденціи, которыя смутно проявляются въ организаторскихъ попыткахъ ея предшественницъ, возвышаются на степень ясно сознаваемыхъ государственныхъ цѣлей, руководимыхъ сильнымъ государственнымъ умомъ и организаторскою энергіей. Преобразуя нашъ государственный строй, Екатерина руководствуется, однако, не только этими цѣлями, но и надѣляетъ его новыми началами. Этими началами является принципъ раздѣленія властей, между которыми она различала власть законодательную, правительственную и судебную, и начало отдѣленія центральнаго управленія отъ областнаго.

II. *Преобразованіе Сената Екатериной II.* Начало разграниченія судебной власти отъ правительственной, вмѣстѣ съ унаслѣдованнымъ Екатериной отъ ея предшественниковъ стремленіемъ усилить централизацію управленія и передать его изъ коллегій въ руки единоличныхъ властей, побудили Императрицу внести въ организацію Сената существенныя измѣненія и придать его дѣятельности новое направленіе. Во имя принципа раздѣленія судебной власти отъ власти правительственной и послѣдней — отъ законодательной Екатерина раздѣляетъ Сенатъ на департаменты, лишаетъ его этимъ правительственнаго авторитета и даетъ ему характеръ по преимуществу судебный. Законодательную функцію она совершенно выдѣлила изъ компетенціи Сената и всѣ свои законодательныя работы предпринимала помимо него. Во имя же централизаціи управленія и ослабленія коллегіальной системы она расширяетъ и усиливаетъ власть генералъ-прокурора, сосредоточиваетъ въ его рукахъ всѣ отрасли внутренняго управленія и подчиняетъ его единоличному руководству раздробленный на департаменты Сенатъ. Въ тѣхъ же видахъ она создаетъ для цѣлаго ряда важныхъ административныхъ задачъ новые органы управленія, которые ставитъ въ независимое отъ Сената положеніе. Екатерина не могла не замѣтить явныхъ недостатковъ сенатскаго управленія и очень откровенно о нихъ высказывалась. Она прежде всего была поражена тѣмъ несоотвѣтствіемъ, которое существовало между назначеніемъ Сената и его составомъ, который обнаруживалъ крайнюю неспособность и невѣжество сенаторовъ. Эти сановники игнорировали географію той страны, которой должны были управлять, не имѣли подъ руками картъ Россіи и не знали даже числа городовъ, въ которые посылались ими воеводы. Они имѣли очень смутное понятіе о суммѣ государственнаго дохода. „По восшествіи моемъ на престолъ, — пишетъ Екатерина, — Сенатъ подалъ мнѣ реестръ доходамъ имперіи, по которому явствовало, что оный считается въ 16.000.000. По прошествіи двухъ лѣтъ я посадила кн. Вяземскаго и Мельгунова считать доходы. Они нѣсколько лѣтъ считали, переписываясь разъ по семи съ каждымъ вое-

водою. Наконецъ, сочли 28 милліоновъ, 12-ю мил. больше, нежели Сенатъ видѣлъ".

При такомъ взглядѣ на Сенатъ и при убѣжденіи, что законодательныя функціи не могутъ быть поручены тому же органу, который судитъ и правитъ, Екатерина устранила Сенатъ отъ всякаго участія въ той многосложной законодательной дѣятельности, которой ознаменовано ея царствованіе. Образованіемъ кодификаціонной комиссіи 1767 г. законодательство прямо изъемлется изъ вѣдѣнія Сената. Еще раньше, а именно въ 1753 г., важное право истолкованія законовъ значительно стѣснено. Право объявлять именные указы, которое Петромъ было предоставлено исключительно Сенату, распространено на вновь учрежденную должность генералъ-адъютантовъ. Въ Полномъ собраніи законовъ за эту эпоху мы почти не встрѣчаемся съ сенатскими указами; это—или распоряженія, изданныя Сенатомъ вслѣдствіе объявленныхъ ему именныхъ указовъ обыкновенно генералъ-прокуроромъ, или же именные указы, данные Сенату. Всѣ важнѣйшіе законодательные вопросы разрабатываются помимо Сената въ особыхъ комиссіяхъ. Такъ, особой комиссіи поручается разсмотрѣніе акта Петра III о вольности россійскому дворянству. Для улучшенія морского и военнаго дѣла работали также особыя комиссіи. Воспитательный домъ возникаетъ также помимо Сената. Но всего важнѣе для судьбы законодательной функціи Сената было, конечно, созваніе депутатовъ для составленія уложенія. Этимъ актомъ законодательная власть была выдѣлена изъ остальныхъ правомочій государства, призналась ея особая природа, требующая особеннаго органа, особаго устройства и особенныхъ условій дѣйствительности. Съ тѣхъ поръ законодательная власть не могла болѣе быть поручена органу, отправлявшему судебныя и правительственныя функціи, и Сенатъ лишился этой власти разъ навсегда.

Если Сенатъ лишается, такимъ образомъ, при Екатеринѣ II своихъ законодательныхъ функцій, то и его значеніе, какъ правительственнаго учрежденія, постепенно умаляется и низводится, наконецъ, къ нулю. Первымъ рѣшительнымъ шагомъ въ этомъ направленіи было раздѣленіе Сената на департаменты. Въ первый департаментъ отнесены всѣ важнѣйшія дѣла, какъ сказано въ законѣ, „государственныя, внутреннія и политическія дѣла". При этомъ департаментѣ долженъ былъ состоять генералъ-прокуроръ со своею широкою властью, который, такимъ образомъ, сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ черезъ подчиненный ему первый департаментъ Сената важнѣйшія дѣла по финансамъ и по внутреннему управленію. Второму департаменту были поручены судебныя и межевыя дѣла. Къ третьему отнесены вопросы по дѣламъ малороссійскихъ и балтійскихъ провинцій, управляемыхъ на особыхъ основаніяхъ, а также дѣла по полиціи, народному просвѣщенію и путямъ сообщенія. Въ четвертомъ были сосредоточены дѣла по военному управленію. Эти департаменты находились въ Петербургѣ, остальные же два, преобразованные изъ Московской сенатской конторы, — въ Москвѣ, и между ними были распредѣлены дѣла четырехъ петербургскихъ департаментовъ. При опредѣленіи компетенціи Сената и оцѣнкѣ значенія отдѣльныхъ департаментовъ слѣдуетъ,

такимъ образомъ, принимать во вниманіе только четыре петербургскихъ департамента. Опредѣляя ихъ значеніе, нужно имѣть въ виду, что по дѣламъ, которыми завѣдывали третій и четвертый департаменты, существовали особые спеціальные органы, лишавшіе эти департаменты всякаго самостоятельнаго и сколько-нибудь важнаго значенія. Такъ, для военнаго дѣла существовали Военная и Адмиралтейская Коллегіи, которыя уже давно пріобрѣли независимое отъ Сената значеніе, а въ царствованіе Екатерины, однимъ изъ главнѣйшихъ мотивовъ внутренней политики которой было ослабленіе правительственнаго авторитета Сената, онѣ пріобрѣли еще большую самостоятельность и совершенно вышли изъ-подъ подчиненія Сенату. Полиція была предоставлена генералъ-полицеймейстеру, а народное просвѣщеніе — Бецкому. При существованіи такихъ самостоятельныхъ органовъ, сносившихся непосредственно съ Императрицей и завѣдывавшихъ дѣлами, которыя входили въ компетенцію третьяго и четвертаго департаментовъ, эти департаменты не могли имѣть важнаго значенія. Остаются, такимъ образомъ, только первый и второй департаменты, между которыми и распредѣлялись всѣ дѣла, оставленныя Екатериной за Сенатомъ. Согласно принципу раздѣленія властей, требующему отдѣленія правительственной власти отъ судебной, всѣ дѣла внутренняго управленія были сосредоточены въ первомъ департаментѣ, а судебныя — во второмъ.

III. *Вліяніе этого преобразованія на судьбу коллегій.* Въ этой новой организаціи Сената проявляется не только попытка разграниченія судебной власти отъ правительственной и тенденція ослабить авторитетъ Сената, но и стремленіе къ большей централизаціи управленія, къ стѣсненію коллегіальнаго начала и усиленію личнаго. Въ самомъ дѣлѣ, этой организаціей, которая сконцентрировала всѣ правительственныя дѣла въ первомъ департаментѣ, всѣ наиболѣе важныя административныя задачи были предоставлены, вмѣсто многолюднаго собранія, въ распоряженіе немногихъ лицъ, которыя, въ свою очередь, были подчинены контролю и надзору генералъ-прокурора, состоявшаго при первомъ департаментѣ. Въ остальныхъ департаментахъ состояли оберъ-прокуроры, которые, въ случаѣ разногласія сенаторовъ, доносили о томъ генералъ-прокурору. Значеніе послѣдняго, т.-е. власти единоличной, въ ущербъ Сенату, т.-е. коллегіальному учрежденію, было усилено тѣмъ, что Императрица не сносилась непосредственно съ Сенатомъ, а любила имѣть дѣло лишь со своимъ довѣреннымъ лицомъ, съ генералъ-прокуроромъ, которому она помимо Сената поручала важнѣйшіе административные вопросы. Высочайшія повелѣнія объявлялись Сенату предложеніями генералъ-прокурора, онъ же, не обращая вниманія на порядокъ, въ которомъ поступали дѣла, назначалъ ихъ по своему усмотрѣнію къ докладу. Предложенія, наконецъ, подавались нерѣдко до составленія сенаторами резолюціи, другими словами, эти резолюціи могли состояться по непосредственному вмѣшательству генералъ-прокурора помимо сенаторовъ. Ударъ коллегіальному началу былъ нанесенъ тѣмъ, что мнѣнія сенаторовъ, несогласныхъ съ большинствомъ, не вносились въ протоколъ и не докладывались особо. Положеніе самихъ сенаторовъ измѣнилось: Сенатъ

былъ устраненъ въ дѣлѣ назначенія сенаторовъ, которые назначались теперь прямо свыше, помимо Сената. И та же тенденція, ведшая къ упраздненію коллегіальнаго начала и къ его замѣнѣ началомъ бюрократическимъ, проявляется и въ отношеніяхъ Императрицы къ коллегіямъ.

Создаются новые органы управленія, которые, однако, Сенату не подчиняются. Первымъ изъ такихъ органовъ была Коллегія Экономіи, устроенная для завѣдыванія духовными имѣніями. Затѣмъ была учреждена Канцелярія опекунства иностранныхъ колонистовъ, которая лишь носила названіе коллегіи, фактически же управлялась единоличною властью одного изъ Орловыхъ. Старыя коллегіи пока сохраняютъ свое старое устройство, но только de jure, фактически же онѣ подчиняются единоличному управленію довѣренныхъ лицъ. Такъ, Камеръ-Коллегія поручается кн. Куракину, „котораго,— какъ говорится въ указѣ,—способность, знаніе и ревность опытомъ намъ доказаны".

IV. *Перенесеніе коллегій въ губерніи и слѣдствіе его.* Съ учрежденіемъ о губерніяхъ въ 1775 г. участь коллегій, какъ центральныхъ учрежденій, рѣшается окончательно. Онѣ переносятся изъ центра въ области. Учрежденныя въ губерніяхъ палаты суть не что иное, какъ коллегіи, перенесенныя изъ столицы въ губерніи и раздробленныя между ними. Юстицъ-Коллегія является въ губерніяхъ въ видѣ уголовныхъ и гражданскихъ палатъ; Камеръ и Ревизіонъ-Коллегіи переносятся въ губернію въ видѣ казенной палаты, остальныя коллегіи дѣйствуютъ въ губерніи подъ названіемъ губернскаго правленія.

Съ перенесеніемъ коллегій въ губерніи, въ столицахъ онѣ должны были упразднiться. И послѣ 1775 г. онѣ остаются лишь для окончанія накопившихся въ нихъ дѣлъ и затѣмъ одна за другой упраздняются. Въ 1777 году упраздняется Мануфактуръ-Коллегія, въ 1781 г. закрываются Штатсъ-Контора и Ревизіонъ-Коллегія, въ 1783 г. Бергъ-Коллегія слѣдуетъ общей участи, въ 1785 г. перестаетъ существовать Камеръ-Коллегія и, наконецъ, въ 1786 г.—Юстицъ-Коллегія. Остаются лишь тѣ коллегіи, которыя при Петрѣ получили наиболѣе прочную организацію и не претерпѣли существенныхъ измѣненій при его преемникахъ. Это три государственныя коллегіи: Военная, Адмиралтейская и Иностранная, которыя въ сущности не знали въ своей организаціи послѣдовательнаго проведенія коллегіальнаго начала и всегда находились въ вѣдѣніи вліятельнѣйшихъ и славнѣйшихъ сановниковъ государства, представлявшихъ собою единоличныя власти. Онѣ, кромѣ того, по самой природѣ своей не допускали перенесенія въ губерніи и поэтому были сохранены въ своей прежней организаніи, не противорѣчившей тенденціямъ, смывшимъ съ лица земли коллегіи и замѣнившимъ ихъ единоличнымъ управленіемъ. Въ 1780 г. финансовая часть получила особую организацію: были учреждены четыре экспедиціи, въ которыхъ должно было сосредоточиваться все финансовое управленіе и которыя были подчинены генералъ-прокурору. Другія части управленія были поручены отдѣльнымъ учрежденіямъ, которыя также были подчинены генералъ-прокурору. Этотъ послѣдній и сдѣлался, если не по имени, то по существу дѣла, первымъ министромъ, завѣдывавшимъ важнѣйшими внутренними дѣлами, юстиціей и финансами.

Къ концу царствованія Екатерины коллегіальное устройство исчезло безслѣдно и раскрыло настежъ двери бюрократическому началу и министерскому управленію. Все центральное управленіе изъ рукъ коллегій перешло въ руки отдѣльныхъ лицъ, которымъ недоставало только названія, чтобы говорить о нихъ, какъ о министрахъ. Этими лицами были: 1) президенты Иностранной, Военной и Адмиралтейской коллегій, 2) генералъ-прокуроръ, соединившій въ своемъ лицѣ министровъ внутреннихъ дѣлъ, финансовъ и юстиціи, и 3) генералъ-почтъ-директоръ, управлявшій почтовымъ департаментомъ, отдѣленнымъ отъ иностранной Коллегіи въ 1782 г. Изъ этихъ лицъ только первыя три управляли на прежнемъ основаніи, хотя и здѣсь личныя сношенія ихъ съ верховною властью не могли не отзываться на внутреннемъ ходѣ коллегій, остальныя были настоящими министрами. Не говоримъ уже о тѣхъ вѣдомствахъ, которыя находились подъ чьимъ-либо личнымъ вліяніемъ не по закону, а на дѣлѣ. Личное управленіе, такимъ образомъ, при Екатеринѣ уже существуетъ; недоставало лишь организаціи, которая придала бы ему единство и послѣдовательность.

V. *Коллегіи при Павлѣ и первыя министерства.* Какъ было прочно это личное управленіе, видно изъ того, что Павелъ, который хотѣлъ возстановить прежній порядокъ и ослабить значеніе реформъ Екатерины, на самомъ дѣлѣ лишь содѣйствовалъ дальнѣйшему развитію тѣхъ началъ, которыя подготовили министерское управленіе и расчистили почву для преобразованій Александра I въ области центральныхъ учрежденій. По вступленіи на престолъ Императора Павла, первою его мыслью было воротиться къ прежнему управленію. Черезъ двѣ недѣли послѣ смерти Екатерины вышелъ указъ, въ которомъ говорилось о крайней неудобности въ раздробленіи важныхъ отдѣленій государственной экономіи. На этомъ основаніи предписывается снова возстановить старыя коллегіи, упраздненныя при Екатеринѣ, а именно: Коммерцъ-Коллегію, Бергъ-Коллегію и Мануфактуръ-Коллегію на прежнемъ основаніи и съ отмѣною только тѣхъ статей, которыя противорѣчатъ Городовому положенію и Дворянской грамотѣ. Коллегіи эти дѣйствительно были открыты, но далеко не на прежнемъ основаніи. Надъ президентами и членами ихъ были поставлены главные директоры, которые, не участвуя въ засѣданіяхъ коллегій, сносились съ ними предложеніями и объявляли имъ Высочайшія повелѣнія. Право личнаго доклада Императору исключительно принадлежало главнымъ директорамъ, президенты же имъ не пользовались. Несмотря на возстановленіе коллегій, коллегіальное начало не было возстановлено; единоличная власть поставленныхъ надъ коллегіями директоровъ совершенно парализовала это коллегіальное начало. Единоличная власть генералъ-прокурора не только не ослабѣваетъ при Павлѣ, но еще усиливается; директоры обращали всѣ дѣла въ канцелярію генералъ-прокурора, гдѣ учреждены были особыя экспедиціи. Еще болѣе усилилась власть генералъ-прокурора учрежденіемъ новаго подчиненнаго ему центральнаго органа, которому было дано странное названіе: „Экспедиція государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго вѣдомства“.

Между тѣмъ какъ внутреннее управленіе все болѣе и болѣе сосредоточивалось въ рукахъ генералъ-прокурора, отъ него отходила вся

финансовая часть. Тотчасъ по восшествіи на престолъ Павла былъ назначенъ государственный казначей, которому подчинены не только четыре экспедиціи о доходахъ, но также и всѣ счетныя экспедиціи. И эта должность поручена графу Васильеву, въ которомъ мы можемъ признать перваго министра финансовъ. Вскорѣ и для водяныхъ сообщеній было создано особое учрежденіе и поручено графу Сиверсу. Эти новыя учрежденія не носили названія министерствъ, но были таковыми въ дѣйствительности. Но вотъ Павелъ создаетъ другое центральное учрежденіе, которому и даетъ названіе министерства. Это было учрежденное въ 1797 г. Министерство Удѣловъ. Черезъ три года учреждается другое министерство — Министерство Коммерціи. Такимъ образомъ, при Павлѣ мы можемъ отмѣтить новые успѣхи тѣхъ учрежденій и началъ, которыя ввели у насъ министерское управленіе.

§ 195. **Министерства при Александрѣ I.**

I. *Характеръ реформъ Александра I.* Александръ I вступаетъ на престолъ, проникнутый новыми политическими идеалами, внушавшими ему рѣшимость радикальныхъ перемѣнъ въ нашемъ государственномъ строѣ. Эта рѣшимость поддерживалась совершенно отрицательнымъ отношеніемъ къ существующимъ порядкамъ. Объ этомъ отношеніи свидѣтельствуетъ, между прочимъ, его письмо къ Виктору Павловичу Кочубею (1798 г.): „Въ нашихъ дѣлахъ господствуетъ неимовѣрный безпорядокъ, грабятъ со всѣхъ сторонъ, всѣ части управляются дурно, порядокъ, кажется, изгнанъ отовсюду“. Ближайшіе сотрудники Государя раздѣляли его взглядъ на наши порядки. Одинъ изъ первыхъ сподвижниковъ Императора писалъ ему: „Можно сказать къ сожалѣнію, что Россія никогда прямо устроена не была, хотя еще съ царствованіи Петра Великаго о семъ помышляемо было“.

И вотъ Александръ со своими сподвижниками, съ первыхъ же дней своего царствованія, хочетъ приняться за устроеніе этой неустроенной Россіи, преобразованіе, какъ они выражались, „de l'édifice infirme du gouvernement de l'empire“. Успѣхъ и направленіе этихъ преобразованій зависѣлъ, между прочимъ, отъ того, какая группа людей изъ окружавшихъ Александра возьметъ перевѣсъ—партія ли старыхъ екатерининскихъ дѣльцовъ—Трощинскаго, Державина, Зубова, или партія молодыхъ новаторовъ, воспитанныхъ на образцахъ западно-европейскаго быта и пропитанныхъ политическими принципами конституціонализма—Кочубея, Чарторыйскаго, Новосильцева. Сила первыхъ заключалась въ болѣе близкомъ знакомствѣ съ нашей администраціей, въ болѣе зрѣломъ политическомъ опытѣ, сила вторыхъ—въ воодушевленіи началами законности и политической свободы. Тѣ и другіе сходились въ воззрѣніяхъ на нашъ государственный строй, какъ на нуждающійся въ радикальныхъ преобразованіяхъ, но первые видѣли лѣкарство отъ всѣхъ золъ въ возвращеніи къ петровскимъ и екатерининскимъ учрежденіямъ, вторые—въ перенесеніи въ нашъ государственный строй учрежденій и началъ, выдвинутыхъ послѣдними политическими движеніями на Западѣ. Александръ не могъ не считаться съ мнѣніями первыхъ, какъ людей, которые несли отвѣтственный правительственный трудъ и безъ содѣйствія и политическаго опыта которыхъ онъ въ своихъ преобразованіяхъ обойтись не могъ; но вторые

стояли къ нему ближе и по лѣтамъ и по общности вкусовъ и симпатій. Къ первымъ онъ относился какъ къ полезнымъ дѣльцамъ, и въ извѣстномъ смыслѣ, какъ къ учителямъ, а ко вторымъ, какъ къ своимъ друзьямъ, единомышленникамъ и сотрудникамъ. Существованіемъ этихъ двухъ партій, между требованіями и воззрѣніями которыхъ долженъ былъ колебаться Государь, и объясняется неопредѣленность и шаткость того направленія, въ которомъ были сдѣланы преобразованія въ первую эпоху царствованія Александра, неопредѣленность и шаткость, которыя продолжаются до тѣхъ поръ, пока Сперанскій не сдѣлался руководителемъ и вдохновителемъ александровскихъ реформъ.

II. *Указы о возстановленіи Сената и объ учрежденіи министерствъ.* Преобразованія Александра должны были коснуться прежде всего центральныхъ учрежденій, которыя были лишены всякаго единства и всякаго правительственнаго надзора. Въ этомъ сходились и люди стараго порядка и поклонники европейскаго строя, обновленнаго революціей. Первымъ важнымъ законодательнымъ актомъ Александра были вышедшіе въ одинъ и тотъ же день указы о возстановленіи Сената и объ учрежденіи министерствъ въ 1802 г. Первымъ актомъ онъ удовлетворялъ притязанія старыхъ дѣльцовъ, поклонниковъ петровскихъ учрежденій, вторымъ онъ вступалъ на путь, на который влекли его молодые совѣтники. Этотъ послѣдній актъ былъ обдуманъ Государемъ и ближайшими совѣтниками въ такой глубокой тайнѣ, что многія важныя лица узнали о немъ только наканунѣ изданія. Этотъ указъ произвелъ сильное впечатлѣніе, по крайней мѣрѣ въ рядахъ высшей администраціи. Самыя разнородныя обвиненія посыпались на нововводителей. Въ новомъ учрежденіи видѣли разомъ и стѣсненіе Сената, и опасность министерскаго произвола, и въ то же время какое-то ограниченіе самодержавія. Это впечатлѣніе вполнѣ объясняется новостью языка и либеральными идеями, которыя открыто высказывались правительствомъ; внутреннее содержаніе новой мѣры оправдывало его гораздо менѣе. Манифестъ начинался признаніемъ, что до сихъ поръ управленіе имѣло болѣе возможности пресѣкать открывшееся зло, нежели предупреждать его; у правительства недоставало „спасительныхъ средствъ“ для открытія нуждъ народа, для учрежденія во всемъ необходимаго порядка и для развитія народныхъ силъ. Такими „спасительными средствами“ должны были отнынѣ сдѣлаться министерства.

III. *Первоначальная организація министерствъ и ея недостатки.* Министерствъ учреждалось восемь: 1) Военно-сухопутныхъ, 2) Военно-морскихъ силъ, 3) Иностранныхъ дѣлъ, 4) Юстиціи, 5) Внутреннихъ дѣлъ, 6) Финансовъ, 7) Коммерціи и 8) Народнаго просвѣщенія. Сверхъ того, сохранено особое вѣдомство государственнаго казначея. Для лучшаго надзора за администраціей установлены еженедѣльные доклады Императору. Новые указы должны были выходить не иначе, какъ контрассигнованными министрами. Если дѣло касается нѣсколькихъ министерствъ или предполагается новая мѣра, то министръ обязанъ предложить ее другимъ министрамъ „для надлежащаго соображенія со всѣми государственными частями“. Министры были подчинены Сенату. Каждый министръ долженъ былъ представлять отчетъ Сенату ежегодно по своему вѣдомству. Этотъ отчетъ разсматривался въ Сенатѣ въ

присутствіи министра и затѣмъ представлялся Государю вмѣстѣ съ мнѣніемъ Сената. Эта система надзора и это распредѣленіе всѣхъ задачъ управленія между министрами, облеченныя, кромѣ того, въ пикантную мантію либеральныхъ фразъ, могли испугать и смутить людей стараго порядка, благоговѣвшихъ передъ твореніями Петра и Екатерины и боявшихся всякихъ новшествъ.

Въ сущности же эта организація министерствъ включала въ себѣ очень мало новаго. Министерства Александра I почти не отличались отъ главныхъ дирекцій и павловскаго Министерства Коммерціи. Различныя части управленія были, правда, сгруппированы болѣе прежняго, а близкія по своему характеру поставлены въ общую зависимость отъ одного министра. Такъ, Бергъ-и Камеръ-Коллегіи, горное правленіе, стоявшія отдѣльно, соединились въ Министерствѣ Финансовъ вмѣстѣ съ банками, лѣснымъ департаментомъ и управленіемъ казенныхъ палатъ. Такое же сліяніе произошло въ Министерствѣ Внутреннихъ дѣлъ. Сюда вошли: хозяйственная экспедиція, соляная контора, Мануфактуръ-Коллегія, почта и губернскія правленія, прежде зависѣвшія отъ одного Сената. Но это большее сосредоточеніе дѣлъ не измѣнило порядка управленія. Каждое учрежденіе сохранило подъ надзоромъ министра свою индивидуальность, а коллегіи остались даже съ прежнимъ способомъ дѣлопроизводства и самостоятельнымъ положеніемъ. Министры въ сущности немногимъ управляли лично и непосредственно, а сносились съ подчиненными имъ мѣстами меморіями, которыя эти мѣста должны были представлять имъ еженедѣльно и выслушивать на нихъ замѣчанія министра. Министерства раздѣлялись на экспедиціи, но эти экспедиціи были только посредниками между ними и самостоятельными мѣстами.

Слабыя стороны этой новой организаціи центральнаго управленія, которая воздвигала собственно на старое зданіе лишь новую крышу, обнаружились очень скоро. Прежде всего установленная отвѣтственность министровъ оказалась иллюзорной и практически неосуществимой.

Сенатъ, изъ котораго хотѣли сдѣлать охранителя законности въ управленіи, оказался неспособнымъ удовлетворять этому назначенію. Онъ не только не могъ слѣдить за дѣятельностью министровъ, но не умѣлъ даже провѣрить ни одного отчета. Въ Сенатѣ не было ни сенаторовъ, ни дѣлопроизводителей, близко знакомыхъ съ администраціей, съ ея устройствомъ и теченіемъ дѣлъ въ ея отдѣльныхъ спеціальныхъ частяхъ, некому было указывать промахи и ошибки министровъ, и представленіе послѣдними отчетовъ въ Сенатъ обратилось въ пустую формальность. Первая комиссія, назначенная для провѣрки ихъ Сенатомъ, цѣлый годъ не могла кончить своей работы, несмотря на приставленныхъ къ ней оберъ-секретарей. Уже въ 1803 году мысль о сенатскомъ контролѣ была почти оставлена, Сенатъ былъ лишенъ важнаго права—дѣлать замѣчанія на указы.

IV. *Характеристики Сперанскимъ первоначальной организаціи министерствъ и учрежденіе министерствъ въ 1810 г.* Отношенія министерствъ къ остаткамъ прежняго управленія представляли такую неопредѣленность, которая не могла не обнаружиться очень скоро. Спе-

ранскій въ одной изъ своихъ позднѣйшихъ записокъ слѣдующимъ образомъ характеризуетъ эти отношенія.: „Какое мѣсто,—говоритъ 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 потому, что Сенатъ, яко учрежденіе правительствующее, оставленъ былъ въ своей силѣ. Если же они были равны Сенату, то или они, или первый департаментъ Сената были излишни, ибо въ нихъ и въ семъ департаментѣ дѣла были однородныя. Если они были подчинены Сенату, то отъ него или черезъ него должны были получать окончательныя разрѣшенія.“ Въ самомъ дѣлѣ, ничего не могло быть страннѣе отношеній этихъ двухъ первыхъ государственныхъ учрежденій. Сенатъ наблюдавшій за министрами, не могъ по прежнимъ законамъ разрѣшить расхода свыше 10 тысячъ рублей, между тѣмъ, какъ подчиненные ему министры располагали несмѣтными суммами. Естественно, что ранѣе всего вниманіе правительства было обращено на самый очевидный недостатокъ — на сохраненіе коллегій. Въ 1803 г. министръ внутреннихъ дѣлъ представилъ Государю подробный докладъ, въ которомъ мы уже видимъ изящное перо Сперанскаго.

Объяснивъ историческое значеніе коллегій, ихъ зависимость отъ министра и неудобство ихъ многотрудныхъ обрядовъ, Сперанскій дѣлаетъ такой общій выводъ: „Сверхъ того, что обрядъ коллегій съ настоящимъ положеніемъ несообразенъ, онъ представляетъ въ самомъ себѣ слѣдующія неудобства: 1) медленность въ дѣлахъ управленія, толико нестерпимая, составляетъ, такъ сказать, существо коллежскаго обряда, 2) недостатокъ раздѣленія работы и постепеннаго совершенія, 3) множество формъ совершенно излишнихъ и образъ письмоводства весьма затруднительный, 4) недостатокъ отвѣтственности. Неудобства сіи умножаются, когда составъ коллегій разсматривается въ отношеніи его къ министерству. Министръ, дѣйствуя въ коллегіи какъ главный директоръ, не можетъ иначе управлять ею, какъ только внѣшнимъ образомъ, т.-е. онъ долженъ получать отъ нея меморіи о дѣлахъ текущихъ, разсматривая ея представленія, дѣлать 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 дать ей свою резолюцію или объявить ей указъ! Сіе вводитъ министра въ безполезныя подробности, развлекаетъ вниманіе, отнимаетъ время и средства обозрѣвать ихъ въ совокупности“. Затѣмъ въ докладѣ обозначались условія правильной администраціи. Всѣ эти условія завершались гласнымъ признаніемъ того начала, которое давно уже косвенно проглядывало въ мѣрахъ XVIII в. Для того, чтобы единствомъ управленія доставить „болѣе удобности“, непремѣннымъ условіемъ выставлялось бюрократическое устройство. Эта мысль высказана ясно.

Въ основаніе центральныхъ учрежденій было положено Сперанскимъ начало раздѣленія власти на законодательную, судебную и исполнительную. Это дѣленіе до тѣхъ поръ существовало только въ

губерніяхъ и было проведено реформами Екатерины. Сперанскій вноситъ его и въ высшее центральное управленіе. Органомъ законодательной власти былъ сдѣланъ Государственный Совѣтъ, исполнительная — вручена министерствамъ, Сенатъ же остался со своимъ прежнимъ назначеніемъ съ тѣмъ лишь измѣненіемъ, что законодательныя функціи совершенно отошли отъ него, и онъ сдѣлался высшею судебною инстанціей и правительственнымъ учрежденіемъ, надзирающимъ за дѣятельностью министровъ и контролирующимъ ее.

Сперанскій, такимъ образомъ, создавая Государственный Совѣтъ и министерства, производитъ радикальную перемѣну въ центральномъ управленіи, но при этомъ онъ не измѣняетъ всѣхъ основаній стараго порядка, а остается на почвѣ прежнихъ учрежденій. Мы не остановимся на организаціи Государственнаго Совѣта, о которомъ подробно говорили выше, а разсмотримъ лишь то новое устройство, которое Сперанскій далъ министерствамъ. Это новое устройство было дано имъ двумя актами: манифестомъ 25-го іюля 1810 года, въ которомъ только обозначено число и характеръ вѣдомства, и Общимъ учрежденіемъ министерствъ, изданнымъ почти черезъ годъ, именно 25-го іюня 1811 года. Въ представленной въ 1810 году Государю пространной запискѣ Сперанскій подробно объясняетъ несовершенство существовавшихъ съ 1802 года министерствъ. Несовершенства эти, по его мнѣнію, заключаются въ слѣдующемъ: 1) въ недостаткѣ отвѣтственности, которая, по его словамъ, не должна состоять только въ словахъ, но быть вмѣстѣ и существенной; 2) въ недостаткѣ точности въ раздѣленіи дѣлъ, происшедшемъ отъ того, что „въ системѣ 1802 года болѣе былъ уваженъ порядокъ предшествующій, чѣмъ естественная связь и отношеніе дѣлъ, безъ сомнѣнія потому, что казалось несходственнымъ пуститься съ перваго шага въ новыя установленія и, строя новое зданіе, разрушить все прежнее до основанія“; 3) въ недостаткѣ учрежденій. Въ манифестѣ 1802 г. былъ означенъ кратко только кругъ дѣйствій министерствъ. Впослѣдствіи изданы штаты и переименованы канцеляріи въ департаменты; на этомъ все и остановилось. Ни внутри министерствъ, ни въ частяхъ, отъ нихъ зависящихъ, не сдѣлано никакого правильнаго образованія. Отсюда произошло, что дѣла, не бывъ раздѣлены на свои степени, всѣ попрежнему стекаются въ однѣ руки и естественно производятъ пустое многодѣліе и безпорядокъ“.

V. *Преобразованія Сперанскаго.* Перемѣны, которыя произвелъ Сперанскій въ виду этихъ недостатковъ, состояли въ слѣдующемъ.

1. *Болѣе правильное распредѣленіе административныхъ задачъ.* Было установлено болѣе правильное распредѣленіе административныхъ задачъ между отдѣльными министерствами. Теперь учреждалось пять министерствъ: 1) Министерство Иностранныхъ дѣлъ, завѣдующее иностранными сношеніями, 2) Военное и Морское, задача котораго — заботиться о внѣшней безопасности, 3) Внутреннихъ дѣлъ, обнимающее финансовое управленіе и внутреннія дѣла, 4) Юстиціи, завѣдующее судомъ, и 5) Полиціи, заботящееся о внутренней безопасности.

Это раздѣленіе, которое просто сгруппировало подъ извѣстныя внѣшнія категоріи уже существовавшія вѣдомства, представляетъ преимущества сравнительно съ прежнимъ; но это раздѣленіе страдало

противоположнымъ недостаткомъ — „отвлеченной соразмѣрностью частей, — какъ выражается Трощинскій, — теоретической стройностью, не соотвѣтствовавшей практическимъ потребностямъ администраціи“. Это раздѣленіе упразднило Министерство Коммерціи, которое успѣло уже оправдать себя, и учредило Министерство Полиціи, потребность въ которомъ вовсе не чувствовалась и которое было въ очень скоромъ времени упразднено и соединено съ Министерствомъ Внутреннихъ дѣлъ. Этому послѣднему министерству Сперанскій поручилъ слишкомъ широкую область, которая не соотвѣтствовала кругу вѣдомства другихъ министерствъ. Оно поэтому и не могло удержаться въ первоначальномъ видѣ и распалось впослѣдствіи на отдѣльныя министерства: Министерство Внутреннихъ дѣлъ, Министерство Финансовъ, Министерство Путей Сообщенія и Министерство Народнаго Просвѣщенія.

2. *Упорядоченіе внутренней организаціи.* Второй перемѣной, внесенной Сперанскимъ въ прежнее учрежденіе, была болѣе прочная, послѣдовательная и цѣлесообразная внутренняя организація. Вмѣсто прежнихъ коллегіальныхъ и бюрократическихъ формъ, крайне неудачно смѣшанныхъ, онъ сумѣлъ правильно распредѣлить ихъ, разграничить и связать ихъ въ одно стройное управленіе. Коллегіальное начало получило мѣсто въ совѣщательныхъ учрежденіяхъ при министерствахъ, бюрократическое—въ канцеляріяхъ. Совѣщательными учрежденіями были: 1) совѣтъ министра, состоящій изъ его товарища и директоровъ департаментовъ; кромѣ того, членами его могли быть и приглашенные спеціалисты, фабриканты, заводчики и купцы; сюда стекаются и здѣсь обсуждаются всѣ важнѣйшія дѣла, требующія зрѣлаго разсмотрѣнія и спеціальныхъ свѣдѣній; 2) совѣщательнымъ присутствіемъ для департамента было еще общее присутствіе отдѣленій. Бюрократическій же элементъ получилъ мѣсто въ устройствѣ канцеляріи, на которую возложено не обсужденіе, а исполненіе мѣръ. Канцелярія завѣдуетъ тѣми дѣлами, которыя касаются не отдѣльныхъ частей, а всего министерства, и сверхъ того распредѣляетъ дѣла по департаментамъ. Департаменты завѣдуютъ каждый особою отраслью дѣлъ и состоятъ изъ отдѣленій. Назначеніе отдѣленій — подготовлять дѣла, поступающія на рѣшеніе директора или министра. Для того, чтобы министръ не былъ обремененъ мелкими дѣлами управленія, въ точности опредѣлено, какія дѣла могутъ быть рѣшены въ департаментѣ и какія непремѣнно восходятъ къ министру.

3. *Отвѣтственность министровъ и отношеніе ихъ къ второстепеннымъ органамъ.* Третья перемѣна, внесенная Сперанскимъ, заключалась въ опредѣленіи отвѣтственности министровъ и ихъ отношеній къ второстепеннымъ учрежденіямъ. Надзирающимъ надъ министерствами учрежденіемъ былъ сдѣланъ Сенатъ, который вмѣстѣ съ тѣмъ долженъ былъ вносить единство въ министерское управленіе. Въ Сенатъ поступали дѣла: 1) когда возникало такое недоразумѣніе въ способѣ исполненія, разрѣшеніе котораго зависѣло не отъ одного министерства, но отъ содѣйствія многихъ; 2) когда между министерствами или губернскими мѣстами возникало сомнѣніе „о точной принадлежности самого предмета исполненія“; 3) когда распоряженія одного вѣдомства затруднялись предписаніями другого; 4) когда нужно было принять об-

щую административную мѣру. Очевидно, что при такомъ содѣйствіи Сената въ высшемъ управленіи не могло быть никакого единства. На Сенатъ возлагался, съ одной стороны, надзоръ за центральною властью, съ другой—непосредственное управленіе, т.-е. два рода дѣятельности, взаимно исключающіе другъ друга и совмѣщеніе которыхъ давно оказалось несостоятельнымъ. Точно также трудно не видѣть, что настоящаго единства между министерствами не могло быть, когда соглашеніе административныхъ мѣръ возлагалось не на нихъ, а на другое постороннее учрежденіе.

Правила объ отвѣтственности министровъ, строго и точно опредѣленныя наказомъ, остались мертвою буквой. По смыслу закона министръ подвергался взысканію не только за важную государственную вину, но и за дурное управленіе. Онъ могъ быть отданъ подъ слѣдствіе, удаленъ отъ должности и подвергнутъ верховному уголовному суду, но не было власти, которая, слѣдя постоянно за его дѣйствіями, могла бы обнаружить ихъ незаконность. Государственный Совѣтъ имѣлъ право назначить изъ среды своей слѣдственную комиссію по жалобамъ на министра, но министръ былъ самъ членомъ Совѣта, и недоставало органа, черезъ который эти жалобы могли бы доходить. Сенатъ скоро возвратился къ прежней роли,—административная власть осталась за нимъ только по имени.

Но этой организаціей министерствъ Сперанскій очень гордился. „Смѣю утверждать съ достовѣрностью, — пишетъ онъ,—что ни одно государство въ Европѣ не можетъ похвалиться учрежденіемъ столь опредѣлительнымъ и столь твердымъ“. И дальнѣйшая исторія министерствъ въ извѣстномъ смыслѣ оправдала этотъ отзывъ Сперанскаго и доказала живучесть той организаціи, которую онъ далъ центральному управленію. Эта организація въ ея основныхъ чертахъ не подвергалась существеннымъ измѣненіямъ.

ГЛАВА V.

Общія положенія дѣйствующаго законодательства о власти министровъ и организація министерствъ.

§ 196. Родъ и степень власти министровъ.

I. *Характеръ власти министерствъ.* Родъ власти, предоставленной министрамъ, опредѣленный въ Сводѣ, обусловливается тѣмъ воззрѣніемъ на раздѣленіе властей, которое было положено Сперанскимъ въ основаніе созданной имъ организаціи министерствъ. По этому воззрѣнію существуютъ три власти: законодательная, исполнительная и судебная, которыя, имѣя свой источникъ въ самодержавной власти монарха, должны быть поручаемы различнымъ органамъ. Этими органами, по плану Сперанскаго, должны были быть Государственный Совѣтъ, мѣста судебныя съ Сенатомъ во главѣ и министерства; первому поручается законодательная дѣятельность, вторымъ—судебная, третьимъ—исполнительная. Такое распредѣленіе властей и обусловли-

ваетъ собой постановленіе нашего Свода, опредѣляющее родъ власти, предоставленной министрамъ. Въ ст. 152-й Учрежд. минист. мы читаемъ: „Въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія".

Будучи исключительно органами исполнительной власти, министерства, по Своду, должны дѣйствовать только въ предѣлахъ существующихъ законовъ, установленіе которыхъ предоставлено другому независимому отъ нихъ органу. Этотъ принципъ выраженъ въ ст. 154-й: „Существо власти,—сказано въ ней,—ввѣряемой министрамъ, принадлежитъ единственно къ порядку исполнительному: никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе или отмѣна прежняго не могутъ быть установляемы властью министра". Власть судебная также строго разграничивается отъ исполнительной, предоставленной министерствамъ, какъ это вытекаетъ изъ стт. 178-й и 179-й. „Власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ" (ст. 178-я). „Посему никакое министерство само собою никого судить и никакихъ тяжбъ рѣшить не можетъ" (ст. 179-я).

II. *Исполнительная власть министерствъ.* Въ чемъ же заключается исполнительная власть министерствъ, столь опредѣленно въ принципѣ разграниченная въ приведенныхъ статьяхъ Свода отъ власти законодательной и судебной? На этотъ вопросъ мы находимъ отвѣтъ въ стт. 153-й, 156-й и 157-й. „Министерства установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ ихъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе" (ст. 153-я). „Власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учрежденій" (ст. 156-я). „Послѣдствія, отъ сей власти проистекающія, суть: 1) опредѣленіе и увольненіе высшихъ чиновниковъ по представленіямъ министровъ, а нижнихъ—собственнымъ ихъ утвержденіемъ; 2) надзоръ надъ дѣйствіемъ всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, взысканіе отъ нихъ отвѣтовъ въ случаѣ бездѣйствія или неправильнаго исполненія, удаленіе отъ должностей и преданіе ихъ суду въ случаѣ важныхъ преступленій; 3) разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учрежденій всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи; 4) принятіе всѣхъ мѣръ, нужныхъ къ дѣйствію законовъ или учрежденій, когда они утверждены и обращены къ исполненію министра" (ст. 157-я).

Такова, по опредѣленію нашего Свода, нормальная компетенція министерствъ. Но въ чрезвычайныхъ случаяхъ имъ статьей 158-й предоставляются чрезвычайныя полномочія: „Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ оно быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія, но они обязаны доносить въ то же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности".

По опредѣленію нашего Свода, министерства являются, такимъ образомъ, органами исполнительной власти, назначеніе которой опять же понимается нашимъ Сводомъ въ ограниченномъ смыслѣ, а именно въ смыслѣ дѣятельности, направленной на исполненіе законовъ (ст.

153-я) и вращающейся исключительно въ предѣлахъ этихъ законовъ, а не въ смыслѣ правительственной дѣятельности вообще. Но такое опредѣленіе нашимъ Сводомъ рода власти министерствъ не вполнѣ соотвѣтствуетъ той роли и тому значенію, которымъ пользуются они въ дѣйствительности. Министерства наши не только исполняютъ законы и надзираютъ за исполненіемъ подчиненныхъ органовъ въ предѣлахъ этихъ законовъ, но и самостоятельно и творчески регламентируютъ своими распоряженіями вновь возникающія отношенія. Министерскіе циркуляры и распоряженія, которые получили широкое развитіе въ особенности въ послѣднее время, вкладываютъ въ законы новое содержаніе, развиваютъ и дополняютъ ихъ, регламентируютъ дѣятельность подчиненныхъ имъ учрежденій и своими предписаніями пополняютъ пробѣлы, оставленные законами. Объ этомъ правѣ министерствъ издавать распоряженія, которымъ они такъ широко пользуются, ничего не говорится въ статьяхъ Свода, опредѣляющихъ родъ и степень ихъ власти.

III. *Судебная власть министерствъ.* Постановленія Свода грѣшатъ неточностью и въ тѣхъ своихъ частяхъ, въ которыхъ они проводятъ такую рѣзкую грань между исполнительною властью, съ одной стороны, и судебною и законодательною съ другой. Министерства, хотя и не судятъ, тѣмъ не менѣе облечены въ извѣстныхъ случаяхъ правомъ преслѣдованія и наказанія преступленія. Министръ юстиціи по закону, изданному въ маѣ мѣсяцѣ 1885 г., имѣетъ очень широкую дисциплинарную власть надъ судебнымъ персоналомъ. Существенны также полномочія, предоставленныя министру внутреннихъ дѣлъ по закону 19-го мая 1873 г., въ дѣлѣ преслѣдованія политическихъ преступниковъ. Этому же министру по закону 7-го іюля 1872 г. предоставлено право книги и изданія, которыя онъ сочтетъ вредными, не допускать къ продажѣ и уничтожать ихъ, испросивъ на то соизволеніе Комитета Министровъ. Кромѣ того, помимо суда, административнымъ порядкомъ министерства имѣютъ право принять карательныя мѣры противъ неблагонадежныхъ лицъ, напр., запрещеніе жительства въ опредѣленномъ мѣстѣ, отдача подъ надзоръ полиціи и т. п.

Дѣла по нарушенію интересовъ казны разрѣшаются при участіи административныхъ лицъ, въ вѣдомство которыхъ входятъ эти интересы: „По дѣламъ казеннаго управленія — читаемъ мы въ ст. 1295-й Уст. гражд. судопр., — министры и управляющіе, а равно оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода имѣютъ право, независимо отъ участвующихъ въ дѣлѣ сторонъ, входить въ кассаціонный департаментъ Сената съ представленіемъ объ отмѣнѣ рѣшеній судебныхъ палатъ“. Споры о казенномъ имуществѣ, возникающіе между министрами, могутъ быть разрѣшаемы административнымъ порядкомъ. Ст. 1297-я Уст. гражд. судопр. опредѣляетъ, что такіе споры разрѣшаются по взаимному соглашенію министровъ, если же соглашеніе не послѣдуетъ, то они представляются на разрѣшеніе 1-го департамента Сената. Административнымъ порядкомъ, установленнымъ для дѣлъ казеннаго управленія, производятся также дѣла между казеннымъ управленіемъ и частными лицами, возникающія изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей.

IV. *Власть министерствъ въ области законодательной.*. Если министерства принимаютъ, такимъ образомъ, участіе въ отправленіи правосудія и имѣютъ извѣстную долю въ судебной части, то еще важнѣе и вліятельнѣе ихъ участіе въ законодательной дѣятельности. Хотя право возбуждать законодательные вопросы и вносить, съ разрѣшенія Государя, законодательные проекты въ Государственный Совѣтъ принадлежитъ, по Своду, Сенату, Сѵноду и министерствамъ, однако de facto всѣ законодательные проекты, вносимые въ Государственный Совѣтъ, исходятъ отъ министерствъ, которыя, стоя во главѣ управленія и слѣдя за теченіемъ правительственныхъ дѣлъ, всего болѣе способны подмѣчать обнаруживающіеся въ законодательствѣ пробѣлы и имѣютъ въ своемъ распоряженіи наибольшія средства для собранія и разработки необходимаго матеріала. Наконецъ, съ учрежденіемъ Совѣта Министровъ, въ которомъ участвуютъ всѣ министры и который служитъ органомъ для отправленія Государемъ его права законодательной иниціативы, создано учрежденіе, участвуя въ которомъ, министры по необходимости принимаютъ самое вліятельное участіе въ возбужденіи всѣхъ законодательныхъ вопросовъ. Но не только большинство всѣхъ законодательныхъ вопросовъ исходитъ отъ министровъ, но и въ окончательномъ обсужденіи ихъ они принимаютъ самое дѣятельное участіе. Они представляютъ свои объясненія въ департаментахъ Государственнаго Совѣта при обсужденіи внесенныхъ ими или касающихся ихъ вѣдомствъ законодательныхъ проектовъ, они же участвуютъ на правахъ непремѣнныхъ членовъ во всѣхъ общихъ собраніяхъ Государственнаго Совѣта, на которыхъ и подаютъ голоса наравнѣ съ прочими членами.

V. *Другіе органы исполнительной власти.* Если министерства не являются, такимъ образомъ, только органами исполнительной власти, то, съ другой стороны, они не единственные органы этой власти; они раздѣляютъ ее въ извѣстныхъ случаяхъ съ Сенатомъ и Комитетомъ Министровъ. Мы уже говорили, что по плану Сперанскаго, который хотѣлъ уничтожить Комитетъ Министровъ, министерства должны были быть подчинены надзору и верховному руководству Сената. Поэтому всѣ дѣла, требующія общаго соображенія или превышающія власть отдѣльныхъ министровъ, или не могущія быть разрѣшенными силою дѣйствующихъ законовъ, должны были восходить въ Сенатъ. Эта часть плана Сперанскаго, какъ извѣстно, не нашла себѣ примѣненія. Комитетъ Министровъ не былъ упраздненъ, и дѣла, долженствовавшія восходить въ Сенатъ, теперь раздѣлены на двѣ категоріи, — одни изъ нихъ, не требующія Высочайшаго разрѣшенія, попрежнему восходятъ въ Сенатъ, другія, которыя требуютъ такого разрѣшенія, разсматриваются въ Комитетѣ Министровъ. „Отличное свойство дѣлъ, составляющихъ отношенія министровъ къ высшей власти исполнительной, и различіе ихъ отъ предметовъ законодательныхъ состоитъ въ томъ, что они не предполагаютъ никакого новаго закона или учрежденія, но требуютъ единаго общаго распорядка въ исполненіи принятыхъ правилъ или единообразнаго приложенія къ частнымъ случаямъ“ (ст. 171-я). „Предметы эти опредѣляются не особеннымъ существомъ самихъ дѣлъ, но степенью власти, потребной къ разрѣшенію ихъ или

исполненію“ (ст. 172-я). „Правительствующій Сенатъ есть средоточіе дѣлъ сего рода; въ немъ разрѣшаются они по существующимъ законамъ и учрежденіямъ“ (ст. 173-я). „Гдѣ законы и учрежденія недостаточны или когда, по силѣ самыхъ сихъ законовъ и учрежденій, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія, тамъ дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе черезъ Комитетъ Министровъ“ (ст 174 я). „Отсюда возникаютъ два рода отношеній министровъ къ симъ высшимъ установленіямъ: 1) къ Правительствующему Сенату—по дѣламъ исполнительнымъ общимъ, 2) къ Комитету Министровъ—по дѣламъ требующимъ особеннаго Высочайшаго разрѣшенія“ (ст. 175-я). „Дѣла исполнительныя общія представляются на разрѣшеніе Правительствующаго Сената: 1) когда въ образѣ исполненія встрѣтится недоумѣніе или затрудненіе, коего разрѣшеніе, не предполагая новаго закона или отмѣны прежняго, зависить не отъ одного министерства, но отъ общаго соображенія и содѣйствія другихъ; 2) когда между разными частями управленія какъ въ министерствахъ, такъ и въ губернскихъ начальствахъ произойдетъ сомнѣніе о точной принадлежности самого предмета исполненія; 3) когда дѣйствіе принятой какой-либо мѣры или точное исполненіе данныхъ предписаній по одной части будетъ преграждаемо въ другой предписаніями или мѣрами противными, или же бездѣйствіемъ, или прекословіемъ начальствъ подчиненныхъ; 4) когда мѣра, пріемлемая въ одномъ министерствѣ по существу своему зависитъ отъ соображенія или требуетъ содѣйствія другихъ, или когда по теченію дѣлъ въ одномъ министерствѣ признано будетъ нужнымъ усилить принятыя имъ мѣры содѣйствіемъ другихъ; 5) когда признано будетъ нужнымъ усилить исполненіе принятыхъ мѣръ понужденіемъ, штрафами и взысканіями; 6) когда предстанетъ нужда сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій; 7) когда признано будетъ нужнымъ собрать общія свѣдѣнія, коихъ составленіе и предметы относятся не къ одному министерству, но предполагаютъ содѣйствіе другихъ“ и въ нѣкоторыхъ еще другихъ случаяхъ, второстепенныхъ по своему значенію (ст. 176-я Учр. мин.). „Къ дѣламъ же исполнительнымъ, требующимъ особеннаго Высочайшаго разрѣшенія и потому восходящимъ отъ министерства въ Комитетъ Министровъ, принадлежатъ вообще всѣ предметы управленія, предполагающіе новый распорядокъ или дополненіе правилъ, также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, прежде правительствомъ принятыхъ и Высочайше утвержденныхъ“ (ст. 177-я Учр. мин.).

§ 197. **Взаимное отношеніе министерствъ.**

I. *Составляютъ ли министерства единое учрежденіе?* По нашему Своду, отдѣльныя министерства составляютъ единое учрежденіе. „Поелику всѣ министерства—единое управленіе,—читаемъ мы въ 182-й ст. Учр. мин.,—одно изъ нихъ не можетъ отдѣляться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли. Раздѣленіе разныхъ частей управленія по министерствамъ не есть раздѣленіе самаго управленія, которое по существу своему всегда должно быть едино“. „Но при семъ единствѣ управленія ни одинъ министръ не долженъ самъ собою и непосредственно входить въ управленіе дѣлъ, ввѣренныхъ другому“ (ст.

183-я). „Въ дѣлахъ, прикосновенныхъ къ разнымъ министерствамъ, каждый министръ обязанъ требовать содѣйствія другихъ посредствомъ сношеній“ (ст. 184-я).

Но это начало единства министерствъ является скорѣе теоретическимъ принципомъ, чѣмъ практическимъ правиломъ, находящимъ свое существованіе въ дѣйствительности. Въ самомъ устройствѣ нашихъ министерствъ мы не находимъ учрежденій или правилъ, которыя сдѣлали бы единство министерствъ практическимъ и установили бы условія, при которыхъ оно было бы осуществимо.

Въ 1861 г. учреждается Совѣтъ Министровъ, „дабы,—какъ сказано въ указѣ 12-го ноября,—соблюсти систему и единство дѣйствій всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій“. Удовлетворяетъ ли Совѣтъ этому своему назначенію? Едва ли. Въ Совѣтъ вносятся на обсужденіе лишь извѣстные вопросы, касающіеся изданія новыхъ законодательныхъ проектовъ и общихъ административныхъ мѣръ. Совѣтъ собирается подъ предсѣдательствомъ Государя, который руководитъ преніями и имѣетъ, конечно, въ обсужденіи вопроса рѣшающій и подавляющій голосъ. Совѣтъ существуетъ не столько для того, чтобы установлять солидарность въ мнѣніяхъ отдѣльныхъ министровъ, сколько съ цѣлью дать Государю возможность обозрѣть проектируемые министрами законы и административныя мѣры и установить между этими мѣрами и законами то соотвѣтствіе, которое онъ считаетъ желательнымъ. Совѣтъ и можетъ установить это соотвѣтствіе, которое, однако, вовсе не обусловливаетъ собой солидарности въ мнѣніяхъ и дѣйствіяхъ министровъ.

Установленіе единства въ дѣйствіяхъ министровъ не по силамъ Совѣту уже потому, что вся текущая администрація находится внѣ предѣловъ компетенціи Совѣта и никогда не составляетъ предмета обсужденія въ немъ. И что Совѣтъ Министровъ имѣетъ цѣлью не столько установлять гармонію въ дѣйствіяхъ министровъ, сколько служить органомъ, при посредствѣ котораго Государь обозрѣваетъ направленіе министерскаго управленія и осуществляетъ свое право законодательной иниціативы, видно уже изъ того, что министры не собираются самопроизвольно въ Совѣтъ и никогда не совѣщаются внѣ присутствія Государя, который созываетъ Совѣтъ и всегда самолично предсѣдательствуетъ въ немъ.

II. *Единство министерствъ въ конституціонныхъ государствахъ.* Въ конституціонныхъ государствахъ Запада однородность и единство въ дѣйствіяхъ министровъ достигается той организаціей, въ силу которой отдѣльные министры образуютъ единую коллегію съ первымъ министромъ во главѣ. Этотъ первый министръ является какъ бы знаменемъ, свидѣтельствующимъ о направленіи всего министерства и подъ прикрытіемъ котораго дѣйствуетъ вся коллегія. Отъ него исходитъ руководство всей политикой министерства, его убѣжденія и программа налагаютъ печать на эту политику и опредѣляютъ ея направленіе. Выдающаяся роль перваго министра получила особенное развитіе за послѣднее время. Онъ все болѣе и болѣе заслоняетъ собою значеніе остальныхъ министровъ, которые являются не столько государственными сановниками, самостоятельно заправляющими извѣстными обла-

стями управленія, сколько его младшими товарищами и сотрудниками, между которыми онъ распредѣляетъ по своему усмотрѣнію различныя административныя задачи, составляющія въ цѣломъ область его безспорнаго руководства. Не отдѣльные министры являются теперь довѣренными лицами главы государства и народнаго представительства, а одинъ только первый министръ. Ему поручаетъ глава государства составленіе кабинета, предоставляя ему полную свободу въ выборѣ товарищей, на него же смотритъ большинство народнаго представительства, какъ на своего вождя, которому оно довѣряетъ руководство всей внутренней политикой и убѣжденія котораго служатъ для этого большинства ручательствомъ, что и его товарищи будутъ дѣйствовать въ духѣ и направленіи, выразителемъ и представителемъ котораго является этотъ первый министръ. Та роль, которую играли Гладстонъ и Салисбери въ Англіи, Бисмаркъ въ Германіи, можетъ дать понятіе о томъ выдающемся значеніи, которое завоевали себѣ первые министры въ современной конституціонной монархіи.

Благодаря такой организаціи министерствъ, благодаря такому положенію перваго министра и отношенію его къ своимъ товарищамъ, устанавливается полная солидарность между членами министерства; первый министръ, или, какъ онъ также называется президентъ-министръ, избираетъ себѣ товарищей вполнѣ согласныхъ съ его политическою программой и берущихъ на себя обязательство поддерживать ее и проводить въ предоставленной имъ области управленія. Если же обнаруживается разногласіе между министромъ-президентомъ и однимъ изъ его товарищей, то возникаетъ частичный министерскій кризисъ, т.-е. министръ, разошедшійся въ мнѣніяхъ съ главой министерства, подаетъ въ отставку, и на его мѣсто первый министръ выбираетъ себѣ другого товарища, обязующагося поддерживать политику своего вождя. При такой организаціи постоянно поддерживается солидарность министерствъ, не допускающихъ въ своей средѣ гетерогенныхъ элементовъ, и такая солидарность является необходимымъ требованіемъ правильнаго теченія конституціонной жизни. Важнѣйшимъ же условіемъ этой правильности слѣдуетъ, конечно, признать полную солидарность между народнымъ представительствомъ и министерствомъ, т.-е. между органомъ законодательной власти и органомъ власти исполнительной. Народное же представительство не имѣетъ возможности контролировать отдѣльныя дѣйствія министровъ и не имѣетъ достаточно дѣйствительныхъ средствъ въ своемъ распоряженіи для того, чтобы настаивать на исполненіи своихъ требованій и для предупрежденія неодобряемыхъ имъ правительственныхъ дѣйствій. Однимъ изъ такихъ средствъ было въ Англіи „right of empeachement“, — право нижней палаты обвинять министровъ въ нарушеніи конституціи. Но это средство могло предупреждать лишь явныя нарушенія конституціи и беззаконія министровъ и вело къ конфликтамъ и столкновеніямъ, которые нарушали нормальное теченіе государственной жизни. Вотъ почему и сложился постепенно обычай, въ силу котораго министрами являются лишь лица, пользующіяся довѣріемъ большинства народнаго представительства. Это довѣріе и служитъ гарантіей тому, что министры не будутъ нарушать конституцію, а будутъ дѣйствовать со-

гласно ея требованіямъ и согласно политической программѣ того большинства, вождями и избранниками котораго они являются. Но такъ какъ народное представительство, какъ и всякое многочисленное собраніе, недостаточно компетентно въ дѣлѣ избранія подходящихъ сановниковъ, для отдѣльныхъ спеціальныхъ административныхъ областей, то оно и не беретъ на себя этой непосильной задачи, а возлагаетъ ее на вождя господствующей партіи и предоставляетъ ему избрать изъ среды этой партіи себѣ сотрудниковъ и товарищей.

Такимъ образомъ, особенныя условія политической жизни въ конституціонномъ государствѣ и прежде всего настоятельная потребность въ солидарности между народнымъ представительствомъ и министерствами сдѣлали то, что въ такомъ государствѣ министерства образуютъ гомогенное цѣлое, коллегію лицъ, связанныхъ, такъ сказать, круговою порукой за свои дѣйствія и солидарныхъ въ своихъ дѣйствіяхъ и убѣжденіяхъ.

III. *Единство министерствъ въ Россіи.* Этихъ условій, вызвавшихъ въ конституціонномъ государствѣ потребность въ солидарномъ министерствѣ, у насъ не существуетъ. У насъ нѣтъ народнаго представительства, которое нуждается въ гомогенномъ министерствѣ, чтобы имѣть возможность контролировать его; у насъ не существуетъ и министерства, какъ самостоятельной политической силы, руководящей всей внутренней политикой страны, нуждающагося, въ качествѣ такой внутренней силы, въ цѣльности и компактности, достижимыхъ лишь при однородности элементовъ. Наши министерства не образуютъ такой политической силы, и однородность не является необходимымъ условіемъ ихъ организаціи. Министры у насъ являются не чѣмъ инымъ, какъ отдѣльными сановниками, которымъ Государь поручаетъ подъ своимъ непосредственнымъ надзоромъ и руководствомъ отдѣльныя отрасли управленія и которые, отправляя довѣренныя имъ административныя задачи, отвѣтственны за свои дѣйствія и распоряженія лишь предъ Государемъ. При такихъ условіяхъ государственной жизни наши министры должны быть солидарны не между собой, а солидарны съ Государемъ. Эта же солидарность устанавливается тѣмъ, что Государь самъ избираетъ себѣ министровъ и оставляетъ ихъ на этомъ посту до тѣхъ поръ, пока считаетъ ихъ способными быть проводниками его политическихъ видовъ и преслѣдуемыхъ имъ государственныхъ цѣлей. Единство въ управленіи необходимо, конечно, и въ абсолютной монархіи, но оно достигается не солидарнымъ и однороднымъ министерствомъ, а тѣмъ, что руководство всей политикой государства исходитъ отъ Государя, который и указываетъ своимъ сотрудникамъ-министрамъ тѣ начала и то направленіе, въ которомъ они должны завѣдывать порученными имъ спеціальными вѣдомствами.

§ 198. **Отношеніе министровъ къ мѣстамъ подчиненнымъ.** Какъ министры обязаны исполнять волю Государя и служить проводниками его предначертаній, такъ и подчиненныя министрамъ мѣста и учрежденія должны безпрекословно исполнять предписанія министровъ, которые являются посредниками между этими мѣстами и Государемъ.

„Мѣста и лица, — читаемъ мы въ 188-й ст. Учр. мин., — подчиненныя министерству, исполняютъ предписанія его съ точностью и

безпрекословно". Но, такъ какъ обязанность такого точнаго и безпрекословнаго исполненія предписаній министровъ основывается на предположеніи, что эти предписанія являются точной передачей воли монарха, а воля эта для подчиненныхъ мѣстъ можетъ быть доступна лишь въ формѣ закона, то мѣста эти должны чинить немедленное исполненіе лишь по предписаніямъ министра, не противорѣчащимъ законамъ, въ противномъ же случаѣ они должны откладывать исполненіе до разрѣшенія недоразумѣнія министромъ. Въ случаѣ же подтвержденія министромъ своего предписанія имъ вмѣняется въ обязаннность обращаться въ Сенатъ. „Предписанія министра, — читаемъ мы въ Сводѣ,—могутъ быть двухъ родовъ: въ однихъ объявляются именныя Высочайшія повелѣнія, въ другихъ министръ дѣйствуетъ собственной его властью". „Если бы предписаніемъ министра, содержащимъ въ себѣ объявленіе Высочайшаго повелѣнія, отмѣнялся законъ или учрежденіе, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданное, тогда начальство, ему подчиненное, обязано, не чиня исполненія, представить о семъ министру. Если же и за симъ представленіемъ предписаніе будетъ подтверждено въ той же силѣ, то тогда начальство обязано случай сей представить Правительствующему Сенату на окончательное разрѣшеніе" (стт. 189-я, 190-я). „Если бы въ предписаніи, непосредственно отъ власти министра исходящемъ, начальство, ему подчиненное, усмотрѣло отмѣну закона, учрежденія или объявленнаго прежде Высочайшаго повелѣнія, то оно обязано представить о семъ министру. Если же и за симъ предписаніе будетъ подтверждено отъ лица министра въ той же силѣ, тогда начальство обязано случай сей представить Правительствующему Сенату на окончательное разрѣшеніе" (ст. 191-я Учр. мин.).

Подчиненныя мѣста не только не обязаны исполнять распоряженій, противныхъ законамъ, но и такихъ предписаній, которыя выходятъ за предѣлы издавшаго ихъ министерства. „Если подчиненное начальство получитъ предписаніе отъ министра по такому дѣлу, которое не принадлежитъ къ его министерству, то, не чиня по оному исполненія, оно обязано испросить разрѣшеніе отъ того министра, къ коему относится предметъ предписанія" (ст. 195-я).

Этими постановленіями нашъ Сводъ хотѣлъ до извѣстной степени гарантировать законномѣрность министерскихъ распоряженій. Но вмѣстѣ съ тѣмъ въ извѣстныхъ случаяхъ, которые точно не опредѣляются, онъ вооружаетъ министерства дискреціонной властью, значительно ослабляющей эту гарантію. „Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ оно быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія, но они обязаны доносить въ то же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности" (ст. 158-я).

§ 199. **Организація министерствъ.**

I. *Достоинства организаціи нашихъ министерствъ.* Сперанскій очень гордился той внутренней организаціей, которую онъ далъ министерствамъ. И эта организація представляетъ собою, дѣйствительно, очень искусный механизмъ; если его дѣятельность не оправдала тѣхъ

надеждъ, которыя возлагаетъ на него Сперанскій, то это объясняется не только его устройствомъ, сколько тѣми условіями государственной жизни, при которыхъ ему приходится функціонировать. Самая же организація министерствъ представляетъ много преимуществъ. Она удовлетворяетъ тѣмъ требованіямъ, которыя теорія администраціи ставитъ внѣшней конструкціи министерствъ.

Первое изъ этихъ требованій сводится къ тому, чтобы министерства, какъ органы правительственной власти, могли дѣйствовать быстро и энергично имѣли возможность обозрѣвать всю область подчиненной имъ административной дѣятельности. Это требованіе достигается у насъ тѣмъ, что отдѣльныя административныя задачи, распредѣленныя между различными министерствами, ввѣряются одному лицу—министру, который одинъ имѣетъ рѣшительный голосъ въ предоставленной его сферѣ правительственной дѣятельности и одинъ отвѣтствуетъ за всѣ дѣйствія и распоряженія своего министерства. Этому одному министру въ извѣстномъ іерархическомъ порядкѣ подчинены всѣ чиновники министерства, и притомъ такъ, что министру непосредственно подчиненъ небольшой кругъ должностныхъ лицъ (директоры департаментовъ), которымъ уже, въ свою очередь, подчинены всѣ остальныя. При такой организаціи всѣ распоряженія министра по немногимъ путямъ быстро и безпрепятственно проходятъ отъ центра его вѣдомства до его периферіи, нигдѣ не зацѣпляясь и нигдѣ не наталкиваясь на самостоятельныя власти, которыя могли бы задержать распоряженія министра. Между отдѣльными частями министерства—департаментами, въ свою очередь распадающимися на отдѣленія, которыя имѣютъ свои подраздѣленія,—столы, весь правительственный трудъ распредѣляется по систематическому и крайне наглядному плану, не допускающему смѣшенія дѣлъ и позволяющему министру во всякое время получить всѣ желаемыя свѣдѣнія вплоть до мельчайшей справки, хранящейся у послѣдняго канцелярскаго чиновника. Быстрота, ясность и единство достигаются, такимъ образомъ, проведеніемъ въ нашихъ министерствахъ бюрократическаго начала: должности въ министерствѣ занимаются единоличными органами, стоящими въ іерархическомъ порядкѣ, во главѣ котораго поставленъ министръ, сосредоточивающій въ своихъ рукахъ всю предоставленную министерству распорядительную власть и концентрирующій всѣ нити сложнаго правительственнаго труда, распредѣленнаго между подчиненными ему чиновниками по наглядному систематическому плану.

Второе требованіе, которое ставится теоріей организаціи министерскаго управленія, заключается въ томъ, чтобы быстрота единоличныхъ распоряженій не была куплена цѣною ихъ обдуманности, другими словами, дѣйствія и распоряженія министра не должны быть только быстры, но вмѣстѣ и достодолжнымъ образомъ взвѣшены и зрѣло обсуждены. Этому требованію организація нашихъ министерствъ удовлетворяетъ тѣмъ, что въ ней коллегіальное начало комбинируется съ бюрократическимъ, и притомъ такъ, что при министерствѣ состоитъ въ качествѣ совѣщательнаго учрежденія совѣтъ, состоящій изъ директоровъ департаментовъ, а при директорахъ — такая же совѣщательная коллегія въ лицѣ такъ называемаго общаго присутствія, со-

стоящаго изъ начальниковъ отдѣленій. Мало того, чтобы дать министру и его ближайшимъ сотрудникамъ,—директорамъ департаментовъ, наивозможно широкій кругъ свѣдѣній и облегчить имъ безпристрастіе и зрѣлость распоряженій, законъ раскрываетъ въ министерства доступъ и общественнымъ элементамъ и постановляетъ, что какъ въ совѣты, такъ и въ общія собранія могутъ быть приглашаемы свѣдущія изъ среды общества лица, — представители торговли и промышленности, науки и техническихъ знаній.

Третье требованіе, которое ставится министерскому управленію, гласитъ, чтобы это управленіе было подчинено отвѣтственности и надзору. Оно удовлетворяется постановленіями нашего Свода объ отчетности и ревизіи и объ организаціи министерской отвѣтственности. Если эти постановленія въ своихъ важнѣйшихъ частяхъ не имѣютъ у насъ большого практическаго значенія, то это объясняется коренными условіями нашего государственнаго быта, побороть которыя не въ состояніи никакой административный механизмъ, какъ бы мудро и искусно онъ скомбинированъ ни былъ.

Послѣ этихъ общихъ замѣчаній мы можемъ приступить къ изложенію подробностей организаціи нашихъ министерствъ.

II. *Составъ министерствъ.* а) *Министръ, его товарищъ и совѣтъ.* Во главѣ управленія министерствомъ стоитъ одно лицо, назначенное непосредственно Монархомъ и носящее званіе министра, главноуправляющаго или главноначальствующаго. „Управленіе каждаго министерства ввѣряется лицу, опредѣляемому непосредственнымъ Его Императорскаго Величества избраніемъ, съ званіемъ министра, главноуправляющаго или главноначальствующаго“ (ст. 1-я Учр. мин.).

„При министрѣ въ качествѣ его ближайшаго помощника состоитъ товарищъ министра, заступающій его во время отсутствія его или болѣзни“. Онъ не имѣетъ опредѣленнаго круга вѣдомства, но на него министръ, если пожелаетъ, можетъ возложить ту или другую часть правительственнаго труда.

При министрѣ состоитъ, далѣе, въ качествѣ совѣщательнаго учрежденія, совѣтъ. „Въ министерствахъ,—говоритъ 11-я ст. Учр. мин.,—коихъ предметы, по пространству ихъ и разнообразію, раздѣлены на многіе департаменты, для разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ по важности ихъ общаго соображенія, состоитъ совѣтъ министра“. Эта статья не имѣетъ, однако, практическаго значенія, ибо и въ тѣхъ министерствахъ, гдѣ нѣтъ нѣсколькихъ департаментовъ, какъ, напр., въ Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія, совѣтъ министра тѣмъ не менѣе существуетъ. „Совѣтъ министра составляется подъ его предсѣдательствомъ изъ его товарища и всѣхъ директоровъ департаментовъ“ (ст. 12-я). „Въ совѣтѣ министра сверхъ директоровъ могутъ присутствовать особенные члены, опредѣлямые къ тому по Высочайшему усмотрѣнію“ (ст. 14-я). „Во всѣхъ министерствахъ въ совѣтъ могутъ быть приглашаемы по усмотрѣнію министра и по свойству дѣлъ лица постороннія, какъ-то: владѣльцы заводовъ—по мануфактурамъ, именитое купечество—по дѣламъ коммерческимъ, и подобныя“ (ст. 15-я). „Въ случаяхъ, когда министръ не предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ своего министерства, товарищъ заступаетъ его мѣсто, если

же нѣтъ товарища, предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ одинъ изъ директоровъ, по усмотрѣнію министра“ (ст. 13-я).

б) *Департаменты, ихъ директоры и общія присутствія.* Каждое министерство учреждено для управленія отдѣльнымъ родомъ государственной администраціи. Этотъ родъ можетъ, въ свою очередь, распадаться на нѣсколько видовъ. Смотря по тому, на сколько видовъ распадается предметъ государственнаго управленія, ввѣренный министерству, на столько департаментовъ раздѣляется и министерство. „Каждый департаментъ состоитъ въ управленіи одного директора“ (ст. 6-я). Въ департаментахъ министерствъ, кромѣ директора, состоятъ вице-директоры“ (ст. 7-я). Какъ при министрѣ состоитъ совѣщательное собраніе въ лицѣ совѣта министра, такъ и при директорахъ имѣется совѣщательная коллегія въ лицѣ общаго присутствія. „Въ департаментахъ, коихъ предметы по пространству ихъ и разнообразію раздѣлены на многія отдѣленія, для разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ общаго соображенія, составляются общія присутствія“ (ст. 16-я). „Общее присутствіе департамента составляется подъ предсѣдательствомъ директора изъ начальниковъ отдѣленій“ (ст. 17-я). „Въ общее присутствіе департамента могутъ быть приглашаемы лица посторонія, какъ-то: фабриканты, заводчики и имъ подобные, по усмотрѣнію директора“ (ст. 18-я). „По части ученой, художественной и искусственной въ общемъ присутствіи департамента могутъ быть особые члены, опредѣляемые министромъ по представленію директора“ (ст.19-я).

в) *Отдѣленія департаментовъ и столы.* „Каждый департаментъ дѣлится на столько отдѣленій, сколько есть главныхъ частей, и по тому же порядку отдѣленія дѣлятся на столы“ (ст. 5-я). „Каждое отдѣленіе департамента имѣетъ начальника отдѣленія, и каждый столъ управляется столоначальникомъ“ (ст. 9-я).

г) *Канцелярія министерства.* Для производства общихъ дѣлъ, относящихся до всѣхъ департаментовъ, и для предметовъ, подлежащихъ непосредственному разрѣшенію министра, состоитъ при немъ канцелярія. Канцелярія министра дѣлится на отдѣленія и столы, соразмѣрно количеству и роду дѣлъ. Канцелярія министра управляется директоромъ и состоитъ изъ начальниковъ отдѣленій, изъ секретарей и нужнаго числа канцелярскихъ чиновниковъ и служителей“ (стт. 20-я, 21-я и 22-я).

д) *Особыя установленія при министерствахъ.* „Нѣкоторые изъ департаментовъ, по свойству ввѣренныхъ имъ дѣлъ, имѣютъ особыя временныя или всегдашнія установленія, къ наукамъ или художествамъ принадлежащія, какъ-то: ученые комитеты, чертежныя, лабораторіи и т. п.“ (ст. 25-я).

III. *Степень и родъ власти, предоставленной:* а) *министру.* Самостоятельной распорядительной властью въ министерствѣ вооруженъ одинъ министръ, которому ввѣрено все управленіе министерствомъ. Всѣ остальные чиновники подчинены его руководству и надзору и рѣшающаго голоса, конкурирующаго съ голосомъ министра, не имѣютъ. Вся та степень власти, которая предоставлена Государемъ министерству, сосредоточивается въ министрѣ.

б) *Товарищъ министра* въ присутствіи министра никакой власти

не имѣетъ. Лишь во время отсутствія министра, за болѣзнью или по инымъ причинамъ, онъ заступаетъ его мѣсто и тогда исполняетъ всѣ его обязанности. Но товарищи министровъ могутъ вступить въ ихъ права и обязанности не иначе, какъ по Высочайшему повелѣнію, объявленному Правительствующимъ Сенатомъ во всеобщее свѣдѣніе. Въ присутствіи министровъ товарищи ихъ сами собою не вступаютъ ни въ какое управленіе и не имѣютъ власти исполнительной, но присутствуютъ въ совѣтѣ министра, имѣя голосъ совѣщательный, наравнѣ съ прочими членами этого совѣта. Однако, дѣла, въ которыхъ министры по законнымъ причинамъ не могутъ участвовать, поручаются ихъ товарищамъ. По симъ дѣламъ они вступаютъ во всѣ права и обязанности министра. Сверхъ того, отъ усмотрѣнія министра зависитъ съ Высочайшаго дозволенія поручить товарищу какую-либо отдѣльную часть или департаментъ въ управленіе, и тогда товарищъ управляетъ этимъ департаментомъ на правѣ и съ обязанностью директора, если власть и обязанности его не будутъ опредѣлены особыми правилами (стт. 219—223). Эти общія постановленія измѣнены послѣдней организаціей Министерства Внутреннихъ дѣлъ, въ которомъ товарищъ министра стоитъ во главѣ полиціи; это есть постоянное установленіе, а не временное порученіе министра (ст. 319-я). „Товарищъ имѣетъ право требовать къ своему усмотрѣнію, не иначе, впрочемъ, какъ въ самыхъ департаментахъ и канцеляріяхъ, всѣ дѣла въ министерствѣ, къ коему онъ принадлежитъ, находящіяся, дабы въ случаѣ отсутствія или болѣзни министра могъ онъ всегда съ полнымъ званіемъ вступать въ отправленіе его обязанностей“ (ст. 226-я).

в) *Совѣтъ министра* является лишь совѣщательнымъ учрежденіемъ при министрѣ. Онъ рѣшающаго голоса ни въ какихъ дѣлахъ не имѣетъ и постановленія его не обязательны для министра. „Отъ министра,—читаемъ мы въ 97-й ст.,—зависитъ принять мнѣніе его совѣта; но во всѣхъ случаяхъ, когда дѣло представляется отъ него на высшее усмотрѣніе, мнѣніе совѣта излагается кратко въ докладѣ или запискѣ, а потомъ уже постановляется заключеніе министра“. Высшія государственныя учрежденія имѣютъ всегда, такимъ образомъ, возможность познакомиться съ мнѣніемъ совѣта и принять таковое во вниманіе при окончательномъ разрѣшеніи вопросовъ, восходящихъ къ нимъ изъ министерства. Совѣтъ самъ собою не имѣетъ никакой исполнительной власти. „По утвержденіи министромъ исполненіе предоставляется тому департаменту, до коего принадлежитъ самое дѣло“ (ст. 99-я). „Совѣтъ министра,—какъ сказано въ ст. 11-й Учр. мин.,—долженъ разсматривать всѣ дѣла, требующія, по важности ихъ, общаго соображенія“. Въ чемъ эти дѣла заключаются, опредѣляетъ ближе ст. 83-я. Въ совѣтъ министра поступаютъ: 1) всѣ законодательные вопросы, возбуждаемые въ министерствѣ, а именно: а) всѣ дѣла и предположенія, требующія новаго учрежденія или важныхъ перемѣнъ въ разныхъ частяхъ управленія, б) случаи, требующіе дополненія законовъ и учрежденій, поясненія новыхъ или отмѣны и исправленія прежнихъ, в) предположенія о новыхъ заведеніяхъ; 2) разсмотрѣніе годовой смѣты расходовъ и годовыхъ отчетовъ; 3) важнѣйшія хозяйственныя распоряженія, какъ-то: а) требованіе суммъ вообще на дѣйствіе всѣхъ частей, подчинен-

ныхъ министерству, и въ особенности употребленіе ихъ на новыя заведенія, б) составленіе условій на подряды, поставки и другія предпріятія, в) производство подрядовъ по разнымъ частямъ, состоящимъ въ вѣдѣніи министерствъ, г) разсмотрѣніе случаевъ несостоятельности и затрудненій въ подрядахъ, поставкахъ и предпріятіяхъ, д) пріобрѣтеніе въ казну или отдача изъ казны казеннаго имущества; 4) дѣла административной юстиціи, какъ-то: дѣла по притязаніямъ разныхъ лицъ на казну и по иску казны на частныхъ лицъ; 5) дѣла по надзору мѣстъ и лицъ, подчиненныхъ министерству, какъ-то: а) разсмотрѣніе донесеній чиновниковъ, посылаемыхъ для обозрѣнія и освидѣтельствованія разныхъ частей, управляемыхъ департаментомъ, б) разсмотрѣніе основательныхъ доносовъ по дѣламъ важнымъ, в) разныя неудовольствія и жалобы служащихъ и частныхъ лицъ на департаменты, если министръ найдетъ ихъ заслуживающими вниманія; 6) дѣла по упущеніямъ разныхъ чиновниковъ и рѣшеніе о преданіи ихъ суду.

Сверхъ этихъ дѣлъ предоставляется министру вносить и другія дѣла на усмотрѣніе совѣта, когда онъ признаетъ ихъ требующими общаго уваженія (ст. 84-я).

г) *Роль департаментовъ и ихъ директоровъ.* Министръ вооруженъ распорядительной властью; совѣтъ является при немъ совѣщательнымъ учрежденіемъ. Къ министру, проходя совѣтъ, восходятъ дѣла лишь для ихъ окончательнаго рѣшенія для постановленія резолюціи. Весь же правительственный трудъ,—собираніе справокъ, свѣдѣній, самая разработка законодательныхъ проектовъ, правительственныхъ распоряженій, всѣ текущія дѣла,—все это сосредоточивается въ департаментахъ, которые подготовляютъ всѣ важнѣйшія дѣла къ докладу и представляютъ на разрѣшеніе министра, дѣла же второстепенныя вѣдаютъ самостоятельно. Распредѣленіе правительственной дѣятельности между различными частями министерства можетъ быть выражено такъ: департаменты собираютъ и разрабатываютъ матеріалъ,—они работаютъ; совѣтъ подаетъ мнѣніе, министръ постановляетъ рѣшеніе. Всѣ дѣла, поэтому, восходящія до совѣта, исходятъ отъ департаментовъ. „Никакое дѣло не можетъ вступить на разсмотрѣніе совѣта, не бывъ предварительно разсмотрѣно въ томъ департаментѣ, къ которому оно по существу своему принадлежитъ“ (ст. 86-я). Непосредственно къ министру черезъ его канцелярію поступаютъ лишь дѣла особой важности. Важность эта обусловливается не своей сложностью или степенью отношенія къ государственнымъ интересамъ, а ихъ исключительной природой. Сюда относятся: 1) предписанія, непосредственно отъ верховной власти исходящія, т.-е. Высочайшіе указы, повелѣнія, постановленія и учрежденія (п. 1-й ст. 40-й); 2) жалобы на дѣйствія департаментовъ, которыя по этому самому поступать въ департаменты не могутъ (п. 5-й. ст. 40-й);3) дѣла секретныя, или, какъ выражается законъ, дѣла, тайнѣ подлежащія (п. 6-й ст. 40-й); 4) дѣла чрезвычайныя, требующія быстраго рѣшенія (п. 3-й ст. 40-й); 5) взаимныя сношенія министровъ, генераловъ губернаторовъ и другихъ лицъ, равныя званія носящихъ (п. 2-й ст. 40-й). Всѣ же остальныя дѣла поступаютъ въ одинъ изъ департаментовъ по принадлежности. Дѣла текущія рѣшаются окончательно въ департаментахъ: „Всѣ текущія дѣла разрѣ-

шаются въ департаментѣ. Исполненіе по нимъ изготовляется въ своемъ отдѣленіи. Они подписываются директоромъ, скрѣпляются начальникомъ отдѣленія и отправляются немедленно“ (ст. 72-я). Изъ текущихъ дѣлъ лишь нѣкоторыя представляются министру, а именно: 1) дѣла, предполагающія переписку съ мѣстами и лицами равными, 2) тѣ дѣла которыя министръ особенно предназначитъ къ своему усмотрѣнію или разрѣшенію, какъ-то: опредѣленіе, увольненіе, награды, назначеніе суммъ, свѣдѣнія объ ихъ движеніи и т. п. (ст. 73-я). Если дѣла текущія рѣшаются за немногими исключеніями въ департаментахъ, то дѣла, которыя Сводъ называетъ чрезвычайными, могутъ получить свое разрѣшеніе лишь резолюціей министра. Сюда относятся: 1) всѣ тѣ дѣла, которыя не могутъ быть разрѣшены существующими положеніями и требуютъ новыхъ правилъ и дополненій, 2) дѣла и происшествія, требующія по важности ихъ принятія особенныхъ мѣръ,—взысканія отвѣтовъ, подтвержденія или преданія суду за упущенія и злоупотребленія (ст. 74-я).

Такова компетенція и значеніе департаментовъ. Что касается до ихъ начальниковъ—директоровъ, то они стоятъ къ департаменту въ такомъ же отношеніи, въ какомъ министры стоятъ къ министерству. „Власть управленія,—читаемъ мы въ законѣ,—принадлежащая директору въ департаментѣ, состоитъ въ томъ, что онъ можетъ понуждать всѣхъ чиновниковъ, составляющихъ департаментъ и отъ онаго зависящихъ, къ исполненію законовъ и учрежденій“. Послѣдствія, отъ сей власти происходящія, суть: 1) опредѣленіе и увольненіе высшихъ чиновниковъ департамента по его представленію, а нижнихъ—собственнымъ его утвержденіемъ; 2) надзоръ надъ дѣйствіемъ всѣхъ чиновниковъ, департаментъ составляющихъ и оному подчиненныхъ, взысканіе отъ нихъ отвѣтовъ въ случаѣ бездѣйствія или неправильнаго исполненія, удаленіе отъ должности и преданіе суду по законамъ и учрежденіямъ; 3) разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учрежденій всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи; 4) принятіе всѣхъ распорядительныхъ мѣръ, нужныхъ къ дѣйствію законовъ и учрежденій въ департаментѣ и мѣстахъ отъ него зависящихъ“ (стт. 232-я, 233-я).

§ 200. **Отвѣтственность министерствъ.**

I. *Ревизія.* За всѣ дѣйствія и распоряженія министерства отвѣтствуетъ министръ. Эта отвѣтственность возлагаетъ на него обязанность надзирать за всѣми деталями управленія, удостовѣряться въ правильности дѣлопроизводства. Съ этой цѣлью онъ прибѣгаетъ по временамъ къ ревизіи дѣлъ въ своемъ вѣдомствѣ. „Отъ министра зависитъ,—читаемъ мы въ Сводѣ,—для удостовѣренія въ правильномъ теченіи дѣлъ въ департаментѣ или отдѣленіяхъ требовать самое производство оныхъ на свое усмотрѣніе или же нарядить одного или болѣе чиновниковъ для обозрѣнія ихъ дѣлъ, повѣрки вѣдомостей и вообще благоустройства департамента“ (ст. 128-я). Каждый мѣсяцъ кромѣ того, директоръ производитъ ревизію рѣшенныхъ и нерѣшенныхъ дѣлъ по журналамъ и представляетъ о нихъ вѣдомости министру. Изъ этихъ вѣдомостей въ концѣ года составляется въ канцеляріи общая вѣдомость по всѣмъ департаментамъ, гдѣ означаются и дѣла, особенно произведенныя въ канцеляріи (ст. 129-я).

II. *Отчеты.* Если ревизія служитъ министрамъ орудіемъ контроля надъ ходомъ дѣлъ въ ихъ вѣдомствѣ, то средствомъ надзора надъ министерствами служатъ тѣ отчеты, которые обязаны представлять министры. Этихъ отчетовъ полагается три: 1) отчетъ въ суммахъ, 2) отчетъ въ дѣлахъ, 3) отчетъ о видахъ и предположеніяхъ къ усовершенствованію частей.

Объ отчетахъ въ суммахъ мы будемъ говорить въ другомъ мѣстѣ, когда коснемся организаціи Государственнаго Контроля. Отчетъ въ дѣлахъ представляется отъ департаментовъ министру въ мартѣ мѣсяцѣ каждаго года. Изъ отчетовъ, представленныхъ отъ департаментовъ, составляется общій отчетъ подъ особымъ руководствомъ самого министра. Этотъ отчетъ представляется непосредственно Государю въ теченіе года (ст. 144-я). Отчеты о видахъ и предположеніяхъ къ усовершенствованію ввѣренныхъ министру частей представляютъ какъ бы политическую программу министра и планъ его будущаго управленія (ст. 146-я). Эти отчеты представляются непосредственно на усмотрѣніе Государя. Для составленія этого плана министръ требуетъ отъ департаментовъ, чтобы они представили ему свои виды къ усовершенствованію разныхъ частей, ими управляемыхъ (ст. 148-я). Планъ этотъ остается у Государя. Каждый годъ въ назначенное время министръ представляетъ отчетъ Государю въ исполненіи этого плана и предлагаетъ въ немъ нужныя по обстоятельствамъ перемѣны или дополненія (стт. 149-я, 150-я).

III. *Случаи возбужденія министерской отвѣтственности.* Отвѣтственность министровъ возбуждается въ двухъ случаяхъ: 1) когда министръ превыситъ предѣлы предоставленной ему власти тѣмъ, что постановитъ что-либо въ отмѣну существующихъ законовъ или, минуя установленный порядокъ, предпишетъ такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія; 2) когда оставивъ власть, ему ввѣренную, безъ дѣйствія, своей небрежностью допуститъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ (ст. 208-я).

IV. *Способы возбужденія министерской отвѣтственности.* Министерская отвѣтственность можетъ возбуждаться различными способами: а) жалобами, приносимыми непосредственно Государю; б) донесеніями мѣстныхъ начальствъ въ тѣхъ случаяхъ, когда предписаніями министровъ они будутъ понуждаемы къ отмѣнѣ существующихъ законовъ или ко введенію новыхъ, не утвержденныхъ Высочайшею властью; в) послѣдствіемъ производящихся судовъ надъ лицами, подчиненными министру, если будетъ доказано, что подчиненное министру лицо совершило проступокъ по службѣ и причинило государственный ущербъ только потому, что въ точности исполнило приказаніе министра; г) временными обозрѣніями губерній, а по военной части осмотромъ войскъ отъ лицъ, особенно къ тому уполномоченныхъ, когда они представятъ изъ дѣлъ явныя доказательства превышенія власти и ея бездѣйствія; д) разсмотрѣніемъ ежегодныхъ отчетовъ (ст. 216-я).

V. *Движеніе донесеній о возбужденіи отвѣтственности министровъ.* Всѣ донесенія, возбуждающія отвѣтственность министровъ, поступаютъ прежде всего на Высочайшее усмотрѣніе, и министръ под-

вергается отвѣтственности только тогда, когда донесеніе уважено Государемъ (стт. 87, 93-я Учр. Гос. Сов.). Если Государь сочтетъ поводы къ отвѣтственности заслуживающими вниманія, то донесенія поступаютъ на разсмотрѣніе департамента гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ Государственнаго Совѣта. Департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ разсматриваетъ удостоенныя Высочайшаго утвержденія донесенія и жалобы въ составѣ не менѣе семи членовъ, при чемъ департаментъ можетъ произвести, если сочтетъ это нужнымъ, предварительное слѣдствіе черезъ одного изъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената, назначаемаго къ тому Высочайшею властью. Оконченное слѣдствіе вносится, при заключеніи министра юстиціи о дальнѣйшемъ направленіи дѣла, въ департаментъ, который и постановляетъ: или оставить дѣло безъ послѣдствій, или наложить взысканіе на виновнаго министра, не предавая его суду, или, наконецъ, предать его суду. Послѣдовавшее рѣшеніе департамента гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ идетъ на утвержденіе Высочайшей власти, отъ которой и зависитъ окончательное рѣшеніе дѣла. Если будетъ утверждено постановленіе о преданіи министра суду, то министръ юстиціи, исполняющій вообще въ теченіи всего процесса обязанности прокурора, составляетъ обвинительный актъ, и дѣло передается на разсмотрѣніе верховнаго уголовнаго суда, который образуется каждый разъ по особому Высочайшему повелѣнію подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта изъ предсѣдателей департаментовъ этого Совѣта и первоприсутствующихъ кассаціонныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената и общаго ихъ присутствія.

VI. *Безплодность постановленій объ отвѣтственности министровъ и причины этого.* Всѣ эти постановленія объ отвѣтственности министровъ практическаго значенія у насъ не имѣютъ. Насколько они примѣняются, видно изъ того, что со времени ихъ изданія мы встрѣчаемъ одинъ только случай привлеченія министра къ отвѣтственности, именно военнаго министра временъ Александра I—князя Горчакова. Всматриваясь ближе въ эти постановленія и разбирая ихъ въ связи съ условіями нашего государственнаго быта, не трудно понять, почему они остались мертвою буквой.

1. *Неточность формулировки ихъ.* Для того, чтобы отвѣтственность была дѣйствительна, необходимо прежде всего, чтобы постановленія закона, опредѣляющія предметы отвѣтственности, были по возможности точнѣе формулированы. Этого же про постановленія нашего Свода сказать нельзя. Сводъ опредѣляетъ, что отвѣтственность министровъ возбуждается въ двухъ случаяхъ: 1) въ случаѣ превышенія власти и 2) въ случаѣ оставленія этой власти въ бездѣйствіи. Постановленія эти, далѣе, имѣли бы практическое значеніе лишь тогда, когда самая власть министра была точно опредѣлена. Мы этого, однако, не видимъ. Нашъ Сводъ говоритъ о власти министра, какъ о власти исполнительной, разграничиваетъ ее и отъ судебной и отъ законодательной, но точнѣе предѣлы ея не обозначаетъ. Но не только постановленія нашего Свода, касающіяся степени власти, предоставленной министрамъ, очень глухи, они потеряли въ настоящее время и

практическое значеніе; дѣйствительная жизнь и административная практика вложили въ нихъ совершенно новое содержаніе, значительно расширивъ предѣлы власти министровъ и сдѣлавъ ихъ совершенно неопредѣленными и неуловимыми. Неопредѣленность постановленій, касающихся предметовъ отвѣтственности, была уже сознана Трощинскимъ. Въ его запискѣ о министерствахъ, помѣщенной въ III т. Сборн. Русск. Истор. Общ. за 1868 годъ, мы читаемъ: „Что касается до перваго случая (превышенія власти), то такъ какъ власть министра не имѣетъ никакихъ предѣловъ, нельзя ему и выступить изъ предѣловъ, и, слѣдственно, онъ не обязанъ нести за свои дѣйствія никакой отвѣтственности. Что касается до второго (оставленія власти въ бездѣйствіи), то министръ отвѣтствуетъ только за бездѣйствіе. Такая отвѣтственность есть отвѣтственность совершенно идеальная или мечтательная, ибо какъ можетъ быть доказано отрицательное дѣяніе и какъ можно не извинить такого дѣянія, когда и была бы возможность доказать его? Министръ всегда будетъ имѣть способъ отговориться или тѣмъ, что онъ не долженъ былъ, или тѣмъ, что не могъ сдѣлать. А такъ какъ все изслѣдованіе въ семъ случаѣ ни на чемъ иномъ не можетъ основываться, кромѣ двукратнаго положенія, что министръ долженъ былъ или могъ то сдѣлать, чего не сдѣлалъ, то нѣтъ причины, почему бы министръ или не былъ всегда осужденъ, или не былъ всегда оправданъ единственно по произвольному предположенію его судей. Слѣдственно, настоящее положеніе сей отвѣтственности есть слѣдующее: 1) министры не подвержены никакой отвѣтственности за то, что они сдѣлаютъ; 2) министры подвержены неопредѣленной отвѣтственности за то, что не дѣлаютъ... Какъ ни слаба, — замѣчаетъ Трощинскій, — и ни малозначуща сія отвѣтственность сама по себѣ, она еще болѣе ослабляется значащимися ниже сего изъятіями“ (стр. 74, 75).

2. *Исключенія изъ нихъ.* И въ самомъ дѣлѣ, установляя правила, касающіяся возбужденія отвѣтственности министровъ, нашъ Сводъ тутъ же установляетъ цѣлый рядъ исключеній, уничтожающихъ эти правила. Не считается нашимъ Сводомъ превышеніемъ власти: 1) когда министръ особенно на какой-либо случай верховной властью уполномоченъ; 2) когда министръ въ чрезвычайныхъ какихъ-либо случаяхъ приметъ рѣшительную мѣру и по принятіи ея окажется, а) что она въ видахъ общей безопасности была необходима, б) что по настоятельности случая не могъ онъ, не попустивъ видимой опасности, отлагать сію мѣру до высшаго разрѣшенія; 3) не вмѣняются въ отвѣтственность министру послѣдствія законовъ и учрежденій, кои, хотя и имъ были предложены, но, бывъ разсмотрѣны въ порядкѣ, для законодательной власти установленномъ, утверждены Высочайшею властью и доставлены къ его исполненію; 4) не вмѣняются также въ отвѣтственность министру и тѣ распорядительныя положенія, которыя по представленіямъ министра будутъ приняты Правительствующимъ Сенатомъ или удостоены Высочайшаго утвержденія; 5) не вмѣняются сверхъ того въ отвѣтственность тѣ распорядительныя мѣры, которыя по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ безъ скрѣпы министра будутъ доставлены къ его исполненію „(стт. 209—214). Смыслъ всѣхъ этихъ изъятій, за исключеніемъ того, которое говоритъ о чрезвычай-

ныхъ мѣрахъ, тотъ, что всякая мѣра министра, если она и нарушаетъ законъ и превышаетъ предоставленную ему власть, тѣмъ не менѣе не влечетъ за собою отвѣтственности, если эта мѣра удостоивается предварительнаго или послѣдующаго соизволенія Государя.

3. *Ненужность возбужденія отвѣтственности министровъ.* Кромѣ того, отвѣтственность министра возбуждается лишь въ томъ случаѣ, когда Государь разрѣшитъ дать дальнѣйшій ходъ донесенію о возбужденіи отвѣтственности. Судьба донесенія совершенно находится, такимъ образомъ, въ рукахъ Государя, который можетъ оставить это донесеніе безъ послѣдствій, когда оно вызвано явнымъ нарушеніемъ закона, даже и такимъ, которое не предусмотрѣно приведенными выше изъятіями. Все зависитъ, такимъ образомъ, тутъ отъ соизволенія Государя. Это же соизволеніе зависитъ отъ довѣрія Государя къ своему слугѣ — министру. А тутъ могутъ быть только два случая: или министръ пользуется довѣріемъ Государя, или нѣтъ; въ первомъ случаѣ Государь не можетъ дать хода обвиненію противъ слуги, который пользуется его довѣріемъ, въ послѣднемъ же случаѣ и Государь, конечно, не будетъ дожидаться возбужденія отвѣтственности противъ министра, а отпуститъ слугу, переставшаго пользоваться довѣріемъ.

Возбужденіе юридической отвѣтственности министровъ является, такимъ образомъ, совершенно излишнимъ, какъ оно является излишнимъ въ тѣхъ конституціонныхъ государствахъ, въ которыхъ установилась парламентарная система правленія, въ которыхъ между народнымъ представительствомъ и министерствами существуетъ такое же отношеніе, какое существуетъ у насъ между Государемъ и министрами. Въ этихъ государствахъ привлеченіе министровъ къ отвѣтственности потеряло всякое практическое значеніе, ибо поводы къ такому привлеченію исчезли съ тѣхъ поръ, какъ министры выходятъ изъ среды народнаго представительства, намѣчаются имъ и остаются на своемъ посту до тѣхъ поръ, пока пользуются его довѣріемъ. И если народное представительство не имѣетъ болѣе повода привлекать министровъ къ отвѣтственности по той причинѣ, что они его избранные и довѣренные люди, то по той же причинѣ у насъ возбужденіе юридической отвѣтственности министровъ не имѣетъ практическаго значенія. Министровъ выбираетъ самъ Государь и оставляетъ за ними ихъ санъ до тѣхъ поръ, пока они пользуются его довѣріемъ, и это довѣріе покрываетъ собою всѣ дѣянія министровъ.

4. *Отсутствіе особаго обвинительнаго органа.* До установленія парламентарной формы правленія однимъ изъ главнѣйшихъ условій возможности привлеченія къ отвѣтственности министровъ въ Англіи, напр. было то, что въ лицѣ палаты общинъ существовалъ органъ, который имѣлъ интересъ и обладалъ достаточно сильнымъ и политическимъ вѣсомъ, чтобы выступить обвинителемъ министровъ. У насъ же такого органа не существуетъ и существовать не можетъ. У насъ министерская отвѣтственность возбуждается, во-1-хъ, жалобами частныхъ лицъ, непосредственно Императорскому Величеству приносимыми. Но, понятно, что частныя лица никакимъ авторитетомъ, приличествующимъ такому важному дѣлу, не обладаютъ и, стоя въ сторонѣ отъ совершенно сокрытой отъ нихъ политической дѣятельности, не имѣютъ

возможности обнаружить беззаконныя дѣйствія министровъ. Отвѣтственность возбуждается, во-2-хъ, донесеніемъ мѣстныхъ начальствъ и временнымъ обозрѣніемъ губерній. Но подчиненныя министру лица и мѣста никогда не отважатся на обвиненіе противъ своихъ начальниковъ. Сенатъ же у насъ не обладаетъ авторитетомъ и возможностью независимо отъ министровъ производить ревизіи, результаты которыхъ были бы неблагопріятны министрамъ. Отвѣтственность возбуждается, наконецъ, разсмотрѣніемъ ежегодныхъ отчетовъ. Но эти отчеты разсматриваются въ Совѣтѣ Министровъ, т.-е. въ учрежденіи, состоящемъ изъ министровъ и находящемся подъ ихъ безусловнымъ вліяніемъ.

Постановленія нашего Свода объ отвѣтственности министровъ не имѣютъ, такимъ образомъ, никакого практическаго значенія, и въ нихъ во всякомъ случаѣ не слѣдуетъ искать гарантій законномѣрности министерскаго управленія.

§. 201. Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія.

I. *Учрежденіе ея и организація.* До 1880 г. Собственная Е. И. В. Канцелярія, учрежденная Императоромъ Николаемъ I, состояла изъ четырехъ независимыхъ одно отъ другого отдѣленій, которыя управлялись главноначальствующими, подчиненными непосредственно Государю. Изъ этихъ четырехъ отдѣленій второе отдѣленіе, на обязанности котораго лежало составленіе продолженія къ Своду законовъ и изданіе Полнаго собранія законовъ и которому, кромѣ того, принадлежало участіе въ разсмотрѣніи важнѣйшихъ законодательныхъ проектовъ, въ настоящее время упразднено, или, вѣрнѣе, преобразовано въ 1882 г. въ Кодификаціонный отдѣлъ при Государственномъ Совѣтѣ; такая же участь постигла и третье отдѣленіе, которое занималось дѣлами государственной полиціи и распоряженіемъ по управленію корпусомъ жандармовъ: дѣла его переданы въ департаментъ полиціи Министерства Внутреннихъ дѣлъ. Такимъ образомъ, остались теперь только первое и четвертое отдѣленія, которыя получили однако другія названія и образовали собою двѣ отдѣльныхъ собственныхъ Его Императорскаго Величества канцеляріи. Первое отдѣленіе называется теперь просто Собственной Е. И. В. Канцеляріей, бывшее же четвертое отдѣленіе переименовано въ Собственную Его Величества Канцелярію по учрежденіямъ Императрицы Маріи.

II. *Собственная Его Величества Канцелярія.* Это есть личная канцелярія Государя по дѣламъ государственнымъ. Она состоитъ изъ управляющаго, помощника его, старшаго чиновника, его помощниковъ и другихъ чиновниковъ по штату. Она завѣдуетъ пріемомъ бумагъ, адресуемыхъ отъ мѣстъ и лицъ высшаго государственнаго управленія на Высочайшее имя, и разсылкою къ нимъ Высочайшихъ повелѣній. При ней состоитъ учрежденный по мысли Александра I Комитетъ призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ, которому принадлежитъ право покровительства заслуженнымъ гражданскимъ чиновникамъ черезъ ходатайство предъ Государемъ о назначеніи имъ пенсій, хотя бы они и не выслужили установленныхъ на то сроковъ, и о прибавкахъ къ пенсіямъ получающимъ ихъ, также попеченіе о вдовахъ и сиротахъ заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ.

Въ 1894 году при Канцеляріи учрежденъ особый Комитетъ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ канцлера орденовъ, обязанность котораго состоитъ въ наблюденіи за правильностью движенія по службѣ и награжденія орденами и другими наградами. Дѣлопроизводство же по этой части возложено на инспекторскій отдѣлъ, учрежденный въ составѣ самой канцеляріи.

III. *Собственная Его Величества Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи.* Она управляетъ разными воспитательными, учебными и благотворительными учрежденіями, которыя развились изъ учрежденій, созданныхъ и находившихся въ непосредственномъ завѣдываніи Императрицы Маріи Ѳеодоровны, супруги Императора Павла. Она состоитъ, подъ начальствомъ главноуправляющаго—предсѣдателя Опекунскаго Совѣта, изъ товарища его и другихъ членовъ Опекунскаго Совѣта, носящихъ названіе почетныхъ опекуновъ.

§ 202. **Канцелярія прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя.**

I. *Организація.* Канцелярія прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя,—преемница Комиссіи прошеній, упраздненной въ 1884 г. Она образована при Императорской главной квартирѣ и завѣдуетъ дѣлопроизводствомъ по прошеніямъ и жалобамъ, подаваемымъ на Высочайшее имя. Состоитъ она изъ начальника канцеляріи, его помощника, юрисконсульта, дѣлопроизводителей, ихъ помощниковъ и другихъ чиновниковъ.

Прошенія и жалобы, приносимыя на Высочайшее имя, поступаютъ къ командующему Императорскою главною квартирой, который по пріему и направленію этихъ прошеній и жалобъ подчиненъ непосредственно Государю.

Высочайшимъ указомъ Государя Императора Николая II отъ 2-го марта 1895 г. Канцелярія прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя, выдѣлена изъ состава Императорской главной квартиры съ присвоеніемъ ей наименованія „Канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ“, а принятіе и направленіе жалобъ и прошеній ввѣрено главноуправляющему канцеляріей.

II. *Компетенція.* На Высочайшее имя подаются: 1) жалобы: а) на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената (кромѣ, конечно, кассаціонныхъ). Эти жалобы препровождаются въ учрежденное въ 1886 г. временное присутствіе при Государственномъ Совѣтѣ для предварительнаго разсмотрѣнія ихъ. Единогласныя заключенія присутствія, а также послѣдовавшія между членами разныя мнѣнія повергаются на усмотрѣніе Государя, а Высочайшія повелѣнія, состоявшіяся по заключенію присутствія, сообщаются командующему Императорскою главною квартирой для объявленія лицамъ, принесшимъ жалобы. б) На дѣйствія и распоряженія министровъ и генералъ-губернаторовъ, не подлежащія обжалованію Сенату. Жалобы эти командующій Императорскою главною квартирой передаетъ на разсмотрѣніе Государя, испрашивая разрѣшенія Его Величества или на

оставленіе ихъ безъ послѣдствій, или же на внесеніе дѣла въ Государственный Совѣтъ, Комитетъ Министровъ или Правительствующій Сенатъ. 2) Прошенія: а) о дарованіи милостей въ особыхъ случаяхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общаго закона, когда этимъ не нарушаются ничьи законные интересы и гражданскія права. Тѣ изъ этихъ прошеній о милостяхъ, дарованіе которыхъ сопряжено съ изъятіемъ изъ закона либо съ интересомъ казны и которыя, по заключенію командующаго главною квартирой, одобренному Государемъ, будутъ признаны заслуживающими вниманія,—эти прошенія или передаются министру по принадлежности, или, въ особенно важныхъ случаяхъ, препровождаются къ нему для особаго о нихъ доклада Его Величеству. Прошенія же, дарованіе милостей по которымъ не сопряжено съ изъятіемъ изъ закона либо съ интересомъ казны, докладываются прямо Императору командующимъ главною квартирой. б) Прошенія о помилованіи или смягченіи наказанія передаются командующимъ главною квартирой министру юстиціи, который дѣлаетъ о нихъ свой докладъ Государю.

§ 203. Отдѣльныя министерства и главныя управленія.

I. *Характеръ распредѣленія задачъ между отдѣльными министерствами.* Распредѣленіе задачъ между отдѣльными министерствами въ Россіи очень характерно. Оно отличается отъ системы министерствъ на Западѣ тѣмъ, что у насъ на первомъ планѣ стоятъ интересы фискальные и интересы внѣшней и внутренней безопасности, между тѣмъ какъ попеченіе о народномъ благосостояніи отодвинуто на второй планъ. Этимъ обусловливается то, что административныя задачи, имѣющія въ виду интересы перваго рода, поручены особымъ министерствамъ (Военному, Морскому, Иностранныхъ дѣлъ, Финансовъ и Государственныхъ Имуществъ), между тѣмъ, какъ административныя задачи, имѣющія въ виду интересы второй группы, не вѣдаются особыми министерствами, а распредѣляются между министерствами, вѣдающими финансовое и полицейское управленіе. Такъ у насъ не существовало ранѣе особаго министерства земледѣлія, а попечительство объ интересахъ земледѣлія было поручено Министерству Государственныхъ Имуществъ, которое завѣдывало казенными землями и которое составляло до 1837 г. департаментъ Министерства Финансовъ, у насъ нѣтъ министерства торговли, а интересы промышленности и торговли входятъ въ компетенцію Министерства Финансовъ. Впрочемъ, въ 1893 году это распредѣленіе задачъ между министерствами измѣнилось, такъ какъ въ этомъ году Министерство Государственныхъ Имуществъ преобразовано въ Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, чѣмъ законодатель хотѣлъ подчеркнуть, что главная задача этого министерства не фискальная, а попеченіе о народномъ благосостояніи. Задачи внутренняго управленія вѣдаются органами, преслѣдующими, по самой организаціи и по роду порученныхъ имъ дѣлъ, главнымъ образомъ интересы фискальные или полицейскіе. По мысли Сперанскаго Министерство Внутреннихъ дѣлъ должно было вѣдать задачи внутренняго управленія,—торговлю, промышленность и земледѣліе, полицію же онъ поручилъ особому

министерству. Условія нашей государственной жизни не дали однако осуществиться этому плану, и Министерство Внутреннихъ дѣлъ преобразилось въ вѣдомство, въ которомъ преобладаетъ полицейская дѣятельность, а интересы промышленности перешли къ министерству, главная задача котораго—блюсти интересы финансовые, т.-е. Министерству Финансовъ. Лишь двѣ задачи, изъ всей области внутренняго управленія, имѣютъ свои особые органы, это—коннозаводство и народное просвѣщеніе.

У насъ въ настоящее время существуютъ слѣдующія министерства: 1) Иностранныхъ дѣлъ, 2) Министерство Финансовъ, 3) Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, 4) Главное Управленіе государственнаго коннозаводства, 5) Министерство Внутреннихъ дѣлъ, 6) Министерство Путей Сообщенія, 7) Министерство Военное, 8) Морское, 9) Народнаго Просвѣщенія, 10) Министерство Юстиціи.

Министерство Императорскаго Двора стоитъ особнякомъ и вмѣстѣ съ канцеляріей прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя, и Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріей составляетъ тотъ циклъ учрежденій, которыя состоятъ въ непосредственномъ вѣдѣніи Его Императорскаго Величества.

II. *Министерство Иностранныхъ дѣлъ. 1. Компетенція.* Въ кругъ вѣдомства Министерства Иностранныхъ дѣлъ входятъ слѣдующія задачи: а) политическія сношенія съ иностранными правительствами, б) покровительство въ чужихъ краяхъ русской торговлѣ и вообще русскимъ интересамъ, в) ходатайство о законной защитѣ русскихъ подданныхъ по дѣламъ ихъ за границей, г) содѣйствіе къ удовлетворенію законныхъ требованій иностранцевъ по дѣламъ ихъ въ Россіи.

2. *Организація и дѣятельность.* Изъ перечисленія дѣлъ, входящихъ въ кругъ нормальной компетенціи Министерства Иностранныхъ дѣлъ, видно, что дѣятельность его распадается на двѣ области, изъ которыхъ первая направлена за предѣлы Россійскаго государства, а вторая ограничивается этими предѣлами. Первая область дѣятельности министерства носитъ названіе международной, вторая—центральной. Сообразно съ этимъ и установленія, входящія въ составъ Министерства Иностранныхъ дѣлъ, дѣлятся на заграничныя, или международныя и центральныя.

А) Къ центральнымъ установленіямъ относятся слѣдующія: а) совѣтъ, состоящій изъ товарища министра, директоровъ департаментовъ, старшихъ совѣтниковъ, двухъ штатныхъ членовъ и другихъ лицъ, по Высочайшему повелѣнію назначаемыхъ. Кругъ дѣятельности совѣта не опредѣленъ. „Разсмотрѣнію его подлежатъ всѣ дѣла, которыя министръ признаетъ нужнымъ предложить его обсужденію“. б) Канцелярія, завѣдывающая перепиской по дѣламъ политическимъ, т.-е. по дѣламъ особой важности, требующимъ непосредственныхъ сношеній министра иностранныхъ дѣлъ съ другими государствами; в) департаменты: α) внутреннихъ сношеній, имѣющій своею цѣлью защиту интересовъ русскихъ подданныхъ въ предѣлахъ государствъ, входящихъ въ европейскій международный союзъ; β) азіатскій, имѣющій такое-же назначеніе, но только по отношенію къ русскимъ подданнымъ, находящимся въ восточныхъ государствахъ; γ) личнаго состава и хозяй-

ственныхъ дѣлъ, завѣдующій дѣлами объ опредѣленіи на должности и увольненіи отъ нихъ, а также завѣдующій матеріальными средствами министерства; г) архивы: α) государственный, въ которомъ хранятся важныя политическія дѣла; β) главный архивъ, который раздѣляется на Петербургскій и Московскій; въ первомъ хранятся дѣла съ 1801 г., а во второмъ—до 1801 г.

В) Заграничныя установленія: а) посольства и миссіи въ чужихъ краяхъ, б) генералъ-консульства, консульства, вице-консульства и агентства въ иностранныхъ государствахъ. (Разсмотрѣніе заграничныхъ установленій составляетъ предметъ особой науки—международнаго права).

3. *Положеніе Министерства Иностранныхъ дѣлъ среди другихъ министерствъ.* Особое положеніе, которое среди другихъ министерствъ занимаетъ у насъ министръ иностранныхъ дѣлъ, зависитъ отъ его близкаго отношенія къ Государю, который довѣряетъ ему руководство внѣшней политикой, и также отъ того, что характеръ дѣлъ, поручаемыхъ министру иностранныхъ дѣлъ, требуетъ, главнымъ образомъ, личной дѣятельности.

Этимъ обусловливается, а) что товарищъ министра, въ отличіе отъ товарищей другихъ министровъ, завѣдуетъ самостоятельно текущими дѣлами министерства и имѣетъ по этимъ дѣламъ сношенія какъ съ министрами и главноуправляющими отдѣльными частями, такъ и съ иностранными дипломатическими агентами при Высочайшемъ дворѣ, б) что при министрѣ состоятъ особые совѣтники, в) что совѣтъ министра не имѣетъ опредѣленнаго круга вѣдомства, а разсматриваетъ только тѣ дѣла, которыя будутъ ему предложены по распоряженію министра.

III. *Министерство Финансовъ* 1. *Компетенція:* 1) источники государственныхъ доходовъ (кромѣ государственныхъ имуществъ), 2) движеніе государственныхъ суммъ, 3) управленіе государственнымъ кредитомъ, 4) составленіе смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ, 5) торговля и промышленность.

2. *Составъ и организація.* Составъ министерства настолько сложенъ, что, для болѣе нагляднаго представленія его, всѣ учрежденія, состоящія при министерствѣ, удобнѣе было бы разбить на нѣсколько категорій.

Учрежденія и лица, состоящія при министерствѣ: 1) два товарища министра, одинъ изъ которыхъ имѣетъ, кромѣ своихъ непосредственныхъ обязанностей, право предсѣдательства въ департаментѣ торговли и мануфактуръ, 2) совѣтъ, 3) общая канцелярія, 4) ученый комитетъ, имѣющій своею обязанностью разсмотрѣніе финансовыхъ проектовъ, а также наблюденіе за ходомъ финансовой части въ Западной Европѣ и распространеніе финансовыхъ свѣдѣній среди чиновниковъ министерства, 5) чиновники особыхъ порученій, 6) юрисконсультъ, 7) отдѣлъ по финансамъ царства Польскаго.

Департаменты: 1) департаментъ таможенныхъ сборовъ, завѣдующій взиманіемъ пошлинъ по установленному тарифу съ товаровъ, ввозимыхъ въ Россію, а также дѣлами по браку товаровъ и карантинному управленію. Онъ состоитъ изъ пяти отдѣленій и канцелярій, находящихся подъ общимъ начальствомъ директора.

2. Департаментъ торговли и мануфактуръ, на обязанности котораго лежитъ попеченіе о развитіи торговли и мануфактурной промышленности. Поэтому вѣдѣнію департамента подлежатъ дѣла по внѣшней и внутренней торговлѣ, фабрикамъ, заводамъ, биржевымъ учрежденіямъ, по надзору за фабриками, опредѣленному закономъ 1886 г. о фабричной инспекціи. При департаментѣ находятся: а) совѣтъ торговли и мануфактуръ, обсуждающій по предложенію министра финансовъ вопросы, относящіяся до торговли и промышленности. Онъ состоитъ изъ одного товарища министра фонансовъ, которому принадлежитъ право предсѣдательства, 24-хъ членовъ, избираемыхъ министромъ финансовъ изъ среды фабрикантовъ, торговцевъ и ученыхъ на четыре года съ Высочайшаго утвержденія. Въ Москвѣ этотъ совѣтъ имѣетъ свое отдѣленіе, состоящее изъ 32-хъ членовъ, назначаемыхъ порядкомъ, установленнымъ для С.-Петербургскаго совѣта. Кромѣ того, имѣются еще городскіе комитеты въ важнѣйшихъ городахъ. б) Главный фабричный инспекторъ, наблюдающій за дѣйствіями окружныхъ фабричныхъ инспекторовъ, опредѣленными фабричнымъ закономъ 1882 г. и значительно расширенными закономъ 1886 г. в) Особое присутствіе по дѣламъ о дополнительномъ сборѣ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, установленныхъ закономъ 15-го января 1885 г. г) Пробирныя палатки. д) Лабораторія Министерства финансовъ при Петербургской пробирной палаткѣ.

3) Департаментъ неокладныхъ сборовъ, завѣдующій акцизами съ вина, табаку и свеклосахарнаго производства, а также гербовыми, крѣпостными, канцелярскими и прочими неокладными сборами. При департаментѣ состоитъ техническій комитетъ, на обязанности котораго лежитъ чисто техническая сторона вопросовъ, возникающихъ по производствамъ, обложеннымъ акцизомъ.

4) Департаментъ окладныхъ сборовъ, завѣдующій поступленіемъ прямыхъ налоговъ. Въ вѣдѣніи его находятся: всѣ подати, земскія повинности, дѣла по народной переписи, дѣла о перечисленіи изъ одного сословія въ другое и т. п.

5) Департаментъ государственнаго казначейства, вѣдающій движеніе казенныхъ суммъ по приходамъ и расходамъ всѣхъ казначействъ и главное счетоводство и ревизію кассовыхъ оборотовъ главнаго казначейства и казенныхъ палатъ. При департаментѣ находятся: а) С.-Петербургскій монетный дворъ, б) главное казначейство, на обязанности котораго лежитъ пріемъ, храненіе, отпускъ и счетоводство суммъ на расходы по общему государственному управленію.

6) Тарифныя учрежденія для завѣдыванія дѣлами по желѣзнодорожнымъ тарифамъ: а) совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ; б) тарифный комитетъ для менѣе значительныхъ дѣлъ; в) департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ, вѣдающій дѣлопроизводство по тарифному совѣту и комитету и вообще по дѣламъ желѣзнодорожныхъ тарифовъ.

7) Отдѣльный корпусъ пограничной стражи, шефомъ которой состоитъ министръ финансовъ. Во главѣ корпуса стоитъ командиръ, его помощникъ и штабъ. Пограничная стража завѣдуетъ преслѣдованіемъ контрабанды.

Установленія, касающіяся управленія кредитною частью, состав-

ляютъ: 1) совѣтъ государственныхъ кредитныхъ установленій, учрежденный для высшаго наблюденія за всѣми государственными кредитными установленіями. Онъ состоитъ изъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта, министра финансовъ, государственнаго контролера, шести членовъ отъ дворянства и шести отъ купечества, избираемыхъ на три года; 2) особенная канцелярія министра по кредитной части для завѣдыванія займами и ссудами по внѣшнему и внутреннему кредиту; 3) государственная комиссія погашенія долговъ; 4) кредитныя установленія: а) государственный банкъ со всѣми своими конторами и отдѣленіями, б) крестьянскій поземельный банкъ, дѣйствія котораго распространяются, за исключеніемъ Сибири, Закавказья и губерній прибалтійскихъ, на тѣ мѣста Россійской имперіи, въ коихъ будутъ открыты его отдѣленія, в) дворянскій земельный банкъ, завѣдываніе операціями котораго возлагается на управляющаго, опредѣляемаго Высочайшимъ указомъ Сенату, и на совѣтъ, состоящій изъ членовъ, назначаемыхъ министромъ финансовъ, и членовъ, приглашаемыхъ министромъ финансовъ по представленію управляющаго банка изъ лицъ, избираемыхъ дворянскими собраніями въ мѣстныя отдѣленія банка. Банкъ имѣетъ въ губерніяхъ мѣстныя отдѣленія, состоящія изъ управляющаго, членовъ-оцѣнщиковъ и членовъ отъ дворянства.

IV. *Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ.* 1. *Компетенція.* Министерству Земледѣлія ввѣрено завѣдываніе сельскимъ хозяйствомъ во всѣхъ его отрасляхъ, управленіе государственными имуществами, лѣсной, горной и соляной частями. Министерству ввѣрено также попечительство надъ слѣдующими сельскими обывателями: 1) надъ крестьянами сибирскихъ губерній, 2) надъ евреями-земледѣльцами, водворенными на казенныхъ земляхъ Херсонской и Екатеринославской губерній, 3) надъ инородцами въ Сибири, въ Архангельской, Астраханской, Ставропольской губерніяхъ и нѣкоторыхъ другихъ.

2. *Составъ и организація.* Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, кромѣ министра, товарища министра, совѣта министра съ состоящимъ при немъ ученымъ комитетомъ, канцеляріи министра и юрисконсульта, составляютъ департаменты и отдѣлы:

1. Департаментъ государственныхъ земельныхъ имуществъ. Завѣдуетъ государственными землями.

2. Департаментъ земледѣлія и сельской промышленности. Его вѣдѣнію подлежатъ: а) дѣла по усовершенствованію, распространенію и поощренію разныхъ отраслей сельскаго хозяйства, б) всѣ учебныя и образцовыя заведенія, состоящія при Министерствѣ, учебныя фермы, училища садоводства и т. п., в) управленіе казенными оброчными статьями, Каспійскими рыбными промыслами и т. д. При департаментѣ состоятъ инспекторы сельскаго хозяйства.

3. Сельскохозяйственный совѣтъ, совѣщательное учрежденіе по дѣламъ сельскаго хозяйства, состоящее подъ предсѣдательствомъ министра изъ представителей разныхъ министерствъ и 15 членовъ, выбираемыхъ изъ сельскихъ хозяевъ и утверждаемыхъ въ семъ званіи на одинъ годъ Высочайшею властью.

4. Отдѣлъ земельныхъ улучшеній завѣдуетъ осушеніемъ и ирригаціей.

5. Отдѣлъ сельской экономіи и сельскохозяйственной статистики завѣдуетъ разработкой статистическихъ данныхъ и изданіемъ ихъ на основаніи свѣдѣній, доставляемыхъ ему корреспондентами Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ.

6. Кустарный комитетъ для содѣйствія и развитія кустарной промышленности.

7. Лѣсной департаментъ съ корпусомъ лѣсничихъ. Здѣсь сосредоточиваются дѣла о всѣхъ состоящихъ въ управленіи Министерства лѣсничихъ, лѣсахъ, лѣсной стражѣ и учебныхъ заведеніяхъ по лѣсной части. Здѣсь сосредоточиваются также разнородныя статистическія свѣдѣнія о лѣсахъ и лѣсномъ хозяйствѣ всѣхъ губерній съ цѣлью приведенія ихъ въ систематическій порядокъ, дабы Министерство могло руководиться ими, принимая мѣры къ улучшенію и развитію сельскаго хозяйства. При этомъ департаментѣ состоятъ чертежная, межевые чины и спеціальный по лѣсной части комитетъ.

8. Управленіе горной частью, которое состоитъ изъ а) горнаго департамента, въ которомъ сосредоточиваются инспекторская часть горнаго вѣдомства и общее завѣдываніе по горному вѣдомству, б) горнаго совѣта, в) присутствія по горнозаводскимъ дѣламъ, г) геологическаго комитета, учрежденнаго въ 1882 году, въ видахъ подробнаго изученія геологическаго строенія Россіи. Управленію подвѣдомственны горный институтъ въ качествѣ высшаго учебнаго заведенія горнаго вѣдомства и горно-окружныя управленія.

V. *Главное Управленіе государственнаго коннозаводства.* Главное Управленіе государственнаго коннозаводства въ 1881 г. было отдѣлено отъ Министерства Государственныхъ Имуществъ, и завѣдываніе имъ возложено на главноуправляющаго, пользующагося правами министровъ.

Назначеніе Главнаго Управленія—содѣйствовать развитію коневодства въ Россіи, какъ для цѣлей правительственныхъ, такъ и въ качествѣ одной изъ важныхъ отраслей сельскаго хозяйства и промышленности. Поэтому въ вѣдѣніи его состоятъ: государственные конскіе заводы и заводскія конюшни, общества для испытанія лошадей, учреждаемые правительствомъ бѣга, скачки, выставки лошадей, мѣстные заводы и конюшни заводскихъ лошадей, а также акціонерныя заведенія въ С.-Петербургѣ и Москвѣ для продажи казенныхъ и частныхъ лошадей и т. д.

При главноуправляющемъ состоятъ: совѣтъ, канцелярія, главный ветеринаръ, чиновники особыхъ порученій и корреспонденты, на обязанности которыхъ лежитъ наблюденіе за конскою промышленностью и изученіе этого дѣла.

VI. *Министерство Внутреннихъ дѣлъ.* 1. *Компетенція.* Министерство Внутреннихъ дѣлъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ самыя разнообразныя задачи внутренняго управленія. Вообще оно можетъ быть названо министерствомъ полицейскимъ въ обширномъ смыслѣ этого слова; ввѣренныя ему задачи касаются какъ области полиціи благосостоянія, такъ и полиціи безопасности. Но, кромѣ того

оно преслѣдуетъ и другія административныя задачи, которыя настолько разнообразны и сложны, что ознакомиться съ ними всего удобнѣе при изученіи отдѣльныхъ департаментовъ и главныхъ управленій Министерства.

2. *Составъ*. При министрѣ внутреннихъ дѣлъ состоятъ: два товарища, совѣтъ и канцелярія министра, пять департаментовъ (полиціи, хозяйственный, духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій, медицинскій, и общихъ дѣлъ), земскій отдѣлъ, техническій строительный комитетъ, три главныхъ управленія (тюремное, по дѣламъ печати, почтъ и телеграфовъ) и центральный статистическій комитетъ и статистическій совѣтъ.

а) *Департаментъ полиціи*. Важнѣйшей отраслью управленія, входящею въ компетенцію Министерства Внутреннихъ дѣлъ, является завѣдываніе полиціей, которое лежитъ на обязанности департамента полиціи, преобразованнаго въ 1881 г. изъ департамента полиціи исполнительной и изъ третьяго отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи. На обязанности департамента полиціи исполнительной лежало наблюденіе за правильнымъ теченіемъ дѣлъ въ губернскихъ, уѣздныхъ и городскихъ правительственныхъ полицейскихъ мѣстахъ и за соблюденіемъ порядка въ губернскомъ, уѣздномъ и городскомъ управленіи, за своевременнымъ исполненіемъ повинностей и платежа податей, дѣла по прекращенію безпорядковъ и нарушенія благочинія; онъ же наблюдалъ за рабочими и смирительными домами, наконецъ, въ его же компетенцію входили дѣла о расколѣ и сектахъ. Всѣ эти дѣла перешли къ департаменту государственной полиціи, къ которому перешла компетенція третьяго отдѣленія, завѣдывавшаго дѣлами всей высшей и тайной полиціи и имѣвшаго въ своемъ подчиненіи корпусъ жандармовъ. Этотъ корпусъ въ настоящее время подчиненъ непосредственно министру внутреннихъ дѣлъ, который завѣдываетъ имъ на правахъ шефа жандармовъ, имѣетъ высшій надзоръ за точнымъ исполненіемъ членами корпуса своихъ обязанностей и испрашиваетъ Высочайшихъ указаній по всѣмъ вопросамъ, требующимъ на основаніи дѣйствующихъ узаконеній Высочайшаго разрѣшенія, а также имѣетъ высшее руководство дѣятельностью членовъ корпуса по обнаруженію и изслѣдованію преступленій. Ближайшее же завѣдываніе полиціей, подъ высшимъ руководствомъ министра внутреннихъ дѣлъ, ввѣрено одному изъ его товарищей. На завѣдывающаго полиціей возложено командованіе отдѣльнымъ корпусомъ жандармовъ. Ему же, какъ отвѣтственному распорядителю всѣхъ учрежденій, подчиненныхъ департаменту полиціи и призванныхъ къ предупрежденію и пресѣченію государственныхъ преступленій, подчиняются въ этомъ отношеніи полицеймейстеры по управленію департамента полиціи. Завѣдывающій полиціей даетъ свои заключенія по существу поступающихъ въ Министерство Внутреннихъ дѣлъ производствъ по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, въ коихъ право это предоставлено дѣйствующими узаконеніями министру внутреннихъ дѣлъ и шефу жандармовъ. Онъ же имѣетъ высшій надзоръ за всѣми мѣстами заключенія, предназначенными для содержанія подъ стражей государственныхъ преступниковъ.

б) *Департаментъ хозяйственный.* Онъ вѣдаетъ: 1) дѣла по народному продовольствію, дѣла по собранію свѣдѣній объ урожаяхъ, о мѣрахъ въ случаѣ неурожая и дороговизны хлѣба и о продовольственныхъ капиталахъ, 2) дѣла по общественному призрѣнію, 3) наблюденіе за городскимъ хозяйствомъ и благоустройствомъ. При немъ страховой комитетъ.

в) *Департаментъ духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій.* Въ вѣдѣніи его находится: 1) римско-католическая духовная коллегія для дѣлъ по исповѣданію римско-католическому; 2) евангелическо-лютеранская генеральная консисторія по евангелическому и лютеранскому исповѣданіямъ, 3) по исповѣданію магометанскому: Оренбургское духовное собраніе и Таврическое духовное правленіе.

При департаментѣ состоитъ особая раввинская комиссія, какъ совѣщательное учрежденіе по дѣламъ еврейскаго вѣроисповѣданія.

г) *Медицинскій департаментъ* вѣдаетъ гражданскую медицинскую часть, дѣла судебной медицины и дѣла медицинской полиціи.

При медицинскомъ департаментѣ состоитъ медицинскій совѣтъ, который является въ нашемъ государствѣ высшимъ врачебно-учебнымъ, врачебно-полицейскимъ и врачебно-судебнымъ мѣстомъ, вслѣдствіе чего никакая мѣра по медицинскому устройству не представляется на Высочайшее утвержденіе безъ ея предварительнаго обсужденія въ совѣтѣ.

Для завѣдыванія ветеринарною частью при департаментѣ учреждены ветеринарное отдѣленіе и ветеринарный комитетъ, изъ которыхъ первое завѣдываетъ дѣлами хозяйственными и распорядительными по ветеринарной части, а послѣдній имѣетъ цѣлью изысканіе мѣръ къ лучшему устройству ветеринарной части, предотвращеніе падежей и распространеніе свѣдѣній по этому предмету.

д) *Департаментъ общихъ дѣлъ.* Онъ завѣдываетъ дѣлопроизводствомъ по личному составу Министерства Внутреннихъ дѣлъ, перепиской по образованію земскихъ учрежденій, по дворянскимъ выборамъ, счетоводствомъ и отчетностью по министерству, а также въ его вѣдѣніи находятся дѣла изъ другихъ департаментовъ, наприм., дѣла по завѣдыванію личнымъ составомъ губернскихъ правленій, канцелярій губернаторовъ и т. п.

е) *Земскій отдѣлъ* вѣдаетъ дѣла, относящіяся къ устройству и управленію крестьянскаго сословія и къ наблюденію за крестьянскими учрежденіями. При земскомъ отдѣлѣ состоитъ присутствіе по крестьянскимъ дѣламъ царства Польскаго.

ж) *Техническо-строительный комитетъ* завѣдываетъ разрѣшеніемъ общихъ вопросовъ, предположеній и недоразумѣній по части строительной, разсмотрѣніемъ плановъ городовъ, представляемыхъ на Высочайшее утвержденіе, разсмотрѣніемъ плановъ и проектовъ, представляемыхъ на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ губернскими правленіями, и, наконецъ, составленіемъ плановъ и проектовъ сооруженій, сложныхъ въ техническомъ отношеніи или имѣющихъ значеніе для нѣсколькихъ губерній или для цѣлой имперіи. Въ вѣдѣніи комитета находится строительное училище.

з) *Главное управленіе по дѣламъ печати* вѣдаетъ всѣ дѣла, какъ

по отношенію къ изданіямъ, выходящимъ безъ предварительной цензуры и къ изданіямъ съ предварительной цензурой, такъ и вообще по отношенію къ книжной торговлѣ, типографіямъ, литографіямъ и всѣмъ заведеніямъ, производящимъ принадлежности тисненія.

Главное управленіе состоитъ изъ начальника и совѣта; кромѣ того, при управленіи состоитъ канцелярія, цензурные комитеты и чиновники особыхъ порученій.

и) *Главное управленіе почтъ и телеграфовъ* состоитъ изъ начальника, двухъ помощниковъ, инспекторовъ телеграфовъ, дѣлопроизводителей и другихъ чиновъ. Начальникъ собственною властью можетъ предпринимать всѣ распорядительныя мѣры для дѣйствія существующихъ по почтовой части законовъ, а дѣла, превышающія его личную власть, вносятся имъ или въ общее присутствіе главнаго управленія, въ которомъ онъ самъ предсѣдательствуетъ, или на разсмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ. Министру же принадлежитъ право учреждать, закрывать и переносить изъ одного разряда въ другой почтовыя мѣста и телеграфныя станціи, разрѣшать ходъ почтъ и проведеніе новыхъ телеграфныхъ линій, разрѣшать устройство и дѣйствіе телеграфныхъ сообщеній и опредѣлять устройство С.-Петербургскаго почтамта.

і) *Центральный статистическій комитетъ* завѣдываетъ производствомъ статистическихъ работъ по Министерству Внутреннихъ дѣлъ. Этому комитету поручаются: 1) средоточіе, повѣрка, обработка и печатаніе ежегодно поступающихъ изъ губернскихъ комитетовъ таблицъ и свѣдѣній; 2) собираніе и разработка статистическихъ данныхъ, необходимыхъ для соображеній при раскладкѣ земскихъ повинностей; 3) разработка и печатаніе статистическихъ данныхъ, доставляемыхъ другими вѣдомствами на основаніи опредѣленій статистическаго совѣта; 4) доставленіе другимъ вѣдомствамъ статистическихъ свѣдѣній; 5) всякаго рода единовременныя статистическія работы по порученію министра внутреннихъ дѣлъ.

к) *Статистическій совѣтъ* имѣетъ своею цѣлью содѣйствовать министерствамъ и другимъ главнымъ управленіямъ въ работахъ по административной статистикѣ опредѣленіемъ правильнѣйшихъ и вѣрнѣйшихъ способовъ собиранія и обработки статистическихъ свѣдѣній и однообразнымъ направленіемъ трудовъ по этой части.

VII. *Министерство Путей Сообщенія*. 1. *Компетенція*. Министерство Путей Сообщенія вѣдаетъ внутреннія сообщенія: водяныя и искусственныя сухопутныя.

2. *Составъ и организація*. Кромѣ министра и его товарища, въ Министерство Путей Сообщенія входятъ слѣдующія учрежденія:

1) Совѣтъ Министерства, состоящій, подъ предсѣдательствомъ министра, изъ товарища министра, начальниковъ отдѣльныхъ управленій Министерства Путей Сообщенія и четырехъ членовъ; 2) инженерный совѣтъ для разработки и обсужденія техническихъ вопросовъ общаго значенія и проектовъ и смѣтъ техническихъ работъ, сопряженныхъ съ значительными расходами. Состоитъ изъ предсѣдателя, начальниковъ отдѣльныхъ частей Министерства и восьми членовъ; 3) совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, состоящій изъ представителей Министерства Путей Сообщенія, другихъ вѣдомствъ и желѣзнодорож-

ныхъ обществъ; онъ занимается обсужденіемъ мѣръ, касающихся сооруженія, эксплуатаціи и хозяйства желѣзныхъ дорогъ; 4) департаментъ шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній; 5) департаментъ желѣзныхъ дорогъ; 6) управленіе казенныхъ дорогъ; 7) главная инспекція желѣзныхъ дорогъ; 8) канцелярія министерства; 9) юрисконсультъ; 10) временный статистическій отдѣлъ, имѣющій своею цѣлью собираніе и обработку свѣдѣній, касающихся всѣхъ путей сообщенія; 11) главная инспекція шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній.

VIII. *Военное Министерство.* 1. *Компетенція.* Вся компетенція Министерства исчерпывается, по 2-й и 3-й ст. Полож. о Воен. Мин., „объявленіемъ и приведеніемъ въ исполненіе Высочайшей воли по предметамъ, до военносухопутныхъ силъ относящимся“. Поэтому ему подлежитъ завѣдываніе всѣми частями военнаго управленія.

2. *Организація.* Во главѣ Министерства стоитъ военный министръ, которому, кромѣ непосредственнаго управленія министерствомъ, принадлежитъ также и управленіе всѣми частями арміи. При министрѣ товарища нѣтъ.

Учрежденія, состоящія при министерствѣ: 1) военный совѣтъ, въ которомъ обсуждаются законы, касающіеся военнаго вѣдомства, а также всѣ вопросы относительно хозяйственныхъ дѣлъ по состоянію войскъ; при военномъ совѣтѣ находится нѣсколько совѣщательныхъ комитетовъ; 2) главный штабъ, завѣдывающій дѣлами по службѣ, устройству, составу, хозяйству и т. д. войскъ, а также геодезическими работами и составленіемъ плановъ и картъ мѣстностей, важныхъ въ военномъ отношеніи; онъ находится въ вѣдѣніи начальника главнаго штаба; 3) главный военный судъ, имѣющій всѣ права военнаго верховнаго кассаціоннаго суда, а также завѣдывающій разсмотрѣніемъ всѣхъ законодательныхъ вопросовъ по военно-судной части; 4) канцелярія министра, завѣдывающая всѣми дѣлами, касающимися непосредственно самого министра; при канцеляріи состоитъ юрисконсультъ съ нѣсколькими помощниками; 5) интендантское управленіе, на обязанности котораго лежитъ снабженіе арміи всѣмъ необходимымъ по части продовольствія и обмундированія; 6) главное артиллерійское управленіе, завѣдывающее всѣми частями артиллерійскаго вѣдомства; 7) главное инженерное управленіе, завѣдывающее устройствомъ и содержаніемъ крѣпостей; 8) главное военно-судное управленіе, завѣдывающее военною прокуратурой; 9) главное военно-мидицинское управленіе; 10) главное управленіе казачьихъ войскъ; 11) Императорская главная квартира. Кромѣ того, при Министерствѣ находится еще нѣсколько управленій, перечислять, однако, которыя нѣтъ особой необходимости.

IX. *Морское Министерство.* 1. *Компетенція.* Морское Министерство сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ завѣдываніе вообще военно-морскими силами имперіи и непосредственно дѣлами флота.

2. *Составъ и организація.* Главное управленіе какъ Морскимъ Министерствомъ, такъ и вообще морскимъ вѣдомствомъ, принадлежитъ главному начальнику флота и морского вѣдомства. Органомъ же, непосредственно завѣдывающимъ дѣлами флота, является Морское Министерство, во главѣ котораго стоитъ увравляющій Морскимъ Министерствомъ, пользующійся правами министра.

При Министерствѣ состоятъ слѣдующія учрежденія: 1) Адмиралтействъ-Совѣтъ, которому принадлежитъ высшая распорядительная и законосовѣщательная власть по морскому вѣдомству. Предсѣдателемъ его состоитъ главный начальникъ флота и морского вѣдомства и вице-предсѣдателемъ управляющій Морскимъ Министерствомъ. 2) Главный морской штабъ, завѣдывающій личнымъ составомъ флота и морского вѣдомства, а также управленіемъ боевыми силами, движеніемъ и строевою частью флота. 3) Морской ученый комитетъ, на обязанности котораго лежатъ работы по части учено-технической, касающіяся морского вѣдомства. 4) Главное морское судебное управленіе. 5) Управленіе главнаго медицинскаго инспектора флота. 6) Кодификаціонное отдѣленіе, имѣющее надзоръ за постановленіями по морскому вѣдомству, а также за изданіемъ Свода военно-морскихъ постановленій. 7) Главное гидрографическое управленіе, вѣдающее принятіе мѣръ къ обезпеченію безопасности мореплаванія. 8) Главное управленіе кораблестроенія и снабженій для завѣдыванія хозяйствомъ морского вѣдомства. 9) Морской строительный комитетъ, завѣдывающій всѣми строительными работами по морскому вѣдомству. 10) Морской техническій комитетъ, вѣдающій всѣ дѣла морского вѣдомства по части технической. 11) Канцелярія, завѣдывающая дѣлопроизводствомъ по морскому вѣдомству. Директоръ ея — въ то же время юрисконсультъ министерства. 12) Архивъ, въ которомъ хранятся всѣ законченныя дѣла, а также различные документы, касающіеся морского вѣдомства.

X. *Министерство Народнаго Просвѣщенія.* 1. *Компетенція.* Министерству Народнаго Просвѣщенія ввѣрены „всѣ ученыя общества, академіи, университеты и общія учебныя заведенія, кромѣ духовныхъ, военныхъ и тѣхъ училищъ, кои особенно учреждены для образованія юношества къ отдѣльной какой-либо части управленія“.

2. *Организація.* Во главѣ Министерства стоитъ министръ, при которомъ находится товарищъ министра.

Учрежденія, состоящія при Министерствѣ: 1) совѣтъ министра, состоящій изъ товарища министра, двухъ штатныхъ членовъ, назначаемыхъ по особому Высочайшему повелѣнію, директора департамента Министерства Народнаго Просвѣщенія, а также изъ попечителей учебныхъ округовъ во время пребыванія ихъ въ Петербургѣ, ректора Петербургскаго университета и другихъ лицъ; 2) департаментъ народнаго просвѣщенія, на обязанности котораго лежитъ завѣдываніе всѣми административными дѣлами по Министерству Народнаго Просвѣщенія; 3) ученый комитетъ, вѣдѣнію котораго подлежатъ всѣ вопросы по части педагогической, т. е. разсмотрѣніе учебныхъ программъ, руководствъ и т. д.; 4) археографическая комиссія для изданія систематическаго и полнаго собранія источниковъ отечественной исторіи, и 5) архивъ.

Въ вѣдѣніи Министерства находятся: 1) Императорская Академія Наукъ, 2) Императорская публичная библіотека, 3) Императорскій филологическій институтъ, 4) Румянцевскій музей, 5) Николаевская главная обсерваторія, а также 6) всѣ университеты, гимназіи и т. д., которые находятся въ непосредственномъ подчиненіи попечителямъ учебныхъ округовъ.

XI. *Министерство Юстиціи.* 1. *Компетенція.* Министръ юстиціи прежде всего является генералъ-прокуроромъ Сената: онъ наблюдаетъ за правильностью рѣшеній въ общихъ собраніяхъ Сената; на немъ лежитъ обязанность соглашать мнѣнія сенаторовъ въ случаѣ ихъ разногласія и онъ, кромѣ того, имѣетъ право въ случаѣ своего несогласія съ мнѣніемъ Сената перенести дѣло на Высочайшее усмотрѣніе. Министръ юстиціи, далѣе,—главный начальникъ прокуратуры и, наконецъ, въ Министерствѣ Юстиціи сосредоточены всѣ дѣла, касающіяся лицъ судебнаго вѣдомства.

2. *Составъ.* Министерство ввѣрено министру, при которомъ имѣется товарищъ.

Учрежденія, состоящія при Министерствѣ: 1) Консультація при Министерствѣ Юстиціи, главной обязанностью которой является разсмотрѣніе дѣлъ, по которымъ или министръ юстиціи не согласился съ мнѣніемъ Сената или въ Сенатѣ не состоялось узаконеннаго большинства голосовъ. Консультація составляется изъ оберъ-прокуроровъ департаментовъ Сената, директора департаменга Министерства Юстиціи, членовъ по назначенію и нѣсколькихъ юрисконсультовъ. 2) Первый департаментъ Министерства Юстиціи, къ предмету вѣдомства котораго относятся: дѣла, требующія измѣненія, дополненія или поясненія закона; вопросы объ учрежденіи, преобразованіи или упраздненіи какихъ-либо должностей, а также о принятіи общихъ мѣръ къ лучшему устройству какой-либо части вѣдомства Министерства Юстиціи; производство по дѣламъ, поступающимъ изъ 1-го и 2-го деп. Прав. Сената и изъ 1-го общаго собранія, исключая подлежащихъ разсмотрѣнію консультаціи при Министерствѣ; статистическая, распорядительная, хозяйственная, бухгалтерская, контрольная и счетная части; завѣдываніе эмеритурой, регистратурой, экзекуторской частью и центральнымъ архивомъ; составленіе всеподданнѣйшихъ отчетовъ и нѣкоторыя другія дѣла. 3) Второй департаментъ Министерства завѣдываетъ производствомъ по судебнымъ дѣламъ, поступающимъ въ Министерство, и по вопросамъ, касающимся примѣненія къ частнымъ случаямъ постановленій гражданскаго и уголовнаго законодательства, производствомъ по сообщаемымъ отъ канцеляріи прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ, всеподданнѣйшимъ ходатайствомъ о дарованіи Монаршей милости въ изъятіи отъ дѣйствующихъ законовъ; дѣлами объ обращеніи недвижимыхъ имуществъ въ заповѣдныя; дѣлами по судебному надзору; геральдическими дѣлами; разсмотрѣніемъ проектовъ уставовъ частныхъ и общественныхъ предпріятій; дѣлами по сношеніямъ судебныхъ установленій имперіи съ иностранными судебными установленіями. 4) Канцелярія, завѣдывающая дѣлами, касающимися непосредственно министра юстиціи, а также дѣлами, касающимися вообще всѣхъ лицъ судебнаго вѣдомства. 5) Управленіе межевою частью со всѣми ему подчиненными межевыми учрежденіями. 6) *Главное тюремное управленіе.* Оно состоитъ изъ главнаго тюремнаго управленія въ собственномъ смыслѣ и совѣта по тюремнымъ дѣламъ. Во главѣ главнаго управленія находится начальникъ, при которомъ состоитъ помощникъ, шесть инспекторовъ и чины канцеляріи. Начальникъ управленія завѣдываетъ всѣми мѣстами заключенія, правительственными пріютами и арестант-

скою пересыльною тюрьмой. Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ обсуждаетъ всѣ новые проекты, касающіеся тюремной части, всѣ проекты смѣтъ доходовъ и расходовъ, всѣ годовые отчеты о дѣятельности тюремнаго управленія и, наконецъ, все то, что министръ юстиціи найдетъ нужнымъ передать на обсужденіе совѣта. 7) Московскій архивъ Министерства, а также архивъ справокъ о судимости, находящійся въ С.-Петербургѣ. 8) Подъ вѣдѣніемъ Министерства находится Императорское училище правовѣдѣнія.

XII. *Министерство Императорскаго Двора.* 1. *Компетенція.* По первоначальному учрежденію Министерство вѣдало: 1) различныя части придворнаго управленія, 2) вѣдомство удѣловъ, 3) кабинетъ Его Императорскаго Величества, 4) театральную дирекцію. Впослѣдствіи съ должностью министра Императорскаго Двора было соединено званіе 5) канцлера орденовъ и президента ихъ капитула. Министерству поручено также 6) завѣдываніе хозяйственною частью Императорской Академіи Художествъ.

2. *Организація.* Министорство составляютъ: 1) совѣтъ; 2) главное дворцовое управленіе, которому ввѣрено завѣдываніе всѣмъ хозяйствомъ Высочайшаго Двора; 3) Кабинетъ Его Императорскаго Величества, который предназначенъ: а) для завѣдыванія собственностью Его Императорскаго Величества, б) для веденія родословной книги Императорскаго Дома и в) для храненія завѣщаній членовъ Императорскаго Дома; 4) Главное управленіе удѣловъ, вѣдающее удѣльныя имущества членовъ Императорской Фамиліи, для ближайшаго управленія которыми на мѣстѣ департаменту подчинены удѣльные округа и удѣльныя управленія; 5) канцелярія; 6) контроль Министерства для ревизіи счетовъ; 7) касса Министерства, отдѣленная въ 1883 г. отъ контроля и преобразованная въ особое учрежденіе; 8) управленіе Императорскою охотой; 9) управленіе придворною конюшенною частью; 10) придворная пѣвческая капелла и придворный музыкальный хоръ; 11) дирекція Императорскихъ театровъ въ С.-Петербургѣ и Москвѣ и управленіе варшавскихъ театровъ; 12) экспедиція церемоніальныхъ дѣлъ, завѣдующая дѣлами по пріему и отпуску пословъ и другихъ важныхъ иностранныхъ лицъ и дѣлами по составленію и исполненію церемоніаловъ для празднествъ и торжествъ, бывающихъ при Высочайшемъ дворѣ; 13) капитулъ Императорскихъ и царскихъ орденовъ; 14) Императорская археологическая комиссія, имѣющая своею цѣлью разысканіе древностей, касающихся внутренней и внѣшней исторіи Россіи, а также производящая ученую оцѣнку открываемымъ древностямъ.

XIII. *Государственный контроль. 1. Компетенція.* „Государственный Контроль 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 (Учр. мин., ст. 943-я). Отчетностью въ означенныхъ дѣйствіяхъ передъ Государственнымъ Контролемъ обязаны: 1) всѣ правительственныя учрежденія, исключая только нѣкоторыя, особо поименованныя въ законѣ, и 2) тѣ земскія, городскія и сословныя устано-

вленія, а равно частныя компаніи и товарищества, которыя подчиняются его повѣркѣ дѣйствующими законами, особыми Высочайшими повелѣніями или утвержденными правительствомъ уставами (ст. 944-я).

2. *Организація*. Государственный Контроль ввѣренъ государственному контролеру, при которомъ состоитъ товарищъ, имѣющій права товарища министра. Контроль составляютъ слѣдующія учрежденія: 1) Совѣтъ Государственнаго Контроля; 2) департаментъ гражданской отчетности, повѣряющій отчетность въ денежныхъ и матеріальныхъ оборотахъ всѣхъ правительственныхъ учрежденій гражданскаго вѣдомства; 3) департаментъ военной и морской отчетности, производящій такую же провѣрку относительно учрежденій Военнаго и Морского Министерствъ; 4) департаментъ желѣзнодорожной отчетности, которому подчинены мѣстные контроли на желѣзныхъ дорогахъ; 5) канцелярія, сосредоточивающая въ себѣ всѣ дѣла и распоряженія по Государственному Контролю; 6) центральная бухгалтерія, составляющая отчеты объ исполненіи государственной росписи; 7) комиссія для повѣрки отчетности установленій Государственнаго Контроля; 8) комиссія для провѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ за прежнее время и текущихъ отчетовъ тѣхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, при коихъ не учреждено мѣстнаго правительственнаго контроля.

КНИГА II.

ОРГАНЫ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

ГЛАВА I.

Мѣстное управленіе на Западѣ.

Лохвицкій, Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія. *Градовскій*. Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи. *Кн. Васильчиковъ*, О самоуправленіи.

§ 204. **Понятіе о мѣстномъ управленіи.**

I. *Отношеніе къ мѣстному управленію политической доктрины XVIII в.* Абсолютное государство своею борьбой противъ феодальнаго порядка расчистило путь тому революціонному движенію XVIII в. которое смыло послѣдніе остатки сословныхъ учрежденій. Эти движенія упразднили сословные союзы и историческія корпораціи, стѣснявшія индивидуальную самостоятельность, и поставили отдѣльную личность лицомъ къ лицу съ государствомъ безъ всякихъ посредствующихъ звеньевъ, смягчавшихъ прежде воздѣйствіе государственной власти на отдѣльныхъ гражданъ. Государство новаго типа, какъ оно вышло изъ революціи, сложилось совершенно согласно политической доктринѣ XVIII в. Эта доктрина, исходившая отъ требованія индивидуальной свободы, видѣла въ государствѣ не что иное, какъ совокупность отдѣльныхъ гражданъ, признавшихъ въ силу добровольнаго соглашенія одну общую надъ собою государственную власть, задача которой—охранять свободу гражданъ, ихъ имущественную и личную не-

прикосновенность. Политическая доктрина XVIII в. не хочетъ знать никакихъ сословій, общественныхъ классовъ, историческихъ союзовъ, она видитъ въ нихъ лишніе пункты, связывающіе личную самостоятельность и самодѣятельность; она требуетъ ихъ упраздненія во имя принциповъ свободы и равенства; она видитъ въ государствѣ только однихъ гражданъ и только центральную власть, общую волю, которая дѣйствуетъ равномѣрно и безъ посредствующихъ властей и союзовъ, непосредственно на всѣхъ гражданъ и на всемъ пространствѣ государства. Она видитъ гарантію свободы въ безусловномъ господствѣ этой центральной власти, этой общей воли; существованіе посредствующихъ властей, историческихъ корпорацій, самостоятельныхъ мѣстныхъ союзовъ, историческихъ провинцій по этой доктринѣ есть зло, которое должно быть упразднено, ибо эти союзы и мѣстныя власти, имѣя свою волю и свою самостоятельную сферу, конкурируютъ съ общей волей, умаляютъ и стѣсняютъ ея безспорное и повсемѣстное господство. А господство общей воли, которая одна только по самой природѣ своей разумна и справедлива, есть необходимое условіе свободы; все, что стѣсняетъ господство общей воли, стѣсняетъ эту свободу, а свобода есть то благо, которое всего болѣе нуждается въ охранѣ и покровительствѣ. Центральная власть воплощаетъ всю власть государства и не терпитъ самостоятельныхъ мѣстныхъ властей. Она управляетъ государствомъ лишь при помощи своихъ агентовъ, которые должны быть ея послушными органами, надежными проводниками общей воли.

II. *Французскій типъ самоуправленія.* Абстрактная политическая доктрина XVIIIв., ратовавшая противъ историческаго государства, ратовала и противъ исторически сложившихся провинцій, ихъ мѣстныхъ особенностей, ихъ административной самостоятельности и, вѣруя въ возможность государственнаго устройства, всецѣло построеннаго согласно требованіямъ непогрѣшимаго разума, конструировала его по логическому и симметрично расположенному плану, который не хотѣлъ знать историческихъ особенностей, но за то ласкалъ умственный глазъ своею логическою стройностью. Государство, по ученію абстрактной политической доктрины, представляетъ собою tabula rasa, съ которой сняты всѣ историческіе наросты, всѣ историческія образованія, стерты всѣ шероховатости и особенности,—tabula rasa, которая представляетъ собою гладкую и однообразную поверхность, на которой нѣтъ ни возвышенностей, ни углубленій и на которую поэтому свѣтило государственности, исходящее изъ центра, равномѣрно распространяетъ свои лучи, никого не озаряя слишкомъ ярко и никого не оставляя въ тѣни. На этой гладкой поверхности никто не стоитъ выше, никто ниже, всѣ граждане равны и всѣ они свободны, будучи ничѣмъ между собою не связаны, кромѣ какъ связью общегосударственной, кромѣ одинаковаго подчиненія общей государственной власти. Но это подчиненіе не умаляетъ свободы гражданъ; ибо эта власть воплощаетъ общую волю гражданъ и подчиняясь ей, граждане подчиняются не чужой волѣ, а своей собственной. Но для того, чтобы эта общая воля дѣйствовала безспорно и безусловно, необходимо, чтобы она, какъ мы уже сказали выше, нигдѣ не встрѣчалась съ самостоятельными мѣст-

ными властями, необходимо, чтобы она дѣйствовала черезъ непосредственно отъ нея зависимыхъ агентовъ. Административная централизація есть необходимое логическое послѣдствіе тѣхъ принциповъ, которые выставляла абстрактная политическая доктрина XVIII в. И эта централизація нашла себѣ наиболѣе яркое выраженіе во Французскомъ государствѣ, какъ оно вышло изъ революціи. „По возможности однообразное проведеніе государственной воли изъ центра ко всѣмъ сторонамъ периферіи и, отсюда, по возможности однообразное устройство административныхъ учрежденій, организованныхъ бюрократически и руководимыхъ изъ центра,—вотъ политическій идеалъ какъ цезаризма, такъ и революціи. Только государство и отдѣльные индивиды имѣютъ право; все, что между ними стоитъ, имѣетъ лишь значеніе административнаго механизма, который во всякое время можетъ быть произвольно измѣненъ“ (Schulze, Preus. Staatsrecht, т. II, стр. 12).

III. *Англо-американскій типъ самоуправленія.* Этому типу французскаго государства съ крайне административною централизаціей противопоставляется типъ англо-американскаго государства, сила котораго покоится на широко развитыхъ органахъ самоуправленія. Если французскій политическій идеалъ заключается въ томъ, чтобы всѣмъ или, по крайней мѣрѣ, возможно большему числу гражданъ предоставлять участіе въ образованіи общей государственной воли, la volonté générale, то англичане и американцы видятъ основу своей свободы въ томъ, что признаютъ въ государствѣ существованіе союзовъ со строго опредѣленною правовою сферой, съ относительною самостоятельностью и съ извѣстною степенью независимости.

Англо-американское государство подчиняетъ себѣ лишь то, что нуждается въ единообразномъ руководствѣ, все остальное оно предоставляетъ болѣе мелкимъ организованнымъ единицамъ, которыя втягиваютъ въ свою компетенцію государственные интересы, мѣстно ограниченные.

§ 205. **Мѣстное управленіе во Франціи.**

I. *Организація его.* Франція дѣлится для цѣлей мѣстнаго управленія на департаменты, округа (arrondissements) и общины. Департаменты и общины имѣютъ характеръ юридическихъ лицъ, которыя могутъ пріобрѣсть имущество, между тѣмъ какъ arrondissements — простые административные округи. Посредствующимъ звеномъ между arrondissements и общинами является кантонъ; онъ, однако, не имѣетъ организаціи, и во главѣ его не стоитъ даже должностное лицо: онъ служитъ только административнымъ округомъ для извѣстныхъ спеціальныхъ цѣлей,—для набора рекрутовъ, для выбора въ генеральные совѣты, въ совѣты arrondissements.

Во главѣ каждаго изъ этихъ дѣленій стоитъ единоличный органъ: префектъ—въ департаментѣ, супрефектъ — въ arrondissement, меръ—въ общинѣ. По наполеоновскому законодательству всѣ эти должностныя лица назначались центральнымъ правительствомъ, всѣ они были государственными чиновниками. И это общее правило постоянно оставалось въ силѣ по отношенію къ префектамъ. Что же касается до меровъ, то по отношенію къ нимъ законодательство колеблется и мѣняетъ свой взглядъ со смѣною политическихъ системъ: они то назнача-

ются правительствомъ, то избираются. Въ настоящее время меры избираются муниципальнымъ совѣтомъ.

При этихъ единоличныхъ органахъ стоятъ выборные совѣты: при префектѣ—генеральный совѣтъ, при супрефектѣ—conseil d'arrondissement, при мерѣ—муниципальный совѣтъ. Но эти совѣты имѣютъ очень скромное участіе въ управленіи; принудительными государственными полномочіями (imperium'омъ) они вовсе не облечены; они имѣютъ по административнымъ дѣламъ въ собственномъ смыслѣ лишь совѣщательный голосъ, рѣшающимъ же голосомъ облечены лишь по имущественнымъ дѣламъ.

Черезъ всю эту систему мѣстнаго управленія строго проводится начало централизаціи, составляющее отличичельную черту французскаго государственнаго строя: меръ подчиненъ супрефекту, супрефектъ — префекту, префектъ — непосредственно министру. Благодаря такой централизаціи центральная власть обладаетъ необыкновенною силой, которая остается той же при смѣнѣ политическихъ системъ и порядковъ.

Всмотримся ближе въ эти органы мѣстнаго управленія. Во главѣ департамента стоитъ, какъ мы уже знаемъ, префектъ, назначаемый главою государства. Онъ представитель департамента, какъ юридическаго лица, и агентъ центральной исполнительной власти въ департаментѣ. При немъ состоитъ главный секретарь, онъ замѣняетъ префекта въ случаѣ его отсутствія, ему префектъ можетъ делегировать нѣкоторыя изъ своихъ полномочій, онъ, наконецъ, начальникъ канцеляріи префекта. При префектѣ состоитъ, далѣе, префектурный совѣтъ. Онъ составляется изъ 3—9 членовъ, должностныхъ лицъ, назначаемыхъ главою государства. Этотъ совѣтъ составляетъ совѣщательную комиссію при префектѣ, который по всѣмъ дѣламъ можетъ затребовать мнѣнія и заключенія этого совѣта, а по нѣкоторымъ дѣламъ обязанъ выслушивать ихъ.

Префектъ съ состоящими при немъ sécrétaire général и conseil de prefecture являются правительственными органами управленія въ департаментѣ, рядомъ съ нимъ функціонируетъ и общественный органъ въ лицѣ генеральнаго совѣта, conseil général, который является представителемъ населенія департамента. Въ настоящее время члены совѣта избираются всеобщимъ голосованіемъ; каждый кантонъ выбираетъ по одному члену. Предсѣдатель генеральнаго совѣта избирается совѣтомъ изъ своей среды. Префектъ имѣетъ право присутствовать на его засѣданіяхъ и долженъ быть во всякое время выслушиваемъ имъ. Что касается до круга вѣдомства генеральнаго совѣта, то онъ весьма ограниченъ. Онъ распредѣляетъ государственные налоги по arrondissements и утверждаетъ добавочные сборы къ государственнымъ налогамъ (centimens additionnels), сборы назначенные для удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ департамента, и разсматриваетъ жалобы arrondissements и общинъ на неравномѣрное распредѣленіе повинностей. Генеральный совѣтъ имѣетъ и нѣсколько административныхъ функцій, но онѣ касаются преимущественно имущественныхъ отношеній и завѣдыванія учрежденіями (больницами, богадѣльнями и т. п.). Генеральный совѣтъ имѣетъ, наконецъ, право давать свои заключенія по различ-

нымъ вопросамъ управленія и ходатайствовать о нуждахъ и потребностяхъ населенія, представителемъ котораго онъ является.

Какъ во главѣ департамента стоитъ префектъ, такъ во главѣ arrondissements—супрефектъ. Онъ, однако, самостоятельною властью не обладаетъ и является лишь агентомъ префекта въ округѣ. Онъ назначается, какъ и префектъ, главою правительства.

Общественнымъ органомъ управленія въ arrondissement является conseil d'arrondissement, который какъ conseil général избирается всеобщимъ голосованіемъ. Полномочія его, однако, еще скромнѣе: онъ имѣетъ право подавать заключенія и ходатайства, дѣйствительною же властью не обладаетъ. Наиболѣе существенною функціей его являетси распредѣленіе прямыхъ налоговъ по общинамъ. Во главѣ общины стоитъ меръ. Онъ избирается муниципальнымъ совѣтомъ изъ своей среды на четыре года. Меръ является, во-первыхъ, агентомъ исполнительной власти въ общинѣ и, какъ таковой, отправляетъ въ ней правительственныя функціи по предписаніямъ префекта; онъ, во-вторыхъ, является представителемъ общины, какъ юридическаго лица и, какъ таковой, вооруженъ полномочіями по управленію общиннымъимуществомъ. Онъ, наконецъ, состоитъ предсѣдателемъ муниципальнаго совѣта и обладаетъ исполнительною властью по отношенію къ рѣшеніямъ этого совѣта.

Совѣтъ этотъ избирается всеобщимъ голосованіемъ на четыре года. Онъ утверждаетъ общинные налоги и завѣдываетъ имуществомъ общинъ. По другимъ отраслямъ управленія онъ имѣетъ только право выражать желанія и обращаться съ ходатайствами.

II. *Недостатки этой организаціи.* Такова въ общихъ чертахъ организація мѣстнаго управленія. Эта организація очень проста, наглядна и симметрична и представляетъ собою въ высшей степени искусно скомбинированный механизмъ. Но это только механизмъ, не дающій никакого простора живымъ силамъ мѣстнаго общества, не оставляющій мѣста самостоятельности гражданъ. Это механизмъ, конструкція отдѣльныхъ частей котораго разсчитана на то, чтобы дѣйствовать согласно предписаніямъ и распоряженіямъ центральной власти, которая приводитъ въ движеніе этотъ механизмъ и отъ которой зависитъ все направленіе его дѣятельности. Главными колесами этого механизма являются префектъ, супрефектъ и меръ. Префектъ подчиненъ непосредственно министру, а супрефектъ и меръ находятся, въ свою очередь, въ полной зависимости отъ префекта, такъ что распоряженіе центральной власти быстро безъ запинокъ и задержекъ переходятъ отъ одной инстанціи къ другой, отъ низшей къ высшей и исполняются агентами правительственной власти, находящимися у ней въ строгой іерархической подчиненности.

Только эти агенты центральной правительственной власти и вооружены въ мѣстности правительственнымъ авторитетомъ. Состоящіе же при нихъ совѣты,—conseil general, conseil d'arrondissement, conseil municipal, въ дѣйствительномъ управленіи почти не участвуютъ, они завѣдываютъ только общественнымъ имуществомъ, и вся ихъ дѣятельность, вся ихъ энергія уходитъ на подачу мнѣній, заявленій, заключеній ходатайствъ, въ которыхъ никакой власти не проявляется, но которыя даютъ широкій просторъ краснорѣчію и краснобайству, на

которыя такъ падки французы. Система совѣтовъ, имѣющихъ право много и о многомъ говорить, но никакой дѣйствительною властью не обладающихъ, по справедливому замѣчанію кн. Васильчикова, развивая въ народѣ словоохотливость, отучаетъ его отъ дѣла, и голословныя пренія собраній, въ сущности ничего не рѣшающихъ и ничѣмъ не завѣдывающихъ, пріучитъ мѣстныхъ жителей къ поверхностному взгляду на вещи, къ заявленію такихъ мнѣній и желаній, отъ которыхъ они бы воздержались, если бы исполненіе ихъ, то-есть практическая часть управленія, лежала на ихъ отвѣтственности, французскій народъ всегда съ особеннымъ увлеченіемъ занимался критикой, празднословнымъ обсужденіемъ существующихъ порядковъ, но самого дѣла управленія не зналъ и не могъ знать, ибо, никогда имъ непосредственно не занимался. Отъ этого и происходитъ, что взрывы неудовольствія, періодически повторяющіяся съ 1789 г. и называемыя революціями ничего не измѣняютъ во внутреннемъ управленіи Франціи, кромѣ главы этого правленія. Помимо всѣхъ смѣняющихся и быстро исчезающихъ династій, конституцій, бразды правленія остаются неизмѣнно въ рукахъ однихъ и тѣхъ же людей, приказныхъ, переходящихъ изъ одного лагеря въ другой, настоящихъ властителей самодержавнаго народа, и владычество ихъ основано на томъ, что они знаютъ и понимаютъ дѣло и одни только посвящены въ тайны административной рутины (Васильчиковъ, О самоуправленіи, т. I, стр. 123).

§ 206. **Мѣстное управленіе въ Англіи.**

I. *Отличительныя черты англійскаго самоуправленія.* Управленіе въ Англіи по своей организаціи существенно отличается отъ административныхъ системъ, укоренившихся на материкѣ Европы. Его характерною отличительной чертой является то, что административныя функціи отправляются не государственными чиновниками, а мѣстными жителями, и притомъ представителями владѣтельнаго класса, которые не получаютъ за отправляемую ими службу матеріальнаго вознагражденія, а несутъ обязанности безвозмездно, дорожа почетомъ и вліяніемъ, связанными съ этими должностями. Въ Англіи не существуетъ вовсе того многочисленнаго чиновническаго класса людей, который живетъ государственной службой и за извѣстное вознагражденіе посвящаетъ себя этой службѣ. Существованіе въ Англіи большого числа зажиточныхъ и богатыхъ людей, не вынужденныхъ прибѣгать къ личному труду для добыванія себѣ средствъ къ жизни и могущихъ свободно посвящать свой досугъ безвозмездной общественной службѣ, и распредѣленіе административныхъ функцій между большимъ количествомъ людей,— эти два обстоятельства имѣютъ своимъ послѣдствіемъ то, что въ Англіи обходятся безъ услугъ оплачиваемыхъ чиновниковъ и что мѣстное общество въ лицѣ представителей зажиточнаго класса является носителемъ управленія въ мѣстности. Самоуправленіе въ Англіи до послѣднихъ дней носило на себѣ строго аристократическій характеръ и находилось въ рукахъ дворянства и джентри, представители которой и отправляли всѣ почетныя должности. Этотъ порядокъ объясняется сложившимися въ Англіи поземельными отношеніями. Поземельная собственность въ Великобританніи, какъ извѣстно, распредѣляется между крупными землевладѣльцами; крестьянъ,мелкихъ собственниковъ, не существуетъ, и земля обрабатывается арендаторами, которые состав-

ляютъ зерно земледѣльческаго класса. Они находятся, такимъ образомъ, въ полной экономической зависимости отъ крупныхъ землевладѣльцевъ, которые являются наиболѣе сильными и вліятельными элементами въ мѣстности, а отсюда и естетественными руководителями и заправилами мѣстныхъ дѣлъ.

II. *Древнія формы самоуправленія въ Англіи.* Англія дѣлится на 40 графствъ, Вельсъ—на 12, Шотландія—на 32; число графствъ въ соединенномъ королевствѣ, такимъ образомъ, 84. Они очень различны и по размѣрамъ и по количеству населенія,

Должностныя лица графства слѣдующія. 1) Шерифъ. Онъ стоитъ во главѣ графства и въ этомъ отношеніи напоминаетъ нашего начальника губерніи—губернатора. Но въ настоящее время эта почетная долность, которая утратила всякое дѣйствительное значеніе и, по содержанію ввѣренныхъ ему функцій, не имѣетъ ничего общаго съ нашимъ губернаторомъ. Если послѣдній имѣетъ высшій надзоръ за всѣмъ мѣстнымъ управленіемъ въ губерніи, какъ общественнымъ, такъ и правительственнымъ, и нѣтъ такой отрасли мѣстной администраціи, въ которой онъ не принималъ бы большаго или меньшаго участія, то шерифъ въ управленіи графствомъ не принимаетъ никакого участія. Все его значеніе въ настоящее время сводится къ тому, что онъ руководитъ выборами въ парламентъ, разсылаетъ повѣстки для явки въ гражданскій судъ и на немъ лежитъ исполненіе по приговорамъ гражданскихъ судовъ. Но эти дѣла онъ обыкновенно самъ не отправляетъ, а поручаетъ ихъ своему помощнику, который и несетъ всѣ тягости этой должности.

2) Коронеръ. Онъ отправляетъ нѣкоторыя функціи нашего судебнаго слѣдователя. Въ случаѣ неестественной смерти или смерти въ темницѣ на немъ лежитъ обязанность осмотра тѣла. Если кто подозрѣвается въ убійствѣ, то онъ препровождаетъ его въ темницу и дѣлаетъ докладъ ближайшему слѣдственному жюри.

3) Лордъ-лейтенантъ стоитъ во главѣ милиціи графства.

4) Мировые судьи. Они являются главными должностными лицами въ графствѣ, имѣющими первостепенное значеніе. Они суть носители государственной власти въ графствѣ. Главный элементъ этой власти—vis coercendi—власть принужденія находитъ свое выраженіе въ дѣятельности мировыхъ судей. Ихъ главная задача, которая есть вмѣстѣ съ тѣмъ и главная задача государственной дѣятельности,—поддержаніе общественнаго мира въ графствѣ, и они вооружены всѣми тѣми полномочіями, которыя необходимы для поддержанія этого мира. Въ каждомъ графствѣ нѣсколько сотъ мировыхъ судей, но лишь незначительное меньшинство фактически отправляетъ свои функціи. Эти послѣдніе противопоставляются номинальнымъ мировымъ судьямъ и называются активными. Административный округъ каждаго мирового судьи обнимаетъ обыкновеннно все графство, рѣже—его подраздѣленія, дистрикты. И въ области такого округа всѣ мировые судьи имѣютъ конкурирующую власть. Мировые судьи отправляютъ функціи частью единолично, вдвоемъ, въ такъ называемыхъ маленькихъ съѣздахъ, petty sessions, частью въ special sessions, спеціальныхъ съѣздахъ, на которые созываются мировые судьи одного division. Отдѣльные мировые судьи

и petty sessions имѣютъ широкую полицейскую власть и юрисдикцію по маловажнымъ уголовнымъ поступкамъ и слѣдственную власть по болѣе тяжкимъ уголовнымъ преступленіямъ, которыя судятся въ четвертныхъ съѣздахъ. Special sessions назначаютъ и утверждаютъ нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ общиннаго управленія и вѣдаютъ концессіи на промышленныя и другія заведенія и предпріятія. Всѣ мировые судьи графства съѣзжаются четыре раза въ годъ на генеральные или четвертные съѣзды. Они судятъ уголовныя преступленія, которыя занимаютъ средину между проступками, подсудными мировымъ судьямъ, и преступленіями, входящими въ компетенцію коронныхъ судей, они являются, далѣе, апелляціонною инстанціей по отношенію къ дѣламъ, разрѣшаемымъ мировыми судьями, а въ первой инстанціи отправляютъ извѣстныя дѣла графства и назначаютъ земскіе налоги (налогъ графства).

Всѣ эти должностныя лица графства за исключеніемъ коронера, т.-е. шерифъ, лордъ лейтенантъ, мировые судьи назначаются правительствомъ. Но это не профессіональные правительственные чиновники, а крупные землевладѣльцы и другіе именитые жители графства, которые отправляютъ свою должность, какъ почетную должность. Для отправленія должности мирового судьи требуется извѣстный цензъ, и мировыми судьями могутъ быть назначаемы лишь такія лица, которыя въ качествѣ землевладѣльцевъ получаютъ доходъ не менѣе какъ 100 ф. ст. или обитаютъ въ домѣ, наемная плата за который оцѣнена въ 100 ф. ст.

Перечисленные органы самоуправленія суть должностныя лица древняго графства и по своему происхожденію принадлежатъ первой древнѣйшей англійской формаціи. Но вотъ рядомъ съ древнимъ графствомъ въ силу возникновенія новыхъ мѣстныхъ нуждъ и новыхъ задачъ мѣстнаго управленія возникаютъ и новые округа, а именно приходы.

III. *Новыя формы самоуправленія въ Англіи.* Со времени королевы Елизаветы приходы дѣлаются органами общественнаго призрѣнія. Къ этой административной функціи присоединились затѣмъ другія, а главнымъ образомъ заботы по построенію дорогъ. Въ качествѣ органовъ прихода функціонировали пасторъ (rector или vicar) и два выборныхъ церковныхъ старосты (church wardens) по церковнымъ дѣламъ, два мировыми судьями назначенные смотрителя бѣдныхъ (overseers of the poor) для призрѣнія бѣдныхъ и два, также назначенные, смотрителя дорогъ (survegor of the hig wags) для построенія дорогъ.

Приходское собраніе, vestry, состояло изъ всѣхъ плательщиковъ налоговъ даннаго прихода; съ теченіемъ времени вмѣсто этого общаго приходскаго собранія (open vestry). стало чаще функціонировать болѣе тѣ ное собраніе (select vestry). Vestry назначало и утверждало церковный налогъ (church rate), между тѣмъ какъ гораздо болѣе значительные налоги для бѣдныхъ и дорожный налогъ назначались смотрителями бѣдныхъ и смотрителями дорогъ подъ надзоромъ и контролемъ мировыхъ судей. Въ началѣ этого столѣтія были сдѣланы попытки парламентскими актами организовать представительство плательщиковъ прихода, но онѣ большого успѣха не имѣли, такъ что учреж-

денія эти не были введены во всѣхъ приходахъ. Зато общинное законодательство съ парламентской реформы тридцатыхъ годовъ постепенно умаляло значеніе прихода, отняло у него большинство его административныхъ функцій и создало для завѣдыванія различными отраслями мѣстнаго управленія цѣлый рядъ новыхъ союзовъ. Приходъ съ тѣхъ поръ спустился на степень низшей инстанціи для завѣдыванія тѣми отраслями мѣстнаго управленія, для которыхъ были созданы эти новые союзы.

Эти союзы являются новой формой управленія въ Англіи. Характерныя его черты заключаются въ слѣдующемъ. Для спеціальныхъ задачъ управленія создаются и особые союзы (unions). Во главѣ этихъ союзовъ стоятъ избранные корпораціей совѣтники (boards), которые и образуютъ сосредоточіе управленія и отъ которыхъ исходятъ всѣ важнѣйшія постановленія по административнымъ дѣламъ. Самое же исполненіе административныхъ мѣръ возлагается на оплачиваемыхъ должностныхъ лицъ, которыя избираются и назначаются совѣтниками. Надъ дѣятельностью этихъ союзовъ развился широкій государственный контроль, осуществляемый путемъ инструкцій, общихъ распоряженій и надзора правительственнаго центральнаго органа, такъ называемаго local government board. Эти новыя учрежденія возникали не по общему единичному плану, а постепенно одно за другимъ, отвѣчая на ближайшія практическія потребности. Вотъ почему эти новые административныые округи до сихъ поръ не согласованы между собою; ихъ компетенціи и кругъ дѣятельности перепутываются и переплетаются.

Исходной точкою этого новаго административнаго устройства является организація общественнаго призрѣнія. Законъ о бѣдныхъ, изданный въ 1834 г., предписалъ образованіе союзовъ для призрѣнія бѣдныхъ, которые должны были обнимать нѣсколько приходовъ. Во главѣ каждаго такого союза стоитъ совѣтъ, который составляется изъ активныхъ мировыхъ судей округа и цѣлаго ряда лицъ, избранныхъ изъ плательщиковъ податей. Отъ этого совѣта исходятъ всѣ важнѣйшія постановленія, касающіяся организаціи и управленія общественнаго призрѣнія бѣдныхъ (постройка рабочихъ домовъ, пріемъ въ нихъ бѣдныхъ, выдача пособій). Онъ же назначаетъ должностныхъ лицъ, состоящихъ на жалованьи, которыя являются исполнительными органами и на которыхъ лежитъ вся тяжесть управленія. Такіе же союзы съ такой же приблизительно организаціей существуютъ и для управленія дорогами, медицинской частью, школьнымъ дѣломъ.

Новый законъ о мѣстныхъ учрежденіяхъ, принятый парламентомъ въ августѣ 1888 г., внесъ очень важныя и существенныя измѣненія въ историческій строй мѣстнаго управленія въ Англіи. Основныя тенденціи его сводятся, во-первыхъ, къ тому, что къ участію въ мѣстномъ управленіи, которое было удѣломъ лишь верхушекъ мѣстнаго общества, привлекается болѣе широкій кругъ лицъ, обнимающій теперь все населеніе графства; во-вторыхъ, къ тому, что въ организацію вносится болѣе единства учрежденіемъ для каждаго графства особаго центральнаго органа, а именно основаннаго на выборномъ началѣ графскаго совѣта. До сего времени, какъ извѣстно изъ пред-

шествующаго изложенія, во главѣ графства не стояло учрежденіе, которое было бы представителемъ графства и носителемъ и средоточіемъ управленія въ графствѣ; шерифъ давно утратилъ всякое значеніе въ управленіи и судѣ, отдѣльныя отрасли которыхъ распредѣлялись до закона 1888 г. между мировымъ институтомъ и возникшими послѣ 1832 г. спеціальными союзами. Вотъ и создается такой центральный органъ въ лицѣ графскаго совѣта. „Въ каждомъ графствѣ,— читаемъ мы въ § 1 новаго закона, — въ порядкѣ, указываемомъ настоящимъ закономъ, учреждается совѣтъ для завѣдыванія дѣлами административными и финансовыми, состоящій изъ предсѣдателя, старшинъ и совѣтниковъ". Если съ учрежденіемъ графскаго совѣта создается сосредоточеніе управленія въ графствѣ, то имъ впервые организуется и представительство графства, отсутствовавшее до сего времени, ибо такими представительствами нельзя считать ни мировыхъ судей, которые назначаются правительствомъ, и при томъ только изъ владѣтельныхъ классовъ, ни органы спеціальныхъ союзовъ, пространство дѣятельности которыхъ далеко не совпадаетъ съ графствами.

Графскій совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя старшинъ и совѣтниковъ. Какъ активнымъ, такъ и пассивнымъ правомъ избранія пользуются жители графства, достигшіе совершеннолѣтія и имѣющіе годичную осѣдлость въ предѣлахъ графства и, кромѣ того, обладающіе или недвижимою собственностью въ графствѣ, или содержащіе торговое заведеніе, лавку, контору и тому подобное заведеніе.

Компетенція графскаго совѣта слагается изъ тѣхъ административныхъ функцій, которыя входили въ кругъ вѣдомства мирового института, а именно четвертныхъ собраній. Уже давно раздаются голоса за отдѣленіе администраціи отъ суда, соединеніе которыхъ въ рукахъ мировыхъ судей составляетъ отличительную черту англійскаго самоуправленія старой формаціи. Новая реформа дѣлаетъ важный шагъ въ этомъ отношеніи, передавая графскому совѣту многія административныя функціи, входившія до того времени въ компетенцію четвертныхъ собраній (какъ-то: хозяйственное завѣдываніе присутственными мѣстами, завѣдываніе и управленіе пріютами для умалишенныхъ и бѣдняковъ, содержаніе мостовъ и дорогъ, полицію общественнаго здравія, назначеніе и взиманіе различныхъ мѣстныхъ сборовъ, содержаніе полицейскихъ сторожей и мѣстъ заключенія).

ГЛАВА II.

Правительственные органы мѣстнаго управленія въ Россіи.

§ 207. **Дѣленіе правительственныхъ органовъ мѣстнаго управленія.** Правительственными органами администраціи въ губерніи являются 1) губернаторъ, 2) губернское правленіе, 3) губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе, 4) губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе, 5) губернское по воинской повинности присутствіе, 6) казенная палата, 7) управленіе государственныхъ имуществъ, 8) акцизное управленіе 9) контрольная палата.

Всѣ эти учрежденія можно раздѣлить на двѣ группы. Къ первой группѣ принадлежатъ тѣ, которыя вѣдаютъ дѣла внутренняго управленія вообще и имѣютъ общій надзоръ за дѣятельностью всѣхъ мѣстныхъ органовъ, какъ правительственныхъ, такъ и общественныхъ. Они являются представителями правительственной власти въ губерніи, охранителями закона и интересовъ власти. Сюда относятся губернаторъ и губернское правленіе.

Ко второй группѣ принадлежатъ учрежденія, которыя вѣдаютъ извѣстныя спеціальныя задачи: 1) казенная палата завѣдываетъ счетоводствомъ и отчетностью по приходу и расходу государственныхъ суммъ въ губерніи. Кромѣ того, она завѣдываетъ дѣлами: а) по производству торговъ, б) по наложенію взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія. Въ вѣдѣніи казенныхъ палатъ состоитъ пробирная часть во всѣхъ губерніяхъ, кромѣ С.-Петербургской. 2) Акцизное управленіе завѣдуетъ сборомъ съ питей, сахару и табаку и наблюдаетъ за исполненіемъ всѣхъ установленныхъ по производству ихъ правилъ и преслѣдуетъ лицъ, нарушающихъ правила акцизнаго сбора. 3) Губернская контрольная палата наблюдаетъ за правильностью движенія суммъ губернскихъ и уѣздныхъ казначействъ и за сохранностью денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ. 4) На управленіе государственныхъ имуществъ возложено завѣдываніе государственными имуществами въ губерніи; въ его непосредственномъ подчиненіи состоятъ въ уѣздахъ мѣстные лѣсничіе съ ихъ помощниками, лѣсными кондукторами и лѣсною стражей.

§ 208. **Должность губернатора.**

I. *Характеръ власти губернатора.* Опредѣленіе власти губернатора представляетъ большія трудности, благодаря сложности и разнородности возложенныхъ на него полномочій. Онъ является 1) представителемъ высшей правительственной власти, 2) мѣстнымъ органомъ Министерства Внутреннихъ дѣлъ и, какъ таковой, вѣдаетъ полицію безопасности во ввѣренной ему губерніи, 3) ему поручаются административныя задачи, изъ которыхъ нѣкоторыя выходятъ за предѣлы компетенціи Министерства Внутреннихъ дѣлъ. Установить понятіе губернаторской власти, такимъ образомъ, въ высшей степени трудно. Ее нельзя опредѣлить, какъ высшую политическую и надзирающую въ губерніи власть, ибо кромѣ такого полномочія губернатору поручены и извѣстныя, опредѣленныя административныя функціи. Онъ, другими словами, не только блюдетъ интересы государственной власти и не только имѣетъ общій надзоръ, но и правитъ и управляетъ. Нѣтъ такого учрежденія въ губерніи, нѣтъ такого комитета или такой комиссіи, въ дѣятельности которыхъ губернаторъ не участвовалъ бы въ качествѣ представителя или не былъ бы прикосновененъ инымъ способомъ.

Такая многообразная и разнородная дѣятельность губернатора имѣетъ своимъ послѣдствіемъ и то, что губернаторъ стоитъ въ разнородныхъ отношеніяхъ къ различнымъ центральнымъ учрежденіямъ и къ подчиненнымъ имъ мѣстнымъ органамъ. Онъ является представителемъ высшей правительственной власти, но между тѣмъ не стоитъ

ъ не посредственныхъ къ ней отношеніяхъ, а является органомъ Министерства Внутреннихъ дѣлъ и подчиненъ ему непосредственно. Будучи органомъ Министерства Внутреннихъ дѣлъ, губернаторъ между тѣмъ имѣетъ надзоръ за учрежденіями другихъ министерствъ, главнымъ образомъ — Финансовъ и Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ. Мало того, законъ возлагаетъ на него извѣстную степень участія въ дѣятельности этихъ учрежденій, которыя, такимъ образомъ, подчинены, хотя не въ одинаковой степени, двумъ различнымъ вѣдомствамъ и министерствамъ.

II. *Правительственная власть.* Губернаторъ—представитель высшей правительственной власти въ губерніи. Онъ, по словамъ закона, является „блюстителемъ неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользъ государства и повсемѣстнаго точнаго исполненія законовъ, уставовъ, Высочайшихъ повелѣній, указовъ Правительствующаго Сената и предписаній начальства“ (Св. зак., т. II, ст. 270-я, по изд. 1892 г.).

1) На губернаторѣ лежитъ поэтому прежде всего попеченіе объ обнародованіи законовъ и забота о томъ, чтобы всѣ повелѣнія власти и распоряженія правительства дошли до свѣдѣнія лицъ и мѣстъ, къ которымъ они относятся (стт. 276-я—279-я).

2) Въ случаяхъ важныхъ и чрезвычайныхъ, въ особенности, когда при исполненіи законовъ встрѣтятся сомнѣнія относительно смысла закона или его неудобства или возникнетъ другое важное недоразумѣніе, губернаторъ имѣетъ право созвать общее присутствіе, т.-е. пригласить губернское правленіе, казенную палату, управленіе государственныхъ имуществъ, а также палаты уголовнаго и гражданскаго суда (гдѣ онѣ остались) съ губернскимъ прокуроромъ (гдѣ онъ есть) и рѣшенія этого общаго присутствія представляетъ высшему правительству: или Сенату, или министру по принадлежности (стт. 280-я и 281-я).

3) Въ лицѣ губернатора, какъ представителя высшей правительственной власти въ губерніи, сосредоточивается мѣстный надзоръ за всѣми должностными лицами и учрежденіями гражданскаго вѣдомства, какъ за правительственными, такъ и за общественными, а именно:

А) Надзоръ за должностными лицами. Губернаторъ стоитъ во главѣ всѣхъ должностныхъ лицъ губерніи, какое бы положеніе они ни занимали и къ какому бы вѣдомству они ни принадлежали. „Всѣ служащія въ губерніяхъ лица,—говорится въ ст. 292-й,—даже не подчиненныя въ служебномъ отношеніи губернатору, несмотря на сравнительное ихъ по классу должности или чину старшинство или на особый характеръ служебной дѣятельности, иногда совершенно независимой отъ вліянія административной власти, въ случаѣ ихъ вызова или приглашенія губернаторомъ, обязаны немедленно подчиниться его законнымъ требованіямъ и оказывать ему должное уваженіе, на которое онъ, какъ представитель высшей въ губерніи власти, имѣетъ неотъемлемое право“.

Особенному дисциплинарному надзору губернатора подлежатъ всѣ должностныя лица административныхъ губернскихъ мѣстъ и учреж-

деній. Они могутъ быть назначаемы и перемѣщаемы лишь съ его согласія (стт. 68-я, 282-я, 286-я, 292-я).

В) Надзоръ за учрежденіями: а) правительственными, 1) находящимися въ прямой зависимости отъ губернатора (казенная палата, управленіе государственными имуществами, акцизное управленіе), выражается въ томъ, что губернаторъ въ случаѣ замѣченныхъ злоупотребленій или безпорядковъ предлагаетъ мѣры къ ихъ устраненію и привлекаетъ виновныхъ къ отвѣтственности черезъ губернское правленіе, полицейское управленіе (управленіе государственныхъ имуществъ, акцизное) или доноситъ министру по принадлежности (казенная палата). Губернатору предоставлено право производить въ этихъ мѣстахъ общую и внезапную ревизію (стт. 271-я, 279-я, 290-я, 350-я, 355-я). 2) Надзоръ за правительственными учрежденіями, не находящимися въ такой прямой зависимости отъ губернатора (учрежденія по частямъ горной, монетной, сельскохозяйственной, лѣсной, соляной), выражается въ томъ, что губернаторъ, когда замѣтитъ въ дѣйствіяхъ этихъ учрежденій злоупотребленія, то поставляетъ имъ это на видъ, а о важнѣйшихъ доноситъ ближайшему начальнику этихъ учрежденій; въ случаѣ безуспѣшности этихъ представленій губернаторъ доводитъ то до свѣдѣнія высшаго надъ тѣми управленіями начальства, донося о томъ министру внутреннихъ дѣлъ (стт. 362-я, 363-я) б) надзоръ за общественными учрежденіями: земскими собраніями и городскими думами и ихъ исполнительными органами—управами. Надзоръ за этими установленіями губернаторъ осуществляетъ при содѣйствіи губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, предсѣдателемъ котораго онъ состоитъ. Копіи со всѣхъ опредѣленій земскихъ собраній и городскихъ думъ представляются губернатору (Положеніе о губ. и уѣздн. земск. учрежд., ст. 80-я; Городовое положеніе 1892 г., ст. 76-я), который, въ случаѣ если признаетъ ихъ незаконными или получитъ жалобу отъ какого-нибудь лица, общества или учрежденія на нарушенія ихъ правъ этими опредѣленіями, представляетъ это дѣло на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, жалобы на опредѣленія котораго, допускаемыя впрочемъ только въ указанныхъ закономъ случаяхъ, подаются въ первый департаментъ Правительствующаго Сената*. Обязательныя постановленія городскихъ думъ и земскихъ собраній представляются губернатору, который въ случаѣ своего на нихъ согласія дѣлаетъ распоряженіе объ ихъ напечатаніи, въ противномъ случаѣ передаетъ ихъ на предварительное обсужденіе присутствія по земскимъ и городскимъ дѣламъ (Полож. о земск. учр., ст. 110-я; Город. пол., ст. 110-я). Смѣты городскихъ и земскихъ доходовъ и расходовъ, по утвержденіи ихъ думой и земскимъ собраніемъ, доставляются губернатору, который даетъ свое согласіе на приведеніе въ исполненіе ихъ не иначе, какъ разсмотрѣвъ, не установлены ли незаконные сборы, или сборы въ предѣлахъ, превышающихъ установленную закономъ норму, и удовлетворяются ли всѣ потребности, отнесенныя закономъ на городскія и земскія средства и т. д.; въ противномъ случаѣ онъ передаетъ

*) Подробности см. ниже, въ главѣ о городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ.

смѣты на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія (Полож. о земск. учр., ст. 6-я, прилож.; Гор. пол., ст. 140-я, прилож.). Наконецъ, губернаторъ утверждаетъ въ должностяхъ выборныхъ лицъ городского и земскаго общественнаго управленія: 1) городскихъ головъ всѣхъ городовъ, исключая губернскихъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ, 2) членовъ управы во всѣхъ городахъ безъ исключенія, 3) предсѣдателей уѣздныхъ земскихъ управъ, 4) членовъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ (Гор. пол., ст. 118-я; Полож. о губ. и уѣздн. земск. учрежд., ст. 118-я).

4) Губернаторъ, въ лицѣ котораго сосредоточивается надзоръ за всѣми губернскими учрежденіями и который несетъ отвѣтственность за управленіе въ губерніи, обязанъ представлять отчеты о состояніи губерніи: 1) при вступленіи въ должность губернаторъ обозрѣваетъ губернію и доноситъ объ этомъ Государю (ст. 387-я). 2) Онъ представляетъ ежегодный отчетъ Государю о состояніи губерніи и объ управленіи ею (ст. 391-я). Онъ представляетъ Государю свѣдѣнія о положеніи дѣлъ управленія и о состояніи губерніи въ разныхъ срочныхъ вѣдомостяхъ и донесеніяхъ (о чрезвычайныхъ повинностяхъ или нарядахъ, о недоимкахъ, о важныхъ происшествіяхъ, о лицахъ, находящихся подъ надзоромъ полиціи; и т. д.; ст. 394-я).

III. *Полицейская власть.* Губернаторъ, во-вторыхъ, органъ министра внутреннихъ дѣлъ въ губерніи и, какъ таковой, является носителемъ полицейской власти, на которой лежатъ прежде всего заботы объ охраненіи спокойствія и безопасности въ губерніи.

1. Заботы объ охраненіи безопасности политической вообще, въ частности: 1) наблюденіе за лицами, отданными подъ надзоръ полиціи (ст. 545-я). 2) Наблюденіе за тѣмъ, чтобы нигдѣ и ни подъ какимъ предлогомъ не учреждались противозаконныя сообщества. Губернаторамъ предоставлено своею властью закрывать собранія разныхъ частныхъ обществъ, клубовъ и артелей въ случаѣ обнаруженія въ нихъ чего-либо противнаго государственному порядку и общественной безопасности и нравственности (ст. 321-я). 3) Губернаторъ принимаетъ мѣры къ возстановленію спокойствія, если бы гдѣ-либо возникли безпорядки и неповиновеніе законной власти между крестьянами или городскими обывателями (ст. 317-я). 4) Губернаторъ имѣетъ надзоръ за печатнымъ словомъ; онъ вѣдаетъ разрѣшеніе на открытіе типографій и литографій и т. д.

2. Заботы объ охраненіи безопасности личной и имущественной вообще (ст. 315-я). Въ частности въ случаѣ появленія разбойническихъ шаекъ, скопищъ воровъ, дезертировъ или иныхъ бѣглыхъ и бродягъ, въ случаѣ недѣйствительности обыкновенныхъ полицейскихъ мѣръ, губернаторы принимаютъ сами другія сильнѣйшія мѣры для преслѣдованія и истребленія такихъ шаекъ и скопищъ (ст. 316-я).

3. Губернаторы имѣютъ особенный надзоръ за иностранцами вообще, въ особенности: 1) наблюдаютъ, чтобы виды, по коимъ они живутъ, были всегда въ надлежащемъ порядкѣ (ст. 313-я), 2) въ губерніяхъ пограничныхъ они слѣдятъ за тѣмъ, чтобы подозрительные иностранцы не переходили черезъ границу и не находили бы себѣ здѣсь пристанища и убѣжища (ст. 318-я).

IV. *Общія административныя дѣла.* Губернаторъ въ большей или меньшей степени принимаетъ участіе и во всѣхъ остальныхъ административныхъ дѣлахъ, ввѣренныхъ различнымъ органамъ мѣстнаго управленія.

Всего удобнѣе классифицировать эти дѣла по тѣмъ учрежденіямъ, которыя ихъ вѣдаютъ.

1. Участіе въ дѣлахъ, которыя ввѣрены правительственнымъ учрежденіямъ: а) органамъ Министерства Финансовъ — казенной палатѣ. Губернаторы утверждаютъ постановленія казенной палаты: 1) о причисленіи въ окладъ приписныхъ, возвратившихся изъ бѣговъ и людей, избирающихъ родъ жизни; 2) дѣла объ увольненіи въ духовное вѣдомство или монашество людей податного состоянія; 3) дѣла о подрядахъ по казеннымъ предпріятіямъ, если цѣна ихъ превышаетъ 5000 руб. и не простирается выше 10000 руб. (стт. 351-я, 352-я); б) органамъ Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ—управленію государственныхъ имуществъ. Губернаторъ обращаетъ особенное вниманіе на храненіе казенныхъ лѣсовъ, разсматриваетъ предварительно ежегодно составляемыя таксы цѣнамъ на продажу лѣсовъ, предсѣдательствуетъ въ особомъ присутствіи для производства торговъ на отдаваемыя въ оброкъ или отчуждаемыя казенныя имущества (стт. 355-я, 356-я); в) органамъ Министерства Народнаго Просвѣщенія — 1) губернатору принадлежитъ общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія въ губерніи. На этомъ основаніи сверхъ принадлежащихъ ему по закону, какъ представителю высшей въ губерніи административной власти, правъ, ему предоставляется сообщать Министерству Народнаго Просвѣщенія свои по означенному предмету замѣчанія и соображенія (ст. 272-я). Губернаторъ по самому званію состоитъ почетнымъ попечителемъ всѣхъ находящихся въ губерніи женскихъ гимназій. Не участвуя непосредственно въ ихъ управленіи, онъ въ случаѣ замѣченныхъ имъ безпорядковъ дѣлаетъ замѣчанія попечительному совѣту, а въ случаяхъ болѣе важныхъ сообщаетъ о томъ попечителю или министру. Въ качествѣ попечителя губернатору предоставляется право дѣлать распоряженія объ открытіи комитетовъ для поддержанія матеріальныхъ средствъ гимназій (ст. 273-я).

2. Участіе въ дѣлахъ, которыя ввѣрены общественнымъ учрежденіямъ. До введенія земской реформы заботы объ общественномъ хозяйствѣ въ губерніи, о народномъ продовольствіи: наблюденіе за надлежащимъ устройствомъ городовъ и селеній, попеченіе объ усиленіи и распространеніи всякаго рода промышленности земледѣльческой, ремесленной и торговой лежало на губернаторѣ, какъ хозяинѣ губерніи. Въ настоящее время они предоставлены самодѣятельности мѣстнаго общества, которое заботится о нихъ въ лицѣ земскихъ учрежденій и городскихъ общественныхъ учрежденій. За губернаторомъ осталась лишь извѣстная степень участія въ этихъ дѣлахъ, выражающаяся, главнымъ образомъ, въ общемъ надзорѣ за дѣятельностью этихъ учрежденій и въ принятіи особенныхъ мѣръ въ чрезвычайныхъ случаяхъ. А именно:

а) По народному продовольствію: 1) губернаторъ имѣетъ общій

надзоръ за общественными хлѣбными магазинами, которые переданы въ распоряженіе земскихъ установленій: 2) онъ имѣетъ, далѣе, надзоръ за свободною и безпрепятственною торговлей хлѣбомъ и другими жизненными припасами и принимаетъ мѣры предосторожности противъ ихъ перекупа и непомѣрнаго возвышенія ихъ цѣнъ.

б) По развитію мѣстной торговли и промышленности, попеченіе о которомъ предоставлено земскимъ учрежденіямъ, за губернаторомъ оставлено, какъ довольно неопредѣленно выражается законъ, общее покровительство общеполезнымъ предпріятіямъ, усиленіе и распространеніе зависящими отъ него средствами всякаго рода промышленности земледѣльческой, ремесленной и торговой.

в) По пожарной части губернаторъ имѣетъ наблюденіе за исполненіемъ полиціей пожарнаго устава. Онъ же утверждаетъ обязательныя постановленія о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ, составляемыя земствомъ. Онъ имѣетъ общій надзоръ за состояніемъ пожарной части въ губерніи.

г) По охраненію народнаго здравія. Если земскимъ учрежденіямъ ввѣрена хозяйственная сторона медицинской части (устройство и содержаніе больницъ, приглашеніе медицинскаго персонала), то за губернаторомъ осталось попеченіе объ охраненіи народнаго здравія въ собственномъ смыслѣ, такъ называемая санитарная часть. 1) Онъ наблюдаетъ за исполненіемъ правилъ врачебнаго устава (ст. 333-я); 2) онъ долженъ заботиться о предупрежденіи всего, что можетъ быть причиною появленія или распространенія заразныхъ эпидемическихъ и другихъ болѣзней (ст. 334-я); 3) наконецъ, на губернаторѣ лежитъ обязанность наблюдать за исправнымъ содержаніемъ городскихъ больницъ, окружныхъ и сельскихъ лѣчебницъ, тюремныхъ лазаретовъ и прочихъ подобныхъ заведеній гражданскаго вѣдомства (ст. 335 я).

д) По общественному призрѣнію губернаторы имѣютъ наблюденіе за всѣми благотворительными заведеніями, подвѣдомственными, какъ земскимъ, такъ и городскимъ благотворительнымъ учрежденіямъ, обозрѣваютъ ихъ лично и черезъ своихъ чиновниковъ и принимаютъ мѣры къ тому, чтобы они находились въ исправномъ состояніи (ст. 343-я).

3. Участіе въ дѣлахъ, которыя ввѣрены смѣшаннымъ комитетамъ. 1) Губернаторъ состоитъ вице-президентомъ попечительнаго о тюрьмахъ комитета. 2) Онъ состоитъ предсѣдателемъ въ губернскомъ распорядительномъ комитетѣ. 3) Онъ состоитъ предсѣдателемъ въ губернскихъ присутствіяхъ. 4) Губернаторъ присутствуетъ въ особомъ присутствіи судебной палаты по дѣламъ о прекаціяхъ между судебными и правительственными мѣстами и о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства (стт. 264-я, 265-я, 266-я).

§ 209. **Должность генералъ-губернатора.**

1. *Сущность этой должности и отличіе ея отъ должности губернатора.* Отъ губернатора, какъ начальника губерніи, отличается генералъ-губернаторъ, какъ главный начальникъ, назначаемый для высшаго надзора за управленіемъ нѣсколькихъ губерній. Должность генералъ-губернатора отличается, далѣе, отъ должности губернатора тѣмъ, что если послѣдній является нормальнымъ органомъ мѣстнаго

управленія, стоящимъ во главѣ каждой губерніи, то генералъ-губернаторъ является органомъ чрезвычайнымъ, назначаемымъ лишь въ извѣстныхъ мѣстностяхъ, находящихъ въ исключительныхъ условіяхъ. Такъ существуетъ генералъ-губернаторъ въ Москвѣ, какъ въ первопрестольной столицѣ, занимающей среди центровъ русской жизни особенно важное мѣсто и нуждающейся въ представителѣ власти, облеченномъ особеннымъ довѣріемъ Государя и окруженномъ и особеннымъ почетомъ. Въ нашихъ азіатскихъ владѣніяхъ назначаются генералъ-губернаторы въ виду того, что эти мѣстности по причинѣ какъ ихъ отдаленности отъ правительственнаго центра, такъ и ихъ низкой культуры и неразвитости гражданственности и слагающейся только въ нихъ новой государственной жизни нуждаются въ авторитетѣ, облеченномъ особенно широкими полномочіями. Въ губерніяхъ бывшаго царства Польскаго существуютъ генералъ-губернаторы по другимъ причинамъ политическаго свойства, а въ южныхъ губерніяхъ они временно возстановлены, какъ орудіе борьбы противъ антигосударственной пропаганды. Должность генералъ-губернатора отличается, далѣе, отъ должности губернатора и тѣмъ, что первый является властью по преимуществу политической, между тѣмъ какъ второй облеченъ лишь властью административной. Это выражается въ томъ, что если губернатору поручается надзоръ за дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій во имя закона, и онъ, отправляя этотъ надзоръ, долженъ руководствоваться только точными предписаніями закона, то генералъ-губернаторъ контролируетъ и направляетъ дѣятельность подчиненныхъ ему правительственныхъ органовъ не только во имя закона, но и во имя высшаго государственнаго интереса, въ который онъ долженъ быть посвященъ. Въ ст. 210-й мы читаемъ: „Имѣя постоянное и тщательное попеченіе о благѣ жителей ввѣреннаго ему края, генералъ-губернаторъ есть мѣстный высшій блюститель порядка во всѣхъ онаго частяхъ, непрестанно ревизующій всѣ дѣйствія мѣстъ и лицъ, ему подвѣдомственныхъ, для предупрежденія или для прекращенія нарушенія законовъ, всего противнаго безопасности и пользѣ общей или же несообразнаго съ видами верховнаго правительства, извѣстными ему, какъ лицу, полнымъ довѣріемъ Государя Императора облеченному“.

Генералъ-губернаторъ является, такимъ образомъ, не только администраторомъ, примѣняющимъ законъ, и не только блюстителемъ этого закона, но и лицомъ, пользующимся особеннымъ довѣріемъ Монарха,— довѣріемъ, которое посвящаетъ его въ виды верховнаго правительства и возлагаетъ на него обязанность быть проводникомъ и носителемъ этихъ видовъ.

Политическое значеніе генералъ-губернатора выражается и въ томъ, что его участіе необходимо по всѣмъ законодательнымъ актамъ и распоряженіямъ, касающимся ввѣреннаго ему края. „Никакая новая мѣра или особое распоряженіе, относящіяся до благоустройства, общей пользы и казеннаго интереса въ краѣ, не предпринимаются иначе, какъ по предварительномъ истребованіи соображеній и заключенія генералъ-губернатора“ (ст. 243-я).

„Слѣдуя сему началу, если принятіе означенныхъ мѣръ и распоряженій потребуетъ начертанія новаго закона или испрошенія разрѣ-

шенія высшей власти, то въ представленіяхъ министровъ и главноуправляющихъ всегда излагается со всею подробностью истребованное отъ генералъ-губернатора мнѣніе“ (ст. 244-я).

Генералъ-губернаторы, какъ лица, пользующіяся особымъ личнымъ довѣріемъ Государя и облеченныя широкимъ авторитетомъ не только административнаго, но и политическаго свойства, избираются и назначаются непосредственно Государемъ. Они, какъ выражается нашъ законъ, опредѣляются по непосредственному избранію и особому личному къ нимъ довѣрію Его Императорскаго Величества (ст. 204-я).

Генералъ-губернаторство не есть административная должность, обнимающая извѣстныя, опредѣленныя закономъ функціи, а скорѣе личное порученіе, основывающееся на довѣріи Государя къ данному лицу. Если закономъ опредѣленныя функціи могутъ быть перенесены на другое лицо, то порученіе, основывающееся на личномъ довѣріи, такого перенесенія не допускаетъ. Вотъ почему должности министра или губернатора въ случаѣ болѣзни или отпуска облеченныхъ ими лицъ отправляются другими лицами; должность министра — его товарищемъ, должность губернатора — вице-губернаторомъ, но генералъ-губернаторъ безъ Высочайшаго разрѣшенія не можетъ довѣрить своихъ полномочій другому лицу. По смыслу 206 й ст. на время отсутствія или тяжкой болѣзни генералъ-губернатора исправленіе его должности не поручается другому лицу, а подвѣдомственные ему губернаторы дѣйствуютъ въ управленіи по правиламъ своей должности на томъ же основаніи, какъ въ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ главныхъ начальниковъ. Такъ какъ должность генералъ-губернатора имѣетъ характеръ личнаго порученія, основывающагося на личномъ довѣріи, то отправлять ее можетъ только лично генералъ-губернаторъ.

II. *Организація и компетенція учрежденія.* Вся дѣятельность этого учрежденія сводится къ личной дѣятельности генералъ губернатора. Власть генералъ-губернатора осуществляется имъ лично и непосредственно, а не черезъ учрежденія или особые органы. Онъ не окруженъ никакими учрежденіями и не имѣетъ въ своемъ распоряженіи никакихъ исполнительныхъ органовъ. При генералъ-губернаторѣ состоятъ только 1) канцелярія, 2) чиновники по особымъ порученіямъ (ст. 258-я).

Кромѣ общаго надзора, который составляетъ главную обязанность генералъ-губернатора, ему поручается: 1) общее благосостояніе и внутренняя безопасность, 2) народное здравіе и продовольствіе, 3) общественное хозяйство, 4) надзоръ за личнымъ составомъ мѣстнаго управленія. Всѣ эти дѣла, какъ уже извѣстно, входятъ въ вѣдѣніе губернаторовъ и подчиненныхъ ему органовъ, и есть мѣстности, которыя не подвѣдомственны генералъ-губернаторамъ и въ которыхъ всѣ дѣла, касающіяся общаго благосостоянія и внутренней безопасности, народнаго здравія и продовольствія, общественнаго хозяйства и т. п., не остаются безъ надлежащаго и возможнаго со стороны правительственныхъ органовъ попеченія. Если эти дѣла поручаются и генералъ-губернаторамъ, то не ради этого попеченія, которое отправляется нормальными органами администраціи, а ради такой по отношенію къ нимъ дѣятельности, которая не можетъ быть поручена обыкновеннымъ

административнымъ органамъ, а предполагаетъ авторитетъ, облеченный особыми полномочіями и особеннымъ довѣріемъ къ нему верховной власти. Это такого рода дѣятельность, для цѣлей которой недостаточны орудія, находящіяся въ распоряженіи внѣшней принудительной власти, и которая воздѣйствуетъ средствами высшаго порядка, средствами нравственнаго и духовнаго свойства. Дѣятельность эта, поэтому, и не предписывается юридическими опредѣленіями, а предлагается нравственными совѣтами. Такой характеръ нравственныхъ совѣтовъ и носятъ тѣ постановленія нашего Свода, которыя говорятъ о дѣятельности генералъ-губернаторовъ, подведенной подъ выше обозначенныя рубрики. Дѣятельность эта не поддается поэтому точному опредѣленію. Можно лишь дать о ней понятіе нѣкоторыми выдержками изъ подлинныхъ постановленій. Въ ст. 233-й мы читаемъ: „Преслѣдуя порочныхъ, нерадивыхъ и неблагонадежныхъ, онъ обращаетъ вниманіе на заслуги достойныхъ, усердныхъ и полезныхъ чиновниковъ, наблюдая, чтобы никто безъ вины не подвергался несправедливому взысканію или угнетенію“. Подъ ст. 226-й изображено: „По сельскому хозяйству, слѣдуя коренному убѣжденію, что земледѣліе есть главнѣйшая и самая прочная основа народнаго богатства, генерелъ-губернаторъ пользуется всякимъ случаемъ для указанія истинныхъ и прямыхъ способовъ къ развитію и улучшенію сельскаго хозяйства во всѣхъ его многоразличныхъ и разнообразныхъ отрасляхъ, покровительствуя, поощряя и ободряя всѣ полезныя въ томъ отношеніи предпріятія“. А подъ ст. 227-й читаемъ: „Онъ не оставляетъ также безъ вниманія фабричную, заводскую и ремесленную промышленность, направляя ее къ предметамъ необходимыхъ и дѣйствительныхъ нуждъ и потребностей и къ выгодамъ какъ производителей, такъ и потребителей, наблюдая вмѣстѣ съ тѣмъ за бытомъ и нравственнымъ направленіемъ фабричныхъ и заводскихъ людей“. Въ статьѣ 212-й вы прочтете: „Генералъ-губернаторъ наблюдаетъ: 1) чтобы юношество получало воспитаніе въ правилахъ чистой вѣры, доброй нравственности и въ чувствахъ преданности къ престолу и отечеству, что одно только служитъ прочнымъ основаніемъ всякаго благоустроеннаго общества и залогомъ его благосостоянія; 2) чтобы молодые дворяне не находились во вредной праздности, но посвящали себя службѣ государственной, и 3) чтобы каждый, во всѣхъ сословіяхъ, снискивалъ себѣ пропитаніе трудомъ честнымъ и полезнымъ“. „Имѣя въ виду, что дворянское сословіе есть первое въ государствѣ, генералъ-губернаторъ наблюдаетъ, чтобы дворяне вели жизнь приличную ихъ происхожденію и служили примѣромъ прочимъ сословіямъ“ (ст. 204-я). „Устремляя все свое вниманіе на духъ и нравственное направленіе во всѣхъ сословіяхъ, онъ устраняетъ всякій поводъ къ ложнымъ понятіямъ, превратнымъ толкованіямъ и гибельному лжемудрствованію“ (ст. 217-я).

III. *Отношеніе къ верховной власти.* Генералъ-губернаторъ, какъ довѣренное лицо Государя, имѣетъ право представлять непосредственно на Высочайшее Государя Императора благоусмотрѣніе о всѣхъ тѣхъ предметахъ, которые онъ признаетъ нужнымъ и необходимымъ (ст. 238-я). Онъ имѣетъ, такимъ образомъ, возможность проводить мѣры, касающіяся управленія ввѣреннаго ему края и помимо ми-

нистровъ. Онъ можетъ получить Высочайшія повелѣнія непосредственно отъ Государя, помимо министровъ. Получивъ такія повелѣнія, онъ немедленно дѣлаетъ распоряженіе къ исполненію монаршей воли и лишь о принятыхъ имъ мѣрахъ доводитъ до свѣдѣнія министровъ (ст. 240-я).

Генералъ-губернаторы, такимъ образомъ, въ своихъ отношеніяхъ къ верховной власти поставлены въ одинъ рядъ съ министрами. Поставленные рядомъ съ высшими государственными должностями, они во время пребыванія въ столицахъ присутствуютъ какъ въ общихъ собраніяхъ, такъ и въ тѣхъ департаментахъ Правительствующаго Сената, коимъ подвѣдомственны ввѣренныя имъ губерніи (Учр. Пр. Сен., стт. 8—36). Положеніе генералъ-губернаторовъ, ихъ вліятельность и авторитетъ зависитъ и отъ общаго политическаго положенія, которое то возвышало ихъ значеніе, то умаляло его. При Николаѣ I они пользовались особеннымъ вѣсомъ. Этотъ Государь выдвигалъ личное начало въ управленіи и, держа въ своихъ рукахъ общее руководство внутренней политикой и не терпя самостоятельной власти министровъ, въ мѣстности ввѣрялъ управленіе генералъ-губернаторамъ, пользовавшимся его личнымъ довѣріемъ. Въ центрѣ онъ правилъ самъ и заслонялъ собою министровъ, а въ губерніяхъ правили его намѣстники—генералъ-губернаторы. Во вторую половину царствованія Александра II положеніе генералъ-губернаторовъ умаляется. Рѣшительнымъ шагомъ въ этомъ отношеніи было упраздненіе намѣстничества въ Польшѣ и на Кавказѣ. Съ тѣхъ поръ генералъ-губернаторы стали въ подчиненное отношеніе къ министрамъ, и притомъ въ такой степени, что когда на Кавказѣ было упразднено намѣстничество, покойному Лорисъ-Меликову былъ данъ титулъ не генералъ-губернатора, а начальника гражданскаго управленія на Кавказѣ.

§ 210. **Должность градоначальника.** Нѣкоторые города въ виду ихъ важности въ торговомъ отношеніи, выдѣлены изъ общаго управленія той губерніи, въ которой они находятся, и составляютъ особый округъ, подчиненный особому начальнику—градоначальнику. Градоначальства въ настоящее время состоятъ 1) въ Петербургѣ, 2) въ Одессѣ, 3) въ Керчь-Еникале и 4) въ Севастополѣ (Св. зак., т. II, ст. 9 я).

Власть градоначальника, который опредѣляется и увольняется Государемъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 989-я), распространяется на всю область градоначальства (ст. 997-я). Ему непосредственно подчинены всѣ находящіеся въ предѣлахъ градоначальства военные, морскіе и сухопутные начальники (ст. 998-я).

Что касается его круга вѣдомства, то градоначальнику принадлежитъ завѣдываніе полиціей, торговлей и судоходствомъ. Управленіе же и судъ изъ его вѣдомства изъемлются и состоятъ въ зависимости отъ общаго губернскаго начальства (ст. 996-я).

При градоначальникѣ состоитъ канцелярія и чиновники для особыхъ порученій (ст. 993-я).

§ 211. **Губернское правленіе.**

I. *Назначеніе губернскаго правленія.* Губернское правленіе, по опредѣленію нашего закона, есть высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ именемъ Императорскаго Величества.

Оно, по ст. 436-й, управляетъ дѣлами общаго благоустройства, охраняетъ права личности и собственности, общую безопасность, тишину и спокойствіе, управляетъ дѣлами относительно народнаго здравія, оспопрививанія и пресѣченія скотскихъ падежей, продовольствія, хозяйства и промышленности, насколько это не предоставлено учрежденіемъ общественнымъ, содѣйствуетъ всѣмъ другимъ управленіямъ въ исполненіи законовъ и понуждаетъ подчиненныя ему мѣста и лица къ исполненію ихъ обязанностей.

II. *Составъ губернскаго правленія.* Общее присутствіе губернскаго правленія составляется подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ вице-губернатора, совѣтниковъ, губернскаго врачебнаго инспектора, губернскаго инженера, губернскаго архитектора, губернскаго землемѣра и асессора. Всѣ они носятъ названіе членовъ общаго присутствія губернскаго правленія. Вице-губернаторъ, совѣтники и асессоръ участвуютъ въ засѣданіяхъ по всѣмъ дѣламъ губернскаго правленія, прочіе же члены — только по дѣламъ, касающимся ихъ спеціальной части.

При губернскомъ правленіи состоитъ канцелярія; она распадается на отдѣленія: 1) распорядительное отдѣленіе находится въ завѣдываніи совѣтниковъ, 2) строительное отдѣленіе состоитъ изъ губернскаго инженера, архитектора и подчиненныхъ ему техниковъ, 3) врачебное отдѣленіе управляется губернскимъ врачебнымъ инспекторомъ и состоитъ, кромѣ него, изъ его помощника и фармацевта, 4) межевое отдѣленіе, находящееся въ завѣдываніи губернскаго землемѣра, состоитъ изъ его помощниковъ и уѣздныхъ землемѣровъ.

Вице-губернаторъ является: 1) непосредственнымъ помощникомъ и сотрудникомъ губернатора по всѣмъ частямъ управленія онаго. Отсюда, онъ занимаетъ первое по немъ мѣсто во всѣхъ собраніяхъ или засѣданіяхъ, уступая старшинство только губернскому предводителю дворянства. Дабы мочь слѣдить за ходомъ и положеніемъ дѣлъ, вице-губернаторъ присутствуетъ во всѣхъ губернскихъ комитетахъ, комиссіяхъ и учрежденіяхъ, состоящихъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, въ отсутствіе губернатора вице-губернаторъ замѣняетъ въ губернскомъ правленіи его мѣсто предсѣдателя. 2) Онъ имѣетъ ближайшій и отвѣтственный надзоръ по всѣмъ частямъ губернскаго правленія, наблюдая вообще за дѣлопроизводствомъ, благоустройствомъ и порядкомъ въ цѣломъ правленіи и въ особенности въ канцеляріи присутствія. На вице-губернаторѣ лежитъ отсюда обязанность исправлять всякую замѣченную имъ въ губернскомъ правленіи неисправность или упущеніе наставленіями и взысканіями и доводить о томъ въ болѣе значительныхъ случаяхъ до свѣдѣнія губернатора. Вице-губернаторъ имѣетъ право дѣлать словесное напоминаніе членамъ губернскаго правленія, также секретарю и его помощнику, прочимъ же канцелярскимъ чиновникамъ словесные выговоры и аресты до семи дней. 3) Онъ заступаетъ временно мѣсто губернатора каждый разъ, когда этотъ почему-либо не управляетъ губерніей или, не слагая съ себя званія, выѣзжаетъ изъ губернскаго города. 4) Губернаторъ можетъ возлагать на вице-губернатора особыя порученія и поручать ему въ случаѣ нужды вмѣсто себя частное обозрѣніе городскихъ и уѣздныхъ управ-

леній. 5) Въ силу самаго закона на вице-губернатора возлагаются нѣкоторыя спеціальныя порученія: а) онъ предсѣдательствуетъ въ попечительствахъ надъ исправительными арестантскими отдѣленіями, б) присутствуетъ въ особомъ присутствіи окружного суда для рѣшенія дѣлъ о взысканіи вознагражденія за вредъ и убытки, причиненныя распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, в) онъ присутствуетъ въ губернскомъ по воинской повинности присутствіи по изданію обязательныхъ постановленій для предупрежденія и прекращенія заразительныхъ болѣзней, г) въ губернскихъ городахъ, въ которыхъ нѣтъ цензурныхъ учрежденій, цензированіе періодическихъ изданій возлагается на вице-губернатора.

Старшій совѣтникъ является: 1) непремѣннымъ членомъ губернскаго присутствія, 2) завѣдуетъ распорядительнымъ отдѣленіемъ канцеляріи губернскаго правленія, 3) заступаетъ мѣсто вице-губернатора въ случаѣ его отсутствія. Остальные совѣтники являются членами общаго присутствія и завѣдуютъ тѣми частями распорядительнаго отдѣленія, которыя будутъ имъ указаны.

Асессоръ, не управляя отдѣльною частью, засѣдаетъ въ присутствіи съ правами члена. Главная же его обязанность состоитъ въ замѣщеніи временно выбывшаго по какому-либо случаю совѣтника; въ остальное же время онъ употребляется для другихъ порученій.

Врачебный инспекторъ стоитъ во главѣ врачебнаго управленія и, какъ органъ этого отдѣленія, завѣдываетъ судебно-медицинскими дѣлами, организаціей медицинской помощи въ губерніи и уѣздахъ и медицинской полиціей.

Губернскому землемѣру, независимо отъ участія въ сужденіи по дѣламъ присутствія, принадлежитъ общій надзоръ по межевой части и ближайшее наблюденіе за производствомъ дѣлъ въ межевомъ отдѣленіи.

Таковы же обязанности и губернскаго инженера по части строительной.

III. *Компетенція и дѣлопроизводство губернскаго правленія.* Губернскому правленію подлежатъ слѣдующія дѣла: 1. обнародованіе въ губерніи законовъ и указовъ, Высочайшихъ и сенатскихъ (ст. 438-я, п. 1-й).

Изъ обязанностей губернскаго правленія обнародовать законы вытекаютъ слѣдующія предоставленныя ему закономъ права: а) право представлять о неудобствахъ новаго закона въ случаяхъ важныхъ и чрезвычайныхъ. Встрѣтивъ сомнѣніе или недоразумѣніе въ смыслѣ законовъ, губернское правленіе требуетъ предварительнаго заключенія губернскаго прокурора, потомъ, по распоряженію начальника губерніи приглашаетъ въ свое присутствіе казенную палату, управленіе государственныхъ имуществъ и палату уголовнаго и гражданскаго суда тамъ, гдѣ она есть, и въ соединенномъ засѣданіи разсуждаетъ и дѣлаетъ постановленіе большинствомъ голосовъ: существуетъ ли сомнѣніе или недоразумѣніе по предложенному предмету? Когда вопросъ этотъ будетъ рѣшенъ утвердительно, то губернское правленіе представляетъ дѣло на благоусмотрѣніе Правительствующаго Сената. Если же общее присутствіе рѣшитъ, что недоразумѣнія нѣтъ, то объясняетъ въ чемъ именно должно состоять исполненіе, а губернское правленіе дѣй-

ствуетъ на этомъ основаніи, донося въ томъ и другомъ случаѣ Правительствующему Сенату. По вопросамъ болѣе частнымъ, по коимъ могло бы возникнуть сомнѣніе, губернское правленіе можетъ также ограничиться представленіемъ чрезъ губернаторовъ тому главному начальству, къ вѣдѣнію котораго предметы относятся (ст. 474 я). б) Губернское правленіе имѣетъ право дѣлать представленія Сенату объ указахъ, противорѣчащихъ закону. Если губернское правленіе усмотритъ въ указѣ Правительствующаго Сената что либо противное законамъ и пользамъ Императорскаго Величества, то, не дѣлая исполненія, представляетъ о томъ на разрѣшеніе Правительствующаго Сената. Если губернское правленіе усмотритъ въ предписаніи министра что-либо противное законамъ или пользамъ Императорскаго Величества, то не дѣлая исполненія, представляетъ о томъ отъ лица губернатора тому начальству, отъ котораго распоряженіе послѣдовало (ст. 473-я).

2. Губернское правленіе имѣетъ надзоръ за повсемѣстнымъ исполненіемъ законовъ и прекращеніемъ противныхъ онымъ дѣйствій наблюденіемъ за правильнымъ и безостановочнымъ движеніемъ дѣлъ во всѣхъ мѣстахъ и управленіяхъ въ порядкѣ ихъ подчиненности, наложеніе мѣръ взысканія на подчиненныхъ имъ должностныхъ лицъ и на полицейскихъ чиновниковъ и преданіе за важные проступки суду тѣхъ изъ должностныхъ лицъ административныхъ вѣдомствъ, которыя опредѣлены къ должностямъ губернскими и равными имъ мѣстами. Относительно мѣстъ полицейскихъ губернское правленіе принимаетъ жалобы на медленность, проволочки, безпорядки и неправильныя дѣйствія ихъ и имѣетъ право преслѣдовать, остановить и отмѣнить всякое дѣйствіе полиціи, если оно не касается производства дознаній о преступныхъ дѣяніяхъ, по которому полицейскіе чины находятся въ непосредственной зависимости отъ прокуроровъ и ихъ товарищей (ст. 470-я).

3. Разрѣшеніе пререканій о подсудности уѣздныхъ и городскихъ присутственныхъ мѣстъ и лицъ, состоящихъ въ разныхъ административныхъ вѣдомствахъ, если эти мѣста и лица находятся въ той же губерніи; разрѣшеніе такихъ же пререканій по административнымъ городскимъ и уѣзднымъ установленіямъ, состоящимъ въ разныхъ губерніяхъ, если дѣло это первоначально возникло въ мѣстности, подвѣдомственной губернскому правленію (ст. 438-я, п. 5-й).

4. Полицейскія мѣры, направленныя къ охраненію безопасности и общаго спокойствія, между прочимъ: а) дѣла о порочныхъ людяхъ, представляемыхъ въ распоряженіе правительства, б) попеченіе о прекращеніи нищенства, принятіе мѣръ къ поимкѣ и разсылкѣ бѣглыхъ по принадлежности, в) завѣдываніе взаимнымъ страхованіемъ въ предѣлахъ тѣхъ губерній, гдѣ не дѣйствуетъ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, г) всѣ дѣла уѣздной и городской полиціи, представляемыя на разрѣшеніе губернскаго правленія (ст. 438-я, пп. 15, 16, 17, 18, 20, 21,).

5. Дѣла по полиціи хозяйственной, насколько они не перешли въ вѣдѣніе земскихъ учрежденій (ст. 438-я, пп. 24—30).

6. Дѣла по охраненію народнаго здравія, завѣдываемыя врачебнымъ отдѣленіемъ (ст. 438-я, пп. 22, 23).

7. Дѣла, строительныя, завѣдываемыя строительными отдѣленіями. Дѣла, поименованныя подъ рубриками 5, 6 и 7, входятъ и въ сферу

земскихъ учрежденій, и законъ не опредѣляетъ ближе предѣлы компетенціи общественныхъ и правительственныхъ органовъ.

Всѣ эти перечисленныя нами дѣла разрѣшаются губернскимъ правленіемъ неодинаково и не на одинаковыхъ основаніяхъ. Губернское правленіе дѣйствуетъ, во-первыхъ, какъ коллегія, дѣйствующая подъ предсѣдательствомъ губернатора и разрѣшающая дѣла большинствомъ голосовъ, во-вторыхъ, какъ совѣщательное учрежденіе при губернаторѣ, выслушивающее его мнѣніе, но не связывающее этимъ мнѣніемъ, въ-третьихъ, какъ совокупность лицъ, изъ которыхъ каждому предоставлена извѣстная степень самостоятельной распорядительной власти.

А) Въ качествѣ коллегіи губернское правленіе разсматриваетъ слѣдующія дѣла, которыя законъ называетъ судными: 1) отдача подъ судъ чиновниковъ, 2) дѣла по наказаніямъ за нарушеніе постановленій о питейномъ сборѣ, за порубку лѣса и т. д., 3) вопросы о подсудности, 4) дѣла по сомнѣнію законовъ, 5) дѣла по наложенію денежныхъ взысканій за упущеніе по службѣ, 6) отрѣшеніе отъ должности канцелярскихъ чиновниковъ, 7) жалобы на медленность въ исполненіи судебныхъ рѣшеній и въ дѣлопроизводствѣ (ст. 494-я).

По этимъ дѣламъ въ случаѣ разногласія между членами губернскаго правленія, когда голоса раздѣлятся поровну, мнѣніе губернатора даетъ перевѣсъ; но если членъ или члены, вопреки мнѣнію которыхъ состоялось постановленіе, не могутъ согласиться съ нимъ то имъ не воспрещается доносить о томъ министру внутреннихъ дѣлъ въ семидневный срокъ (ст. 507-я).

В) Въ качествѣ совѣщательнаго учрежденія при губернаторѣ, губернское правленіе разсматриваетъ слѣдующія дѣла, которыя законъ называетъ дѣлами административными перваго разряда: 1) всѣ тѣ изъ представленныхъ губернскими правленіями распоряженій, которыя ограничиваютъ чьи-либо права личныя или по имуществу, а именно: по учрежденію опекъ, по наложенію и снятію запрещеній, по назначенію въ продажу имуществъ и т. п.; 2) дѣла, сопряженныя съ казеннымъ или общественнымъ интересомъ или касающіяся благосостоянія губерній или отдѣльныхъ обществъ, какъ-то: опредѣленіе или увольненіе лицъ, у которыхъ на рукахъ находятся деньги или казенное имущество, сложеніе недоимокъ, учрежденіе общественныхъ банковъ и ссудныхъ кассъ, распоряженіе по открытію городовъ и уѣздовъ, предположеніе о необходимыхъ работахъ, смѣты и кондиціи на нихъ и т. п.; 3) изъ дѣлъ, производимыхъ строительнымъ отдѣленіемъ, тѣ, которыя касаются не одной искусственной, но вмѣстѣ и хозяйственной части, а также дѣла по техническо-полицейскому надзору за правильностью построекъ, производимыхъ по разрѣшеніямъ разныхъ вѣдомствъ; 4) всѣ дѣла, которыя отъ генералъ-губернатора или губернатора поручено будетъ обсудить въ общемъ присутствіи (ст. 497-я).

С) Губернское правленіе дѣйствуетъ, въ-третьихъ, чрезъ своихъ отдѣльныхъ органовъ, между которыми самостоятельно распорядительною властью облечены губернаторъ, вице-губернаторъ и начальники отдѣленій. Наибольшею степенью власти облеченъ, конечно, губерна-

торъ. Его единоличною властью разрѣшаются слѣдующія дѣла: 1) дѣла, касающіяся службы чиновниковъ и лицъ, служащихъ по выбору, какъ-то: опредѣленіе, увольненіе, представленіе къ чинамъ, наградамъ, пенсіямъ, 2) первоначальное и не терпящее отлагательства къ охраненію народнаго здравія, прекращенію заразныхъ и повальныхъ болѣзней на людяхъ и скотѣ, 3) разрѣшеніе на устройство фабрикъ и промышленныхъ заведеній, открытіе частныхъ типографій и литографій, надзоръ за книжною торговлей и за тюремными замками, 4) нѣкоторыя дѣла по врачебному отдѣленію: свидѣтельствованіе больныхъ для опредѣленія различныхъ правъ личныхъ и по имуществу, опредѣленіе и увольненіе городовыхъ и уѣздныхъ врачей и фармацевтовъ, открытіе аптекъ (ст. 499-я).

Дѣла, рѣшаемыя вице-губернаторомъ, слѣдующія: 1) переписка, касающаяся самого губернскаго правленія и служащихъ въ немъ лицъ, 2) исполненіе законныхъ предписаній и требованій различныхъ мѣстъ и лицъ, 3) опредѣленіе, увольненіе, перемѣщеніе и отпускъ канцелярскихъ служителей какъ губернскаго правленія, такъ и подвѣдомственныхъ ему мѣстъ (ст. 500-я).

Начальникамъ отдѣленій предоставляются дѣла, относящіяся къ простому исполненію (ст. 501-я). Кромѣ того, врачебному инспектору, губернскому инженеру и губернскому землемѣру принадлежитъ общій по губерніи надзоръ: первому—по врачебной, второму—по строительной, а послѣднему—по межевой частямъ (ст. 450-я).

§ 212. **Губернскія мѣста казеннаго управленія.**

I. *Казенная палата.* Она является органомъ Министерства Финансовъ въ губерніи. Ея вѣдѣнію подлежатъ: 1) счетоводство и отчетность по приходу и расходу суммъ, обращающихся въ подвѣдомственныхъ палатѣ кассахъ; 2) дѣла по народной переписи, о перечисленіи лицъ податного состоянія въ другіе классы; 3) дѣла по производству торговъ; 4) нѣкоторыя дѣла административной юстиціи, какъ, напримѣръ: наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія (до 300 р.) и правилъ о пошлинахъ за право торговли и промысловъ (ст. 1016, 1019, Пол. пошл. торг., ст. 95, 138, 139).

Казенная палата состоитъ изъ управляющаго, его помощника (впрочемъ только въ столичныхъ, Варшавской, Иркутской и Амурской палатахъ) и начальниковъ отдѣленій, которыхъ три: 1) казначейство, 2) ревизское, 3) канцелярія. Управляющій не завѣдуетъ никакимъ отдѣленіемъ въ частности, а имѣетъ главное управленіе по всѣмъ дѣламъ палаты. Сверхъ прямыхъ своихъ обязанностей онъ присутствуетъ въ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ и по земскимъ городскимъ дѣламъ присутствіяхъ. Дѣла въ казенной палатѣ рѣшаются въ общемъ присутствіи и по отдѣленіямъ.

Общее присутствіе казенной палаты составляется подъ предсѣдательствомъ управляющаго палатою изъ его помощника (гдѣ есть) и изъ начальниковъ отдѣленій (ст. 1004-я). Въ общемъ присутствіи разсматриваются дѣла, которыя поступаютъ въ него или непосредственно, или же изъ отдѣленій. Къ первымъ принадлежатъ: 1) торги на подряды, поставки и тому подобное, 2) уничтоженіе контрамарокъ за обывательскія подводы, 3) уничтоженіе вышедшей изъ употребленія

гербовой бумаги и т. д. 4) свидѣтельствованіе губернскаго казначейства. Ко вторымъ принадлежатъ: 1) наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія, 2) назначеніе слѣдствій и преданіе суду лицъ, служащихъ въ казенной палатѣ, 3) сложеніе недоимокъ и возвратъ денегъ, неправильно въ казну поступившихъ, 4) перечисленіе платежей, не надлежаще или ошибочно зачисленныхъ изъ одного сбора въ другой, 5) дѣла, обсужденіе коихъ въ общемъ присутствіи будетъ признано необходимымъ самимъ управляющимъ (стт. 1017-я и 1019-я).

II. *Управленіе государственныхъ имуществъ.* На управленіе государственныхъ имуществъ возложено завѣдываніе государственными имуществами въ губерніи. Управленіе состоитъ изъ управляющаго государственными имуществами, губернскихъ лѣсничихъ, начальниковъ хозяйственныхъ отдѣленій, лѣсныхъ ревизоровъ, чиновниковъ особыхъ порученій, секретарей, землемѣровъ. Такъ опредѣляетъ составъ управленія нынѣ дѣйствующее законодательство, воспроизводящее временныя правила, изданныя въ 1866 г. Эти правила должны были быть замѣнены общимъ учрежденіемъ, которое должно было подробно опредѣлить составъ, организацію и дѣлопроизводство управленія. Но это общее учрежденіе не издано по сіе время, и въ Сводъ законовъ изд. 75 г. вошли временныя правила 1866 г., которыя представляютъ собою распоряженія министра, которому предоставлено было опредѣлить права членовъ управленія и дѣлопроизводство. Здѣсь мы имѣемъ одинъ изъ примѣровъ тому, какія широкія права предоставляются у насъ министрамъ и какое важное значеніе имѣютъ у насъ министерскія административныя распоряженія.

III. *Акцизное управленіе.* Оно является органомъ Министерства Финансовъ по департаменту неокладныхъ сборовъ. Оно завѣдуетъ акцизнымъ сборомъ питейнымъ, съ табаку и сахарнаго песку туземнаго приготовленія.

Акцизное управленіе наблюдаетъ за исполненіемъ всѣхъ правилъ, установленныхъ по производству и торговлѣ напитками, ревизуетъ заводы и торговыя мѣста и преслѣдуетъ лицъ, нарушающихъ уставъ питейный. Акцизное управленіе организовано бюрократически. Оно сосредоточивается въ лицѣ управляющаго, при которомъ состоятъ помощники и ревизоры. Управляющій назначаетъ должностныхъ лицъ окружного управленія, т.-е. надзирателей за акцизными сборами и контролеровъ за табачными фабриками. Акцизными чиновниками могутъ быть и лица, которыя не имѣютъ права поступать на государственную службу.

Акцизное управленіе хотя и считается непосредственнымъ органомъ Министерства Финансовъ, оно, тѣмъ не менѣе, подчинено надзору губернатора, которому поручено имѣть наблюденіе за исполненіемъ уставовъ казеннаго управленія и за дѣйствіями акцизнаго управленія.

IV. *Контрольная палата.* Она провѣряетъ счетоводство по доходамъ и расходамъ губернскихъ правительственныхъ учрежденій; она наблюдаетъ не только за законностью и формальною правильностью денежныхъ оборотовъ, но и за ихъ хозяйственною цѣлесообразностью.

члены избираются изъ лицъ, какъ духовнаго и ученаго, такъ и всѣхъ другихъ званій, преимущественно изъ имѣющихъ пребываніе въ губерніи, могущихъ своими познаніями и опытностью быть полезными комитету. Они предлагаются къ избранію предсѣдателемъ или двумя изъ членовъ и утверждаются въ этомъ званіи по большинству голосовъ. Почетные члены избираются изъ лицъ, владѣющихъ недвижимою собственностью въ губерніи и пріобрѣвшихъ извѣстность своими учеными статистическими трудами или сдѣлавшихъ особенно значительныя денежныя пожертвованія для статистическихъ цѣлей въ губерніи.

II. *Губернскій комитетъ попечительнаго общества о тюрьмахъ.* Это учрежденіе имѣетъ своею задачею заботиться о наивозможно лучшемъ устройствѣ тюремъ и о нравственномъ и матеріальномъ благосостояніи заключенныхъ. Президентомъ комитета считается министръ внутреннихъ дѣлъ. Въ званіе вице-президентовъ поступаютъ главный начальникъ губерніи, епархіальный архіерей и губернаторъ, а въ директора: губернскій предводитель дворянства, вице-губернаторъ, предсѣдатели губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, губернскій врачебный инспекторъ, губернскій прокуроръ и городской голова.

III. *Губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе.* Оно учреждено для разсмотрѣнія дѣлъ, возникающихъ по жалобамъ, пререканіямъ или непосредственному усмотрѣнію губернатора, дѣлъ о незаконности опредѣленія городского общественнаго или земскаго управленія, а также для обсужденія составленныхъ городскими думами или земскими собраніями обязательныхъ для жителей постановленій въ тѣхъ случаяхъ, когда губернаторъ встрѣтитъ препятствіе къ изданію ихъ или когда относительно изданія такихъ постановленій не состоится соглашенія между городскимъ общественнымъ и мѣстнымъ полицейскимъ управленіями. Присутствіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, губернскаго предводителя дворянства, управляющаго казенною палатой, прокурора окружного суда, предсѣдателя мирового съѣзда, предсѣдателя губернской земской управы и городского головы.

IV. *Губернское по воинской повинности присутствіе.* Оно имѣть общій надзоръ за правильнымъ ходомъ призыва и пріема лицъ, подлежащихъ воинской повинности. Оно состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, предсѣдателя и одного изъ членовъ губернской земской управы, губернскаго воинскаго начальника, прокурора или товарища прокурора окружного суда.

V. *Губернскій училищный совѣтъ.* Назначеніе его—имѣетъ попеченіе объ удовлетвореніи потребностей населенія въ начальномъ образованіи и о надлежащемъ нравственномъ направленіи онаго. Онъ имѣетъ высшій надзоръ за народными училищами въ губерніи. Онъ разсматриваетъ отчеты училищныхъ совѣтовъ и со своими замѣчаніями представляетъ ихъ попечителю учебнаго округа. Онъ же разсматриваетъ жалобы на рѣшенія уѣздныхъ совѣтовъ и ихъ предсѣдателей. Онъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства изъ директора народныхъ училищъ и членовъ: одного отъ Министерства Народнаго Просвѣщенія, по назначенію попечителя

учебнаго округа, одного отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, по назначенію губернатора, одного отъ губернскаго земскаго собранія.

§ 215. **Органы мѣстнаго управленія по дѣламъ церковнымъ.**

I. *Епархіальные архіереи.* Русская государственная территорія въ цѣляхъ церковнаго управленія дѣлится на епархіи, совпадающія въ большинствѣ случаевъ съ губерніями. (Лишь нѣкоторыя епархіи имѣютъ свои границы, не совпадающія съ предѣлами губерній и обнимающія нѣсколько губерній; такъ, епархія Литовская обнимаетъ губерніи Ковенскую, Витебскую, Виленскую, епархія Варшавская — губерніи бывшаго царства Польскаго, епархія Рижская — губерніи Остзейскаго края, на Кавказѣ и въ Сибири епархіи не совпадаютъ ни по объему, ни по названію съ губерніями). Управленіе епархіей ввѣряется епископу, при которомъ состоитъ присутственное мѣсто— консисторія. Епископы 1) наблюдаютъ, чтобы истины православной Церкви исповѣдывались во всей ихъ чистотѣ (стт. 7-я, 18 я, 19-я Уст. конс.), чтобы служители Церкви исполняли возложенныя на нихъ обязанности (стт. 8-я, 9—14), чтобы міряне не уклонялись отъ своего христіанскаго долга, и въ особенности, чтобы священнослужители смотрѣли за тѣмъ, чтобы міряне ежегодно исповѣдывались и пріобщались св. таинъ (стт. 15—17); епископы также заботятся объ искорененіи суевѣрія и раскола, о распространеніи православія и объ укрѣпленіи вѣры во вновь обращенныхъ (стт. 15-я и 32-я); 2) разрѣшаютъ постройку, перестройку и распространеніе соборныхъ, приходскихъ и кладбищенскихъ церквей, какъ въ селеніяхъ, такъ и въ городахъ, а также церковныя сооруженія въ монастыряхъ, за исключеніемъ церквей въ столицахъ, гдѣ разрѣшенія даются Св. Синодомъ (ст. 47-я); 3) поставляютъ священниковъ и діаконовъ и даютъ имъ отпуски и т. д.; 4) епископъ состоитъ и главнымъ начальникомъ духовныхъ училищъ епархіи и въ его же завѣдываніи находятся церковно-приходскія школы.

II. *Консисторія.* Дѣлопроизводство по церковному управленію епархіи сосредоточивается въ консисторіи, которая въ этомъ отношеніи является канцеляріей епископа. Консисторіи поручены, кромѣ того, спеціальныя дѣла. Она раздаетъ по церквамъ книги для веденія церковныхъ документовъ, составляетъ вѣдомости о состояніи церквей и монастырей, прилагаемыя къ годичному отчету епископа, наблюдаетъ за экономическимъ управленіемъ архіерейскаго дома, церквей и монастырей.

Члены консисторіи избираются изъ архимандритовъ, игуменовъ, іеромонаховъ, протоіереевъ и іереевъ и по представленію епархіальнаго архіерея утверждаются Синодомъ. Консисторія состоитъ изъ присутствія и канцеляріи. Начальникомъ канцеляріи состоитъ секретарь, опредѣляемый Синодомъ по избранію и предложенію оберъ-прокурора.

§ 216. **Органы мѣстнаго управленія по дѣламъ военнымъ.**

I. *Военные округа.* Въ видахъ военнаго управленія русская государственная территорія раздѣляется на военные округа, которые обнимаютъ нѣсколько губерній. Такихъ округовъ въ настоящее время 15 *).

*) Закаспійская область и область войска Донского считаются на правахъ самостоятельныхъ военныхъ округовъ, и начальники ихъ подчиняются непосредственно военному министру.

Контрольная палата состоитъ изъ управляющаго, его помощника (гдѣ онъ полагается), старшихъ и младшихъ ревизоровъ, ихъ помощниковъ, секретаря, журналиста и счетныхъ чиновниковъ (ст. 1138-я).

Контрольная палата по предметамъ своего вѣдомства хотя и дѣйствуетъ во всей губерніи подобно казенной палатѣ и другимъ губернскимъ учрежденіямъ, но къ общимъ мѣстамъ губернскимъ не причисляется, а принадлежитъ къ особымъ установленіямъ вѣдомства Государственнаго Контроля. Она независима по отношенію къ губернскимъ властямъ. Состоя въ зависимости отъ Государственнаго Контроля и отдавая ему одному отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ, она производитъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно и окончательно (ст. 1134-я). Контрольныя палаты освобождены отъ надзора со стороны губернатора и генералъ-губернатора вслѣдствіе характера своей дѣятельности.

Правила, по которымъ производятъ ревизію контрольныя палаты, не опредѣлены закономъ. Ихъ урегулированіе предоставляется инструкціямъ государственнаго контролера.

§ 213. **Уѣздные органы полицейскаго и финансоваго управленія.**

1. *Уѣздное полицейское управленіе.* Это управленіе составляютъ уѣздный исправникъ и его помощникъ. Исправникъ назначается начальникомъ губерніи; по должности онъ состоитъ въ 7-мъ классѣ. Онъ является начальникомъ уѣздной полиціи—и только, но никакъ не представителемъ правительственной власти вообще. Было бы поэтому большою ошибкой думать, что исправникъ тотъ же начальникъ для уѣзда, что губернаторъ для губерніи. Законодательство ввѣряетъ исправнику только полицію, для другихъ же отраслей управленія существуютъ другія должности, стоящія гораздо выше исправника. Таковымъ является, напр., уѣздный предводитель дворянства, предсѣдательствующій чуть ли не во всѣхъ уѣздныхъ комиссіяхъ и комитетахъ, въ тѣхъ самыхъ комитетахъ, въ которыхъ исправникъ является лишь членомъ; таковымъ является, далѣе, мировой судья, который зависитъ непосредственно отъ Сената и состоитъ въ 5-мъ классѣ; далѣе — непремѣнный членъ по крестьянскимъ дѣламъ, предсѣдатель земской управы и т. д.

Главная обязанность полицейскаго управленія заключается въ приведеніи въ исполненіе распоряженій высшаго начальства, при чемъ вся власть уѣзднаго полицейскаго управленія сосредоточивается въ рукахъ уѣзднаго исправника. Помощникъ же исправника только исполняетъ тѣ дѣла, которыя ему поручитъ исправникъ, и замѣняетъ послѣдняго въ должности въ случаѣ болѣзни.

Предметы вѣдомства полицейскихъ управленій и подчиненныхъ имъ лицъ касаются: 1) наблюденія за исполненіемъ законовъ, охраненія безопасности и дѣлъ общественнаго благоустройства, 2) исполненія обязанностей по дѣламъ казеннаго управленія и общественнаго хозяйства, 3) исполненія обязанностей по дѣламъ судебнаго вѣдомства и 4) исполненія обязанностей по дѣламъ высшаго вѣдомства (Св. зак., т. II, по изд. 1892 г., ст. 680-я).

Уѣздъ въ полицейскомъ отношеніи раздѣляется на станы, во

главѣ каждаго изъ которыхъ стоитъ становой приставъ. Законодательство разсматриваетъ приставовъ, какъ пассивныхъ исполнительныхъ агентовъ, поэтому они не могутъ имѣть самостоятельнаго дѣлопроизводства и при нихъ не полагается казенныхъ канцелярій.

Низшіе полицейскіе служители суть: сотскіе, десятскіе и урядники въ уѣздѣ. Опредѣленіе ихъ и распредѣленіе по мѣстамъ ввѣряется общему полицейскому присутствію. Каждый сотскій имѣетъ свой кругъ, въ которомъ онъ обязанъ наблюдать за тишиной и спокойствіемъ, принимать мѣры для сохраненія слѣдовъ преступленія до прибытія начальства.

Урядники учреждены въ 1878 г. для усиленія средствъ уѣздной полиціи и для надзора за дѣйствіями сотскихъ и десятскихъ.

II. *Уѣздное казначейство.* Оно состоитъ изъ казначея, журналиста, бухгалтера и присяжныхъ по штату и является органомъ казенной палаты въ уѣздѣ. На казначейство возлагается пріемъ и храненіе всѣхъ существующихъ въ уѣздѣ доходовъ, принадлежащихъ государственному казначейству. Кромѣ того, къ предметамъ вѣдомства казначейства принадлежатъ: 1) нѣкоторыя казенныя операціи (продажа гербовой бумаги и гербовыхъ марокъ, бандеролей на табакъ, гербовой бумаги, установленной для патентовъ на право выдѣлки напитковъ и на право торговли ими, выдача патентныхъ свидѣтельствъ на дѣйствія сахарныхъ заводовъ, взиманіе акциза съ этихъ заводовъ); 2) дѣла по выкупу временно-обязанными крестьянами усадебной осѣдлости и надѣла; 3) пріемъ по желанію земскихъ учрежденій всѣхъ земскихъ сборовъ и расходованіе ихъ по требованіямъ земскихъ управъ; 4) храненіе и расходованіе городскихъ документовъ и суммъ тамъ, гдѣ введено Городовое положеніе (ст. 1082-я, 1083-я).

§ 214. **Смѣшанныя присутствія по дѣламъ мѣстнаго управленія.**

I. *Статистическій губернскій комитетъ.* Назначеніе его—установленіе правильнѣйшихъ способовъ собиранія точныхъ статистическихъ свѣдѣній о количествѣ и качествѣ земель, о народонаселеніи и производительныхъ силахъ губерніи; повѣрка и обработка этихъ свѣдѣній по однообразнымъ формамъ, установляемымъ Министерствомъ Внутреннихъ дѣлъ, составленіе статистическихъ таблицъ по разнымъ предметамъ, требуемыхъ центральнымъ статистическимъ комитетомъ, и статистическихъ вѣдомостей, прилагаемыхъ къ всеподданнѣйшимъ отчетамъ губернаторовъ. Губернскій статистическій комитетъ, кромѣ того, обязанъ заботиться о составленіи подробныхъ описаній губерніи.

Губернскій статистическій комитетъ состоитъ изъ предсѣдателя, его помощника, непремѣнныхъ, дѣйствительныхъ и почетныхъ членовъ и секретаря. Предсѣдателемъ является губернаторъ; его помощникъ избирается каждые три года изъ числа членовъ. Непремѣнными членами считаются: губернскій предводитель дворянства, вице-губернаторъ, начальствующіе отдѣльными частями управленія въ губерніи по вѣдомствамъ финансовъ, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, удѣльному, медицинскому, гражданскаго вѣдомства, директоръ губернскихъ училищъ, а въ городахъ, гдѣ есть университеты, профессоръ статистики въ университетѣ, членъ отъ духовной консисторіи, членъ отъ вѣдомства путей сообщенія и городской голова. Дѣйствительные

ныхъ лишь извѣстными общими личными правами. Дворянства, какъ общей государственной корпораціи, не существуетъ, а существуютъ только отдѣльныя дворянскія общества по губерніямъ.

II. *Условія принадлежности къ дворянскому обществу данной губерніи.* Чтобы принадлежать къ дворянству данной губерніи, нужно быть записаннымъ въ дворянскую родословную книгу этой губерніи: „Во всякой губерніи — читаемъ мы въ жалованной грамотѣ дворянству,—на память будущимъ родамъ составляется дворянская родословная книга, въ коей вписывается дворянство той губерніи, дабы доставить каждому благородному дворянскому роду тѣмъ наипаче пособіе продолжать свое достоинство и названіе наслѣдственно, въ поколѣніе непрерывно, непоколебимо и невредимо отъ отца къ сыну, внуку, правнуку и законному потомству, пока Богу угодно продлить имъ наслѣдствіе“ (ср. ст. 1101-ю).

Въ эту родословную книгу вносятся только потомственные дворяне. Дворяне же личные въ эту книгу вносимы быть не должны (ст. 1106-я). На какомъ основаніи, спрашивается теперь, вносятся потомственные дворяне въ родословныя дворянскія книги той или другой губерніи? 1) Первымъ основаніемъ является мѣсто нахожденія недвижимаго имущества дворянина. „Въ родословную книгу каждой губерніи вносятся дворяне, владѣющіе тамъ недвижимою собственностью“ (ст. 1102-я). Такъ какъ дворянинъ можетъ владѣть недвижимымъ имуществомъ въ различныхъ губерніяхъ, то онъ и можетъ быть записанъ въ нѣсколькихъ дворянскихъ обществахъ и состоять ихъ членомъ. 2) Но есть и дворяне, которые недвижимою собственностью не владѣютъ. Къ какому дворянскому обществу должны приписаться эти дворяне? Если эти дворяне, не владѣя никакою недвижимою собственностью, происходятъ отъ предковъ, которые владѣли недвижимою собственностью, то они должны приписываться къ дворянскому обществу той губерніи, гдѣ предки ихъ прежде владѣли имѣніемъ (ст. 1103-я). Дворяне, не владѣющіе недвижимою собственностью и не имѣющіе предковъ, владѣвшихъ недвижимою собственностью, вносятся въ книгу той губерніи, гдѣ они сами пожелаютъ. Въ такихъ условіяхъ обыкновенно находятся тѣ изъ дворянъ, которые получили дворянство черезъ чины въ службѣ или пожалованіемъ орденовъ, а также иностранные дворяне, поступившіе на русскую службу (ст. 1104-я). Но какъ скоро такіе дворяне пріобрѣтаютъ недвижимую собственность, то они обязаны приписываться къ обществу той губерніи, гдѣ она находится.

III. *Дворянскія собранія.* Дворянскому обществу каждой губерніи усвояется характеръ юридическаго лица. Оно имѣетъ свое организованное представительство—дворянское собраніе, на которое возлагается попеченіе объ его сословныхъ интересахъ. Дворянскія собранія бываютъ губернскія и уѣздныя. Настоящія собранія, на которыхъ происходятъ совѣщанія по общественнымъ дѣламъ дворянства, суть губернскія дворянскія собранія, уѣздныя же собранія суть только приготовительныя къ губернскимъ. Затѣмъ и тѣ и другія дѣлятся на обыкновенныя и чрезвычайныя. Обыкновенныя губернскія собранія бываютъ черезъ каждые три года въ опредѣленное время съ разрѣшенія и по распоряженію губернатора. Чрезвычайныя губернскія собранія состав-

ляются по созыву губернскаго предводителя дворянства съ разрѣшенія губернатора (стт. 80—88-я).

IV. *Составъ дворянскихъ собраній.* Дворянскія собранія составляются изъ всѣхъ совершеннолѣтнихъ (т.-е. достигшихъ 21 года) потомственныхъ дворянъ той или другой губерніи или уѣзда. Но не всѣ члены этого собранія пользуются въ немъ одинаковыми правами. По степени участія въ дѣлахъ дворянскихъ собраній члены раздѣляются на три разряда: 1) на членовъ, имѣющихъ право лишь присутствовать въ собраніяхъ, не принимая участія въ совѣщаніи и рѣшеніяхъ; 2) на такихъ, которые имѣютъ право участвовать въ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ собранія, за исключеніемъ выборовъ, и 3) на такихъ, которые имѣютъ право участвовать во всѣхъ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ собранія, не исключая и выборовъ.

Къ первому разряду принадлежатъ потомственные дворяне, не владѣющіе никакимъ недвижимымъ имуществомъ, не имѣющіе никакого чина и не служившіе по выборамъ (ст. 99-я).

Чтобы принадлежать ко второму разряду членовъ дворянскихъ собраній, т.-е. имѣть право голоса въ нихъ (исключая выборовъ), должно удовлетворять слѣдующимъ условіямъ: 1) владѣть недвижимымъ имуществомъ на правѣ собственности, 2) удовлетворять извѣстному служебному или образовательному цензу, а именно или а) имѣть чинъ четырнадцатаго класса или орденъ, или б) прослужить три года по выборамъ дворянства или въ должностяхъ—мирового посредника, непремѣннаго члена по крестьянскимъ дѣламъ присутствія (губернскаго или уѣзднаго), мирового судьи, предсѣдателя или члена земской управы, городского головы или члена городской управы, или в) имѣть аттестатъ объ окончаніи курса наукъ въ высшемъ или въ среднемъ учебномъ заведеніи. До изданія закона 1875 года, установившаго эти условія, для участія въ дворянскихъ собраніяхъ съ правомъ голоса требовалось, кромѣ владѣнія недвижимымъ имуществомъ, еще преобрѣтеніе на дѣйствительной службѣ чина, по крайней мѣрѣ, XIV класса; этотъ чинъ не могъ быть замѣненъ ни службой по выборамъ земскимъ или городскимъ, ни образовательнымъ цензомъ. Не трудно понять, чѣмъ было вызвано это дополненіе. До закона Петра III о вольностяхъ дворянства государственная служба была юридическою обязанностью каждаго дворянина, послѣ этого закона она перестала быть такою юридическою обязанностью, но продолжала признаваться нравственнымъ долгомъ каждаго дворянина. Лишь служившій правительству дворянинъ считался достойнымъ членомъ своего сословія, и на него должны были распространяться карпоративныя права его сословія: отсюда положеніе 1831 г., обусловившее участіе въ дворянскихъ собраніяхъ пріобрѣтеніемъ на дѣйствительной службѣ чина, по крайней мѣрѣ, XIV класса. Съ тѣхъ поръ, однако, положеніе дворянства и воззрѣніе на него измѣнились. Дворянству открылись новыя поприща дѣятельности, кромѣ службы правительственной, и оно можетъ теперь посвящать свои силы земству или городскому обществу съ неменьшей пользой для государства, чѣмъ на службѣ правительственной. Кромѣ того мѣрило, которымъ опредѣлялось достоинство дворянина, измѣнилось: образованіе получило значеніе, котораго оно прежде не

Во главѣ военнаго округа стоитъ командующій войсками, должность, которая можетъ быть возложена и на мѣстнаго генералъ-губернатора. Въ нѣкоторыхъ округахъ при командующемъ состоитъ его помощникъ. Тамъ, гдѣ командующимъ состоитъ одинъ изъ членовъ Императорской Фамиліи, на помощника возлагается хозяйственная администрація. Командующій войсками является начальникомъ всѣхъ войскъ округа, и ему подчинены всѣ мѣстные чины и учрежденія военнаго вѣдомства. Между этими учрежденіями на первомъ планѣ стоятъ: 1) военно-окружной совѣтъ, 2) окружной штабъ.

II. *Военно-окружной совѣтъ*. Онъ завѣдываетъ военнымъ хозяйствомъ округа, разсматриваетъ годовыя смѣты его и разрѣшаетъ важнѣйшіе вопросы хозяйственной администраціи округа. Его же разсмотрѣнію подлежатъ случаи, требующіе дополненія, поясненія, измѣненія или отмѣны какого-либо закона, а также предположенія о лучшемъ устройствѣ частей военнаго управленія. Военно-окружной совѣтъ представляетъ собою коллегіальное установленіе. Предсѣдателемъ его состоитъ командующій войсками, членами—помощникъ командующаго, начальникъ окружного штаба, окружной интендантъ, окружной начальникъ артиллеріи и инженеровъ, окружной военно-медицинскій инспекторъ, окружной инспекторъ госпиталей и членъ, назначенный военнымъ министромъ.

III. *Окружной штабъ*. Во главѣ окружного штаба стоитъ начальникъ штаба. Онъ завѣдываетъ размѣщеніемъ и передвиженіемъ войскъ, службою и обученіемъ ихъ; на немъ же лежитъ исполненіе окружныхъ хозяйственныхъ установленій. Если эти два учрежденія—военно-окружной совѣтъ и окружной штабъ — раздѣляютъ съ командующимъ войсками обязанности по общему управленію округомъ, то остальныя учрежденія, занимающія уже второстепенное мѣсто, вѣдаютъ отдѣльныя отрасли военнаго управленія округа.

IV. *Второстепенные органы*. 1) Окружное интендантское управленіе завѣдываетъ продовольствіемъ войскъ и денежными (и вещевыми) окладами. 2) Окружное артиллерійское управленіе завѣдываетъ артиллеріей округа въ отношеніи частей хозяйственной, инспекторской, строевой, учебной и ученой. 3) Окружное инженерное управленіе завѣдываетъ инженерной частью округа въ тѣхъ же отношеніяхъ. 4) Окружное военно-медицинское управленіе завѣдываетъ военно-медицинской и военно ветеринарной частью округа. 5) Окружной инспекторъ госпиталей наблюдаетъ за военными госпиталями со стороны ихъ благоустройства и въ хозяйственномъ отношеніи.

§ 217. **Органы мѣстнаго управленія по дѣламъ народнаго просвѣщенія.** Мѣстное управленіе по дѣламъ народнаго просвѣщенія ввѣрено попечителямъ учебныхъ округовъ, которые обнимаютъ нѣсколько губерній и центрами которыхъ (въ большинствѣ случаевъ) являются университетскіе города. При попечителѣ состоитъ: 1) помощникъ, 2) канцелярія (для завѣдыванія дѣлопроизводствомъ по управленію округомъ), 3) попечительскій совѣтъ. Послѣдній разсматриваетъ важнѣйшія дѣла по управленію округомъ и по приготовленію преподавателей и воспитателей въ среднія учебныя заведенія. Онъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ попечителя изъ его помощника, ректора

университета, директоровъ гимназій, инспектора среднеучебныхъ заведеній, а въ университетскихъ городахъ, кромѣ того, изъ деканов историко-философскаго, физико-математическаго факультетовъ и изъ профессоровъ русскаго языка и словесности, древнихъ языковъ, исторіи, математики, естественной исторіи и педагогіи.

§ 218. **Органы мѣстнаго управленія по дѣламъ почтъ и телеграфовъ.** Для завѣдыванія на мѣстахъ почтовою и телеграфною частями учреждены почтово-телеграфные округа. Въ каждомъ почтово-телеграфномъ округѣ состоитъ управленіе, состоящее изъ начальника округа, его помощниковъ и другихъ чиновъ. Для пріема и передачи почтовой и телеграфной корреспонденціи учреждены въ городахъ и другихъ населенныхъ мѣстностяхъ почтово-телеграфныя конторы и почтово-телеграфныя отдѣленія въ мѣрѣ дѣйствительной надобности.

§ 219. **Органы мѣстнаго управленія по дѣламъ путей сообщенія.** Для мѣстнаго завѣдыванія путями сообщенія существуетъ также спеціальное дѣленіе на округа, обнимающіе нѣсколько губерній. Каждый округъ, въ свою очередь, дѣлится на отдѣленія, а эти послѣднія—на дистанціи. Во главѣ округа стоитъ окружное правленіе, состоящее изъ начальника округа, его помощника и членовъ правленія. Всѣ части путей сообщенія, раздѣляясь, какъ сказано, въ каждомъ округѣ на отдѣленія и дистанціи, завѣдываются подъ надзоромъ окружного правленія во всѣхъ отношеніяхъ, т.-е. какъ по содержанію ихъ въ порядкѣ, такъ и по производству работъ начальниками дистанцій, а особенныя работы производятся по назначенію окружныхъ правленій состоящими въ ихъ распоряженіи инженерами.

ГЛАВА III.

Сословныя учрежденія.

§ 220. **Учрежденія дворянскія.**

I. *Организація дворянскаго сословія.* Дворянство, какъ сословіе, имѣетъ свою организацію. Но эта организація,—искусственное созданіе правительственной власти, не объединяетъ всѣхъ русскихъ дворянъ въ одно цѣлое: русскаго дворянства, какъ единой самостоятельной корпораціи, не существуетъ, „россійскаго дворянства“, собственно говоря, нѣтъ, а есть только дворянство петербургское, московское, владимирское, херсонское и т. д., которыя составляютъ отдѣльныя общества съ особымъ устройствомъ, особымъ представительствомъ и т. д. „Дворяне каждой губерніи, — читаемъ мы въ Сводѣ, — составляютъ отдѣльное дворянское общество. Дворянскому обществу каждой губерніи выдается жалованная грамота за подписаніемъ Императорскаго Величества и съ приложеніемъ государственной печати“ (IX т., стт. 77-я и 78-я).

Если мы говоримъ поэтому о русскомъ дворянствѣ, то не можемъ понимать подъ нимъ организованнаго политическаго цѣлаго, а только массу людей, объединенныхъ не корпоративными правами, а связан-

комъ случаѣ, если общая сложность всѣхъ находящихся въ уѣздахъ участковъ его земли достигаетъ высшаго изъ размѣровъ ценза, положенныхъ для того уѣзда". Но этого мало, не только лица, которыя владѣютъ малыми участками въ одной и той же губерніи, составляющими въ сложности полный участокъ, пользуются правомъ выбора на дворянскихъ собраніяхъ, этими правами пользуются и тѣ, которые такими участками владѣютъ въ разныхъ губерніяхъ. Хотя объ нихъ и не упоминаетъ ст. 107-я, но это ихъ право можно вывести изъ ст. 128-й, въ которой, между прочимъ, читаемъ: „дворяне, кои по опредѣленному въ ст. 107-й порядку складываютъ находящіеся въ разныхъ губерніяхъ принадлежащіе имъ участки, должны записываться въ родословную книгу и въ уѣздный списокъ только той губерніи, въ коей желаютъ участвовать въ выборахъ. Если же дворянинъ владѣетъ полными участками въ разныхъ губерніяхъ, то онъ можетъ по каждому изъ нихъ участвовать въ выборахъ уѣздныхъ чиновниковъ, при выборахъ же губернскихъ онъ имѣетъ одинъ голосъ (ст. 106-я). Пользуются непосредственнымъ правомъ выбора и тѣ дворяне, которые владѣютъ землею нераздѣльно, но лишь въ томъ случаѣ, если на каждаго изъ совладѣльцевъ приходится полный участокъ земли (ст. 115-я).

Право участія въ дворянскихъ собраніяхъ обусловливается обладаніемъ недвижимымъ имуществомъ только на правѣ частной собственности: ни наемъ недвижимаго имущества, ни аренда и т. д. не даютъ этого права, а только собственность. Но изъ этого правила допускаются слѣдующія три исключенія: 1) отецъ можетъ пользоваться правомъ участія въ собраніяхъ по имѣнію, принадлежащему его малолѣтнимъ дѣтямъ, если онъ управляетъ этимъ имѣніемъ въ качествѣ опекуна и удовлетворяетъ всѣмъ остальнымъ условіямъ, установленнымъ для участія въ дворянскихъ выборахъ (ст. 116-я). 2) Это же право принадлежитъ законному и единственному наслѣднику недвижимаго имущества, составляющаго полный участокъ, если онъ управляетъ этимъ имуществомъ въ качествѣ опекуна по распоряженію правительства и сверхъ того соединяетъ всѣ остальныя условія, требуемыя закономъ для участія въ дворянскихъ собраніяхъ (ст. 114-я). 3) Пожизненное владѣніе недвижимымъ имуществомъ даетъ право голоса наравнѣ съ полною собственностью (ст. 112-я).

Всѣ перечисленныя лица являются полноправными членами дворянскихъ собраній и принимаютъ въ нихъ участіе лично и непосредственно. Но есть еще цѣлый рядъ лицъ, которыя участвуютъ въ дворянскихъ собраніяхъ посредственно, чрезъ своихъ уполномоченныхъ. Къ нимъ принадлежатъ: 1) дворяне, которые, не имѣя полнаго участка, владѣютъ въ одной губерніи не менѣе 20-й части того количества земли, которое даетъ право лично избирать въ должности. Такія лица выбираютъ уполномоченныхъ въ особыхъ уѣздныхъ собраніяхъ мелкопомѣстныхъ дворянъ. Число этихъ уполномоченныхъ должно соотвѣтствовать тому числу полныхъ участковъ, которое находится во владѣніи прибывшихъ на эти уѣздныя собранія мелкопомѣстныхъ дворянъ, при чемъ одинъ полный участокъ даетъ право на одинъ голосъ (стт. 119-я и 120-я). 2) Дворянки, владѣющія полнымъ участкомъ земли, участвуютъ въ дворянскихъ собраніяхъ черезъ уполномочен-

ныхъ, которые могутъ быть или а) родственники ея, мужъ, сынъ или зять, если послѣдніе удовлетворяютъ остальнымъ требуемымъ закономъ условіямъ для участія въ выборахъ, б) или, въ случаѣ отсутствія таковыхъ или невозможности по законнымъ причинамъ участвовать въ выборахъ, постороннія лица, которыя также должны удовлетворять общимъ условіямъ для участія въ выборахъ (ст. 111-я). 3) Совладѣтели имѣнія, составляющаго не болѣе одного полнаго участка, посылаютъ также своихъ уполномоченныхъ въ дворянскія собранія. Если совладѣтели—братья, то право быть уполномоченнымъ принадлежитъ старшему брату. Если же этотъ старшій братъ не удовлетворяетъ общимъ условіямъ, требуемымъ закономъ для участія въ дворянскихъ собраніяхъ, то право быть уполномоченнымъ принадлежитъ второму брату и т. д. (стт. 116-я и 117-я).

Всѣ лица, удовлетворяющія вышеозначеннымъ условіямъ имѣютъ не только право, но и обязанность участвовать въ дворянскихъ собраніяхъ; уклоняться отъ этого участія они могутъ только при существованіи какихъ-либо уважительныхъ причинъ. Эти причины перечислены въ нашемъ Сводѣ; сюда отнесены государственная служба, болѣзнь и т. д. (стт. 202-я и 205-я). Изъ этого видно, что государственная служба не составляетъ препитствія для участія въ дворянскомъ собраніи; она служитъ только извиняющимъ обстоятельствомъ въ случаѣ неявки дворянина въ собраніе по служебнымъ обязанностямъ. Впрочемъ, въ двухъ случаяхъ государственная служба составляетъ и препятствіе для участія въ дворянскомъ собраніи: 1) губернаторъ, хотя бы и былъ помѣщикомъ той губерніи, которою управляетъ, ни въ какомъ случаѣ не долженъ входить въ собраніе дворянства и участвовать въ разсужденіи по дѣламъ собранія; 2) губернскій прокуроръ (гдѣ онъ есть), присутствуя въ собраніи по обязанностямъ своего званія, также не принимаетъ никакого участія въ дѣлахъ его, хотя бы имѣлъ въ губерніи недвижимую собственность и принадлежалъ къ дворянскому сословію (ст. 110-я). Причина этихъ постановленій вполнѣ понятна: они имѣютъ цѣлью устранить вліяніе представителей административной власти на дѣла и рѣшенія собранія, вліяніе, которое, въ противномъ случаѣ, не могло бы быть инымъ, какъ очень сильнымъ.

V. *Права и кругъ дѣятельности дворянскихъ собраній.* Важнѣйшимъ правомъ и существеннѣйшимъ предметомъ занятій дворянскихъ собраній былъ выборъ разныхъ чиновъ для мѣстныхъ судебныхъ, полицейскихъ и административныхъ учрежденій. Это право въ настоящее время значительно ограничено: крестьянская реформа, новая организація полиціи и введеніе земскихъ учрежденій лишили дворянство того правительственнаго значенія, которое оно имѣло въ мѣстности до преобразованій Александра II. Дворянство въ настоящее время почти устранено отъ выбора должностей по общему губернскому управленію,—оно выбираетъ лишь засѣдателя въ уѣздное полицейское управленіе (ст. 167-я) да еще посредника для полюбовнаго спеціальнаго межеванія общихъ и черезполосныхъ дачъ впредь до окончанія его (ст. 183-я). За дворянскими собраніями сохранилось теперь только избраніе должностей по внутреннему управленію дворянскихъ обществъ. Они избираютъ: 1) губернскаго предводителя, 2) уѣздныхъ предводи-

имѣло, и аттестатъ зрѣлости въ глазахъ общества и въ глазахъ правительства получилъ цѣну, не меньшую, чѣмъ чинъ XIV класса. Вотъ тѣ основанія, которыя привели къ измѣненію положенія 1831 г. закономъ 1875 года, постановившимъ, что къ участію въ дворянскихъ собраніяхъ съ правомъ голоса допускаются не только имѣющіе чинъ XIV класса или орденъ, или прослужившіе три года на дворянскихъ выборахъ, но и 1) дворяне, имѣющіе аттестатъ объ окончаніи курса наукъ въ высшемъ или въ среднемъ учебномъ заведеніи, 2) дворяне, прослужившіе три года на службѣ земству или городскому обществу, 3) дворяне честнаго и безукоризненнаго поведенія. Честность и безукоризненность дворянина распознаются здѣсь по чисто внѣшнимъ признакамъ. Такъ, не допускаются къ участію въ дворянскихъ собраніяхъ съ правомъ голоса а) находящіеся подъ слѣдствіемъ или подвергшіеся суду за преступленія и проступки, имѣющіе послѣдствіемъ лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, или же исключеніе изъ службы; б) отрѣшенные отъ должности (въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія); в) подвергшіеся несостоятельности впредь до опредѣленія свойства ея, а изъ лицъ, о которыхъ дѣла подобнаго рода приведены къ окончанію, всѣ несостоятельные, кромѣ признанныхъ несчастными (ст. 136-я). Кромѣ того, не допускаются къ участію въ дворянскихъ собраніяхъ съ правомъ голоса и тѣ, которые лишаются этого права по приговорамъ самихъ дворянскихъ собраній. „Дворянство,—какъ сказано въ статьѣ 158-й, имѣетъ право исключать изъ собраній своихъ дворянина, который опороченъ судомъ или, хотя бы судимъ и не былъ, но котораго явный и безчестный поступокъ всѣмъ извѣстенъ, пока не оправдается. Такое исключеніе можетъ послѣдовать однако не иначе, какъ по общему постановленію дворянскаго собранія, принятому или единогласно, или не менѣе, какъ двумя третями всего собранія. Это постановленіе не подлежитъ пересмотру судебныхъ мѣстъ и исполняется немедленно. Жалоба на такое постановленіе можетъ быть принесена только Правительствующему Сенату, и то лишь въ случаѣ несохраненія порядка, постановленнаго для собранія голосовъ и подписанія приговоровъ“.

Для принадлежности къ третьему разряду членовъ дворянскаго собранія, т.-е. такихъ, которые пользуются въ собраніяхъ правомъ голоса, не исключая и права выбора, требуется, кромѣ наличности общихъ для перваго и второго разряда установленныхъ условій, еще спеціальное условіе, а именно: владѣніе недвижимымъ имуществомъ въ опредѣленномъ размѣрѣ или: 1) количествомъ земли, дающимъ непосредственное право на избраніе гласныхъ въ уѣздныя земскія собранія, или 2) другимъ недвижимымъ имуществомъ цѣною не ниже 15,000 р.

Изъ общаго правила, по которому необходимо владѣть недвижимымъ имуществомъ въ указанномъ размѣрѣ для участія въ собраніяхъ съ правомъ голоса, не исключая выборовъ, законъ дѣлаетъ исключеніе: а) для дворянъ, которые пріобрѣли во время дѣйствительной службы, а не при отставкѣ, чинъ полковника или дѣйствительнаго статскаго совѣтника; б) для дворянъ, прослужившихъ по выбору своего сословія полное трехлѣтіе въ званіи предводителя дворянства. Для

первыхъ обязательно лишь владѣніе землею, въ какомъ бы то ни было количествѣ, для вторыхъ вовсе необязательно.

Владѣніе недвижимою собственностью, какъ необходимое условіе для полноправнаго участія въ дворянскихъ выборахъ, было установлено въ виду той политической роли, которую въ мѣстности играло дворянство до послѣдняго времени. До преобразованій Александра II число должностей, замѣщавшихся выборомъ дворянства по разнымъ частямъ управленія, было очень велико. Кромѣ должностей по внутреннему управленію дворянскихъ обществъ, выборами изъ дворянъ замѣщались слѣдующія должности: а) по части судебной: предсѣдатель и дворянскіе засѣдатели въ палатахъ гражданскаго и уголовнаго суда, совѣстный судья, судья и дворянскіе засѣдатели уѣзднаго суда; б) по управленію полицейскому: земскій исправникъ и непремѣнный засѣдатель земскаго суда; в) по другимъ частямъ управленія дворянство избирало почетнаго попечителя гимназіи, непремѣннаго члена комиссіи народнаго продовольствія, депутата въ строительную и дорожную комиссіи, разныхъ должностныхъ лицъ по части кредитной, посредниковъ спеціальнаго полюбовнаго размежеванія. Въ виду такого правительственнаго значенія дворянства въ мѣстности правительство естественно желало допускать къ выборамъ на всѣ эти важныя должности по мѣстной полиціи, суду и администраціи лишь помѣстное дворянство, устраняя безземельность, и съ этой цѣлью ограничило доступъ въ дворянскія собранія съ правомъ выбора лишь лицами, владѣющими недвижимой собственностью въ опредѣленномъ размѣрѣ. Это условіе активнаго участія въ дворянскихъ собраніяхъ сохранилось и по сіе время, хотя дворянство и утратило свое правительственное значеніе въ мѣстности и выбираетъ теперь изъ своей среды главнымъ образомъ лицъ для замѣщенія должностей по внутреннему управленію дворянскихъ обществъ. Изъ должностей же по губернскому управленію дворяне выбираютъ въ настоящее время лишь засѣдателя въ уѣздное полицейское управленіе и посредниковъ и кандидатовъ къ нимъ для полюбовнаго спеціальнаго межеванія. Но если за дворянствомъ сохранилось еще по сіе время нѣкоторое правительственное значеніе, то оно основывается не на выборѣ этихъ должностей, не играющихъ никакой выдающейся роли въ губернскомъ управленіи, а на выборѣ предводителя дворянства, на котораго возложены очень важныя и вліятельныя должности по дѣламъ общаго губернскаго и земскаго управленія. Для участія въ дворянскихъ собраніяхъ съ правомъ голоса, не исключая и выборовъ, требуется, какъ мы сказали, владѣніе въ уѣздѣ на правѣ собственности количествомъ земли, дающимъ непосредственное право на избраніе гласныхъ въ уѣздныя земскія собранія (т.-е. отъ 200 до 800 дес., смотря по уѣзду). Но законъ не требуетъ, чтобы все количество земли, необходимой для права участія въ выборахъ, находилось въ одномъ мѣстѣ, она можетъ находиться и въ разныхъ мѣстахъ той губерніи, лишь бы только въ общей сложности ея было не менѣе требуемаго закономъ количества. „Дворянину,—читаемъ мы въ ст. 170-й,—владѣющему малыми участками земли въ разныхъ уѣздахъ одной губерніи, предоставляется право на участіе въ выборахъ по одному изъ сихъ уѣздовъ въ та-

ствуютъ въ присутствіяхъ по воинской повинности, но губернскій предводитель лишь присутствуетъ въ губернскомъ или областномъ присутствіи въ качествѣ члена, между тѣмъ какъ уѣздному принадлежитъ предсѣдательство въ уѣздныхъ или окружныхъ по воинской повинности присутствіяхъ; 4) оба они участвуютъ далѣе въ посредническихъ комиссіяхъ для полюбовнаго размежеванія земли, но такъ какъ эти комиссіи утверждаются лишь въ губерскихъ городахъ, то губернскій предводитель и состоитъ въ нихъ предсѣдателемъ, а уѣздный лишь засѣдаетъ въ нихъ; 5) оба они участвуютъ въ попечительствахъ о дѣтскихъ пріютахъ, гдѣ они учреждены, но опять же уѣздные—въ качествѣ предсѣдателей уѣздныхъ попечительствъ, а губернскій—въ качествѣ члена въ губернскомъ попечительствѣ; 6) оба они присутствуютъ въ комитетахъ общественнаго здравія; губернскій предводитель, кромѣ того, засѣдаетъ по приглашенію губернатора въ общемъ присутствіи губернскаго правленія по дѣламъ охраненія общественнаго здравія; 7) оба участвуютъ также въ комитетахъ общества попечительства о тюрьмахъ, губернскій — въ губернскомъ комитетѣ, уѣздный—въ уѣздныхъ отдѣленіяхъ общества; 8) оба они предсѣдательствуютъ въ училищныхъ совѣтахъ, губернскій—въ губернскомъ, уѣздный—въ уѣздномъ.

Въ указанныхъ учрежденіяхъ участвуютъ какъ губернскій, такъ и уѣздный предводители дворянства, но далеко не въ одинаковой степени. Во всѣхъ учрежденіяхъ, въ которыхъ въ губерніи предсѣдательствуетъ губернаторъ, а губернскій предводитель лишь засѣдаетъ, это предсѣдательство въ уѣздѣ возлагается на уѣзднаго предводителя дворянства, такъ что послѣдній играетъ въ уѣздѣ болѣе вліятельную роль, чѣмъ губернскій въ губерніи, являясь предсѣдателемъ, а слѣдовательно и руководителемъ дѣйствій всѣхъ важнѣйшихъ мѣстныхъ учрежденій.

Перечисливъ учрежденія, въ которыхъ участвуютъ, хотя не въ равной степени, губернскій и уѣздный предводители дворнства, мы должны теперь упомянуть о тѣхъ учрежденіяхъ, въ которыхъ участвуетъ одинъ уѣздный предводитель. Къ этимъ учрежденіямъ принадлежатъ: 1) ревизская комиссія, въ которой онъ предсѣдательствуетъ во время производства народной переписи; 2) временная комиссія для составленія очередныхъ списковъ присяжныхъ засѣдателей, въ которой онъ также предсѣдательствуетъ.

Если уѣздный предводитель по дѣламъ внутренняго управленія дворянства и общей мѣстной администраціи занимаетъ во всякомъ случаѣ не менѣе вліятельное положеніе, чѣмъ губернскій, то въ служебномъ отношеніи они закономъ поставлены также на одну степень. Уѣздные предводители не стоятъ въ подчиненіи губернскимъ; какъ тѣ, такъ и другіе назначаются по выбору одного и того же дворянства и съ присвоеніемъ отъ него извѣстной мѣры власти и отвѣтственности, основанныхъ на одинаковомъ уваженіи и довѣренности; поэтому и взаимныя ихъ между собою сношенія поставляются въ одинаковой степени (ст. 298-я). Уѣздныя предводители по обязанностямъ своимъ дѣйствуютъ каждый по своему уѣзду наравнѣ съ губернскимъ, исполняютъ порученія начальства и отвѣтствуютъ за себя безъ посредства губерн-

скаго предводителя. Они обязаны доставлять ему свѣдѣнія касательно общаго по губерніи о дворянахъ и о ихъ имѣніяхъ положенія и содѣйствовать ему въ особенности въ томъ случаѣ, когда отъ правительства возложенъ будетъ на него особый какой-либо по дворянскимъ дѣламъ разборъ. Но губернскій предводитель не въ правѣ принимать отъ дворянъ жалобы на предводителей уѣздныхъ (ст. 297-я). Въ случаѣ упущеній или преступленій по должности, губернскій и уѣздный предводители одинаково предаются суду опредѣленіемъ перваго деп. Сената (ст. 303-я). Въ отношеніи къ губернскимъ властямъ уѣздные предводители также уравнены съ губернскими; какъ тѣ, такъ и другіе не стоятъ въ отношеніяхъ подчиненныхъ мѣстъ. Губернскія правленія и палаты не могутъ ни предлагать предводителямъ указовъ, ни требовать отъ нихъ рапортовъ, но должны сноситься, какъ съ губернскимъ, такъ и съ уѣзднымъ предводителемъ, или посредствомъ депутатскаго собранія, или черезъ губернатора. Взаимныя же сношенія между губернаторомъ и предводителями, какъ губернскими, такъ и уѣздными, производятся, по формѣ сношеній (ст. 301-я). Если губернскій предводитель имѣетъ въ чемъ-либо преимущество передъ уѣзднымъ, то это въ отношеніи того почетнаго положенія, которое онъ занимаетъ. Представляя въ лицѣ своемъ особу, удостоенную довѣренности дворянскаго сословія цѣлой губерніи, онъ въ случаѣ общихъ присутствій съ губернскими чинами занимаетъ первое мѣсто послѣ губернатора. Кромѣ того, онъ во всѣхъ дѣлахъ, относящихся къ пользамъ дворянства, имѣетъ право, по полномочію дворянства, относиться непосредственно не только къ губернатору, но и къ министру внутреннихъ дѣлъ (стт. 299-я, 300-я).

VII. *Дворянское депутатское собраніе.* Дворянское депутатское собраніе есть коллегіальное учрежденіе, состоящее изъ губернскаго предводителя дворянства и депутатовъ, избираемыхъ дворянствомъ на три года отъ каждаго уѣзда.

Главная его обязанность заключается 1) въ составленіи дворянскихъ родословныхъ въ губерніяхъ книгъ, разсмотрѣніи предъявляемыхъ на дворянство доказательствъ и выдачѣ дворянамъ свидѣтельствъ о дворянствѣ; 2) дворянское депутатское собраніе, кромѣ того, принимаетъ участіе въ распоряженіяхъ о наложеніи опекъ на имѣнія дворянъ за безмѣрную и разорительную роскошь или вслѣдствіе отступленія дворянъ отъ православія; 3) оно, наконецъ, ведетъ формулярные списки чиновникамъ, служащимъ по выбору дворянства (ст. 361-я).

Депутатское собраніе подчиняется единственно Правительствующему Сенату, и жалобы на него приносятся послѣднему (департаменту герольдіи). Оно не подчинено губернскому правленію, которое въ случаѣ замѣченныхъ упущеній или медленности въ дѣлахъ депутатскаго собранія имѣетъ право дѣлать ему только напоминанія и требовать надлежащихъ объясненій (стт. 286-я, 287-я).

§ 221. **Учрежденія крестьянскія.**

I. *Сельская община.* Крестьяне, вышедшіе изъ крѣпостной зависимости, составляютъ по дѣламъ хозяйственнымъ сельскія общества, а для ближайшаго управленія и суда соединены въ волости. Въ каж-

телей, 3) депутатовъ дворянскихъ собраній, 4) секретаря дворянскаго собранія и 5) двухъ засѣдателей въ дворянскую опеку (ст. 167-я).

Законъ предоставляетъ дворянскимъ собраніямъ право ссвѣщаться о своихъ нуждахъ и пользахъ, приводить же въ исполненіе свои рѣшенія относительно ихъ они не могутъ, имъ предоставлено только дѣлать представленія о нихъ черезъ губернскаго предводителя дворянства губернаторамъ и министру внутреннихъ дѣлъ, а въ случаяхъ важныхъ приносить и всеподданнѣйшія прошенія Его Императорскому Величеству. Это право имѣетъ важное значеніе. Представленія дворянства могутъ касаться не только нуждъ чисто сословныхъ, но и общихъ по мѣстному управленію. Такъ, имъ предоставлено а) право представлять высшему начальству о злоупотребленіяхъ мѣстной администраціи, б) еще большее право — представлять объ устраненіи неудобствъ въ мѣстномъ управленіи, хотя бы они происходили отъ общаго какого-либо постановленія.

Дворянское собраніе имѣетъ право добровольными складками дворянъ, составлять общественную казну на общественныя нужды. Дворянскія добровольныя складки могутъ быть двухъ родовъ: 1) на надобности, необходимыя для дворянства всей губерніи или общеполезныя, 2) на предметы, общей надобности не составляющіе, или на издержки частныя. Если въ пользу составленія казны на общеполезныя надобности выскажутся всѣ члены дворянскаго собранія или по крайней мѣрѣ двѣ трети ихъ, то постановленіе идетъ на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ, но это только въ томъ случаѣ, если ни одинъ изъ членовъ собранія не заявитъ протеста. Въ случаѣ же такого протеста министръ представляетъ дѣло черезъ Комитетъ Министровъ на утвержденіе Государя. Но зато въ обоихъ этихъ случаяхъ, т.-е. когда постановленіе утверждено какъ министромъ, такъ и Государемъ, оно дѣлается обязательнымъ уже для всѣхъ членовъ собранія, какъ для подписавшихся на немъ, такъ и для протестовавшихъ. Если же складка имѣетъ въ виду какую-нибудь частную цѣль или пожертвованіе, а не потребность цѣлаго сословія, то здѣсь требуется уже утвержденіе не министра, а начальника губерніи, который лишь доводитъ о ней до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ, и складка этого рода уже совершенно добровольная, т.-е. въ ней участвуетъ только тотъ, кто хочетъ (стт. 150—152).

VI. *Должность предводителя дворянства.* Въ каждой губерніи, гдѣ есть дворянство, полагается губернскій и въ каждомъ уѣздѣ— уѣздный предводитель дворянства. Значеніе предводителя дворянства двоякое: онъ, во-первыхъ, представитель своего сословія, во-вторыхъ, органъ правительства въ мѣстности. Въ качествѣ перваго онъ имѣетъ чисто сословныя права, завѣдуя внутренними дѣлами дворянства, въ качествѣ второго онъ имѣетъ права не сословныя, занимая важное мѣсто въ разныхъ отрасляхъ мѣстнаго управленія.

Сословныя функціи предводителя дворянства сводятся къ попеченію о пользахъ дворянства и охраненію въ немъ благоустройства и порядка. На него возлагаются въ этомъ отношеніи слѣдующія обязанности: 1) онъ открываетъ (съ дозволенія губернскаго начальства) дворянскія собранія, предсѣдательствуетъ въ нихъ, охраняетъ въ нихъ

должный порядокъ и закрываетъ ихъ; 2) онъ является посредникомъ между своимъ сословіемъ и правительствомъ и, какъ таковой, а) предстательствуетъ по полномочію дворянства передъ правительствомъ о нуждахъ и пользахъ дворянства, б) дѣлаетъ предложенія по этому предмету дворянскому обществу и объявляетъ ему отзывы и повелѣнія начальства; 3) какъ довѣренное лицо своего сословія, онъ а) хранитъ и употребляетъ въ расходъ дворянскія суммы, б) сообщаетъ свѣдѣнія о поведеніи, образѣ жизни и состояніи дворянъ и выдаетъ о томъ въ нужныхъ случаяхъ свидѣтельства, в) собираетъ свѣдѣнія о вновь рождающихся дворянскихъ дѣтяхъ и увѣдомляетъ дворянскія опеки о сиротахъ; 4) какъ представитель дворянства, онъ участвуетъ во всѣхъ важнѣйшихъ дѣлахъ, разрѣшаемыхъ коллегіально въ дворянскихъ учрежденіяхъ, какъ въ дворянскихъ опекахъ, такъ и въ депутатскихъ собраніяхъ. Онъ поэтому участвуетъ а) въ распоряженіяхъ по наложенію опекъ за расточительство и отступленіе отъ православія и въ освидѣтельствованіи сумасшедшихъ дворянскаго сословія, б) въ составленіи дворянской родословной книги.

Какъ органу правительства въ мѣстности, предводителю дворянства указаны не менѣе многосложныя и во всякомъ случаѣ болѣе вліятельныя обязанности: 1) онъ предсѣдательствуетъ въ земскихъ собраніяхъ; 2) засѣдаетъ въ губернскомъ присутствіи и съѣздѣ земскихъ начальниковъ; 3) состоитъ членомъ училищнаго совѣта, гдѣ ему указано особенно вліятельное положеніе, и 4) засѣдаетъ въ губернскомъ, областномъ или уѣздномъ по воинской повинности присутствіи (ст. 293-я).

Вотъ тѣ обязанности, которыя общи губернскимъ и уѣзднымъ предводителямъ дворянства. Но, кромѣ того, законъ возлагаетъ на каждаго изъ нихъ еще спеціальныя функціи. По дѣламъ сословнымъ губернскій предводитель 1) разсматриваетъ просьбы объ отставкѣ чиновниковъ, служившихъ по выбору дворянства, и выдаетъ свидѣтельства о поведеніи служившимъ дворянамъ, нуждающимся въ нихъ; 2) предсѣдательствуетъ въ посреднической комиссіи для полюбовнаго размежеванія дачъ, состоящихъ въ черезполосномъ владѣніи.

Уѣздный предводитель дворянства 1) содержитъ узаконенные списки всѣмъ дворянскимъ родамъ своего уѣзда; 2) предсѣдательствуетъ въ дворянской опекѣ; 3) выдаетъ свидѣтельства о бѣдности и поведеніи ищущихъ покровительства у опекунскихъ совѣтовъ вдовъ и сиротъ дворянскаго происхожденія, проживающихъ въ уѣздѣ, и 4) надзираетъ за полюбовнымъ размежеваніемъ земель, принадлежащихъ опекунамъ и лицамъ, состоящимъ подъ ихъ опекой.

Если уѣздный предводитель дворянства сравнительно съ губернскимъ имѣетъ болѣе разнообразныя обязанности по внутреннему управленію дворянства, то еще многосложнѣе его функціи въ сферѣ общей мѣстной администраціи. 1) Оба они суть предсѣдатели земскихъ собраній, губернскій—губернскаго, уѣздный—уѣзднаго земскаго собранія; 2) оба они участвуютъ въ созданныхъ закономъ 12-го іюля 1889 г. органахъ, но губернскій предводитель участвуетъ въ губернскомъ присутствіи лишь въ качествѣ члена, уѣздный же въ уѣздномъ съѣздѣ земскихъ начальниковъ—въ качествѣ предсѣдателя; 3) оба они уча-

домъ сельскомъ обществѣ и въ каждой волости завѣдываніе общественными дѣлами предоставлено міру и его избраннымъ: въ сельскомъ обществѣ — сельскому сходу и сельскому старостѣ, въ волости—волостному сходу и волостному правленію, и всѣ эти крестьянскія выборныя власти дѣйствуютъ подъ надзоромъ уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. Сельское общество составлено изъ крестьянъ, водворенныхъ на землѣ одного помѣщика. Такъ гласитъ ст. 40-я Общаго положенія о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, но будетъ точнѣе, если мы скажемъ, что сельское общество должно состоять изъ крестьянъ, пользующихся однимъ же земельнымъ надѣломъ въ предѣлахъ одного и того же участка, отведеннаго на основаніи уставныхъ грамотъ.

Сельское общество организовано, главнымъ образомъ, съ цѣлью вѣдать хозяйственныя нужды и пользы крестьянъ. Ст. 3-я Положенія о крестьянахъ гласитъ: „Помѣщики, сохраняя право собственности на всѣ принадлежащія имъ земли, предоставляютъ за установленныя повинности въ постоянное пользованіе крестьянъ усадебную ихъ осѣдлость и, сверхъ того, для обезпеченія ихъ быта и для выполненія ихъ обязанностей предъ правительствомъ и помѣщикомъ, то количество полевой земли и угодій, которое опредѣляется на основаніяхъ, указанныхъ въ мѣстныхъ положеніяхъ“. Итакъ, по смыслу этой статьи крестьяне, живущіе общинами, надѣляются землею съ цѣлью 1) обезпеченія ихъ быта, 2) исполненія ихъ обязанностей предъ правительствомъ. Для достиженія этихъ цѣлей они и соединяются въ общины, матеріальной основой которыхъ является отведенная имъ земля. Они должны пользоваться ею не только для того, чтобы обезпечить себя въ матеріальномъ отношеніи, но и съ цѣлью уплачивать лежащія на нихъ повинности передъ государствомъ. Земля, которой они пользуются и которая есть земля общины, не есть свободная земля, а тяглая. Чтобы нести эти тягости, крестьяне должны имѣть возможность распоряжаться этой землею сообща, раскладывать лежащія на нихъ повинности и заботиться о томъ, чтобы эти повинности поступали исправно. Сельское общество является, такимъ образомъ, не только хозяйственною единицей, которая вѣдаетъ экономію въ своей землѣ, но и финансовой единицей.

Этимъ назначеніемъ сельскаго общества и опредѣляется кругъ дѣятельности его, проявляющійся въ дѣятельности его органовъ: сельскаго схода, сельскаго старосты.

а) Сельская община есть прежде всего хозяйственная единица или поземельная единица, которая ведетъ свое хозяйство на принадлежащей ей землѣ. Отсюда вѣдѣнію сельскаго схода принадлежатъ: 1) дѣла, относящіяся до общественнаго пользованія мірскою землей, какъ-то: передѣлъ земель, накладка и скидка тяголъ, окончательный раздѣлъ общественныхъ земель на постоянные участки и т. д.; 2) при участковомъ или подводномъ (наслѣдственномъ) пользованіи землею—распоряженіе участками мірской земли, по какому-либо случаю остающимися праздными или не состоящими въ подворномъ пользованіи.

б) Сельская община является финансовою единицей, которая обла-

даетъ и извѣстною финансовою властью надъ своими членами. Отсюда сельскому сходу подлежатъ: 1) раскладка всѣхъ лежащихъ на крестьянахъ податей, казенныхъ, земскихъ и мірскихъ денежныхъ сборовъ, равно какъ земскихъ и мірскихъ натуральныхъ повинностей и порядокъ веденія счета по означеннымъ сборамъ и податямъ; 2) принятіе мѣръ къ предупрежденію и взысканію недоимокъ.

в) Сельская община, являясь тяглой единицей, на которую правительство возлагаетъ подати и повинности огульно, должна въ цѣломъ своемъ составѣ отвѣчать за исправность отдѣльныхъ плательщиковъ, связанныхъ между собою круговою порукой. Дабы мочь нести эту отвѣтственность, она должна обладать извѣстной долей полицейской власти. Отсюда сельскому сходу подлежатъ: 1) приговоры объ удаленіи изъ общества вредныхъ и порочныхъ членовъ его, временное устраненіе крестьянъ отъ участія въ сходахъ (не долѣе какъ на три года); 2) увольненіе изъ общества членовъ его и пріемъ новыхъ.

г) Сельская община является не только поземельною и финансовою единицей, но и органомъ самоуправленія, которому предоставлены извѣстныя административныя функціи. Отсюда вѣдѣнію сельскаго схода (пр. 7, 8 и 9 п. ст. 51-й Положенія) подлежатъ: 1) совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи и обученіи грамотѣ; 2) принесеніе, куда слѣдуетъ, жалобъ и просьбъ по дѣламъ общества черезъ особыхъ выборныхъ; 3) назначеніе сборовъ на мірскіе расходы.

д) Сельская община является юридической личностью, которая, какъ всякая такая личность, имѣетъ свое имущество и свои органы. Отсюда на ней лежатъ обязанности вѣдать это имущество и установлять эти органы. Сельская община поэтому: 1) принимаетъ мѣры для защиты своего имущества и даетъ довѣренности на хожденіе по дѣламъ общественнымъ; 2) выбираетъ сельскихъ должностныхъ лицъ и назначаетъ выборныхъ на волостной сходъ; 3) учитываетъ должностныхъ лицъ, сельскимъ обществомъ избранныхъ, и назначаетъ имъ жалованье или иное за службу вознагражденіе.

II. *Сельскій сходъ.* Сельскій сходъ состоитъ изъ крестьянъ-домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу сельскаго общества, и, кромѣ того, изъ всѣхъ назначенныхъ по выбору сельскихъ должностныхъ лицъ. Не воспрещается, въ случаѣ отлучки, болѣзни или вообще невозможности явиться на сходъ, присылать вмѣсто себя кого-либо изъ членовъ своего семейства; съ дворовъ же многотягольныхъ дозволяется присылать на сходъ двухъ или болѣе крестьянъ, если это согласно съ мѣстнымъ обычаемъ. Сельскій сходъ не является, такимъ образомъ представительнымъ учрежденіемъ, составляющимся изъ выборныхъ представителей общины, а является формою непосредственнаго участія всѣхъ полноправныхъ членовъ общества. Этими членами являются всѣ тѣ, которые участвуютъ самостоятельно въ хозяйствѣ общины и несутъ лежащія на ней тяготы, т.-е. всѣ тѣ, которые надѣлены земельными участками. Всякій крестьянинъ, имѣющій надѣлъ, принимаетъ участіе въ сходѣ, если даже онъ не достигъ гражданскаго совершеннолѣтія (ст. 47-я). Первое мѣсто на сельскомъ сходѣ и охраненіе на немъ должнаго порядка принадлежитъ старостѣ. Изъ этого общаго

правила исключаются только тѣ случаи, когда сходы собираются 1) для учета должностныхъ лицъ и 2) для разсмотрѣнія принесенныхъ на этихъ лицъ жалобъ. Въ этихъ случаяхъ первое мѣсто на сельскихъ сходахъ предоставляется волостному старшинѣ. Сельскій сходъ созывается по мѣрѣ надобности старостою преимущественно въ дни воскресные или праздничные (стт. 48-я, 49-я). Всѣ дѣла въ сельскомъ сходѣ рѣшаются или съ общаго согласія или большинствомъ голосовъ. Только для дѣлъ, наиболѣе важныхъ, требуется большинство двухъ третей голосовъ. Къ этимъ дѣламъ 54-я ст. относитъ: 1) замѣну общиннаго пользованія землею участковымъ или подворнымъ (наслѣдственнымъ); 2) раздѣлъ мірскихъ земель на постоянные наслѣдственные участки; 3) передѣлы мірской земли; 4) установленіе мірскихъ добровольныхъ складокъ и употребленіе мірскихъ капиталовъ; 5) удаленіе порочныхъ крестьянъ изъ общества и предоставленіе ихъ въ распоряженіе правительства; 6) замѣна хлѣбныхъ запасовъ денежнымъ капиталомъ.

III. *Сельскій староста.* Кругъ дѣятельности сельскаго старосты вытекаетъ, во-первыхъ, изъ его отношеній къ сельскому сходу, во-вторыхъ, изъ значенія его, какъ исполнительнаго органа сельскаго общества, въ-третьихъ, изъ его положенія, какъ низшаго полицейскаго органа.

а) Староста предсѣдательствуетъ на сходѣ. Онъ 1) созываетъ и распускаетъ сельскій сходъ и охраняетъ должный на немъ порядокъ, 2) предлагаетъ на разсмотрѣніе схода всѣ дѣла, касающіяся нуждъ и пользъ сельскаго общества.

б) Староста—исполнительный и распорядительный органъ сельскаго общества. Отсюда онъ 1) приводитъ въ исполненіе приговоры сельскаго схода; 2) наблюдаетъ за исправнымъ содержаніемъ дорогъ, мостовъ, гатей, перевозовъ и проч. на земляхъ, отведенныхъ сельскому обществу въ надѣлѣ и пріобрѣтенныхъ крестьянами въ собственность; 3) надзираетъ за порядкомъ въ училищахъ, больницахъ, богадѣльняхъ и другихъ общественныхъ заведеніяхъ, если они учреждены сельскимъ обществомъ на свой собственный счетъ; 4) завѣдываетъ въ порядкѣ, установленномъ обществомъ, мірскимъ хозяйствомъ и мірскими суммами, надзираетъ за цѣлостью запаснаго общественнаго хлѣба и за правильнымъ распоряженіемъ онымъ.

в) Староста—органъ, на который правительство возлагаетъ извѣстныя функціи финансовой администраціи. На немъ лежитъ: 1) наблюденіе за исправнымъ отбываніемъ крестьянами податей и повинностей и собираніе этихъ податей, гдѣ нѣтъ особыхъ сборщиковъ; 2) наблюденіе за своевременнымъ составленіемъ ревизскихъ сказокъ и подача ихъ, куда слѣдуетъ; 3) охрана отъ растраты тѣхъ имуществъ неисправныхъ плательщиковъ, которыми обезпечивается взысканіе недоимокъ.

г) Староста—представитель полицейской власти въ сельскомъ обществѣ. На немъ лежатъ слѣдующія обязанности: 1) онъ принимаетъ необходимыя мѣры для охраненія благочинія, порядка и безопасности лицъ и имуществъ отъ преступныхъ дѣйствій, а также предупреждаетъ, чтобы не было потравъ хлѣба, побоя травы, лѣсныхъ пожа-

ровъ и порубокъ въ лѣсахъ; 2) задерживаетъ бродягъ, бѣглыхъ и военныхъ дезертировъ и препровождаетъ ихъ мѣстной полиціи для дальнѣйшаго распоряженія; 3) распоряжается подачею помощи въ чрезвычайныхъ случаяхъ, какъ, напр., при пожарахъ, наводненіяхъ, повальныхъ болѣзняхъ, падежѣ скота и другихъ общественныхъ бѣдствіяхъ; 4) въ случаѣ совершенія преступленія дѣлаетъ предварительное дознаніе, задерживаетъ виновныхъ и охраняетъ слѣды преступленія до прибытія мѣстной полиціи или судебнаго слѣдователя; 5) понуждаетъ къ исполненію условій и договоровъ крестьянъ между собою, а равно заключенныхъ съ помѣщиками и посторонними лицами, когда такіе договоры не оспариваются самими крестьянами; 6) исполняетъ распоряженіе волостного правленія и мировыхъ учрежденій.

Если по дѣламъ, входящимъ въ компетенцію сельскаго схода, староста обязанъ подчиняться рѣшеніямъ этого схода и исполнять его распоряженія, то, какъ органъ полицейской власти, онъ обязанъ безпрекословно исполнять всѣ законныя требованія мѣстной полиціи, судебнаго слѣдователя и всѣхъ установленныхъ властей по предметамъ ихъ вѣдомства.

д) Староста является, наконецъ, низшей судебной инстанціей, которой предоставлена извѣстная степень карательной власти, а именно: сельскому старостѣ предоставлено право за маловажные проступки, совершенные лицами, ему подвѣдомственными, подвергать виновныхъ назначенію на общественныя работы до 20-ти дней или денежному въ пользу мірскихъ суммъ взысканію до одного рубля или аресту не долѣе двухъ дней.

IV. *Волость.* Для объединенія дѣятельности нѣсколькихъ сельскихъ обществъ и для завѣдыванія дѣлами, ихъ всѣхъ касающимися, они соединяются въ болѣе обширную общину—волость. Различіе между волостью и общиною проводится ст. 17-й Положенія: „Вышедшіе изъ крѣпостной зависимости крестьяне, — говорится въ этой статьѣ,—составили по дѣламъ хозяйственнымъ сельскія общества, а для ближайшаго управленія и суда соединены въ волости". Но это различіе, устанавливаемое этой статьей, въ дѣйствительности трудно осуществимо и послѣдовательно проведено быть не можетъ. Мы видѣли, что сельская община не только хозяйственная единица, но и союзъ, который обладаетъ и финансовой властью надъ своими членами и вооруженъ полицейскими функціями. Волость же не только административная единица, но вѣдаетъ и хозяйственныя дѣла Что установляетъ дѣйствительное и наиболѣе характерное различіе между общиною и волостью, это то, что община есть самобытное крестьянское учрежденіе, которымъ законодатель лишь воспользовался для организаціи крестьянской жизни, учрежденіе общественное для общественныхъ цѣлей, между тѣмъ какъ волость — созданіе чисто искусственное, которое вноситъ бюрократическій элементъ въ крестьянское общественное управленіе. Волость составляется изъ смежныхъ сельскихъ обществъ, состоящихъ въ одномъ уѣздѣ. Для волости полагается наименьшее число жителей въ 300 ревизскихъ мужскаго пола душъ, а наибольшее около 2000. При образованіи волостей принимается во вниманіе раздѣленіе на приходы, т.-е. изъ каждаго прихода образуется волость, если этотъ

приходъ обнимаетъ не меньше 300 и не больше 2000 душъ. При малочисленности прихода въ одну волость соединяются два или нѣсколько приходовъ, но приходы при этомъ во всякомъ случаѣ не раздробляются. Большое селеніе, если оно и обнимаетъ болѣе 2000 душъ и состоитъ изъ нѣсколькихъ приходовъ, составляетъ во всякомъ случаѣ одну волость (стт. 42—45).

Органами волости являются: волостной сходъ, волостной старшина, волостное правленіе.

V. *Волостной сходъ.* Если сельскій сходъ является формой непосредственнаго участія всѣхъ членовъ сельскаго общества въ общественныхъ дѣлахъ, то волостной сходъ является установленіемъ, построеннымъ на представительныхъ началахъ. Онъ составляется: 1) изъ крестьянъ, избираемыхъ отъ каждаго селенія и поселка, принадлежащихъ къ волости, по одному изъ каждыхъ 10 дворовъ; 2) изъ должностныхъ лицъ какъ волости, такъ и сельскихъ обществъ, т.-е. изъ волостного старшины, сельскихъ старостъ, засѣдателей волостныхъ правленій, судей волостныхъ судовъ и т. д. Волостной сходъ собирается въ сроки, утверждаемые уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ, подъ предсѣдательствомъ волостного старшины для совѣщаній и постановленій приговоровъ по дѣламъ, касающимся всѣхъ или нѣсколькихъ сельскихъ обществъ. Кругъ его дѣятельности опредѣляется закономъ точнѣе слѣдующимъ образомъ: 1) его вѣдѣнію подлежатъ мѣры общественнаго призрѣнія, учрежденіе волостныхъ училищъ, распоряженіе по волостнымъ запаснымъ магазинамъ; 2) онъ назначаетъ и раскладываетъ мірскіе сборы и повинности, относящіеся до цѣлой волости; 3) выбираетъ должностныхъ лицъ волости, провѣряетъ ихъ дѣйствія, учитываетъ ихъ, и 4) приноситъ жалобы и просьбы по дѣламъ волости чрезъ особыхъ выборныхъ и выдаетъ довѣренности на хожденіе по дѣламъ волости.

VI. *Волостной старшина.* а) Если волостной сходъ является совѣщательнымъ учрежденіемъ въ волости, то волостной старшина является его исполнительнымъ и распорядительнымъ органомъ. Какъ таковой, онъ 1) приводитъ въ исполненіе приговоры волостного схода, 2) завѣдываетъ волостными мірскими суммами и волостными мірскими имуществами, отвѣчаетъ за ихъ цѣлость и правильное употребленіе и 3) надзираетъ за исправнымъ содержаніемъ въ волости дорогъ, мостовъ, наблюдаетъ за порядкомъ въ училищахъ, больницахъ, богадѣльняхъ и всякаго рода общественныхъ заведеніяхъ, если они учреждены волостнымъ обществомъ на свой собственный счетъ.

б) Волостной старшина, во-вторыхъ, предсѣдатель волостного схода и, какъ таковой, созываетъ и распускаетъ волостной сходъ, охраняетъ на немъ должный порядокъ, предлагаетъ на разсмотрѣніе схода всѣ дѣла, касающіяся нуждъ и пользъ волостного общества.

в) Волостной старшина—полицейскій органъ въ волости и, какъ таковой, 1) принимаетъ мѣры къ предупрежденію безпорядковъ, къ охраненію общественной тишины и безопасности въ волости; 2) задерживаетъ бродягъ, бѣглыхъ и военныхъ дезертировъ и представляетъ ихъ полицейскому начальству; 3) принимаетъ мѣры въ чрезвычайныхъ случаяхъ, т.-е. при пожарахъ, наводненіяхъ, повальныхъ бо-

лѣзняхъ; 4) принимаетъ мѣры къ предотвращенію скрытія слѣдовъ преступленія; 5) выдаетъ крестьянамъ свидѣтельства какъ для полученія паспортовъ и билетовъ для отлучки, такъ и для перехода ихъ въ другія общества, и 6) объявляетъ законы и распоряженія правительства.

г) Волостной старшина, въ-четвертыхъ, облеченъ извѣстною степенью карательной власти: за маловажные полицейскіе проступки онъ имѣетъ право подвергать виновныхъ взысканіямъ въ тѣхъ размѣрахъ, въ какихъ это предоставлено сельскому старостѣ, т.-е. назначать на общественныя работы до 20-ти дней или денежному взысканію до одного рубля, или аресту не долѣе двухъ дней (стт. 83-я, 84-я, 86-я).

VII. *Волостное правленіе.* Кромѣ волостного схода и волостного старшины, у каждой волости есть свое постоянное учрежденіе, завѣдывающее ея дѣлами,—волостное правленіе. Оно составляется изъ должностныхъ лицъ сельскаго управленія подъ предсѣдательствомъ старшины, т.-е. изъ всѣхъ сельскихъ старостъ или помощниковъ старшины (и изъ сборщиковъ податей тамъ, гдѣ есть особые сборщики). Кромѣ того, волостному сходу представляется по собственному усмотрѣнію избирать для присутствія въ волостномъ правленіи одного или двухъ особыхъ засѣдателей, если сходъ найдетъ это необходимымъ, съ тѣмъ, чтобы эти засѣдатели могли замѣнять въ правленіи сельскихъ старостъ. Коллегіально рѣшаются въ правленіи только слѣдующія дѣла: 1) производство изъ волостныхъ суммъ всякаго рода денежныхъ расходовъ, утвержденныхъ уже волостнымъ сходомъ, 2) продажа частнаго крестьянскаго имущества по взысканію казны или частнаго лица и 3) опредѣленіе и увольненіе должностныхъ лицъ, служащихъ по найму. Эти дѣла только и подлежатъ рѣшенію правленія единогласному или по большинству голосовъ. По всѣмъ же другимъ дѣламъ волости старшина только совѣтуется съ правленіемъ, но распоряжается по собственному усмотрѣнію подъ личною отвѣтственностью (стт. 87—92).

§ 222. **Надзоръ за крестьянскимъ самоуправленіемъ.**

I. *Цѣль учрежденія института земскихъ начальниковъ.* Учрежденія, которымъ былъ ввѣренъ надзоръ за крестьянскимъ самоуправленіемъ, были преобразованы въ прошлое царствованіе закономъ о земскихъ начальникахъ 12-го іюля 1889 г.

Цѣль этого новаго закона ясно высказывается въ указѣ Правительствующему Сенату. „Въ постоянномъ попеченіи о благѣ нашего отечества Мы обратили вниманіе на затрудненія, представляющіяся правильному развитію благосостоянія въ средѣ сельскихъ жителей имперіи. Одна изъ главныхъ причинъ этого неблагопріятнаго явленія заключается въ отсутствіи близкой къ народу твердой правительственной власти, которая соединяла бы въ себѣ попечительство надъ сельскими обывателями съ заботами по завершенію крестьянскаго дѣла и съ обязанностями по охраненію благочинія, общественнаго порядка, безопасности и правъ частныхъ лицъ въ сельскихъ мѣстностяхъ". Этой „твердой правительственной властью" и долженъ явиться земскій начальникъ. Онъ долженъ сосредоточивать тѣ раз-

личныя функціи власти, которыя раздроблялись между прежними органами, упраздненными новымъ закономъ,—мировымъ судьею и непремѣннымъ членомъ по крестьянскимъ дѣламъ, и объединять дѣятельность тѣхъ, которые остались въ силѣ; объединять и направлять дѣятельность судебныхъ, административныхъ и полицейскихъ органовъ подвѣдомственнаго ему участка. Отличительной чертой этой должности является то, что, между тѣмъ какъ другіе органы отправляютъ извѣстныя спеціальныя функціи власти, земскій начальникъ является представителемъ правительственной власти вообще и соединяетъ въ своихъ рукахъ и административныя, и полицейскія, и судебныя функціи.

II. *Порядокъ назначенія земскихъ начальниковъ.* Главнѣйшими условіями для избранія въ земскіе начальники являются: 1) извѣстный возрастъ (25 лѣтъ), 2) нравственная непорочность, 3) принадлежность къ мѣстному дворянству, 4) имущественный цензъ, 5) образовательный цензъ.

Первыя два условія (возрастъ, нравственная неопороченность) являются требованіями безусловными. Земскими начальниками могутъ быть назначаемы только лица 1) достигшія 25-лѣтняго возраста, 2) нравственно не опороченныя (признаками опороченности законъ признаетъ: состояніе подъ слѣдствіемъ и судомъ, состояніе подъ опекой за расточительство, имущественную несостоятельность; ст. 10-я).

Имущественный и образовательный цензъ является также условіемъ, необходимымъ для всѣхъ занимающихъ должность земскаго начальника. Но это условіе не является такимъ неизмѣняемымъ, какъ только-что упомянутыя. Размѣръ имущественнаго ценза мѣняется и зависитъ отъ высоты ценза образовательнаго. Эти два условія должны уравновѣшивать другъ друга. Лицо, которое не имѣетъ полнаго размѣра имущественнаго ценза, должно удовлетворять высшей степени образовательнаго ценза, и, наоборотъ, лицо, которое не имѣетъ высшаго образовательнаго ценза, должно обладать имущественнымъ цензомъ въ высшемъ размѣрѣ. Высшій размѣръ имущественнаго ценза—обладаніе на правѣ собственности (лично или за женою, при ея согласіи, или за родителями, если сынъ не отдѣленъ) пространствомъ земли не менѣе того, которое опредѣлено для непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ въ уѣздное земское собраніе. Высшій размѣръ образовательнаго ценза—окончаніе курса въ одномъ изъ высшихъ учебныхъ заведеній имперіи или выдержаніе соотвѣтственнаго испытанія. Лицо, владѣющее пространствомъ земли, равняющимся половинѣ того, которое опредѣлено для непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ въ уѣздное земское собраніе, должно зато удовлетворять высшему образовательному цензу, т.-е. окончить курсъ въ одномъ изъ высшихъ учебныхъ заведеній; и наоборотъ, лицо, которое окончило курсъ лишь въ одномъ изъ среднихъ учебныхъ заведеній, должно обладать высшимъ имущественнымъ цензомъ, т.-е. владѣть пространствомъ земли, которое опредѣлено для непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ въ земское собраніе. Лицо, получившее только среднее образованіе, должно, такимъ образомъ, обладать землею вдвое большею сравнительно съ лицомъ, получившимъ высшее образованіе. Образовательному цензу придается при назначеніи на должность земскаго началь-

ника вообще большее значеніе, чѣмъ цензу имущественному. Всѣ, назначаемые на эту должность, должны окончить курсъ по крайней мѣрѣ средняго учебнаго заведенія. Обладаніе имущественнымъ цензомъ не является такимъ непремѣннымъ условіемъ. Лицо, и не обладающее имущественнымъ цензомъ, можетъ быть назначено земскимъ начальникомъ, если только оно окончило курсъ высшаго учебнаго заведенія и сохранило свою усадьбу въ предѣлахъ подлежащаго уѣзда. Образовательный цензъ не понимается, однако, новымъ закономъ въ узко формальномъ смыслѣ. Человѣкомъ, по своему образованію подготовленнымъ къ занятію должности земскаго начальника, считается не только тотъ, кто прошелъ среднее или высшее учебное заведеніе, но и тотъ, кто прошелъ искусъ общественной службы. Прослужившій въ теченіе трехъ лѣтъ въ должности мирового посредника, мирового судьи, непремѣннаго члена присутствія по крестьянскимъ дѣламъ приравнивается лицу, имѣющему дипломъ высшаго учебнаго заведенія.

Условіе принадлежности къ мѣстному дворянству также не является необходимымъ. Лица, назначаемыя на должность земскихъ начальниковъ, должны принадлежать къ мѣстному дворянству (потомственному), но, за недостаткомъ мѣстныхъ потомственныхъ дворянъ, министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется назначать лицъ съ высшимъ или среднимъ образованіемъ не изъ дворянъ.

При назначеніи на должность земскаго начальника между лицами, удовлетворяющими указаннымъ условіямъ, дѣлается выборъ и соблюдается извѣстная градація. 1) Преимущественное право имѣютъ потомственные дворяне; лишь за неимѣніемъ ихъ назначаются лица не изъ дворянъ. 2) Между потомственными дворянами дается предпочтеніе тѣмъ, которые имѣютъ высшій образовательный цензъ и при этомъ владѣютъ пространствомъ земли не менѣе половины того, которое опредѣлено для непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ въ уѣздное земское собраніе. 3) За недостаткомъ землевладѣльцевъ изъ потомственныхъ дворянъ съ высшимъ образованіемъ, земскими начальниками могутъ быть назначены и потомственные дворяне съ однимъ только среднимъ образованіемъ, но этотъ недочетъ въ образованіи долженъ быть возмѣщенъ высшимъ имущественнымъ цензомъ: потомственные дворяне со среднимъ образованіемъ должны владѣть на правѣ собственности пространствомъ земли вдвое большимъ сравнительно съ дворянами, получившими высшее образованіе. 4) При недостаткѣ дворянъ съ имущественнымъ цензомъ, могутъ быть допущены дворяне, и не владѣющіе землею, хотя бы и въ низшемъ размѣрѣ, но такія лица должны удовлетворять высшему образовательному цензу, т.-е. окончить курсъ въ одномъ изъ высшихъ учебныхъ заведеній и сохранить усадьбу въ предѣлахъ подлежащаго уѣзда.

Мѣстный предводитель дворянства ведетъ списокъ лицамъ, удовлетворяющимъ указаннымъ требованіямъ. На каждую вакантную должность земскаго начальника губернаторъ, по совѣщаніи съ предводителемъ дворянства, назначаетъ по одному кандидату. Кандидаты эти утверждаются въ должности министромъ внутреннихъ дѣлъ (стт. 11—14-я).

III. *Кругъ вѣдомства и полномочія земскихъ начальниковъ.* Земскій

начальникъ имѣетъ надзоръ надъ дѣятельностью органовъ крестьянскаго самоуправленія (ст. 23-я).

Надзоръ за дѣятельностью волостныхъ сельскихъ сходовъ выражается въ слѣдующемъ. а) Земскій начальникъ разсматриваетъ списокъ дѣлъ, назначенныхъ къ обсужденію на волостномъ сходѣ, и имѣетъ право дополнить этотъ списокъ (ст. 25-я). б) Онъ разсматриваетъ всѣ приговоры, постановляемые волостными сельскими сходами; и если онъ удостовѣрится, что приговоръ волостного или сельскаго схода постановленъ несогласно съ законами, либо клонится къ явному ущербу сельскаго общества, либо нарушаетъ законныя права отдѣльныхъ его членовъ или приписанныхъ къ волости лицъ, то онъ, остановивъ исполненіе сего приговора, представляетъ его вмѣстѣ со своимъ заключеніемъ на разсмотрѣніе уѣзднаго съѣзда. Если земскій начальникъ разсматриваетъ всѣ приговоры сходовъ, то нѣкоторые нуждаются въ его особомъ утвержденіи (таковы приговоры сельскихъ сходовъ о производствѣ расходовъ изъ мірскихъ капиталовъ, приговоры объ отдачѣ недоимщика на заработки въ другія губерніи). Другіе приговоры сходовъ земскій начальникъ обязанъ представлять на утвержденіе уѣзднаго съѣзда (а именно: касающіеся 1) установленія или измѣненія порядка взиманія и храненія сборовъ съ крестьянъ и порядка учета должностныхъ лицъ и 2) соединенія мелкихъ сельскихъ обществъ съ другими) или на утвержденіе губернскаго присутствія (а именно по вопросамъ объ имуществѣ малолѣтнихъ, объ удаленіи и непринятіи порочныхъ членовъ; стт. 30—33-я).

Надзоръ за дѣятельностью должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія отправляется земскими начальниками силою слѣдующихъ полномочій. а) Земскій начальникъ утверждаетъ въ должности волостныхъ старшинъ. б) Онъ принимаетъ жалобы на должностныхъ лицъ волостного и сельскаго управленія и разрѣшаетъ ихъ собственной властью (ст. 28-я). Вслѣдствіе разсмотрѣнія этихъ жалобъ, а также въ случаѣ непосредственно усмотрѣнныхъ имъ самимъ маловажныхъ проступковъ означенныхъ лицъ по должности, онъ имѣетъ право подвергать ихъ безъ формальнаго производства или замѣчанію, выговору, денежному взысканію не свыше пяти рублей, или аресту не свыше семи дней. За болѣе важныя нарушенія земскому начальнику предоставляется: временно устранить всѣхъ означенныхъ должностныхъ лицъ (въ томъ числѣ и волостныхъ судей) отъ должности и входить съ представленіемъ въ уѣздный съѣздъ о совершенномъ увольненіи ихъ отъ службы или о преданіи ихъ суду (ст. 62-я). Въ случаѣ обнаруженія растраты общественныхъ суммъ должностными лицами крестьянскаго общественнаго управленія земскій начальникъ принимаетъ немедленно мѣры къ обезпеченію взысканія растраченной суммы посредствомъ наложенія запрещенія на недвижимое или ареста на движимое имущество обвиняемаго въ растратѣ (ст. 63-я Полож. о губ. и уѣздн. по крест. дѣл. учрежд. Ст. 143-я п. 3-й). в) Земскому начальнику принадлежитъ право удалять отъ должностей неблагонадежныхъ сельскихъ писарей.

Земскій начальникъ имѣетъ надзоръ за состояніемъ мірскихъ капиталовъ и за всѣми сельскими кредитными установленіями (ссудо-сбере-

гательными кассами и товариществами, вспомогательными кассами, сельскими банками).

Земскій начальникъ не только власть надзирающая, но и управляющая. Онъ не только контролируетъ дѣятельность органовъ крестьянскаго самоуправленія, но и принимаетъ въ ней участіе. На него возлагается попеченіе о хозяйственномъ благоустройствѣ и нравственномъ преуспѣяніи крестьянъ ввѣреннаго ему участка по предметамъвѣдомства сельскихъ и волостныхъ сходовъ (ст. 39-я).

Полицейскія функціи земскаго начальника сводятся къ тому, что на него, во время отсутствія на мѣстѣ уѣзднаго исправника, возлагается надзоръ за дѣйствіями волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ по охраненію благочинія, безопасности и общественнаго порядка, равно какъ по предупрежденію и пресѣченію преступленій и проступковъ. До прибытія означенныхъ полицейскихъ чиновъ земскому начальнику предоставляется также руководительство въ сихъ отношеніяхъ какъ волостныхъ старшинъ, такъ и сельскихъ старостъ.

Земскій начальникъ облеченъ административною карательною властью. Въ случаѣ неисполненія законныхъ требованій или распоряженій земскаго начальника лицами, подвѣдомственными крестьянскому общественному управленію, онъ имѣетъ право подвергать виновнаго безъ всякаго форменнаго производства аресту не далѣе трехъ дней и денежному взысканію не свыше шести руб. (ст. 61-я).

IV. *Уѣздный съѣздъ.* Уѣздный съѣздъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства и распадается на двѣ части: 1) административное присутствіе и 2) судебное присутствіе.

Административное присутствіе съѣзда состоитъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства изъ всѣхъ земскихъ начальниковъ уѣзда, исправника и предсѣдателя уѣздной земской управы. При разсмотрѣніи административныхъ дѣлъ, относящихся до казенныхъ сборовъ и денежныхъ повинностей, участвуетъ и податной инспекторъ.

Вѣдѣнію административнаго присутствія подлежатъ слѣдующія дѣла. а) Всѣ приговоры сельскихъ и волостныхъ сходовъ, какъ мы видѣли, разсматриваются земскимъ начальникомъ. Одни изъ нихъ онъ утверждаетъ окончательно, собственною властью, другіе онъ обязанъ представлять на утвержденіе уѣзднаго съѣзда. Къ этимъ послѣднимъ принадлежатъ: 1) относящіеся до порядка взиманія и храненія казенныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ съ крестьянъ и до порядка учета должностныхъ лицъ въ означенныхъ суммахъ, 2) о соединеніи мелкихъ сельскихъ обществъ съ другими сельскими обществами и 3) о производствѣ изъ мірскихъ капиталовъ расходовъ на потребности крестьянскихъ обществъ, если земскій начальникъ не согласенъ съ этими приговорами (ст. 36-я). б) Въ уѣздный съѣздъ земскій начальникъ вноситъ представленія о совершенномъ удаленіи отъ должности должностныхъ лицъ сельскаго и волостного управленій или о преданіи ихъ суду (ст. 62-я). в) Уѣздный съѣздъ разсматриваетъ жалобы на неокончательныя постановленія земскихъ начальниковъ (сюда относятся распоряженія земскихъ начальниковъ въ порядкѣ надзора за опекунствами, учрежденными надъ личностью и имуществомъ малолѣтнихъ сиротъ

сельскаго состоянія; (стт. 64-я, 98-я). г) Уѣздный съѣздъ составляетъ и представляетъ въ губернское присутствіе на утвержденіе инструкціи сельскимъ и волостнымъ обществамъ и должностнымъ лицамъ крестьянскаго общественнаго управленія относительно порядка исполненія возложенныхъ на нихъ закономъ обязанностей.

V. *Губернское присутствіе.* Губернское присутствіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, прокурора окружного суда и двухъ непремѣнныхъ членовъ. При разсмотрѣніи судебныхъ дѣлъ приглашается предсѣдатель и членъ окружного суда, а по дѣламъ административнымъ—управляющій казенной палатой и государственными имуществами, а также предсѣдатель губернской земской управы (ст. 105-я). Непремѣнные члены губернскихъ присутствій избираются тѣмъ же порядкомъ, какъ и земскіе начальники, и должны удовлетворять тѣмъ же требованіямъ (ст. 107-я).

Что касается круга вѣдомства губернскаго присутствія, то губернское присутствіе утверждаетъ нѣкоторые мірскіе приговоры (по вопросамъ объ имуществѣ малолѣтнихъ и объ удаленіи и непринятіи порочныхъ членовъ и разрѣшеніи жалобъ, приносимыхъ на такіе приговоры; ст. 114-я).

Оно руководитъ дѣятельностью уѣздныхъ съѣздовъ. а) Оно утверждаетъ составленные уѣздными съѣздами инструкціи сельскимъ и волостнымъ обществамъ и должностнымъ лицамъ крестьянскаго самоуправленія относительно порядка исполненія возложенныхъ на нихъ по закону обязанностей (ст. 117-я). б) Оно разсматриваетъ и исправляетъ, въ чемъ нужно, составленныя уѣздными съѣздами предположенія о дѣлопроизводствѣ и внутреннемъ распорядкѣ въ этихъ учрежденіяхъ (ст. 118-я).

Оно имѣетъ надзоръ за успѣшнымъ исполненіемъ земскими начальниками, губернскими и уѣздными съѣздами возложенныхъ на нихъ обязанностей (ст. 113-я). а) Оно разрѣшаетъ жалобы, приносимыя на неокончательныя постановленія земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съѣздовъ (ст. 120-я). б) Оно имѣетъ право назначать ревизіи дѣлопроизводства земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съѣздовъ (ст. 113). в) Его вѣдѣнію подлежатъ дѣла о служебной отвѣтственности земскихъ начальниковъ (ст. 121-я). Оно налагаетъ взысканіе въ порядкѣ дисциплинарномъ на земскихъ начальниковъ (замѣчанія и выговоры безъ внесенія въ послужный списокъ). Въ случаяхъ возбужденія противъ земскаго начальника судебнаго или дисциплинарнаго преслѣдованія губернское присутствіе можетъ постановить о временномъ устраненіи его отъ должности (ст. 141-я). Губернское присутствіе дѣлаетъ представленіе объ удаленіи земскаго начальника черезъ губернатора министру внутреннихъ дѣлъ (ст. 140-я). г) Губернское присутствіе имѣетъ право входить въ Правительствующій Сенатъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ окончательныхъ постановленій земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съѣздовъ по дѣламъ административнымъ: 1) когда ими принято на разсмотрѣніе дѣло, не подлежащее ихъ вѣдомству, и 2) когда постановленіе состоялось съ превышеніемъ власти или съ явнымъ нарушеніемъ закона (ст. 127-я).

Вѣдѣнію губернскаго присутствія подлежатъ дѣла: а) объ измѣненіи границъ земскихъ участковъ и б) объ увеличеніи или уменьшеніи числа земскихъ участковъ. Послѣднія дѣла окончательно разрѣшаются министромъ внутреннихъ дѣлъ (стт. 119-я, 122-я).

ГЛАВА IV.

Общественные органы мѣстнаго управленія.

§ 223. Земское самоуправленіе.

I. *Кругъ вѣдомства земскихъ учрежденій.* Всѣ подвѣдомственныя земству дѣла можно раздѣлить на двѣ категоріи.

Къ первой категоріи относятся дѣла, которыми земство, по выраженію закона, завѣдываетъ, т.-е. которыми оно управляетъ съ полной самостоятельностью, не допускающей конкуренціи правительственныхъ органовъ. Эти дѣла, въ свою очередь, можно раздѣлить на три группы: 1) дѣло по исполненію различныхъ повинностей передъ государствомъ, т.-е. дѣла, предоставленныя земству ради облегченія мѣстнаго населенія и ради удобства самого правительства; сюда относятся: удовлетвореніе возложенныхъ въ установленномъ порядкѣ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленій (п. 12-й ст. 2-й); 2) дѣла по завѣдыванію земскимъ имуществомъ и назначеніе, раскладка и употребленіе доходовъ и сборовъ, принадлежащихъ земству: а) завѣдываніе мѣстными губернскими и уѣздными земскими повинностями, денежными и натуральными; б) завѣдываніе капиталами и другими имуществами земства (пп. 1-й и 2-й ст. 2-й); 3) дѣла мѣстнаго управленія (администрація въ собственномъ смыслѣ), предполагающія однѣ хозяйственныя операціи: а) завѣдываніе дѣлами по обезпеченію народнаго продовольствія; б) содержаніе въ исправности состоящихъ въ вѣдѣніи земствъ дорогъ, дорожныхъ сооруженій и бечевниковъ; в) завѣдываніе земскими лѣчебницами и благотворительными заведеніями; г) завѣдываніе взаимнымъ земскимъ страхованіемъ имуществъ.

Ко второй категоріи дѣлъ, принадлежащихъ земству, нужно отнести тѣ, которыя лишь въ извѣстной, ограниченной степени принадлежатъ земству и по которымъ дѣятельность земскихъ учрежденій совмѣщается съ дѣятельностью правительственныхъ органовъ. Сюда относятся: а) попеченіе о призрѣніи больныхъ и умалишенныхъ, а также сирыхъ и увѣчныхъ; б) участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія и предупрежденію и пресѣченію падежей скота, развитіе средствъ врачебной помощи населенію и изысканіе способовъ по обезпеченію мѣстности въ санитарномъ отношеніи; в) заботы по предупрежденію и тушенію пожаровъ и попеченіе о лучшемъ устройствѣ селеній; г) попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства школами и другими учебными заведеніями; д) воспособленіе зависящими отъ земства средствами мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности, заботы объ охраненіи полей и луговъ отъ порчи и истребленія вредными насѣкомыми и животными.

Земскія учрежденія имѣютъ право пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вчинять гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ земства съ соблюденіемъ правилъ, установленныхъ для казенныхъ управленій. Статьей 4-й закона 1890 г. земскія учрежденія вводятся въ число правительственныхъ установленій въ томъ отношеніи, что къ ихъ имущественнымъ дѣламъ и процессамъ примѣняются правила, установленныя для казенныхъ управленій.

Губернскія земскія собранія имѣютъ право составлять обязательныя постановленія для мѣстныхъ жителей какъ цѣлой губерніи, такъ и отдѣльныхъ ея мѣстностей. Эти постановленія представляются губернатору. Если онъ утвердитъ ихъ, то они публикуются во всеобщее свѣдѣніе. Если же онъ не признаетъ возможнымъ утвердить ихъ, то предлагаетъ ихъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, и постановленія считаются отмѣненными, если присутствіе согласится съ губернаторомъ; если же оно не согласится съ нимъ, то дѣло восходитъ на окончательное разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ.

Земскія собранія имѣютъ право представлять правительству черезъ губернатора ходатайства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ (п. 13-й ст. 63-й, п. 3-й ст. 64-й).

II. *Организація земскихъ учрежденій.* Земскія учрежденія распадаются на губернскія и уѣздныя. Какъ тѣ, такъ и другія состоятъ, во-1-хъ, изъ земскаго собранія—органа совѣщательнаго и, во-2-хъ, изъ земской управы—органа исполнительнаго. Эти органы состоятъ изъ выборныхъ лицъ, избираемыхъ земствомъ, и притомъ такъ, что земство уѣзда избираетъ членовъ уѣзднаго земскаго собранія, которое, въ свою очередь, избираетъ не только членовъ уѣздной управы, но и гласныхъ губернскаго земскаго собранія, избирающихъ уже изъ своей среды членовъ губернской управы. Земство уѣзда является, такимъ образомъ, той первоначальною единицей, изъ которой рождаются всѣ земскія учрежденія какъ уѣзда, такъ и губерніи. Чтобы выяснить себѣ составъ земскихъ учрежденій, мы должны, поэтому, прежде всего опредѣлить, изъ кого состоитъ земство уѣзда, т.-е. совокупность тѣхъ лицъ каждаго уѣзда, которымъ законъ представляетъ право выбирать изъ своей среды земскихъ гласныхъ, образующихъ представительство какъ уѣзда, такъ и губерніи.

Основаніемъ для принадлежности къ земству является владѣніе недвижимою собственностью. Недвижимая собственность, дающая право на участіе въ земскихъ выборахъ, можетъ заключаться или въ обложенной сборомъ на земскія повинности землѣ въ размѣрѣ, опредѣленномъ для каждаго уѣзда, или въ другомъ недвижимомъ имуществѣ, не исключая состоящаго въ городской чертѣ, оцѣненномъ для взиманія земскаго сбора не ниже пятнадцати тысячъ рублей. Но эта недвижимая собственность владѣющему ею лицу даетъ право на участіе въ земскихъ выборахъ лишь въ томъ случаѣ, если лицо это владѣетъ этимъ имуществомъ не менѣе одного года.

Обладаніе недвижимымъ имуществомъ въ извѣстномъ размѣрѣ является положительнымъ условіемъ принадлежности, но право изби-

рать гласныхъ обставлено, кромѣ того, и отрицательными условіями, т.-е. такими, наличность которыхъ препятствуетъ участію въ выборѣ гласныхъ. Не могутъ участвовать въ выборѣ гласныхъ: 1) лица, служебное или общественное положеніе которыхъ, по воззрѣнію законодателя, несовмѣстимо съ участіемъ въ земскихъ выборахъ, а именно: а) предсѣдатель и члены мѣстнаго губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія (за исключеніемъ, впрочемъ, губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя губернской земской управы и члена отъ губернскаго земскаго собранія), б) священно и церковнослужители христіанскихъ вѣроисповѣданій, в) мѣстные члены прокурорскаго надзора, г) лица, занимающія полицейскія должности въ губерніи; 2) лица, не обладающія тѣмъ нравственнымъ цензомъ, который является необходимымъ условіемъ общественной дѣятельности: а) лица, подвергавшіяся суду за преступленія и проступки, имѣющіе послѣдствіемъ лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, или исключенныя изъ службы за преступленія или проступки, предусмотрѣнные 169—177 стт. мир. уст. (кража), б) отрѣшенныя отъ службы, въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія, в) состоящія подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣйствіяхъ, означенныхъ выше (лит. а), или влекущихъ за собою отрѣшеніе отъ должности, г) подвергшіяся несостоятельности впредь до опредѣленія свойства ея и всѣ несостоятельные, кромѣ признанныхъ несчастными, д) лишенныя духовнаго сана или званія за пороки или же исключенныя изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ, е) состоящія подъ гласнымъ надзоромъ полиціи (ст. 27-я).

Основаніемъ принадлежности къ земству служитъ цензъ—владѣніе недвижимою собственностью въ опредѣленномъ закономъ размѣрѣ. Но не всѣ принадлежащіе къ земству принимаютъ участіе въ земскихъ выборахъ въ одинаковой степени и одинаковымъ образомъ. Степень и форма участія зависитъ 1) отъ размѣра имущественнаго ценза, 2) отъ возраста, 3) отъ пола. Одни участвуютъ въ земскихъ выборахъ непосредственно, другіе—черезъ повѣренныхъ, третьи—черезъ представителей.

Непосредственно участвуютъ въ выборахъ гласныхъ русскіе подданые, достигшіе 25-лѣтняго возраста и владѣющіе обложенною сборами на земскія повинности землею въ высшемъ размѣрѣ, опредѣленномъ особо для каждаго уѣзда, или другимъ недвижимымъ имуществомъ (не исключая состоящаго въ городской чертѣ), оцѣненнымъ для взиманія земскаго сбора не ниже пятнадцати тысячъ рублей. Высшій размѣръ земли, владѣніе которымъ необходимо для непосредственнаго участія въ земскихъ выборахъ, опредѣленъ различно въ различныхъ уѣздахъ. Въ однихъ требуется всего 125 десятинъ (въ Землянскомъ уѣздѣ Воронежской губ., въ Щигровскомъ—Курской губ., въ Ливенскомъ — Орловской губ., въ Рязанскомъ — Рязанской губ., въ Усманскомъ — Тамбовской губ., въ Новосильскомъ и Ефремовскомъ—Тульской губ., въ Лебедянскомъ и Сумскомъ—Харьковской губ.), и въ другихъ—475 дес. (въ Устюжскомъ—Вологодской губ., въ Слободскомъ—Вятской губ., въ Петрозаводскомъ и Пудожскомъ—Оло-

нецкой губ., въ Верхотурскомъ—Пермской губ., въ Николаевскомъ—Самарской губ., въ Перекопскомъ — Таврической губ.), а въ Яренскомъ—Вологодской губ,—800 десятинъ. Средней нормой слѣдуетъ считать 200—250 дес.; изъ 359 уѣздовъ этотъ размѣръ требуется въ 87 уѣздахъ, между прочимъ во всѣхъ уѣздахъ Владимірской, Екатеринославской, Калужской, Смоленской, Тверской, Московской губ. (кромѣ одного уѣзда—Богородскаго, гдѣ цензъ равенъ 175 дес.).

Посредственно, черезъ повѣренныхъ, принимаютъ участіе въ земскихъ выборахъ мужчины, не достигшіе 25 лѣтъ, и женщины, обладающія полнымъ имущественнымъ цензомъ, при чемъ уполномоченными совершеннолѣтняго мужчины, не достигшаго 25 лѣтъ, можетъ быть всякое лицо, снабженное отъ него на то довѣренностью, между тѣмъ какъ уполномоченными малолѣтняго и несовершеннолѣтняго—лишь ихъ опекуны и попечители, а уполномоченными женщинъ—только ихъ отцы, мужья, братья, племянники. Эти послѣдніе уполномоченные (женщинъ) могутъ и не обладать имущественнымъ цензомъ, между тѣмъ какъ онъ требуется для постороннихъ лицъ, состоящихъ уполномоченными несовершеннолѣтнихъ (стт. 18—21).

Посредственно, черезъ выбранныхъ на избирательныхъ съѣздахъ представителей, участвуютъ въ земскихъ выборахъ гласныхъ лица мужского пола, достигшія 25 лѣтъ и владѣющія въ предѣлахъ уѣзда или обложенной сборомъ на земскія повинности землею въ количествѣ не менѣе одной десятой части числа десятинъ, опредѣленнаго для каждаго уѣзда ценза непосредственнаго участія въ земскихъ выборахъ, или же другимъ недвижимымъ имуществомъ (не исключая состоящаго въ городской чертѣ), оцѣненнымъ для взиманія земскаго сбора не ниже 1,500 руб.

Земство уѣзда, какъ совокупность избирателей, представляетъ собою, такимъ образомъ, безсословное общество: всѣ лица, удовлетворяющія имущественному цензу, къ какому бы сословію они ни принадлежали, имѣютъ одинаковое право на участіе въ земскихъ выборахъ, и степень этого участія опредѣляется не принадлежностью къ тому или другому сословію, а признаками совершенно безразличными въ сословномъ отношеніи, а именно: размѣромъ имущественнаго ценза, возрастомъ и поломъ.

Но изъ этого круга избирателей исходитъ земское представительство, которое не походитъ на избравшее его безсословное общество. Это представительство является по преимуществу дворянскимъ, удѣляющимъ остальнымъ общественнымъ элементамъ очень скромное мѣсто. Какимъ же образомъ достигается такой результатъ? Какимъ путемъ избираетъ земство уѣзда, включающее лицъ всѣхъ сословій, обладающихъ требуемымъ закономъ цензомъ, представительство, въ которомъ преобладаетъ дворянство?

Достигается это искусственною системой выборовъ. Эта система, съ одной стороны, привлекаетъ къ земскимъ выборамъ всѣхъ собственниковъ (безъ различія сословій), съ другой—разбиваетъ ихъ на сословныя группы, изъ которыхъ каждая избираетъ своихъ представителей не въ количествѣ, соотвѣтствующемъ численности группы, а по расписанію, разъ навсегда составленному и приложенному къ за-

кону. Это расписаніе опредѣляетъ число представителей, долженствующихъ быть избранными каждой группой, такъ, что одна изъ группъ, какова бы ея численность и составъ ни были, избираетъ большее число представителей.

Законъ установляетъ три группы избирателей: къ первой принадлежатъ дворяне, какъ потомственные, такъ личные, ко второй—лица остальныхъ сословій, за исключеніемъ крестьянъ, а также представители благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій, торговыхъ и промышленныхъ обществъ, товариществъ и компаній, къ третьей группѣ принадлежатъ крестьяне. Первая группа избираетъ такое количество гласныхъ, что за ея представителями во всѣхъ земскихъ собраніяхъ обезпечено большинство, а гласные второй и третьей группы, взятые вмѣстѣ, образуютъ меньшинство. Въ 355-ти уѣздахъ 34-хъ губерній, въ которыхъ введены земскія учрежденія, всѣхъ уѣздныхъ гласныхъ 10,228, изъ нихъ 5,629 избираются дворянами, 1,426—второй группой и 3,173—сельскими обществами; дворяне выставляютъ 5,629, остальныя сословія всего 4,599 гласныхъ.

Мы видѣли, что лица, имѣющія право участвовать въ выборахъ, участвуютъ въ нихъ или непосредственно, или посредственно—черезъ уполномоченныхъ. Послѣдніе суть: 1) имѣющія установленный закономъ имущественный цензъ: а) женщины и б) лица мужскаго пола, не достигшія 25-лѣтняго возраста; 2) лица, владѣющія неполнымъ имущественнымъ цензомъ. Первая группа лицъ участвуетъ черезъ своихъ повѣренныхъ, опекуновъ и попечителей, а вторая—черезъ избираемыхъ на избирательныхъ съѣздахъ представителей.

Выборы земскаго представительства начинаются съ созыва этихъ избирательныхъ съѣздовъ мелкихъ собственниковъ (ст. 39-я). Такіе съѣзды созываются въ сроки, опредѣляемые губернаторомъ по представленію земской управы. Ихъ составляется два. Въ первомъ съѣздѣ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, участвуютъ дворяне потомственные и личные, во второмъ съѣздѣ, подъ предсѣдательствомъ головы губернскаго или уѣзднаго города,—всѣ прочія лица, имѣющія право участвовать въ земскихъ выборахъ черезъ уполномоченныхъ. Число уполномоченныхъ, подлежащихъ избранію на избирательныхъ съѣздахъ, опредѣляется количествомъ обложенной сборомъ на земскія повинности земли, числящейся за лицами, явившимися на съѣздъ, и итогомъ оцѣночной стоимости другого принадлежащаго имъ недвижимаго имущества, полагая по одному уполномоченному на полный избирательный цензъ, установленный для участія въ избирательныхъ собраніяхъ (стт. 31-я, 33-я). Въ уполномоченные могутъ быть избираемы только присутствующіе члены съѣзда (ст. 39-я).

Отъ избирательныхъ съѣздовъ, на которыхъ происходитъ выборъ уполномоченныхъ отъ мелкихъ собственниковъ, отличаются избирательныя собранія, созываемыя для избранія уѣздныхъ гласныхъ изъ дворянъ и лицъ другихъ сословій, кромѣ крестьянъ. На этихъ собраніяхъ участвуютъ: 1) лица мужского пола, достигшія 25 лѣтъ и обладающія полнымъ имущественнымъ цензомъ; 2) повѣренные, попечители и опекуны женщинъ и лицъ мужского пола, не достигшихъ

25 лѣтъ и обладающихъ полнымъ имущественнымъ цензомъ, 3) представители благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій, торговыхъ и промышленныхъ обществъ, товариществъ и компаній, обладающихъ полнымъ имущественнымъ цензомъ; 4) избранные на избирательныхъ съѣздахъ мелкихъ землевладѣльцевъ уполномоченные.

Такихъ избирательныхъ собраній составляется по каждому уѣзду два. Въ первомъ собраніи участвуютъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, дворяне потомственные и личные, во второмъ, подъ предсѣдательствомъ головы губернскаго или уѣзднаго города,—прочія лица, имѣющія право участвовать въ земскихъ выборахъ, производимыхъ на избирательныхъ собраніяхъ, а также представители учрежденій и обществъ. Созываются они въ губернскомъ или уѣздномъ городѣ, по принадлежности, въ сроки, опредѣляемые губернаторомъ по представленію уѣздной земской управы.

Избирательныя собранія приступаютъ къ производству выборовъ въ такомъ лишь случаѣ, когда избиратели прибудутъ въ числѣ, превышающемъ двѣ трети числа гласныхъ, подлежащихъ избранію. Если же такого числа не соберется, то всѣ прибывшіе признаются гласными. Выборы производятся закрытою баллотировкой. Подлежатъ избранію только лица, имѣющія право голоса въ томъ собраніи, коимъ выборы производятся, при чемъ баллотировкѣ въ гласные могутъ быть подвергаемы и отсутствующіе члены собранія, не заявившіе отказа отъ принятія званія гласнаго. Списокъ избранныхъ гласныхъ передается предсѣдателемъ земской управѣ, которая, въ свою очередь, представляетъ его губернатору. Губернаторъ, въ случаѣ если усмотритъ изъ представленнаго ему выборнаго производства нарушеніе законнаго порядка, предлагаетъ о томъ губернскому по земскимъ дѣламъ присутствію, которое, въ случаѣ если согласится съ протестомъ губернатора, назначаетъ новые выборы. Жалобы частныхъ лицъ на неправильность выборовъ обращаются также черезъ губернатора въ губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе, постановленія котораго могутъ быть обжалованы Правительствующему Сенату (стт. 47-я, 131-я). Гласные отъ сельскихъ обществъ избираются волостными сходами, при чемъ соблюдается слѣдующій порядокъ: каждый сходъ избираетъ одно лицо, изъ числа избранныхъ губернаторъ утверждаетъ положенный расписаніемъ комплектъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ и опредѣляетъ очередь, на основаніи которой остальныя избранныя лица заступаютъ утвержденныхъ въ случаѣ выбытія послѣднихъ до окончанія трехлѣтняго срока.

Изъ земскихъ гласныхъ, выбираемыхъ указаннымъ порядкомъ, составляются различныя земскія учрежденія для земскихъ дѣлъ каждаго изъ уѣздовъ и цѣлой губерніи.

Прежде всего изъ земскихъ гласныхъ уѣзда составляется уѣздное земское собраніе; въ немъ, кромѣ этихъ гласныхъ, на одинаковыхъ съ ними правахъ, участвуютъ 1) представители вѣдомствъ государственныхъ имуществъ и удѣльнаго (по одному отъ каждаго изъ этихъ вѣдомствъ), 2) депутатъ отъ духовнаго званія, если епархіальное на-

Типографія Общества распространенія полезныхъ книгъ. Лекціи по рус. гос. праву. Съ разрѣш. проф. А. С. Алексѣева. Листъ 36-й.

чальство признаетъ полезнымъ его назначить, 3) городской голова губернскаго или уѣзднаго города по принадлежности (ст. 57-я).

Предсѣдательствуетъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи уѣздный предводитель дворянства (ст. 54-я). Очередныя уѣздныя земскія собранія созываются земскими управами съ разрѣшенія губернатора разъ въ годъ не позднѣе октября (ст. 65-я) и продолжаются десять дней, но, по ходатайствамъ собраній, срокъ этотъ можетъ быть продолженъ губернаторомъ.

Уѣздныя земскія собранія избираютъ членовъ уѣздной земской управы порядкомъ, о которомъ скажемъ ниже. Она составляется изъ предсѣдателя и двухъ членовъ; но уѣздныя собранія могутъ, если пожелаютъ, увеличить число членовъ управы до четырехъ, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 96-я).

Уѣздная земская управа является исполнительнымъ органомъ уѣзднаго земскаго собранія и завѣдываетъ дѣлами земскаго хозяйства и управленія.

Подобно тому какъ для каждаго уѣзда имѣется уѣздное земское собраніе, такъ точно для каждой губерніи имѣется губернское земское собраніе. Оно составляется изъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными земскими собраніями на три года, изъ гласныхъ этихъ собраній въ числѣ, опредѣленномъ закономъ для каждаго собранія.

Сверхъ положеннаго по расписанію числа гласныхъ въ губернскомъ земскомъ собраніи участвуютъ 1) уѣздные предводители дворянства, 2) мѣстные управляющіе государственными имуществами и удѣльнымъ округомъ, 3) депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить (ст. 56-я). Въ губернскомъ земскомъ собраніи предсѣдательствуетъ губернскій предводитель дворянства, если Государь Императоръ не пожелаетъ назначить особаго предсѣдателя (ст. 54-я).

Очередныя губернскія земскія собранія созываются одинъ разъ въ годъ не позднѣе декабря и продолжаются 20 дней. Распоряженія о созывѣ и открытіи собраній дѣлаются земскими управами съ разрѣшенія губернатора (ст. 65-я).

Чрезвычайныя губернскія земскія собранія (какъ и уѣздныя) назначаются или разрѣшаются министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 68-я).

Губернское собраніе избираетъ порядокъ, о которомъ мы сейчасъ скажемъ, губернскую земскую управу, состоящую изъ предсѣдателя и двухъ членовъ. Число членовъ управы можетъ быть съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ увеличено до шести (ст. 96-я).

Предсѣдатели и члены управы считаются состоящими на государственной службѣ. Даже тѣ члены управы, которые не имѣютъ права поступленія на государственную службу, по прослуженіи трехлѣтія въ должности члена управы могутъ быть представляемы губернаторомъ къ производству въ первый классный чинъ (ст. 124-я).

Предсѣдатели и члены управъ избираются подлежащими земскими собраніями на три года, при чемъ соблюдается слѣдующій порядокъ.

Земскія собранія выбираютъ одного или нѣсколько лицъ на каждую должность. Избираемые на должность предсѣдателя губернской управы утверждаются въ должности министромъ внутреннихъ дѣлъ; из-

бранные въ должность членовъ управы и предсѣдателя уѣздной управы утверждаются губернаторомъ. Если на одну должность избраны нѣсколько лицъ, то утверждается одно, а остальныя считаются кандидатами. Если не получаетъ утвержденія ни одинъ изъ кандидатовъ, то назначаются новые выборы. Если вновь избранныя лица не будутъ утверждены или выборы не состоятся, то должности замѣщаются по назначенію министра (стт. 118-я, 119-я).

На должность предсѣдателя и членовъ управы могутъ избираться не только гласные, но и лица, имѣющія право голоса на земскихъ избирательныхъ съѣздахъ. Но въ предсѣдатели земскихъ управъ и въ члены губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія могутъ быть избраны лишь лица, имѣющія право на вступленіе въ государственную службу (стт. 116-я, 117-я).

Если въ предсѣдатели или члены управы избираются лица, не состоящія въ гласныхъ, то назначеніе ихъ на эти должности обусловливается ихъ вступленіемъ въ число гласныхъ (ст. 121-я).

Земскія собранія открываются и закрываются: губернскія—губернаторомъ, а уѣздныя—предсѣдателемъ собранія. Дѣлопроизводствомъ завѣдуетъ секретарь, избираемый собраніемъ изъ своей среды. Для законнаго состава засѣданій земскаго собранія требуется присутствіе не менѣе половины числа гласныхъ. Дѣла рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ, а въ случаѣ равенства голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ.

III. *Правительственный надзоръ за дѣятельностью земскихъ учрежденій.* Губернаторъ имѣетъ надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій земскихъ учрежденій. Осуществляетъ онъ этотъ надзоръ при содѣйствіи губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, состоящаго подъ его предсѣдательствомъ изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющаго казенной палатой, прокурора окружного суда, предсѣдателя губернской земской управы, городского головы губернскаго города и одного члена отъ губернскаго земскаго собранія.

Губернаторъ имѣетъ прежде всего ближайшій надзоръ за дѣятельностью земской управы. Онъ производитъ ревизію въ ней и, если усмотритъ неправильныя дѣйствія, то, по истребованіи объясненій, предлагаетъ ей о возстановленіи нарушеннаго порядка. Управа, однако, если встрѣтитъ затрудненія къ исполненію такого предложенія, представляетъ объ этомъ губернатору, который передаетъ дѣло на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Рѣшенія присутствія по этимъ дѣламъ подлежатъ обжалованію въ Сенатъ со стороны земскихъ собраній (стт. 89-я, 103-я).

Разсматривая постановленія земскихъ собраній въ ихъ отношеніи къ правительственной власти, можно раздѣлить ихъ на три группы: 1) постановленія, подлежащія утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ; 2) постановленія, подлежащія утвержденію губернатора; 3) постановленія, утвержденію правительственной власти не подлежащія.

Постановленія, подлежащія утвержденію губернатора, суть слѣдующія: 1) о раздѣленіи земскихъ путей сообщенія на губернскіе и уѣздные, 2) объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ, 3) объ учре-

жденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній, 4) о переводѣ изъ одной мѣстности въ другую, объ измѣненіи сроковъ и закрытіи существующихъ торговъ и базаровъ и т. п., 5) о таксахъ вознагражденія за убытки, причиняемые потравами, за лѣсныя порубки, тушеніе пожаровъ и т. п., 6) о цѣнахъ, по коимъ судохозяева должны производить судорабочимъ плату за сверхсрочный постой на внутреннихъ водяныхъ путяхъ сообщенія (ст. 83-я). Если губернаторъ не утвердитъ одного изъ такихъ постановленій, то передаетъ его на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Результатомъ этого разсмотрѣнія можетъ быть или принятіе присутствіемъ мнѣнія губернатора или непринятіе его. Если наступаетъ первый случай (т.-е. присутствіе соглашается съ мнѣніемъ губернатора), то вопросъ этимъ рѣщается окончательно и безповоротно, и постановленіе земскаго собранія анулируется; другими словами, неутвержденіе губернаторомъ одного изъ постановленій земскихъ собраній, перечисленныхъ въ ст. 82-й,—неутвержденіе, съ которымъ соглашается губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе, имѣетъ своимъ послѣдствіемъ отмѣну постановленія, и притомъ окончательную, на которую апелляціи нѣтъ. Если же присутствіе не согласится съ мнѣніемъ губернатора, то дѣло восходитъ къ министру внутреннихъ дѣлъ, который и рѣшаетъ его окончательно.

Постановленія земскихъ собраній, подлежащія утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ, суть слѣдующія: 1) объ обращеніи земскихъ дорогъ въ проселочныя, 2) о сборахъ съ проѣзжающихъ по земскимъ дорожнымъ сооруженіямъ и переправамъ, содержимымъ частными лицами, 3) о раздѣленіи имуществъ и заведеній общественнаго призрѣнія на губернскія и уѣздныя, 4) о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя, 5) объ установленіи натуральной и денежной повиннности по истребленію вредныхъ для полей и луговъ насѣкомыхъ и животныхъ, 6) объ открытіи новыхъ и перенесеніи существующихъ пристаней на судоходныхъ рѣкахъ и озерахъ, 7) объ открытіи новыхъ ярмарокъ и о закрытіи, перенесеніи въ другія мѣстности или измѣненіи сроковъ существующихъ ярмарокъ и 8) о займахъ (ст. 83-я). Постановленія эти представляются съ заключеніемъ по нимъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія министру внутреннихъ дѣлъ. Въ случаѣ если министръ не утвердитъ постановленія, оно считается отмѣненнымъ, и притомъ окончательно и безповоротно: на рѣшеніе министра нѣтъ апелляцій.

Остальныя постановленія земскихъ собраній (т.-е. перечисленныя въ стт. 82-й и 83-й) не подлежатъ утвержденію правительственной власти. Но губернаторъ имѣетъ право остановить эти постановленія въ двухъ случаяхъ: 1) когда они несогласны съ закономъ или превышаютъ компетенцію земскихъ учрежденій, или состоялись съ нарушеніемъ установленнаго для земскихъ учрежденій порядка, 2) когда они не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушаютъ интересы населенія (ст. 87-я). Протестъ губернатора долженъ быть представленъ въ двухнедѣльный срокъ; если, по истеченіи этого срока, протеста со стороны губернатора не было, то постановленіе земскаго собранія входитъ въ законную силу

Послѣдствія протеста губернатора въ двухъ указанныхъ въ ст. 87-й случаяхъ не одинаковы, поэтому каждый изъ этихъ случаевъ долженъ быть разсмотрѣнъ въ отдѣльности. 1) Постановленіе земскаго собранія, опротестованное губернаторомъ, какъ нарушающее законъ, восходитъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Рѣшеніе губернскаго присутствія можетъ быть опротестовано Сенату какъ губернаторомъ, такъ и земскимъ собраніемъ. Такимъ образомъ, послѣдней инстанціей въ спорѣ о правѣ между губернаторомъ и земскими собраніями является Сенатъ. 2) Постановленія земскаго собранія, опротестованныя губернаторомъ, какъ несогласныя съ общегосударственными или мѣстными интересами, предлагаются имъ на обсужденіе перваго очередного губернскаго земскаго собранія (ст. 90-я). Если губернаторъ не согласится и съ постановленіемъ губернскаго земскаго собранія, то, заручившись заключеніемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, представляетъ дѣло, вмѣстѣ съ этимъ заключеніемъ, на разсмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ (стт. 91-я, 92-я). Министръ или разрѣшаетъ исполненіе опротестованнаго губернаторомъ постановленія земскаго собранія, или же входитъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ или измѣненіи его или въ Государственный Совѣтъ (если постановленіе касается возвышенія земскаго обложенія), или въ Комитетъ Министровъ (во всѣхъ остальныхъ случаяхъ; стт. 93-я, 94-я). Если, такимъ образомъ, въ спорѣ о правѣ между земскимъ собраніемъ и губернаторомъ послѣдней инстанціей является Сенатъ, то такой инстанціей въ спорѣ объ интересѣ является Комитетъ Министровъ (за исключеніемъ немногихъ случаевъ, входящихъ въ компетенцію Государственнаго Совѣта).

§ 224. **Городское самоуправленіе.** Закономъ 11-го іюня 1892 года введено новое Городовое положеніе, главнѣйшія отличія котораго отъ Городового положенія 1870 года слѣдующія: 1) податной цензъ замѣненъ имущественнымъ, 2) число избирателей и гласныхъ значительно уменьшено, 3) усиленъ правительственный контроль надъ органами городского самоуправленія.

I. *Организація городского представительства.* Подобно тому, какъ мѣстныя дѣла уѣздовъ и губерній переданы въ руки не всѣхъ безъ исключенія лицъ, ихъ населяющихъ, а только тѣхъ, которыя удовлетворяютъ опредѣленнымъ въ законѣ условіямъ и которыя названы закономъ земствомъ, — такъ точно и городскія дѣла переданы въ руки только тѣхъ жителей города (безъ различія сословій), которые удовлетворяютъ извѣстнымъ условіямъ и потому принадлежатъ къ такъ называемому городскому обществу. Для принадлежности къ городскому обществу требуется по закону извѣстныя условія; одни изъ нихъ—положительныя, другія—отрицательныя.

Къ положительнымъ условіямъ принадлежатъ: 1) русское подданство; 2) 25-лѣтній возрастъ; 3) обладаніе на правахъ собственности или пожизненнаго владѣнія недвижимостью, находящейся въ предѣлахъ города и оцѣненной для взиманія оцѣночнаго въ пользу города сбора—въ столицахъ не менѣе 3000 р., въ городахъ свыше 100 т. населенія не менѣе 1500 р., въ городахъ губернскихъ, областныхъ, входящихъ въ составъ градоначальствъ и болѣе значительныхъ уѣзд-

ныхъ,—не менѣе 1000 р., а въ остальныхъ не менѣе 300 р.; кромѣ недвижимости, право участія въ городскихъ выборахъ даетъ также содержаніе въ предѣлахъ города торговопромышленнаго предпріятія, требующаго выборки свидѣтельства: въ столицахъ первой гильдіи, а въ прочихъ городахъ — первой или второй (Городовое положеніе, ст. 24-я). Отрицательными условіями требуется, чтобы, во-первыхъ, на лицѣ не числилось недоимокъ по городскимъ сборамъ; во-вторыхъ, чтобы оно не было опозорено судомъ за преступленія и проступки, влекущіе за собою лишеніе или ограниченіе правъ состоянія или же исключеніе изъ службы; въ-третьихъ, чтобы оно не было объявлено несостоятельнымъ должникомъ, злостнымъ или неосторожнымъ (ст. 33 я). Всѣ они выбираютъ гласныхъ непосредственно. Посредственно, черезъ повѣренныхъ, принимаютъ участіе въ городскихъ выборахъ мужчины, не достигшіе 25-ти лѣтъ, и женщины, обладающія полнымъ имущественнымъ цензомъ, при чемъ уполномоченными совершеннолѣтняго мужчины, не достигшаго 25-ти лѣтъ, можетъ быть всякое лицо, снабженное отъ него на то довѣренностью, между тѣмъ какъ уполномоченными малолѣтняго и несовершеннолѣтняго — лишь ихъ опекуны и попечители, а уполномоченными женщинъ—только ихъ отцы, мужья, братья и другіе близкіе родственники. Уполномоченные женщинъ могутъ и не обладать имущественнымъ цензомъ, между тѣмъ какъ онъ требуется для опекуновъ и уполномоченныхъ лицъ мужского пола, не достигшихъ еще 25-ти лѣтъ. Также принимаютъ участіе въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ разныя вѣдомства, учрежденія, общества, компаніи, товарищества, если они владѣютъ необходимымъ имущественнымъ цензомъ, при чемъ ихъ уполномоченные могутъ сами и не имѣть этого ценза (стт. 25, 26, 28, 30-я). Для выбора гласныхъ въ городскую думу учреждается изъ всѣхъ лицъ, имѣющимъ право выбора гласныхъ, одно избирательное собраніе. Впрочемъ, въ значительныхъ городахъ для удобства выборовъ разрѣшается раздѣленіе города на нѣсколько избирательныхъ участковъ, при чемъ каждый участокъ выбираетъ число гласныхъ пропорціонально числу избирателей (ст. 34-я). Выборы происходятъ черезъ каждые четыре года, а предсѣдательствуетъ на нихъ городской голова. Въ случаѣ невозможности для головы предсѣдательствовать во всѣхъ избирательныхъ участкахъ (когда выборы происходятъ по участкамъ), въ послѣднихъ могутъ предсѣдательствовать лица, назначенныя для того губернаторомъ изъ числа гласныхъ думы (ст. 39-я). Собраніе приступаетъ къ производству выборовъ въ такомъ лишь случаѣ, когда избиратели прибудутъ въ числѣ, превышающемъ число подлежащихъ избранію гласныхъ и кандидатовъ къ нимъ. Число кандидатовъ къ гласнымъ не можетъ быть менѣе одной пятой части всѣхъ гласныхъ, подлежащихъ избранію (ст. 42-я). Выборы производятся закрытой подачей голосовъ (ст. 45-я), при чемъ баллотировкѣ можетъ подвергаться всякое лицо, не отказавшееся отъ нея и предложенное не менѣе какъ пятью избирателями или само изъявившее желаніе баллотироваться. Если выборы производятся по участкамъ, то въ гласные могутъ быть избираемы только лица, имѣющія право голоса въ данномъ участкѣ, а не могутъ быть предлагаемы въ гласные вообще всѣ лица, имѣющія право участія въ вы-

борахъ (ст. 43-я). Число гласныхъ изъ не христіанъ не должно превышать одной пятой части всего числа гласныхъ (ст. 44-я). Число гласныхъ, выбираемыхъ въ городскую думу, зависитъ отъ числа избирателей въ городѣ: тамъ гдѣ число избирателей не болѣе 100, должно быть избрано 20 гласныхъ, гдѣ же избирателей болѣе 100, тамъ на каждые 50 человѣкъ, свыше 100, прибавляется по три гласныхъ до тѣхъ поръ, пока число ихъ достигаетъ: въ столицахъ—160, въ городахъ съ населеніемъ свыше ста тысячъ человѣкъ и въ городѣ Одессѣ—80, въ прочихъ губернскихъ и значительныхъ уѣздныхъ городахъ—60, въ остальныхъ же городахъ—40 (ст. 56-я). Какъ мы упомянули уже выше, число гласныхъ по городовому положенію 1892 года значительно менѣе, нежели это было по городовому положенію 1870 года. Тогда minimum было 30 гласныхъ, а maximum—252 (Петербургъ). Если бы послѣ двухкратнаго производства выборовъ оказалось выбраннымъ менѣе двухъ третей положеннаго числа гласныхъ, то недостающее число пополняется министромъ внутреннихъ дѣлъ изъ лицъ, состоявшихъ гласными думы въ предшествующее четырехлѣтіе по старшинству полученныхъ ими голосовъ, а при равенствѣ голосовъ—по жребію (ст. 54-я).

II. *Органы городскаго самоуправленія.* Изъ всѣхъ выбранныхъ гласныхъ составляется подъ предсѣдательствомъ городского головы, избираемаго также на четыре года, городская дума, которая и является совѣщательно-распорядительнымъ органомъ городскаго управленія, при чемъ въ засѣданіяхъ ея участвуютъ съ правомъ голоса предсѣдатель мѣстной уѣздной земской управы и депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство сочтетъ послѣднее нужнымъ (ст. 57-я). Представляя собою все городское общество, дума входитъ въ обсужденіе дѣлъ, касающихся всего городского общества, и дѣйствуетъ его именемъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда законъ требуетъ по этимъ дѣламъ общественнаго постановленія или приговора. Городской думѣ, на основаніи ст. 63-й, подлежатъ слѣдующія дѣла: 1) назначеніе выборныхъ должностныхъ лицъ и опредѣленіе имъ жалованья, провѣрка и отчетность ихъ дѣйствій; 2) установленіе, увеличеніе и уменьшеніе городскихъ сборовъ и сложеніе недоимокъ по этимъ сборамъ; 3) переложеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя, 4) разрѣшеніе предположеній о займахъ, разсмотрѣніе и утвержденіе отчетовъ о сборѣ и употребленіи городскихъ суммъ; 5) пріобрѣтеніе въ пользу города различнаго рода имуществъ и учрежденіе ихъ; 6) установленіе разнаго рода инструкцій, обязательныхъ для подчиненныхъ ей мѣстъ; 7) установленіе правилъ для завѣдыванія городскими имуществами, сооруженіями и состоящими въ вѣдѣніи города благотворительными и иными общеполезными учрежденіями; 8) постановленіе опредѣленій о ходатайствѣ отъ имени города передъ высшимъ правительствомъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ.

Городская дума должна сходиться для обсужденія городскихъ дѣлъ не менѣе четырехъ разъ и не болѣе двадцати четырехъ разъ въ годъ (ст. 64-я), при чемъ въ ст. 65-й оговорено, что если слушаніе всѣхъ дѣлъ, внесенныхъ въ особый перечень, представляемый передъ каждымъ очереднымъ собраніемъ головой губернатору и разсылаемый

гласнымъ, не будетъ окончено въ одинъ день, то разсмотрѣніе ихъ продолжается въ послѣдующіе дни, такъ что засѣданія думы могутъ фактически сдѣлаться постоянными. Кромѣ очередныхъ засѣданій, могутъ быть назначаемы экстренныя засѣданія, которыя открываются съ разрѣшенія губернатора, за исключеніемъ Петербурга, гдѣ они созываются и открываются съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, и Москвы, гдѣ таковое разрѣшеніе дается генералъ-губернаторомъ (ст. 66-я).

Дѣла въ городской думѣ рѣшаются за исключеніемъ немногихъ случаевъ, перечисленныхъ въ ст. 71-й, простымъ большинствомъ голосовъ; при равенствѣ ихъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ (ст. 72-я). Засѣданіе думы считается состоявшимся и она можетъ приступить къ рѣшенію городскихъ дѣлъ, когда соберется не менѣе половины всего числа гласныхъ въ городахъ, гдѣ общее число гласныхъ не превышаетъ сорока, а въ остальныхъ городахъ—не менѣе трети (ст. 70-я). Для дѣйствительности опредѣленій думы: 1) о пріобрѣтеніи или отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, 2) объ установленіи расцѣнки мѣстъ, назначенныхъ по плану города подъ застройку частными зданіями и урегулированіе городского поселенія, 3) объ условіяхъ выкупа состоящихъ въ безсрочной арендѣ усадебныхъ участковъ, 4) о займахъ отъ имени города, 5) о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя, 6) объ устраненіи или о преданіи суду лицъ городского общественнаго управленія,—требуется присутствіе въ городахъ, гдѣ общее число гласныхъ не превышаетъ сорока, не менѣе двухъ третей этого числа, а въ прочихъ городахъ—не менѣе половины и принятіе рѣшенія большинствомъ не менѣе двухъ третей присутствующихъ въ собраніи думы (ст. 71-я).

Если дума является совѣщательно-распорядительнымъ органомъ, то городская управа является исполнительнымъ учрежденіемъ. На городскую управу возлагается непосредственное завѣдываніе дѣлами городского хозяйства и общественнаго управленія, а именно: она ведетъ текущія дѣла по городскому хозяйству, подыскиваетъ мѣры къ его улучшенію, исполняетъ опредѣленія думы, собираетъ нужныя ей свѣдѣнія, составляетъ проекты городскихъ смѣтъ, взимаетъ и расходуетъ городскіе сборы и представляетъ въ назначенные думою сроки отчеты о своей дѣятельности и состояніи подвѣдомственныхъ ей частей.

Городская управа состоитъ, подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ членовъ, выбираемыхъ городскою думой изъ всѣхъ избирателей въ числѣ не менѣе двухъ, но въ большихъ городахъ это число можетъ быть увеличено до шести; сверхъ же этой нормы увеличеніе числа членовъ управы разрѣшается только министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 90-я). Кромѣ того, въ столицахъ, городахъ Одессѣ и Ригѣ въ составъ городской управы входитъ, на правахъ члена ея, товарищъ городского головы (ст. 91-я). Зато въ небольшихъ уѣздныхъ и безуѣздныхъ городахъ предоставляется городской думѣ, не учреждая городской управы, возлагать лежащія на ней обязанности на городского голову, съ назначеніемъ ему помощника (ст. 92-я).

Въ большихъ городахъ, для облегченія управы, городской думой

могутъ быть уполномочиваемы для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями городского хозяйства, а также для принятія соотвѣтственныхъ мѣръ въ случаяхъ чрезвычайныхъ отдѣльныя лица или даже учреждаемы исполнительныя комиссіи, временныя или постоянныя, изъ нѣсколькихъ лицъ; эти исполнительныя комиссіи состоятъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ городской управы, по назначенію ея присутствія (ст. 103-я). Если, по представленію управы, дума признаетъ полезнымъ избрать въ предсѣдатели комиссіи особое лицо, то лицо это участвуетъ въ городской управѣ съ правомъ голоса при разрѣшеніи ею тѣхъ дѣлъ, которыя составляютъ предметъ ближайшаго завѣдыванія исполнительной комиссіи (ст. 104-я). Всѣ члены управы избираются какъ изъ гласныхъ, такъ и вообще изъ лицъ, имѣющихъ право голоса на выборахъ (стт. 115, 116). Только головы въ столичныхъ городахъ назначаются Высочайшей властью по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, при чемъ думамъ предоставляется избирать двухъ кандидатовъ изъ числа гласныхъ (ст. 114-я). Лица, избранныя въ товарищи столичныхъ городскихъ головъ, а равно въ должности городскихъ головъ, товарищей головы и заступающихъ его мѣсто въ городахъ губернскихъ, областныхъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ, утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ, а избранные въ должности городскихъ головъ прочихъ городовъ и членовъ управы всѣхъ городовъ безъ исключенія утверждаются губернаторомъ (ст. 118-я).

Если почему-либо выборы не состоялись, то назначаются новые выборы, при чемъ лица, не удостоившіяся при первыхъ выборахъ утвержденія правительственной властью, не могутъ подвергаться вторичной баллотировкѣ. Если и вторые выборы не состоятся или вновь избранныя лица не будутъ утверждены, то должности, остающіяся свободными, замѣщаются, въ случаѣ надобности, на выборный срокъ лицами, назначаемыми: въ губернскихъ, областныхъ городахъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, а въ прочихъ городскихъ поселеніяхъ губернаторомъ (ст. 119-я).

Голова, его товарищъ или помощникъ головы и члены управы, хотя бы до занятія этихъ должностей не были гласными, участвуютъ въ собраніяхъ думы на правахъ гласныхъ (ст. 120-я). Эти лица считаются состоящими на государственной службѣ. Но если эти лица не имѣютъ права на поступленіе въ государственную службу, то они, въ отличіе отъ членовъ земскихъ управъ, въ чины не производятся (ст. 121-я).

Члены управы, подобно гласнымъ думы, избираются на четыре года, но выбываютъ не сразу, а поочередно, черезъ каждые два года половина членовъ управы. Впрочемъ, выбывшіе члены вновь могутъ быть избираемы (ст. 124-я).

Общій надзоръ за правильнымъ теченіемъ дѣлъ въ управѣ и подвѣдомственныхъ ей учрежденіяхъ принадлежитъ городскому головѣ, какъ предсѣдателю управы (ст. 100-я). Дѣла, подлежащія коллегіальному обсужденію въ управѣ, рѣшаются по большинству голосовъ, но если городской голова найдетъ, что опредѣленіе большинства управы противно закону, то онъ представляетъ объ этомъ губернатору, который въ свою очередь передаетъ дѣло на разрѣшеніе мѣстнаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія (ст. 99-я).

Эту довольно сложную организацію городского самоуправленія законодатель не нашелъ возможнымъ ввести во всѣхъ городахъ, и потому въ менѣе значительныхъ городахъ, списокъ которыхъ составляется министромъ внутреннихъ дѣлъ и утверждается Высочайшею властью, по положеніямъ Комитета Министровъ, введено упрощенное городское общественное управленіе (ст. 22-я). Въ „Правилахъ о упрощенномъ городскомъ общественномъ управленіи", помѣщенныхъ въ видѣ приложенія къ 22-й статьѣ, говорится, что въ тѣхъ городахъ, въ коихъ введено это управленіе, учреждается взамѣнъ думы собраніе городскихъ уполномоченныхъ, въ числѣ отъ двѣнадцати до пятнадцати лицъ (§ 1), которыя избираются сходомъ мѣстныхъ домохозяевъ изъ состава лицъ, владѣющихъ недвижимымъ имуществомъ стоимостью не менѣе 100 рублей (§ 2). Собраніе уполномоченныхъ избираетъ городского старосту съ однимъ или, въ случаѣ признанной губернаторомъ необходимости, двумя помощниками къ нему (§ 7); староста предсѣдательствуетъ въ собраніи уполномоченныхъ и есть вмѣстѣ съ тѣмъ исполнительный органъ по дѣламъ городского управленія (§ 8). Срокъ службы какъ уполномоченныхъ, такъ и городского старосты и его помощниковъ четырехлѣтній (§ 9).

III. *Надзоръ за органами городского самоуправленія.* Надзоръ за дѣятельностью органовъ городского самоуправленія возлагается на губернатора или градоначальника, смотря по городу. Этотъ надзоръ осуществляется или при содѣйствіи губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, а гдѣ земскихъ учрежденій нѣтъ,—черезъ особыя по городскимъ дѣламъ присутствія (стт. 11-я, 12-я, 14-я). Составъ этого присутствія тотъ же, какъ и при разсмотрѣніи дѣлъ земскаго самоуправленія, т.-е. предсѣдателемъ—губернаторъ, а членами—губернскій предводитель дворянства, вице-губернаторъ, управляющій казенною палатой, прокуроръ окружного суда, предсѣдатель губернской земской управы и городской голова губернскаго города, только взамѣнъ члена отъ губернскаго земскаго собранія назначается членъ отъ мѣстной городской думы, избираемый послѣдней изъ числа ея гласныхъ (ст. 12-я). Губернаторъ имѣетъ прежде всего ближайшій надзоръ за дѣятельностью городской управы. Онъ производитъ ревизію въ ней и если усмотритъ неправильныя дѣйствія, то по истребованіи объясненій предлагаетъ ей о возстановленіи нарушеннаго порядка. Если управа встрѣтитъ затрудненіе къ исполненію такого предложенія, то представляетъ объ этомъ думѣ. Въ случаѣ согласія думы съ мнѣніемъ управы, дѣло представляется губернатору и передается послѣднимъ на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, рѣшеніе котораго обязательно для управы, но можетъ быть обжаловано думою въ Правительствующій Сенатъ черезъ посредство министра внутреннихъ дѣлъ (стт. 85-я, 101-я). По отношенію къ городской думѣ надзоръ губернатора выражается прежде всего въ томъ, что ему обязательно представляются копіи со всѣхъ опредѣленій городской думы, и отъ него зависитъ разрѣшеніе на печатаніе этихъ постановленій (ст. 76-я). Затѣмъ, нѣкоторыя постановленія городскихъ думъ нуждаются въ утвержденіи правительственною властью. Съ этой точки зрѣнія можно раздѣлить думскія постановленія на три

группы: 1) постановленія, подлежащія утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ; 2) постановленія, подлежащія утвержденію губернатора; 3) постановленія, не подлежащія утвержденію правительственной власти.

Нижеслѣдующія постановленія думы подлежатъ утвержденію губернатора: I. *Во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ:* 1) объ установленіи расцѣнокъ плановыхъ городскихъ земель, назначенныхъ подъ застройку и урегулированіе городского поселенія; 2) объ условіяхъ выкупа со стоящихъ въ безсрочной арендѣ усадебныхъ мѣстъ; 3) о займахъ, поручительствахъ и гарантіяхъ отъ имени городского поселенія, когда таковыя, въ общей сложности съ прежними займами и обязательствами, не превышая годового итога городскихъ доходовъ за послѣдній истекшій годъ, достигаютъ, однако, половины всего итога; 4) о таксахъ: а) на хлѣбъ и мясо, б) за пользованіе извозчичьими и другими общественными экипажами, а также конножелѣзными дорогами и иными усовершенствованными мѣстными средствами сообщенія, и в) за работы, исполняемыя въ портовыхъ мѣстностяхъ браковщиками, вѣсовщиками, мѣрильщиками и т. п. II. *Во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ, кромѣ столицъ;* 5) объ инструкціяхъ или правилахъ для управы и другихъ исполнительныхъ органовъ городского общественнаго управленія, участвующихъ въ завѣдываніи содержимыми на городскія средства учебными заведеніями; 6) объ инструкціяхъ чинамъ торговой полиціи и органамъ городского управленія, исполняющимъ обязанности по надзору за производствомъ торговли и промысловъ. III. *Въ уѣздныхъ и безуѣздныхъ городскихъ поселеніяхъ*: 7) о размѣрѣ платы за зимовку судовъ въ затонахъ и гаваняхъ, устроенныхъ на средства городского поселенія; 8) о правилахъ для завѣдыванія капиталами и другими имуществами городского поселенія, а также состоящими въ вѣдѣніи общественнаго управленія лѣчебными, благотворительными и иными общеполезными учрежденіями, и 9) объ измѣненіяхъ въ планахъ и о новыхъ планахъ городскихъ поселеній (ст. 78-я).

Если губернаторъ не утвердитъ одного изъ такихъ постановленій, то передаетъ его на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Результатомъ этого разсмотрѣнія можетъ быть или принятіе присутствіемъ мнѣнія губернатора, или непринятіе его. Если наступаетъ первый случай, т.-е. присутствіе соглашается съ мнѣніемъ губернатора, то вопросъ этимъ рѣшается окончательно и безповоротно и постановленіе городской думы анулируется; другими словами, неутвержденіе губернаторомъ одного изъ постановленій думы, перечисленныхъ въ ст. 78-й,—неутвержденіе, съ которымъ соглашается губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе, имѣетъ своимъ послѣдствіемъ отмѣну постановленія, и притомъ окончательную, на которую нѣтъ апелляціи. Если же присутствіе не соглашается съ мнѣніемъ губернатора, то дѣло восходитъ къ министру внутреннихъ дѣлъ, который и рѣшаетъ его окончательно (ст. 80-я).

Нижеслѣдующія постановленія думы подлежатъ утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ:

I. *Во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ:* 1) о переложеніи натуральныхъ земскихъ повинностей въ денежныя, съ обращеніемъ оныхъ на

общія средства городского поселенія; 2) о принятіи на общія средства города: а) содержанія и устройства мостовыхъ и тротуаровъ; б) очистка дымовыхъ трубъ; в) содержанія, въ видахъ пожарной безопасности, ночныхъ карауловъ, и г) вывоза нечистотъ изъ городского поселенія и удаленія ихъ посредствомъ канализаціи; 3) объ отчужденіи принадлежащихъ городу недвижимыхъ имуществъ; 4) о займахъ, поручительствахъ или гарантіяхъ отъ имени города, превышающихъ, въ общей сложности съ прежними займами и обязательствами, годовой итогъ городскихъ доходовъ за послѣдній истекшій годъ; 6) о размѣрахъ платы: а) за пользованіе замощенными на средства общественнаго управленія подъѣздными путями, переправами и перевозами, а также городскими скотобойнями, водопроводами и другими подобными устройствами; б) за участки, отводимые отдѣльнымъ лицамъ или обществамъ подъ пароходныя пристани или подъ складъ нагружаемыхъ и выгружаемыхъ товаровъ, на набережныхъ и пристаняхъ (ст. 63-я, п. 13-й, лит. б), и в) за стоянку судовъ на проходящихъ черезъ городскія земли водяныхъ сообщеніяхъ свыше времени, необходимаго для нагрузки, выгрузки и удовлетворенія другихъ потребностей по судоходству. II. *Въ столицахъ и городахъ губернскихъ, областныхъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ:* 6) о размѣрѣ платы за зимовку судовъ въ затонахъ и гаваняхъ, устроенныхъ на средства города; 7) о правилахъ для завѣдыванія капиталами и другими имуществами города, а также состоящими въ вѣдѣніи общественнаго управленія лѣчебными, благотворительными и иными общественными учрежденіями; 8) объ измѣненіяхъ въ планахъ и о новыхъ планахъ городскихъ поселеній. III. *Въ столицахъ:* 8) объ инструкціяхъ или правилахъ для управы и другихъ исполнительныхъ органовъ городского общественнаго управленія, участвующихъ въ завѣдываніи содержимыми на городскія средства учебными заведеніями, и 10) объ инструкціяхъ чинамъ торговой полиціи и органамъ городского управленія, исполняющимъ обязанности по надзору за производствомъ торговли и промысловъ (ст. 19-я). Эти постановленія представляются губернаторомъ министру внутреннихъ дѣлъ съ заключеніемъ присутствія по земскимъ и городскимъ дѣламъ. Въ случаѣ, если министръ не утвердитъ постановленія думы, то оно остается отмѣненнымъ, и притомъ окончательно, такъ какъ на рѣшеніе министра нѣтъ апелляціи (ст. 81-я).

Остальныя постановленія думъ, т.-е. за исключеніемъ перечисленныхъ въ ст. 78-й и ст. 79 й, не подлежатъ утвержденію правительственной власти. Но губернаторъ имѣетъ право остановить эти постановленія въ двухъ случаяхъ: 1) когда они несогласны съ закономъ или превышаютъ компетенцію городскихъ думъ, или состоялись съ нарушеніемъ установленнаго порядка дѣйствій общественнаго управленія, 2) когда они не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія (ст. 83-я). Протестъ губернатора долженъ быть представленъ въ двухнедѣльный срокъ, а если въ теченіе этого срока его не послѣдовало, то постановленіе городской думы входитъ въ законную силу. Послѣдствія протеста губернатора въ двухъ указанныхъ въ ст. 83-й случаяхъ не одинаковы, а потому каждый изъ нихъ долженъ быть раз-

смотрѣнъ отдѣльно. 1) Постановленіе городской думы, опротестованное губернаторомъ, какъ нарушающее законъ, восходитъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Рѣшеніе же губернскаго присутствія можетъ быть опротестовано Правительствующему Сенату по первому департаменту какъ губернаторомъ, такъ и думой (стт. 84-я, 85-я). Слѣдовательно, высшей инстанціей въ спорѣ о правѣ между губернаторомъ и думой является Правительствующій Сенатъ. 2) Постановленіе думы, признанное губернаторомъ нарушающимъ государственные или мѣстные интересы, представляется министру внутреннихъ дѣлъ съ заключеніемъ присутствія по земскимъ и городскимъ дѣламъ (ст. 86-я).

Министръ или разрѣшаетъ исполненіе опротестованнаго губернаторомъ постановленія думы, или же входитъ съ представленіемъ объ обмѣнѣ или измѣненіи его или въ Государственный Совѣтъ (если постановленіе касается возвышенія земскаго обложенія), или въ Комитетъ Министровъ (во всѣхъ остальныхъ случаяхъ). Исключеніе сдѣлано только для незначительныхъ городскихъ поселеній, постановленія которыхъ (думъ), въ случаѣ и признанія ихъ нецѣлесообразности, отмѣняются или измѣняются министромъ внутреннихъ дѣлъ, а не Комитетомъ Министровъ (стт. 87-я, 88-я). За этимъ исключеніемъ, послѣдствія неутвержденія правительственною властью постановленій городскихъ думъ совершенно сходны съ послѣдствіями неутвержденія правительствомъ постановленій земскихъ собраній.

КНИГА III.

Государственная служба.

Градовскій, Начало государственнаго права, т. II, кн. 1-я. *Engelmann*, Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland (въ Handunch Sarguardsen'a, §§ 99—104).

§ 225. **Понятіе государственной службы.** Подъ государственной службой въ буквальномъ смыслѣ слова понимается всякая оказанная государству для осуществленія его цѣлей услуга. Государство при здоровомъ и нормальномъ теченіи политической жизни можетъ разсчитывать на активное участіе всѣхъ своихъ подданныхъ. Но эту дѣятельность, составляющую гражданскую обязанность всѣхъ членовъ государства, слѣдуетъ отличать отъ государственной службы въ собственномъ техническомъ смыслѣ этого слова. Она основывается на потребности современнаго государства въ непрерывной и профессіональной дѣятельности извѣстнаго количества лицъ, отдавшихъ свои силы на служеніе государству. Государственная служба въ этомъ смыслѣ не можетъ быть обязанностью всѣхъ гражданъ и основывается на спеціальномъ обязательствѣ передъ главою государства на обязательствѣ къ законномъ опредѣленной дѣятельности, для осуществленія извѣстныхъ, точно опредѣленныхъ государственныхъ задачъ. И всякую дѣятельность, основывающуюся на такомъ обязательствѣ, но и только такую, мы называемъ государственной службой.

§ 226. **Поступленіе на службу.**

I. *Право поступленія на службу.* Право поступленія въ государственную службу является, по русскимъ законамъ, преимуществомъ, которое дается или происхожденіемъ, или образованіемъ. Лица, принадлежащія къ привиллегированнымъ сословіямъ, имѣютъ право поступить на государственную службу, если и не имѣютъ никакого образовательнаго ценза; остальнымъ же только этотъ образовательный цензъ раскрываетъ доступъ къ государственной службѣ.

На основаніи происхожденія имѣютъ право поступить на государственную службу прежде всего потомственные дворяне, затѣмъ дѣти личныхъ дворянъ и нѣкоторые другіе разряды лицъ, перечисленные въ ст. 3-й Уст. о гражд. службѣ (сыновья священниковъ, діаконовъ и церковныхъ причетниковъ, лицъ, получившихъ ученыя степени, учителей уѣздныхъ, приходскихъ и домашнихъ и т. д.). Эти лица имѣютъ право поступить на государственную службу, если даже не имѣютъ никакого аттестата отъ учебнаго заведенія, другими словами, когда они и не удовлетворяютъ никакому засвидѣтельствованному образовательному цензу. Само собою разумѣется, что они должны быть грамотны и имѣть, по крайней мѣрѣ, элементарныя свѣдѣнія, которыя преподаются въ низшихъ учебныхъ заведеніяхъ. Хотя это, казалось бы, подразумѣвается само собою, тѣмъ не менѣе нашъ законъ счи-

таетъ необходимымъ постановить, что лица, „не имѣющія вовсе аттестатовъ учебныхъ заведеній, если пожелаютъ вступить въ гражданскую службу по праву своего происхожденія, обязаны на предварительномъ испытаніи доказать, что они не только умѣютъ правильно читать и писать, но и знаютъ основаніе грамматики“ (ст. 17-я). Всѣ тѣ лица, которыя вступаютъ въ гражданскую службу по одному праву происхожденія, принимаются въ оную съ званіемъ канцелярскихъ служителей, коихъ три разряда. Къ первому разряду причисляются потомственные дворяне, ко второму—сыновья личныхъ дворянъ, купцовъ первой гильдіи, коммерціи совѣтниковъ, священнослужителей, къ третьему—всѣ остальные (стт. 32-я и 33-я). Происхожденіе имѣетъ вліяніе и на дальнѣйшее производство въ чины. Лица, не имѣющія образовательнаго ценза и поступившія на службу въ силу происхожденія, производятся въ 1-й классный чинъ: потомственные дворяне (т.-е. канцелярскіе служители 1-го разряда) черезъ два года, сыновья личныхъ дворянъ, священнослужителей и купцовъ первой гильдіи (т.-е. канц. служители 2-го разр.) черезъ 4 года, остальныя (т.-е. канц. служит. 3-го разр.), причисленныя къ почетному гражданству,—черезъ 8 лѣтъ, а не имѣющія по происхожденію правъ почетнаго гражданства—черезъ 10 лѣтъ (стт. 319—322). Но всѣ эти лица могутъ получить первый классный чинъ лишь по выдержаніи ими испытанія въ объемѣ курса уѣзднаго училища (ст. 312-я).

Въ силу образованія имѣютъ право поступить на государственную службу лица всѣхъ сословій, имѣющія аттестаты среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній. 1) Лица, окончившія курсъ въ университетѣ или въ одномъ изъ приравненныхъ университетамъ высшемъ учебномъ заведеніи (Александровскій лицей, Демидовскій Ярославскій лицей, Училище правовѣдѣнія въ Петербургѣ, Горный институтъ, Лѣсной институтъ, Константиновскій межевой институтъ, Институтъ гражданскихъ инженеровъ), поступаютъ на службу съ чиномъ IX—XII класса. (Окончившіе курсъ въ Александровскомъ лицеѣ или Училищѣ правовѣдѣнія съ чиномъ IX—XII кл., въ остальныхъ съ чиномъ отъ X—XII кл. По уставу 1884 г. лица, окончившія курсъ университета и получившія дипломъ первой степени, получаютъ чинъ X кл-. а дипломъ 2-й степ.—чинъ XII кл.). 2) Лица окончившія курсъ въ среднемъ учебномъ заведеніи, пріобрѣтаютъ права на полученіе перваго чина (XIV кл.), потомственные дворяне—черезъ годъ, дѣти священнослужитей, купцовъ первой гильдіи, личныхъ дворянъ—черезъ 2 года, дѣти канцелярскихъ служителей ученыхъ художниковъ—черезъ 4 года. 3) Лица, окончившія курсъ уѣздныхъ училищъ, имѣютъ право на поступленіе въ государственную службу съ званіемъ канцелярскихъ служителей и пріобрѣтаютъ право на полученіе перваго чина на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и лица, не имѣющія образовательнаго ценза, но вступившія въ государственную службу въ силу происхожденія.

Лица, вступающія на службу въ силу происхожденія или въ силу образованія, должны, кромѣ того, удовлетворять слѣдующимъ условіямъ: 1) На государственную службу принимаются лишь лица мужскаго пола; женщины допускаются только по нѣкоторымъ вѣдомствамъ (телеграфному, учебному и медицинскому). 2) На службу принимаются только

лица, достигшія 14 л., но начало дѣйствительной службы считается только съ 16 лѣтъ. 3) Евреи не имѣютъ права поступать на государственную службу. Исключенія изъ этого общаго правила слѣдующія: а) евреи, имѣющіе ученыя степени доктора, магистра или кандидата, допускаются на службу по всѣмъ вѣдомствамъ безъ ограниченія мѣста пребыванія ихъ чертою, опредѣленною для постоянной осѣдлости евреевъ, б) евреи, имѣющіе дипломы на званіе лѣкаря, могутъ поступать въ государственную службу по медицинскому вѣдомству, но только въ чертѣ еврейской осѣдлости. 4) Иностранцы въ своихъ правахъ на поступленіе на государственную службу сравнены нашими законами съ русскими подданными, принадлежащими къ податнымъ сословіямъ: они не имѣютъ права поступать на государственную службу (за исключеніемъ учебной части), но пріобрѣтаютъ это право съ пріобрѣтеніемъ образовательнаго ценза. Ст. 4-я говоритъ: „Запрещается принимать въ гражданскую службу: а) иностранцевъ, б) купцовъ и дѣтей ихъ“ и т. д. А въ ст. 5-й изображено: „Запрещеніе, въ ст. 4-й постановленное, оставляется безъ дѣйствія, и лица, въ оной означенныя, получаютъ право вступать въ гражданскую службу: 1) когда кто изъ нихъ по мѣсту воспитанія своего пріобрѣтетъ право на классный чинъ или вообще окончитъ курсъ ученія въ такомъ заведеніи, изъ котораго на основаніи его устава дозволено принимать на службу независимо отъ рода и званія; 2) когда кто пріобрѣтетъ узаконеннымъ порядкомъ ученую или академическую степень“. 5) Поступать на государственную службу могутъ лишь лица, которыя отбыли воинскую повинность. 6) Лица, потерпѣвшія умаленіе въ своихъ правахъ, лишаются и права поступать на государственную службу.

II. *Опредѣленіе на должность*. Отъ вступленія на службу надо отличать опредѣленіе на должность. Не всякій поступившій на службу этимъ самымъ занимаетъ опредѣленную должность. Опредѣленіе на должность совершается всегда именемъ Государя, который, какъ носитель верховной власти, является источникомъ всѣхъ публичныхъ полномочій. Но назначеніе непосредственно Государемъ имѣетъ мѣсто лишь по отношенію къ высшимъ должностямъ (первыхъ трехъ классовъ: министры, генералъ-губернаторы, члены Государственнаго Совѣта, Сената, Синода, Комитета Министровъ). Должностныя лица 4-го класса (губернаторы, директоры департаментовъ, оберъ-прокуроры Сената, прокуроры судебныхъ палатъ) и нѣкоторыя лица 5-го класса назначаются верховной властью по представленію министра. Должностныя лица 5-го и 6-го классовъ назначаются министрами, остальныя—соотвѣтствующими начальниками.

При опредѣленіи на должность дѣйствуетъ общее правило о соотвѣтствіи между чиномъ и должностью, т.-е. служащій можетъ занять лишь такую должность, которая соотвѣтствуетъ его чину (ст. 155-я). Изъ этого общаго правила допускаются, однако, исключенія: 1) дозволяется начальствамъ, по усмотрѣнію дѣйствительной нужды, опредѣлять на должности служащихъ, имѣющихъ чины однимъ классомъ выше или двумя ниже того класса, въ которомъ положена должность. По желанію самихъ чиновниковъ они могутъ быть опредѣлены и въ должности болѣе, чѣмъ однимъ классомъ ниже чиновъ ихъ (стт. 156-я

и 158-я). 2) Всѣ должности въ губерніяхъ и во всѣхъ мѣстахъ, подчиненныхъ Военному и Морскому министерствамъ, могутъ быть замѣщаемы лицами, состоящими въ чинахъ болѣе, чѣмъ двумя классами ниже оныхъ (ст. 157-я). 3) Въ должности не выше XII класса дозволяется опредѣлять и не имѣющихъ классныхъ чиновъ или канцелярскихъ служителей. Если крайняя необходимость потребуетъ гдѣ-либо замѣщать должности 10-го и не далѣе 9-го класса лицами, не имѣющими классныхъ чиновъ, то это замѣщеніе допускается не иначе, однако, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія; безъ этого разрѣшенія такое замѣщеніе разрѣшается въ случаѣ крайней нужды въ отдаленныхъ мѣстахъ имперіи (ст. 100-я). 4) На нѣкоторыя должности (ревизора, счетныхъ чиновниковъ при Государственномъ Контролѣ и т. д.), перечисленныя въ законѣ (ст. 159-я), могутъ быть опредѣляемы и лица, не имѣющія соотвѣтственныхъ чиновъ.

Для занятія лицомъ соотвѣтственной должности не требуется отъ него свѣдѣній и подготовки, соотвѣтствующихъ этой должности; военные чины, напр., могутъ занять и гражданскія должности (министровъ, ихъ товарищей, сенаторовъ, членовъ Государственнаго Совѣта, губернаторовъ, полицеймейстеровъ и многихъ другихъ, перечисленныхъ въ ст. 169-й). Съ другой стороны, нашъ законъ выражаетъ желаніе, чтобы для пользы службы и выгодъ служащихъ открывающіяся въ каждомъ мѣстѣ вакансіи предпочтительно замѣщались состоящими уже на службѣ въ томъ же мѣстѣ. Это правило, прибавляетъ ст. 176-я, имѣетъ быть наблюдаемо сколько возможно во всѣхъ опредѣленіяхъ къ должностямъ.

Никто не можетъ быть опредѣленъ къ двумъ или болѣе должностямъ въ одномъ и томъ же вѣдомствѣ, если не послѣдуетъ на то Высочайшаго разрѣшенія (ст. 170-я). Дозволеніе служить одновременно въ различныхъ вѣдомствахъ предоставляется взаимному соглашенію подлежащихъ начальствъ (ст. 171-я). Запрещается также опредѣлять членами присутственныхъ мѣстъ чиновниковъ, соединенныхъ родствомъ или свойствомъ съ предсѣдателемъ или другими членами тѣхъ мѣстъ. Къ генералъ-губернаторамъ и губернаторамъ ни въ какомъ случаѣ не должны быть опредѣляемы чиновники для особыхъ порученій изъ родственниковъ и однофамильцевъ (ст. 166-я). Владѣльцы заводовъ для выдѣлки питей не могутъ быть назначаемы въ той губерніи, въ которой имѣютъ сіи заводы, въ должности управляющихъ акцизнымъ сборомъ, ихъ помощниковъ и ревизоровъ (ст. 107-я).

§ 227. **Права служащихъ.** Должностныя лица пользуются: 1) сословными преимуществами, 2) правомъ получать отъ правительства содержаніе, 3) правомъ пользоваться почетными преимуществами.

I. *Сословныя преимущества.* Каждый служащій, съ пожалованіемъ его въ классный чинъ, если до того времени не принадлежалъ ни къ состоянію дворянъ, ни къ сословію почетныхъ гражданъ, пріобрѣтаетъ или личное, или потомственное дворянство, или же личное почетное гражданство (ст. 521-я*).

*) Дѣйствующія тутъ правила изложены въ отдѣлѣ о правахъ состоянія.

II. *Содержаніе.* Право полученія содержанія проявляется въ двухъ видахъ: 1) въ полученіи содержанія во время службы и 2) въ полученіи пенсіи по оставленіи службы.

Должностнымъ лицамъ для содержанія во время службы опредѣляются: а) жалованье, б) столовыя деньги, в) квартирныя деньги, или квартиры въ натурѣ (539-я).

Это содержаніе опредѣляется или а) по чинамъ, или б) по занимаемымъ должностямъ; или в) по особымъ Высочайшимъ назначеніямъ, или г) по особеннымъ распоряженіямъ начальства. По чинамъ жалованье опредѣляется въ тѣхъ только мѣстахъ, которыя не имѣютъ положительныхъ штатовъ или гдѣ закономъ или штатомъ именно назначены оклады. Во всѣхъ такихъ вѣдомствахъ жалованье полагается для всѣхъ лицъ одного и того же чина единообразно. По должностямъ содержаніе опредѣляется въ тѣхъ вѣдомствахъ, гдѣ каждой должности штатомъ или другимъ постановленіемъ назначенъ окладъ независимо отъ чиновъ; въ этихъ мѣстахъ повышеніе въ чинѣ, если вмѣстѣ съ нимъ чиновникъ остается при прежней должности, не даетъ права на повышеніе оклада. Лично по особымъ Высочайшимъ назначеніямъ оклады содержанія опредѣляются независимо отъ штатовъ и чиновъ; назначеніе таковыхъ, завися единственно отъ Высочайшаго усмотрѣнія, не подлежитъ никакимъ законнымъ ограниченіямъ (ст. 542—547-я).

Содержаніе по оставленіи службы является въ видѣ пенсій и временныхъ пособій, выдаваемыхъ какъ самимъ служившимъ, такъ и вдовамъ и дѣтямъ ихъ. Право на пенсію пріобрѣтается безпорочною выслугою опредѣленныхъ сроковъ (ст. 4-я). Общій срокъ для выслуги полнаго оклада пенсіи полагается въ 35 лѣтъ. Выслужившій 25 лѣтъ получаетъ половину оклада. Служба ученая и учебная пользуется, однако, преимуществомъ въ этомъ отношеніи: срокъ для полученія тутъ полнаго оклада не 35, а 25 лѣтъ; половина оклада получается черезъ 20 лѣтъ. Что касается размѣра пенсіи, то она обыкновенно гораздо ниже получавшагося на службѣ жалованья. Члены Государственнаго Совѣта, министры и другія лица, высшія должности отправляющія получаютъ пенсіи соразмѣрно заслугамъ ихъ по особому Высочайшему о каждомъ изъ нихъ усмотрѣнію (ст. 54-я). Всѣмъ прочимъ чиновникамъ общихъ гражданскихъ вѣдомствъ пенсіи опредѣляются по особой табели окладовъ. Гражданскія должности, по размѣру пенсіонныхъ окладовъ, раздѣляются на девять разрядовъ, изъ которыхъ 3-й разрядъ дѣлится на двѣ степени. Первый разрядъ (товарищи министровъ) получаетъ 1,143 р., послѣдній — 85 руб. Служащіе по ученому и учебному вѣдомству пользуются опять же и въ этомъ отношеніи особеннымъ преимуществомъ. По Университетскому уставу 1884 г. профессора получаютъ по выслугѣ 25 лѣтъ полное жалованье въ пенсію.

Пенсіи семействамъ чиновниковъ, умершихъ на службѣ, опредѣляются на основаніи слѣдующихъ правилъ: 1) вдова бездѣтная или имѣющая дѣтей, которымъ по ихъ возрасту или по другимъ причинамъ пенсіи не слѣдуетъ, получаетъ половину той пенсіи, которая причиталась бы мужу ея, если бы онъ вышелъ въ отставку въ день смерти; 2) вдовѣ съ дѣтьми, имѣющими право на пенсію, прибав-

ляется къ половинѣ одна треть другой половины на каждаго сына или дочь, такъ что имѣющая трехъ малолѣтнихъ дѣтей и болѣе получаетъ полную пенсію, и 3) на этомъ же основаніи отдѣляется пенсія вдовѣ, оставшейся съ дѣтьми, прижитыми мужемъ въ другомъ бракѣ (ст. 113-я).

III. *Почетныя преимущества.* Эти преимущества суть награды, жалуемыя за отличія по гражданской службѣ. Онѣ суть: 1) Высочайшее Его Императорскаго Величества благоволеніе, 2) чины, 3) ордена, 4) назначеніе арендъ и пожалованіе земель, 5) подарки отъ Высочайшаго Его Императорскаго Величества имени, 6) единовременныя денежныя выдачи.

§ 228. **Обязанности служащихъ.**

1. Каждое должностное лицо, какъ слуга государства, обязано прежде всего охранять высшіе интересы своего государства и тѣ начала, на которыхъ покоится его строй. „Его священный долгъ, — говорится въ нашемъ законѣ,—предостерегать и охранять по крайнему разумѣнію, силѣ и возможности всѣ къ высокому Его Императорскаго Величества самодержавству, силѣ и власти принадлежащія права и обязанности“ (ст. 713-я).

2. Законъ—высшая норма государственной дѣятельности: дѣятельность же эта совершается черезъ должностныхъ лицъ; на нихъ лежитъ поэтому обязанность стоять на стражѣ закона и всегда и во всемъ соблюдать его. Всякій служащій долженъ поставить себѣ въ непремѣнную обязанность вѣдать всѣ уставы и законы государственные и содержать ихъ въ ненарушимой сохранности; яко первый главный, отъ котораго зависитъ правое и благонамѣренное управленіе всѣхъ дѣлъ, законъ, запрещающій всѣмъ вообще подданнымъ отговариваться невѣдѣніемъ законовъ, преимущественно подтверждается въ отношеніи къ лицамъ, состоящимъ въ государственной службѣ“ (ст. 715-я).

Власть, предоставленная должностному лицу, есть полномочіе, данное ему закономъ; онъ обязанъ пользоваться ею поэтому только въ предѣлахъ законовъ. „Никто изъ служащихъ не долженъ простирать власти своей за предѣлы, предназначенные оной закономъ (ст. 717-я).

3. Управленіе не заключается въ одномъ исполненіи законовъ, которые не могутъ поэтому a priori предусмотрѣть всю текучесть, измѣнчивость и разнообразіе государственной жизни.

Дѣятельность должностныхъ лицъ не сводится къ исполненію законовъ, но заключается и въ исполненіи распоряженій верховной власти и ея органовъ. Этимъ распоряженіямъ должны подчиняться должностныя лица, но это повиновеніе должно быть закономѣрное; служащіе обязаны исполнять предписанія начальства лишь настолько, насколько они согласны съ закономъ. „Каждое лицо, состоящее въ службѣ, обязано оказывать уваженіе къ предпоставленному надъ нимъ старшему лицу, принимать отъ него приказанія и исполнять ихъ съ точностью“. Если же данное отъ начальства повелѣніе кто сочтетъ незаконнымъ или противнымъ интересу Его Императорскаго Величества, тотъ обязанъ „неупустительно исполнить то, что на подобные случаи въ учрежденіи занимаемой имъ должности предписано“ (ст. 119-я). Служащій долженъ видѣть въ своемъ начальникѣ не высокопоставлен-

ное лицо, отъ котораго можетъ зависѣть его личная судьба, а только органъ государства и поэтому не обращать вниманія на его приказанія и предложенія, которыя не входятъ въ его компетенцію, какъ органа государства. „Никто изъ служащихъ въ исполненіи возложенныхъ на него обязанностей не долженъ смотрѣть ни на какое лицо, ни на какія предложенія, а тѣмъ менѣе на партикулярныя письма, хотя бы отъ первѣйшихъ лицъ въ государствѣ, но обязанъ исполнять свое дѣло по точной силѣ и словамъ законовъ“ (ст. 781-я).

4. Всякую ввѣренную тайну, касающуюся службы и пользы Его Императорскаго Величества, каждое состоящее въ службѣ лицо обязано хранить свято и ненарушимо и никому не сообщать, кому о томъ вѣдать не надлежитъ и кому не велѣно будетъ объявлять.

5. Предоставленной имъ властью должностныя лица должны пользоваться согласно требованіямъ чести и добрыхъ нравовъ, „не позволяя себѣ ни изъ вражды, ни изъ свойства или дружбы, а тѣмъ болѣе изъ корысти или взятокъ, ничего противнаго долгу присяги, честности и возложеннаго на нихъ служенія“ (ст. 714-я).

6. Служащіе обязаны исполнять свои обязанности съ усердіемъ и радѣніемъ (стт. 712-я, 727-я), являться правильно на службу, не отлучаться отъ мѣстъ и должностей безъ вѣдома и дозволенія начальства (ст. 745-я), въ случаѣ полученія отпуска явиться къ должности въ срокъ, означенный въ паспортѣ (ст. 740-я).

7. Служащіе обязаны поддерживать свое достоинство, какъ должностныхъ лицъ, и въ частной жизни и не пятнать себя поступками, противными чести и нравственности. „Хотя главная обязанность каждаго служащаго есть знать свое дѣло и исправлять оное вѣрно и прилежно, но, сверхъ сего, надлежитъ, чтобъ начальники имѣли надзоръ и надъ поведеніемъ и обхожденіемъ своихъ подчиненныхъ и побуждали оныхъ къ добродѣтелямъ и похвальному любочестію, удерживая отъ безбожнаго житія, пьянства, лжи и обмановъ“ (ст. 723-я).

Должностныя лица должны быть обставлены и внѣ службы такими условіями, которыя устраняли бы соблазнъ и поводъ къ поступкамъ, несовмѣстнымъ со служебнымъ положеніемъ или даже могущимъ набросить на нихъ тѣнь. Имъ поэтому хотя и не возбраняется брать свидѣтельства купеческія и промысловыя (ст. 528-я), воспрещается, однако, принимать участіе въ извѣстныхъ торговыхъ и промышленныхъ предпріятіяхъ (они перечислены въ ст. 528-й). Имъ, напр., запрещается участвовать въ пріобрѣтеніи имуществъ, продажа которыхъ препоручена имъ отъ правительства, входить въ подряды и поставки въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ они служатъ; должностнымъ лицамъ акцизнаго управленія воспрещается устраивать вновь или брать въ аренду заводы для выдѣлки питей въ той губерніи, въ которой они состоятъ на службѣ; служащимъ по горному управленію воспрещается золотой промыселъ и участіе въ немъ. Однимъ словомъ, имъ возбраняется принимать участіе въ такого рода предпріятіяхъ, гдѣ ихъ личные матеріальные интересы могутъ столкнуться съ интересомъ службы. По закону 1886 г. должностныя лица первыхъ трехъ классовъ и перечисленные особо чиновники IV кл. не могутъ участвовать въ учрежденіи компаній на акціяхъ и занимать должности въ этихъ предпрія-

тіяхъ, за исключеніемъ тѣхъ, которыя имѣютъ предметомъ обработку сельскохозяйственныхъ произведеній, эксплуатацію минеральныхъ богатствъ въ имѣніяхъ, принадлежащихъ этимъ лицамъ. Имъ также не возбраняется участвовать въ обществахъ взаимнаго поземельнаго и городского кредита, сельскихъ ссудосберегательныхъ кассахъ.

§ 229. **Отвѣтственность должностныхъ лицъ.**

I. *Виды отвѣтственности.* Наказанія и взысканія за нарушеніе обязанностей службы налагаются или административнымъ порядкомъ, или судомъ.

1. Административнымъ порядкомъ налагаются: а) замѣчанія и выговоры безъ внесенія въ послужной списокъ, в) вычеты изъ жалованья, перемѣщеніе съ высшей должности на низшую, удаленіе отъ должности и арестъ до 7 дней. Взысканія подъ первой рубрикой (а) налагаются по распоряженію непосредственнаго начальства, а наказанія подъ второй рубрикой (в) налагаются по распоряженію того начальства, отъ котораго зависитъ назначеніе къ должности, занимаемой виновнымъ.

2. Судомъ налагаются всѣ прочіе наказанія и взысканія по службѣ.

II. *Отвѣтственность въ административномъ порядкѣ.* Отвѣтственность должностныхъ лицъ возбуждается: 1) жалобами въ установленномъ порядкѣ, на нихъ приносимыми, 2) вслѣдствіе замѣченныхъ самимъ начальствомъ злоупотребленій и упущеній, 3) донесеніями лицъ и мѣстъ подчиненныхъ, когда они будутъ принуждаемы къ принятію или исполненію мѣръ незаконныхъ, 4) послѣдствіемъ суда надъ другими лицами, 5) временными обозрѣніями, 6) разсмотрѣніемъ дѣлъ, вѣдомостей и отчетовъ (ст. 225-я).

При наложеніи взысканій административнымъ порядкомъ, соблюдаются слѣдующія правила: 1) никакое взысканіе не можетъ быть наложено безъ истребованія предварительнаго отъ признаваемыхъ виновными объясненія; 2) случаи, когда на служащихъ могутъ быть наложены тѣ или другія взысканія, опредѣлены въ Уложеніи о наказаніяхъ, коими начальствующія лица обязаны руководствоваться и при наложеніи взысканій въ административномъ порядкѣ (ст. 235-н); 3) чиновники, кои, по Улож. о нак., за ихъ проступки и преступленія будутъ уволены отъ службы, имѣютъ право, если считаютъ себя невинными, жаловаться на такое увольненіе тѣмъ порядкомъ который вообще установленъ для жалобъ на распоряженія начальства, и просить суда (ст. 246-я).

Эти правила и въ особенности послѣднія могли бы служить до извѣстной степени гарантіей противъ произвольнаго наложенія взысканій административнымъ порядкомъ, но они всѣ парализуются слѣдующимъ постановленіемъ, изображеннымъ въ стт. 762-й и 763-й Устава о службѣ: „чиновниковъ, кои по убѣжденію начальства не способны къ исправленію возложенныхъ на нихъ должностей или почему-либо неблагонадежны, или сдѣлали вину, извѣстную начальству, но такую, которая не можетъ быть доказана фактами, предоставляется начальникамъ, отъ коихъ въ общемъ порядкѣ зависитъ увольненіе отъ должностей, сими чиновниками занимаемыхъ, увольнять по своему усмотрѣнію и безъ просьбы ихъ“. „Тѣ чиновники, кои по усмотрѣнію на-

чальства будутъ просто уволены отъ службы, безъ означенія причинъ сего увольненія, на такое распоряженіе не могутъ жаловаться, и всѣ ихъ жалобы, а также просьбы о возвращеніи къ прежнимъ должностямъ или преданіи суду не только должны быть оставляемы безъ всякаго дѣйствія и движенія, но ни въ Правительствующемъ Сенатѣ, ни въ комиссіи прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ, не должны быть вовсе принимаемы къ разсмотрѣнію".

III. *Отвѣтственность по суду.* Должностныя лица административныхъ вѣдомствъ за преступленія по должности предаются суду: 1) опредѣляемые къ должностямъ губернскимъ правленіемъ и равными имъ губернскими властями—по постановленіямъ губернскихъ правленій; 2) опредѣляемые министерствами и главными управленіями — по постановленіямъ, утвержденнымъ министрами и главноуправляющими; 3) опредѣляемые Высочайшей властью на должности не выше 4-го класса, а также губернскіе и уѣздные предводители дворянства, предсѣдатели и члены губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ и собраній—по постановленіямъ 1-го департамента Правительствующаго Сената (ст. 1088-я Уст. Уг. Суд.).

Донесенія и сообщенія о преступленіи должности обращаются къ тому начальству, отъ котораго зависитъ опредѣленіе обвиняемаго къ должности. Это начальство сообщаетъ обвиняемому о предметахъ обвиненія, а также объ имѣющихся противъ него доказательствъ, требуя надлежащихъ объясненій. Когда по обстоятельствамъ дѣла окажется необходимымъ предварительное слѣдствіе, то оно возлагается на одного изъ подвѣдомственныхъ тому же начальству чиновниковъ (стт. 1085—86-я Уст. Уг. Суд.). Лишь въ нѣкоторыхъ случаяхъ предварительное слѣдствіе производится судебнымъ слѣдователемъ, а именно: 1) когда въ преступленіи вмѣстѣ съ должностными участвовали и частныя лица, 2) когда отъ обвиняемаго должностнаго лица требуется вознагражденіе за вредъ или убытки причиненные его дѣйствіями по должности, 3) когда должностное лицо обвиняется въ такомъ преступленіи по должности, которое по закону влечетъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или же потерю всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ виновному, правъ и преимуществъ (ст. 1089-я Уст. Уг. Суд.).

§ 230. **Прекращеніе службы.**

Никто не можетъ самовольно оставить своего мѣста или прекратить исполненіе обязанностей, сопряженныхъ со службой, прежде, нежели объявлено ему будетъ законное отъ оной увольненіе. Это увольненіе можетъ быть или временное, когда служащему по его просьбѣ дается отпускъ (не болѣе 4 мѣс.), или полное, когда служащій увольняется въ отставку. Полное увольненіе можетъ состояться или добровольно вслѣдствіе прошенія служащаго, или недобровольно въ силу приговора суда или административнымъ порядкомъ. Никто не можетъ быть уволенъ отъ занимаемой должности прежде сдачи оной установленнымъ порядкомъ. Увольненіе отъ должностей во всѣхъ случаяхъ зависитъ отъ того же мѣста или лица, отъ котораго послѣдовало опредѣленіе, почему начальство чиновника, просящаго увольненіе, по степени предоставленной оному власти, или само его увольняетъ, или

представляетъ о томъ, куда слѣдуетъ, по порядку. Увольняемые въ отставку могутъ быть по ходатайству ихъ начальства награждены слѣдующимъ чиномъ (стт. 765—771-я Уст. о служ.).

§ 231. **Акты служебнаго состоянія.**

Акты или доказательства служебнаго состоянія суть: 1) послужные (формулярные) списки, въ которыхъ по опредѣленной формѣ означаются свѣдѣнія, касающіяся происхожденія, званія, образованія, семейнаго и имущественнаго положенія, служебной дѣятельности чиновника, свѣдѣнія о наградахъ, штрафахъ, подсудности, отпускахъ и т. д.; 2) аттестаты или безсрочные паспорты, которые выдаются увольняемому въ отставку или для опредѣленія къ другимъ дѣламъ, или для свободнаго вездѣ прожитія; 3) приказы и служебныя объявленія, въ которыхъ обнаруживаются всѣ перемѣны въ отношеніи личнаго состава служащихъ; 4) списки лицамъ первыхъ 4-хъ классовъ, которые составляются въ установленной для того формѣ 3 раза въ годъ въ департаментѣ герольдіи Правительствующаго Сената.

Алексѣевъ

Русское

Государств. Прав

Изд. 4

М. Ф.