

Профессоръ Р. Эйхельманъ.

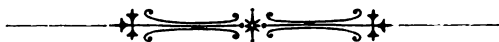
*Отъ Степана Эйхельмана*

# ОБЗОРЪ

ЦЕНТРАЛЬНЫХЪ и МѢСТНЫХЪ

учрежденій Управленія въ Россіи

и УСТАВА О СЛУЖБѢ ПО ОПРЕДѢЛЕНІЮ ОТЪ ПРАВИТЕЛЬСТВА.



Типографія ИМПЕРАТОРСКАГО Университета Св. Владиміра.

Кіевское отдѣленіе ВЫСОЧАЙШЕ утвержд. Т-ва печ. дѣла и торг. И. Н. Кушнеревъ и К<sup>о</sup> въ Москвѣ.

1890.

ЛЛ 9 1899

По опредѣленію Юридическаго факультета Университета Св. Владиміра,  
14 апрѣля 1890 года, печатать дозволяется.

Деканъ Юридическаго факультета В. Демченко.

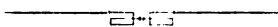
ПОСВЯЩАЕТСЯ

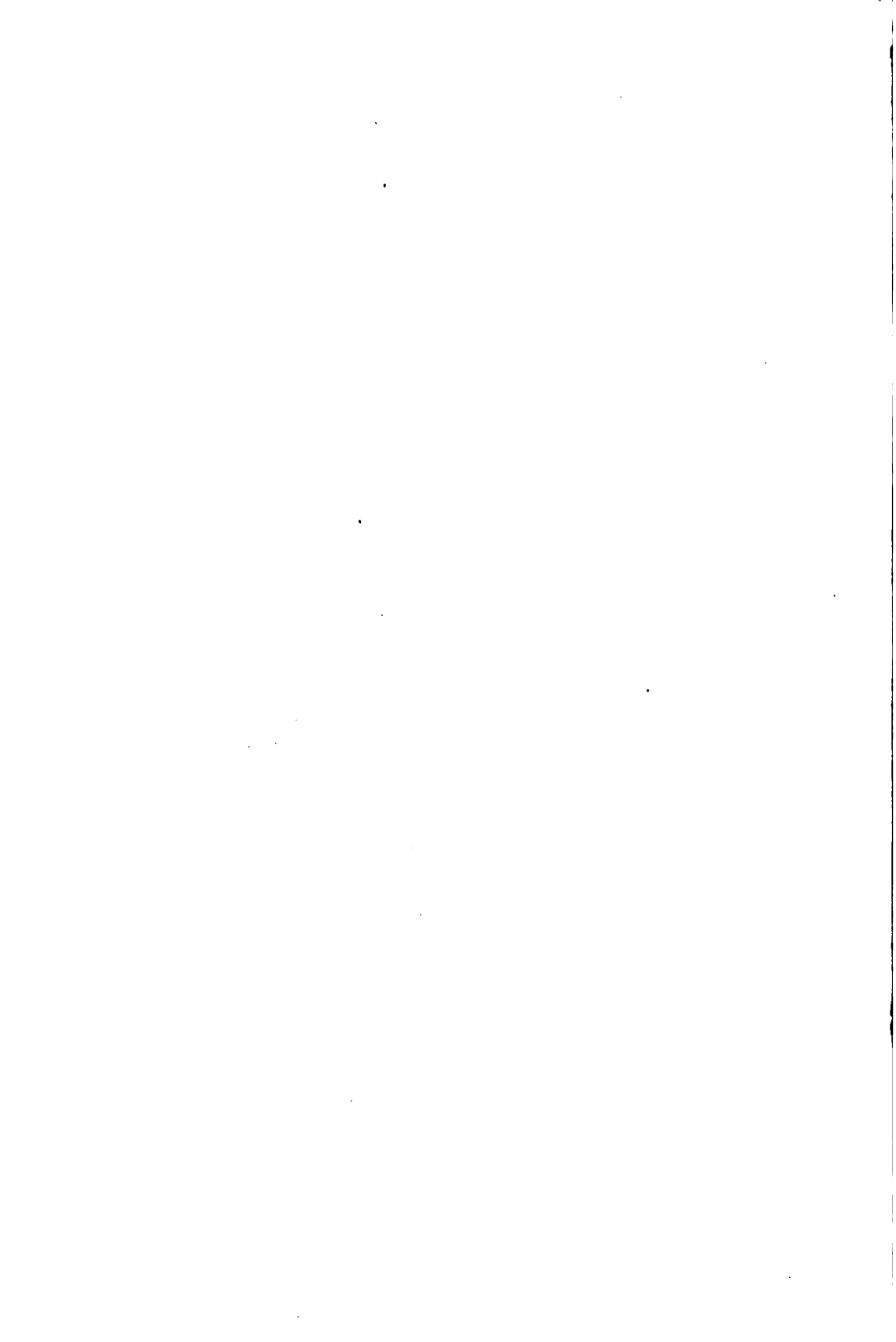
ПАМЯТИ

ПРОФЕССОРА

ЮРІЯ ДМИТРІЕВИЧА

*Сидоренко.*





## ОГЛАВЛЕНІЕ.

| №                                                                                                                          | Стр. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1. Понятіе объ управленіи . . . . .                                                                                        | 1    |
| 2. Системы и способы организаціи управленія . . . . .                                                                      | 2    |
| 3. Исторія высшаго государств. управленія въ Россіи . . . . .                                                              | 4    |
| 4. Государственный совѣтъ . . . . .                                                                                        | 6    |
| 5. Совѣтъ министровъ . . . . .                                                                                             | 9    |
| 6. Комитетъ министровъ . . . . .                                                                                           | 9    |
| 7. Правительствующій сенатъ . . . . .                                                                                      | 10   |
| 8. Святѣйшій правительствующій синодъ . . . . .                                                                            | 15   |
| 9. Историческое отношеніе министерствъ къ приказамъ и коллегіямъ . . . . .                                                 | 16   |
| Общія положенія дѣйствующаго законодательства о власти министровъ и организаціи министерствъ . . . . .                     | 17   |
| Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія . . . . .                                                             | 21   |
| 10. Устройство и компетенція министерствъ и главныхъ управленій . . . . .                                                  | 22   |
| 11. Понятіе о мѣстномъ управленіи и общія свѣдѣнія о значеніи мѣстныхъ установленій . . . . .                              | 24   |
| 12. Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи . . . . .                                                                        | 26   |
| 13. Должность генералъ-губернатора . . . . .                                                                               | 33   |
| 14. Должность губернатора . . . . .                                                                                        | 34   |
| 15. Градоначальники . . . . .                                                                                              | 36   |
| 16. Губернское правленіе . . . . .                                                                                         | 37   |
| 17. Казенная палата . . . . .                                                                                              | 38   |
| 18. Управленіе государственныхъ имуществъ . . . . .                                                                        | 39   |
| 19. Акцизное управленіе . . . . .                                                                                          | 39   |
| 20. Контрольная палата . . . . .                                                                                           | 40   |
| 21. Общее присутствіе губ. правленія, казен. палаты и управленія госуд. имуществъ . . . . .                                | 41   |
| 22. Уѣздное полицейское управленіе . . . . .                                                                               | 44   |
| 23. Городская полиція . . . . .                                                                                            | 42   |
| Компетенція полиціи . . . . .                                                                                              | 42   |
| 24. Казначейства . . . . .                                                                                                 | 43   |
| 24. Смѣшанныя присутствія по разнымъ предметамъ мѣстнаго управленія (комиссія по составленію очередныхъ списковъ . . . . . | 43   |

присяжныхъ засѣдателей. Присутствіе для освидѣтельствованія умалишенныхъ. Попечительныя о тюрьмахъ комитеты (стр. 44). Оцѣночныя комиссіи. Податныя присутствія (стр. 45). Распорядительныя комитеты. Присутствія по питейнымъ дѣламъ (стр. 46). Лѣсохранительный комитетъ. Губ. по фабричнымъ дѣламъ присутствіе. Училищныя совѣты (стр. 47). Присутствія по воинскимъ дѣламъ (стр. 48).

|     |                                                                                                                                                               |    |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 26. | Спеціальныя учрежденія мѣстнаго управленія . . . . .                                                                                                          | 48 |
|     | Духовныя консисторіи. Военные округа (стр. 48). Учебные округа. Почтово-телеграфныя округа. Окружныя правленія путей сообщенія (стр. 49).                     |    |
| 27. | Сословныя учрежденія (и исторія дворянскихъ установленій; стр. 50) . . . . .                                                                                  | 49 |
| 28. | Губернскія и уѣздныя собранія дворянства. . . . .                                                                                                             | 50 |
| 29. | Должность предводителя дворянства . . . . .                                                                                                                   | 53 |
| 30. | Депутатское собраніе . . . . .                                                                                                                                | 53 |
| 31. | Организація сельскаго самоуправленія. Сельское общество .                                                                                                     | 54 |
| 32. | Волость . . . . .                                                                                                                                             | 55 |
|     | Служба по сельскимъ и волостнымъ выборамъ. Надзоръ за сельско-крестьянскимъ самоуправленіемъ. Мировой посредникъ (стр. 57). Уѣздный мировой съѣздъ (стр. 58). |    |
| 33. | Уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. . . . .                                                                                                          | 58 |
| 34. | Губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія . . . . .                                                                                                      | 58 |
| 35. | Земскій участковый начальникъ . . . . .                                                                                                                       | 59 |
| 36. | Уѣздный съѣздъ. . . . .                                                                                                                                       | 61 |
| 37. | Губернское присутствіе. . . . .                                                                                                                               | 62 |
| 38. | Земское управленіе [земскія собранія (стр. 64)]. . . . .                                                                                                      | 63 |
| 39. | Компетенція земскихъ учрежденій . . . . .                                                                                                                     | 66 |
| 40. | Земскія управы . . . . .                                                                                                                                      | 67 |
| 41. | Городское общественное управленіе . . . . .                                                                                                                   | 68 |
| 42. | Организація городского общественнаго управленія . . . . .                                                                                                     | 69 |
| 43. | Предметы вѣдомства городского общественнаго управленія .                                                                                                      | 71 |
| 44. | Надзоръ за городскимъ управленіемъ . . . . .                                                                                                                  | 73 |
| 45. | Государственная служба . . . . .                                                                                                                              | 74 |
|     | Исторія государств. службы въ Россіи (стр. 76).                                                                                                               |    |
| 46. | Поступленіе на службу. . . . .                                                                                                                                | 77 |
| 47. | Обязанности и права служащихъ . . . . .                                                                                                                       | 79 |
| 48. | Увольненіе отъ должности и службы. . . . .                                                                                                                    | 82 |
| 49. | Акты служебнаго состоянія. . . . .                                                                                                                            | 83 |
|     | Примѣчаніе къ стр. 9 и 21. . . . .                                                                                                                            | 83 |

## Обзоръ центральныхъ и мѣстныхъ учреждений управленія въ Россіи.

---

1. Понятіе объ управленіи. Дѣйствія гос. власти для исполненія цѣлей г-а называются *управленіемъ* (подразумѣвается само собою: *у. \* г-мъ*). Сюда принадлежатъ *всѣ дѣйствія г-а*: и законодательство, и управленіе (въ болѣе тѣсномъ значеніи этого слова), и отправленіе правосудія (т. е., всѣ три *основныя функціи* госуд. вл.). Логически вся дѣятельность г-а (управленіе въ обширномъ смыслѣ слова) распадается на двѣ главныя группы: 1. опредѣленіе нормъ для всего обществ. порядка въ г-ѣ (законодательство) и 2. исполненіе этихъ нормъ (слѣдованіе имъ) всею системою учреждений г-а (административныхъ и судебныхъ); его называютъ *исполнительною властью* въ г-ѣ. — Съ конца прошлаго столѣтія былъ поставленъ вопросъ о *раздѣленіи юс. властей*. Имѣлось въ виду распредѣлить три функціи г-а: законодательство, управленіе и отправленіе правосудія, между различными органами, к-ые бы уравнивали одинъ другаго. Главная цѣль была: отдѣлить судоговореніе отъ сепаратныхъ законовъ и отъ вліянія *у.я.* Поэтому законодатель не долженъ былъ

\*) Употребляемая въ „обзорѣ“ общія сокращенія слѣдующія:

адм. = административный.

верх. = верховный. — д. = долженъ.

г. = государство; гос. = государственный; гос. вл. = государственная власть.

законод. = законодательство и законодательный.

мин. = министерство. — м. = между.

правит. = правительство и правительственный. Р. = Россія; р. = русскій.

суд. = судебный.

у. = управленіе.

учр. = учрежденіе.

І (2) учр. мин. (86) 1325 и подобныя цитаты означаютъ «сводъ законовъ, т. I, ч. II, учр. мин., по продолженію 1886 г., ст. 1325.—(360) и подныя цитаты означаютъ соотвѣтств. ст. «учрежденія» того же мѣста, о которомъ въ данномъ § говорится.

вмѣшиваться въ дѣла судебныя, и законы не должны имѣть обратнаго дѣйствія въ судоговореніи. Понятіе управленія, съ тѣхъ поръ, означаетъ болѣе тѣсный кругъ (хотя по массѣ дѣйствій, и самую обширную область) дѣлъ г-а.—Раздѣленіе властей (г-а) сохранило то значеніе: что законод. принадлежитъ особому верх. учрежденію въ г-ѣ; отправленіе правосудія поставлено независимо, оно подчинено только законамъ и имѣетъ право толкованія законовъ, безо всякаго участія законод. вл. (у. г. с. 9); у. есть, собств. говоря, область исполнит. власти; и по формѣ и по содержанію, оно ограничено въ правѣ толкованія законовъ; низшія мѣста подчинены приказамъ высшихъ мѣстъ. У. совершаетъ массу дѣйствій для исполненія госуд. цѣлей. Но учрежденія у-я, вообще, имѣютъ и обязанность соблюдать цѣлесообразность въ своихъ дѣйствіяхъ, въ особенности въ высшихъ мѣстахъ, хотя они все-таки остаются въ предѣлахъ какъ ихъ круга компетенціи, такъ и степени ихъ власти.—У. въ этомъ болѣе тѣсномъ смыслѣ обнимаетъ разнообразную массу дѣлъ, которыя совр. гос. жизнь раздѣлила на реальные (логическія) группы: у. иностр. дѣлами, военными силами, финансами, юстиціею и внутр. дѣлами.—Въ особенности у. внутр. дѣлами называется также просто управленіемъ.

Вся система управленія внутр. дѣлами распадается обыкновенно на особыя группы: у. полиціей, дух. дѣлами, путями и средствами сообщенія, торгов. и земледѣльческими интересами, народн. просвѣщеніемъ. Область внутр. у-я, поэтому, имѣетъ нѣсколько отдѣльных вѣдомствъ (министерствъ), численность и распредѣленіе дѣлъ м. к-ми, хотя и представляетъ общія черты въ разл. г-хъ и въ разл. время; но дѣло это, въ значит. степени, практическое, и оно, въ отд. случаяхъ, разрѣшается *ad hoc*, по обстоятельствамъ времени, мѣста, а нерѣдко также и въ виду лицъ. Т. наз. мин. внутр. дѣлъ есть, гл. обр., и почти исключительно, мин. полиціи; дух. дѣла на западѣ обычно соединены съ народ. просвѣщеніемъ. У насъ торг. интересы управляются въ мин. финансовъ, земледѣльч. дѣла (т. е. отрасль внутр. у-я)—въ особомъ финанс. вѣдомствѣ: въ мин. гос. имуществъ, иностр. исповѣданія стоятъ въ вѣдомствѣ мин. внутр. дѣлъ; кратковременно (въ 1880-1) у. иностр. исповѣданіями съ почтами и телеграфами было соединено въ одно особое министерство. (Петръ учредилъ и особыя мануфактуръ - и бергъ-коллегіи).

2. Управленіе распадается, по степени власти, на верх. и подчин. у., а по организациіи учреждений на высшія, среднія и низшія мѣста. Въ подчин. у. высшія мѣста суть *центральное у.*: они направляютъ полит. сторону у-я; они наблюдаютъ за исправнымъ исполненіемъ у-я низшими и средн. мѣстами, понуждаютъ, гдѣ и когда нужно разрѣшаютъ сомнѣнія этихъ мѣстъ; даютъ имъ инструкціи, назначаютъ на должности и дѣлаютъ свои особыя распоряженія, когда это потребуется по положенію дѣла, а так-

же если разрѣшеніе даннаго рода дѣлъ особо возложено закономъ на высшее мѣсто (министра). *Исполненіе у-я* лежитъ, гл. обр., на среднихъ (т. наз. провинціальныхъ, губернскихъ) и низшихъ (окружныхъ, уѣздныхъ и общинныхъ) мѣстахъ. *Низшія мѣста*, по отношенію къ среднимъ, занимаютъ, въ значит. степени, то же положеніе, какъ среднія къ высшимъ. Но на среднія мѣста возложено гораздо больше дѣлъ, изъятыхъ отъ разрѣшенія низшими мѣстами. *Мѣстныя общинныя управления* (сельскаго общества, города, а равно и земства) занимаютъ положеніе обществ. корпорацій, съ самостоятельными (субъективными) правами. Поэтому различаются правит. и обществ. органы у-я.—Дѣленіе на высшія, среднія и низшія мѣста понадобилось въ большинствѣ вѣдомствъ, для цѣлесообразной организаціи у-я; постоянство этого явленія придаетъ ему характеръ логической необходимости, общаго закона.

*Системы организаціи у-я* суть двѣ: провинціальная и реальная.

*Провинціальная* (областная) система преобладала раньше. Теперь господствуетъ реальная (ея господство совпало, по времени, съ министерской организаціей). Провинціальная группировала центр. у. по областямъ въ г-ѣ; *реальная*—по логич. (реальнымъ) категоріямъ дѣлъ у-я, на пространствѣ всего г-а. Обѣ системы примѣнялись и одновременно: по нѣкот. дѣламъ была принята реальная система, въ другихъ б. удержана провинціальная. Такой смѣшанный порядокъ обѣихъ системъ мы также наблюдаемъ въ приказахъ Моск. г-а. Въ *совр. г-ѣ*, съ его обширными задачами, реальная система доказала свои преимущества. Провинц. система составляетъ особое исключеніе и считается обыкновенно временною мѣрою, для которой предвидится отмѣна. Въ Россіи Кавказскій, Сибирскій, Остзейскій и под. комитеты имѣли значеніе коллегіально устроенныхъ мѣстъ центрального у-я. Отчасти ген.-губернаторамъ принадлежить характеръ провинціальныхъ министровъ.

*Способы организаціи мѣстъ у-я* суть: коллегіальный и бюрократическій (онъ же единоличный или министерскій).

*Коллегіальный способъ* слѣдуетъ правилу, что по меньшей мѣрѣ *tres faciunt collegium*. Петръ В. принялъ эту систему для Россіи, какъ основной способъ организаціи мѣстъ управленія: сенатъ былъ коллегіей; а самыя центр. мѣста были названы *коллеіями*, замѣнившими указы Моск. г-а. Императрица Екатерина II начала, частными мѣрами, проводить бюрократ. систему; при импер. Александрѣ I учрежденіе министерствъ было всецѣло построено на бюрократ. системѣ.—Петровское законод. подробно объяснило значеніе колл. системы и ея преимущества передъ единоличной (она обезпечиваетъ большую зрѣлость и осторожность въ рѣшеніяхъ, безпристрастіе сужденія, традиціонность въ практикѣ учрежденія; она лучше охраняетъ отъ возможности подкупа). Для дѣлъ, не требующихъ быстраго дѣйствія (напр., гл. обр., отправленія правосудія) и предполагающихъ сужденіе о правахъ лицъ, или объ

общихъ нормахъ (законахъ), или о хозяйственныхъ предпріятіяхъ—коллегіальная система сохраняетъ свое значеніе и практикуется понынѣ. Но, для огромной массы дѣлъ у-я, понадобилось распространеніе единоличной власти—бюрократическаго—единоличнаго способа организаци мѣстъ у-я.—Министерская система приняла въ себя коллегіальное начало въ очень огранич. и совершенно измѣненномъ видѣ. Она учреждаетъ коллегіи при министрѣ [„совѣтъ министра“ (изъ начальниковъ департаментовъ) и „общія присутствія въ департаментахъ“ (изъ начальниковъ отдѣленій или дѣлопроизводителей)], мнѣніе которыхъ министр (или директоръ деп-а): въ немногихъ случаяхъ *обязанъ* спросить, во всѣхъ прочихъ *можетъ*; но въ своемъ рѣшеніи по дѣлу министр (или директоръ) остается свободнымъ. Министерская система предполагаетъ отвѣтственность дѣйствующаго и распоряжающагося единоличнаго начальника за законность дѣйствій, а также и за цѣлесообразность принятыхъ мѣръ, насколько ее можно было предвидѣть.

По формѣ дѣйствія, у. или *распоряжается* установленіемъ общихъ правилъ (здѣсь оно является продолженіемъ законод-а, въ предѣлахъ установл. компетенціи и степени власти учрежденія), или просто *исполняетъ* по законамъ и распоряженіямъ.

0 П 3. Исторія высшаго гос. у-я въ Р. Высшее гос. у. въ Моск. г-ѣ представляетъ два учрежденія: боярскую думу и приказы. Дума-коллегія, обсуждавшая дѣла въ колл. порядкѣ, но царь былъ властенъ рѣшать дѣла по своему. Дума не имѣла особаго устава. Ея компетенція могла касаться всякихъ дѣлъ. Приказы органы центр. у-я; но и они не получили органическаго статута для опредѣленія ихъ компетенціи и степени власти. Систему и планъ ввелъ въ учрежденія высшаго гос. у-я въ Р. Петръ В. Онъ учредилъ въ 1711 г. *сенатъ*, сначала, какъ регентство временно, съ полными почти правами верх. власти - въ виду частыхъ отлучекъ государя по военнымъ дѣламъ; сенату были подчинены и вновь учрежд. губерніи. Приказы теряли свое значеніе. Сенатъ затѣмъ, продолжалъ существовать, какъ высшее правит. мѣсто, гл. обр., для дѣлъ у-я и, преимущ., для всякихъ финансовыхъ и военныхъ. Петръ В. по возможности облегчалъ сенатъ отъ разбора суд. дѣлъ, к-ыя поступали въ сенатъ черезъ состоящаго при немъ рекетмейстра и не иначе, какъ съ одобренія Государя. „Дѣлами разрядными“ о службѣ служилыхъ людей (дворянъ) вѣдалъ герольдмейстеръ. Сенатъ долженъ былъ быть высшей инстанціей для обсужденія и рѣшенія дѣлъ въ предѣлахъ законовъ, а въ случаѣ ихъ недостатка или неполноты, сенатъ долженъ былъ сочинять проекты законовъ. Т. обр., сенатъ былъ и „учрежденіемъ верх. у-я“ и „высшимъ органомъ подчиненнаго у-я“; подъ нимъ стояли органы центр. у-я: (учрежденныя съ 1718 г.) коллегіи, президентъ к-ыхъ должны были составить сенатъ (какъ бы совѣтъ министровъ). Коллегіи распредѣлили и. собою центр. у. всѣми дѣлами, по реальной системѣ

организации мѣстъ у-я. Сенатъ подвергался затѣмъ въ XVIII в. различнымъ перемѣнамъ подѣ влияніемъ полит. событій; онъ по временамъ фактически почти переставалъ существовать. Значеніе сената занимали отъ времени до времени учрежденія: „верх. тайный совѣтъ“ (послѣ Петра I до Анны Іоан.), „кабинетъ министровъ“ (при Аннѣ Іоанновнѣ); они должны были вѣдать важнѣйш. дѣлами; кругъ компетенціи этихъ мѣстъ, въ отношеніи сената, не былъ опредѣленъ, и сенатъ былъ подчиненъ юридически, а еще больше фактически высшимъ мѣстамъ. При императрицѣ Елисаветѣ не только возстановлено значеніе сената Петра В., но сенатъ даже имѣлъ возможность неоднократно выходить за предѣлы своей власти, вторгаться въ область законодательную. Продолжали дѣйствовать collegii. „Конференція при высоч. дворѣ“ императрицы Елисаветы занималась иностр. дѣлами и войнами, поэтому и близко касалась финансоваго у-я; но значеніе сената отъ этого не уменьшалось. Екатерина II сохранила сенатъ, но ограничила его значеніе: 1. нѣвот. прѣжнія и почти всѣ новыя отрасли у-я она поручала или особымъ учрежденіямъ, или генералъ-прокурору сената, на началахъ единоличной власти; финансовое у. почти совершенно отошло отъ сената; 2. учрежденіе губерній 1775 г. и намѣстниковъ должно было децентрализировать у., поднять самостоятельность мѣстныхъ учреждений, а намѣстникъ (ген.-губернаторъ) могъ сноситься и непосредственно съ Верх. властью, помимо сената; 3. сенатъ былъ раздѣленъ на четыре департамента, рѣшенія каждаго деп-а получили значеніе рѣшеній цѣлаго сената (въ опред. случаяхъ составлялись общія собранія сената; сенатъ сдѣлался уже преимущественно судебнымъ, каковымъ онъ и остался впослѣдствіи); 4. законодат. дѣла Екатерина II пыталась сначала обсуждать въ комиссіи, составленной изъ депутатовъ отъ всѣхъ состояній и изъ всѣхъ частей г-а; впослѣдствіи всѣ органич. законы (1775 по 1785 г.) обсуждались, помимо сената, въ совѣтѣ при императрицѣ, который въ 1769 г. возникъ для завѣдыванія дѣлъ турецкой войны, а потомъ продолжалъ дѣйствовать, получивъ новое значеніе.—Учреждая намѣстничества, Екатерина II постепенно упраздняла collegii; но съ другой стороны учреждались разныя новыя особыя центральныя учрежденія. Импер. Павелъ I возстановилъ collegii, но такъ, что президенты collegii сдѣлались дѣйствит. ихъ начальниками и сносились непосредственно съ государемъ. Всѣ рѣшенія суд. мѣстъ, не исключая сената, о казенныхъ имуществахъ Павелъ I велѣлъ представлять на Высоч. утвержденіе. При Импер. Александрѣ I, въ самомъ началѣ его царствованія, былъ поставленъ вопросъ о систематич. преобразованіи центрального у-я. Реформа закончена въ 1810-11 г. учрежденіемъ: гос. совѣта, министерствъ и комитета министровъ. Замѣчательная полнота этой реформы со стороны содержанія, ея логическое построеніе, ея смѣлая, вообще, постановка и скорая развязка: зависѣли больше всего отъ того участія, которое въ ней принадлежало сильному тогда госуд. чловѣку Сперанскому.

**4. Государственный совѣтъ.** 1. Гос. совѣтъ (и. с.) возникъ, какъ учр. верх. у-я для дѣлъ законодат., онъ и сохранилъ это значеніе. *Кабинеты, конференціи и совѣты* при высоч. дворѣ въ XVIII в. и въ началѣ XIX в. не имѣли такого опредѣл. значенія. Г. С. былъ учрежденъ съ точнымъ уставомъ и съ опредѣл. положеніемъ среди прочихъ центр. учреждений. Исторія и. с. выяснила его огромное значеніе для р. г-а.—Г. С. не имѣетъ своей власти; онъ не м. принимать прошеній отъ кого либо; *мнѣнія* его получаютъ обязат. силу съ утвержденія Государя, кот. мож. и рѣшить совершенно иначе, чѣмъ то полагаетъ „мнѣніе и. с.“ Но центр. учрежденія, не имѣя особаго разрѣшенія Государя на иной образъ дѣйствій, обязаны вносить всѣ свои законопроекты въ и. с.“ И на дѣлѣ, съ и. с. тѣсно связана вся исторія законод-а въ Россіи послѣ 1810 г.—Г. С., за все время своего существованія, измѣнился только въ нѣкот. деталяхъ своего дѣлопроизводства. „Новое учр.“ и. с. 1842 г. было только новой кодиф. редакціей. При основаніи и. с., при немъ были учреждены комиссія прошеній, на Высоч. имя причислимыхъ, и комиссія составленія законовъ. Оба учрежденія впослѣдствіи отошли отъ и. с.; но образованное II-ое отдѣленіе Е. И. В. собств. канцеляріи въ 1882 г. опять переименовано въ „кодификац. отдѣлъ“ и состоитъ при и. с.

Г. С. въ Р. учрежденъ какъ многочисленная коллегія высшихъ сановниковъ. Членовъ въ и. с. назначаетъ, по своему выбору, Государь. Въ и. с. всегда назначались люди, испытанные на гос. службѣ, изъ сферы различ. специальностей гос. у-я. Г. С. въ Р. представляетъ большее, чѣмъ учр-я съ названіемъ и. с. на западѣ; тамъ политич. значеніе особаго гос. совѣта при главѣ г-а, сверхъ парламента, оттъсняется симъ послѣднимъ учрежденіемъ. Особое значеніе, кот. долженъ былъ получить и. с. въ Р., ознаменованъ тѣмъ, что и. с. названъ такъ: въ „порядкѣ гос. установленій Совѣтъ составляетъ сословіе“ (1).

2. Государственный совѣтъ не имѣетъ исполнительной власти, кромѣ права требовать отъ учреждений справокъ, предлагать министрамъ дополнять и исполнять предложенные проекты дѣлъ, и т. п. Но и. с. имѣетъ свою опред. компетенцію: вѣдаетъ, въ совѣщательномъ порядкѣ, положенными по его уставу гос. дѣлами. „Разрѣшеніе и утвержденіе ихъ зависятъ“ отъ Государя; и. с. „предварительно уважаетъ ихъ“ (23). Дѣла, подлежащія предварит. уваженію и. с., перечислены въ двадцати одномъ пунктахъ въ ст. 22 учр. и. с.; а п. 22 гласитъ: и „дѣла по особ. Выс. повелѣніямъ вносимыя“. Главнѣйшее дѣло и. с.—это его *законосовѣщит. дѣятельность* и *разсмотрѣніе ежегодной росписи* доходовъ и расходовъ. Къ этимъ двумъ важнѣйшимъ функціямъ и. с., составляющимъ его значеніе, примыкаютъ и прочія, болѣе детальныя дѣла, к-ми вѣдаетъ и. с. (аутентическое толкованіе законовъ, мѣры къ исполненію законовъ, дѣла объ экспропріаціи для обществ. цѣлей,

дѣла о дарованіи особыхъ преимуществъ акціонернымъ компаніямъ; а по *финансовой адм.*: опред. дѣла объ отчужденіи гос. имуществъ, о городскихъ налогахъ, о новыхъ штатахъ, о сложеніи недоимокъ).—На *з. с.* возложено и „уваженіе“ объ общихъ внутр. мѣрахъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ; но такая же функція возложена и на комитетъ министровъ, и на дѣлѣ, ею, болѣе сорѣвѣтственно, здѣсь вѣдаютъ.—Сужденіе по суд. дѣламъ, восходящимъ изъ сената на разрѣшеніе Государя, было всегда тягостью для *з. с.*; эта сторона дѣятельности *з. с.* (по департаменту гражд. и дух. дѣлъ) все больше теряетъ свое значеніе, съ распространеніемъ суд. уставовъ Императора Александра II на всѣ части Имперіи. На рѣшенія кассационныхъ деп-овъ Сената никому никуда не предоставлено право жаловаться. Г. С. уважаетъ дѣла о преданіи суду ген.-губ-ровъ и должност. лицъ первыхъ трехъ класса; возбужденіе вопроса объ этомъ зависитъ отъ Государя.—Правосл. дух. вѣдомства, военного и морскаго вѣдомствъ *з. с.* со своей компетенціей вовсе не касается. Эти три вѣдомства имѣютъ свои особые учрежденія: свят. правит. синодъ, военный совѣтъ и адмиралтействъ-совѣтъ, которые для тѣхъ вѣдомствъ, каждое для своего, замѣняютъ собою совокупность гос. совѣта, комитета министровъ и (отчасти) сената. Г. с-у. подлежатъ дѣла этихъ трехъ вѣдомствъ лишь постольку, какъ они соприкасаются съ общеграждан. вѣдомствомъ.

Законод., финансовыя и политич. вопросы *з. с.* обсуждаетъ со всею свободою мнѣній; по дѣламъ *частнымъ*, разрѣшаемымъ на основаніи законовъ, *з. с.* полагаетъ свое мнѣніе на основаніи законовъ.

3. *Организація з. с.-а.* Въ „учрежденіи *з. с.*“ (изд. 1886) изложена организація самаго *з. с.-а*, далѣе — „госуд. канцеляріи“, „кодификац. отдѣла при *з. с.*“ и „врем. присутствія для предварительнаго разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на рѣшенія деп-овъ сената“. Но кодиф. отдѣлъ и означ. „врем. присутствіе“ не стоятъ въ зависимости отъ *з. с.*, они только приписаны къ нему. Отъ времени до времени и въ прежнія времена состояли при *з. с.* также другія учрежденія на подобномъ положеніи.—Въ организаціи самаго *з. с.* мы различаемъ 1. *общее собраніе з. с.* и 2. *департаменты з. с.* Деп-овъ 4: 1. *д. законовъ*; 2. *д. военныхъ дѣлъ* (*de facto* уже не назначаемый); 3. *д. гражд. и дух. дѣлъ* (для дѣлъ юстиціи, у-я духовнаго и полиціи); 4. *д. юс. экономіи* (для дѣлъ по гос. благоустройству и финансамъ).—Члены *з. с.* суть: *а.* или постоянные: они назначаются безъ исключенія Императоромъ, (новый членъ *з. с.* подписываетъ присягу по *особо* установл. формѣ), или *б.* непремѣнные: это всѣ министры, а за министра можетъ и присутствовать товарищъ министра. Члены *з. с.* назначаются: *постоянно* въ общее собраніе *з. с.* Въ департаменты *з. с.* члены назначаются изъ постоянныхъ членовъ, а также изъ непремѣнныхъ: *временно*—на полгода, особыми Высоч. повелѣніями.

„Въ *з. с.* *предсѣдательствуетъ* Государь Императоръ“ (5). „Когда

Государь Императоръ не предсѣдательствуетъ лично, *мѣсто* предсѣдателя *и. с.-а* занимаетъ одинъ изъ членовъ, особо къ тому Его Величествомъ назначенный" (6). Въ каждомъ деп-ѣ *и. с.-а* полагается предсѣдатель и *minimum* два члена (10).

Различіе м. деп-ми *и. с.* и общимъ собраніемъ *и. с.* относится къ порядку производства дѣлъ въ *и. с.* „Всѣ дѣла, предоставленныя соображенію *и. с.*, сначала поступаютъ въ д-ы его, по свойству ихъ и принадлежности" (28). Предсѣдатель *и. с.* можетъ и передать дѣла одного д-а въ другой, если который д. обремененъ дѣлами. Обычны „соединенныя присутствія д-а законовъ и д-а госуд. экономіа.—Свое мнѣніе по дѣлу деп. *и. с.-а* вноситъ въ общее собраніе. Обработка вопроса совершается, гл. обр., въ д-тахъ. Но общее собраніе ни въ чемъ не связано мнѣніемъ д-та и полагаетъ свое мнѣніе совершенно свободно. Только въ нѣкот. случаяхъ частнаго характера (48), и то лишь при извѣст. условіяхъ (49), мнѣнія д-товъ *и. с.* представляются на усмотрѣніе Государя, помимо общаго собранія *и. с.*; кромѣ того, „деп. гос. экономіа" самъ разрѣшаетъ, въ присутствіи подлежащихъ четырехъ министровъ, нѣкот. дѣла о земскихъ повинностяхъ, даже безъ утвержденія Государя.

При обсужденіи дѣлъ изъ его вѣдомства, министръ вправе присутствовать въ деп-хъ *и. с.*; а въ общемъ собраніи *и. с.* измѣняется даже очередь назначенныхъ къ слушанію дѣлъ, по просьбѣ министра, лишеннаго возможности лично явиться въ засѣданіе, въ которомъ назначено къ слушанію дѣло изъ его вѣдомства (56—62).

Мнѣнія *и. с.* записываются въ журналъ; въ случаѣ разномыслія вносятся два мнѣнія: большинства и меньшинства; другія мнѣнія членовъ *и. с.* подаются какъ особыя мнѣнія, которыя члены *и. с.* должны представить письменно. Въ виду особаго мнѣнія, *и. с. м.* рѣшить обсудить весь вопросъ вновь (80,7).— Мнѣнія д-товъ *и. с.*, общаго собранія, мнѣнія меньшинства и особыя мнѣнія должны быть изложены съ „положительнымъ заключеніемъ, дабы въ случаѣ Высоч. утвержденія одного изъ нихъ, заключеніе сіе могло быть перенесено въ исполнительную бумагу" въ готовомъ видѣ (85). На Высоч. утвержденіе мнѣнія *и. с.* (общаго собранія и, въ подлежащихъ случаяхъ, д-овъ) подносятся въ меморіяхъ (дѣло излагается въ нихъ кратко, но съ полнымъ и яснымъ обозрѣніемъ всѣхъ обстоятельствъ) черезъ госуд. секретаря.

Гос. канцелярія вѣдаетъ всю подготовительную и письменную часть *и. с.* Во главѣ ея *юс. секретарь*; ему подчинены „статсъ-секретари *и. с.-а*", каждый вѣдаетъ дѣлами одного д-та *и. с.-а*; 5-й статсъ-секретарь стоитъ при дѣлахъ гос. секретаря. Вообще каждый чиновникъ, поступающій въ гос. канцелярію, при опредѣленіи его, даетъ присягу по особо установленной формѣ.

Кодификац. отдѣломъ при *и. с.* завѣдуетъ, по Высоч. назначенію, одинъ изъ членовъ *и. с.*; онъ называется „главноуправляющимъ кодифик.

отдѣломъ". „Обязанность кодификац. отдѣла состоитъ въ разработкѣ и изданіи свода законовъ и въ изданіи П. С. З." (124).

„Врем. присутствіе при 1. с. для предвар. разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія деп-овъ сената". кромѣ рѣшеній касационныхъ деп-овъ сената, состоитъ изъ 4-хъ членовъ по Высоч. назначенію: изъ числа сенаторовъ и членовъ 1. с. Присутствіе не рѣшаетъ дѣла по существу, но полагаетъ мнѣніе со стороны уважительности жалобы для переноса дѣла на разсмотрѣніе общаго собранія сената. Утвержденіе мнѣнія врем. присутствія зависитъ отъ Высоч. воли.

**5. Совѣтъ министровъ** („учр. совѣта м." изд. 1886 г.) былъ учрежденъ въ 1861 г., въ началѣ эпохи реформъ прошлаго царствованія. Онъ не ограничилъ прочія, уже дѣйствовавшія учрежденія верх. у-я: 1. с. и комитетъ министровъ. Онъ долженъ былъ дополнить ихъ. Совѣтъ министровъ составляютъ министры и главноуправляющіе и другія лица по непосредств. Высоч. назначенію. Съ этой стороны с. м. почти то же присутствіе, что и комитетъ министровъ. Но цѣль и основанія дѣйствія с. м. иныя. С. М. засѣдаетъ всегда въ Высоч. присутствіи Государя Императора; поэтому онъ и не имѣетъ опредѣленно установленныхъ засѣданій, а самыя дѣла вносятся въ с. м. только по Высоч. назначенію; кругъ дѣлъ, вносимыхъ въ с. м., зависитъ, поэтому, въ сущности отъ Высоч. усмотрѣнія; но это не мѣшаетъ с. м. имѣть и свой органическій статутъ. Цѣль с. м.: объединить политич. сторону у-я, свести дѣйствія различ. вѣдомствъ къ одной общей правит. программѣ. Министры получили въ с. м. удобный случай официально обмѣниваться планами, которые у нихъ имѣются для усовершенствованія у-я, равн. обр., свѣдѣніями о ходѣ работъ по осуществленію новыхъ плановъ; они должны въ с. м. докладывать о важнѣйшихъ распоряженіяхъ по своему вѣдомству. Дѣятельность с. м. названо „предварительнымъ распоряженіемъ" подлежащихъ дѣлъ. Но по нимъ и могутъ послѣдовать Высочайшія повелѣнія, когда это будетъ угодно Его Величеству.—Канцелярскою частью при с. м. управляетъ „управляющій дѣлами комитета министровъ".

**6. Комитетъ министровъ** („учр. ком. мин." изд. 86 г.) есть учрежденіе верх. управленія. Опредѣл. дѣла, подлежащія Высоч. разрѣшенію въ порядкѣ исполнит. власти, уважаются въ к. м. К. М. состоитъ не только изъ министровъ (и равныхъ начальствъ), но и изъ председателей деп-товъ гос. совѣта. Председателя въ к. м. назначаетъ Государь Императоръ. Министровъ могутъ замѣнять и въ к. м. товарищи министровъ. К. М. постановляетъ свои положенія для представленія ихъ на Высоч. утвержденіе; только по опредѣл. дѣламъ к. м. принадлежитъ окончательное рѣшеніе (но по своду зак. круга этихъ дѣлъ опредѣлить нельзя. с и учр. к. м. 100). Высоч. утвержд. *положенія* (и окончат. рѣшенія) к. м. приводятся въ дѣйствіе по подлежащему вѣдомству начальствомъ послѣдняго; отдѣльной исполнительной власти к. м. не имѣетъ.