

28063

А. И. ЕЛИСТРАТОВЪ.
Профессоръ Московскаго Университета.

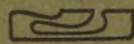


УЧЕБНИКЪ РУССКАГО АДМИНИСТРАТИВНАГО ПРАВА.

ПОСОБІЕ КЪ ЛЕКЦІЯМЪ.

Выпускъ II.

Цѣна 75 коп.



МОСКВА—1911.

28063.



А. И. ЕЛИСТРАТОВЪ.
Профессоръ Московскаго Университета.

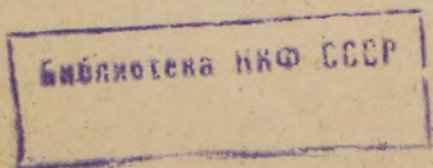
~~344160~~
УЧЕБНИКЪ
РУССКАГО АДМИНИСТРАТИВНАГО ПРАВА.

ПОСОБІЕ КЪ ЛЕКЦІЯМЪ.

Программа для экзаменовъ по административному праву
на 1911 г. продается въ магазинѣ Т-ва «Н. П. Карбасниковъ».

Цѣна 10 коп.

МОСКВА—1911.



39

28063.

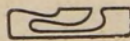


А. И. ЕЛИСТРАТОВЪ.
ПРОФЕССОРЪ МОСКОВСКАГО УНИВЕРСИТЕТА.

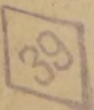
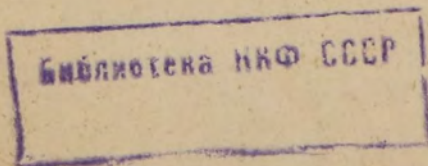
~~341160~~
**УЧЕБНИКЪ
РУССКАГО АДМИНИСТРАТИВНАГО ПРАВА.**

ПОСОБІЕ КЪ ЛЕКЦІЯМЪ.

Выпускъ II.



МОСКВА—1911.



85029

Общая часть.

I. Организація внутренняго управленія.

§ 16. Классификація органовъ внутренняго управленія.

Лазаревскій, Лекціи по русскому государственному праву, т. 2 ч. 1 стр. 1—51. *В. В. Ивановскій*, Русское государственное право, Каз. 1896, ч. 1, §§ 31 — 36. *Коркуновъ*, Русское государственное право, т. 2 стр. 1 — 8 и 340 — 346. *Градовскій*, Начала русскаго государственнаго права, т. 3 стр. 3 — 19.

Административныя учрежденія можно классифицировать: 1) по степени власти; 2) по пространству дѣятельности; 3) по способу комплектованія личнаго состава и 4) по внутреннему устройству.

1. Дѣленіе по степени власти наши Основные Законы связываютъ съ различіемъ *верховнаго и подчиненнаго управленія*. «Власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ» (ст. 10). Такимъ образомъ, наша административная система складывается изъ Государя, которому власть управленія принадлежитъ *во всемъ ея объемѣ*, и «подлежащихъ мѣстъ и лицъ», облеченныхъ *опредѣленною степенью* власти.

Это разграниченіе верховнаго и подчиненнаго управленія ведетъ свое начало со времени 1832 г., когда, по мысли Сперанскаго, оно было введено въ Основные Законы при составленіи Свода. Въ основаніи этого различія лежитъ то политическое міровоззрѣніе полицейскаго государства, по которому должностныя лица черпаютъ свои полномочія отъ власти монарха. Въ правовомъ государствѣ, по мѣрѣ укрѣпленія начала вер-

ховенства закона, это представлѣніе уступаетъ мѣсто той точкѣ зрѣнія, что полномочія должностныхъ лицъ такъ же, какъ и права частныхъ лицъ, основываются, прежде всего, на законѣ. Благодаря этому различіе между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ въ значительной степени теряетъ подъ собою почву.

И въ самомъ дѣлѣ, согласно Основнымъ Законамъ 23 апрѣля 1906 г., у насъ верховное управленіе такъ же, какъ и подчиненное, подзаконны. Значитъ, Государю, равно какъ и подчиненнымъ органамъ, власть управленія принадлежитъ въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ.

Съ другой стороны, если въ управленіи верховномъ власть Государя и дѣйствуетъ непосредственно, то все же не безъ извѣстнаго участія подчиненныхъ органовъ. Это участіе выражается, главнымъ образомъ, въ скрѣпѣ актовъ верховнаго управленія (а равно и актовъ правительства) Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ министромъ (ст. 24). Видомъ этого участія является также составленіе министрами всеподданнѣйшихъ докладовъ по дѣламъ, требующимъ Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія въ порядкѣ верховнаго управленія, разсмотрѣніе этихъ докладовъ въ Совѣтѣ Министровъ и представленіе на Высочайшее благоусмотрѣніе (Учр. Сов. Мин., ст. 19; Учр. Мин., ст. 174).

Съ разграниченіемъ органовъ верховнаго и подчиненнаго управленія не слѣдуетъ смѣшивать различіе между *высшими и низшими* правительственными установленіями. Это различіе основывается на началѣ административной іерархіи,—послѣдовательнаго подчиненія одного другому административныхъ мѣстъ и лицъ. «Присвоеніе мѣсту названія высшаго или низшаго зависитъ отъ степени его власти надъ мѣстами, непосредственно ему подчиненными. Вслѣдствіе этого, каждое мѣсто, исключая послѣдняго, есть высшее въ отношеніи подчиненныхъ ему мѣстъ и низшее въ отношеніи того мѣста, къ коему, по порядку подчиненія, оно относится» (Общ. Учр. Губ., ст. 19). Такимъ образомъ, Совѣтъ Министровъ и отдѣльныя министерства являются органами подчиненнаго управленія, но въ то же время они—высшія государственныя установленія въ отношеніи областныхъ и губернскихъ административныхъ мѣстъ.

Административная іерархія выражается, по преимуществу, въ слѣдующихъ полномочіяхъ, принадлежащихъ высшему установленію по отношенію къ низшему:

а) въ правѣ опредѣленія къ должностямъ, замѣщеніе которыхъ предоставлено высшему мѣсту, и представленія должностныхъ лицъ къ наградамъ;

б) въ правѣ надзора за подчиненными мѣстами и лицами, наложенія на должностныхъ лицъ дисциплинарныхъ взысканій и преданія ихъ суду;

в) въ правѣ измѣнять или отмѣнять рѣшеніе низшаго мѣста по жалобѣ заинтересованнаго лица («въ порядкѣ инстанцій») или по собственному почину («въ порядкѣ надзора»); наконецъ,

г) въ правѣ принимать распорядительныя мѣры къ исполненію законовъ,—направлять дѣятельность подчиненныхъ мѣстъ путемъ циркулярныхъ и частныхъ указаній. Сюда же можетъ быть отнесено и право начальства разрѣшать, силою существующихъ законовъ, затрудненія, встрѣчающіяся при исполненіи у низшихъ властей. Низшія мѣста, съ своей стороны, пользуются правомъ представлять высшему начальству о сомнѣніяхъ и недоразумѣніяхъ, встрѣченныхъ при исполненіи дѣлъ (ср. Учр. Мин., ст. 157 и 232; Общ. Учр. Губ., ст. 19 и др.)

Административная іерархія обусловливаетъ извѣстный порядокъ сношеній между административными мѣстами и лицами. По общему правилу, всѣ сношенія внутри того же вѣдомства идутъ въ постепенномъ порядкѣ подчиненности. «По всѣмъ дѣламъ службы никакого предписанія Министра не можно обратить къ нижнему начальству, миновавъ или не извѣстивъ высшее» (Учр. Мин., ст. 200). Въ то же время и жалобы на низшія мѣста не могутъ быть приносимы непосредственно высшему начальству, минуя среднія, промежуточныя инстанціи (ср. тамъ же, ст. 196).

Мѣста считаются равными, когда имѣютъ равную власть въ управленіи подчиненныхъ имъ непосредственно мѣстъ (Общ. Учр. Губ., ст. 19). Общимъ правиломъ для порядка сношеній между административными учрежденіями разныхъ вѣдомствъ является то начало, что непосредственно между собою могутъ сноситься только равныя власти. Низшее мѣсто одного вѣдомства съ высшимъ мѣстомъ другого вѣдомства сносится черезъ свое начальство.

Административная іерархія возникла въ Европѣ въ ту пору, когда правительственная власть еще сосредоточивалась въ рукахъ короля и должностныя лица были не болѣе, какъ его личными помощниками и замѣстителями. По мѣрѣ того,

какъ задачи государственнаго управленія усложнялись и, вмѣстѣ съ тѣмъ, умножалось число королевскихъ служителей, укрѣплялась іерархія, какъ средство связать ихъ въ порядкѣ строгаго подчиненія съ королемъ.

Въ правовомъ государствѣ административная іерархія все болѣе утрачиваетъ свое значеніе. Въ основу дѣятельности должностныхъ лицъ кладется законъ, а способомъ охраненія законности дѣлается административная юстиція. Для подчиненія администраціи силѣ закона нѣтъ надобности сохранять іерархію. Правда, въ государствахъ континента Европы все еще сохраняется въ большей или меньшей степени порядокъ, унаслѣдованный отъ эпохи абсолютизма. Но въ Англіи и въ Соединенныхъ Штатахъ Америки административная іерархія почти совершенно отсутствуетъ.

2. По пространству дѣятельности административныя учрежденія дѣлятся на *центральныя и мѣстныя*. Центральныя учрежденія простираютъ свою дѣятельность на всю государственную территорію; мѣстныя — дѣйствуютъ на пространствѣ опредѣленнаго территориальнаго района.

Дѣленіе по пространству дѣйствій находится въ тѣсной связи съ дѣленіемъ административныхъ учреждений по степени власти: центральныя учрежденія являются въ то же время и высшими; на нихъ возлагается задача руководства мѣстными учрежденіями. Но могутъ быть и мѣстныя учрежденія, по степени власти не уступающія центральнымъ: таковы намѣстничества.

3. По способу комплектованія личнаго состава противоплагаются *органы правительственнаго и общественнаго управленія или самоуправленія*: личный составъ правительственныхъ установленій образуется по назначенію отъ правительства, общественныхъ же — посредствомъ выборовъ среди мѣстнаго населенія. Исторически строгость этого разграниченія не всегда выдерживается: въ общественномъ управленіи, на ряду съ выборными членами, принимаютъ участіе и лица по назначенію отъ правительства (такъ, городскіе головы въ обѣихъ столицахъ назначаются Высочайшею властью); съ другой стороны, въ составѣ правительственныхъ установленій встрѣчаются выборные члены (напр., члены отъ мѣстныхъ фабрикантовъ и заводчиковъ и члены отъ горнопромышленниковъ въ присутствіяхъ по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ). Однако,



преобладающій характеръ личнаго состава всегда даетъ возможность установить, слѣдуетъ ли данное учрежденіе считать правительственнымъ или общественнымъ.

По пространству дѣйствій общественное управленіе обыкновенно бываетъ мѣстнымъ, тогда какъ правительственные органы—центральными или мѣстными. Простираясь, по пространству дѣятельности, на опредѣленный районъ и слагаясь, по своему личному составу, изъ выборныхъ отъ мѣстнаго населенія лицъ,— общественное управленіе является, по своей природѣ, наиболѣе дѣйствительнымъ выразителемъ интересовъ населенія каждой данной мѣстности.

Тотъ административный строй, при которомъ власть управленія сосредоточивается, по преимуществу, въ центральныхъ учрежденіяхъ, называется централизованнымъ. Началу *централизаціи* противопоставляются начала *деконцентраціи* и *децентрализаціи*. При децентраціи власть управленія въ большей или меньшей степени перемѣщается въ мѣстные правительственныя учрежденія, при децентрализаціи — въ общественныя учрежденія *). Примѣромъ децентрализованныхъ учреждений у насъ могутъ служить должности намѣстника, генераль-губернаторовъ и губернаторовъ. Начало децентрализаціи въ управленіи наиболѣе послѣдовательно осуществляется въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ, въ странахъ съ широко развитою системою мѣстнаго самоуправленія.

На континентѣ Европы централизація въ свое время, въ условіяхъ полицейскаго государства, содѣйствовала укрѣпленію королевской власти и государственнаго единства. По мѣрѣ того, какъ руководящимъ началомъ для управленія въ конституціонномъ государствѣ становится законъ, централизація теряетъ свое значеніе, какъ и административная іерархія. Къ тому же, при сложности задачъ внутренняго управленія въ современныхъ государствахъ, централизація представляетъ техническія неудобства: необходимость по каждому дѣлу получать разрѣшеніе изъ центра ведетъ къ неизбѣжнымъ проволочкамъ; вмѣстѣ съ тѣмъ, принятіе центральной властью тѣхъ или иныхъ мѣропріятій на основаніи однихъ лишь письменныхъ

*) Въ разграниченіи понятій децентраціи и децентрализаціи мы слѣдуемъ проф. Бертелеми (*Traité de droit admin.*, p. 94). Въ иномъ значеніи употребляетъ эти термины проф. Моро (*Droit admin.*, p. 99) и за нимъ Н. И. Лазаревскій (Лекціи, т. 2 стр. 28).

представлений съ мѣстъ, безъ непосредственного знакомства съ конкретною бытовою обстановкою, легко приводитъ къ результатамъ, не соотвѣтствующимъ интересамъ населенія и даже видамъ самого центрального правительства. Централизація ведетъ къ образованію бюрократіи. Это — классъ профессиональных чиновниковъ, оторванныхъ отъ жизни съ ея нарастающими на мѣстахъ потребностями и запросами, заслоненныхъ отъ живого дѣла бумажнымъ производствомъ канцеляріи и заинтересованныхъ не столько въ довѣріи со стороны населенія, сколько въ расположеніи начальства. Не удовлетворяя потребностямъ общества, централизація не обеспечиваетъ и прочности государственнаго строя: стоитъ вспомнить, съ какою легкостью совершались государственные перевороты во Франціи, гдѣ до 1852 г. централизація была доведена до крайности.

Что касается деконцентраціи, то она смягчаетъ неудобства строго централизованной системы управленія, но не устраняетъ ихъ. Связанная болѣе съ центромъ, чѣмъ съ населеніемъ, мѣстная администрація естественно озабочивается не столько удовлетвореніемъ запросовъ мѣстнаго общества, сколько предупрежденіемъ желаній центральной власти. Такимъ образомъ, лишь децентрализація — перемѣщеніе правящей власти изъ центра въ область мѣстнаго самоуправленія — открываетъ дѣйствительную возможность къ достиженію соотвѣтствія между мѣропріятіями этой власти и потребностями населенія.

4. По своему внутреннему устройству различаются *единоличныя и коллегіальныя учрежденія*. Въ единоличномъ учрежденіи дѣла разрѣшаетъ одно лицо, въ коллегіальномъ — совокупность лицъ («коллегія»).

Рядомъ съ единоличными и коллегіальными учрежденіями обыкновенно ставятъ т. наз. *бюрократическія учрежденія*. Правильнѣе, однако, разсматривать эти послѣднія не какъ самостоятельный третій видъ, но какъ особую форму устройства тѣхъ же единоличныхъ и коллегіальныхъ учреждений. Бюрократическое устройство учрежденія характеризуется обособленіемъ органовъ, разрабатывающихъ дѣло и подготовляющихъ его для разрѣшенія, отъ органа, постановляющаго самое рѣшеніе. Какъ въ единоличномъ, такъ и въ коллегіальномъ учрежденіи предварительная подготовка дѣла для рѣшенія его единоличною властью или коллегіею возлагается, при бюро

кратическомъ устройствѣ, на особое лицо или лица либо на особыя коллегіи. Типичный примѣръ бюрократическаго устройства представляютъ собою министерства. Министръ постановляетъ рѣшенія по дѣламъ единолично; но самая разработка и подготовка дѣлъ къ рѣшенію лежитъ на директорахъ департамента, на совѣтахъ министра и на другихъ единоличныхъ и коллегіальныхъ установленіяхъ.

Иногда одно и то же административное учрежденіе дѣйствуетъ то единолично, то коллегіально. Такъ, губернское правленіе по многимъ дѣламъ является простымъ исполнителемъ рѣшеній, принятыхъ единоличною властью своего предсѣдателя — губернатора, и только нѣкоторыя дѣла разрѣшаетъ самостоятельно въ коллегіи. То же губернское правленіе дѣйствуетъ бюрократически, когда оно подготавливаетъ дѣла для разрѣшенія ихъ единолично губернаторомъ.

Преимущества той или иной формы внутренняго устройства для административнаго учрежденія относительны. Единоличное устройство обеспечиваетъ быстроту дѣятельности; коллегія — осторожность и всесторонность въ разсмотрѣніи дѣла. Зато у отдѣльныхъ членовъ коллегіи ослабляется чувство той моральной отвѣтственности, которая всецѣло ложится на человека, рѣшающаго дѣло единолично. Бюрократическое начало даетъ возможность достигать единства въ управленіи при необходимости всесторонне разработать, съ участіемъ специалистовъ, огромное количество дѣлъ, возникающихъ въ сложной административной практикѣ современнаго государства. Но это начало менѣе всего способствуетъ укрѣпленію чувства отвѣтственности. Чиновникъ, на которомъ лежитъ предварительная подготовка дѣла, не отвѣчаетъ за правильность рѣшенія: вѣдь, не онъ постановляетъ это рѣшеніе. Но въ подготовительной инстанціи дѣло уже получило опредѣленное освѣщеніе и направленіе, — и тотъ, кто его рѣшаетъ, обыкновенно волей-неволею видитъ и подписываетъ только то, что ему предлагаютъ.

Въ основаніе дальнѣйшаго изложенія будетъ положено различіе центральныхъ и мѣстныхъ органовъ внутренняго управленія и при изученіи мѣстныхъ административныхъ учреждений — различіе правительственныхъ органовъ и органовъ самоуправления.

§ 17. Центральные органы внутреннего управления.

Лазаревскій, Лекціи, т. 1 (изд. 2), стр. 449 — 468; т. 2, ч. 1, стр. 156 — 200. *Коркуновъ*, Русское государственное право, т. 2, стр. 346 — 413. *В. В. Ивановскій*, Учебникъ государственнаго права, Каз. 1908, стр. 417 — 437. *Нольде*, Очерки русскаго конституціоннаго права, Спб. 1909. *А. А. Алексѣевъ*, Министерская власть въ конституціонныхъ государствахъ, Х. 1910. *С. П. Покровскій*, Министерская власть въ Россіи, Яр. 1906.

Центральными органами внутренняго управленія въ Россіи являются Государь Императоръ, Совѣтъ Министровъ, Департаменты и Особыя Присутствія Государственнаго Совѣта, Сенатъ, министерства и нѣкоторыя другія административныя учрежденія. Кромѣ того, извѣстныя категоріи дѣлъ государственнаго и въ частности внутренняго управленія у насъ подлежатъ вѣдѣнію законодательныхъ учреждений (см. выше, стр. 12—14).

1. Административныя полномочія *Государя Императора*, согласно Основнымъ Законамъ 23 апрѣля 1906 г., слагаются изъ актовъ верховнаго управленія и актовъ правительства.

Важнѣйшею функціею, осуществляемою Государемъ въ порядкѣ верховнаго управленія, является изданіе административныхъ указовъ. Государь издаетъ: 1) организаціонные указы, — «указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія»; 2) исполнительные указы въ смыслѣ «повелѣній, необходимыхъ для исполненія законовъ», и 3) распорядительные указы по опредѣленнымъ предметамъ (установленіе въ отношеніи служащихъ ограниченій, вызываемыхъ требованіями государственной службы, и др.).

Изъ дѣлъ, подлежащихъ правительственному усмотрѣнію Государя, ко внутреннему управленію относится объявленіе мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи, назначеніе и увольненіе высшихъ должностныхъ лицъ, пожалованіе титуловъ, орденовъ и другихъ государственныхъ отличій, а также правъ состоянія. Здѣсь же слѣдуетъ упомянуть и о Высочайшихъ повелѣніяхъ Государя, а также и Государыни Императрицы, по вѣдомству учреждений Императрицы Маріи (см. выше, стр. 18—19 и 23—24).

Свои административныя полномочія Государь осуществляет при содѣйствіи министровъ. Это содѣйствіе проявляется въ представленіи министрами на Высочайшее благоусмотрѣніе всеподданныѣйшихъ докладовъ и въ скрѣпѣ указовъ и повелѣній Государя. Скрѣпа (контрасигнированіе) дѣлаетъ министровъ соучастниками всѣхъ административныхъ актовъ Государя. Это обстоятельство даетъ извѣстное основаніе обсуждать Монарха съ министрами въ качествѣ одного сложнаго органа въ системѣ административныхъ учреждений (ср. Лазаревскій, Лекціи, т. 2 ч. 1 стр. 164).

2. *Совѣтъ Министровъ* представляетъ собою центральный органъ государственнаго управленія, на который возложено направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ.

Первоначально Совѣтъ Министровъ у насъ возникъ въ 1861 году, какъ совѣщательное учрежденіе при Государѣ, не имѣющее собственной власти. Совѣтъ Министровъ составлялся подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя. У Совѣта Министровъ не было опредѣленной компетенціи: дѣла вносились въ него не иначе, какъ по особому каждый разъ Высочайшему повелѣнію. Вообще, Совѣтъ Министровъ не былъ самостоятельнымъ и постоянно дѣйствующимъ учрежденіемъ, но скорѣе являлся факультативною формою личнаго совѣта Государя съ министрами,—особою формою всеподданныѣйшаго доклада министра въ присутствіи другихъ министровъ.

Настоящее свое устройство Совѣтъ Министровъ получилъ въ 1905 году. Реформа была произведена указомъ 19 октября 1905 г. о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій. Въ основу преобразованія положена та мысль, что «всѣ Министерства и Главныя Управленія составляютъ единое управленіе». Совѣтъ Министровъ долженъ служить къ укрѣпленію единства въ дѣлахъ высшаго государственнаго управленія и законодательнаго почина.

Совѣтъ Министровъ состоитъ изъ министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями. Въ этомъ послѣднемъ качествѣ въ немъ участвуютъ государственный контролеръ, главноуправляющій землеустройствомъ и земледѣліемъ и оберъ-прокуроръ Св. Синода. Главные начальники прочихъ вѣдомствъ (напр., главноуправляющій государственнымъ коннозаводствомъ) участвуютъ въ Совѣтѣ лишь по предметамъ

своего вѣдомства. Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ состоитъ одинъ изъ министровъ, по назначенію Государя, или особое, призванное къ тому Монаршимъ довѣріемъ, лицо.

Предметы вѣдомства Совѣта Министровъ въ области внутренняго управленія могутъ быть сгруппированы въ слѣдующія три категоріи дѣлъ.

а) Первую категорію составляютъ дѣла, относящіеся ближайшимъ образомъ къ укрѣпленію единства въ дѣйствіяхъ начальниковъ вѣдомствъ. Никакая, имѣющая общее значеніе, мѣра управленія не можетъ быть принята главными начальниками вѣдомствъ помимо Совѣта Министровъ (Учр. Сов. Мин., ст. 15). На обсужденіе Совѣта Министровъ поступаютъ предположенія начальниковъ вѣдомствъ о замѣщеніи главныхъ должностей высшаго и мѣстнаго управленія (ст. 17). Предположенія начальниковъ вѣдомствъ, равно какъ особыхъ совѣщаній, комитетовъ и комиссій, по предметамъ законодательства, не могутъ быть вносимы въ Государственную Думу безъ предварительнаго разсмотрѣнія въ Совѣтѣ Министровъ (ст. 14).

б) Вторую категорію образуютъ дѣла по изданію чрезвычайныхъ указовъ: представленіе о чрезвычайной мѣрѣ Совѣтомъ Министровъ Государю составляетъ необходимую стадію въ изданіи указа по ст. 87 Зак. Осн.

в) Наконецъ, третья категорія складывается изъ дѣлъ, входившихъ ранѣе въ компетенцію Комитета Министровъ и, по упраздненіи этого учрежденія 23 апрѣля 1906 г., отнесенныхъ къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ. Такъ, Совѣтъ Министровъ вѣдаетъ дѣла по диспенсаціямъ, на установленіе которыхъ онъ опредѣленно уполномоченъ закономъ (дѣла объ утвержденіи акціонерныхъ компаній, о назначеніи пенсій и нѣк. др.; ср. выше, стр. 20). Совѣтъ Министровъ разсматриваетъ представленія министровъ объ оставленіи безъ послѣдствій ходатайствъ губернскихъ земскихъ собраній; ему принадлежитъ отмѣна или измѣненіе постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, «не соотвѣтствующихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія», а также и цѣлый рядъ другихъ разнообразныхъ дѣлъ (Учр. Сов. Мин., ст. 7).

3. Департаменты и Особые Присутствія входятъ въ составъ Государственнаго Совѣта, какъ административныя

учрежденія, совершенно обособленные отъ его законодательнаго присутствія. Эти административныя учрежденія не имѣютъ собственной власти: они являются совѣщательными органами при Государѣ. Ихъ постановленія и заключенія представляются на Высочайшее усмотрѣніе, и исполненіе по дѣламъ совершается въ формѣ Именныхъ указовъ или Высочайшихъ повелѣній.

И Департаменты и Особыя Присутствія по своей организаціи являются въ значительной степени наслѣдіемъ стараго устройства Государственнаго Совѣта.

Департаменты — Первый и Второй — образуются изъ предсѣдателей и членовъ, ежегодно избираемыхъ Государемъ изъ числа членовъ Госуд. Совѣта по назначенію. Вѣдѣнію Перваго Департамента подлежатъ дѣла объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній; дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ); дѣла о дисциплинарной отвѣтственности высшихъ должностныхъ лицъ и о преданіи ихъ суду за преступленія должности; дѣла, поступающія въ Госуд. Совѣтъ изъ Сената и нѣк. др. (Учр. Гос. Сов., ст. 68). Второй Департаментъ вѣдаетъ дѣла финансоваго характера и въ частности дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ безъ субсидіи изъ казны и дѣла объ устройствѣ подъѣздныхъ путей, а также дѣла объ отводѣ въ пользованіе и о продажѣ участковъ казенной земли (ст. 69; ср. выше, стр. 13 и 14). Кромѣ указанныхъ дѣлъ, вѣдѣнію Департаментовъ подлежатъ также дѣла, вносимыя на основаніи особыхъ узаконеній или по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Эти дѣла распределяются между Департаментами по постановленію Соединеннаго Присутствія Департаментовъ (ст. 70).

Особыхъ присутствій въ Госуд. Совѣтѣ образуется два: Особое Присутствіе по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ и Особое Присутствіе для предварительнаго разсмотрѣнія всеподданныйшихъ жалобъ на опредѣленія Департаментовъ Сената.

Первое состоитъ изъ четырехъ членовъ Госуд. Совѣта по назначенію. Разсмотрѣнію этого Присутствія подлежатъ дѣла о признаніи тѣхъ или другихъ имуществъ подлежащими принудительному отчужденію для государственной или общественной пользы, а также дѣла по установленію размѣра вознагражденія владѣльцевъ за отчуждаемыя имущества (ст. 97).

Второе изъ названныхъ Присутствій состоитъ изъ председателя и четырехъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ Госуд. Совѣта по назначенію и изъ сенаторовъ. Оно предварительно разсматриваетъ поступающія черезъ Канцелярію Его Императорскаго Величества по принятію прошеній всеподданныйшія жалобы на опредѣленія административныхъ департаментовъ Сената. Не разрѣшая дѣла по существу, Особое Присутствіе постановляетъ заключеніе о томъ, могутъ ли указываемыя въ жалобѣ нарушенія закона служить достаточнымъ основаніемъ для передачи дѣла на разсмотрѣніе Общаго Собранія Сената.

4. *Сенатъ* является у насъ собственно органомъ надзора и административной юстиціи. Не въ порядкѣ обжалованія, а въ качествѣ первой инстанціи Сенатъ вѣдаетъ лишь весьма ограниченный кругъ административныхъ дѣлъ. Сюда относятся: по Первому Департаменту дѣла о доказательствѣ правъ состоянія, о переходахъ изъ одного состоянія въ другое и объ актахъ состояній; и по Департаменту Герольдіи дѣла о дворянствѣ и родословныхъ книгахъ, дѣла о перемѣнѣ фамилій дворянами и почетными гражданами, сочиненіе гербовъ и нѣк. др. (Учр. Сен., ст. 19 п. 2 и ст. 21).

5. *Министерствами* называются центральныя административныя учрежденія, единоличныя и вмѣстѣ съ тѣмъ бюрократическія по своему внутреннему устройству, завѣдующія отдѣльными частями государственнаго управленія.

Министерства у насъ явились на смѣну петровскихъ коллегій. Первые шаги къ образованію министерствъ были сдѣланы при Павлѣ. Учрежденіемъ министерствъ 1802 г. Александръ I даетъ ближайшую организацію новой системѣ. Въ 1811 году министерства преобразуются по планамъ Сперанскаго. Выработанное имъ Общее учрежденіе министерствъ въ основныхъ своихъ чертахъ переживаетъ вплоть до нашего времени.

Въ каждомъ министерствѣ вся полнота власти принадлежитъ, по общему правилу, единолично министру. Слѣдуетъ, однако, указать и на существенныя отступленія отъ этого правила: извѣстною долею рѣшающей власти надѣляются въ министерствахъ и товарищи министра и директора департаментовъ.

Товарищъ министра является замѣстителемъ министра во время отсутствія послѣдняго за болѣзнью или по инымъ при-

чинамъ: въ этой роли товарищъ министра пользуется не какою-либо собственною властью, но властью министра, — онъ вступаетъ въ права и обязанности министра, подписывается «за министра». Но, независимо отъ этого, въ видахъ облегченія министра въ разросшейся за послѣднія десятилѣтія административной дѣятельности центра, въ постоянное завѣдываніе товарищей министра ввѣряются отдѣльныя категоріи дѣлъ и даже цѣлыя отрасли министерскаго управленія. Такъ, до 10 ноября 1905 г. у насъ существовала особая должность товарища министра внутреннихъ дѣлъ, завѣдывающаго, подъ высшимъ руководствомъ министра, полиціею; на обязанности его лежало направленіе дѣятельности мѣстныхъ властей «по предупрежденію и пресѣченію государственныхъ преступленій и по охраненію общественной безопасности»; по дѣламъ, производящимся въ департаментѣ полиціи, ему предоставлялось разрѣшать собственною властью всѣ вопросы, разрѣшаемые по учрежденіямъ министерствъ властью министра (Учр. Мин., ст. 319 и прил. къ ней, а также указы 22 сент. 1904 г., 23 мая и 10 ноября 1905 г.). Въ настоящее время обширными полномочіями надѣленъ начальникъ главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства: ему предоставлено разрѣшать своею властью, подъ общимъ руководствомъ министра внутреннихъ дѣлъ, многія дѣла по ввѣренной ему части управленія (Учр. Мин., прил. къ ст. 363 (прим.) по прод. 1906 г., ст. 24 и 25).

Директора департаментовъ, входящихъ въ составъ министерства, разрѣшаютъ собственною властью «всѣ дѣла текущія» (Учр. Мин., ст. 72). Дѣла текущія противопологаются «чрезвычайнымъ дѣламъ», подлежащимъ разрѣшенію министра. Къ числу текущихъ дѣлъ относятся «дѣла обыкновенныя, коихъ разрѣшеніе требуетъ одинаго соображенія съ уставомъ, учрежденіями или предшествовавшими предписаніями» (ст. 71 п. 3). Такимъ образомъ, каждое дѣло, по которому имѣется предшествующее предписаніе министра, можетъ разрѣшаться, сообразно этому предписанію, властью директора департамента. Вмѣстѣ съ тѣмъ, директору департамента принадлежатъ широкія полномочія по управленію личнымъ составомъ ввѣреннаго департамента: онъ можетъ понуждать всѣхъ чиновниковъ, составляющихъ департаментъ и отъ него зависящихъ, къ исполненію законовъ; пользуется властью по назначенію и увольненію чиновниковъ департамента, имѣетъ надзоръ за ихъ дѣй-

ствіями и разрѣшаетъ силою существующихъ законовъ всѣ затрудненія при исполненіи дѣлъ (ст. 231 и 232).

По дѣламъ, подлежащимъ рѣшенію министра, на департаментахъ лежитъ подготовка дѣлъ для доклада министру. Каждый департаментъ завѣдуетъ особою отраслью управленія, подвѣдомственной данному министерству. Къ департаментамъ приравниваются «управленія» и нѣкоторые «отдѣлы» (напр., ветеринарное управленіе и земскій отдѣлъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ). «Главныя управленія» одни приравниваются къ министерствамъ (таковы — главное управленіе землеустройства и земледѣлія и отчасти главное управленіе государственнаго коннозаводства) и другія — къ департаментамъ (напр., главное управленіе по дѣламъ печати въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ). Наравнѣ съ департаментами въ составѣ министерства стоитъ канцелярія министра. Директоръ канцеляріи имѣетъ тѣ же права, какія принадлежатъ директору департамента. На канцеляріи министра лежитъ распредѣленіе поступающихъ дѣлъ по департаментахъ и исполненіе приказаній министра по тѣмъ дѣламъ, которыя не принадлежатъ ни къ одному департаменту или которыя «министръ предоставилъ собственному своему усмотрѣнію и рѣшенію» (ст. 248). Департаменты и равныя имъ учрежденія, а также и канцелярія министра, дѣлятся на отдѣленія (либо «отдѣлы») или на «дѣлопроизводства», съ начальниками отдѣленія или дѣлопроизводителями во главѣ.

Въ составѣ министерствъ входятъ, далѣе, совѣщательныя учрежденія: совѣтъ министра, общее присутствіе департамента и нѣкоторые спеціальныя совѣты. Совѣтъ министра, по закону, полагается въ министерствахъ, состоящихъ изъ нѣсколькихъ департаментовъ. Въ свою очередь, въ департаментахъ, состоящихъ изъ нѣсколькихъ отдѣленій, полагается общее собраніе департамента. Совѣтъ министра образуется подъ предсѣдательствомъ министра изъ товарища его, директоровъ департамента и изъ особыхъ членовъ по Высочайшему назначенію. Общее присутствіе департамента составляется подъ предсѣдательствомъ директора изъ начальниковъ отдѣленій. И совѣтъ министра и общее присутствіе департамента предназначены «для разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ, по важности ихъ, общаго соображенія» (ст. 11 и ст. 16). Нѣкоторыя категоріи дѣлъ поступаютъ на разсмотрѣніе совѣта министра по требо-

ванію самого закона (напр., дѣла объ отвѣтственности должностныхъ лицъ и казны; ср. ст. 83). На практикѣ совѣты министра и общія присутствія департамента имѣютъ совершенно ничтожное значеніе: на разсмотрѣніе дѣла совѣтомъ смотрятъ, какъ на простую формальность, а общее присутствіе въ дѣйствительности почти никогда не собирается. Болѣе жизненными въ составѣ министерствъ являются спеціальныя совѣты. Обыкновенно эти совѣты имѣютъ техническій характеръ: они образуются для обсужденія вопросовъ, требующихъ особыхъ спеціальныхъ знаній и опытности и потому составляются изъ специалистовъ, ученыхъ и практиковъ. Въ качествѣ примѣра такихъ спеціальныхъ совѣтовъ назовемъ ученые комитеты въ министерствѣ народнаго просвѣщенія и въ главномъ управленіи землеустройства и земледѣлія, медицинскій совѣтъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, горный совѣтъ въ министерствѣ торговли и промышленности и т. д. Въ нѣкоторые спеціальныя совѣты входятъ, наряду съ правительственными членами, также и мѣстные люди. Такъ, въ совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ входятъ отъ 12 до 15 членовъ изъ мѣстныхъ дѣятелей. Эти члены приглашаются министромъ внутреннихъ дѣлъ изъ числа предводителей дворянства, предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ, городскихъ головъ и членовъ городскихъ управъ и изъ земскихъ и городскихъ гласныхъ. Въ совѣтъ торговли и мануфактуръ входятъ 24 члена, назначаемыхъ министромъ торговли и промышленности «изъ фабрикантовъ и торгующихъ, извѣстныхъ своими торговыми оборотами и общественнымъ кредитомъ». Московское отдѣленіе совѣта состоитъ исключительно изъ фабрикантовъ и торгующихъ, по назначенію министра, въ числѣ 32 лицъ. Въ нѣкоторые совѣты министерства торговли и промышленности входятъ также и выборные представители заинтересованныхъ группъ населенія: въ совѣтъ по дѣламъ торговаго мореплаванія—12 членовъ отъ купечества, избранныхъ биржевыми комитетами торговыхъ городовъ; въ совѣтъ по горнопромышленнымъ дѣламъ—уполномоченные отъ съѣздовъ горнопромышленниковъ и металло-заводчиковъ, по одному отъ каждаго съѣзда. Во всякомъ случаѣ, эти выборные представители отъ заинтересованныхъ группъ населенія по своему числу образуютъ лишь меньшинство въ составѣ соотвѣтственныхъ совѣтовъ.

Во многихъ специальныхъ совѣтахъ принимаютъ участіе представители другихъ министерствъ. Нѣкоторые совѣты получаютъ, при этомъ, междувѣдомственный (между-министерскій) характеръ. Министръ, председательствующій въ подобномъ совѣтѣ, утверждаетъ непосредственно лишь единогласное заключеніе совѣта. Въ случаѣ разномыслія, онъ предварительно входитъ въ соглашеніе съ тѣмъ министромъ, чей представитель остался при особомъ мнѣніи; если соглашенія не будетъ достигнуто, дѣло вносится въ Совѣтъ Министровъ. Такой порядокъ установленъ для совѣта по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, для совѣта по тарифнымъ дѣламъ, для совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства и нѣк. др.

Административныя полномочія министровъ могутъ быть сведены къ тремъ группамъ: права, связанныя съ административною дѣятельностью Монарха; полномочія въ отношеніи подчиненныхъ органовъ управленія и права въ отношеніи частныхъ лицъ.

Къ первой группѣ относятся слѣдующія полномочія.

а) Министры содѣйствуютъ Государю въ верховномъ управленіи: на нихъ лежитъ скрѣпа актовъ Монарха. «Указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемые, скрѣпляются Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ Министромъ либо Главноуправляющимъ отдѣльною частью» (Осн. Зак., ст. 24).

б) Министрамъ принадлежитъ право личныхъ всеподданныйшихъ докладовъ Государю. Безконтрольное пользованіе этимъ правомъ было ограничено въ извѣстной мѣрѣ указомъ 19 октября 1905 г. и Основными Законами 23 апрѣля 1906 г. Въ видахъ укрѣпленія единства въ дѣятельности министерствъ названный указъ установилъ слѣдующее правило. Всѣ всеподданныйшіе доклады, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ, предварительно сообщаются главными начальниками вѣдомствъ предсѣдателю Совѣта Министровъ. Такіе всеподданныйшіе доклады вносятся на разсмотрѣніе Совѣта его предсѣдателемъ или же, по соглашенію его съ подлежащимъ министромъ, докладываются этимъ послѣднимъ непосредственно Государю, притомъ, въ случаѣ надобности, въ присутствіи предсѣдателя Совѣта Министровъ (Учр. Сов. Мин., ст. 19). Вмѣстѣ съ тѣмъ, Основные Законы 1906 г. поставили

извѣстный предѣлъ неограниченной возможности для министровъ испрашивать на этихъ докладахъ диспенсаціи (ср. выше, стр. 17 и 20).

Вторая группа обнимаетъ права министровъ въ отношеніи къ подчиненнымъ органамъ управленія.

Министрамъ принадлежитъ право направлять дѣятельность подчиненныхъ установленій. «Власть Министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учрежденій» (Учр. Мин., ст. 156). Направляющая дѣятельность министровъ проявляется въ «разрѣшеніи, силою существующихъ законовъ и учрежденій, всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи» (п. 3 и 4 ст. 157). Конкретными формами этой дѣятельности являются разъясненія, даваемые подчиненнымъ мѣстамъ, и инструкціи, циркуляры, издаваемые министромъ по собственному почину.

Въ связи съ этимъ правомъ министрамъ принадлежитъ извѣстная власть надъ личнымъ составомъ подчиненныхъ установленій. Министры пользуются правомъ назначать и увольнять лицъ, занимающихъ должности шестого и пятого класса; налагать на этихъ лицъ дисциплинарныя взысканія и предавать ихъ суду за преступленія по службѣ (п. 1 и 2 ст. 157 и ст. 31).

Переходимъ къ третьей группѣ — къ правамъ министровъ въ отношеніи частныхъ лицъ. Сюда относятся обыкновенныя и чрезвычайныя полномочія.

Обыкновенныя полномочія министровъ состоятъ въ правѣ дѣлать административныя распоряженія и въ правѣ издавать административные указы. Эти полномочія принадлежать только нѣкоторымъ министрамъ и лишь по опредѣленнымъ въ законѣ предметамъ.

Въ наиболѣе широкомъ объемѣ право административныхъ распоряженій въ отношеніи частныхъ лицъ присвоено министру внутреннихъ дѣлъ: отъ него зависитъ пріемъ иностранцевъ въ русское подданство, учрежденіе надъ лицами, «вредными для общественнаго спокойствія», гласнаго полицейскаго надзора, а равно и ссылка административнымъ порядкомъ означенныхъ лицъ, разрѣшеніе сѣздовъ и т. д. Министру народнаго просвѣщенія принадлежитъ право открывать гимназіи и реальныя училища; министру финансовъ — право утверждать уставы кредитныхъ установленій и т. д.

Право изданія административныхъ указовъ предоставлено отчасти отдѣльнымъ министрамъ и отчасти нѣсколькимъ министрамъ совмѣстно. Такъ, министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено установленіе аптекарской таксы; министру путей сообщенія — изданіе обязательныхъ правилъ о судоходствѣ по внутреннимъ водянымъ сообщеніямъ, по соглашенію четырехъ министровъ издаются правила о перевозкѣ пороха по желѣзнымъ дорогамъ и т. д.

Чрезвычайныя полномочія министровъ опредѣляются въ законѣ слѣдующимъ образомъ. «Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда оно не можетъ быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія» (Учр. Мин., ст. 158). «Сіе уполномочіе особенно принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ, по ввѣренному ему охраненію внутренней безопасности» (ст. 314). Указъ 6 іюня 1905 г. объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ возложилъ на министровъ обязанность доносить сенату о принимаемыхъ ими, въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, мѣрахъ и о причинахъ настоятельности этихъ мѣръ (прим. къ ст. 158). До изданія Основныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г. приходилось мириться съ возможнымъ противорѣчіемъ этихъ чрезвычайныхъ мѣръ дѣйствующему закону. Теперь такое противорѣчіе становится юридически недопустимымъ. Согласно ст. 122 Осн. Зак., обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія министровъ «не должны противорѣчить законамъ». Чрезвычайныя мѣры, соединенныя съ измѣненіемъ закона, могутъ приниматься лишь во время прекращенія занятій Думы, въ порядкѣ ст. 87. Слѣдуетъ отмѣтить, что и кодификаторы, сохраняя по продолженію 1906 г. ст. 158 Учр. Мин., допускаютъ ее лишь подъ условіемъ подзаконности принимаемыхъ на ея основаніи мѣръ (ср. въ этомъ смыслѣ прим. къ ст. 211 Учр. Мин.).

По руководящему правилу ст. 179 Учр. Мин., «никакое министерство само собою никого судить и никакихъ тяжбъ рѣшить не можетъ». Однако, въ отступленіе отъ этого правила, министры обладаютъ значительными полномочіями судебного характера. Имъ принадлежатъ полномочія по дѣламъ о взысканіяхъ въ административномъ порядкѣ за нарушеніе уставовъ казенныхъ управленій и др. (ср. выше, стр. 8). Министръ

внутренних дѣлъ пользуется широкими полномочіями уголовнопроцессуальнаго характера въ мѣстностяхъ, объявленных въ исключительномъ положеніи, да и повсемѣстно (ср. право передачи уголовныхъ дѣлъ на разсмотрѣніе военнаго суда). Наконецъ, министрамъ принадлежать нѣкоторыя судебныя полномочія въ дѣлахъ о казенныхъ подрядахъ и поставкахъ.

Взаимное отношеніе отдѣльныхъ министерствъ опредѣляется въ нашемъ законодательствѣ слѣдующимъ образомъ. «Раздѣленіе разныхъ частей управленія по министерствамъ не есть раздѣленіе самого управленія, которое по существу своему всегда должно быть едино» (Учр. Мин., ст. 182). Однако, при этомъ единствѣ управленія, установленію коего служить Совѣтъ Министровъ, «ни одинъ министръ не долженъ самъ собою и непосредственно входить въ управленіе дѣлъ, ввѣренныхъ другому» (ст. 183). Распредѣленіе дѣлъ между отдѣльными министерствами у насъ всегда производилось въ законодательномъ порядкѣ. «Въ дѣлахъ, прикосновенныхъ къ разнымъ министерствамъ, каждый министръ обязанъ требовать содѣйствія другихъ, посредствомъ сношеній» (ст. 184).

Изъ десяти отдѣльныхъ министерствъ, имѣющихся въ Россіи, къ внутреннему управленію по своей компетенціи относятся, главнымъ образомъ, слѣдующія четыре: 1) министерство внутреннихъ дѣлъ, 2) министерство народнаго прозвѣщенія, 3) министерство путей сообщенія, и 4) министерство торговли и промышленности. Кромѣ того, значительною отраслью внутренняго управленія завѣдуетъ главное управленіе землеустройства и земледѣлія, приравниваемое закономъ къ министерствамъ.

Въ вѣдомство *министерства внутреннихъ дѣлъ* входитъ разнообразный и обширный кругъ предметовъ. Это министерство завѣдуетъ полиціею; оно вѣдаетъ дѣла по предупрежденію и пресѣченію преступленій и по охраненію общественной безопасности и порядка (департаментъ полиціи). Министръ внутреннихъ дѣлъ завѣдуетъ корпусомъ жандармовъ на правахъ шефа жандармовъ. Вѣдѣнію министерства внутреннихъ дѣлъ подлежатъ дѣла печати (главное управленіе по дѣламъ печати); врачебная и ветеринарная часть (медицинскій совѣтъ, управленіе главнаго врачебнаго инспектора; совѣщательный ветеринарный комитетъ и ветеринарное управленіе); строитель-

ное дѣло (техническо-строительный комитетъ); почта и телеграфъ (главное управленіе почтъ и телеграфовъ); дѣла по крестьянскому общественному управленію и по народному продовольствію (земскій отдѣлъ) и др. Министерству внутреннихъ дѣлъ принадлежитъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, руководство и направленіе дѣятельности мѣстныхъ учреждений, въ частности земскихъ и городскихъ, по удовлетворенію хозяйственныхъ нуждъ населенія: эти задачи съ 1904 г. возложены на вновь учрежденные совѣтъ и главное управленіе по дѣламъ мѣстнаго хозяйства.

Министерство народнаго просвѣщенія завѣдуетъ дѣломъ народнаго образованія. Въ отношеніи народныхъ школъ, женскихъ, духовныхъ и спеціальныхъ учебныхъ заведеній его компетенція дѣлится съ синодомъ, съ вѣдомствомъ Императрицы Маріи и съ другими министерствами.

Министерство путей сообщенія, управляемое на основаніи временнаго учрежденія 3 мая 1899 г., вѣдаетъ пути сообщенія Имперіи. Въ составъ министерства входитъ инженерный совѣтъ для разработки техническихъ вопросовъ общаго значенія, установленія по желѣзнодорожной части (управленіе желѣзныхъ дорогъ и управленіе по сооруженію желѣзныхъ дорогъ), управленіе внутреннихъ водныхъ путей и шоссейныхъ дорогъ и учебный отдѣлъ для завѣдыванія подвѣдомственными министерству техническими учебными заведеніями.

Министерство торговли и промышленности учреждено 27 октября 1905 г. для завѣдыванія дѣломъ торговли и промышленности. Раньше эта часть внутренняго управленія состояла, главнымъ образомъ, въ вѣдѣніи министерства финансовъ. Къ вѣдомству новаго министерства отнесены дѣла торговаго мореплаванія и торговыхъ портовъ (совѣтъ по дѣламъ торговаго мореплаванія и техническій совѣтъ, отдѣлы торговаго мореплаванія и торговыхъ портовъ и комитетъ по портовымъ дѣламъ); горная часть (горный совѣтъ и совѣтъ по горно-промышленнымъ дѣламъ, горный департаментъ и горный ученый комитетъ, а также геологическій комитетъ); дѣла торговли и промышленности (отдѣлы торговли и промышленности, совѣтъ торговли и мануфактуръ съ его московскимъ отдѣленіемъ, главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе и главная палата мѣръ и вѣсовъ), и въ частности дѣла коммерческаго и художественно-промышленнаго образованія (совѣтъ по учебнымъ дѣламъ и учебный отдѣлъ).

Главное управленіе землеустройства и земледѣлія было образовано 6 мая 1905 г. изъ прежняго министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Главному управленію ввѣряется завѣдываніе сельскохозяиственной и лѣсною промышленностью (сельскохозяиственный совѣтъ и ученый комитетъ, департаментъ земледѣлія и отдѣлы сельской экономіи и земельныхъ улучшеній, лѣсной департаментъ съ корпусомъ лѣсничихъ и лѣсной спеціальный комитетъ); завѣдываніе государственными имуществами (департаментъ государственныхъ земельныхъ имуществъ и гидрологическій комитетъ); переселенческая часть (переселенческое управленіе) и дѣло крестьянскаго землеустройства и землепользованія (комитетъ по землеустроительнымъ дѣламъ).

Прочія министерства и главныя управленія (министерства финансовъ, юстиціи, иностранныхъ дѣлъ, военное, морское, Императорскаго Двора и главное управленіе государственнаго коннозаводства) имѣютъ лишь частичное или косвенное значеніе для внутренняго управленія.

6. Нѣкоторые предметы внутренняго управленія состоятъ у насъ въ вѣдѣніи особыхъ центральныхъ установленій. Церковно-приходскія школы и духовныя учебныя заведенія находятся въ завѣдываніи Св. Синода. Вѣдомство Императрицы Маріи, съ его обширнымъ просвѣтительнымъ дѣломъ и дѣломъ общественнаго призрѣнія, управляется Опекунскимъ Совѣтомъ. Дѣла о службѣ гражданской подлежатъ спеціальному Комитету о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства.

Опекунскій Совѣтъ есть высшее государственное учрежденіе по дѣламъ, относящимся къ управленію вѣдомствомъ Императрицы Маріи. Совѣтъ находится «подъ непосредственными Высочайшими Ихъ Императорскихъ Величествъ повелѣніями» (ср. выше, стр. 24). Онъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго вѣдомствомъ, изъ почетныхъ опекуновъ, назначаемыхъ Высочайшею властью. Опекунскій Совѣтъ имѣетъ два присутствія: петербургское и московское; въ каждое изъ нихъ входятъ всѣ тѣ почетные опекуны, которые въ данный моментъ хотя бы временно находятся въ Петербургѣ или въ Москвѣ. Дѣла для разсмотрѣнія въ Совѣтѣ заготовляетъ Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія по учрежденіямъ вѣдомства Императрицы Маріи (бывшее четвертое отдѣленіе Собственной Е. И. В. канцеляріи). Дѣла, превы-

пашуюція власть Совѣта; далѣе, дѣла, по которымъ въ Совѣтѣ послѣдуетъ совершенное разногласіе въ мнѣніяхъ, и, наконецъ, дѣла особой важности представляются въ видѣ «докладныхъ статей» на Высочайшее усмотрѣніе.

Комитетъ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства и о наградахъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго Собственною Е. И. В. канцеляріею, изъ товарища главноуправляющаго и членовъ, назначаемыхъ по Высочайшему усмотрѣнію. Вѣдѣнію Комитета подлежатъ представленія о служебныхъ перемѣнахъ по должностямъ 4—6 классовъ, о производствѣ въ первый классный чинъ, о производствѣ въ чины за выслугу лѣтъ, о наградахъ и др. Дѣлопроизводство Комитета возлагается на инспекторскій отдѣлъ Собственной Е. И. В. канцеляріи. Заключенія Комитета по подлежащимъ его вѣдѣнію дѣламъ, вмѣстѣ съ проектами приказовъ по службѣ и наградными списками, идутъ на Высочайшее утвержденіе (Учр. Ком. Служб. Св. Зак., т. 1 ч. 2, по прод. 1908 г.).

§ 18. Мѣстные правительственные органы внутренняго управленія.

Коркуновъ, Русское государственное право, т. 2, стр. 414 — 487 и 281 — 288. *Лазаревскій*, Лекціи, т. 2 ч. 1, стр. 200 — 243, 254 — 257. *В. В. Ивановскій*, Русское государственное право, т. 2. Мѣстные установленія. Каз. 1898. *Ив. Блиновъ*, Губернаторы, историко-юридическій очеркъ, 1905. *И. Тарасовъ*, Полиція въ эпоху реформъ, 1885; *его-же*, Личное задержаніе, какъ полицейская мѣра безопасности, ч. 2, 1886.

Въ цѣляхъ мѣстнаго управленія территорія страны дѣлится на опредѣленные районы. Административное дѣленіе страны будетъ спеціальнымъ, поскольку оно служитъ осуществленію отдѣльныхъ задачъ управленія, и общимъ—по мѣрѣ того, какъ къ нему приурочивается организація всѣхъ вообще отраслей управленія, для которыхъ нѣтъ спеціальныхъ дѣленій. Спеціальными дѣленіями въ Россіи являются дѣленія на различные административные округа. По предметамъ внутренняго управленія мы имѣемъ округа учебные, путей сообщенія, почтово-телеграфные, горные. Общимъ административнымъ дѣленіемъ у насъ является дѣленіе на губерніи или, для нѣкоторыхъ окраинъ, на области. Губерніи состоятъ изъ уѣздовъ.

и городовъ — губернскихъ, уѣздныхъ и безуѣздныхъ. Уѣзды подраздѣляются на станы въ полицейскомъ отношеніи и на земскіе участки, волости и сельскія общества по предметамъ крестьянскаго общественнаго управленія. Города обособляются въ самостоятельныя единицы по предметамъ городского самоуправленія, а города губернскіе — также и въ полицейскомъ отношеніи.

49 губерній Европейской Россіи управляются по Общему Учрежденію Губернскому. Что же касается окраинъ, то онѣ имѣютъ особое административное устройство. Сводъ Законовъ содержитъ особенныя Учрежденія для управленія губерній Царства Польскаго, Кавказскаго края, Закаспійской области, Туркестанскаго края, Степныхъ областей, Сибири (Учрежденіе Сибирское), а также для области войска Донскаго и другихъ земель казачьихъ войскъ (Учрежденіе гражданскаго управленія казаковъ). Управление сибирскихъ инородцевъ, самоѣдовъ, калмыковъ и киргизовъ опредѣляется особымъ Положеніемъ объ инородцахъ (всѣ эти узаконенія см. въ т. 2 Св. Зак.). Законы объ устройствѣ управленія въ Финляндіи содержатся въ Сборникѣ постановленій Великаго Княжества Финляндскаго. Разсматривая устройство и компетенцію правительственныхъ органовъ въ мѣстностяхъ, управляемыхъ по Общему Учрежденію Губернскому, мы остановимся на должности губернатора и учрежденіи губернскаго правленія, на должностяхъ генераль-губернатора и градоначальника и на учрежденіи общей (уѣздной и городской) полиціи и специальной жандармской полиціи. Съ устройствомъ другихъ органовъ, на которыхъ лежатъ отдѣльныя задачи внутренняго управленія, мы будемъ имѣть случай ознакомиться въ дальнѣйшихъ частяхъ нашего курса.

1. Правительственнымъ органомъ внутренняго управленія въ губерніи является, прежде всего, *губернаторъ*. Губернаторы назначаются Высочайшею властью. Какихъ-либо условій для замѣщенія этой должности, образовательнаго или служебнаго ценза закономъ не установлено.

Въ должности губернатора сохраняются историческія черты «главы и хозяина» губерніи, — «представителя высшей правительственной въ губерніи власти» (Общ. Учр. Губ., ст. 271): въ такомъ именно значеніи должность губернатора, учрежденная первоначально при Петрѣ В., была у насъ въ старое

время поставлена Екатериною II (ср. ея Наставленіе Губернаторамъ 1764 г.). Однако, съ учрежденіемъ министерствъ и съ непосредственнымъ подчиненіемъ имъ цѣлаго ряда мѣстныхъ учрежденій, губернаторъ въ дѣйствительности перестаетъ быть «начальникомъ губерніи». Онъ остается большею частью во главѣ лишь тѣхъ мѣстныхъ учрежденій, которыя состоятъ въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ. Такимъ образомъ, изъ хозяина губерніи онъ въ значительной степени превращается въ вѣдомственный органъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Установленію іерархической подчиненности губернатора министру внутреннихъ дѣлъ способствуетъ еще и то обстоятельство, что назначаются и смѣщаются губернаторы по всеподданнѣйшимъ докладамъ министра внутреннихъ дѣлъ и имъ же представляются къ наградамъ.

Въ качествѣ представителя высшей правительственной власти въ губерніи, губернатору принадлежит надзоръ за всѣми находящимися въ губерніи административными учрежденіями и должностными лицами гражданскаго вѣдомства (ст. 271). При опредѣленіи губернскими административными учрежденіями своею властью чиновниковъ вновь на службу или къ должностямъ, при перемѣщеніи съ одной должности на другую, а также при замѣщеніи должностей по найму, губернаторъ долженъ быть объ этомъ увѣдомленъ, и если онъ признаетъ чиновника неблагонадежнымъ, то въ правѣ, въ двухнедѣльный срокъ, заявить о своемъ несогласіи, и тогда это назначеніе или перемѣщеніе не можетъ состояться. Неполученіе отъ губернатора отвѣта на увѣдомленіе въ двухнедѣльный срокъ признается за изъясненіе имъ своего согласія (ст. 286). Это полномочіе является дискреціоннымъ правомъ губернатора, не допускающимъ никакого обжалованія. Далѣе, всѣ представленія непосредственнаго начальства о награжденіи должностныхъ лицъ, подчиненныхъ административнымъ губернскимъ учрежденіямъ, кромѣ контрольных палатъ, восходятъ въ министерства не иначе, какъ черезъ губернатора (ст. 288). Наконецъ, губернатору предоставлено право вызывать или приглашать къ себѣ для объясненій всѣхъ служащихъ въ губерніи лицъ, даже не подчиненныхъ ему въ служебномъ отношеніи, «несмотря на сравнительное ихъ по классу должности или по чину старшинство, или на особый характеръ служебной дѣятельности, иногда совершенно независимой отъ вліянія административной власти». Патріар-

хальное воззрѣніе на губернатора, какъ на хозяина губерніи, особенно ярко выражается въ постановленіи закона объ этомъ вызовѣ: служащія въ губерніи лица, 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» (ст. 292).

Губернатору принадлежитъ общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія въ губерніи (ст. 272).

Какъ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ, губернаторъ вѣдаетъ, въ предѣлахъ ввѣренной ему губерніи, всѣ дѣла внутренняго управленія, относящіяся къ компетенціи этого министерства. Важнѣйшимъ полномочіемъ губернатора въ данной области является завѣдываніе полиціею: губернатору и губернскому правленію подчиняется вся полиція губерніи, кромѣ жандармской (ст. 694). Губернаторъ обязанъ охранять права церкви, дворянства и другихъ сословій, а также общественное благоустройство и благочиніе; онъ обязанъ обезпечивать народное продовольствіе, охранять народное здравіе, имѣть попеченіе объ общественномъ призрѣніи (ст. 298—347).

Губернатору принадлежитъ право дѣлать административныя распоряженія («принимать мѣры, относящіяся къ отдѣльнымъ случаямъ») и издавать обязательныя постановленія, но послѣднія только по предметамъ благочинія, порядка и безопасности (ст. 421).

При исполненіи своихъ обязанностей губернаторъ долженъ соблюдать порядокъ, установленный закономъ для каждаго рода дѣлъ. Основное начало, опредѣляющее этотъ порядокъ, состоитъ въ томъ, что губернаторъ не дѣйствуетъ лично, но всегда черезъ какое-либо учрежденіе (губернское правленіе, губернскія присутствія смѣшаннаго состава и особые комиссіи и комитеты). Прямыми отъ своего лица распоряженіями губернаторъ въ правѣ дѣйствовать лишь въ точно указанныхъ закономъ случаяхъ: въ дѣлахъ, не терпящихъ отлагательства, въ дѣлахъ, подлежащихъ особенной тайнѣ, и нѣк. др. (ст. 275). Впрочемъ, губернаторамъ предоставляется возможность избѣгать закономъ установленнаго порядка и въ другихъ случаяхъ. Губернаторъ долженъ входить «въ непосредственныя формальныя сношенія» съ присутственными мѣстами и должностными лицами «лишь при явной въ томъ необходимости». Вообще же,

ему рекомендуется пользоваться въ сношеніяхъ съ учрежденіями и служащими, а также со «знатнѣйшими и почетнѣйшими городскими обывателями», средствами «неоффиціальныхъ объясненій», «словесныхъ замѣчаній и внушеній», «словеснаго и, такъ сказать, приватнаго сообщенія своихъ мыслей и видовъ правительства». «Такія словесныя замѣчанія и объясненія,— по указанію Общаго Учрежденія Губернскаго,—часто бываютъ дѣйствительнѣе оффиціальныхъ предписаній или отношеній» (ст. 445—447). Замѣтимъ, въ заключеніе, что и въ тѣхъ случаяхъ, когда губернаторъ дѣйствуетъ черезъ вспомогательныя учрежденія, ихъ сдерживающее вліяніе парализуется подчиненностью ихъ самихъ тому же губернатору. Губернаторъ является обыкновенно и предсѣдателемъ всѣхъ этихъ учреждений.

2. Губернатору въ осуществленіи его функцій непосредственно содѣйствуетъ *губернское правленіе*.

Дѣйствующій законъ называетъ губернское правленіе «высшимъ въ губерніи мѣстомъ», подчиненнымъ непосредственно Сенату (ст. 436 и 440). Однако, уже и по Екатерининскому Учрежденію о губерніяхъ 1775 г., создавшему губернскія правленія, присутствія послѣднихъ, въ составѣ государева намѣстника, губернатора и двухъ совѣтниковъ, имѣли только совѣщательный голосъ съ правомъ протеста въ Сенатъ противъ нецѣлесообразныхъ и незаконныхъ приказаній губернатора. Съ укрѣпленіемъ власти губернатора, губернское правленіе утратило всякую самостоятельность; оно превратилось, вопреки буквѣ закона, въ разновидность канцеляріи губернатора. Подчиняясь губернатору, губернское правленіе, вмѣстѣ съ нимъ, оказалось вѣдомственнымъ органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ: министръ внутреннихъ дѣлъ назначаетъ членовъ общаго присутствія губернскаго правленія; ему принадлежитъ и надзоръ за движеніемъ дѣлъ въ губернскихъ правленіяхъ.

Губернское правленіе состоитъ изъ общаго присутствія и канцелярій. Общее присутствіе, подѣ предсѣдательствомъ губернатора, составляютъ: вице-губернаторъ, обыкновенно замѣняющій отсутствующаго предсѣдателя, совѣтники въ числѣ не менѣе двухъ, губернский врачебный инспекторъ, губернский инженеръ, губернский землемѣръ и тюремный инспекторъ (для временнаго замѣщенія совѣтника можетъ назначаться ассесоръ). Вице-губернаторъ и совѣтники участвуютъ въ общемъ присутствіи по всѣмъ дѣламъ, а прочіе члены только по дѣламъ,

касающимся врачебной, строительной или межевой части, по принадлежности. При губернском правлении состоятъ двѣ канцеляріи: канцелярія общаго присутствія, подъ управленіемъ секретаря губернскаго правленія, и канцелярія губернскаго правленія, подчиненная вице-губернатору. Канцелярія губернскаго правленія распредѣляется на распорядительныя отдѣленія, въ завѣдываніи совѣтниковъ, и на отдѣленія врачебное, строительное, межевое и тюремное, подъ начальствомъ соотвѣствующихъ членовъ общаго присутствія.

Компетенція губернскаго правленія опредѣляется въ законѣ длиннымъ перечнемъ отдѣльныхъ категорій дѣлъ (ст. 438). Въ общемъ, это всѣ тѣ дѣла, которыя восходятъ по дѣйствующимъ узаконеніямъ къ губернатору и не подлежатъ вѣдѣнію канцеляріи губернатора и особыхъ губернскихъ комиссій, комитетовъ и присутствій. Практически особенно важными являются обязанности губернскаго правленія по завѣдыванію полицією: губернское правленіе «охраняетъ права личности и собственности, общую безопасность, тишину и спокойствіе», оно «содѣйствуетъ всѣмъ другимъ управленіямъ въ исполненіи законовъ и понуждаетъ подчиненныя ему мѣста и лица къ исполненію ихъ обязанностей» (ст. 437).

Изъ дѣлъ, специально присвоенныхъ губернскому правленію, слѣдуетъ отмѣтить разрѣшеніе пререканій о подвѣдомственности между городскими и уѣздными учрежденіями какъ своего вѣдомства, такъ равно и разныхъ административныхъ вѣдомствъ (ст. 469), а также преданіе суду, по преступленіямъ должности, должностныхъ лицъ административныхъ вѣдомствъ, опредѣляемыхъ къ должностямъ губернскими властями (Уст. Уг. Суд., ст. 1088).

Значительная часть дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію губернскаго правленія, разрѣшается единолично властью губернатора. При этомъ, многія менѣе важныя дѣла (такъ называемыя дѣла административныя второго разряда) совсѣмъ не вносятся въ общее присутствіе: канцелярія губернскаго правленія является по этимъ дѣламъ простымъ исполнителемъ рѣшеній губернатора. «Дѣла административныя перваго разряда», къ которымъ относятся, между прочимъ, всѣ распоряженія, ограничивающія чьи-либо права личныя или по имуществу (ст. 497), по закону предварительно вносятся на разрѣшеніе общаго присутствія: однако, «если губернаторъ не согласенъ съ постановленіемъ

присутствія, то предлагаетъ ему свое мнѣніе», при чемъ «предложеніе губернатора принимается къ исполненію» (ст. 506 и 507). Въ конечномъ итогѣ и эти дѣла разрѣшаются собственно единолично губернаторомъ. Самое внесеніе этихъ дѣлъ въ общее присутствіе обращается въ замедляющую дѣлопроизводство формальность. Какъ сообщаетъ Н. И. Лазаревскій, «практически дѣло сводится къ тому, что постановленія губернатора облакаются въ сложную форму журнала никогда въ дѣйствительности не происходившаго засѣданія, при чемъ въ этомъ журналѣ подводятся тѣ или другіе мотивы къ заранѣе испрошенной резолюціи губернатора, и журналъ этотъ представляется членамъ правленія къ подписи» (Лекціи, т. 2, ч. 1, стр. 239).

Лишь такъ называемыя дѣла судныя (преданіе чиновниковъ суду, пререканія о подвѣдомственности и нѣк. др.) рѣшаются въ губернскомъ правленіи коллегиально—постановленіями общаго присутствія не иначе, какъ по большинству голосовъ. Мнѣніе губернатора по этимъ дѣламъ равносильно мнѣнію всякаго другого члена присутствія и даетъ перевѣсъ лишь въ томъ случаѣ, когда голоса раздѣляются поровну (ст. 495 и 507).

Кромѣ губернскаго правленія, губернатору въ дѣлахъ управленія содѣйствуютъ канцелярія губернатора и чиновники для особыхъ порученій. Въ губернаторской канцеляріи производится переписка по дѣламъ земства; выдача заграничныхъ паспортовъ; переписка по дѣламъ печати; наконецъ, переписка по дѣламъ, требующимъ особой тайны и личнаго распоряженія губернатора (ст. 430). Въ послѣднее время на канцелярію губернатора, сверхъ того, возложено дѣлопроизводство городскихъ по дѣламъ объ обществахъ присутствій, а также губернскихъ комитетовъ по дѣламъ мелкаго кредита (прим. 3 къ ст. 430, по Прод. 1906 г.).

3. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ (въ настоящее время фактически только на окраинахъ) состоятъ, кромѣ губернаторовъ, главные начальники губерній или *генераль-губернаторы*. Они назначаются по непосредственному избранію и особому личному къ нимъ довѣрію Государя для завѣдыванія одною или нѣсколькими губерніями. Должность генераль-губернатора или «государева намѣстника», учрежденная Екатериною II, одно время конструировалась, по характеру полномочій, какъ центральное учрежденіе, дѣйствующее на мѣстѣ (намѣстничество), но, съ развитіемъ министерствъ, генераль-губерна-

торства утратили это значеніе. Теперь генераль-губернаторъ есть органъ мѣстнаго управленія, играющій роль средней инстанціи между министерствами и губернскими учрежденіями. Онъ пользуется тѣми же правами, какъ губернаторъ, но, сверхъ того, и нѣкоторыми особыми полномочіями. Сюда относится, прежде всего, право непосредственныхъ сношеній съ Государемъ: генераль-губернаторъ имѣетъ право представлять на Высочайшее усмотрѣніе о всѣхъ предметахъ, какіе онъ признаетъ необходимыми; въ то же время, заколъ предвидитъ возможность полученія имъ непосредственно отъ Государя Высочайшихъ повелѣній по дѣламъ края (ст. 238 и 240). Вмѣстѣ съ тѣмъ, всѣ взаимныя сношенія министровъ съ губернаторами ведутся черезъ генераль-губернатора (ст. 241 и 242). Никакая новая мѣра, касающаяся даннаго края, не можетъ состояться иначе, какъ по предварительномъ истребованіи заключенія генераль-губернатора (ст. 243). Въ отношеніи должностныхъ лицъ края генераль-губернатору предоставляется право при всякой открывающейся вакансіи, замѣщеніе коей зависитъ отъ высшаго правительства, ходатайствовать объ опредѣленіи въ эти должности чиновниковъ, лично ему извѣстныхъ: «такое ходатайство не оставляется, безъ особыхъ причинъ, безъ уваженія» (ст. 234). При представленіяхъ министровъ о награжденіи губернскихъ чиновниковъ (за исключеніемъ чиновъ судебныхъ и контрольных установленій) всегда присоединяется мнѣніе генераль-губернатора (ст. 245).

Въ общемъ, задача генераль-губернаторской должности сводится къ политическому надзору и политическому руководительству мѣстною администраціею (ср. Лазаревскій, *Лекціи*, т. 2, ч. 1, стр. 208). Согласно *Общей Инструкціи* 1853 г., данной генераль-губернаторамъ въ самое глухое время николаевской эпохи, они должны «устремлять все свое вниманіе на духъ и нравственное направленіе во всѣхъ сословіяхъ» и «устранять всякій поводъ къ ложнымъ понятіямъ, превратнымъ толкованіямъ и гибельному лжеумудрствованію» (ст. 217).

Губернаторъ и всѣ прочія мѣста и лица, составляющія губернское управленіе, исполняютъ всѣ законныя требованія, предложенія и предписанія генераль-губернатора (ст. 247). Законъ не указываетъ на генераль-губернатора, какъ на инстанцію для обжалованія распоряженій губернскихъ властей. Но, во всякомъ случаѣ, генераль-губернаторы имѣютъ право

измѣнять и отмѣнять обязательныя постановленія подчиненныхъ имъ губернаторовъ (ст. 236).

4. Обѣ столицы (Москва съ 1906 г.) и нѣкоторые портовые города (Одесса, Севастополь, Керчь, Николаевъ и Ростовъ на Дону) выдѣлены совсѣмъ изъ состава губерній: они образуютъ особыя *градоначальства*. Управление послѣднихъ не подчиняется губернскому начальству, а занимаетъ равное съ нимъ положеніе. Во главѣ этого управленія стоитъ градоначальникъ, назначаемый Высочайшею властью. Въ составъ управленія градоначальника въ обѣихъ столицахъ входятъ помощники градоначальника, чиновники особыхъ порученій и секретарь, канцелярія, отдѣленіе по охраненію общественной безопасности и порядка («охранное отдѣленіе»), врачебное управленіе, техническая часть и др. учрежденія.

Управленіе градоначальствомъ состоитъ въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ. Градоначальникъ, вообще говоря, пользуется правами губернатора. Но при градоначальникѣ обыкновенно нѣтъ учрежденія, соотвѣтствующаго губернскому правленію: исключеніе представляютъ петербургское и ростовское градоначальства, въ составъ коихъ входитъ «совѣщательное присутствіе» изъ чиновъ градоначальства. Въ совѣщательномъ присутствіи разрѣшаются коллегіально, по большинству голосовъ, дѣла о преданіи суду служащихъ, о высылкѣ изъ столицы безпаспортныхъ и о наложеніи опеки надъ имѣніями расточителей; прочія дѣла, подлежащія обсужденію присутствія, разрѣшаются властью градоначальника.

Въ завѣдываніи градоначальника сосредоточивается полицейское управленіе въ предѣлахъ градоначальства. Полицейское управленіе въ столицахъ составляютъ полицеймейстеры, участковые пристава и ихъ помощники, полицейская стража, образуемая изъ околоточныхъ надзирателей и городскихъ, конно-полицейская стража, полицейскій резервъ со школою для приготовленія къ низшимъ полицейскимъ должностямъ и др.

5. Губернатору и губернскому правленію подчинены непосредственно *уѣздныя и городскія полицейскія учрежденія*. Специально полицейскихъ губернскихъ учреждений у насъ не существуетъ. По Учрежденію 1775 г. и вплоть до шестидесятыхъ годовъ прошлаго вѣка уѣздная и городская полиціи были взаимно обособлены: во главѣ уѣздной стоялъ земскій

исправникъ или капитанъ, замѣщаемый по выбору дворянства, и во главѣ городской—городничій, по назначенію. Въ 1860 г. послѣдовало узаконеніе объ увольненіи губернаторами неблагонадежныхъ выборныхъ земскихъ исправниковъ и вообще объ отмѣнѣ выборнаго начала въ прѣмѣненіи къ этой должности. А вслѣдъ затѣмъ донинѣ дѣйствующими временными правилами 1862 г. о преобразованіи полиціи должность городничаго была упразднена, и вѣдѣнію уѣздной полиціи быть подчиненъ весь уѣздъ съ уѣзднымъ и безуѣздными городами, находящимися въ немъ. Изъ вѣдомства уѣздной полиціи исключались только губернскіе и нѣкоторые болѣе значительные города и мѣстечки, сохранившіе свою отдѣльную полицію.

Органомъ уѣздной полиціи является уѣздное полицейское управленіе, состоящее изъ уѣзднаго исправника и его помощника. Существовавшія прежде общія присутствія уѣзднаго полицейскаго управленія, подъ предсѣдательствомъ исправника, изъ засѣдателей, избравшихся отъ дворянъ и крестьянъ, были въ 1889 г. упразднены. Въ городахъ и мѣстечкахъ, не подвѣдомыхъ уѣздной полиціи, функціонируетъ городское полицейское управленіе, состоящее изъ полицеймейстера и его помощниковъ.

Полицейскому управленію подчинены исполнительные чиновники полиціи: въ уѣздахъ становые пристава, завѣдующіе отдѣльными станами, на которые дѣлится уѣздъ, въ городѣ—участковые и городскіе пристава, ихъ помощники и полицейскіе надзиратели. За «исполнительными чиновниками полиціи» въ іерархическомъ порядкѣ слѣдуютъ «низшіе чины полиціи»: урядники и стражники уѣздной полицейской стражи, городоры и другіе полицейскіе служители городскихъ полицейскихъ командъ и нижніе чины состоящей въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ конно-полицейской стражи. Къ составу городского полицейскаго управленія принадлежатъ особо пожарныя команды, подчиненныя брандмейстерамъ.

Уѣздная полицейская стража была образована въ 1903 г. временно, впредь до общаго переустройства мѣстнаго управленія, «для охраненія благочинія, общаго спокойствія, безопасности и порядка въ мѣстностяхъ, подвѣдомственныхъ уѣздной полиціи». Она состоитъ изъ урядниковъ и стражниковъ. Высшее завѣдываніе уѣздною полицейскою стражею принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ; въ губерніи она

подчиняется губернатору, въ уѣздѣ—уѣздному исправнику, въ станѣ—становому приставу. Завѣдываніе строевою частью полицейской стражи (ея строевымъ обученіемъ, вооруженіемъ и конскимъ снаряженіемъ) возлагается на губернское жандармское управленіе. Стражники подчиняются урядникамъ. Допускается, по распоряженію подлежащихъ гражданскихъ властей, передвиженіе стражи, для временнаго усиленія полицейской охраны, въ предѣлахъ уѣзда и губерніи и даже изъ одной губерніи въ другую. Кромѣ того, министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется испрашивать чрезъ Совѣтъ Министровъ Высочайшее разрѣшеніе на учрежденіе въ мѣстностяхъ, нуждающихся въ усиленной полицейской охранѣ, особыхъ жандармскихъ, казачьихъ и иныхъ полицейскихъ командъ (ст. 634 прим. и прил. и ст. 655 прим. по Прод. 1906 г.).

Уѣздные исправники назначаются властью губернатора. Становые пристава назначаются губернскимъ правленіемъ преимущественно изъ мѣстныхъ дворянъ, имѣющихъ въ губерніи недвижимую собственность. Чины уѣздной полицейской стражи опредѣляются на службу уѣзднымъ исправникомъ, по надлежащемъ ихъ испытаніи: кромѣ здороваго тѣлосложенія, для стражниковъ требуется умѣніе читать и писать и «общее достаточное развитіе», а для урядниковъ—умѣніе составлять протоколы и общее знакомство съ полицейской службою. Городовые и другіе полицейскіе служители городскихъ полицейскихъ командъ назначаются полицейскимъ управленіемъ.

Въ 1879 г. министру внутреннихъ дѣлъ было предоставлено разрѣшать ходатайства общественныхъ учреждений и частныхъ обществъ и лицъ объ учрежденіи должностей исполнительныхъ полицейскихъ чиновниковъ внѣ городскихъ поселеній (а съ 1900 г. и въ оныхъ), съ возмѣщеніемъ на счетъ упомянутыхъ учреждений, обществъ и лицъ издержекъ казны по содержанію такихъ должностей. Указомъ 6 декабря 1905 г. губернаторамъ было предоставлено удовлетворять своею властью ходатайства землевладѣльцевъ объ учрежденіи въ сельскихъ мѣстностяхъ на частныя средства отдѣльныхъ исполнительныхъ полицейскихъ должностей и должностей низшихъ чиновъ полиціи или о сформированіи командъ пѣшей или конной полицейской стражи. Учреждаемыя на частныя средства полицейскія должности и команды полицейской стражи имѣютъ назначеніемъ поддержаніе порядка, спокойствія и безопасности въ предѣ-

лахъ тѣхъ мѣстностей, для которыхъ охрана предназначается. Подчиняясь на общемъ основаніи губернатору и состоя въ вѣдѣніи мѣстнаго исправника, эти полицейскіе чины и команды обязаны исполнять законныя требованія владѣльцевъ по охранѣ ихъ имѣній. Условія вознагражденія полицейскихъ чиновъ опредѣляются тѣми лицами, на чьи средства они учреждены. При отказѣ учредителей отъ дальнѣйшаго предоставленія средствъ и въ случаѣ признанія губернскимъ начальствомъ дальнѣйшаго существованія стражи не вызываемымъ необходимостью губернатору предоставляется ее упразднить (прил. къ ст. 642 (прим.) по Прод. 1906 г.).

Закономъ 6 іюля 1908 г. въ составѣ полицейскихъ управлений Имперіи образованы сыскныя отдѣленія для производства розыска по дѣламъ общеуголовнаго характера, какъ въ городахъ, такъ и въ уѣздахъ.

Предметы вѣдомства полиціи подробно, но все же только примѣрно, перечислены въ ст. 681—684 Общ. Учр. Губ.: они обнимаютъ наблюденіе за исполненіемъ законовъ, охраненіе безопасности, дѣла общественнаго благоустройства и исполненіе разныхъ обязанностей по дѣламъ казеннаго управленія и по дѣламъ судебного вѣдомства, военнаго и др. Къ обязанностямъ полиціи относится «охраненіе общественнаго спокойствія, благочинія, добрыхъ нравовъ, порядка и должнаго властямъ повиновенія; усмиреніе всякаго дѣйствія, противнаго вѣрноподданническому долгу и послушанію; донесенія о томъ начальству»; выдача видовъ на жительство, прописка ихъ, составленіе вѣдомостей о всѣхъ живущихъ въ городахъ; собираніе свѣдѣній о происшествіяхъ; представленіе по начальству о рѣдкихъ произведеніяхъ природы; выдача свидѣтельствъ о бѣдности, о поведеніи, о родствѣ и свойствѣ, на пріобрѣтеніе ядовитыхъ веществъ и оружія; удостовѣреніе документовъ и т. д. Общая полиція у насъ должна быть всегда къ услугамъ всѣхъ вѣдомствъ: къ ней должны обращаться не только въ тѣхъ случаяхъ, когда необходимо примѣнить къ обывателю принужденіе, но и тогда, когда требуется просто непосредственно къ нему обратиться: врученіе всякаго рода повѣстокъ и объявленій отъ административныхъ учреждений каждаго вѣдомства производится по закону не иначе, какъ черезъ полицію. Въ опредѣленіи задачъ полиціи дѣйствующее законодательство всецѣло проникнуто воззрѣніями Петровскаго регла-

мента Главному Магистрату. Приведемъ двѣ-три статьи Общ. Учр. Губ. для примѣра. Уѣздный исправникъ «обязанъ бдительно смотрѣть за точнымъ исполненіемъ всѣми и каждымъ въ уѣздѣ вѣрноподданническаго долга, за повсемѣстнымъ порядкомъ, тишиною». «Онъ обязанъ отправлять должность свою не только съ дѣятельностію и точностію, но и съ изъясненіемъ во всякомъ случаѣ челоуѣколюбія и доброжелательства къ народу, обходясь со всѣми осторожно, кротко, даже снисходительно, хотя безъ малѣйшаго послабленія въ дѣлахъ и требованіяхъ законныхъ» (ст. 758). «Домъ Станового Пристава доступенъ всякому во всякое время, какъ прибѣжище на случай опасности и нужды. Приставъ долженъ быть всегда готовъ выслушивать терпѣливо жалобы, прошенія, объясненія и донесенія, до охраненія силы законовъ или общаго спокойствія относящіяся, а равно и для оказанія защиты всѣмъ и каждому противъ обидъ и насилій» (ст. 780). «Ссоры, драки, буйство и безчиніе всякаго рода немедленно прекращаются властію Станового Пристава»; онъ «тщательно наблюдаетъ, чтобы во ввѣренномъ ему станѣ вообще не было чинимо и допускаемо дѣйствій и поступковъ запрещенныхъ» (ст. 782 и 783).

На опасности, какія представляетъ для населенія полиція въ роли опекуна, указало еще въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ совѣщаніе, выдѣленное изъ состава правительственной комиссіи ст.-секр. Каханова по реформѣ мѣстнаго управленія. По заключенію совѣщанія, неопредѣленность, многочисленность и разбросанность полицейскихъ правилъ естественно и необходимо приводятъ къ тому, что даже въ рукахъ самаго добросовѣстнаго полицейскаго чина присвоенная ему власть легко обращается въ произволъ или бесполезное стѣсненіе для населенія. По словамъ проф. Тарасова, для полиціи безотвѣтственной передъ судомъ, какъ наша полиція, «всякая принудительная власть оказывается рано или поздно недостаточною, при мизерныхъ или призрачныхъ результатахъ, достигаемыхъ ею, такъ какъ, съ одной стороны, стремленіе къ произволу всегда безгранично, съ другой—произволъ этотъ самъ по себѣ обезсиливаетъ полицію, создавая для нея все новыя и новыя опасности»... *) Въ послѣднее время несовмѣстимость съ началами правового государства патріархальнаго устройства

*) Тарасовъ, Личное задержаніе, ч. 2, отд. 2, стр. 364.

полиціи авторитетно отмѣчена Высочайше учрежденнымъ подъ предѣтельствомъ ген.-ад. графа Игнатѣева Особымъ Совѣщаніемъ по пересмотру исключительныхъ законоположеній. По мнѣнію Совѣщанія, Уставъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, на которомъ основаны полномочія полиціи, слагаясь изъ постановленій XVIII и даже XVII столѣтій, не можетъ быть согласованъ съ началами возвѣщенной 17 октября 1905 г. съ высоты Престола гражданской свободы; онъ, напротивъ, покоится именно на отрицаніи этой свободы, на строгой и подробной регламентаціи всѣхъ особенностей гражданского быта и на постоянной опеке и надзорѣ за обывателемъ, т.-е. на началѣ, присущемъ такъ называемому полицейскому государству и отжившемъ свое время.

6. Наблюденіе и розыскъ по дѣламъ политическаго характера производится чинами *отдѣльнаго корпуса жандармовъ*. Корпусъ жандармовъ былъ сформированъ въ 1827 г. въ качествѣ исполнительнаго органа при только что образованномъ III-мъ Отдѣленіи Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи. Подъ впечатлѣніемъ декабрьскихъ событій Николай I хотѣлъ сосредоточить непосредственно въ своихъ рукахъ борьбу съ крамолою. На обязанность III-го Отдѣленія было возложено завѣдываніе «высшею полиціей», собираніе свѣдѣній о сектахъ и расколахъ, а также о лицахъ, состоящихъ подъ надзоромъ полиціи, высылка и размѣщеніе людей подозрительныхъ и вредныхъ и т. д. вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ видно изъ инструкции гр. Бенкендорфа, перваго шефа корпуса жандармовъ и главнаго начальника III-го Отдѣленія, жандармскимъ чинамъ, эти учрежденія должны были служить «благотворительной цѣли Государя Императора утвердить благосостояніе и спокойствіе всѣхъ Россіи сословій» подъ охраною закона, возстановить правосудіе, оградить права гражданъ отъ сильныхъ лицъ, «довести гласъ страждущаго челоувѣчества до престола Царскаго—и беззащитнаго и безгласнаго гражданина немедленно поставить подъ Высочайшую защиту Государя». Благодаря этой «благотворительной цѣли», кругъ дѣятельности III-го Отдѣленія, а вмѣстѣ съ нимъ и корпуса жандармовъ, быстро расширился, охвативъ чрезвычайное разнообразіе дѣлъ, до бракоразводныхъ включительно.

Но, какъ замѣчаетъ проф. Тарасовъ, «между намѣченною цѣлью и выполненіемъ ея оказалась цѣлая пропасть:

новое учрежденіе превратилось въ худшую изъ тайныхъ полицій»...*)

Положеніе о корпусѣ жандармовъ 1867 г., реорганизуя жандармерию, создаетъ мѣстныя губернскія и уѣздныя жандармскія управленія. Кругъ дѣятельности жандармскихъ управленій ограничивается, главнымъ образомъ, «обязанностями наблюдательными». Далѣе, правилами 1871 г. на чиновъ корпуса жандармовъ возлагается производство дознаній о государственныхъ преступленіяхъ. Дознаніе о преступленіяхъ общеуголовнаго характера жандармскіе чины должны производить лишь по особому порученію со стороны лицъ прокурорскаго надзора. Вообще же, обязанность жандармовъ по изслѣдованію общихъ преступленій ограничивается сообщеніемъ прокурорскому надзору и полиціи о замѣченномъ преступномъ дѣяніи и принятіемъ мѣръ къ сохраненію слѣдовъ его до прибытія полиціи (Уст. Уг. Суд., ст. 261¹⁻³ и ст. 1035¹⁻²).

Большая часть послѣдующихъ узаконеній имѣла цѣлью увеличеніе штата жандармскихъ управленій, при чемъ усиленіе жандармской полиціи доходило до того, что для нѣкоторыхъ мѣстностей изданы были дополнительные штаты къ дополнительнымъ.**)

6 апрѣля 1880 г. III-е Отдѣленіе преобразуется въ департаментъ государственной полиціи при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. Завѣдываніе корпусомъ жандармовъ на правахъ шефа жандармовъ возлагается на министра внутреннихъ дѣлъ. Онъ имѣетъ высшій надзоръ за точнымъ исполненіемъ чинами корпуса своихъ обязанностей и высшее руководство дѣятельностью чиновъ корпуса по обнаруженію и изслѣдованію преступленій (Учр. Мин., ст. 312). Что же касается командованія корпусомъ жандармовъ, какъ отдѣльною военною частью, то оно вручается одному изъ товарищей министра внутреннихъ дѣлъ. Командиръ корпуса жандармовъ пользуется правами и властью, присвоенными командующимъ войсками военныхъ округовъ. На товарища министра, которому ввѣрялось командованіе корпусомъ жандармовъ, вмѣстѣ съ тѣмъ возлагалось и ближайшее завѣдываніе общеою полиціею, подъ высшимъ руководствомъ министра. Полномочія этого товарища министра

*) Тарасовъ, Личное задержаніе, Ч. 2, отд. 2, ст. 122; ср. стр. 115 и сл.

**) Ibid. стр. 206 и 207.

были особенно расширены Высочайшими указами 22 сентября 1904 г. и 23 мая 1905 г. Но 10 ноября 1905 г. должность товарища министра внутренних дѣлъ, заведующаго полиціею, была упразднена, и для командованія отдѣльнымъ корпусомъ жандармовъ учреждена особая должность командира корпуса.

Мѣстныя жандармскія управленія совершенно обособлены отъ губернскихъ учреждений: они подчиняются непосредственно своимъ начальникамъ. Связь ихъ съ общимъ управленіемъ устанавливается лишь черезъ министра внутренних дѣлъ.

Въ составъ корпуса жандармовъ входятъ жандармскія полицейскія управленія желѣзныхъ дорогъ. На чиновъ этихъ управленій возлагается охраненіе внѣшняго порядка, благочинія и общественной безопасности на всемъ пространствѣ земли, отчужденномъ подъ желѣзныя дороги, включая всѣ находящіяся на этой полосѣ постройки и сооруженія. Въ предѣлахъ своего вѣдомства жандармскія полицейскія управленія несутъ всѣ обязанности общей полиціи и пользуются всѣми правами, ей присвоенными (Общ. Учр. Губ., ст. 693; Уст. Желѣзн. Дор., ст. 183—187; Уст. Уг. Суд., ст. 261⁹).

7. Административное устройство нашихъ *окраинъ* представляетъ существенныя особенности.

Органами управленія Великимъ Княжествомъ Финляндскимъ являются министръ статсъ-секретарь Финляндіи, Императорскій финляндскій сенатъ и губернаторы. Сенатъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ генераль-губернатора, изъ общаго собранія и двухъ департаментовъ, судебного и хозяйственнаго, при чемъ послѣдній и заведуетъ ближайшимъ образомъ гражданскимъ управленіемъ Финляндіи.

Во главѣ управленія губерніями Царства Польскаго или Привислянскими стоитъ Варшавскій генераль-губернаторъ, облеченный особыми, весьма значительными полномочіями. При немъ—совѣщаніе изъ представителей различныхъ вѣдомствъ для обсужденія дѣлъ, передаваемыхъ на его разсмотрѣніе генераль-губернаторомъ, и помощникъ по полицейской части, осуществляющій непосредственно, подъ высшимъ руководствомъ генераль-губернатора, надзоръ за сохраненіемъ государственнаго порядка и общественной безопасности въ предѣлахъ края.

Кавказскимъ краемъ управляетъ Намѣстникъ Его Императорскаго Величества на Кавказѣ. Эта должность, существовавшая раньше съ 1840 по 1881 г., снова возстановлена 26 февраля

1905 г. Намѣстникъ въ дѣйствіяхъ своихъ подчиненъ непосредственно Верховной власти. Онъ въ правѣ «принимать на мѣстѣ всѣ мѣры, обстоятельствами требуемыя» (Учр. Кавк., ст. 11²). Въ отношеніи служащихъ на Кавказѣ, за исключеніемъ чиновъ Государственного Контроля, Государственного Банка и судебного вѣдомства, Намѣстникъ осуществляетъ непосредственно всѣ права, принадлежащія министрамъ (ст. 14). Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ Намѣстникъ можетъ отмѣнять постановленія губернскихъ и областныхъ административныхъ мѣстъ и общественныхъ учреждений края (ст. 17 и 27 п. 9). При Намѣстникѣ состоятъ два помощника и совѣтъ изъ представителей вѣдомствъ.

Закаспійская область подчиняется главному надзору туркестанскаго генераль-губернатора. Мѣстное областное управленіе возлагается на начальника области съ расширенными полномочіями губернатора.

Внутреннее управленіе Туркестанскаго края, за исключеніемъ установленій и лицъ, принадлежащихъ къ учебному и почтово-телеграфному вѣдомствамъ, находится въ вѣдѣніи военнаго министерства. Главное управленіе краемъ ввѣрено генераль-губернатору. При немъ состоитъ совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ его помощника, изъ военныхъ губернаторовъ отдѣльныхъ областей и представителей вѣдомствъ.

Степныя области—Акмолинская и Семипалатинская—образуютъ Степное генераль-губернаторство, состоящее въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ. Семирѣченская область съ 1897 г. включена въ составъ туркестанскаго генераль-губернаторства, съ передачею ея въ вѣдѣніе военнаго министерства.

Сибирь, за исключеніемъ Тобольской и Томской губерній, образуетъ два генераль-губернаторства: Иркутское и Приамурское. Области, входящія въ составъ Приамурскаго генераль-губернаторства, управляются военными губернаторами—наказными атаманами казачьихъ войскъ. Остальная часть Сибири находится въ вѣдѣніи гражданскихъ губернаторовъ. Имъ содѣйствуетъ общее присутствіе губернскаго управленія изъ представителей вѣдомствъ.

Гражданское управленіе области войска Донскаго и другихъ земель казачьихъ войскъ подчинено военному министерству. Во главѣ мѣстнаго управленія области войска Донскаго

стоитъ войсковой наказный атаманъ, пользующійся по части гражданской правами генераль-губернатора. Къ обязанностямъ наказнаго атамана относится, между прочимъ, наблюденіе за тѣмъ, чтобы «не были нарушаемы или ослабляемы дарованныя войску привилегіи и преимущества» (Упр. Казак., ст. 5, прим. 1). При наказномъ атаманѣ состоитъ областное правленіе.

Управленіе кочевыми и бродячими инородцами Приморской и Амурской областей предоставляется мѣстнымъ военнымъ губернаторамъ, которые обязаны сообразоваться съ обычаями разныхъ племенъ, вошедшихъ въ составъ области, и съ мѣстными условіями (Пол. Инор., ст. 15). Управленіе самоѣдами, обитающими въ архангельской губерніи, принадлежитъ главному управленію землеустройства и земледѣлія. Калмыки и киргизы состоятъ въ вѣдѣніи астраханскаго губернатора. Для управленія внутренней киргизской ордою существуетъ «до времени» особый временный совѣтъ въ составѣ предсѣдателя и совѣтниковъ изъ русскихъ чиновниковъ и совѣтниковъ изъ ордынцевъ (ст. 581 и сл.)

§ 19. Понятіе о самоуправленіи.

Севшиниковъ, Основы и предѣлы самоуправленія, 1892. *Лазаревскій*, Самоуправленіе. Статья въ сборникѣ «Мелкая земская единица», 1902 стр. 1—55; перепечатана въ изслѣдованіи: Отвѣтственность за убытки, 1905, стр. 584—638; кратко—Лекціи, т. 2 ч. 1 стр. 39—51. *Коркуновъ*, Русское госуд. право, т. 2 стр. 488—501. *Матвѣевъ*, Теоріи самоуправленія въ современной наукѣ, Вѣстн. Пр. 1904 кн. X стр. 165—183. *Еллинекъ*, Общее ученіе о государствѣ, 1908, стр. 461—478. *Редлихъ*, Англійское мѣстное управленіе, т. 2, 1908 стр. 341—428. *Gneist*, Selfgovernment, 1871. *Gluth*, Die Lehre von der Selbstverwaltung, 1887. *Neukamp*, Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne, Arch. f. öff. Recht IV (1889), S. 377 ff. *Blodig*, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, 1894. *Hatschek*, Die Selbstverwaltung in ihrer politischen und juristischen Bedeutung, *Preuss*, Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität. Festgabe für P. Laband, 1908. *Slawitschek*, Selbstverwaltung und Autonomie, 1910.

Подъ самоуправленіемъ мы разумѣемъ такую организацію административныхъ учрежденій, при которой на населеніе данной мѣстности или на опредѣленный кругъ заинтересованныхъ лицъ возлагается самостоятельное по отношенію къ правительственнымъ учрежденіямъ завѣдываніе дѣлами государственнаго управленія. Самоуправленіе будетъ мѣстнымъ, когда

на мѣстное населеніе возлагается самостоятельное завѣдываніе различными отраслями государственнаго управленія въ данномъ территоріальномъ районѣ,—и предметнымъ или вѣдомственнымъ, если опредѣленному кругу заинтересованныхъ лицъ предоставляется самостоятельное завѣдываніе одною опредѣленною отраслью государственнаго управленія. Къ мѣстному самоуправленію относится наше земское и городское общественное управленіе; къ предметному — биржи, учебное самоуправленіе университетовъ и т. п. Наибольшая роль въ государственномъ управленіи принадлежитъ мѣстному самоуправленію.

Образованіе современнаго понятія о самоуправленіи исторически связано съ переходомъ отъ абсолютнаго государства къ правовому въ Западной Европѣ. То, что достигалось участіемъ народнаго представительства въ законодательствѣ, самоуправленіе должно было осуществить въ государственномъ управленіи.

Въ исторіи образованія современнаго понятія о самоуправленіи можно намѣтить слѣдующіе этапы: возникновеніе у англичанъ понятія *selfgovernment*; распространеніе на континентѣ естественно-правового ученія о свободной общинѣ; развитіе хозяйственной и общественной теорій о самоуправленіи; переходъ къ государственной теоріи и попытки связать отличіе самоуправления отъ коронной администраціи съ управленіемъ посредствомъ почетныхъ должностей, съ непрофессіональнымъ характеромъ общественной службы, съ конструкціею публичнаго юридическаго лица и съ примѣненіемъ выборнаго начала.

1. Понятіе самоуправления первоначально возникло въ Англіи: слово «*selfgovernment*» начинаетъ употребляться у англичанъ съ конца XVIII столѣтія для обозначенія всего общаго характера англійскаго государственнаго строя, какъ самоуправления народнаго, находящаго свое завершеніе въ парламентѣ. *Selfgovernment* противопоставляется господствующему на континентѣ управленію одностороннею, ничѣмъ не связанною волею абсолютнаго монарха.

2. Въ болѣе тѣсномъ значеніи понятіе самоуправления усваивается на континентѣ. Оно связывается здѣсь съ идеей свободной общины. Коронные чиновники, завѣдывавшіе въ началѣ XIX вѣка общинными дѣлами и имуществомъ въ Германіи, довели общинное хозяйство до полнаго упадка. Въ

тяжеломъ положеніи находилось коммунальное дѣло и въ Бельгіи, гдѣ, по присоединеніи послѣдней вѣнскимъ конгрессомъ къ Нидерландамъ, прежняя самостоятельность общинъ была совершенно подавлена нидерландскимъ правительствомъ. Въ борьбѣ противъ этого угнетенія возникаетъ мысль о естественномъ правѣ общины на самостоятельное завѣдываніе своими дѣлами. Національный учредительный конгрессъ, созванный въ Бельгіи, по отдѣленіи ея отъ Нидерландовъ, въ 1830 г., противопоставляетъ общинную власть (*puissance municipale*) законодательной, судебной и исполнительной власти: община старше государства; законъ ее находить, а не создаетъ.

Эта мысль получаетъ ближайшее развитіе въ ученіи нѣмецкихъ публицистовъ сороковыхъ годовъ прошлаго вѣка. Самоуправленіе составляетъ основное право (*Grundrecht*) общины; это право проистекаетъ изъ самой природы общины. Отсюда, полицейская опека надъ общиной является принципиально недопустимой. Подъ вліяніемъ этой естественно-правовой теоріи франкфуртская имперская конституція 1849 г. признаетъ за общиной неотъемлемое право на «самостоятельное завѣдываніе общинными дѣлами, включая сюда и мѣстную полицію». Это начало провозглашается также и въ другихъ германскихъ конституціяхъ того времени (въ прусской, австрійской и т. д.).

3. Съ теченіемъ времени въ той же Германіи понятіе самоуправления получаетъ болѣе широкое значеніе. Считаясь съ реальными явленіями, приходится признавать самоуправляющимися единицами не только общины, но и болѣе крупныя территоріальныя дѣленія (уѣзды, округа, провинціи), а равно и нѣкоторыя не территоріальныя соединства, объединенныя одною профессіею или какимъ-либо общимъ дѣломъ. Самоуправленіе начинаетъ означать право самостоятельнаго завѣдыванія своими дѣлами для всѣхъ этихъ соединствъ.

Самоуправленіе въ этомъ смыслѣ не можетъ уже получить естественно-правового обоснованія. Съ извѣстной точки зрѣнія можно было говорить о прирожденныхъ правахъ общины, сложившейся до государства; но, вѣдь, крупныя территоріальныя и иныя соединства моложе государства. Основаніемъ ихъ полномочій (равно какъ и современной общины, получившей свое настоящее строеніе уже въ государствѣ) является не ихъ собственная «природа», но законъ.

Тѣмъ не менѣе, и нѣкоторыя позднѣйшія ученія о самоуправленіи сохраняютъ слѣды естественно-правовой теоріи. Сущность этихъ ученій состоитъ въ слѣдующемъ. Самостоятельность самоуправляющихся единицъ обусловливается характеромъ самихъ дѣлъ, которыми онѣ завѣдуютъ. Это не дѣла государственнаго управленія, но собственныя дѣла даннаго соединства. Такими дѣлами почитаются то одни дѣла мѣстнаго хозяйства (хозяйственная теорія), то всѣ, вообще, дѣла, затрагивающія ближайшимъ образомъ интересы мѣстнаго общества (общественная теорія). Государство не заинтересовано въ судьбѣ этихъ дѣлъ, и потому оно предоставляетъ территоріальнымъ и другимъ соединствамъ самостоятельное завѣдываніе ими.

На самомъ дѣлѣ, однако, какую бы задачу самоуправленія мы ни взяли — дорожное дѣло, санитарное дѣло, народное образованіе, призрѣніе бѣдныхъ, — съ нею всегда связаны не только мѣстные, но и общегосударственные интересы. Анти-санитарное состояніе данной мѣстности можетъ быть источникомъ эпидеміи, грозной для всего государства. Народная тьма глухой провинціи задерживаетъ политическое развитіе всей страны и т. д. Съ ростомъ культуры, взаимная связанность отдѣльныхъ мѣстностей становится все болѣе тѣсною и многообразною. Въ конституціонномъ государствѣ нѣтъ уже, въ сущности, мѣстныхъ нуждъ: народное представительство ближайшимъ образомъ претворяетъ ихъ въ общегосударственное дѣло.

Дѣла самоуправляющихся единицъ отнюдь не являются ихъ «собственными», мѣстными, не государственными дѣлами. И хозяйственная и общественная дѣятельность самоуправляющейся единицы въ государствѣ носитъ принудительный характеръ: она соединена съ опредѣленными, основанными на законѣ, обязанностями для органовъ и для членовъ данной единицы. Предписывая или допуская принудительное осуществленіе извѣстныхъ задачъ самоуправляющимися единицами, законодатель тѣмъ самымъ признаетъ государственное значеніе этихъ задачъ. Такимъ образомъ, предметы самоуправленія являются предметами государственнаго управленія.

«Собственныхъ» же дѣлъ, которыя, по природѣ своей, составляли бы естественную компетенцію самоуправляющейся единицы, въ дѣйствительности совсѣмъ не существуетъ. У отдѣльныхъ отраслей внутренняго управленія нѣтъ такихъ

естественныхъ свойствъ, которыя дѣлали бы ихъ безусловно то предметами самоуправленія то задачами правительственной дѣятельности: въ осуществленіи каждой изъ задачъ внутренняго управленія участвуютъ и коронная администрація и органы самоуправления. Распредѣленіе предметовъ вѣдомства между самоуправленіемъ и коронною администраціею опредѣляется всецѣло соображеніями цѣлесообразности. Одинъ и тотъ же предметъ въ одномъ государствѣ и въ данное время можетъ быть отнесенъ къ самоуправленію, въ другомъ или въ другое время — къ компетенціи правительственныхъ учреждений.

4. Самоуправленіе есть гдартвеослнное установленіе; предметы его вѣдомства суть дѣла государственнаго управленія: эти положенія образуютъ общую основу господствующей нынѣ государственной теоріи самоуправления. Образование этой теоріи связано съ именами Лоренца ф. Штейна и особенно Гнейста, изъ которыхъ послѣдній, опираясь на конкретное изученіе англійскаго строя, наглядно показалъ, что всѣ обязанности, лежавшія на англійскомъ мѣстномъ самоуправленіи, имѣли своимъ предметомъ осуществленіе на мѣстахъ задачъ государственнаго управленія.

Послѣ того, какъ самоуправленіе было признано административнымъ установленіемъ государства, для дальнѣйшаго выясненія его понятія оставалось отличить его отъ правительственныхъ учреждений. Задача самоуправления всегда и вездѣ сводилась къ установленію самостоятельности тѣхъ или иныхъ соединствъ по отношенію къ правительственнымъ учреждениямъ. Вопросъ объ отличіи самоуправления отъ коронной администраціи послѣдовательно становился вопросомъ о тѣхъ особенностяхъ въ организаціи самоуправления, въ которыхъ коренится основа этой самостоятельности.

По ученію Гнейста, самоуправленіе должно составить необходимый коррективъ къ системѣ управленія посредствомъ кабинета, отвѣтственнаго лишь передъ парламентскимъ большинствомъ и потому отражающаго на себѣ направленіе господствующей въ данное время партіи. Для обезпеченія безпристрастнаго, непартійнаго управленія функціи его слѣдуетъ возложить на лицъ независимыхъ, благодаря имущественному положенію, отъ партійной политики, — лучше всего на представителей крупнаго землевладѣнія, которые выполняли бы эти функ-

ції безмездно, изъ чести. Отсюда, отличительнымъ признакомъ самоуправленія, съ точки зрѣнія Гнейста, является система бесплатныхъ, почетныхъ должностей (Ehrenamt). Органы самоуправленія назначаются на должность непосредственно королемъ; они не состоятъ на жалованьи у правительства и потому пользуются широкой независимостью отъ центральной администраціи.

Къ такому взгляду на самоуправленіе Гнейста привело изученіе и, вмѣстѣ съ тѣмъ, идеализація англійскихъ учрежденій XVIII и начала XIX вѣка: типичною для самоуправления ему представлялась почетная должность англійскаго мирового судьи, который долгое время сосредоточивалъ въ своихъ рукахъ, вмѣстѣ съ мировою юстиціею, и почти все мѣстное управленіе. Однако, Гнейстъ недостаточно оцѣнилъ ту эволюцію, которая произошла въ мѣстномъ управленіи Англіи со времени 30-хъ годовъ прошлаго вѣка. Значеніе почетныхъ должностей, безмездно отправляемыхъ крупными землевладѣльцами, въ XIX столѣтіи сводится постепенно на нѣтъ. Ихъ замѣняютъ въ мѣстномъ управленіи выборные совѣты отъ мѣстнаго населенія, построенные на широкой демократической основѣ. При этомъ, какъ показываетъ новѣйшее изслѣдованіе объ англійскомъ мѣстномъ управленіи Редлиха, лишь со времени демократическихъ реформъ XIX вѣка мѣстное самоуправленіе и получило свое настоящее развитіе въ Англіи. При системѣ же почетныхъ должностей начало selfgovernment,—въ смыслѣ политическаго устройства, противоположнаго абсолютной монархіи,—проявлялось въ мѣстномъ управленіи въ наименьшей мѣрѣ. Благодаря системѣ почетныхъ должностей, мѣстное управленіе находилось въ рукахъ тѣхъ же крупныхъ аграріевъ, которые стремились удержать власть и въ центрѣ: они служили не столько нуждамъ широкихъ слоевъ населенія, сколько одностороннимъ интересамъ своего класса (ср. Редлихъ, т. 1, стр. 81).

5. Въ виду полнаго несоотвѣтствія современнымъ представленіямъ о самоуправленіи, ученіе Гнейста теперь оставлено. Если его точка зрѣнія и проявляется у новѣйшихъ публицистовъ, то лишь въ существенно измѣненномъ видѣ. Такъ, Георгъ Мейеръ видитъ особенность самоуправленія въ непрофессіональномъ характерѣ его должностей. Служба по самоуправленію не бесплатна, но она не является для служащаго и глав-

нымъ источникомъ средствъ къ жизни, какъ у профессиональныхъ чиновниковъ. Служащій по самоуправленію остается болѣе гражданиномъ, нежели должностнымъ лицомъ,—и это обезпечиваетъ живую связь самоуправления съ мѣстнымъ обществомъ.

Легко, однако, убѣдиться въ томъ, что и этотъ моментъ не можетъ служить отличительнымъ признакомъ для самоуправления. Иной чиновникъ получаетъ по должности лишь незначительную часть средствъ къ жизни, но это еще не дѣлаетъ его органомъ самоуправления; и, съ другой стороны, для многихъ городскихъ и земскихъ служащихъ получаемое ими по общественной службѣ содержаніе оказывается главнымъ, если не единственнымъ источникомъ средствъ, но оттого въ чиновъ коронной администраціи они не превращаются.

6. По воззрѣнію, господствующему въ настоящее время среди нѣмецкихъ ученыхъ, типическое отличіе самоуправления отъ коронной администраціи заключается въ томъ, что хотя органы самоуправления и исполняютъ функціи государственнаго управленія, но являются органами не государства, какъ опредѣленнаго юридическаго лица, но органами общинъ и другихъ самоуправляющихся единицъ, какъ особыхъ отъ государства юридическихъ лицъ*). Въ правахъ публичнаго юридическаго лица, которыми пользуются самоуправляющіяся единицы, и лежитъ юридическое основаніе ихъ самостоятельности по отношенію къ коронной администраціи.

Однако, публичнымъ юридическимъ лицомъ можетъ быть и чисто правительственное установленіе, напр., казна. Далѣе, контрагентомъ самоуправляющейся единицы въ публично-правовомъ отношеніи является не государство, но то или другое должностное лицо или административное учрежденіе. И самоуправляющаяся единица и правительственное установленіе будутъ въ правовомъ государствѣ одинаково субъектами публичнаго права; то обстоятельство, что одни изъ нихъ устанавливаютъ юридическія отношенія въ качествѣ единичныхъ субъектовъ (отдѣльныя должностныя лица), а другія — множественныхъ (публичныя юридическія лица), не даетъ никакого ключа къ уясненію различія между самоуправленіемъ и коронною администраціею.

*) Ср. Лазаревскій, Лекціи, т. 2. ч. 1 стр. 46.

7. По воззрѣнію, господствующему во французской и русской литературѣ, кореннымъ отличіемъ самоуправления отъ коронной администраціи является система выборныхъ должностей. Замѣщеніе должностей по выборамъ среди мѣстнаго населенія образуетъ ближайшую гарантію самостоятельности для органовъ мѣстнаго самоуправления по отношенію къ коронной администраціи и ихъ тѣснѣйшей связи съ данною мѣстностью.

Правильность этой теоріи пытаются оспорить ссылками на то, что, съ одной стороны, бываютъ и такія выборныя должности, которыя нимало не обезпечиваютъ характерной для самоуправления самостоятельности, и что, съ другой стороны, существуютъ и назначенные органы самоуправления. Эти ссылки представляются, по нашему мнѣнію, мало убѣдительными. Что касается указанія на безсиліе такихъ выборныхъ должностей, какъ хотя бы засѣдатели въ бывшемъ общемъ присутствіи уѣзднаго полицейскаго управленія, то, вѣдь, конечно, никакіе выборы не создадутъ самоуправления, если ихъ значеніе будетъ искусственно парализовано полнымъ подчиненіемъ избранныхъ коронной администраціи. Изложенную теорію не подрываетъ и фактъ существованія назначенныхъ органовъ въ системѣ самоуправления. Какъ на образецъ назначеннаго органа самоуправления, обыкновенно ссылаются на англійскаго мирового судью; но, какъ мы видѣли, послѣдній вовсе не является типичнымъ органомъ самоуправления. Пока мѣстное управленіе Англіи дѣйствительно находилось въ его рукахъ, о мѣстномъ самоуправленіи собственно почти не могло быть и рѣчи. Вообще, назначеніе того или другого органа внести въ систему самоуправления совершенно чуждое ему начало. Противорѣчіе можетъ оставаться незамѣтнымъ, если правительство, соблюдая извѣстный тактъ, будетъ при назначеніи сообразовываться съ симпатіями мѣстнаго населенія. Но это не мѣняетъ сути дѣла: каждое ограниченіе въ примѣненіи выборнаго начала ослабляетъ ту самостоятельность соединенства, внѣ которой нѣтъ самоуправления; напротивъ, расширеніе этого начала, въ смыслѣ примѣненія его къ большому кругу должностей и привлеченія къ нему болѣе широкаго круга избирателей, поднимаетъ и укрѣпляетъ самоуправленіе.

Выборное начало будетъ обезпечивать самостоятель-

ность соединства тѣмъ лучше, чѣмъ послѣдовательнѣе осуществятся въ организаціи самоуправленія вытекающія изъ этого начала послѣдствія. Право избранія должностныхъ лицъ цѣнно для населенія лишь при томъ условіи, если выборному открыта извѣстная возможность сообразоваться, конечно въ рамкахъ закона, съ воззрѣніями и симпатіями своихъ избирателей. Выборное начало неизбѣжно утратить всякій разумный смыслъ, если избранные будутъ подчинены такъ же, какъ и правительственные чиновники, административной іерархіи и связаны, подобно имъ, всевозможными инструкціями и указаніями со стороны высшихъ административныхъ учреждений. Такимъ образомъ, выборное начало приводитъ къ ослабленію зависимости органовъ самоуправления отъ центральной власти. Зато оно устанавливаетъ отвѣтственность выборныхъ передъ избирателями: уже одна возможность невозобновленія полномочій по истеченіи срока заставляетъ первыхъ считаться съ мнѣніями послѣднихъ и тѣмъ самымъ поддерживаетъ тѣсную связь органовъ самоуправления съ населеніемъ.

§ 20. Типы мѣстнаго самоуправления.

Перси Ашлей, Мѣстное и центральное управленіе. Сравнительный очеркъ учреждений Англіи, Франціи, Пруссіи и Соединенныхъ Штатовъ, 1910. *Редлихъ*, Англійское мѣстное управленіе, т. 1, 1907 и т. 2, 1908. *Фэрли*, Мѣстное управленіе въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки, 1910. *Аваловъ*, Децентрализація и самоуправленіе во Франціи, 1905. *Свѣшниковъ*, Основы и предѣлы самоуправления, 1892. *Коркуновъ*, Русское государственное право, т. 2 стр. 501—531. Статьи *Виноградова*, *Ковалевскаго* и др. въ Сборникѣ «Мелкая земская единица». *В. В. Ивановскій*, Организація мѣстнаго самоуправления во Франціи и Пруссіи, 1886. *Е. М. Кулишеръ*, Городская и земская полиція въ нѣкоторыхъ западно-европейскихъ государствахъ, Журн. Мин. Юст. Мартъ—Апр. 1909.

По степени той самостоятельности, которою пользуются самоуправляющіяся единицы, можно различать два типа мѣстнаго самоуправления: англо-американскій и континентальный. Въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ на началахъ самоуправления организуется все мѣстное управленіе: роль правительственныхъ учреждений, поскольку таковыя здѣсь существуютъ, обыкновенно исчерпывается въ отношеніи мѣстнаго управленія одною лишь функціею надзора. Напротивъ, во Фран-

ціи, въ Пруссіи, въ большинствѣ другихъ государствъ европейскаго континента и, въ частности, у насъ въ Россіи организація мѣстнаго управленія представляетъ извѣстный компромиссъ между системою правительственныхъ учреждений и самоуправленіемъ. Завѣдываніе дѣлами государственнаго управленія на мѣстахъ распредѣляется въ этихъ государствахъ между органами правительства и органами самоуправления, при чемъ дѣятельность послѣднихъ протекаетъ не только подъ надзоромъ, но и подъ властнымъ руководствомъ центральныхъ и мѣстныхъ правительственныхъ учреждений.

Въ *Англии* важнѣйшими территоріальными единицами мѣстнаго управленія являются административные графства и приходы. Эти дѣленія сложились на почвѣ историческаго расчлененія страны на графства и церковные приходы, хотя районы административныхъ графства и прихода обыкновенно уже не совпадаютъ съ границами древняго графства и нынѣшняго церковнаго прихода.

Органовъ правительственной власти, которые соответствовали бы въ графствѣ нашимъ губернаторамъ, въ англійскомъ мѣстномъ управленіи совсѣмъ не имѣется; старинная должность шерифа, который прежде стоялъ во главѣ графства, теперь совершенно утратила свое значеніе. Важнѣйшею коронною должностію на мѣстахъ издавна была должность мировыхъ судей: однако, новѣйшими реформами 1888 и 1894 гг. значительная часть административныхъ дѣлъ, которыя лежали раньше на мировыхъ судьяхъ и ихъ четвертныхъ сѣздахъ, перенесена на выборные совѣты графствъ и приходовъ.

Главнымъ органомъ графства въ настоящее время является образованный закономъ 1888 года совѣтъ графства. Право избирать и быть избираемыми въ совѣтъ, равно какъ и въ другіе органы мѣстнаго самоуправления, принадлежитъ лицамъ обоого пола, достигшимъ совершеннолѣтія и имѣющимъ квартиру на свое имя, при условіи пребыванія въ графствѣ не мене одного года и уплаты извѣстной суммы налоговъ. До послѣдняго времени женщины совсѣмъ не имѣли на выборахъ въ совѣтъ пассивнаго избирательнаго права, активное же принадлежало только дѣвицамъ и вдовамъ. Всѣ эти ограниченія, связанныя съ поломъ и замужествомъ, были отмѣнены закономъ 28 августа 1907 г. («Женскій актъ 1907 г.»). Составъ совѣта увеличивается на одну треть посредствомъ кооптаціи изъ числа

избирателей (кооптированные члены называются альдерменами). Совѣтъ выбираетъ предсѣдателя изъ своей среды или внѣ—изъ числа избирателей. Совѣтъ обладаетъ обширными полномочіями по управленію графствомъ; въ частности ему принадлежитъ право изданія административныхъ указовъ (bye laws). Совѣтъ функционируетъ отчасти въ полномъ составѣ, но главнымъ образомъ въ формѣ различныхъ комитетовъ, которые образуются изъ числа его членовъ по избранію совѣтомъ. Учрежденіе нѣкоторыхъ комитетовъ (напр., финансоваго) обязательно для совѣта; другіе образуются по усмотрѣнію совѣта. Особо слѣдуетъ отмѣтить соединенные комитеты, въ которые входятъ члены отъ двухъ или нѣсколькихъ административныхъ и отчасти судебныхъ учреждений: такъ, для завѣдыванія полиціею графства обязательно учреждается соединенный комитетъ изъ равнаго числа представителей отъ совѣта графства и отъ четвертныхъ сѣздовъ мировыхъ судей. Совѣтъ въ правѣ делегировать комитетамъ значительную часть своихъ полномочій по опредѣленнымъ предметамъ; онъ можетъ предоставить комитетамъ право придавать своимъ рѣшеніямъ законную силу безъ предварительнаго ихъ утвержденія совѣтомъ.

Мелкою самоуправляющеюся единицею въ Англіи является административный приходъ, получившій свое современное устройство съ 1894 года. Общее значеніе въ осуществленіи задачъ внутренняго управленія принадлежитъ сельскому приходу. Что касается городского прихода, то его роль сводится къ выполненію нѣкоторыхъ обязанностей лишь въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія. Въ каждомъ сельскомъ приходѣ имѣется приходскій сходъ изъ всѣхъ лицъ, внесенныхъ въ списки избирателей по мѣстному управленію или парламентскимъ выборамъ. Сходъ выбираетъ своего предсѣдателя и попечителей о бѣдныхъ. Приходъ съ населеніемъ въ триста душъ и болѣе обязанъ имѣть, кромѣ схода, еще и приходскій совѣтъ, избираемый сходомъ изъ числа своихъ членовъ, включая и женщинъ. Малонаселенные приходы могутъ образовывать свои совѣты, если пожелаютъ, притомъ приходы съ населеніемъ меньше 100 душъ — съ разрѣшенія совѣта графства. Съ другой стороны, совѣтъ графства въ правѣ, съ согласія приходскихъ совѣтовъ, соединять нѣсколько мелкихъ приходовъ вмѣстѣ (grouping); это соединеніе не лишаетъ, однако, отдѣльные приходы ихъ индивидуальности.

Посредствующимъ звеномъ между графствомъ и приходомъ являются округа: на округа ложатся тѣ задачи внутренняго управленія, которыя оказываются непосильными для отдѣльныхъ мелкихъ приходовъ. Изъ группъ сосѣднихъ приходовъ первоначально образовались союзы общественнаго призрѣнія. Впослѣдствіи отъ этихъ союзовъ обособились санитарные округа, завѣдующіе санитарнымъ и дорожнымъ дѣломъ. Во главѣ округовъ стоятъ выборные совѣты отъ приходскихъ избирателей.

Что касается управленія англійскихъ городовъ, то оно различно въ такъ называемыхъ муниципальных городахъ и въ мелкихъ городскихъ поселеніяхъ. Органомъ муниципальных городовъ является городской совѣтъ, съ выборнымъ мэромъ во главѣ, по устройству своему приближающійся къ совѣту графства. Менѣе значительные муниципальные города входят въ составъ графства: административныя функціи здѣсь дѣлятся между совѣтомъ графства и городскимъ совѣтомъ. Крупные города выдѣлены въ самостоятельные «города-графства»: ихъ городскіе совѣты пользуются, въ общемъ, всею широтою полномочій совѣтовъ графства. Мелкія городскія поселенія образуютъ городскіе округа съ окружнымъ совѣтомъ во главѣ. Окружной совѣтъ, въ отличіе отъ городского, не имѣетъ права кооптаціи. Онъ завѣдуетъ, по преимуществу, санитарнымъ и дорожнымъ дѣломъ; его полномочія нѣсколько уже, чѣмъ городского совѣта.

Надзоръ за дѣятельностью органовъ мѣстнаго самоуправления принадлежитъ въ Англіи нѣсколькимъ центральнымъ правительственнымъ учрежденіямъ, соответствующимъ континентальнымъ министерствамъ. Министерство мѣстнаго управленія (Local Government Board) осуществляетъ надзоръ за призрѣніемъ бѣдныхъ, за санитарною частью и за мѣстными финансами. Въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (Home Office) сосредоточивается надзоръ за полиціею; столичная полиція состоитъ въ его ближайшемъ завѣдываніи. Далѣе, соответственныя отрасли мѣстнаго управленія находятся подъ контролемъ министерствъ торговли, земледѣлія и образованія (это послѣднее министерство — Education Board — возникло въ 1899 г.). Для осуществленія надзора въ распоряженіи министерствъ состоитъ обширный персоналъ инспекторовъ-спеціалистовъ (инспектора общественнаго призрѣнія, медицинскіе, техники, школьные инспектора и т. д.).

Надзоръ состоитъ въ ознакомленіи центральныхъ учреждений съ состояніемъ мѣстнаго управленія, въ производствѣ разслѣдованій, въ циркулярныхъ и частныхъ указаніяхъ и разъясненіяхъ и т. д. По словамъ Редлиха, связь между центральными учреждениями и органами мѣстнаго управленія въ Англіи «не выражается въ формѣ приказаній, съ одной стороны, и беспрекословнаго административнаго подчиненія — съ другой». «Предметами должностныхъ сношеній между административными органами и центральной властью являются не предложенія и приказанія, эти общіе бюрократическіе атрибуты, за которыми угрожающе стоитъ исполнительная власть, а совѣты въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, мнѣнія, сообщенія, поученія, съ одной стороны, и запросы и отчеты — съ другой». При такомъ характерѣ отношеній, органы мѣстнаго управленія и центральныя административныя учреждения дѣйствуютъ въ Англіи въ качествѣ равноправныхъ сотрудниковъ. Какъ выражается тотъ же Редлихъ, центральная власть ни въ коемъ случаѣ не является здѣсь источникомъ энергіи, моторомъ, силою котораго приводится въ движеніе и регулируется дѣятельность мѣстнаго управленія. На практикѣ это выступаетъ еще сильнѣе, чѣмъ по буквѣ закона. Англичанинъ, въ силу національной традиціи, рѣшительно не расположенъ къ центральной административной опека надъ общественною жизнью. Едва ли найдется что-либо другое, одинаково антипатичное всякому англичанину, къ какому бы классу онъ ни принадлежалъ, нежели мысль, что онъ долженъ подчиняться, какъ закону, бюрократіи, и что эта бюрократія рассматриваетъ себя какъ своего рода государство въ государствѣ или даже какъ олицетвореніе самого государства» *). Такимъ образомъ, мѣстное самоуправленіе находитъ въ Англіи послѣдовательное и глубокое осуществленіе.

Мѣстное управленіе въ *Соединенныхъ Штатахъ* образовалось по англійскому образцу: только оно раньше и глубже демократизовалось, нежели англійское. Важнѣйшими районами мѣстнаго управленія въ Штатахъ являются, съ одной стороны, графства и мелкія земскія единицы («тауны» или «тауншипы») и, съ другой, муниципалитеты. Въ организаціи мѣстныхъ учре-

*) Редлихъ, Англійское мѣстное управленіе, т. 2, стр. 214, 216, 264—265.

жденій сказывается все разнообразіе мѣстныхъ условій, въ которыхъ живутъ отдѣльные штаты. Въ старыхъ штатахъ до сихъ поръ наиболѣе вліятельнымъ центромъ мѣстнаго управленія является мелкая земская единица: непосредственное мірское управленіе въ общинѣ имѣетъ больше полномочій, чѣмъ представительные органы графства. Напротивъ, въ новыхъ штатахъ первенствующую роль играютъ совѣты графствъ. Совѣтъ графства образуется изъ представителей либо отъ всего населенія графства либо отъ отдѣльныхъ общинъ и городовъ. Органами мелкой земской единицы являются «таунъ-митингъ» — мірской сходъ, на которомъ участвуетъ все совершеннолѣтнее мужское населеніе общины, и «выборные» (selectmen). Во многихъ штатахъ избирательными правами по мѣстному управленію пользуются, въ полной мѣрѣ или съ ограниченіями, и лица женскаго пола. Въ городахъ, имѣющихъ свое муниципальное устройство, во главѣ управленія стоятъ мэръ и городской голова; въ послѣднее время наблюдается стремленіе сдѣлать мэра, избираемаго непосредственно населеніемъ города, независимымъ отъ городского совѣта и ввѣрить ему одному завѣдываніе городскимъ дѣломъ. Полиція, по общему правилу, состоитъ въ вѣдѣніи общинныхъ и муниципальных учреждений. Въ замѣщеніи различныхъ должностей по мѣстному управленію въ Штатахъ господствуетъ выборное начало. Путемъ народного голосованія избираются и «хранители мира» — шерифъ въ графствѣ и констебль въ общинѣ, а также, большею частью, и судьи. По назначенію обыкновенно замѣщаются лишь нѣкоторыя должности, требующія специальныхъ познаній (напр., должность санитарнаго надзирателя).

Административный надзоръ за дѣятельностью органовъ мѣстнаго управленія со стороны штатовъ прежде почти совершенно отсутствовалъ. Но въ новѣйшее время, подъ вліяніемъ потребности въ установленіи извѣстнаго единства въ управленіи, въ штатахъ начинаютъ постепенно слагаться соотвѣтственные органы надзора. Починъ былъ положенъ образованіемъ во многихъ штатахъ должности школьнаго суперъ-интенданта штата и при немъ совѣта народнаго просвѣщенія. Затѣмъ возникли совѣты штата по дѣламъ благотворительныхъ и исправительныхъ заведеній, совѣты народнаго здравія и др. Но, во всякомъ случаѣ, устанавливающаяся въ Америкѣ система надзора отнюдь не связана, какъ и англійская, съ принуди-

тельнымъ административнымъ вмѣшательствомъ контролирующихъ органовъ въ дѣятельность мѣстныхъ учреждений и потому не подрываетъ самостоятельности послѣднихъ.

Для характеристики континентальнаго типа мѣстнаго самоуправления мы остановимся на мѣстномъ управленіи Франціи и Пруссіи.

Современная организація мѣстнаго управленія во Франціи ведетъ свое начало съ эпохи консульства Наполеона (законъ 28 плувіоза VIII г. республики).

Въ основу административной организаціи положено различіе между общими интересами государства и областными и мѣстными интересами департаментовъ и общинъ. Поскольку на департаменты и общины возлагается осуществленіе на мѣстахъ общихъ интересовъ государства, они состоятъ въ іерархическомъ подчиненіи центральной администраціи. Но въ осуществленіи своихъ областныхъ и мѣстныхъ интересовъ департаментъ и община пользуются большею или меньшею автономіею.

Управленіе, вызываемое общими интересами государства, ввѣряется президенту республики; послѣдній дѣйствуетъ черезъ министровъ. Агентами министровъ на мѣстахъ являются префекты, су-префекты и мэры.

Должность префекта имѣетъ сходство съ должностью нашего губернатора. Префектъ стоитъ во главѣ департамента. Префектъ — мѣстный органъ всѣхъ министерствъ, особенно министерства внутреннихъ дѣлъ. Префектъ завѣдуетъ полиціею; на немъ лежитъ исполненіе какъ правительственныхъ распоряженій, такъ и постановленій генеральныхъ совѣтовъ, — органовъ департаментскаго самоуправления. Подъ предсѣдательствомъ префекта состоитъ совѣтъ префектуры изъ чиновниковъ по назначенію; онъ функціонируетъ какъ совѣщательное учрежденіе при префектѣ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ мѣстный органъ административной юстиціи.

Основнымъ органомъ департаментскаго самоуправления является генеральный совѣтъ. Генеральные совѣты избираются съ 1848 г. всеобщей подачей голосовъ изъ лицъ, достигшихъ 25 лѣтъ отроду и имѣющихъ въ департаментѣ мѣсто постоянного жительства или, по крайней мѣрѣ, состоящихъ въ немъ плательщиками прямыхъ налоговъ. Вопреки природѣ «всеоб-

щаго» голосованія (suffrage universel), положеннаго въ основу и парламентскихъ и мѣстныхъ выборовъ, лица женскаго пола молчаливо лишены всякихъ избирательныхъ правъ. Первоначально генеральный совѣтъ совсѣмъ не имѣлъ рѣшающей власти: онъ подавалъ лишь мнѣнія, нуждавшіяся въ утвержденіи правительствомъ. Теперь, благодаря реформамъ 1866 и 1871 гг., генеральный совѣтъ по ряду дѣлъ пользуется самостоятельною рѣшающею властью. По большинству дѣлъ постановленія совѣта могутъ быть приостановлены, въ виду ихъ незаконности или нецѣлесообразности, префектомъ и отмѣнены центральной властью. Наконецъ, по нѣкоторымъ дѣламъ постановленія совѣта и теперь нуждаются въ прямомъ правительственномъ утвержденіи. Независимо отъ этого, правительству принадлежитъ право роспуска генеральнаго (и муниципальнаго) совѣта до истеченія срока его полномочій. Исполнительнымъ органомъ генеральнаго совѣта является префектъ; но его дѣятельность по исполненію совѣтскихъ постановленій подчинена съ 1871 года контролю и руководству особой департаментской комиссіи, избираемой генеральнымъ совѣтомъ изъ своей среды. Для обсужденія вопросовъ общаго интереса генеральные совѣты могутъ устраивать между-департаментскія конференціи.

Въ общинѣ (commune) органами управленія являются муниципалитетъ, состоящій изъ мэра и его помощниковъ, и муниципальный совѣтъ. Прежде мэръ былъ чиновникомъ по назначенію; но съ 70—80 гг. въ примѣненіи къ муниципалитету восторжествовало выборное начало: теперь мэръ избирается муниципальнымъ совѣтомъ изъ своей среды. Мэръ завѣдуетъ общинною полиціею и является исполнительнымъ органомъ муниципального совѣта. Но въ то же время мэръ и представитель центральнаго правительства въ общинѣ: на немъ лежитъ охраненіе государственной безопасности и т. д. Какъ органъ общиннаго управленія, мэръ находится подъ двойнымъ контролемъ: муниципального совѣта и префекта; какъ агентъ высшей администраціи, онъ состоитъ всецѣло подъ начальствомъ префекта.

Для осуществленія сообща административныхъ задачъ, въ которыхъ заинтересовано нѣсколько общинъ, послѣднія въ правѣ устраивать между-коммунальныя конференціи и синдикаты общинъ. Образованіе общинныхъ синдикатовъ было допущено закономъ 22 марта 1890 г. Синдикатъ возникаетъ по совпа-

дающему постановленію нѣсколькихъ муниципальныхъ совѣтовъ, съ разрѣшенія высшаго правительства. Органомъ синдиката является комитетъ, въ которомъ участвуютъ по два делегата отъ каждаго муниципального совѣта. Фактически синдикаты общинъ развиваются во Франціи весьма слабо.

Посредствующимъ звеномъ между департаментомъ и общиною является округъ: его органы—правительственная должность су-префекта и выборный окружной совѣтъ. Значеніе округовъ въ области внутренняго управленія ничтожно: су-префектъ—это простой передаточный агентъ въ сношеніяхъ префекта съ общинными властями.

Города во Франціи, за исключеніемъ Парижа и Ліона, имѣютъ ту же организацію, какъ и сельскія общины. Въ Парижѣ нѣтъ выборнаго мэра, и полномочія муниципального совѣта очень ограничены. Власть по управленію столицею сосредоточена въ рукахъ двухъ префектовъ — префекта сенскаго департамента и особаго префекта полиціи.

Современный строй мѣстнаго управленія въ *Пруссіи* обязанъ реформамъ, произведеннымъ Бисмаркомъ въ періодъ съ 1872 по 1883 годъ. Въ основу этого строя положено разграниченіе дѣлъ общегосударственнаго и мѣстнаго значенія. Дѣла общегосударственнаго значенія вѣдаетъ центральное правительство и его мѣстные органы,—оберъ-президенты, правительственные президенты и ландраты. Дѣла мѣстнаго значенія ввѣрены провинціальнымъ, уѣзднымъ и общиннымъ корпораціямъ, пользующимся большею или меньшею самостоятельностью. Завѣдываніе дѣлами общегосударственнаго значенія составляетъ «общее управленіе» (*allgemeine Landesverwaltung*) и дѣлами мѣстнаго значенія—«коммунальное управленіе».

Реформа мѣстнаго управленія въ Пруссіи отразила въ себѣ ученіе Гнейста. Въ ней явственно проявилась его государственная точка зрѣнія на природу самоуправленія. Мѣстныя дѣла, составляющія предметъ коммунальнаго управленія, сохраняютъ государственный характеръ. Отсюда прусскимъ реформаторомъ былъ сдѣланъ выводъ о необходимости поставить органы самоуправления въ тѣснѣйшую связь съ коронною администраціею. Послѣдствіемъ этого было сочетаніе и даже сліяніе правительственнаго элемента съ органами самоуправления. Далѣе, согласно той же теоріи Гнейста, въ корпоративное устройство введена система безмездныхъ «почетныхъ должно-

стей». Въмѣстѣ съ трехклассною системою выборовъ, это учрежденіе почетныхъ должностей должно было обезпечить преобладаніе въ мѣстномъ самоуправленіи прусскому юнкерству,— крупнымъ землевладѣльцамъ, въ которыхъ Гнейстъ ошибочно видѣлъ истинныхъ представителей англійскаго selfgovernment'a.

Административными районами въ Пруссіи являются провинція, правительственный округъ, уѣздъ (Kreis), волость (Amtsbezirk) и община. Всѣ они несутъ извѣстныя обязанности по общему мѣстному управленію. Но коммунальное управленіе, съ его корпоративнымъ строемъ, приурочено только къ провинціи, къ уѣзду и къ общинѣ.

Главою общаго управленія въ провинціи является оберъ-президентъ, назначаемый королемъ. Подъ предѣтельствомъ оберъ-президента состоитъ провинціальный совѣтъ, слагающійся изъ одного профессиональнаго чиновника и пяти членовъ, избираемыхъ провинціальною управою. Совѣтъ въ извѣстной степени умѣряетъ власть оберъ-президента: такъ, для нѣкоторыхъ распоряженій послѣдняго (напр., для распоряженій полицейскихъ) требуется согласіе совѣта.

Органами провинціи, какъ самоуправляющейся единицы, служатъ провинціальный ландтагъ, провинціальная управа и земскій директоръ. Провинціальный ландтагъ состоитъ изъ членовъ, избираемыхъ уѣздными собраніями и городскими совѣтами и магистратами. Избранными могутъ быть лица, достигшія 30 лѣтъ и принадлежащія къ данной провинціи уже въ теченіе года по владѣнію недвижимостью или по мѣсту жительства. Лица женскаго пола избирательныхъ правъ не имѣютъ. Провинціальный ландтагъ долженъ быть созываемъ королемъ, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ въ два года. Для постояннаго завѣдыванія мѣстными дѣлами ландтагъ выбираетъ предѣдателя и членовъ провинціальной управы, а также земскаго директора. Послѣдній избирается на срокъ отъ 6 до 12 лѣтъ и утверждается королемъ. Земскій директоръ состоитъ по должности членомъ провинціальной управы и ведетъ, подъ надзоромъ управы, всѣ текущія дѣла провинціальнаго самоуправления.

Правительственные округа, на которые дѣлится провинція, служатъ цѣлямъ одного лишь общаго управленія. Во главѣ округа стоитъ правительственный президентъ (Regierungspräsident), завѣдующій полиціею округа. Подъ его предѣда-

тельствомъ состоятъ окружное правленіе и окружной комитетъ. Правленіе образуется исключительно изъ профессиональных чиновниковъ-спеціалистовъ, а комитетъ — изъ трехъ членовъ по назначенію и четырехъ по выборамъ, производимымъ провинціальною управою. Правленіе служитъ активнымъ органомъ общаго управленія; комитетъ же представляетъ ближайшее значеніе, какъ органъ административной юстиціи.

Правительственнымъ органомъ уѣзда является ландратъ. Старинная должность ландрата замѣщается королемъ, по представленію уѣзднаго собранія. Ландратъ ведетъ дѣла общаго управленія въ уѣздѣ; онъ завѣдуетъ уѣздною полиціею.

Органами уѣзднаго самоуправленія служатъ уѣздное собраніе (Kreistag) и уѣздный комитетъ. Выборы въ уѣздное собраніе производятся по трехклассной системѣ — отдѣльно отъ крупныхъ землевладѣльцевъ, отъ сельскихъ общинъ и отъ горожанъ. Сложная система выборовъ проникнута стремленіемъ обезпечить преобладаніе классу крупныхъ землевладѣльцевъ. Въ уѣздномъ собраніи предсѣдательствуетъ ландратъ, однако безъ права рѣшающаго голоса. Уѣздный комитетъ состоитъ изъ ландрата и шести членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ собраніемъ. Уѣздный комитетъ совмѣщаетъ въ себѣ троякую роль: онъ является, вмѣстѣ съ ландратомъ, исполнительнымъ органомъ уѣзднаго самоуправления; участвуетъ, подъ начальствомъ ландрата, въ дѣлахъ общаго управленія и функціонируетъ, пользуясь въ этомъ случаѣ извѣстною независимостью, какъ низшій органъ административной юстиціи.

Мелкою земскою единицею въ Пруссіи служитъ сельская община. Реформы 1872—1883 гг. не успѣли упорядочить и объединить общиннаго устройства. Сельская община обыкновенно носила сословный характеръ. Огромное количество вотчинъ, особенно въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи, совсѣмъ не имѣли общиннаго управленія: ихъ начальникомъ продолжалъ оставаться самъ юнкеръ—владѣлецъ помѣстья.

Новѣйшее сельское положеніе 1891 г. для семи восточныхъ провинцій стремится создать всесословную общину и связать общинное управленіе со всею административною системою. По этому закону, въ мелкихъ общинахъ, въ которыхъ не больше сорока избирателей, органомъ управленія является общинный сходъ. Въ общинахъ съ большимъ числомъ избирателей полагается общинное представительство (Gemeindevertretung), въ

составѣ не болѣе 24 членовъ. Избирательнымъ правомъ пользуются лица мужского пола, прожившія въ общинѣ не меньше года и уплачивающія извѣстную минимальную сумму налоговъ. Изъ лицъ женскаго пола право голоса предоставлено лишь болѣе или менѣе крупнымъ землевладѣльцамъ, да и тѣ могутъ осуществлять его не лично, но только черезъ представителей. Выборы производятся по трехклассной системѣ. Избиратели вносятся въ списокъ въ порядкѣ, соответствующемъ размѣру уплачиваемыхъ ими прямыхъ налоговъ. Общая сумма послѣднихъ дѣлится на три равныя части. Крупнѣйшіе плательщики, уплачивающіе первую треть, образуютъ первый классъ избирателей; слѣдующіе по списку, уплачивающіе вторую треть, — второй классъ; наконецъ, масса мелкихъ плательщиковъ — третій классъ. А такъ какъ каждый классъ избираетъ по равному числу представителей общины, то преобладающее положеніе необходимо остается за крупными налогоплательщиками, хотя они и составляютъ незначительную часть всѣхъ избирателей. Исполнительныя функціи въ сельскихъ общинахъ несутъ староста и шеффены, являющіеся помощниками и замѣстителями старосты. Староста и шеффены въ количествѣ отъ двухъ до шести избираются общиннымъ сходомъ или представительнымъ органомъ общины. Староста завѣдуетъ сельскою полиціею.

Уступая вліятельнымъ традиціямъ феодальнаго строя, положеніе 1891 г. оставляетъ значительное число крупныхъ помѣстій въ завѣдываніи ихъ владѣльцевъ. Въ этихъ «самостоятельныхъ вотчинахъ» (Gutsbezirke) владѣлецъ самъ непосредственно или черезъ уполномоченное лицо осуществляетъ всѣ функціи общиннаго схода или представительства и общиннаго старосты; онъ же завѣдуетъ и вотчинною полиціею.

Для совмѣстнаго веденія отдѣльныхъ коммунальных дѣлъ, особенно школьнаго и дорожнаго дѣла и призрѣнія бѣдныхъ, сельскія общины и вотчины могутъ соединяться въ общинные союзы. Общинные союзы, имѣющіе одну опредѣленную цѣль дѣятельности, извѣстны подъ именемъ цѣлевыхъ союзовъ (Zweckverbände).

Нѣсколько смежныхъ сельскихъ общинъ или самостоятельныхъ вотчинъ составляютъ волость. Волость — мелкій районъ общаго управленія, главнымъ образомъ полицейскаго. Органы волости суть волостной старшина, назначаемый оберъ-прези-

дентомъ провинціи, и выборный комитетъ (Amtsausschuss) изъ представителей отъ общинъ и вотчинъ, входящихъ въ составъ волости.

Города Пруссіи имѣютъ особое управление, нормирующееся до сихъ поръ старинными законами, преимущественно пятидесятихъ годовъ. Органами городского самоуправления являются собраніе городскихъ гласныхъ (Stadtverordnetenversammlung) и магистратъ. Гласные избираются по той же трехклассной системѣ, какъ и въ сельскихъ общинахъ. Магистратъ состоитъ изъ бургомистра и членовъ, избираемыхъ собраніемъ гласныхъ и подлежащихъ утвержденію. Должности бургомистра и членовъ, завѣдующихъ техническими службами города, платныя. Магистратъ осуществляетъ двоякую роль: съ одной стороны, онъ функционируетъ, какъ исполнительный органъ городского самоуправления, и, съ другой, несетъ обязанности по общему управленію въ предѣлахъ города. Въ качествѣ органа общаго управленія бургомистръ завѣдуетъ полиціею; однако, въ большихъ городахъ полиція обыкновенно ввѣряется особому, назначенному короною, директору и президенту полиціи.

§ 21. Организація земскихъ учреждений.

Коркуновъ, Русское государственное право, т. 2, стр. 531—577. *Свѣшниковъ*, Основы и предѣлы самоуправления, ч. 1, стр. 121—161 и ч. 2, стр. 90—117. По исторіи: *Кн. Васильчиковъ*, О самоуправленіи. Сравнительный обзоръ русскихъ и иностранныхъ, земскихъ и общественныхъ учреждений, т. 1 1869. и т. 2 1870 *Градовскій*, Собраніе сочиненій, т. II. и III. *В. П. Безобразовъ*, Управление, самоуправленіе и судебная власть, 1882. *В. Ю. Скалонъ*, По земскимъ вопросамъ. Въ переходное время 1880—1882, Спб. 1905. *Кизиветтеръ*, Мѣстное самоуправленіе въ Россіи. IX—XIX ст. Историческій очеркъ, 1910.

Всесословное земское и городское самоуправленіе было создано въ Россіи въ эпоху паденія крѣпостного права: въ 1864 году у насъ были введены земскія учрежденія и въ 1870 г. городское общественное управленіе. Въ осуществленіи реформъ отразилась хозяйственная теорія самоуправления. Виднѣйшимъ ея выразителемъ въ тогдашней русской литературѣ былъ кн. Васильчиковъ. По Положенію 1864 г., земскія учрежденія вѣдаютъ дѣла о мѣстныхъ хозяйственныхъ нуждахъ и поль-

захъ. При этомъ, какъ видно изъ мотивовъ къ Положенію, завѣдываніе земскими дѣлами уѣздовъ и губерній предоставлено самому населенію уѣзда и губерніи на томъ же основаніи, на какомъ хозяйство частное предоставляется распоряженію частнаго лица, хозяйство общественное—распоряженію самого общества. Въ качествѣ установленій, не имѣющихъ государственнаго характера, земскія учрежденія не были надѣлены ни правомъ изданія обязательныхъ постановленій, ни самостоятельною исполнительною властью.

Уже въ концѣ шестидесятыхъ и въ семидесятыхъ годахъ въ русскую литературу проникаетъ государственная теорія самоуправленія (Градовскій, Безобразовъ). Городовое Положеніе 1870 г., въ общемъ, остается на почвѣ той же хозяйственной теоріи, какъ и земское Положеніе 1864 г.; но оно уже предоставляетъ городскимъ думамъ право изданія обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій. Въ семидесятыхъ годахъ это право было предоставлено и земствамъ.

Въ девяностыхъ годахъ государственная теорія самоуправления послужила опорой не для дальнѣйшаго упроченія публично-правового положенія земства и города, какъ государственныхъ установленій, но для ослабленія самостоятельности земскихъ и городскихъ общественныхъ учреждений. Антагонизмъ, проявившійся во взаимныхъ отношеніяхъ правительства и органовъ самоуправления, привелъ къ изданію новаго Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 г. и Городового Положенія 11 іюня 1892 г. Первоначальный проектъ земской реформы, выработанный въ 1890 г. министерствомъ гр. Д. Толстого, предполагалъ почти полное упраздненіе земства. Земскія собранія обращались по этому проекту въ совѣщанія свѣдущихъ людей, состоящія при губернаторахъ. Земскія же управы должны были совсѣмъ уступить мѣсто правительственнымъ коллегіямъ, земскимъ присутствіямъ. Благодаря заступничеству Государственнаго Совѣта, куда проектъ земской реформы былъ внесенъ въ нѣсколько смягченномъ видѣ министромъ И. Дурново, преемникомъ умершаго гр. Д. Толстого, земство было сохранено. Но свое право на дальнѣйшее существованіе земскія, а затѣмъ и городскія учрежденія получили цѣною подчиненія усиленной правительственной опеки, идущей въ разрѣзъ съ существомъ самоуправления. Въ то же время реформа 1890 г. существенно ослабила и все-

сословный характер земства: преобладающее вліяніе въ земствѣ было предоставлено Положеніемъ 12 іюня сословно-дворянскому элементу.

Земскія учрежденія въ Россіи раздѣляются на уѣздныя и губернскія и состоятъ изъ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраній и уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ управъ.

Уѣздное земское собраніе составляется изъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ, избираемыхъ на три года, и членовъ по должности (представителей вѣдомствъ землеустройства и земледѣлія и удѣльнаго, депутата отъ духовнаго вѣдомства, городского головы губернскаго или уѣзднаго города и предсѣдателя и членовъ уѣздной земской управы). Предсѣдательствуетъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи уѣздный предводитель дворянства (ст. 14, 54 и 57).

Выборы уѣздныхъ земскихъ гласныхъ производятся по трехклассной системѣ. По Положенію 1864 г. населеніе уѣзда дѣлилось на классъ частныхъ землевладѣльцевъ, не входящихъ въ составъ городскихъ и сельскихъ обществъ, и на лицъ, принадлежащихъ къ обществамъ городскимъ и сельскимъ. Число гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ землевладѣльцевъ и сельскихъ обществъ, опредѣлялось въ особомъ росписаніи въ соотвѣтствіи съ количествомъ земли, находящейся въ ихъ владѣніи, а число гласныхъ отъ городскихъ обществъ— съ количествомъ городского населенія. Возможность исключительнаго преобладанія той или другой группы ослаблялась тѣмъ положеннымъ въ росписаніе началомъ, чтобы число гласныхъ каждаго разряда не превышало совокупнаго числа гласныхъ двухъ другихъ разрядовъ.

По дѣйствующему Положенію 1890 г. первый классъ избирателей составляютъ дворяне потомственные и личные, третій классъ—крестьяне и второй—прочіе избиратели. Число уѣздныхъ гласныхъ, избираемыхъ отъ каждаго класса, какъ и прежде, опредѣляется въ законѣ особымъ росписаніемъ по уѣздамъ каждой губерніи (Пол. Зем. Учр., прил. къ ст. 14). При этомъ, въ подавляющемъ большинствѣ уѣздовъ дворянамъ обеспечено большее число гласныхъ, нежели прочимъ группамъ избирателей, вмѣстѣ взятымъ. Если исключить сравнительно немногіе уѣзды, гдѣ, за отсутствіемъ дворянскаго землевладѣнія, первый классъ сливается со вторымъ, то въ среднемъ на каждый уѣздъ по 34 земскимъ губерніямъ

приходится приблизительно 16 гласныхъ отъ дворянъ, 9—отъ крестьянъ и 4—отъ прочихъ избирателей.

Выборы земскихъ гласныхъ отъ первыхъ двухъ классовъ производятся на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Для личнаго участія въ выборѣ гласныхъ на этихъ собраніяхъ требуются слѣдующія условія: 1) русское подданство; 2) 25-ти лѣтній возрастъ; 3) мужескій полъ; 4) имущественный цензъ и 5) неопороченное поведеніе.

За малолѣтнихъ и несовершеннолѣтнихъ лицъ, удовлетворяющихъ прочимъ условіямъ, въ выборахъ участвуютъ ихъ опекуны и попечители. Совершеннолѣтніе избиратели, не достигшіе 25-ти лѣтъ, могутъ выдавать довѣренности на участіе въ выборахъ. При этомъ, какъ попечители, такъ и повѣренные должны удовлетворять условіямъ, опредѣленнымъ въ законѣ для личнаго участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ (Пол. Зем. Учр., ст. 17 и 18).

Лица женскаго пола на участіе въ избирательныхъ собраніяхъ могутъ уполномочивать только своихъ отцовъ, мужей, сыновей, зятей, внуковъ, родныхъ братьевъ или племянниковъ (ст. 18).

Имущественный цензъ опредѣляется владѣніемъ, въ продолженіе не менѣе одного года, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія въ предѣлахъ уѣзда землею въ размѣрѣ, не меньше указаннаго для каждаго уѣзда въ законѣ (отъ 125 до 800 десятинъ,—ср. прил. къ ст. 16), или другимъ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ для взиманія земскаго сбора не ниже 15000 руб.

Тотъ же имущественный цензъ даетъ право участія въ выборахъ и юридическимъ лицамъ, именно благотворительнымъ, ученымъ и учебнымъ учрежденіямъ, а равно торговымъ и промышленнымъ обществамъ, товариществамъ и компаніямъ, учрежденнымъ въ Россіи на основаніи законовъ Имперіи (ст. 16). Юридическія лица участвуютъ въ избирательныхъ собраніяхъ черезъ представителей. Представители благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій назначаются ихъ управленіями, а представителями торговыхъ и промышленныхъ обществъ признаются члены ихъ правленій, по уполномочію этихъ послѣднихъ. Представители юридическихъ лицъ могутъ и не владѣть установленнымъ имущественнымъ цензомъ, но они должны удовлетворять всѣмъ прочимъ условіямъ, требуемымъ для личнаго участія въ выборахъ (ст. 22).

Въ видахъ обезпеченія земскаго представительства и мелкимъ владѣльцамъ, лицамъ, располагающимъ не менѣе, какъ $\frac{1}{10}$ частью полнаго ценза, предоставляется коллективное право голоса. Лица, владѣющія землею въ количествѣ не менѣе одной десятой части того числа десятинъ, какое составляетъ для даннаго уѣзда полный цензъ, или другимъ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ не ниже 1500 руб., избираютъ на особыхъ сѣздахъ своихъ уполномоченныхъ на земскія избирательныя собранія. Это право избранія уполномоченныхъ принадлежитъ только отдѣльнымъ мелкимъ собственникамъ; юридическимъ лицамъ оно не предоставлено (ст. 24). Для избранія уполномоченныхъ составляются въ каждомъ уѣздѣ два земскихъ избирательныхъ сѣзда (т. наз. предварительные сѣзды): первый сѣздъ образуется изъ дворянъ потомственныхъ и личныхъ и второй—изъ прочихъ лицъ, имѣющихъ право участвовать въ земскихъ выборахъ черезъ уполномоченныхъ. Избирательные сѣзды могутъ быть раздѣляемы на отдѣленія съ разрѣшенія губернатора, испрашиваемаго земскою управою (ст. 31). Число уполномоченныхъ, подлежащихъ избранію на предварительныхъ сѣздахъ, опредѣляется количествомъ земли у лицъ, явившихся на сѣздъ, и итогомъ оцѣночной стоимости другого принадлежащаго имъ недвижимаго имущества: на каждый полный цензъ, установленный для участія въ избирательныхъ собраніяхъ, полагается по одному уполномоченному (ст. 33).

При опредѣленіи права на участіе въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ и сѣздахъ принимается въ соображеніе или земельный цензъ или цензъ, состоящій въ другомъ недвижимомъ имуществѣ (строенія): опредѣленіе избирательнаго права по совокупности двухъ различныхъ видовъ имущества, изъ которыхъ каждое само по себѣ не составляетъ полнаго ценза (на сѣздахъ— $\frac{1}{10}$ части полнаго ценза), не допускается (ст. 25).

Какъ неудовлетворяющіе требованію неопороченнаго поведенію, права участвовать въ выборахъ лично за себя или въ качествѣ представителя лишены слѣдующія категоріи лицъ: 1) подвергшіеся суду за преступныя дѣянія, влекущія за собою лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе со службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоеніе ввѣреннаго имущества, укрывательство похищеннаго, покупку

и принятіе въ закладъ завѣдомо краденаго и ростовщичество, когда они судебными приговорами не оправданы; 2) отрѣшенные по судебнымъ приговорамъ отъ должности—въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія; 3) состоящіе подъ слѣдствіемъ и судомъ по обвиненіямъ въ вышеозначенныхъ преступныхъ дѣяніяхъ (п. 1) или въ дѣяніяхъ, влекущихъ за собой отрѣшеніе отъ должности; 4) подвергшіеся несостоятельности впредь до опредѣленія свойства ея, а изъ лицъ, о которыхъ дѣла сего рода уже окончены,—всѣ несостоятельные, кромѣ признанныхъ несчастными; 5) лишенные духовнаго сана или званія за пороки или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по сословнымъ приговорамъ, и 6) состоящіе подъ гласнымъ надзоромъ полиціи (ст. 27).

Въ выборахъ не участвуютъ губернаторъ, вице-губернаторъ, управляющій казенною палатою; священнослужители и церковнослужители христіанскихъ исповѣданій; мѣстные чины прокурорскаго надзора и лица, занимающія полицейскія должности въ губерніи (ст. 26).

Кромѣ того, отъ выборовъ устранены евреи, «впредь до пересмотра дѣйствующихъ о нихъ узаконеній» (ст. 16, прим. 3).

Списки лицъ, имѣющихъ право участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ и съѣздахъ, составляются уѣздною земскою управою и публикуются за четыре мѣсяца до выборовъ. Въ теченіе одного мѣсяца со дня оглашенія избирательныхъ списковъ заявленія объ ихъ исправленіи могутъ быть приносимы въ уѣздную управу. Управа обязана объявить просителямъ свое заключеніе по этимъ заявленіямъ. Недовольные распоряженіями управы могутъ, въ семидневный срокъ по полученіи объявленія, обжаловать ихъ губернатору, который передаетъ жалобы на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія*). Исправивъ списки, управа представляетъ ихъ на усмотрѣніе губернатора; послѣдній и свои замѣчанія на избирательные списки передаетъ на обсужденіе того же присутствія (ст. 34—36).

По исправленіи указаннымъ порядкомъ, избирательные списки снова публикуются въ окончательномъ видѣ — за мѣсяць до наступленія выборовъ. Послѣ этого вторичнаго опу-

*) Вопросъ объ организаціи присутствія и его функціяхъ будетъ изложенъ въ отдѣлѣ объ административной юстиціи.

бликованія списковъ не допускаются никакія въ нихъ дополненія (ст. 37).

Для производства выборовъ въ уѣздные земскіе гласные отъ первыхъ двухъ классовъ избирателей образуется по каждому уѣзду два земскихъ избирательныхъ собранія — первое и второе. Въ первомъ собраніи участвуютъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, дворяне потомственные и личные; во второмъ, подъ предсѣдательствомъ городского головы, прочія лица, имѣющія право участвовать въ земскихъ выборахъ, производимыхъ на избирательныхъ собраніяхъ, а также и всѣ представители юридическихъ лицъ (ст. 28). Второе избирательное собраніе можетъ быть раздѣляемо на отдѣленія, съ разрѣшенія губернатора, испрашиваемого уѣздною земскою управою (ст. 30).

Ни одно лицо не можетъ имѣть на земскомъ избирательномъ собраніи больше двухъ голосовъ: одного по личному праву и другого по праву представительства, по довѣренности или уполномочію (ст. 23). Неотдѣленные сыновья могутъ участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ вмѣсто своихъ отцовъ, по довѣренности послѣднихъ (ст. 19).

Въ каждомъ избирательномъ собраніи и сѣздѣ могутъ быть избираемы только тѣ лица, которыя входятъ въ составъ даннаго собранія или сѣзда (ст. 38).

Выборы начинаются съ избранія уполномоченныхъ на предварительныхъ сѣздахъ. Предварительные сѣзды и избирательные собранія продолжаются не долѣе двухъ дней. Выборы на нихъ производятся закрытою подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами. На предварительныхъ сѣздахъ въ уполномоченные могутъ быть избираемы только присутствующіе члены сѣзда, не заявившіе отказа отъ принятія этой обязанности. На избирательныхъ собраніяхъ баллотировкѣ въ гласные могутъ быть подвергаемы и отсутствующіе члены собранія, не заявившіе отказа отъ принятія званія гласнаго. Для избранія въ уполномоченные или въ гласные необходимо получить болѣе избирательныхъ, нежели неизбирательныхъ голосовъ, при чемъ собственный голосъ баллотирующагося въ расчетъ не принимается. Если число лицъ, получившихъ болѣе половины избирательныхъ голосовъ, превышаетъ число подлежащихъ избранію гласныхъ, то избранными признаются старшіе по количеству полученныхъ избирательныхъ шаровъ, а при равен-

ствѣ послѣднихъ — избраніе опредѣляется по жребію. Выбранные сверхъ положеннаго числа гласныхъ зачисляются кандидатами (ст. 39, 41—43).

Къ производству выборовъ собраніе приступаетъ въ томъ лишь случаѣ, когда избиратели придутъ въ числѣ, превышающемъ $\frac{2}{3}$ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію. Если же въ день, назначенный для открытія избирательнаго собранія, къ тремъ часамъ пополудни, такого числа избирателей не соберется, то всѣ прибывшіе признаются гласными, безъ баллотировки (ст. 42 и 45). Въ этомъ случаѣ, а равно и тогда, когда при первоначальныхъ выборахъ собраніемъ было избрано меньше $\frac{2}{3}$ положеннаго числа гласныхъ, губернаторъ дѣлаетъ распоряженіе о созваніи вновь избирательнаго собранія для выбора недостающаго числа гласныхъ (ст. 50). Если же и послѣ дополнительныхъ выборовъ не будетъ избрано $\frac{2}{3}$ слѣдуемаго по росписанію числа гласныхъ, то министръ внутреннихъ дѣлъ или продолжаетъ на время не долѣе трехъ лѣтъ срокъ полномочій прежнихъ гласныхъ или назначаетъ на тотъ же срокъ предсѣдателя и членовъ уѣздной земской управы (ст. 53).

Если губернаторъ изъ представленнаго ему выборнаго производства усмотритъ существенныя нарушенія законнаго порядка при выборахъ, то предлагаетъ о томъ губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію. Жалобы частныхъ лицъ на неправильность выборовъ подаются губернатору, который передаетъ ихъ на разсмотрѣніе того же присутствія. Присутствіе можетъ признать неправильнымъ избраніе отдѣльныхъ гласныхъ или отмѣнить выборы, произведенные какимъ-либо избирательнымъ собраніемъ, во всей ихъ совокупности. Въ первомъ случаѣ присутствіе замѣняетъ отпадающихъ гласныхъ кандидатами, а при недостаткѣ послѣднихъ назначаетъ дополнительные выборы, во второмъ же случаѣ присутствіе постановляетъ о производствѣ новыхъ выборовъ, взамѣнъ признанныхъ недействительными (ст. 47—49).

Выборы земскихъ гласныхъ отъ крестьянъ построены у насъ на совершенно особыхъ основаніяхъ. По Положенію 1890 г., крестьяне, принадлежащіе къ составу сельскихъ обществъ уѣзда, хотя бы они и удовлетворяли вполнѣ требованіямъ ценза, не участвуютъ совсѣмъ въ выборахъ, производимыхъ на избирательныхъ собраніяхъ и сѣздахъ (ст. 26, п. 5). Между тѣмъ какъ для дворянъ и прочихъ избирателей

установлена система прямыхъ выборовъ, къ избранію гласныхъ изъ крестьянъ законъ примѣняетъ систему косвенныхъ выборовъ. По Положенію 1864 г., волостные сходы избирали выборщиковъ въ числѣ, не превышающемъ одной трети волостного схода, а выборщики уже избирали гласныхъ. Положеніе 1890 г. замѣнило вторую ступень выборовъ назначеніемъ гласныхъ изъ кандидатовъ отъ волостныхъ сходовъ самою администраціею. Каждый волостной сходъ избираетъ по одному лицу (но если число волостей въ уѣздѣ не превышаетъ положеннаго для даннаго уѣзда числа гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, то наиболѣе населенныя волости избираютъ, съ разрѣшенія губернскаго присутствія, по два лица). Изъ числа избранныхъ кандидатовъ губернаторъ утверждаетъ положенный росписаніемъ комплектъ гласныхъ и опредѣляетъ очередь, на основаніи которой остальные кандидаты заступаютъ утвержденныхъ въ случаяхъ выбытія послѣднихъ до окончанія трехлѣтняго срока (ст. 51).

Этотъ порядокъ былъ существенно измѣненъ Высочайшимъ указомъ 5 октября 1906 г. объ отмѣнѣ нѣкоторыхъ ограниченій въ правахъ сельскихъ обывателей. Согласно этому указу, земское представительство отъ крестьянъ получило развитіе въ слѣдующихъ двухъ пунктахъ. Съ одной стороны, сельскимъ обывателямъ, обладающимъ установленнымъ цензомъ, помимо надѣльной земли, предоставлено участвовать во вторыхъ земскихъ избирательныхъ сѣздахъ и собраніяхъ, независимо отъ участія ихъ въ выборахъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ уѣзда (п. IX). Съ другой стороны, отмѣнено правило объ утвержденіи губернаторомъ земскихъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ изъ числа кандидатовъ, избранныхъ волостными сходами. Эти кандидаты самостоятельно избираютъ изъ своего состава положенное число гласныхъ и опредѣляютъ очередь заступленія ихъ остальными кандидатами.

Положеніе, созданное указомъ 5 октября 1906 г., не является въ достаточной мѣрѣ прочнымъ, такъ какъ названный указъ изданъ въ порядкѣ ст. 87 Зак. Осн. и соотвѣтствующій ему законопроектъ Думою еще не принятъ.

Ни Положеніе 1890 г. ни указъ 5 октября 1906 г. не затрагиваютъ вопроса объ условіяхъ избирательнаго права для крестьянъ. Во всякомъ случаѣ, условія, опредѣляющія право участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ и сѣздахъ,

на выборы гласныхъ отъ сельскихъ обществъ отнюдь не распространяются. Въ этихъ выборахъ могутъ участвовать всѣ члены сельскихъ обществъ, которыхъ законъ допускаетъ къ участию въ сельскихъ и волостныхъ сходахъ. Сельскій сходъ составляется изъ крестьянъ-домохозяевъ, принадлежащихъ къ сельскому обществу (Общ. Пол., ст. 57), а волостной — изъ выборныхъ отъ тѣхъ же домохозяевъ по одному на каждые десять дворовъ (ст. 86). Участіе въ сходахъ законъ опредѣленнымъ образомъ не ограничиваетъ ни поломъ, ни какимъ-либо возрастомъ*). Не требуется и имущественнаго ценза: по разъясненію сената, домохозяиномъ слѣдуетъ считать всякаго главу семьи, хотя бы и не имѣющаго ни полевого надѣла, ни даже усадебной осѣдлости, лишь бы онъ былъ приписанъ къ данному сельскому обществу (рѣш. гр. касс. деп. 84/67; ср. также рѣш. 2 деп. 89/2548). Неопороченное поведеніе опредѣляется для участія въ сходахъ гораздо болѣе льготно, нежели для участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ: къ участию въ сходахъ не допускаются лишь тѣ крестьяне, которые состоятъ подъ слѣдствіемъ или судомъ по преступленіямъ или проступкамъ, влекущимъ за собою потерю всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ (Общ. Пол., прим. къ ст. 57 по Прод. 1906 г.).

Волостные сходы могутъ избирать кандидатами въ гласные не только своихъ членовъ, но cadaго домохозяина, принадлежащаго къ сельскимъ обществамъ данной волости. Министерство внутреннихъ дѣлъ смотрѣло на этотъ вопросъ иначе. Примѣняясь къ общему правилу ст. 38 Пол. Зем. Учр. для избирательныхъ собраній и сѣздовъ (ср. выше, стр. 161), оно давало указанія въ томъ смыслѣ, что гласные отъ крестьянъ избираются волостными сходами исключительно изъ числа членовъ схода. Но сенатъ призналъ, что волостные сходы не могутъ быть приравнены къ земскимъ избирательнымъ собраніямъ и сѣздамъ и что всѣ лица крестьянскаго сословія могутъ быть избираемы волостными сходами въ земскіе гласные внѣ всякой

*) Впрочемъ, главнымъ управленіемъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства преподано для выбора земскихъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ указаніе въ томъ смыслѣ, «что, по общему правилу земскаго положенія, образующіе земское собраніе гласные не могутъ быть моложе 25 лѣтъ и, слѣдовательно, допущеніе въ земское собраніе гласныхъ отъ крестьянъ, не достигшихъ означеннаго возраста, должно быть признаваемо неправильнымъ». (Цирк. м. вн. д. 15 мая 1909 г. № 15).

зависимости отъ того, состоятъ они или нѣтъ членами этихъ сходовъ (ук. 1 деп. 99/10421).

Относительно порядка выборовъ земскихъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ указомъ 5 октября 1906 г. установлены слѣдующія правила (п. X). Избранные волостными сходами кандидаты въ гласные отъ сельскихъ обществъ созываются уѣзднымъ предводителемъ дворянства (либо замѣняющимъ его лицомъ) на особый съѣздъ. Открывъ съѣздъ, предводитель объясняетъ собравшимся порядокъ дѣйствій съѣзда и предлагаетъ имъ выбрать изъ своего состава предсѣдателя съѣзда, которому и передаетъ, по его избраніи, руководство занятіями съѣзда. Къ производству выборовъ на съѣздѣ примѣняются правила о выборѣ гласныхъ въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ (Пол. Земск. Учр., ст. 40—50).

Этими же правилами для земскихъ избирательныхъ собраній опредѣляется и контроль за соблюденіемъ законнаго порядка при выборахъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ (ст. 47—49). По поводу проверки выборнаго производства о гласныхъ крестьянахъ возникаетъ вопросъ о томъ, подлежатъ ли приговоры волостныхъ сходовъ объ избраніи кандидатовъ въ земскіе гласные предварительному разсмотрѣнію земскихъ начальниковъ? Главное управленіе по дѣламъ мѣстнаго хозяйства совершенно правильно даетъ на этотъ вопросъ отвѣтъ отрицательный. Двустепенные выборы гласныхъ отъ крестьянъ, слагающіеся изъ выборовъ кандидатовъ на волостныхъ сходахъ и затѣмъ гласныхъ на особомъ съѣздѣ кандидатовъ, должны разсматриваться какъ одно производство, и потому они подлежатъ во всей ихъ совокупности контролю губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія такъ, какъ послѣдній опредѣляется въ ст. 47 — 49 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ (ср. Цирк. М. Вн. Д. 15 мая 1909 г. № 15).

Губернское земское собраніе составляется изъ губернскихъ гласныхъ и изъ членовъ по должности. Губернскіе гласные избираются срокомъ на три года уѣздными земскими собраніями изъ числа гласныхъ этихъ собраній. Количество губернскихъ гласныхъ, подлежащихъ избранію, опредѣляется для каждаго уѣзднаго земскаго собранія по особому росписанію (Пол. Зем. Учр., прил. къ ст. 14). Въ губернскомъ земскомъ собраніи гласные образуютъ значительную группу численностью отъ 15 до 62 лицъ. Меньшую по числу группу

составляют члены по должности: въ губернскомъ земскомъ собраніи участвуютъ всѣ уѣздные предводители дворянства и съ 1899 г. всѣ предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ данной губерніи; предсѣдатель и члены губернской управы, хотя бы они и не состояли гласными; мѣстные начальники управления земледѣлія и государственныхъ имуществъ и управляющіе удѣльными округами; депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить и по подлежащимъ дѣламъ представители другихъ заинтересованныхъ вѣдомствъ (ст. 56 и 121). Предсѣдательствуетъ въ губернскомъ земскомъ собраніи губернской предводитель дворянства или особое лицо, назначенное Государемъ (ст. 54).

Условія дѣятельности земскихъ собраній опредѣляются въ общемъ одними и тѣми же правилами какъ для уѣздныхъ, такъ и для губернскихъ собраній.

Гласные при вступленіи въ исполненіе своихъ обязанностей приносятъ присягу. Обязанности гласнаго исполняются безвозмездно (ст. 55). Но волостнымъ сходамъ предоставляется назначать избраннымъ отъ нихъ гласнымъ земскихъ собраній содержаніе изъ волостныхъ мірскихъ сборовъ (Общ. Пол., ст. 94 п. 2). Само земство можетъ назначать вознагражденіе лишь тѣмъ гласнымъ, которымъ собранія поручаютъ обязанности, лежащія по закону на земскихъ управахъ (завѣдываніе земскими имуществами, заведеніями и учрежденіями); вмѣстѣ съ тѣмъ, земство можетъ въ отдѣльныхъ случаяхъ, по представившейся надобности, возвращать гласнымъ издержки, произведенныя ими по исполненію порученій земскаго собранія (ук. 1 деп. Сен. ⁸⁵/₁₅₁₂₃ и опр. ⁹¹/₅₀₀₅).

Если гласный въ теченіе трехлѣтняго срока, на который онъ избранъ, утратитъ право участвовать въ земскихъ выборахъ по обстоятельствамъ, опорочивающимъ его поведеніе (ст. 27), или откажется отъ званія гласнаго, то онъ признается выбывшимъ изъ состава земскаго собранія и замѣняется, до истеченія выборнаго срока, очереднымъ кандидатомъ. Впрочемъ, гласные, привлеченные къ судебной отвѣтственности за преступныя дѣянія, указанныя въ п. 3 ст. 27 (ср. выше, стр. 160), не лишаются званія гласнаго, а только временно устраняются изъ состава собранія впредь до окончанія возбужденнаго о нихъ судебного производства (ст. 58).

Гласный не въ правѣ, безъ уважительныхъ причинъ, укло-

ниться отъ присутствованія на земскихъ собраніяхъ (ст. 59). Если гласный не явится въ засѣданіе земскаго собранія и не пришлетъ отзыва о законныхъ къ тому препятствіяхъ, или же отзывъ его собраніемъ будетъ признанъ незаслуживающимъ уваженія, то онъ можетъ быть подвергнутъ: въ первый разъ — замѣчанію, во второй — денежному взысканію не свыше 75 руб. и въ третій — сверхъ штрафа исключенію изъ земскаго собранія на время, опредѣляемое самимъ собраніемъ, но во всякомъ случаѣ не долѣе, какъ до слѣдующихъ выборовъ (Ул. о нак., ст. 1440¹). Означенныя взысканія налагаются не иначе, какъ по постановленію, принятому $\frac{2}{3}$ голосовъ собранія (ст. 60). Наложеніе взысканія за неявку гласныхъ составляетъ дискреціонное право земскаго собранія, и потому его постановленія по этому предмету не могутъ подлежать обжалованію по существу (Опр. 1 деп. Сен. ⁹⁶/1652).

Земскія собранія бываютъ очередныя и чрезвычайныя. Очередныя созываются одинъ разъ въ годъ: уѣздныя — не позднѣе 1 октября, а губернскія — не позже 1 декабря, при чемъ продолжительность сессіи опредѣляется для уѣздныхъ собраній въ 10 дней и для губернскихъ — въ 20 дней. Но министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется разрѣшать открытіе очередныхъ собраній и по истеченіи указанныхъ сроковъ, а губернатору — продлить начавшуюся сессію, по ходатайству собранія, на время дѣйствительной необходимости (ст. 65 — 67). Чрезвычайныя земскія собранія назначаются или разрѣшаются губернаторомъ или, если онъ встрѣтитъ затрудненіе въ разрѣшеніи созыва собранія, министромъ внутреннихъ дѣлъ. На чрезвычайныхъ собраніяхъ могутъ быть разсматриваемы лишь тѣ вопросы, для обсужденія которыхъ былъ разрѣшенъ созывъ собранія (ст. 68).

Земскія собранія открываются и закрываются: губернскія — губернаторомъ, а уѣздныя — предсѣдателемъ собранія (т.-е. уѣзднымъ предводителемъ дворянства). По открытіи собраніе избираетъ изъ своей среды секретаря (ст. 69 и 70). Для законнаго состава засѣданій требуется присутствіе не меньше половины положеннаго росписаніемъ числа гласныхъ и во всякомъ случаѣ не менѣе 10 гласныхъ. Чрезвычайныя земскія собранія, созываемыя въ особо важныхъ случаяхъ (во время народныхъ бѣдствій и по военнымъ обстоятельствамъ) могутъ функционировать при всякомъ числѣ гласныхъ (ст. 74).

Дѣла въ земскія собранія вносятся: 1) по предложеніямъ губернатора, 2) по представленіямъ земской управы, 3) по предложеніямъ предсѣдателя и членовъ собранія и 4) по просьбамъ и жалобамъ частныхъ лицъ. Члены собранія вносятъ свои предложенія черезъ предсѣдателя. Требования и заявленія присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, а равно сословныхъ и общественныхъ учреждений, вносятся въ собраніе или при предложеніяхъ губернатора, или черезъ управу (ст. 71). Предварительное разсмотрѣніе дѣлъ собраніемъ можетъ быть возлагаемо на особія комиссіи изъ гласныхъ (ст. 72). Предсѣдатель въ правѣ приглашать въ собраніе для объясненія постороннихъ свѣдующихъ лицъ (ст. 73). Дѣла въ собраніи рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ; въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, при открытомъ голосованіи, мнѣніе предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Передача своего голоса другому лицу не допускается (ст. 75). Для выборовъ и для рѣшенія дѣлъ о привлеченіи къ отвѣтственности должностныхъ лицъ земскаго управленія и о назначеніи содержанія или пособій служащимъ обязательна закрытая подача голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами. Всѣ прочія дѣла, по усмотрѣнію собранія, могутъ быть рѣшаемы и открытымъ голосованіемъ (ст. 76). Всѣ постановленія земскаго собранія вносятся въ журналъ, который подписывается предсѣдателемъ и наличными членами собранія и скрѣпляется секретаремъ (ст. 78).

Исполнительными органами земскаго самоуправленія являются губернскія и уѣздныя земскія управы. Управы состоятъ изъ предсѣдателя и двухъ членовъ. Число членовъ управы можетъ быть увеличено, по постановленію земскаго собранія, до четырехъ, а въ губернской управѣ, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, и до шести (ст. 96). Должности предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ замѣщаются на трехлѣтній срокъ по выборамъ подлежащихъ земскихъ собраній (ст. 115 и 123). Избираемы въ эти должности могутъ быть не только гласные, но и другія лица, имѣющія право голоса на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ (ст. 116). Изъ этихъ лицъ Сенатъ исключаетъ, однако, всѣхъ тѣхъ, кто участвуетъ въ избирательныхъ собраніяхъ не лично за себя, а по довѣренности или уполномочію (ук. 1 деп. 1909/3694 и др.). Кандидаты въ гласные изъ крестьянъ не могутъ быть приравнены къ лицамъ, имѣющимъ право голоса на избирательныхъ собраніяхъ.

Въ отношеніи предсѣдателя управы установлено то особое ограниченіе свободы выбора, что онъ долженъ быть избираемъ непремѣнно изъ лицъ, пользующихся по закону правомъ поступленія на государственную службу (ст. 117).

При замѣщеніи выборныхъ земскихъ должностей законъ предписываетъ наблюдать, чтобы въ одномъ и томъ же учрежденіи не служили одновременно лица, состоящія въ первой степени свойства и въ степеняхъ родства по прямой линіи—безъ ограниченія, а въ боковыхъ — до третьей включительно. Совмѣщеніе земскихъ должностей съ другими должностями допускается только съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ или по его соглашенію съ начальникомъ подлежащаго вѣдомства (ст. 117).

Лица, избранныя въ земскія должности, нуждаются въ правительственномъ утвержденіи. По Положенію 1864 г. утвержденіе требовалось только для предсѣдателей управъ; Положеніе 1890 г. установило его и для членовъ. Члены управъ и предсѣдатель уѣздной земской управы утверждаются въ должности губернаторомъ, предсѣдатель губернской управы — министромъ внутреннихъ дѣлъ. Земскому собранію предоставляется избирать на одну должность двухъ или нѣсколькихъ лицъ: утверждается одно изъ нихъ, а остальные могутъ быть зачислены кандидатами на данную должность (ст. 118). Въ случаѣ неутвержденія избранныхъ въ управу лицъ, назначаются новые выборы, на которыхъ лица, не удостоившіяся утвержденія, уже не могутъ баллотироваться вторично. Если новые выборы не состоятся или вновь избранныя лица не будутъ утверждены, то вакантныя должности замѣщаются уже по назначенію министра внутреннихъ дѣлъ; однако, назначены могутъ быть лишь тѣ лица, которыя могли бы быть законно избранными (ст. 119).

Изъ членовъ управы земское собраніе избираетъ одного заступающаго мѣсто предсѣдателя управы на случай болѣзни или временнаго отсутствія послѣдняго; избранный подлежитъ утвержденію въ такомъ же порядкѣ, какъ и предсѣдатель управы (ст. 120).

Предсѣдатели и члены управъ считаются состоящими на государственной службѣ. Члены управы изъ лицъ, не имѣющихъ права поступать на государственную службу, въ чины не производятся; но по прослуженіи въ должности члена управы

не менѣе трехъ трехлѣтій, они могутъ быть представляемы губернаторомъ къ производству въ первый классный чинъ (ст. 124).

Должности предсѣдателя и членовъ управы возмездны. Размѣръ содержанія долженъ быть опредѣленъ земскимъ собраніемъ до производства выборовъ (ст. 126); по разъясненію сената, этотъ размѣръ не можетъ быть измѣняемъ по усмотрѣнію собранія ни въ какую сторону вплоть до новыхъ выборовъ (ук. 1 деп. 1901/5243).

Для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями управленія земскими собраніями могутъ быть избираемы, въ помощь управамъ, особыя лица (земскіе агенты) и образуемы комиссіи какъ изъ гласныхъ, такъ и изъ избирателей, участвующихъ лично за себя въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Для наблюденія за исполненіемъ обязательныхъ постановленій земскія собранія могутъ избирать особыхъ участковыхъ попечителей. Вмѣстѣ съ тѣмъ; для управленія земскими имуществами и для выполненія обязанностей, требующихъ особыхъ познаній и подготовки, управы могутъ приглашать по найму и постороннихъ лицъ (ст. 105 и 113). Такимъ образомъ, образуется многочисленный персоналъ земскихъ служащихъ, извѣстный подъ именемъ «третьяго элемента». Служащіе въ земствѣ по найму, вообще, назначаются и увольняются управою, но лица, исполняющія въ управѣ обязанности по дѣлопроизводству, — непосредственно предсѣдателемъ управы (ст. 105).

§ 22. Предметы вѣдомства и степень власти земскихъ учреждений.

Коркуновъ, Русское государственное право, т. 2, стр. 577—591.
М. И. Свѣшниковъ, Основы и предѣлы самоуправления, ч. 2, стр. 232—247
и др. *В. М. Гессенъ*, Вопросы мѣстнаго управленія, 1904.

Кругъ вѣдомства земскихъ учреждений составляютъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ губерніи или уѣзда (ст. 1). Ограниченіе компетенціи земства «хозяйственными» нуждами, установленное Положеніемъ 1864 г., въ Положеніи 1890 г. было исключено. Но въ указаніи на «мѣстныя пользы и нужды», какъ на нѣчто отличное отъ государственныхъ интересовъ, и въ дѣйствующемъ Положеніи сквозитъ старая точка зрѣнія

если не хозяйственной, то близкой къ ней общественной теоріи самоуправленія.

Законъ даетъ подробный перечень предметовъ вѣдомства земскихъ учрежденій. На земство возложено участіе въ осуществленіи слѣдующихъ задачъ внутренняго управленія: охраненіе народнаго здравія; развитіе средствъ народнаго образованія; общественное призрѣніе; улучшеніе мѣстныхъ путей сообщенія; устройство и содержаніе земской почты; противопожарныя мѣры и взаимное земское страхование имуществъ; строительное дѣло и воспособленіе мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности (ст. 2). Кромѣ того, земскія учрежденія несутъ нѣкоторыя обязанности по раскладкѣ казенныхъ налоговъ, вѣдаютъ мѣры исполненія денежныхъ и натуральныхъ земскихъ повинностей, удовлетворяя возложенныя на земство потребности общей администраціи и суда (снабженіе квартирами чиновъ уѣздной полиціи и нѣкоторыхъ другихъ чиновъ гражданскаго вѣдомства, расходы по передвиженіямъ въ предѣлахъ губерніи уѣздной полицейской стражи, устройство и содержаніе арестныхъ домовъ, расходы по призыву и приему новобранцевъ и т. д.; Уст. Зем. Пов., ст. 32—36 и 261—264).

Перечню дѣлъ, относимыхъ закономъ къ компетенціи земства, сенатъ придаетъ исчерпывающее значеніе. Въ виду этого земствамъ было отказано въ устройствѣ юридическихъ консультацій: организація юридической помощи нуждающемуся населенію не подходитъ ни къ одному изъ разрядовъ дѣлъ, ввѣренныхъ земскимъ учрежденіямъ и перечисленныхъ въ ст. 2 Положенія (ук. 1 деп. 1907/2676 и др.).

Въ территоріальномъ отношеніи кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій ограничивается предѣлами губерніи или уѣзда, включая и находящіеся здѣсь города. Но въ обѣихъ столицахъ и въ Одессѣ завѣдываніе земскими дѣлами возложено на городское общественно управленіе (ст. 7).

По общему правилу, дѣла, составляющія компетенцію земства, подлежатъ вѣдѣнію и губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій: губернскія учрежденія вѣдаютъ эти дѣла, если они касаются всей губерніи или нѣсколькихъ ея уѣздовъ, а уѣздныя — если они относятся къ одному только уѣзду (ст. 3). Но нѣкоторыя дѣла, въ силу особаго постановленія закона, предоставлены исключительному вѣдѣнію губернскаго земства: изданіе обязательныхъ постановленій; заключеніе зай-

мовъ; дѣла по взаимному земскому страхованію; дѣла по устройству ярмарокъ, базаровъ и пристаней; установленіе таксъ вознагражденія за потравы и порубки и др. (ст. 63).

Прежде одному губернскому земству принадлежало право представлять правительству, черезъ губернатора, ходатайства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ (ст. 63 п. 14). Уѣздное земство могло направлять свои ходатайства не иначе, какъ черезъ губернское земское собраніе. Теперь, по закону 2 февраля 1904 г., и уѣздныя земства представляютъ свои ходатайства, исключительно о мѣстныхъ нуждахъ уѣзда, непосредственно правительству (ст. 64 п. 3 по Прод. 1906 г.).

Губернаторъ направляетъ ходатайство, со своимъ заключеніемъ, въ подлежащее министерство (ст. 104). Въ случаѣ, если министръ затруднится удовлетворить ходатайство *губернскаго* земскаго собранія, онъ не въ правѣ оставить его безъ послѣдствій самъ, но долженъ представить о томъ въ Совѣтъ Министровъ (Учр. Сов. Мин., ст. 7; ср. ук. 1 деп. Сен. 1904/9483 и 1909/6241).

Степень власти, присвоенной земскимъ учрежденіямъ, опредѣляется ихъ правами по изданію административныхъ указовъ, по принятію административныхъ распоряженій и по приведенію тѣхъ и другихъ въ исполненіе.

1. Право изданія административныхъ указовъ, или, какъ ихъ въ данномъ случаѣ называетъ законъ, обязательныхъ постановленій, частично было предоставлено земствамъ въ семидесятыхъ годахъ. Это право тогда получили какъ губернскія, такъ и уѣздныя земства. Положеніе 1890 г. удержало это право только за губернскими земствами, но зато расширило кругъ предметовъ, по которымъ обязательныя постановленія могутъ издаваться. Губернское земство можетъ теперь составлять обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія о мѣрахъ санитарныхъ, о мѣрахъ противопожарныхъ, объ устройствѣ, содержаніи и порядкѣ пользованія путями сообщенія, о производствѣ извознаго промысла, о распорядкѣ на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ и т. д. (ст. 108).

Къ составленію обязательнаго постановленія губернское земское собраніе можетъ приступить или по собственному почину, или по предложенію губернатора, или по представленію уѣзднаго земскаго собранія. Проекты постановленій о санитар-

ныхъ мѣрахъ разсматриваются при участіи губернскаго врачебнаго инспектора (ст. 110).

Составленное земскимъ собраніемъ обязательное постановленіе получаетъ законную силу не иначе, какъ съ утвержденія правительственной власти. Оно представляется губернатору, который, въ случаѣ утвержденія даннаго постановленія, издаетъ послѣднее въ томъ же порядкѣ, какъ и собственныя обязательныя постановленія (ср. выше, стр. 84). Различіе проявляется лишь въ слѣдующемъ. Время вступленія въ дѣйствіе собственнаго постановленія губернатора не ограничено въ законѣ (Общ. Учр. Губ., ст. 421—428) никакимъ срокомъ, оно опредѣляется всецѣло по усмотрѣнію губернатора. Между тѣмъ при изданіи обязательнаго постановленія, составленнаго земскимъ собраніемъ, долженъ быть назначенъ опредѣленный срокъ, съ котораго оно получаетъ обязательную силу. Этотъ срокъ не можетъ быть менѣе двухъ недѣль со времени объявленія постановленія въ каждой мѣстности уѣзда (ст. 112).

Если губернаторъ не признаетъ возможнымъ утвердить представленное ему земскимъ собраніемъ постановленіе, то онъ передаетъ дѣло въ губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе. Въ случаѣ согласія присутствія съ губернаторомъ, постановленіе считается состоявшимся. Если же большинство членовъ присутствія не согласится съ мнѣніемъ губернатора, вопросъ о судьбѣ постановленія рѣшается министромъ внутреннихъ дѣлъ. Въ случаѣ отказа въ утвержденіи, земское собраніе должно быть освѣдомлено объ основаніяхъ соотвѣтствующаго рѣшенія присутствія или министра. Отмѣна или измѣненіе обязательныхъ постановленій производится тѣмъ же порядкомъ, какой установленъ для ихъ изданія (ст. 111, 84 и 85).

Такимъ образомъ, у земства нѣтъ права на самостоятельное изданіе административныхъ указовъ: земскія учрежденія лишь участвуютъ въ изданіи обязательныхъ постановленій губернаторомъ.

2. Въ административныхъ распоряженіяхъ самостоятельность земства ограничена слѣдующими требованіями закона.

Постановленія по цѣлому ряду дѣлъ, опредѣленно перечисленныхъ въ законѣ (ст. 82 и 83), подлежатъ утвержденію одни — губернатора (измѣненіе направленія земскихъ дорогъ; открытіе ярмарокъ, выставокъ; установленіе таксъ и сборовъ и т. д.) и другія — министра внутреннихъ дѣлъ (переложеніе

натуральныхъ повинностей въ денежныя, заключеніе займовъ, ликвидація земскихъ пенсіонныхъ кассъ и т. д.). Всѣ эти постановленія впредь до воспослѣдованія утвержденія въ исполненіе не приводятся (ст. 81).

Положеніе 1864 г. устанавливало для такого утвержденія опредѣленный срокъ: для губернаторскаго — семидневный, а для министерскаго — двухмѣсячный. Если въ указанный срокъ отказа въ утвержденіи не поступало, постановление считалось утвержденнымъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, и самый отказъ не рѣшалъ дѣла окончательно. Въ случаѣ отказа въ утвержденіи дѣло ставилось на вторичное обсужденіе земскаго собранія, и если послѣднее не находило убѣдительными объявленные мотивы отказа, то возникшее пререканіе между земствомъ и коронною администраціею подлежало разрѣшенію Сената.

Дѣйствующее Положеніе совершенно исключило эти правила о срокѣ для утвержденія, о вторичномъ обсужденіи дѣла земскимъ собраніемъ и о разрѣшеніи пререканія Сенатомъ. Въ настоящее время, если губернаторъ затруднится утвердить постановление земскаго собранія, онъ направляетъ дѣло въ томъ порядкѣ, какой нами описанъ въ отношеніи обязательныхъ постановленій. Инстанціею, которая окончательно санкціонируетъ отказъ губернатора въ утвержденіи, является, такимъ образомъ, или губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе или, въ случаѣ несогласія большинства его членовъ съ мнѣніемъ губернатора, министръ внутреннихъ дѣлъ.

Въ отношеніи всѣхъ другихъ постановленій земскаго собранія, не нуждающихся въ правительственномъ утвержденіи, губернатору предоставлено право протеста.

Уже по Положенію 1864 г. губернаторъ, а также и министръ внутреннихъ дѣлъ, могли остановить всякое постановление земскаго собранія, противное законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ. Но губернаторъ могъ воспользоваться этимъ правомъ въ семидневный срокъ, а министръ — въ промежутокъ времени между двумя засѣданіями земскаго собранія. Въ случаѣ опротестованія постановленія, земское собраніе разсматривало вопросъ вторично и, если согласіе съ администраціею не устанавливалось, дѣло окончательно разрѣшалось Сенатомъ.

Положеніе 1890 г. сосредоточиваетъ право протеста въ рукахъ губернатора. Поводы къ протесту оно существенно расширяетъ: основаніемъ къ остановкѣ постановленія можетъ слу-

жить не только его незаконность и несоотвѣтствіе общимъ государственнымъ пользамъ, но и явное нарушеніе интересовъ мѣстнаго населенія (ст. 87). Срокъ для заявленія протеста губернатору дается двухнедѣльный: если губернаторъ въ этотъ срокъ со дня полученія постановленій земскаго собранія не остановитъ ихъ исполненія, они приводятся въ дѣйствіе (ст. 86).

Рѣшеніе дѣлъ по протестамъ губернатора происходитъ въ разномъ порядкѣ въ зависимости отъ того, будетъ ли основаніемъ протеста незаконность постановленія или его нецѣлесообразность.

Если основаніемъ протеста служитъ незаконность постановленія (точнѣе — несогласіе съ закономъ, нарушеніе круга вѣдомства, предѣловъ власти или порядка дѣйствій земскихъ учрежденій), то губернаторъ передаетъ его, въ мѣсячный срокъ, на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія (ст. 88).

Въ случаѣ несогласія губернатора съ большинствомъ присутствія, дѣло поступаетъ къ министру внутреннихъ дѣлъ, который или предлагаетъ губернатору подчиниться рѣшенію присутствія или входитъ въ Сенатъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ этого рѣшенія (ст. 12). При согласіи губернатора съ рѣшеніемъ присутствія, оно подлежитъ исполненію; но земское собраніе въ правѣ, съ своей стороны, обжаловать его въ теченіе ближайшей очередной сессіи въ Сенатъ: жалоба передается черезъ губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ, который вноситъ ее въ Сенатъ съ своимъ заключеніемъ (ст. 89).

Послѣдствія протеста по причинѣ нецѣлесообразности (несоотвѣтствіе общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явное нарушеніе интересовъ мѣстнаго населенія) опредѣляются различно для постановленій уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраній. Постановленія уѣзднаго собранія, остановленныя губернаторомъ вслѣдствіе нецѣлесообразности, предлагаются имъ на обсужденіе перваго очереднаго губернскаго земскаго собранія (ст. 90). Что же касается постановленій губернскаго собранія, то они, въ случаѣ признанія ихъ нецѣлесообразными, представляются губернаторомъ, съ заключеніемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, министру внутреннихъ дѣлъ (ст. 91 и 92). Министръ можетъ или не согласиться съ протестомъ губернатора и разрѣшить исполненіе опротестованнаго постановленія или войти въ Совѣтъ Мини-

стровъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ либо измѣненіи этого постановленія. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда отмѣна или измѣненіе земскаго постановленія влечетъ за собою возвышеніе земскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ размѣра, дѣло разрѣшается въ законодательномъ порядкѣ (ст. 94 по Прод. 1906 г.).

Самостоятельности земства особенно угрожаетъ это право коронной администраціи опротестовывать земскія постановленія вслѣдствіе ихъ нецѣлесообразности. На губернаторовъ и на министровъ возлагается обязанность слѣдить за тѣмъ, чтобы постановленія земскаго собранія не нарушали интересовъ мѣстнаго населенія. Но, вѣдь, земство съ той именно цѣлью и организовано, чтобы дѣла о мѣстныхъ нуждахъ и пользахъ вѣдали мѣстные люди, которымъ эти нужды особенно близки и понятны. Или, какъ замѣчаетъ Н. М. Коркуновъ*), «законодатель какъ бы самъ сомнѣвается въ томъ, чтобы организованныя имъ на сословной основѣ земскія учрежденія были вѣрными представителями дѣйствительныхъ интересовъ мѣстнаго общества»? Между тѣмъ полномочія правительственныхъ органовъ въ отношеніи нецѣлесообразныхъ постановленій земства шире, чѣмъ даже права въ отношеніи незаконныхъ постановленій. Протестъ противъ земскаго постановленія, основанный на сомнѣніи въ его законности, можетъ быть отклоненъ Сенатомъ; судьбу же постановленія, у котораго взята подъ сомнѣніе цѣлесообразность, коронная администрація рѣшаетъ сама. Постановленіе, опротестованное по незаконности, можетъ быть или отмѣнено или оставлено въ силѣ; постановленіе же, опротестованное по нецѣлесообразности, можетъ быть, кромѣ того, и измѣнено. Открывающаяся, такимъ образомъ, по закону возможность исправлять постановленія земскихъ собраній, и тѣмъ самымъ замѣнять земскіе акты правительственными распоряженіями, менѣе всего совмѣстима съ природою самоуправленія**).

3. При изученіи вопроса о томъ, въ какой мѣрѣ земскія учрежденія пользуются исполнительною властью, слѣдуетъ различать между правомъ принудительнаго и свободнаго исполненія.

Права непосредственнаго принужденія частныхъ лицъ къ

*) Русское государственное право, т. 2, стр. 588.

**) Ср. Лазаревскій, Лекціи, т. 2, ч. 1, стр. 247.

исполненію своихъ постановленій земство не имѣло при старомъ Положеніи и не получило его при новомъ. Въ подлежащихъ случаяхъ оно должно обращаться къ содѣйствію правительственныхъ полицейскихъ органовъ. Впрочемъ, наблюденіе за исполненіемъ обязательныхъ постановленій, а равно возбужденіе судебного преслѣдованія и обличеніе передъ судомъ виновныхъ въ ихъ нарушеніи, принадлежитъ не только полиціи, но также и земскимъ управамъ и избраннымъ земскимъ собраніемъ участковымъ попечителямъ (ст. 113 и 114).

Что же касается исполненія, которое могло быть осуществлено безъ примѣненія принудительныхъ мѣръ, то въ немъ земство прежде располагало совершенною самостоятельностью. Земскіе исполнительные органы по Положенію 1864 г. были поставлены въ полную и исключительную зависимость отъ самого земства. Напротивъ, Положеніе 1890 г. подчиняетъ земскія управы ближайшимъ образомъ губернатору. Правда, управы продолжаютъ дѣйствовать согласно указаніямъ земскихъ собраній и обязаны передъ очереднымъ собраніемъ отчетомъ (ст. 97). Но губернатору предоставляется производить ревизіи управъ и всѣхъ подвѣдомственныхъ земству учреждений, требовать объясненій отъ управы по поводу ея неправильныхъ дѣйствій и дѣлать предложенія управѣ о возстановленіи нарушеннаго порядка. вмѣстѣ съ тѣмъ, губернаторъ можетъ принимать жалобы на дѣйствія управъ; признавъ жалобу заслуживающею уваженія, онъ предлагаетъ управѣ сдѣлать распоряженіе объ удовлетвореніи жалобщика (ст. 130).

Если управа затруднится исполнить предложенія губернатора, то она можетъ ему объ этомъ представить, и тогда губернаторъ вноситъ дѣло въ губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе. Рѣшеніе присутствія обязательно для управы и можетъ быть обжаловано лишь земскимъ собраніемъ въ Сенатъ (ст. 103).

Зависимость управы отъ коронной администраціи оказывается еще болѣе глубокою благодаря обширнымъ ея полномочіямъ въ отношеніи личнаго состава управы. Какъ уже было указано, министру внутреннихъ дѣлъ и губернаторамъ принадлежитъ право утвержденія предсѣдателей и членовъ управъ (см. выше, стр. 169). Губернаторъ представляетъ предсѣдателей и членовъ управъ къ наградамъ, разрѣшаетъ имъ отпуски за предѣлы губерніи, возбуждаетъ дѣла объ ихъ дисциплинарной

и уголовной отвѣтственности (ст. 125, 133). Весь персоналъ земскихъ служащихъ формируется подъ контролемъ губернатора: губернаторъ въ правѣ изъяснить свое несогласіе на принятіе на службу любого лица, которое онъ признаетъ неблагонадежнымъ (Общ. Учр. Губ., ст. 286, ср. выше, стр. 120). Сверхъ того, при положеніи усиленной охраны губернаторъ или градоначальникъ могутъ требовать и немедленнаго удаленія отъ должностей всѣхъ признаваемыхъ ими неблагонадежными лицъ, служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ по найму (Уст. Пред. Прест., прил. I къ ст. 1 (прим. 2), ст. 20).

Такимъ образомъ, во всѣхъ функціяхъ своей дѣятельности—и въ изданіи указовъ, и въ принятіи распоряженій, и въ ихъ исполненіи—земство не пользуется самостоятельною властью, а подчинено надзору или точнѣе опека коронной администраціи.

§ 23. Городское общественное управленіе.

Коркуновъ, Русское государственное право, т. 2, стр. 593—613.
Д. Д. Семеновъ, Городское самоуправленіе, 1901. *Г. И. Шрейдеръ*, Наше городское общественное управленіе. Этюды, очерки и замѣтки, т. 1, 1902.
М. Б. Горенбергъ, О городскихъ выборахъ. Вѣстн. Права, 1901, № 4—5 и 7 и 1902, № 1 и 4—5. *А. Г. Михайловскій*, Реформа городского самоуправления въ Россіи, 1908.

Всесословное городское общественное управленіе у насъ было создано впервые Городовымъ Положеніемъ 1870 г. Отказавшись отъ сословнаго начала, заложеннаго въ городское управленіе Екатериною II (жалованная грамота городамъ 1785 г.), Городовое Положеніе кладетъ въ основаніе городскихъ выборовъ прусскую трехклассную группировку городскихъ избирателей по размѣру платимыхъ каждымъ налоговъ. О томъ неравенствѣ въ пользованіи избирательнымъ правомъ, къ которому вела эта система, можно судить по слѣдующимъ даннымъ для Москвы: въ разрядѣ крупнѣйшихъ налогоплательщиковъ *одного* гласнаго выбирали 8 избирателей, во второмъ разрядѣ—38 избирателей, а въ третьемъ—298 избирателей. Новое Городовое Положеніе 11 іюня 1892 г. замѣняетъ податной цензъ имущественнымъ цензомъ такой высоты, при которой прежній третій разрядъ и частью второй совсѣмъ устранялся отъ участія въ городскомъ управленіи. Въ Москвѣ прежде

было болѣе 20 тысячъ избирателей, теперь ихъ остается не-много болѣе 7 тысячъ. При такомъ сокращеніи числа избира-телей, путемъ устраненія изъ ихъ среды многочисленныхъ мелкихъ плательщиковъ, трехклассная система утрачивала свой смыслъ и значеніе. Министерство внутреннихъ дѣлъ, въ своемъ проектѣ новаго городского положенія, дѣлаетъ-было попытку примѣнить къ городскимъ выборамъ сословную группировку избирателей, но Государственный Совѣтъ, считаясь съ крайнею раздробленностью городского состоянія, отклоняетъ это пред-положеніе. При такихъ условіяхъ, прежняя трехклассная система уступаетъ свое мѣсто въ Городовомъ Положеніи 1892 г. соединенію всѣхъ городскихъ избирателей, на равныхъ для каждаго основаніяхъ, въ одно избирательное собраніе.

1. Ближайшимъ образомъ система *городскихъ выборовъ* по дѣйствующему Положенію 1892 г. представляется въ слѣдую-щемъ видѣ.

Для производства выборовъ въ городскіе гласные въ каж-домъ городскомъ поселеніи образуется одно избирательное собраніе. Но при многочисленности избирателей это собраніе можетъ быть подраздѣляемо, для удобства выборовъ, на от-дѣльные избирательные участки по мѣстностямъ города. Это дѣленіе на участки разрѣшается, согласно предположеніямъ городской думы, рассмотрѣннымъ въ мѣстномъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіи, министромъ внутреннихъ дѣлъ въ столицахъ и губернаторомъ въ прочихъ городахъ. Каждый участокъ избираетъ подлежащее число гласныхъ со-образно числу избирателей, живущихъ въ данномъ участкѣ (Гор. Пол., ст. 34).

Указанное раздѣленіе на участки нисколько бы не нару-шало единства городского избирательнаго собранія, если бы оно у насъ не соединялось съ довольно существеннымъ огра-ниченіемъ пассивнаго избирательнаго права. При производ-ствѣ выборовъ по участкамъ, въ гласные могутъ быть изби-раемы только тѣ лица, которыя принадлежатъ къ числу изби-рателей даннаго участка (ст. 43). Такимъ образомъ, право быть избираемымъ ставится въ зависимость отъ совершенно слу-чайнаго момента—отъ мѣстожительста даннаго лица въ го-родѣ.

Право участія въ городскихъ выборахъ опредѣляется, въ общемъ, тѣми же условіями, какъ и право участія въ зем-

скихъ избирательныхъ собранійхъ. Различіе проявляется въ опредѣленіи имущественнаго ценза и условій неопороченнаго поведенія.

Имущественный цензъ устанавливается въ двухъ формахъ. Съ одной стороны, правомъ участія въ городскихъ выборахъ пользуются собственники и пожизненные владѣльцы недвижимыхъ имуществъ, находящихся въ чертѣ города и оцѣненныхъ для взиманія городского оцѣночнаго сбора—съ столицахъ не менѣе, какъ въ 3000 руб., въ городахъ съ населеніемъ свыше ста тысячъ жителей—не менѣе 1500 руб., въ прочихъ городахъ губернскихъ, областныхъ или образующихъ градоначальство, а равно въ болѣе значительныхъ уѣздныхъ,—не менѣе 1000 руб., и въ остальныхъ—не менѣе 300 руб. Съ другой стороны, право участія въ выборахъ даетъ содержаніе въ чертѣ города торгово-промышленныхъ предпріятій, требующихъ выборки промысловыхъ свидѣтельствъ указанныхъ въ законѣ разрядовъ. По первому цензу могутъ участвовать въ выборахъ отдѣльныя лица, а также благотворительныя, ученыя и учебныя учрежденія и учрежденія правительственныя. По второму цензу—отдѣльныя лица и учрежденныя по законамъ Имперіи общества, товарищества и компаніи. Общимъ условіемъ для пріобрѣтенія ценза является владѣніе недвижимостью или содержаніе торгово-промышленнаго предпріятія въ теченіе не меньше одного года (ст. 24).

Что касается неопороченнаго поведенія, то, кромѣ тѣхъ отрицательныхъ условій, которыя установлены закономъ для участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, Городовое Положеніе вводитъ еще слѣдующія два: права участвовать въ городскихъ выборахъ лично за себя и въ качествѣ представителей лишаются: 1) содержатели и сидѣльцы питейныхъ домовъ, и 2) лица, за которыми числятся недоимки по городскимъ сборамъ свыше полугодоваго оклада (ст. 33 п. 7 и 8). По разъясненію Сената, правило о содержателяхъ питейныхъ домовъ касается только питейныхъ заведеній низшаго разряда; устанавливая ограниченія въ избирательныхъ правахъ по причинѣ нравственной неблагонадежности устранимыхъ лицъ, оно не можетъ допускать распространительнаго толкованія; потому оно не должно примѣняться къ содержателямъ и сидѣльцамъ ренсковыхъ погребовъ, трактирныхъ заведеній и т. п. (Ук. 1 деп. 1903/6712). На продавцевъ же казенныхъ винныхъ ла-

вокъ это ограниченіе не можетъ распространяться уже потому, что они являются служебнымъ персоналомъ по казенному вѣдомству (Цирк. м. вн. д. 13 авг. 1896 г. № 33 — 8144).

Евреи не допускаются къ участию въ городскихъ выборахъ такъ же, какъ и въ земскихъ, но въ городахъ черты еврейской осѣдлости мѣстнымъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ назначаются гласные евреи въ числѣ не свыше $\frac{1}{10}$ части общаго числа гласныхъ (прим. 3 къ ст. 24).

Число гласныхъ изъ нехристіанъ не должно превышать $\frac{1}{5}$ общаго числа гласныхъ (на Кавказѣ — половины); отступленія отъ этого правила, вызываемыя мѣстными условіями, разрѣшаются по представленію подлежащаго присутствія, министромъ внутреннихъ дѣлъ (на Кавказѣ — Намѣстникомъ) (ст. 44 по Прод. 1906 г.).

Производство выборовъ въ городскомъ избирательномъ собраніи подчиняется, въ общемъ, тѣмъ же правиламъ, какъ и выборы въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Разница проявляется въ слѣдующихъ пунктахъ: прежде всего, на городскіе выборы не распространяется возможность устройства предварительныхъ сѣздовъ для избранія уполномоченныхъ отъ мелкихъ владѣльцевъ. Лица, не обладающія полнымъ цензомъ, совершенно исключаются отъ участія въ городскихъ выборахъ. Далѣе, кворумъ, при наличности котораго избирательное собраніе можетъ приступить къ выборамъ, для города установленъ болѣе высокій, чѣмъ для земства. Выборы земскихъ гласныхъ законъ допускаетъ уже въ томъ случаѣ, когда число собравшихся избирателей превыситъ $\frac{2}{3}$ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію (ср. выше, стр. 162). Напротивъ, для открытія городскихъ выборовъ необходимо, чтобы число прибывшихъ избирателей превысило все число подлежащихъ избранію гласныхъ и также кандидатовъ къ нимъ, которыхъ полагается не менѣе $\frac{1}{5}$ числа гласныхъ (ст. 42).

Баллотировкѣ можетъ быть подвергаемъ всякій избиратель, не отказавшійся отъ нея, если онъ предложенъ не менѣе какъ пятью избирателями или самъ изъявилъ желаніе баллотироваться (ст. 43).

Согласно узаконенію 19 апрѣля 1906 г. баллотировка городскихъ гласныхъ шарами можетъ быть замѣняема, по постановленіямъ городскихъ думъ, выборами по запискамъ. Избранными въ гласные считаются лица, получившія наибольшее

число голосовъ, хотя бы оно и не достигло половины участвовавшихъ въ выборахъ (ст. 47¹).

Аналогичныхъ правилъ объ условіяхъ допущенія къ баллотировкѣ и о замѣнѣ баллотировки шарами выборами по запискамъ въ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ совсѣмъ не имѣется.

Различныя послѣдствія для города и земства наступаютъ въ томъ случаѣ, когда послѣ двухкратнаго производства выборовъ будетъ избрано менѣе $\frac{2}{3}$ положеннаго числа гласныхъ. По земскому Положенію, министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ въ этомъ случаѣ продлить на новое трехлѣтіе полномочія прежнихъ гласныхъ. Городовое Положеніе, съ своей стороны, даетъ министру право лишь пополнить недостающее число гласныхъ изъ прежняго ихъ состава, при чемъ для пополненія гласные отбираются по старшинству полученныхъ ими голосовъ, а при равенствѣ голосовъ по жребію (ст. 54). Такимъ образомъ, земскіе гласные, вновь избранные въ недостаточномъ числѣ, совсѣмъ не попадаютъ въ земское собраніе, которое въ такомъ случаѣ цѣликомъ сохраняетъ свой прежній составъ. Напротивъ, городскіе гласные, въ какомъ бы маломъ числѣ они ни были избраны, непременно входятъ въ составъ новой думы, которая можетъ быть лишь пополнена прежними гласными.

2. Органами городского общественнаго управленія являются: *городская дума* и *городская управа*.

Дума составляется подъ предсѣдательствомъ головы, изъ гласныхъ, избираемыхъ на четыре года. Въ зависимости отъ величины города, число гласныхъ опредѣляется въ количествѣ отъ 20 до 160. Наименьшее число полагается въ городскихъ поселеніяхъ, имѣющихъ не болѣе ста избирателей; затѣмъ, на каждые 50 избирателей свыше ста прибавляется по три гласныхъ, пока ихъ число не достигнетъ въ столицахъ 160, въ городахъ съ населеніемъ свыше ста тысячъ—80, въ прочихъ городахъ губернскихъ, областныхъ или образующихъ градоначальство, а равно въ болѣе значительныхъ уѣздныхъ, — 60 и въ остальныхъ — 40 (ст. 56). Кромѣ гласныхъ, въ думѣ участвуютъ члены по должности: предсѣдатель мѣстной уѣздной земской управы и депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить (ст. 57).

Въ условіяхъ дѣятельности думъ отступленія отъ порядка,

усвоеннаго для земскихъ собраній, проявляются въ слѣдующемъ.

Для занятій думы не установлено какой-либо сессіи, повторяющейся въ опредѣленное время года, какъ для дѣятельности земскихъ собраній. Занятіямъ думы придается болѣе подвижной и постоянный характеръ. Положеніе 1870 г. не ставило никакихъ ограниченій относительно числа и времени думскихъ засѣданій. Новое Положеніе 1892 г. нашло необходимымъ опредѣлить лишь наименьшее и наибольшее число этихъ засѣданій. Очередныя собранія думы назначаются не менѣе 4-хъ и не болѣе 24-хъ разъ въ годъ, при чемъ ихъ расписание составляется думою впередъ на весь годъ, въ декабрѣ (ст. 64). Если разсмотрѣніе всѣхъ дѣлъ, внесенныхъ въ повѣстку даннаго засѣданія, не будетъ окончено въ одинъ день, то это засѣданіе можетъ быть продлено и въ послѣдующіе дни (ст. 65): это послѣднее правило открываетъ полную возможность думѣ, при обиліи дѣлъ, практически легко обходить постановленіе о максимальномъ числѣ засѣданій въ теченіе года. Кромѣ очередныхъ, законъ допускаетъ и чрезвычайныя собранія думы — съ разрѣшенія или по распоряженію губернатора (ст. 66).

Для законнаго состава думы требуется присутствіе не менѣе половины общаго числа гласныхъ, гдѣ оно не превышаетъ 40, и не менѣе $\frac{1}{3}$ — гдѣ оно болѣе 40 (ст. 70). Дѣла, какъ и въ земскомъ собраніи, рѣшаются въ думѣ простымъ большинствомъ голосовъ. Но для принятія рѣшенія по нѣкоторымъ болѣе важнымъ дѣламъ Городовое Положеніе требуетъ повышеннаго кворума ($\frac{2}{3}$ общаго числа гласныхъ въ думахъ съ составомъ до 40 гласныхъ и $\frac{1}{2}$ — при большемъ ихъ составѣ) и, вмѣстѣ съ тѣмъ, большинство $\frac{2}{3}$ голосовъ (ст. 71).

Городская управа состоитъ, подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ двухъ членовъ. Число членовъ управы можетъ быть, однако, увеличено, по постановленію думы, въ болѣе значительныхъ городахъ до 3 и 4 и въ столицахъ до 6. Съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ допускается и дальнѣйшее увеличеніе числа членовъ управы (ст. 90). Въ столицахъ, въ Одессѣ и въ Ригѣ въ составъ управы входитъ еще товарищъ городского головы (ст. 91). Въ мелкихъ городскихъ поселеніяхъ обязанности управы могутъ быть возложены, съ разрѣшенія министра, единолично на голову, съ назначеніемъ ему, по избранію думы, помощника (ст. 92).

Всѣ должностныя лица управы, за исключеніемъ столичныхъ городскихъ головъ, замѣщаются по выбору управы (ст. 115). Столичные головы (Въ Петербургѣ и товарищъ головы) назначаются Высочайшею властью, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. При этомъ, московской думѣ предоставляется избрать двухъ кандидатовъ изъ числа гласныхъ, а петербургской — по одному кандидату на должность головы и его товарища изъ числа гласныхъ или, вообще, городскихъ избирателей (ст. 114 и прил. къ ст. 1 (прим. 3), ст. 105).

Въ городскія должности могутъ быть избираемы какъ гласные, такъ и другія лица, имѣющія право голоса на городскихъ выборахъ. Особо льготныя условія опредѣлены для замѣщенія должности городского секретаря (секретарь думы): на эту должность дозволяется избирать лицъ, не имѣющихъ имущественнаго ценза и даже не достигшихъ 25 лѣтъ, лишь бы они удовлетворяли установленнымъ въ законѣ требованіямъ неопороченнаго поведенія (ст. 116).

Городскіе головы губернскихъ и областныхъ городовъ и городовъ, образующихъ градоначальства, утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ; головы въ менѣе значительныхъ городахъ и члены управъ, а равно городскіе секретари, во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ утверждаются губернаторами (ст. 118). Послѣдствія неутвержденія для города опредѣляются такъ же, какъ и для земства (ср. выше, стр. 169).

Голова, его товарищъ и помощникъ и члены управы, а въ болѣе значительныхъ городахъ и городской секретарь, считаются состоящими на государственной службѣ (ст. 121). Существующая для членовъ земскихъ управъ, не имѣющихъ права поступленія въ государственную службу, возможность получать первый классный чинъ за три трехлѣтія земской службы, на членовъ городскихъ управъ не распространяется.

Срокъ службы головы и членовъ управы четырехлѣтній. Городской секретарь можетъ избираться и на меньшій срокъ, по усмотрѣнію думы. Для приданія городскому управленію большей устойчивости, Положеніемъ 1892 г. введено частичное обновленіе состава управъ. Черезъ каждые два года половина членовъ управы выбываютъ по очереди; однако, выбывшія лица могутъ быть и вновь избираемы на тѣ же должности (ст. 124). Въ организаціи земскихъ управъ этотъ институтъ совершенно отсутствуетъ.

Для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями управленія дума можетъ назначать особыхъ лицъ, а въ случаѣ необходимости — и особыя исполнительныя комиссіи. При этомъ, Городовое Положеніе, подобно земскому, требуетъ, чтобы эти лица или члены комиссіи принадлежали къ числу гласныхъ или, по крайней мѣрѣ, городскихъ избирателей (ср. ст. 166 и ук. 1 деп. Сен. 1904/10418; contra: Коркуновъ, Русск. гос. пр., т. 2, стр. 607). Во главѣ комиссіи, по общему правилу, стоитъ членъ управы. Если же, по представленію управы, дума признаетъ полезнымъ избрать въ предсѣдатели комиссіи особое лицо, то оно, вмѣстѣ съ тѣмъ, получаетъ право голоса въ управѣ при разрѣшеніи дѣлъ, относящихся къ вѣдѣнію комиссіи. Исполнительныя комиссіи, подчиняясь управѣ, дѣйствуютъ на основаніи инструкцій думы (ст. 103 и 104).

3. *Предметы вѣдомства* городского общественнаго управленія опредѣляются, въ общемъ, такъ же, какъ и компетенція земскихъ учрежденій. Изъ категорій дѣлъ, подвѣдомственныхъ земству, къ вѣдѣнію городовъ не отнесены лишь устройство и содержаніе почты и воспособленіе земледѣлію. Зато въ вѣдомство городского управленія входятъ нѣкоторыя дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ города, отсутствующія въ компетенціи земства. Сюда относится водоснабженіе и освѣщеніе города; попеченіе объ устройствѣ общественныхъ библіотекъ, музеевъ, театровъ и другихъ подобнаго рода общественныхъ учрежденій; наконецъ, попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпії, а равно попеченіе объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности городского населенія (ст. 2 п. IV и X и ст. 4).

Кругъ дѣйствій городского управленія ограничивается предѣлами городского поселенія и отведенныхъ ему земель (ст. 5).

Степень власти городскихъ учрежденій поставлена, въ общемъ, въ столь же тѣсныя рамки, какъ и земскихъ учрежденій.

Обязательныя постановленія дума можетъ составлять по болѣе широкому кругу предметовъ, чѣмъ земское собраніе. Мы имѣемъ въ виду обязательныя постановленія думы о порядкѣ содержанія въ исправности мостовыхъ, тротуаровъ, набережныхъ, общественныхъ садовъ и бульваровъ; о мѣрахъ къ охраненію цѣлости состоящихъ въ завѣдываніи общественнаго упра-

вленія сооружений и памятниковъ и объ исправномъ ихъ содержаніи; о мѣрахъ безопасности противъ домашнихъ животныхъ; о порядкѣ уличнаго движенія; о мѣрахъ противъ наводненій и о принятіи для охраненія благочинія и порядка въ публичныхъ мѣстахъ мѣръ, сопряженныхъ съ расходами или ограниченіями въ производствѣ торговли и промысловъ (ст. 108 пп. 2, 3, 10, 12 и 13).

Городскимъ учрежденіямъ такъ же, какъ и земскимъ, предоставлено составлять обязательныя постановленія для обезпеченія нормальнаго отдыха служащихъ въ торговыхъ и въ ремесленныхъ заведеніяхъ (Выс. утв. 15 ноября 1906 г. въ пор. ст. 87 Зак. Осн. Пол. Сов. Мин.).

Къ составленію обязательныхъ постановленій дума приступаетъ по собственному усмотрѣнію или по заявленію начальника мѣстной полиціи (ст. 109). Въ остальномъ порядокъ изданія обязательныхъ постановленій опредѣляется для города такъ же, какъ и для земства.

Перечисленные въ законѣ постановленія думъ подлежатъ правительственному утвержденію; въ отношеніи всѣхъ другихъ думскихъ постановленій губернатору принадлежитъ право протеста. Особенности въ порядкѣ утвержденія и опротестованія думскихъ постановленій, въ сравненіи съ постановленіями земскихъ собраній, состоятъ въ слѣдующемъ.

Право утвержденія думскихъ постановленій распредѣлено между губернаторомъ и министромъ внутреннихъ дѣлъ въ зависимости не только отъ рода дѣлъ, но и отъ значительности городовъ: кругъ постановленій, требующихъ министерскаго утвержденія, шире для губернскихъ городовъ и особенно для столицъ, чѣмъ для болѣе мелкихъ городскихъ поселеній (ст. 78 и 79).

Порядокъ отмѣны или измѣненія постановленій, опротестованныхъ губернаторомъ на основаніи ихъ нецѣлесообразности, видоизмѣняется въ связи съ тѣмъ же различіемъ между значительными и мелкими городами. Подлежащія дѣла о постановленіяхъ земскихъ собраній разрѣшаются всегда, за исключеніемъ лишь случаевъ ихъ направленія въ законодательномъ порядкѣ, Совѣтомъ Министровъ. Между тѣмъ, отмѣна или измѣненіе думскихъ постановленій зависитъ отъ Совѣта Министровъ лишь тогда, когда дѣло идетъ о постановленіяхъ столицъ, городовъ губернскихъ, областныхъ или образующихъ градоначальства и

нѣкоторыхъ уѣздныхъ городовъ, внесенныхъ въ особое расписаніе. Постановленія же городскихъ думъ остальныхъ городовъ, въ случаѣ ихъ опротестованія губернаторомъ по причинѣ нецѣлесообразности, можетъ отмѣнить или измѣнить собственною властью министръ внутреннихъ дѣлъ (ст. 88).

Въ остальномъ порядокъ разрѣшенія протестовъ противъ думскихъ постановленій, а равно и послѣдствія ихъ неутвержденія, тѣ же, что и для земскихъ постановленій.

Въ дѣлѣ исполненія своихъ постановленій городская дума пользуется нѣсколько большимъ вліяніемъ, нежели земское собраніе. Связь думы съ городской управою укрѣпляется единствомъ ихъ предсѣдателей: между тѣмъ какъ во главѣ земскаго собранія стоитъ предводитель дворянства, а земской управы— предсѣдатель управы, въ городской думѣ и въ городской управѣ предсѣдательствуетъ одинаково городской голова. Далѣе, городская управа, получивъ отъ губернатора предложеніе объ исправленіи усмотрѣнныхъ имъ въ ея дѣйствіяхъ неправильностей, въ правѣ представить о своихъ затрудненіяхъ къ исполненію этого предложенія думѣ. Въ случаѣ согласія думы съ мнѣніемъ управы, дѣло передается черезъ губернатора на разрѣшеніе подлежащаго мѣстнаго присутствія (ст. 101). Земская управа, при такихъ же обстоятельствахъ, не можетъ опереться на земское собраніе: совершенно минуя послѣднее, она представляетъ дѣло непосредственно черезъ губернатора въ губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе.

Личный составъ городскихъ управъ и другихъ исполнительныхъ органовъ городского общественнаго управленія состоитъ въ такомъ же подчиненіи коронной администраціи, какъ и служащіе по земству. Въ одномъ отношеніи Городовое Положеніе оказывается даже болѣе строгимъ, нежели земское: лица, назначаемыя думою для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями городского управленія, и члены городскихъ исполнительныхъ комиссій вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей не иначе, какъ съ разрѣшенія губернатора (ст. 103).

Городскому общественному управленію принадлежитъ право обжаловать относящіеся къ городу неправильныя распоряженія и дѣйствія со стороны правительственныхъ, земскихъ и сословныхъ учреждений. Дума можетъ сперва обратиться къ губернатору или градоначальнику съ ходатайствомъ о принятіи мѣръ къ возстановленію законнаго порядка. Въ слу-

чаѣ отказа по ходатайству, а равно въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій со стороны самого губернатора, градоначальника или высшихъ административныхъ властей, дума въ правѣ принести жалобу, въ трехмѣсячный срокъ, непосредственно въ Сенатъ (ст. 10). Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ такого постановленія совсѣмъ не содержитъ.

4. Въ наиболѣе мелкихъ городахъ, съ одной стороны, и въ городѣ С.-Петербургѣ, съ другой, общественное управленіе имѣетъ особую организацію.

Въ незначительныхъ городскихъ поселеніяхъ, включаемыхъ въ особый списокъ Высочайшею властью, по положеніямъ Совѣта Министровъ, вводится *упрощенное общественное управление* (ст. 22).

При упрощенномъ управленіи, вмѣсто думы, учреждается собраніе городскихъ уполномоченныхъ, въ числѣ отъ 12 до 15 лицъ. Уполномоченные избираются на 4 года сходомъ мѣстныхъ домохозяевъ изъ лицъ, владѣющихъ недвижимымъ имуществомъ стоимостью не менѣе 100 рублей. Собраніе уполномоченныхъ избираетъ на тотъ же срокъ городского старосту съ однимъ или двумя помощниками къ нему. Староста председательствуетъ въ собраніи и, вмѣстѣ съ тѣмъ, является исполнительнымъ органомъ городского управленія. Къ приговорамъ собранія уполномоченныхъ примѣняются общія правила Городового Положенія объ утвержденіи и протестѣ съ тѣмъ, однако, отступленіемъ, что всѣ состоявшіяся по этимъ приговорамъ рѣшенія мѣстнаго по городскимъ дѣламъ присутствія, за исключеніемъ связанныхъ съ возвышеніемъ городского обложенія, признаются окончательными (прил. къ ст. 22).

Въ *Петербургѣ* общественное управленіе организовано на основаніи особаго Положенія 8 іюня 1903 г. (Гор. Пол., прил. къ ст. 1 (прим. 3) по Прод. 1906 г.). Важнѣйшія особенности этой организаціи состоятъ въ слѣдующемъ.

Къ городскимъ выборамъ примѣнена двухклассная система. Для производства выборовъ въ гласные избиратели раздѣляются на два разряда: первый разрядъ составляютъ крупные плательщики, уплачивающіе вмѣстѣ $\frac{1}{3}$ общей суммы сборовъ, платимыхъ всѣми избирателями; ко второму разряду причисляются всѣ остальные избиратели. Первый разрядъ избираетъ $\frac{1}{3}$ и второй $\frac{2}{3}$ общаго числа гласныхъ (по прил., ст. 27).

Избирательнымъ правомъ пользуются не только собствен-

ники недвижимости и содержатели торгово-промышленных предприятий, но также и квартиронаниматели, уплачивающие не менее одного года по Петербургу квартирный налог в размере не ниже 33 руб. ежегодно (ст. 17). Этот оклад налога соответствует наемной цене квартир свыше 1080 руб. в годъ.

Городская дума составляется изъ 162 гласныхъ, избираемыхъ на шесть лѣтъ каждый (ст. 47). Но черезъ каждые три года производятся выборы только половины гласныхъ (ст. 28): такимъ образомъ, составъ думы обновляется каждые три года на половину. Въ думѣ председательствуетъ особое лицо, ежегодно избираемое думою изъ среды гласныхъ. Председатель думы не можетъ занимать никакихъ должностей по городскому самоуправленію и исполняетъ свои обязанности по думѣ безвозмездно (ст. 49). Городской голова председательствуетъ только въ управѣ (ст. 81).

Предметы вѣдомства общественнаго управленія опредѣляются для Петербурга нѣсколько детальнѣе, чѣмъ въ общемъ положеніи: между прочимъ, на петербургское самоуправленіе опредѣленно возложены заботы объ удаленіи изъ города всякаго рода отбросовъ, устройство для этого канализаціи и содержаніе ея въ исправности (ст. 1 п. VI § 6).

Степень власти общественнаго управленія въ Петербургѣ ограничивается тѣми же рамками, какъ и по общему положенію. Высшій надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій петербургскаго общественнаго управленія министръ внутреннихъ дѣлъ осуществляетъ черезъ мѣстнаго градоначальника и при содѣйствіи особаго по дѣламъ города С.-Петербурга присутствія (ст. 8).

§ 24. Сословныя учрежденія.

Коркуновъ, Русское государственное право, т. 1, стр. 274—355. *Лазаревскій*, Лекціи, т. 2, ч. 1, стр. 249—252; 259; 263—276. *Градовскій*, Начала русскаго государственнаго права, т. 3. *А. А. Леонтьевъ*, Крестьянское право. Систематическое изложеніе особенностей законодательства о крестьянахъ, 1909.

Корпоративное устройство въ Россіи имѣютъ дворяне, купцы, мѣщане, ремесленники и крестьяне. Но болѣе или менѣе значительная роль во внутреннемъ государственномъ управле-

ніи изъ сословныхъ организацій принадлежитъ однимъ только дворянскимъ и крестьянскимъ учрежденіямъ.

1. Сословныя *дворянскія учрежденія* слагаются изъ губернскаго и уѣздныхъ дворянскихъ собраній, дворянскаго депутатскаго собранія, губернскаго и уѣздныхъ предводителей дворянства и уѣздныхъ дворянскихъ опеку (Зак. Сост., ст. 90—392).

Въ дворянскихъ учрежденіяхъ участвуютъ одни только потомственные дворяне; личные дворяне не могутъ даже безъ права голоса присутствовать на дворянскихъ собраніяхъ. Для полномочнаго участія потомственныхъ дворянъ въ дворянскихъ собраніяхъ законъ ставитъ слѣдующія условія: мужескій полъ и совершеннолѣтіе, внесеніе въ дворянскую родословную книгу данной губерніи, образовательный или служебный цензы и неопороченное поведеніе. Дворянки, обладающія имущественнымъ цензомъ, въ собраніи лично не участвуютъ, но могутъ передать свой голосъ мужу, сыну или зятю, хотя бы эти лица и не имѣли имущественнаго ценза, а равно любому полномочному члену собранія. Образовательно-служебный цензъ дворянинъ пріобрѣтаетъ окончаніемъ курса въ среднемъ учебномъ заведеніи, либо полученіемъ чина или ордена, либо трехлѣтнею службою по выборамъ дворянства, земства или города. Имущественный цензъ опредѣляется такъ же, какъ для участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Мелкопомѣстные дворяне, владѣющіе землею въ размѣрѣ не менѣе $\frac{1}{20}$ полного ценза, могутъ участвовать въ дворянскихъ собраніяхъ черезъ уполномоченныхъ; избраніе послѣднихъ соотвѣтствуетъ избранію уполномоченныхъ на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Для участія въ дворянскихъ собраніяхъ съ правомъ голоса по всѣмъ дѣламъ, кромѣ выборовъ, имущественнаго ценза не требуется.

Главный предметъ губернскаго дворянскаго собранія составляютъ выборы. По выборамъ отъ дворянства въ настоящее время замѣщаются должности предводителей дворянства, депутатовъ и секретаря дворянскаго собранія и засѣдателей дворянской опеки. За исключеніемъ предводителей, всѣ эти должности съ точки зрѣнія внутренняго государственнаго управленія особаго значенія не представляютъ. Но должность предводителей ближайшимъ образомъ связываетъ дворянскія учрежденія съ организаціею внутренняго управленія. Губернскій

предводитель, какъ извѣстно, председательствуетъ въ губернскомъ земскомъ собраніи; онъ стоитъ во главѣ губернскаго училищнаго совѣта и участвуетъ въ различныхъ губернскихъ присутствіяхъ смѣшаннаго состава. Уѣздные предводители, съ своей стороны, председательствуютъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, въ уѣздныхъ сѣздахъ, въ уѣздныхъ училищныхъ совѣтахъ и въ разныхъ уѣздныхъ присутствіяхъ, комиссіяхъ и комитетахъ. Такимъ образомъ, черезъ посредство своихъ предводителей дворянская сословная корпорація становится вліятельнымъ органомъ мѣстнаго государственнаго управленія.

И губернский и уѣздные предводители избираются на губернскомъ дворянскомъ собраніи, но первый — всѣмъ собраніемъ («за губернскимъ столомъ»), а вторые — дворянствомъ каждый своего уѣзда («за уѣздными столами»). Избираемыми могутъ быть только потомственные дворяне, однако и тѣ, у которыхъ нѣтъ ни образовательно-служебнаго ни имущественнаго цензовъ для полноправнаго участія въ дворянскихъ собраніяхъ. На должность губернскаго предводителя избираются два кандидата, представляемые черезъ министра внутреннихъ дѣлъ на непосредственное усмотрѣніе Государя. На остальные должности избираются по одному лицу, при чемъ избранныя утверждаются властью губернаторовъ. Срокъ выборовъ—трехлѣтній.

Кромѣ выборовъ, къ компетенціи губернскаго дворянскаго собранія относится обсужденіе и представленіе правительству дворянскихъ ходатайствъ; обложеніе дворянъ «добровольными складками» въ общественную дворянскую казну и осуществленіе дисциплинарной власти надъ дворянами. Ходатайствуя о своихъ нуждахъ и пользахъ, дворянство имѣетъ право приносить всеподданнѣйшія прошенія непосредственно Государю. Пользуясь дисциплинарною властью надъ дворянами, дворянское собраніе въ правѣ исключать изъ своей среды не только лицъ, опороченныхъ судомъ, но и тѣхъ дворянъ, за которыми всѣмъ извѣстенъ «явный и безчестный поступокъ». Для исключенія требуется большинство $\frac{2}{3}$ всего собранія. Постановленіе объ исключеніи можетъ быть обжаловано въ Сенатъ, но только по формальнымъ основаніямъ. Это дискреціонное право дворянскихъ собраній имѣетъ особенное значеніе потому, что исключеніе совершенно поражаетъ активный статусъ исключеннаго: онъ утрачиваетъ избирательныя права по земскимъ и городскимъ выборамъ и въ Государственную Думу.

Прочія дворянскія учрежденія выполняютъ несравненно менѣе важныя функціи, нежели губернское дворянское собраніе. Дворянское депутатское собраніе, образуемое изъ губернскаго предводителя и депутатовъ дворянскаго собранія по одному на каждый уѣздъ, ведетъ дворянскую родословную по губернии книгу и разсматриваетъ представляемые доказательства правъ на дворянство. Задача уѣздныхъ дворянскихъ собраній сводится, главнымъ образомъ, къ приготовительнымъ распоряженіямъ по производству губернскихъ дворянскихъ выборовъ (провѣрка избирательныхъ списковъ, избраніе уполномоченныхъ отъ мелкопомѣстныхъ дворянъ и т. д.). Наконецъ, дворянскія опеки, учреждаемыя, въ составѣ уѣзднаго предводителя и нѣсколькихъ засѣдателей, на одинъ или нѣсколько уѣздовъ, вѣдаютъ опекунскія дѣла потомственныхъ дворянъ, проживающихъ въ этихъ уѣздахъ (Общ. Учр. Губ., ст. 1152 — 1173).

2. Изъ городскихъ обывателей свое корпоративное устройство имѣютъ *купцы, мѣщане и ремесленники*. Однако, ихъ организаціи носятъ скорѣе профессиональный, нежели сословный характеръ. Лишь мѣщанство у насъ сохраняетъ характерную для сословія наследственность, но оно въ настоящее время не пользуется никакими особыми сословными правами (право мѣщанскихъ обществъ исключать изъ своей среды порочныхъ членовъ отмѣнено закономъ 12-го іюня 1900 г.).

Купцы и мѣщане образуютъ въ каждомъ городѣ особія купеческое и мѣщанское общество. Органами купеческаго общества являются купеческій староста и его товарищи; они избираются ежегодно всѣмъ купеческимъ обществомъ и утверждаются губернаторомъ. Купеческіе старосты, пока они остаются въ этой должности, считаются состоящими на государственной службѣ (въ XIV-мъ классѣ). Мѣщанамъ предоставляется для завѣдыванія дѣлами общества или учреждать коллегіальный органъ — мѣщанскую управу или довольствоваться единоличными должностями мѣщанскаго старосты и его помощниковъ (десятскихъ). Староста и его помощники, а равно и члены управы, избираются мѣщанскимъ обществомъ изъ своей среды, срокомъ на три года, и утверждаются губернаторомъ (Зак. Сост., ст. 583—608).

СКЛАДЪ ИЗДАНІЯ

въ магазинѣ Т-ва „Н. П. КАРБАСНИКОВЪ“,
Москва, Моховая, д. Баженова.

1-во Скоропеч. А. А. ЛЕВЕНСОНЪ, Москва.