

Т 44
31

пр 1-73
11376

8 к. в.

НАЧАЛА

РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

А. Градовскаго,

ПРОФЕССОРА ИМПЕРАТОРСКАГО С.-ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА.

ТОМЪ II.

ОРГАНЫ УПРАВЛЕНІЯ.



182-93108

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. О., 2 л., 7.

1876



(269)



2007088085

Государственная
Библиотека
СССР
им. В. И. Ленина

83157-52

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Желая представить, по возможности, подробную разработку наших государственных учреждений, я рѣшился раздѣлить ученіе объ органахъ управленія на два тома. Предлагаемый томъ содержитъ въ себѣ общее ученіе о должностяхъ и обзорѣ высшихъ государственныхъ установленій. Третій томъ будетъ заключать въ себѣ обзоръ установленій мѣстныхъ и ученіе о службѣ гражданской.

Конечно и при этомъ объемѣ въ курсѣ моемъ могутъ найтись пропуски и недостатки. Извиненіемъ ихъ отчасти можетъ служить отсутствіе монографическихъ работъ и кодификаціонныя несовершенства нашего законодательства. Я буду ожидать указаній на недостатки моего курса, чтобы имѣть возможность исправить ихъ при второмъ изданіи тома, если оно понадобится.

Считаю долгомъ принести искреннюю мою благодарность лицамъ, сообщавшимъ мнѣ различныя свѣдѣнія относительно современнаго состоянія нашихъ государственныхъ установленій. Значительную помощь оказали мнѣ также предшествовавшіе труды моихъ товарищей: И. Е. Андреевскаго и А. В. Романовича-Славотинскаго.

А. Градовскій.

15 октября 1876 г.
С.-Петербургъ.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Существо и классификація государственныхъ должностей.

	Стан.
ВВЕДЕНІЕ	3— 5

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

О государственныхъ должностяхъ вообще	5— 10
---	-------

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Развитіе должностей на западѣ Европы	10— 23
--	--------

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Образованіе должностей въ Россіи	23— 36
--	--------

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Образованіе должностей съ Петра-Великаго	36— 47
--	--------

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Классификація русскихъ государственныхъ установленій.	47— 57
---	--------

КНИГА ВТОРАЯ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Органы законодательства и верховнаго управленія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Государственный совѣтъ	58—101
----------------------------------	--------

І. Общее значеніе государственнаго совѣта и его исторія на западѣ Европы.	58— 70
---	--------

	Стран.
II. Исторія государственнаго совѣта въ Россіи . . .	70— 78
III. Легальное значеніе, компетенція и организація совѣта	78— 88
IV. Дѣлопроизводство въ совѣтѣ:	
1) Общія правила	88— 97
2) Особенныя правила.	97—101

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Комитетъ министровъ и связанныя съ нимъ установленія.	101—118
I. Комитетъ министровъ	101—112
1) Исторія комитета министровъ	101—107
2) Современное его устройство.	107—112
II. Совѣтъ министровъ	112—115
III. Кавказскій комитетъ.	115—118

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Вышнія мѣста подчиненнаго управленія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Правительствующій сенатъ.	118—218
A. Исторія сената	119—149
а) Сенатъ при Петрѣ-Великомъ	119—129
б) Упадокъ сената (1726—1741 г.)	129—134
в) Сенатъ при Елисаветѣ Петровнѣ	134—138
г) Реформы Екатерины II и Павла I.	138—145
д) Реформы Александра I.	145—149
B. Современное устройство сената	149—218
I. Организація сената	149—157
II. Компетенція сената	157—201
1. Компетенція сената въ цѣломъ его объемѣ	157—160
2. Компетенція отдѣльных департаментахъ	160—201
1) Первый департаментъ	— —181
а) Общее его значеніе.	— —161
б) Обнародованіе законовъ	161—163
в) Распорядительная власть.	163—165
г) Право надзора	165—171
д) Разрѣшеніе споровъ и пререканій власти.	171—172
е) Дѣла по утвержденію въ должностяхъ	173—175
ж) Дѣла по охраненію правъ состоянія.	175— —

	Стран.
з) Административная юстиція	175—179
и) Прочія права.	179—181
2) Департаментъ герольдіи.	181—183
3) Департаментъ межевой	183—184
4) Судебные департаменты, дѣйствующіе по старому порядку.	184—185
5) Кассационные департаменты.	185—197
а) Общее понятіе о кассационномъ судѣ	— —188
б) Устройство кассационныхъ департаментовъ. .	188—190
в) Компетенція кассационныхъ департаментовъ .	190—197
6) Общія собранія сената	197—200
7) Особое присутствіе сената.	200—201
III. Дѣлопроизводство въ сенатѣ	201—214
1. Дѣлопроизводство въ департаментахъ, дѣйстви- щихъ по старому порядку	— —211
2. Дѣлопроизводство въ кассационныхъ департамен- тахъ	211—214
IV. Особыя установленія при сенатѣ.	214—216
V. Заключение	216—218

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Святѣйшій правительствующій синодъ	218—243
А. Историческій очеркъ синода	— —237
Б. Современное устройство синода	237—243

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Министерства	243—353
А. Понятіе о министерствахъ вообще	— —249
Б. Министерство въ неограниченной монархіи. .	249—254
В. Развитие министерствъ въ Россіи	254—261
Г. Значеніе министерствъ и права министровъ. .	261—264
Д. Положеніе министровъ въ ряду другихъ го- сударственныхъ установленій	264—269
Е. Организациа министерствъ	269—281
Ж. Организациа отдѣльныхъ министерствъ . .	281—353
Общія понятія	— —285
1. Министерство иностранныхъ дѣлъ.	285—287
2. Министерства военное и морское	287—296
3. Министерство финансовъ	296—301
4. Министерство государственныхъ имуществъ .	302—505
5. Государственный контроль	305—311

	Стан.
6. Министерство внутреннихъ дѣлъ	311—319
7. Министерство народнаго просвѣщенія	319—321
8. Министерство путей сообщенія	321—329
9. Министерство юстиціи	329—333
10. Установленія, находящіяся въ непосредственномъ вѣдѣніи Е. И. Величества:	
а) Министерство императорскаго двора	333—338
б) Собственная Е. И. В. Канцелярія	338—349
в) Коммиссія прошеній	349—353

ЧАСТЬ II.
ОРГАНЫ УПРАВЛЕНІЯ.

КНИГА ПЕРВАЯ.

СУЩЕСТВО И КЛАССИФИКАЦІЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ.

§ 1. Ученіе о государственномъ управленіи есть ученіе объ осуществленіи верховныхъ правъ, принадлежащихъ государственной власти, и тѣхъ цѣлей государства, къ достиженію которыхъ оно стремится ¹⁾.

Въ государствахъ конституціонныхъ ученіе объ осуществленіи верховныхъ правъ государственной власти не можетъ быть подведено подъ общее понятіе управленія, вслѣдствіе разграниченія законовъ и распоряженій, правъ законодательной и правъ административной власти, причемъ права законодательной власти представляются совмѣстному осуществленію главы государства и народ-

¹⁾ Г. Цахарія, D. St. und B.-Recht, II, стр. 1 и слѣд. „Die Regierung... im gegensatz zur Verfassung, besteht in der recht-und zweckmässigen Anwendung der Staatshoheitsrechte auf ihre einzelne Gegenstände, oder in der Erfüllung der, aus der Bestimmung sich ergebenden, Herscherpflichten“.—Rönne, назв. соч. § 234: „Im Gensatz zur Verfassung besteht nun aber die Regierung (Staatsverwaltung im weiteren Sinne) in der recht und zweckmässigen Anwendung der Staatshoheitsrechte auf ihre einzelnen Gegenstände, und die Staatsverwaltung ist der Inbegriff derjenigen Thätigkeit, welche bestimmt ist, den Staatezweck in allen Beziehungen und noch allen Richtungen hin zu verwirklichen“.—Ср. также: Zöpfl, назв. соч. § 21 (5-го изд.).—Гротенфендъ, назв. соч. § 37.—Моль, Encyclopädie der St.-W., § 33 (2-го изд.).—Вивьенъ, Études administratives. т. I, стр. 1 и слѣд.—Л. Штейнъ, die Verwaltungslehre, т. I.—Ст. Блунчли, Verwaltung und Verwaltungsrecht, помѣщ. въ Staatswörterbuch, т. XI, стр. 60 и слѣд.

наго представительства; вотъ почему тамъ ученіе объ осуществленіи правъ законодательной власти входитъ въ ученіе о государственномъ устройствѣ, составляя какъ бы-часть основныхъ законовъ страны. Напротивъ, въ монархіяхъ неограниченныхъ, гдѣ права законодательной и административной власти соединены въ одномъ лицѣ, гдѣ между законодательными и распорядительными установленіями гораздо труднѣе провести черту различія, — ученіе объ осуществленіи какъ правъ законодательной, такъ и правъ административной власти можетъ быть соединено. Таково основаніе, по которому въ этой части нашего курса мы будемъ говорить какъ о тѣхъ учрежденіяхъ, которымъ ввѣрено осуществленіе разныхъ административныхъ задачъ, такъ и о тѣхъ, которыя участвуютъ въ составленіи и обсужденіи законовъ ²⁾).

§ 2. Ученіе объ управленіи, какъ мы сказали, есть, кромѣ того, ученіе объ осуществленіи цѣлей, преслѣдуемыхъ каждымъ государствомъ. Въ этомъ отношеніи должно точнѣе опредѣлить задачу государственнаго права. Ученіе объ осуществленіи государственныхъ цѣлей можетъ быть разсматриваемо, съ одной стороны, съ точки зрѣнія практическихъ мѣръ и способовъ, необходимыхъ для достиженія разныхъ цѣлей государственнаго управленія; ученіе объ этихъ практическихъ мѣрахъ и способахъ и составляетъ науку объ управленіи или полицейское право. Государственное право, принимая также въ расчетъ тѣ цѣли, къ осуществленію которыхъ стремится государство, не говоритъ, однако, о практическихъ мѣрахъ къ ихъ осуществленію. Оно имѣетъ въ виду: во-1-хъ, распредѣленіе этихъ задачъ между разными государственными установленіями, и, во-2-хъ, организацію установленій, соотвѣтствующую предположеннымъ цѣлямъ.

Не подлежитъ сомнѣнію, что организація установленій, на которыхъ лежатъ чисто исполнительныя задачи администраціи,

²⁾ Ученіе о судебной власти и ея органахъ не войдетъ въ этотъ курсъ, по соображеніямъ чисто практическимъ. При существованіи двухъ каедръ, гражданскаго и уголовного судопроизводства, изложеніе началъ судоустройства было бы бесполезнымъ повтореніемъ того, что гг. студентамъ можетъ быть извѣстно изъ двухъ другихъ курсовъ. Конечно, мы будемъ касаться и этого предмета, насколько это нужно для характеристики нѣкоторыхъ установленій, напримѣръ, сената и т. п.

должна быть иная, чѣмъ устройство мѣстъ, въ рукахъ которыхъ находится власть дѣйствительнаго управленія тою или другою частью; что устройство административныхъ органовъ должно быть иное, чѣмъ устройство органовъ законодательныхъ. Но правильная организація государственныхъ установленій, опредѣленіе ихъ юридическаго положенія, ихъ отношеній къ верховной власти и къ обществу невозможны безъ уясненія идеи государственныхъ учрежденій вообще. Смыслъ и значеніе всѣхъ государственныхъ установленій опредѣляется идеею должности (officium, Amt), выраженіемъ которой являются отдѣльныя учрежденія. Уясненію этой идеи, какъ въ теоретическомъ ея опредѣленіи, такъ и въ историческомъ развитіи, будетъ посвящена эта книга.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

О государственныхъ должностяхъ вообще.

§ 3. Государственная должность, въ современномъ смыслѣ этого слова, есть постоянное установленіе, предназначенное къ непрерывному осуществленію опредѣленныхъ цѣлей государства ³⁾. Разсматривая это опредѣленіе, мы находимъ:

1) Что государственная должность есть установленіе *постоянное*, по крайней мѣрѣ созданное закономъ въ смыслѣ постояннаго. Этимъ признакомъ права и обязанности, соединяемыя съ должностью, отличаются отъ случайныхъ и временныхъ порученій (коммиссій), которыя всякое частное лицо можетъ получить отъ государственной

³⁾ Л. Штейнъ, Die Verwaltungslehre, I, стр. 204—206. — Вивьенъ, Études administratives, т. I, стр. 169. — Пöцль, статья „Amt“ въ словарѣ Блунчли и Братера, т. I, стр. 204—219. — Батбн, Traité de droit Public et Administratif, т. IV, стр. 38 и слѣд. — П. Шульце, Das Preussische Staatsrecht, I, 246.

Вообще литература по этому предмету: Малхусъ, Politik der Inneren Staatsverwaltung“ oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe, 1823. — Гюннеръ, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspuncte des Rechts“, 1808. — Ф. Бюлау, Die Behörden in Staat und Gemeinde“, 1836. — Р. Моль, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik“, т. II, стр. 347—470.

власти. Таковы, напримѣръ, порученія, даваемые извѣстнымъ мѣ-
ликамъ — изслѣдовать санитарныя условія той или другой мѣстности;
ученымъ — изслѣдовать состояніе школьнаго дѣла за границей
и т. д.

2) Должность предназначена къ осуществленію опредѣленныхъ
задачъ государства. Въ понятіе должности входитъ, въ качествѣ
существеннаго, признакъ круга вѣдомства (компетенція), т.-е. опре-
дѣленной области задачъ, возложенныхъ закономъ на данное уста-
новленіе до тѣхъ поръ, пока онѣ, въ силу новаго закона, не
будутъ переданы иному установленію. Чрезъ подобный актъ зако-
нодательной власти, завѣдываніе даннымъ кругомъ дѣлъ становится
исключительнымъ правомъ установленія, которое можетъ требовать
отъ другихъ мѣстъ и лицъ невмѣшательства въ его область. Ком-
петенція государственныхъ учрежденій опредѣляется основаніями
тройкаго рода, именно: а) родомъ дѣлъ, предоставляемыхъ установ-
ленію. Въ силу этого основанія мы различаемъ три большія отрасли
государственной власти: законодательную, судебную и администра-
тивную, съ подраздѣленіями послѣдней. Это такъ-называемая объек-
тивная или реальная компетенція. б) Компетенція опредѣляется
также пространствомъ дѣйствія власти (обще-государственныя,
мѣстныя установленія). в) Наконецъ, она опредѣляется взаимнымъ
отношеніемъ высшихъ и низшихъ установленій одной и той же
отрасли управленія или суда (іерархическая компетенція).

3) Государственныя должности предназначены къ осуществленію
извѣстныхъ цѣлей государства, какъ опредѣленнаго юридическаго
лица, какъ политической общности данной массы людей. Этотъ
признакъ ведетъ къ важнымъ послѣдствіямъ. Предназначенныя къ
осуществленію цѣлей государства, въ его отличіе отъ другихъ
общественныхъ союзовъ, государственныя должности противопол-
лагаются:

а) Должностямъ общественнымъ. Каждая сложная и постоян-
ная форма человѣческаго общенія имѣетъ свои опредѣленные и также
постоянныя задачи; поэтому каждая изъ нихъ нуждается и въ сво-
ихъ должностяхъ. Таковы: церковь, общины, сельская и городская,
другія общественныя единицы.

Церковь издавна выработала систему своихъ должностей; въ иныхъ церквахъ система эта такъ же сложна, какъ система должностей государственныхъ. Признавая принципъ раздѣленія церкви и государства, необходимо стремиться и къ отдѣленію церковныхъ должностей отъ правительственныхъ. Раздѣленіе это, въ принципѣ, должно бы руководствоваться всѣми законодательствами европейскихъ государствъ, особенно тѣхъ изъ нихъ, гдѣ признается свобода вѣроисповѣданій. Но подъ вліяніемъ весьма сложныхъ историческихъ обстоятельствъ, разсматривать которыя здѣсь не мѣсто, европейскія законодательства, въ большинствѣ случаевъ, далеки отъ осуществленія этого начала. Тамъ, гдѣ имѣются государственный церкви, гдѣ государственной власти принадлежитъ нѣкоторое главенство надъ церковью, существуетъ и тѣсная связь между установленіями церковными и государственными. Въ Англіи духовныя должности входятъ въ составъ государственныхъ. Въ Россіи духовенство не считается состоящимъ на государственной службѣ. Но духовныя установленія (Синодъ) отнесены къ разряду государственныхъ и лица прокурорскаго при нихъ надзора, чины канцелярій пользуются правами службы государственной. Прусское общее Земское улож. причисляетъ духовныхъ лицъ признанныхъ и покровительствуемыхъ государствомъ вѣроисповѣданій къ лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ. Рённе, комментируя это постановленіе, замѣчаетъ, что отсюда никакъ не слѣдуетъ, чтобы духовные принадлежали къ непосредственнымъ ⁴⁾ государственнымъ чиновникамъ, но что они пользуются нѣкоторыми прерогативами службы. Вообще связь государственнаго управленія съ церковнымъ сильнѣе въ протестантскихъ государствахъ Европы, чѣмъ въ странахъ католическихъ, такъ какъ самая реформація, въ своей борьбѣ съ папскимъ престоломъ, опиралась на авторитетъ свѣтской власти, возвышая его для своихъ цѣлей. Но постановленія положительныхъ законодательствъ не даютъ права признать въ принципѣ тождество государственныхъ и церковныхъ установленій ⁵⁾.

⁴⁾ Объясненіе этого термина см. ниже, въ ученіи о государственной службѣ.

⁵⁾ Блунчли, *Allgem. Staatsrecht*, т. II, стр. 115 и слѣд.—Г. Цахарія, *Deutsches S. u. B.-Recht*, II, стр. 13 и слѣд.—Г. Шульце, назв. соч. I, стр. 312.

Общественныя должности, поскольку они осуществляютъ цѣли данныхъ общественныхъ единицъ, отличаются отъ установленій государственныхъ. Но изъ этого, конечно, не слѣдуетъ, чтобы на нихъ не могло быть возлагаемо осуществленіе цѣлей государственныхъ. Для достиженія государственныхъ цѣлей, особенно по части внутренняго управленія, при современномъ развитіи общественныхъ потребностей, недостаточны средства установленій правительственныхъ. Задачи общественнаго призрѣнія, народнаго образованія, медицинской помощи, народнаго продовольствія и т. д., требуютъ совмѣстнаго дѣйствія силъ правительственныхъ и общественныхъ. Правительства современныхъ государствъ Европы призываютъ послѣднія къ участию въ главныхъ отрасляхъ внутренняго управленія. Въ компетенціи сельскихъ и городскихъ общинъ, окружныхъ и провинціальныхъ установленій, можно различить два рода правъ и обязанностей: одни изъ нихъ вытекаютъ, такъ сказать, изъ внутреннихъ потребностей этихъ корпорацій и союзовъ; другія возлагаются на нихъ государствомъ, ради общихъ административныхъ удобствъ. Такъ различается естественная компетенція общественныхъ установленій отъ компетенціи возложенной или перенесенной ⁶⁾. То, что мы называемъ самоуправленіемъ, имѣетъ въ виду двоякую цѣль: 1) дать возможность различнымъ общественнымъ организмамъ осуществить свои, имъ присущія цѣли; 2) организовать участіе общества въ государственной администраціи. Передавая органамъ самоуправления часть своихъ задачъ, государство должно дать и даетъ имъ опредѣленное юридическое положеніе, создаетъ изъ нихъ дѣйствительную власть съ особыми правами и обязанностями. Изъ этого слѣдуетъ, что ученіе объ органахъ самоуправления входитъ въ кругъ государственнаго права, въ общее ученіе объ управленіи. Но это не уничтожаетъ различія между должностями государственными, построенными на непосредственной делегаціи отъ верховной власти, и органами самоуправления, члены котораго, по общему правилу, не пользуются правами государственной службы.

⁶⁾ Такъ, наши предводители дворянства, съ одной стороны, являются органами избравшихъ ихъ дворянскихъ обществъ; съ другой—законъ ввѣряетъ имъ предсѣдательство въ уѣздныхъ по воинской повинности присутствіяхъ и т. п. Слѣшеніе правительственныхъ и общественныхъ задачъ замѣчается также въ должностяхъ сельскихъ старостъ, волостныхъ старшинъ и т. д.

б) Въ силу того же принципа, не могутъ считаться государственными должностныя лица, предназначенныя исключительно для личныхъ услугъ монарху ⁷⁾. Государственное право европейскихъ государствъ признаетъ однако публичный характеръ за извѣстными должностными лицами, состоящими при особѣ монарха и совокупность которыхъ образуетъ Дворъ. Это отступленіе объясняется тремя основаніями: 1) желаніемъ окружить монарха особымъ почетомъ и блескомъ; 2) тѣмъ, что въ организаціи монархическихъ государствъ сохранились еще преданія стараго времени, когда придворныя должности имѣли обще-государственное значеніе; 3) тѣмъ, что съ придворнымъ управленіемъ соединяется иногда завѣдываніе разными предметами, имѣющими обще-государственное значеніе (театры, музеи, библіотеки и т. д.).

4) Должности, имѣя своимъ назначеніемъ осуществленіе государственныхъ цѣлей, не могутъ быть рассматриваемы какъ пассивное орудіе личныхъ цѣлей того или другого представителя власти. Нравственное существо должности выражается въ сознаніи должностного лица, что оно служитъ высшимъ интересамъ политическаго общества, интересамъ, независимымъ отъ частнаго произвола. Это сознаніе сообщаетъ должности и занимающему лицу дѣйствительный авторитетъ и направляетъ послѣднее къ исполненію лежащаго на немъ долга.

Свое юридическое выраженіе и обезпеченіе эта идея находитъ въ томъ, что задача, права и обязанности должностныхъ лицъ опредѣляются закономъ, являющимся нормою правительственной дѣятельности. Конечно, принципъ подчиненія должностныхъ лицъ только закону можетъ быть проведенъ далеко не во всѣхъ частяхъ правительственнаго организма. Полное свое примѣненіе онъ можетъ и долженъ найти въ области судебныхъ установленій. Судъ не можетъ быть направляемъ инструкціями начальствующихъ. Въ области административной, гдѣ право распоряженій имѣетъ свое разумное и законное основаніе, дѣятельность должностныхъ лицъ направляется инструкціями и циркулярами высшихъ властей. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы право распоряженій могло наносить ущербъ верховнымъ правамъ закона. Согласіе распоряженій съ закономъ

⁷⁾ См. примѣч. 5.